

Decisión vinculante del Comité (art. 66)



Decisión 1/2023 vinculante urgente solicitada por la autoridad de control de Noruega para ordenar la adopción de medidas definitivas en relación con Meta Platforms Ireland Ltd, con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD

Adoptada el 27 de octubre de 2023

Índice

1	Resumen de los hechos	4
1.1	Resumen de los hechos relevantes	4
1.2	Presentación de la solicitud al CEPD y actos conexos	16
2	Competencia del CEPD para adoptar una decisión vinculante urgente con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD	17
2.1	La AC ha adoptado medidas provisionales con arreglo al artículo 66, apartado 1, del RGPD 17	
2.2	Existencia de una solicitud de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD procedente de una AC del EEE	17
2.3	Conclusión	18
3	Derecho a una buena administración	18
4	Sobre la necesidad de solicitar medidas definitivas.....	19
4.1	Sobre la existencia de infracciones	19
4.1.1	Sobre la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD	20
4.1.2	Sobre el incumplimiento de la obligación de cumplir las decisiones de las autoridades de control	47
4.2	Sobre la existencia de urgencia para adoptar medidas definitivas como excepción a los mecanismos de cooperación y coherencia	50
4.2.1	Sobre la existencia de urgencia y la necesidad de derogar los mecanismos de cooperación y coherencia	51
4.2.2	Sobre la aplicación de una presunción legal de urgencia que justifique la necesidad de establecer excepciones a los mecanismos de cooperación y coherencia.....	63
4.2.3	Conclusión sobre la existencia de urgencia.....	72
5	Sobre las medidas definitivas apropiadas	73
5.1	Contenido de las medidas definitivas	73
5.1.1	Resumen de la postura de la AC NO.....	73
5.1.2	Resumen de la posición de Meta IE y Facebook Norway.....	74
5.1.3	Análisis del CEPD	77
5.1.4	Conclusión	85
5.2	Adopción de las medidas definitivas y notificación al responsable del tratamiento.....	85
6	Decisión vinculante urgente.....	86
7	Observaciones finales.....	87

El Comité Europeo de Protección de Datos

Visto el artículo 66 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) (en lo sucesivo, «el **RGPD**»)¹,

Visto el Acuerdo EEE, y en particular su anexo XI y su Protocolo 37, modificado por la Decisión n.º 154/2018 del Comité Mixto del EEE, de 6 de julio de 2018²,

Vistos los artículos 11, 13, 23 y 39 del Reglamento interno del CEPD³, en lo sucesivo el «**Reglamento interno del CEPD**».

Considerando lo siguiente:

1) La función principal del Comité Europeo de Protección de Datos (en lo sucesivo, el «**CEPD**» o el «**Comité**») consiste en garantizar la aplicación coherente del RGPD en todo el Espacio Económico Europeo (EEE). A tal efecto, puede adoptar dictámenes y decisiones vinculantes en distintas circunstancias descritas en los artículos 63 a 66 del RGPD, en el marco del mecanismo de coherencia. El RGPD también estableció un mecanismo de cooperación entre las autoridades de control, ya que del artículo 60 del RGPD se desprende que la autoridad de control principal (en lo sucesivo, «**ACP**») cooperará con las demás autoridades de control interesadas (en lo sucesivo, «**ACI**»), esforzándose por llegar a un consenso.

2) De conformidad con el artículo 66, apartado 1, del RGPD, en circunstancias excepcionales, cuando una autoridad de control (en lo sucesivo, «**AC**») considere que es urgente intervenir para proteger los derechos y las libertades de interesados, podrá, como excepción al mecanismo de coherencia contemplado en los artículos 63, 64 y 65 del RGPD o al procedimiento mencionado en el artículo 60 del RGPD, adoptar inmediatamente medidas provisionales destinadas a producir efectos jurídicos en su propio territorio, con un periodo de validez determinado que no podrá ser superior a tres meses.

3) De conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD, cuando una autoridad de control haya adoptado una medida de conformidad con el apartado 1 de dicho artículo, y considere que deben adoptarse urgentemente medidas definitivas, podrá solicitar con carácter urgente un dictamen o una decisión vinculante urgente del Comité, motivando dicha solicitud de dictamen o decisión.

4) De conformidad con el artículo 13, apartado 2, del Reglamento interno del CEPD, la autoridad de control que solicite una decisión vinculante urgente presentará toda la documentación pertinente. De ser necesario, la secretaría del CEPD traducirá al inglés los documentos presentados por la autoridad de control competente. Una vez que el presidente y la autoridad de control competente hayan decidido que el expediente está completo, se transmitirá sin demoras indebidas, a través de la secretaría del CEPD, a los miembros del Comité.

5) De conformidad con el artículo 66, apartado 4, del RGPD y el artículo 13, apartado 1, del Reglamento interno del CEPD, la decisión vinculante urgente del CEPD debe adoptarse por mayoría simple de los

¹ DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

² Las referencias a los «Estados miembros» en la presente Decisión deben entenderse como referencias a los «Estados miembros del EEE». Las referencias a la «UE» deben entenderse, cuando proceda, como referencias al «EEE».

³ Reglamento interno del CEPD, adoptado el 25 de mayo de 2018, modificado en último lugar y adoptado el 6 de abril de 2022.

miembros del CEPD en un plazo de dos semanas a partir de la decisión del presidente y de la autoridad de control competente de que el expediente está completo.

1 RESUMEN DE LOS HECHOS

1. El presente documento contiene una decisión vinculante urgente adoptada por el CEPD de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD, a raíz de una solicitud presentada por la autoridad de control de Noruega (*Datatilsynet*) (en lo sucesivo, la «**AC NO**») en el marco del procedimiento de urgencia previsto en el artículo 66 del RGPD.

1.1 Resumen de los hechos pertinentes

2. El 31 de diciembre de 2022, la autoridad de control irlandesa («Comisión de Protección de Datos», en lo sucesivo, la «**AC IE**») emitió una decisión definitiva relativa a la investigación IN-18-5-5 (en lo sucesivo, la «**Decisión FB de la AC IE**», relativa al servicio de Facebook) y una decisión definitiva relativa a la investigación IN-18-5-7 (en lo sucesivo, la «**Decisión IG de la AC IE**», relativa al servicio de Instagram), en la que constató que Meta Platforms Ireland Ltd (en lo sucesivo, «**Meta IE**») no se amparaba en una base jurídica válida para tratar datos personales con fines de publicidad comportamental⁴. Estas dos decisiones (en lo sucesivo, conjuntamente, las «**Decisiones de la AC IE**») se adoptaron sobre la base de las Decisiones vinculantes 3/2022 y 4/2022 del CEPD, adoptadas por el CEPD de conformidad con el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, el 5 de diciembre de 2022 (en lo sucesivo, las «**Decisiones vinculantes del CEPD**»)⁵.
3. Cada una de las Decisiones de la AC IE concluía que Meta IE no estaba facultada para basarse en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para llevar a cabo el tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental en el contexto de las condiciones de servicio de Facebook/Instagram⁶, e incluía una orden, dirigida a Meta IE, para que ajustara su tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, del RGPD, en un plazo de tres meses⁷.

⁴ Decisión de la Comisión Irlandesa de Protección de Datos de 31 de diciembre de 2022, referencia de la investigación DPC: IN-18-5-5, relativa a una reclamación dirigida contra Meta Platforms Ireland Limited (anteriormente Facebook Ireland Limited) en relación con el servicio de Facebook (en lo sucesivo, la «**Decisión FB de la AC IE**»); Decisión de la Comisión Irlandesa de Protección de Datos de 31 de diciembre de 2022, referencia de la investigación DPC: IN-18-5-7, relativa a una reclamación dirigida contra Meta Platforms Ireland Limited (anteriormente Facebook Ireland Limited) en relación con el servicio de Instagram (en lo sucesivo, la «**Decisión IG de la AC IE**»).

⁵ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, adoptada el 5 de diciembre de 2022 (en lo sucesivo, la «**Decisión vinculante 3/2022 del CEPD**»); Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, adoptada el 5 de diciembre de 2022 (en lo sucesivo, la «**Decisión vinculante 4/2022 del CEPD**»). En cada una de estas Decisiones vinculantes, el CEPD encargó a la AC IE que modificara su conclusión 2 de su proyecto de decisión, que determinaba que Meta IE puede basarse en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, en el contexto de su oferta de las condiciones de servicio de Facebook o de las condiciones de uso de Instagram, y que incluyera una infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD, sobre la base de las deficiencias que el CEPD ha detectado en las Decisiones vinculantes del CEPD. El razonamiento del CEPD está disponible en los apartados 94 a 133 y 484 de la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD y en los apartados 97 a 137 y 451 de la Decisión vinculante 4/2022 del CEPD.

⁶ Decisión FB de la AC IE, conclusión 2, p. 49; Decisión IG de la AC IE, conclusión 2, p. 49.

⁷ Decisión FB de la AC IE, apartados 8.8 y 10.44; Decisión IG de la AC IE, apartados 212 y 417. El plazo para el cumplimiento de las órdenes en las Decisiones de la AC IE expiró el 5 de abril de 2023.

4. El 5 de abril de 2023, la AC IE compartió con las ACI⁸, utilizando el Sistema de Información del Mercado Interior (en lo sucesivo, «IMI»)⁹, los informes de cumplimiento de Meta IE relativos al servicio de Facebook (IN-18-5-5) y el servicio de Instagram (IN-18-5-7) (en lo sucesivo, conjuntamente, los «**informes de cumplimiento de Meta IE**» o los «**informes de cumplimiento**»)¹⁰ y el material de apoyo que Meta IE presentó a la AC IE el 3 de abril de 2023 con el objetivo de demostrar el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE. En sus informes de cumplimiento, Meta IE indicó que cambió su base jurídica para la mayoría¹¹ de su tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental del artículo 6, apartado 1, letra b) al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, a partir del 5 de abril de 2023, que era el plazo para el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE¹². Específicamente para ampararse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, Meta IE facilitó evaluaciones de intereses legítimos como material de apoyo¹³ (en lo sucesivo, conjuntamente, las «**evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE**»). Sin facilitar su propio análisis sobre los informes de cumplimiento, la AC IE invitó a todas las ACI a evaluar en qué medida las medidas aplicadas por Meta IE habían logrado el cumplimiento de las órdenes de las Decisiones de la AC IE y aceptaba las observaciones de las ACI hasta el 5 de mayo de 2023. Posteriormente, el plazo se amplió hasta el 15 de mayo de 2023¹⁴.
5. Ese mismo día, la AC NO envió un correo electrónico a la AC IE con respecto al cambio de la base jurídica de Meta IE a interés legítimo, expresando serias dudas sobre si esta base jurídica podía invocarse válidamente y solicitando la opinión preliminar de la AC IE al respecto.
6. El 6 de abril de 2023, a petición de la AC IE, la Secretaría del CEPD transmitió un mensaje de la AC IE a los miembros del subgrupo de expertos en ejecución del CEPD. Este mensaje tenía por objeto atraer la atención de todas las ACI a las consultas informales del IMI de la AC IE transmitidas por la AC IE a través del IMI¹⁵. Ese mismo día, la AC IE respondió al correo electrónico de la AC NO de 5 de abril de 2023, señalando el mensaje de la AC IE a las ACI distribuido por la Secretaría del CEPD.

⁸ En los casos que dieron lugar a la adopción de las Decisiones de la AC IE, todas las AC del EEE eran ACI con arreglo al RGPD (Decisión FB de la AC IE, anexo 1, apartado 1.10; Decisión de la AC IE, apéndice 1, anexo 1, apartado 6).

⁹ Más concretamente, la AC IE compartió el 5 de abril de 2023 los informes de cumplimiento de Meta IE a través de dos flujos de trabajo del IMI, uno para la Decisión FB de la AC IE y otro para la Decisión IG de la AC IE, respectivamente (en lo sucesivo, conjuntamente, las «**consultas informales del IMI de la AC IE**» o las «**consultas informales del IMI**»).

¹⁰ Informe de cumplimiento de Meta IE relativo al servicio de Facebook (IN-18-5-5), de 3 de abril de 2023 (en lo sucesivo, el «**informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE**»), apartados 2.1 y 2.3, y el informe de cumplimiento de Meta IE relativo al servicio de Instagram (IN-18-5-7), de 3 de abril de 2023 (en lo sucesivo, el «**informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE**»), apartados 2.1 y 2.3.

¹¹ Según los informes de cumplimiento, Meta IE siguió tratando categorías limitadas de información no comportamental para mostrar publicidad en Facebook o Instagram sobre la base del artículo 6 apartado 1, letra b) del RGPD. Véanse el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartados 3.1.3 y 5.8.2, y el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartados 3.1.3 y 5.8.2.

¹² Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartado 2.1; Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartado 2.1.

¹³ Evaluación de intereses legítimos de Meta IE sobre el tratamiento con fines de publicidad comportamental, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE.

¹⁴ A raíz de las solicitudes de dos de las ACI, el plazo para compartir las observaciones se amplió hasta el 15 de mayo de 2023. De hecho, la AC IE esperó unos días más, dando la oportunidad a otras ACI de compartir sus puntos de vista.

¹⁵ En el mismo mensaje, la AC IE también especificó: «Como también recordará, la AC IE confirmó, durante los debates del artículo 65 del [RGPD], que cualquier evaluación del cumplimiento de las órdenes dictadas [en las

7. El 13 de abril de 2023, la AC IE compartió con las ACI a través del IMI dos cartas adicionales de Meta IE (una sobre la Decisión FB de la AC IE y otra sobre la Decisión IG de la AC IE), de 12 de abril de 2023, en las que facilitaba información adicional sobre sus esfuerzos de cumplimiento en relación con las Decisiones de la AC IE.
8. El 14 de abril de 2023, la AC NO respondió negativamente a una solicitud de reunión de Meta IE de 28 de marzo de 2023, señalando que la AC IE gestiona el caso como ACP.
9. Algunas autoridades de control interesadas (ACI) solicitaron aclaraciones sobre el procedimiento que se estaba siguiendo, por ejemplo, sobre las razones por las que la AC IE no compartió en ese momento su evaluación del cumplimiento por parte de Meta IE de las órdenes en las Decisiones de la AC IE. La AC IE aclaró, en primer lugar, que la evaluación del cumplimiento de las órdenes en las Decisiones de la AC IE se llevaría a cabo de forma conjunta, más concretamente mediante una evaluación realizada por las ACI al mismo tiempo que la ACP, y que esta secuenciación del proceso tenía por objeto garantizar un enfoque oportuno y coherente, en consonancia con el plazo de cumplimiento determinado por el CEPD, formulado sobre la base de que Meta IE debía adoptar medidas urgentes para abordar la infracción¹⁶. La AC IE también aclaró que no emitiría un nuevo proyecto de decisión¹⁷.
10. Varias ACI presentaron sus observaciones sobre la manera en que Meta IE cumplió las Decisiones de la AC IE.
 - La *Österreichische Datenschutzbehörde* (autoridad de control austriaca; en lo sucesivo, la «**AC AT**») compartió su opinión de que las operaciones de tratamiento relacionadas con la publicidad comportamental no podían basarse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD¹⁸.
 - La *Integritetsskyddsmyndigheten* (autoridad de control sueca; en lo sucesivo, la «**AC SE**») subrayó la importancia de adherirse a las directrices aplicables del CEPD¹⁹.
 - La *Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit* (en lo sucesivo, la «**AC DE Hamburgo**») compartió sus puntos de vista afirmando que «en esta fase, el consentimiento sería la única base jurídica posible para cumplir» las Decisiones de la AC IE, y expresó su preocupación por las indicaciones de que los datos sensibles se tratan sin consentimiento y en relación con las actividades de tratamiento para las que Meta IE siguió basándose en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD²⁰.

Decisiones de la AC IE] se llevaría a cabo de forma conjunta, lo mismo que en casos anteriores, en los que la AC IE, junto con todas las ACI, evaluaría conjuntamente hasta qué punto cualquier medida adoptada ha logrado el cumplimiento de los términos de la orden».

¹⁶ La AC IE realizó estas aclaraciones el 26 de abril de 2023 como respuesta a una pregunta de la AC FR de 25 de abril de 2023 formulada en las consultas informales del IMI de la AC IE.

¹⁷ La AC SE pidió aclaraciones sobre el procedimiento seguido el 4 de mayo de 2023 a través de las consultas informales del IMI. La AC IE respondió el 5 de mayo de 2023.

¹⁸ Estas opiniones se compartieron como respuesta a la consulta informal del IMI de la AC IE relativa únicamente a la Decisión FB de la AC IE (Observación de la AC AT de 18 de abril de 2023), véase la nota a pie de página 9. La AC AT indicó asimismo que un análisis de ponderación también era difícil porque la Política de privacidad no definía el término «Tratamiento con fines de publicidad comportamental» y no estaba del todo claro lo que realmente implicaba. La AC AT también hizo referencia al razonamiento en su objeción pertinente y motivada al proyecto de decisión de la AC IE en el procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión FB de la AC IE.

¹⁹ Observación de la AC SE de 4 de mayo de 2023 como respuesta a las consultas informales del IMI de la AC IE, véase la nota a pie de página 9.

²⁰ Observación de la AC DE Hamburgo de 4 de mayo de 2023 como respuesta a las consultas informales del IMI de la AC IE, véase la nota a pie de página 9. En sus observaciones, la AC DE Hamburgo declaró que «existen claros

- La *Autoriteit Persoonsgegevens* (autoridad de control neerlandesa; en lo sucesivo, la «**AC NL**») compartió su opinión de que «los intereses enumerados por [Meta IE] en la/su evaluación de intereses legítimos no pueden considerarse "intereses legítimos" en el sentido del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD», el tratamiento de datos personales no es «necesario» a efectos de los intereses declarados y los «derechos y libertades fundamentales del interesado prevalecen sobre el interés de [Meta IE] y de los terceros implicados»²¹.
- La AC NO transmitió el 5 de mayo de 2023 una solicitud formal de asistencia mutua con arreglo al artículo 61, apartado 1, del RGPD²² (en lo sucesivo, la «**solicitud de asistencia mutua de la AC NO**») a la ACP utilizando el flujo del IMI específico²³. La AC NO solicitó a la AC IE que 1) emitiera una prohibición temporal del tratamiento de datos personales por parte de Meta IE con fines de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD y 2) compartiera un calendario con la AC NO y las ACI en el que se especifique cómo la AC IE garantizará de manera oportuna que Meta IE cumpla el artículo 6, apartado 1, del RGPD.

indicios de que los datos sensibles procedentes de diferentes fuentes se tratan sin consentimiento en contra del artículo 9, apartado 1, del RGPD» y de que «el consentimiento es la única base jurídica posible para este tipo de tratamiento» y formuló observaciones adicionales sobre esta cuestión. La AC DE Hamburgo también declaró que el «tratamiento descrito o indicado en las condiciones de uso actualizadas y en la notificación de privacidad [Meta IE] no puede basarse en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD».

²¹ Observación de la AC NL de 4 de mayo de 2023, apartado 3; adjunta como respuesta a las consultas informales del IMI de la AC IE, véase la nota a pie de página 9. La AC NL, en sus observaciones, también «pide urgentemente a la [AC IE] que adopte rápidamente las medidas adecuadas para poner fin a la ilegalidad continua del tratamiento invasivo de datos personales de millones de usuarios» (apartado 4). Además de presentar opiniones detalladas sobre la aplicabilidad del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD (apartados 8 a 63), la AC NL también destacó su preocupación por el tratamiento de categorías especiales de datos y por la compatibilidad del tratamiento de la cantidad de datos en cuestión con los principios de minimización de datos y limitación de la finalidad (apartados 6 a 7).

²² Observación de la AC NO de 5 de mayo de 2023 como respuesta a las consultas informales del IMI de la AC IE (véase la nota a pie de página 9), que adjunta una copia de la solicitud de asistencia mutua de la AC NO presentada el 5 de mayo de 2023.

²³ La solicitud formal de asistencia mutua de la AC NO contenía dos solicitudes etiquetadas como sigue: «De conformidad con el artículo 61, apartado 1, del RGPD, se realizan las siguientes solicitudes: i. Solicitamos que la AC IE prohíba temporalmente el tratamiento por parte de [Meta IE] de datos personales con fines de publicidad comportamental en Facebook e Instagram sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, de conformidad con el artículo 58, apartado 2, letra f), del RGPD. La prohibición debe durar hasta que la autoridad de control principal y las autoridades de control interesadas estén convencidas de que [Meta IE] ha ofrecido compromisos adecuados y suficientes para garantizar el cumplimiento del artículo 6, apartado 1, del RGPD y del artículo 21 del RGPD, en consonancia con el artículo 31 del RGPD. Esto nos brindará la oportunidad de seguir colaborando con [Meta IE] y de asegurarnos de que se compromete a respetar plenamente sus obligaciones en virtud del RGPD, evitando al mismo tiempo cualquier otro riesgo para los interesados derivado de las prácticas de publicidad comportamental no conformes de [Meta IE]. Téngase en cuenta que, en nuestra opinión, la publicidad comportamental incluye todas las actividades en las que la publicidad se orienta sobre la base del comportamiento o movimientos de un interesado, incluida la publicidad basada en la localización percibida». ii. «Solicitamos que la AC IE comparta un calendario en el que se especifique cómo garantizará de manera oportuna que [Meta IE] cumpla el artículo 6, apartado 1, del RGPD. Agradeceríamos que la AC IE, a más tardar el 5 de junio de 2023, compartiera el calendario y confirmara que se emitirá una prohibición temporal. Si la AC IE no está en condiciones de satisfacer nuestra solicitud relativa a [Meta IE], es posible que tengamos que considerar nuestras opciones en relación con la adopción de medidas provisionales en Noruega de conformidad con el artículo 66 del RGPD. Esperamos que esto no sea necesario y confiamos en cooperando con la AC IE en el marco de los mecanismos de cooperación establecidos en el capítulo VII del RGPD».

- La Agencia Española de Protección de Datos (en lo sucesivo, la «AC ES») compartió sus puntos de vista afirmando que «la evaluación de intereses legítimos presentada no demuestra que el tratamiento llevado a cabo por [Meta IE] con fines de publicidad comportamental se base en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, ya que no cumple los requisitos de este artículo»²⁴.
- La *Tietosuojavaltuutetun toimisto* (autoridad de control finlandesa; en lo sucesivo, la «AC FI») compartió su punto de vista el 15 de mayo de 2023 en el sentido de que «sobre la base de la información disponible, no parece que [Meta IE] hubiera ajustado todas sus actividades de tratamiento al RGPD y cumpliera los requisitos del RGPD»²⁵.
- Además, el *Garante per la protezione dei dati personali* (autoridad de control italiana; en lo sucesivo, la «AC IT») compartió sus puntos de vista el 23 de mayo de 2023 afirmando que «la propuesta de [Meta IE] no puede ejecutar adecuadamente la orden de ajustar el tratamiento a la norma en la medida en que clasifica erróneamente parte de la información relacionada con los usuarios y, por tanto, aplica la base jurídica de la ejecución contractual con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD a la entrega de anuncios que, en realidad, son de carácter comportamental»²⁶; la AC IT también manifestó algunas preocupaciones en relación con el cambio al interés legítimo para las demás actividades de tratamiento con fines de publicidad comportamental²⁷.

²⁴ Estos puntos de vista se compartieron como respuesta en la consulta informal del IMI de la AC IE relativa únicamente a la Decisión IG de la AC IE (comentario de la AC ES de 12 de mayo de 2023). Más concretamente, la AC ES argumentó que los intereses enumerados por Meta IE son «intereses puramente económicos o comerciales» de Meta IE o de terceros, y que, con respecto a la condición de necesidad del tratamiento, «debe establecerse el vínculo directo entre el tratamiento y el interés legítimo y demostrarse que no existen alternativas menos intrusivas para los interesados que puedan servir el interés de manera igualmente eficaz» (p. 4). La AC ES también observó algunas deficiencias en el análisis de ponderación realizado por Meta IE (comentario de la AC ES de 12 de mayo de 2023, p. 5).

²⁵ Observación de la AC FI de 15 de mayo de 2023 como respuesta a las consultas informales del IMI de la AC IE (véase la nota a pie de página 9). Más concretamente, la AC FI expresó dudas sobre si el interés legítimo es la base jurídica más adecuada en el caso que nos ocupa y alegó que la evaluación de intereses legítimos llevada a cabo por Meta IE «parece ser bastante unilateral y superficial y no logra convencer de por qué los intereses de [Meta IE] o de terceros deben prevalecer sobre los intereses y derechos fundamentales de los interesados» (Observación de la AC FI de 15 de mayo de 2023, p. 2) y «no tiene debidamente en cuenta el volumen del tratamiento y el elevado número de usuarios de dichos servicios» (Observación de la AC FI de 15 de mayo de 2023, pp. 2 y 3). La AC FI también señaló que determinadas categorías de datos personales parecen aún recopilarse de manera ilícita con fines de publicidad comportamental con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD (observación de la AC FI de 15 de mayo de 2023, p. 2).

²⁶ Observación de la AC IT de 23 de mayo de 2023 como respuesta a las consultas informales del IMI de la AC IE (véase la nota a pie de página 9). Como se indica en la nota a pie de página 11, Meta IE indicó en sus informes de cumplimiento que seguía tratando algunos datos con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD. La AC IT alegó a este respecto que «la distinción de [Meta IE] entre publicidad no comportamental y publicidad comportamental puede considerarse artificial y basada únicamente en el lenguaje» (observación de la AC IT de 23 de mayo de 2023, p. 1).

²⁷ Observación de la AC IT de 23 de mayo de 2023 como respuesta a las consultas informales del IMI de la AC IE (véase la nota a pie de página 9). Más concretamente, según la AC IT, «es como si el responsable del tratamiento trasladara la carga de la prueba en relación con el interés legítimo como base jurídica del tratamiento a los interesados, quienes, por el contrario, deberían intervenir como actores clave en los dos pasos siguientes de la prueba del interés legítimo, es decir, a la hora de evaluar la necesidad del tratamiento y realizar el ejercicio de ponderación requerido» (Observación de la AC IT de 23 de mayo de 2023, p. 2). La AC IT también subrayó que «las operaciones de tratamiento que sustentan el uso de la publicidad comportamental en línea deben

11. La AC IE compartió con Meta IE las observaciones recibidas de las ACI e invitó a Meta IE a presentar observaciones sobre estos puntos de vista a más tardar el 2 de junio de 2023²⁸.
12. El 30 de mayo de 2023, la AC NL envió a la AC IE una solicitud de asistencia mutua con arreglo al artículo 61 del RGPD (en lo sucesivo, la «**solicitud de asistencia mutua de la AC NL**») en la que pedía a la AC IE que presentara su conclusión sobre si Meta IE podía basarse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, su conclusión sobre si Meta IE cumple las Decisiones de la AC IE y sobre un plazo en el que se adoptarán las medidas adecuadas y oportunas para garantizar que Meta IE actúe de conformidad con el artículo 6 del RGPD²⁹.
13. El 31 de mayo de 2023, la AC IE facilitó una actualización a todas las ACI a través de las consultas informales del IMI de la AC IE (en lo sucesivo, la «**actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023**»), informándoles sobre la solicitud de asistencia mutua de la AC NL y subrayando que estará en condiciones de completar su propia evaluación de los informes de cumplimiento de Meta IE y compartir su evaluación con la AC NO y la AC NL (que presentaron solicitudes con arreglo al artículo 61 del RGPD) y con todas las demás ACI para finales de junio de 2023. En particular, la AC IE indicó que había «recibido todas las evaluaciones de las ACI» y «las había remitido a [Meta IE] para que tuviera en cuenta las opiniones expresadas y detallara cualquier cambio que se proponga aplicar a raíz de las evaluaciones de las ACI». Además, la AC IE declaró que «completará su propia evaluación de los informes de cumplimiento de [Meta IE]» tras recibir la respuesta de Meta IE. La AC IE también declaró que «estará en condiciones de completar su propia evaluación de los informes de cumplimiento de [Meta IE] y de compartir su evaluación con las autoridades de control de Noruega y los Países Bajos (ambas han presentado solicitudes de asistencia mutua con arreglo al artículo 61) y con las demás ACI para finales de junio de 2023».
14. Asimismo, el 31 de mayo de 2023, Meta IE envió una carta a la AC IE en la que exponía sus puntos de vista y observaciones sobre el proceso seguido por la AC IE y pedía una prórroga de su plazo para proporcionar una respuesta. En este contexto, también formuló algunos comentarios a la AC IE sobre las observaciones de las ACI y algunas observaciones preliminares sobre las solicitudes de medidas de ejecución urgentes de algunas ACI.
15. El 2 de junio de 2023, la AC IE respondió a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO. En el formulario de notificación utilizado, la AC IE declaró que no podía satisfacer la solicitud (marcando un recuadro de texto precodificado) e invitó a la AC NO a examinar la «respuesta detallada actualizada por la [AC IE]» en las consultas informales del IMI de la AC IE (véase el apartado 13).
16. El 9 de junio de 2023, la AC NO respondió a la AC IE, a través del flujo del IMI de la AC IE relativo a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO, preguntando si la AC IE podía «compartir sus reflexiones preliminares o indicar de forma no vinculante si podría estar inclinada a seguir [la solicitud de asistencia

ampararse de manera más adecuada en el consentimiento como base jurídica en el sentido del artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD» (p. 3).

²⁸ El 12 de mayo de 2023 y el 16 de mayo de 2023, la AC IE envió dos cartas a Meta IE, facilitándole las primeras respuestas recibidas de las ACI e informándole de que algunas de ellas solicitaban una prórroga del plazo para dar una respuesta. El 25 de mayo de 2023, la AC IE transmitió a Meta IE las últimas observaciones de las ACI con respecto a la manera en que Meta IE cumplía las Decisiones de la AC IE. La AC IE invitó a Meta IE a presentar observaciones a más tardar el 2 de junio antes del final de la jornada laboral. El 26 de mayo de 2023, la AC IE compartió una actualización con todas las ACI, informándoles de que sus respuestas se habían enviado a Meta IE, cuya respuesta se esperaba a más tardar el 2 de junio de 2023.

²⁹ La AC IE facilitó una respuesta el 31 de mayo de 2023. Ese mismo día, la AC IE facilitó una actualización a las ACI de las consultas informales del IMI, que se describe en el apartado siguiente.

mutua de la AC NO]». En el mismo mensaje, la AC NO indicó que, en cualquier caso, esperaría la respuesta de la AC IE hacia finales de junio.

17. El 13 de junio de 2023, la AC IE informó a todas las ACI a través de las consultas informales del IMI de la AC IE de que esperaba a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-252/21 (Meta Platforms Inc./Bundeskartellamt) (en lo sucesivo, la «**sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt**») antes de compartir su evaluación de los informes de cumplimiento de Meta IE³⁰. La AC IE, tomando nota de la solicitud de asistencia mutua de la AC NO y de la AC NL, indicó su intención de finalizar su evaluación lo antes posible tras la sentencia del TJUE, prevista para el 4 de julio de 2023.
18. El 14 de junio de 2023, la AC IE envió una carta a Meta IE en respuesta a su carta de 31 de mayo de 2023. La AC IE explicó su intención de esperar a la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt antes de difundir su evaluación provisional de las medidas adoptadas por Meta IE en el supuesto cumplimiento de las órdenes en las Decisiones de la AC IE, así como los próximos pasos previstos para la emisión del resultado final de la evaluación del cumplimiento. En la misma carta, la AC IE informó a Meta IE de que ya no le exigía presentar alegaciones en respuesta a las observaciones iniciales de las ACI.
19. El 21 de junio de 2023, Meta IE compartió con la AC IE sus puntos de vista sobre las preocupaciones planteadas por algunas de las ACI y sobre posibles procedimientos urgentes. El 23 de junio de 2023, la AC IE compartió a través de las consultas informales del IMI la comunicación recibida de Meta IE el 21 de junio de 2023. La AC IE declaró que Meta IE especificaba que esta comunicación se entiende sin perjuicio de la posición de Meta IE de que había ajustado su tratamiento a lo ordenado en las Decisiones de la AC IE.
20. El 30 de junio de 2023, Meta IE compartió por carta información adicional con la AC IE en relación con la evaluación de la conformidad propuesta por la AC IE. En esta carta, Meta IE expuso sus puntos de vista sobre los próximos pasos previstos por la AC IE y proporcionó información y argumentos sobre lo que consideraba malentendidos que sustentaban los puntos de vista facilitados por las autoridades de control interesadas sobre los informes de cumplimiento de Meta IE³¹.
21. El 4 de julio de 2023, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó la sentencia en el asunto Bundeskartellamt³². El 6 de julio de 2023, la AC IE indicó a todas las ACI a través de las consultas informales del IMI de la AC IE que estaba considerando dicha sentencia en el contexto de la finalización

³⁰ El TJUE acababa de anunciar que dictaría la sentencia antes de que la AC IE diera esta actualización a las ACI.

³¹ Carta de Meta IE a la AC IE de 30 de junio de 2023. Las observaciones de Meta IE sobre los próximos pasos previstos por la AC IE están disponibles en los apartados 1 a 3 de esta carta. Meta IE también facilitó aclaraciones, información y argumentos sobre lo que consideraba malentendidos que sustentaban los puntos de vista facilitados por las ACI sobre los informes de cumplimiento de Meta IE en el apartado 7. A modo de ejemplo, Meta IE declaró que «no lleva a cabo un ejercicio de "ponderación" al recibir una objeción válida», que las Decisiones de la AC IE solo se aplican al tratamiento con fines de publicidad comportamental (y no al tratamiento de información no comportamental con fines publicitarios), y que la evaluación del «tratamiento con fines de publicidad comportamental» solo se refiere a los datos relativos a la actividad en Facebook e Instagram (datos de la plataforma). Meta IE también aclaró que se basa en el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD para tratar la información facilitada a Meta IE por socios publicitarios terceros («datos fuera de plataforma») con el fin de mostrar anuncios personalizados.

³² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de julio de 2023, Meta Platforms Inc./Bundeskartellamt, C-252/21, EU:C:2023:537 (en lo sucesivo, la «sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt»).

de su evaluación provisional de las medidas adoptadas por Meta IE en el supuesto cumplimiento de las Decisiones de la AC IE³³.

22. El 11 de julio de 2023, la AC IE publicó un documento de posición provisional (en lo sucesivo, el «**documento de posición provisional de la AC IE**») en el que concluía de forma preliminar que Meta IE no había cumplido las órdenes de las Decisiones de la AC IE, y lo compartió con las ACI junto con una carta de 30 de junio de 2023 recibida de Meta IE³⁴. La AC IE invitó a las ACI a compartir sus puntos de vista sobre el documento de posición provisional de la AC IE a más tardar el 21 de julio de 2023³⁵.
23. Entre el 20 y el 21 de julio de 2023, dos ACI compartieron sus puntos de vista sobre el documento de posición provisional de la AC IE a través de las consultas informales de la AC IE³⁶. La AC IE compartió los puntos de vista de estas ACI con Meta IE el 21 de julio de 2023.
24. El 14 de julio de 2023, la AC NO impuso una prohibición temporal a Meta IE y Facebook Norway AS («**Facebook Norway**») en relación con el tratamiento de datos personales de interesados en Noruega para publicidad comportamental para la que Meta IE se basa en el artículo 6, apartado 1, letra b), o en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD (en lo sucesivo, la «**Orden de la AC NO**» o las «**medidas provisionales**»). Ese mismo día, la AC NO informó por correo electrónico a la AC IE de las medidas provisionales adoptadas sobre la base del artículo 66, apartado 1, del RGPD. El 7 de agosto de 2023, la AC NO rechazó la solicitud de Meta IE y Facebook Norway de aplazar la aplicación de la Orden de Prohibición temporal anteriormente mencionada.
25. El 20 de julio de 2023, la AC IE compartió una actualización con las ACI a través de las consultas informales de la AC IE, informando a las ACI de sus puntos de vista sobre la Orden de la AC NO. También declaró que no pretendía negarse a dar cumplimiento a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO, ya que esto fue consecuencia de haber marcado «incorrectamente (e inadvertidamente)» una casilla y que, en su opinión, su comunicación a la AC NO de 2 de junio de 2023 se refería a dos documentos compartidos con todas las ACI el 31 de mayo de 2023³⁷, que «se referían al objeto de la [solicitud de asistencia mutua] de la AC NO» y que «se comprometían claramente con el fondo de la [solicitud de asistencia mutua] de la AC NO [...]».
26. El 24 de julio de 2023, la AC NO respondió a las preguntas de un político del Parlamento nacional irlandés sobre la solicitud de asistencia mutua de la AC NO. En su respuesta, la AC NO describe la respuesta proporcionada por la AC IE a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO y explica las razones en las que se basa la adopción de las medidas provisionales, expresando su preocupación por el hecho

³³ En la misma comunicación, la AC IE también indicó que esperaba estar en condiciones de difundir su evaluación provisional la semana siguiente y que, a continuación, concedería a las ACI un plazo de diez días para responder. Si bien la AC NO y la AC IE indicaron que esta actualización se produjo el 5 de julio de 2023, según los informes del IMI relativos a las consultas informales de la AC IE, esta actualización parece haberse enviado el 6 de julio de 2023.

³⁴ Esta carta ya se mencionó en el apartado 20.

La AC IE compartió esta actualización a través de las consultas informales del IMI de la AC IE. Junto con el documento de posición provisional de la AC IE y la carta de Meta IE a la AC IE de 30 de junio de 2023, la AC IE también compartió de nuevo los informes de cumplimiento de Meta IE (ya compartidos el 5 de abril de 2023 con las ACI).

³⁵ En la misma comunicación, la AC IE también indicó que facilitaría los puntos de vista de las ACI sobre el documento de posición provisional de la AC IE a Meta IE invitándola a presentar sus observaciones a más tardar el 4 de agosto de 2023.

³⁶ La AC NL compartió sus puntos de vista a través de un documento adjunto el 20 de julio de 2023 y la AC DE Hamburgo a través de un documento adjunto el 21 de julio de 2023.

³⁷ Véase el apartado 13.

de que «aunque está muy claro que [Meta IE] no cumple el RGPD, no adoptar medidas de ejecución específicas y resueltas conduciría a un juego del gato y el ratón en el que [Meta IE] podría eludir el cumplimiento indefinidamente» y que «limitarse a declarar que [Meta IE] no cumple el RGPD [...] sin imponer ninguna orden específica que especifique lo que [Meta IE] debe hacer potencialmente para cumplir la ley y en qué fecha, permitirá a [Meta IE] retrasar aún más el cumplimiento».

27. El 27 de julio de 2023, Meta IE envió una carta a la AC IE en la que declaraba que tenía la intención de basar su tratamiento con fines de publicidad comportamental³⁸ en el consentimiento (artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD) (mediante la «**propuesta de consentimiento de Meta IE**») [REDACTED]
- [REDACTED]³⁹. La AC IE compartió esta carta con las ACI a través de las consultas informales del IMI de la AC IE.
28. El mismo día, Meta IE envió una carta a la AC NO en la que hacía referencia a la carta enviada a la AC IE y solicitaba a la AC NO que levantara las medidas provisionales a la luz de los compromisos de Meta IE con la ACP para garantizar el cumplimiento basándose en el consentimiento.
29. El 1 de agosto de 2023, la AC IE respondió a Meta IE tomando nota de la intención de esta de aplicar las medidas necesarias para poder basarse en el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD [REDACTED]
- [REDACTED]⁴⁰.
30. Mientras tanto, el 1 de agosto de 2023, Meta IE y Facebook Norway presentaron una reclamación ante la AC NO solicitando que levantara la Orden de la AC NO. El 3 de agosto de 2023, la AC NO rechazó esta reclamación y, al día siguiente, la AC NO envió una carta a Meta IE y Facebook Norway solicitando confirmación de si se cumpliría la Orden de la AC NO.
31. El 4 de agosto de 2023, Meta IE presentó su respuesta al documento de posición provisional de la AC IE. En la misma fecha, Meta IE y Facebook Norway respondieron a la AC NO que, en su opinión, habían cumplido la Orden de la AC NO y solicitaron al Tribunal de Distrito de Oslo que dictara una orden judicial cautelar contra la Orden de la AC NO.
32. El 7 de agosto de 2023, la AC NO decidió imponer una multa coercitiva a Meta IE y Facebook Norway por el incumplimiento de la Orden de la AC NO. El 14 de agosto de 2023, Meta IE solicitó el aplazamiento de la aplicación de la multa coercitiva impuesta a Meta IE y Facebook Norway, al menos hasta que el Tribunal de Distrito de Oslo se pronunciara sobre las solicitudes de medidas cautelares de

³⁸ [REDACTED]

³⁹ [REDACTED]

⁴⁰ La AC IE compartió esta carta con las ACI a través de las consultas informales del IMI de la AC IE. La AC IE también destacó que toda la correspondencia de Meta IE debe tratarse como confidencial.

Meta IE y Facebook Norway. El 25 de agosto de 2023, la AC NO rechazó la solicitud de Meta IE y Facebook Norway de aplazar la ejecución de la multa coercitiva.

33. El 8 de agosto de 2023, Meta IE y Facebook Norway enviaron una carta al Ministerio de Administración Local y Desarrollo Regional de Noruega, pidiéndole que examinara las reclamaciones de Meta IE y Facebook Norway contra la Orden de la AC NO presentadas a la AC NO el 1 de agosto de 2023⁴¹. El Ministerio de Administración Local y Desarrollo Regional de Noruega respondió el 10 de agosto de 2023, negándose a dar curso a la solicitud e indicando que no tenía autoridad para tramitar las reclamaciones contra la Orden de la AC NO.
34. El 10 de agosto de 2023, Meta IE envió una carta a la AC IE [REDACTED]
[REDACTED]
puso de manifiesto su preocupación por el procedimiento del artículo 66 del RGPD derivado de las medidas provisionales y que se desarrolla en paralelo al proceso dirigido por la AC IE.
35. La AC IE respondió el 11 de agosto de 2023. En su carta, la AC IE [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] destacó que consideraba que no le correspondía cuestionar la decisión de la AC NO de activar la aplicación del procedimiento de urgencia y que el procedimiento del artículo 66 del RGPD seguiría su propio curso.
36. El procedimiento relativo a la solicitud de medida cautelar presentada ante el Tribunal de Distrito de Oslo siguió desarrollándose y las partes presentaron alegaciones por escrito⁴².
37. [REDACTED]

⁴¹ Meta IE sostuvo que el Ministerio debería haber declarado válida la reclamación y que la decisión debería haberse derogado, indicando que «la auditoría no dio a [Meta IE] la notificación necesaria de las acciones propuestas y no dio a [Meta IE] la oportunidad necesaria de ser oída». Además, Facebook Norway opinaba que la AC NO les indicaba erróneamente como destinatarios de la decisión.

⁴² Los días 10 y 11 de agosto de 2023, respectivamente, Meta IE y Facebook Norway y la AC NO presentaron sus alegaciones escritas ante el Tribunal de Distrito de Oslo. Meta IE solicitó medidas cautelares para evitar perjuicios tras una supuesta decisión administrativa inválida y Facebook Norway alegó que la justificación de la AC NO era inadecuada. La AC NO respondió a la solicitud de medida cautelar alegando, entre otras cosas, que no había ningún error en el tratamiento del caso que pudiera haber afectado al contenido de la decisión, que se cumplían las condiciones de las medidas urgentes para adoptar su decisión, que la decisión no violaba el artículo 84 del RGPD (proporcionalidad) y que una medida cautelar del Tribunal de Distrito de Oslo habría estado en manifiesta disparidad con los daños o inconvenientes que se habrían infligido a Noruega. A continuación, Meta IE presentó nuevas alegaciones por escrito ante el Tribunal de Distrito de Oslo el 14 de agosto de 2023. El 15 de agosto de 2023, Meta IE y Facebook Norway presentaron una reclamación contra la AC NO por haber desestimado su reclamación. Meta IE y Facebook Norway reiteran que el recurso ante el Ministerio debe ser admisible y que tienen derecho a recurrir la decisión del Ministerio (contraria a la declaración del Ministerio) de acuerdo con el derecho administrativo. El 16 de agosto de 2023, la AC NO presentó nuevas alegaciones por escrito ante el Tribunal de Distrito de Oslo, mientras que Meta IE y Facebook Norway presentaron sus alegaciones escritas adicionales el 18 de agosto de 2023.

43.

38. El 18 de agosto de 2023, la AC IE compartió con todas las ACI su documento de posición final (en lo sucesivo, el «**documento de posición final de la AC IE**»), en el que la AC IE concluyó que Meta IE no había demostrado el cumplimiento de las órdenes de las Decisiones de la AC IE⁴⁴. La AC IE también indicó su opinión de que, a la luz de la propuesta de consentimiento de Meta IE, es justo y razonable dar a Meta IE la oportunidad de demostrar que puede basarse en el consentimiento como base legal en lugar de adoptar medidas de ejecución⁴⁵.
39. El 25 de agosto de 2023, Meta IE y Facebook Norway presentaron, cada una, a la AC NO sus observaciones sobre la solicitud prevista por la AC NO de una decisión vinculante urgente del CEPD con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, que se especificaba en la Orden de la AC NO.
40. El 28 de agosto de 2023, Meta IE y Facebook Norway presentaron una reclamación contra la AC NO relativa a la multa coercitiva que les había impuesto. Meta IE y Facebook Norway pidieron a la AC NO que revocara la decisión de ejecución o, al menos, que redujera el importe.
41. El 6 de septiembre de 2023, el Tribunal de Distrito de Oslo decidió no estimar las peticiones de Meta IE y Facebook Norway de adoptar medidas cautelares contra la Orden de la AC NO.
- 42.

46.

43.

fecha límite.

⁴⁴ Junto con el documento de posición final de la AC IE, la AC IE compartió con las ACI los mismos materiales de apoyo que se compartieron junto con el documento de posición provisional de la AC IE. Véase el apartado 22. Asimismo, el 17 de agosto de 2023, la AC IE facilitó una actualización a todas las ACI a través de las consultas informales del IMI de la AC IE y les informó principalmente de que las copias de las comunicaciones pertinentes en las que la AC IE era parte se transmitieron a la AC NO y a Meta IE para garantizar que ambas partes estuvieran en condiciones de presentar toda la serie de comunicaciones ante el Tribunal de Distrito de Oslo.

⁴⁵ Documento de posición final de la AC IE, apartado 9.2.

4

43.

[REDACTED]

47.

44. El 21 de septiembre de 2023, la AC NO envió una carta a la AC IE en la que exponía sus puntos de vista sobre la situación actual. Más concretamente, la AC NO declaró que consideraba que seguía existiendo una necesidad urgente de prohibir el tratamiento ilícito de datos personales llevado a cabo por Meta IE a pesar de la propuesta de consentimiento de Meta IE⁴⁸, y que tal prohibición [REDACTED] [REDACTED] representaría más bien un incentivo para que Meta IE ajustara rápidamente el tratamiento a las normas⁴⁹. Así pues, la AC NO pidió a la AC IE que reconsiderara su posición, expuesta en el documento de posición final de la AC IE, de que las medidas de ejecución no son necesarias en este momento⁵⁰. La carta también mencionaba que la AC NO solicitó observaciones de Meta IE sobre su intención de solicitar al CEPD una decisión vinculante urgente, pero que podría considerar no presentar dicha solicitud en caso de que la AC IE decida adoptar medidas de ejecución⁵¹.
45. El 26 de septiembre de 2023, Meta IE y Facebook Norway presentaron observaciones en relación con la solicitud de la AC NO de una decisión vinculante urgente del CEPD y la AC NO presentó su solicitud al CEPD en el IMI. A continuación se ofrece más información al respecto⁵².
46. El 27 de septiembre de 2023, la AC IE respondió a la carta de la AC NO de 21 de septiembre de 2023, en la que exponía sus puntos de vista sobre la posición y la línea de actuación de la AC NO. Más concretamente, la AC IE recordó que el CEPD se negó explícitamente a dar instrucciones a la AC IE para que impusiera una prohibición temporal en las Decisiones vinculantes del CEPD y explicó que cada una de las Decisiones de la AC IE «preveía medidas de ejecución, a saber, las órdenes de cumplimiento, en virtud de las cuales las propuestas de [Meta IE] para la adopción de una o varias bases jurídicas alternativas para las [operaciones de tratamiento en cuestión] se evaluarían, y que se dictaminaría, según sus respectivos méritos»⁵³. La AC IE también expresó la opinión de que «es inexacto sugerir que la [AC IE] podría imponer una prohibición inmediata del tratamiento, al tiempo que sigue avanzando en su evaluación del modelo de consentimiento propuesto por [Meta IE], en conjunción con sus colegas de la ACI»⁵⁴.

47.

[REDACTED]

⁴⁸ Carta de la AC NO a la AC IE de 21 de septiembre de 2023, p. 2.

[REDACTED]

⁴⁹ Carta de la AC NO a la AC IE de 21 de septiembre de 2023, p. 3.

⁵⁰ Carta de la AC NO a la AC IE de 21 de septiembre de 2023, p. 3.

⁵¹ Carta de la AC NO a la AC IE de 21 de septiembre de 2023, p. 3.

⁵² Véase el apartado 67.

⁵³ Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 3.

⁵⁴ Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 4.

47. El 11 de octubre de 2023, la AC NO respondió a la carta de la AC IE de 27 de septiembre de 2023. En esta carta, la AC NO expresó su preocupación por el hecho de que, a pesar de que la ACP y las ACI «coincidían en que [Meta IE] no puede basar el tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental en el artículo 6, apartado 1, letra b), o en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, [Meta IE] sigue infringiendo el artículo 6, apartado 1, del RGPD y las [Decisiones de la AC IE], y dicha infracción sigue tolerándose»⁵⁵. La AC NO reiteró su opinión de que «pueden y deben imponerse medidas correctoras a [Meta IE] lo antes posible para poner fin a las actuales actividades ilegales de tratamiento [de Meta IE]»⁵⁶.
48. La AC IE respondió el 13 de octubre de 2023. En su carta, la AC IE alegó que la solicitud de la AC NO al CEPD equivale, en esencia, a una demanda de medidas de ejecución contra la AC IE por su (supuesta) falta de ejecución de las Decisiones de la AC IE y a un intento de utilizar el procedimiento del artículo 66 del RGPD como medio para obtener una orden del CEPD para obligar a la AC IE a imponer una prohibición a escala del EEE al tratamiento de datos personales por parte de Meta IE con fines de publicidad comportamental⁵⁷. La AC IE también expresó su opinión de que había puesto en marcha un procedimiento de ejecución a raíz de las Decisiones de la AC IE, en consonancia con las Decisiones vinculantes del CEPD⁵⁸.
49. El 16 de octubre de 2023, Meta IE y Facebook Norway iniciaron un procedimiento judicial ante el Tribunal de Distrito de Oslo para solicitar la invalidación de la Orden de la AC NO.

1.2 Presentación de la solicitud al CEPD y actos conexos

50. Como se ha mencionado anteriormente, el 26 de septiembre de 2023, la AC NO utilizó el IMI para solicitar al CEPD que adoptara una decisión vinculante urgente con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, con el efecto de ordenar la aplicación de medidas definitivas (en lo sucesivo, la «**solicitud de AC NO al CEPD**» o la «**solicitud al CEPD**»).
51. Tras la presentación de la solicitud de la AC NO al CEPD, la Secretaría del CEPD evaluó la exhaustividad del expediente en nombre del presidente del CEPD.
52. En el contexto de la evaluación de la exhaustividad del expediente, la Secretaría del CEPD se puso en contacto con la AC NO el 4 de octubre de 2023 y el 11 de octubre de 2023 solicitando más documentos y aclaraciones. En ambos casos, la AC NO respondió el mismo día aportando aclaraciones y cargando documentos adicionales en el IMI.
53. La Secretaría del CEPD también se puso en contacto con la AC IE el 5 de octubre de 2023, solicitando documentos y aclaraciones adicionales. A raíz de una solicitud enviada por la AC IE para ampliar el plazo inicialmente fijado el 6 de octubre, la Secretaría del CEPD amplió dicho plazo hasta el 9 de octubre de 2023. El 9 de octubre, la AC IE respondió adjuntando algunos de los documentos adicionales y aportando algunas aclaraciones. Sobre la base de la respuesta, la Secretaría del CEPD solicitó ese mismo día información adicional y facilitó aclaraciones sobre las preguntas que había formulado anteriormente. El 10 de octubre de 2023, la AC IE respondió al correo electrónico de la Secretaría del CEPD de 9 de octubre de 2023, destacando la necesidad de disponer del tiempo adecuado para llevar

⁵⁵ Carta de la AC NO a la AC IE de 11 de octubre de 2023, p. 1.

⁵⁶ Carta de la AC NO a la AC IE de 11 de octubre de 2023, p. 1.

⁵⁷ Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, pp. 2 y 3, en la que la AC IE también afirma que: «si bien, sin perjuicio de los litigios en curso en Noruega, la filial noruega de [Meta IE] acumula diariamente pasivos por referencia a la multa recientemente aplicada por la AC NO, las operaciones de tratamiento de [Meta IE], en lo que se refiere a la publicidad comportamental permanecen sin cambios en este punto».

⁵⁸ Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, pp. 3 a 6.

a cabo las verificaciones. El 11 de octubre de 2023, la Secretaría del CEPD respondió al correo electrónico de la AC IE en el que se señalaban determinados puntos como cuestiones prioritarias. El 12 de octubre de 2023, la AC IE respondió a la solicitud de la Secretaría del CEPD aportando varios documentos y aclaraciones.

54. Una cuestión de especial importancia que fue examinada por la Secretaría del CEPD fue el derecho a una buena administración, tal como exige el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, la «**Carta**»). En la sección 3 de la presente decisión vinculante urgente se ofrecen más detalles sobre este tema.
55. El 12 de octubre de 2023, la decisión sobre la integridad del expediente fue adoptada por el presidente del CEPD y el 13 de octubre de 2023 por la AC NO, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, del Reglamento interno del CEPD. La Secretaría del CEPD distribuyó el expediente a todos los miembros del CEPD el 13 de octubre de 2023.
56. El 17 de octubre de 2023, a raíz de una solicitud de la AC IE de incluir una carta adicional enviada por la AC IE a la AC NO el 13 de octubre de 2023, el CEPD decidió incluirla en el expediente, sobre la base del artículo 11, apartado 2, de su Reglamento interno.

2 COMPETENCIA DEL CEPD PARA ADOPTAR UNA DECISIÓN VINCULANTE URGENTE CON ARREGLO AL ARTÍCULO 66, APARTADO 2, DEL RGPD

57. El CEPD es competente para adoptar una decisión vinculante urgente con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD en la medida en que se cumplan las siguientes condiciones: una AC ha adoptado medidas provisionales de conformidad con el artículo 66, apartado 1, del RGPD, y existe una solicitud de dicha AC de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD⁵⁹.

2.1 La AC ha adoptado medidas provisionales con arreglo al artículo 66, apartado 1, del RGPD

58. El 14 de julio de 2023, la AC NO adoptó medidas provisionales de conformidad con el artículo 66, apartado 1, del RGPD, que prohibían a Meta IE tratar los datos personales de los interesados residentes en Noruega para orientar anuncios publicitarios sobre la base del comportamiento observado, para lo cual Meta IE se basa en el artículo 6, apartado 1, letra b), o en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD.
59. Por lo tanto, el CEPD considera que esta condición se cumple.

2.2 Existencia de una solicitud con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD procedente de una AC del EEE

⁵⁹ Véase el artículo 66, apartado 2, del RGPD y la Decisión vinculante urgente 01/2021 sobre la solicitud, con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, de la Autoridad de Control de Hamburgo (Alemania) para ordenar la adopción de medidas definitivas en relación con Facebook Ireland Limited (en lo sucesivo, la «**Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD**»), adoptada el 12 de julio de 2021, sección 2.

60. El 26 de septiembre de 2023, la AC NO solicitó al CEPD que adoptara una decisión vinculante urgente de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD y, para ello, presentó una solicitud formal en el sistema IMI (artículo 17 del Reglamento interno del CEPD).
61. Por lo tanto, el CEPD considera que esta condición se cumple.

2.3 Conclusión

62. El CEPD concluye que es competente para adoptar una decisión vinculante urgente con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD.

3 DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

63. El CEPD está sujeto al artículo 41 de la Carta (derecho a una buena administración). Esto también se refleja en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento interno del CEPD.
64. De forma similar a lo dispuesto en el artículo 65, apartado 2, del RGPD, una decisión vinculante urgente del CEPD se dirige a la autoridad de control principal y a todas las autoridades de control interesadas, y es vinculante para ellas⁶⁰. No tiene por objeto dirigirse directamente a terceros.
65. No obstante, el CEPD evaluó si Meta IE y Facebook Norway conocían todos los documentos que recibió y que debían utilizarse para adoptar su decisión, y si se ofreció a Meta IE y Facebook Norway la oportunidad de ejercer su derecho a ser oídas sobre todos los elementos de hecho y de derecho que el CEPD debía utilizar para adoptar su decisión.
66. A este respecto, la AC NO informó a la Secretaría del CEPD de que puso a disposición de Meta IE y Facebook Norway todos los documentos que presentó al CEPD. Los demás documentos (presentados por la AC IE), si no eran ya conocidos por las empresas, fueron puestos a su disposición por la Secretaría del CEPD mediante las cartas de 13 de octubre de 2023⁶¹ y 18 de octubre de 2023⁶².
67. El 17 de septiembre de 2023, la AC NO remitió una carta a Meta IE y Facebook Norway en la que pedía que presentaran sus observaciones sobre su proyecto de solicitud de una decisión vinculante urgente del CEPD con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD. Tras las prórrogas del plazo inicialmente fijado, estas observaciones se presentaron el 26 de septiembre de 2023 (en lo sucesivo, las «**observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023**» y las «**observaciones de Facebook Norway de 26 de septiembre de 2023**»). Estas observaciones también adjuntaban las observaciones previas de Meta IE y Facebook Norway de 25 de agosto de 2023 relativas a la intención de la AC NO de solicitar una decisión vinculante urgente del CEPD (las «**observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023**» y las «**observaciones de Facebook Norway de 25 de agosto de 2023**»). Además de estas observaciones, el expediente presentado al CEPD también incluía varios documentos elaborados por Meta IE o Facebook Norway en el contexto de la evaluación del cumplimiento de las Decisiones de la AC IE o en el contexto de los procedimientos judiciales relativos a la Orden de la AC NO⁶³, en los que se aclararon

⁶⁰ Artículo 65, apartado 2, del RGPD. De conformidad con el artículo 66, apartado 4, del RGPD, esta disposición no se aplica al plazo de adopción; por lo tanto, se aplica plenamente la última frase del artículo 65, apartado 2, del RGPD.

⁶¹ Carta del presidente del CEPD a Meta IE y Facebook Norway de 13 de octubre de 2023.

⁶² Carta del presidente del CEPD a Meta IE y Facebook Norway de 18 de octubre de 2023.

⁶³ A modo de ejemplo, estos documentos incluían la carta de Meta IE a la AC IE de 31 de mayo de 2023, la carta de Meta IE a la AC IE de 21 de junio de 2023, la carta de Meta IE a la AC IE de 30 de junio de 2023, la respuesta

las posiciones de Meta IE y Facebook Norway con respecto a los elementos que estaba considerando el CEPD.

68. Sobre la base de la evaluación realizada por la Secretaría del CEPD, Meta IE y Facebook Norway aún no habían tenido la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista sobre algunos elementos de hecho y de derecho incluidos en algunos documentos del expediente que debía utilizar el CEPD para tomar su decisión. Mediante carta de 13 de octubre de 2023⁶⁴, el presidente del CEPD invitó a Meta IE y Facebook Norway a presentar observaciones por escrito al CEPD sobre estos elementos. Meta IE y Facebook Norway presentaron estas observaciones, junto con anexos, el 16 de octubre de 2023 (las «**observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023**» y las «**observaciones de Facebook Norway de 16 de octubre de 2023**»)⁶⁵ y posteriormente se añadieron al expediente.
69. El 18 de octubre de 2023, el presidente del CEPD envió una nueva carta a Meta IE y Facebook Norway informándoles del documento añadido al expediente el 17 de octubre de 2023 y les daba la oportunidad de presentar observaciones por escrito al respecto. Meta IE y Facebook Norway presentaron observaciones escritas el 19 de octubre de 2023 (las «**observaciones de Meta IE y Facebook Norway de 19 de octubre de 2023**»), que se añadieron al expediente.
70. El CEPD señala que a Meta IE y Facebook Norway se les dio la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre todos los elementos de hecho y de Derecho utilizados por el CEPD para tomar esta decisión. Por lo tanto, en caso de que se considerara que Meta IE y Facebook Norway tienen derecho a ser oídas en este procedimiento, este sería en cualquier caso plenamente respetado.

4 SOBRE LA NECESIDAD DE SOLICITAR MEDIDAS DEFINITIVAS

71. El CEPD considera que, para que se adopte una decisión vinculante urgente con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD para ordenar medidas definitivas, deben cumplirse dos condiciones acumulativas: la existencia de una o varias infracciones y la existencia de una situación de urgencia que justifique una excepción al procedimiento regular de cooperación.
72. Por consiguiente, las secciones siguientes evalúan en primer lugar la existencia de infracciones (sección 4.1) y, a continuación, la existencia de una situación de urgencia (sección 4.2).

4.1 Sobre la existencia de infracciones

de Meta IE al documento de posición provisional de la AC IE de 4 de agosto de 2023, la carta de Meta IE a la AC IE de 27 de julio de 2023 y la carta de Meta IE a la AC NO de 27 de julio de 2023.

⁶⁴ Carta del presidente del CEPD a Meta IE y Facebook Norway de 13 de octubre de 2023, en la que responde a su carta de 28 de septiembre de 2023 en la que solicitaban que se concediera a Meta IE y Facebook Norway acceso a los documentos del expediente administrativo, y se les brindara la oportunidad de presentar observaciones tras revisar el expediente antes de que el CEPD adoptara una decisión definitiva.

⁶⁵ El 18 de octubre de 2023, Meta IE y Facebook Norway facilitaron nuevas versiones de dos de sus anexos. En estas cartas de 16 de octubre de 2023, Meta IE y Facebook Norway también informaron al CEPD de que habían presentado una reclamación ante el Tribunal de Distrito de Oslo para impugnar e invalidar la Orden de la AC NO en cuanto al fondo.

4.1.1 Sobre la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD

4.1.1.1 Resumen de la postura general de la AC NO

73. La AC NO solicitó al CEPD que adoptara una decisión vinculante urgente por la que se ordenara la adopción de medidas definitivas en todo el EEE para garantizar que «los datos personales no se traten para publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), o del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD en el contexto de los servicios»⁶⁶. En la solicitud de la AC NO al CEPD, la AC NO define «publicidad comportamental» como «anuncios orientados en función del comportamiento observado»⁶⁷. En opinión de la AC NO, esto incluye los «anuncios orientados sobre la base de las inferencias extraídas del comportamiento observado, así como sobre la base de los movimientos de los interesados, la ubicación estimada y el modo en que los interesados interactúan con los anuncios y los contenidos generados por los usuarios»⁶⁸. Esta definición está en consonancia con su comprensión del ámbito de aplicación de las Decisiones de la AC IE⁶⁹.
74. En la solicitud de la AC NO al CEPD, la AC NO afirma que «[Meta IE] no ha garantizado el cumplimiento de [...] [las Decisiones de la AC IE]»⁷⁰. Según la AC NO, existe consenso entre las ACI de que el tratamiento de datos personales por parte de Meta IE con fines de publicidad comportamental infrinja actualmente el RGPD, y en particular su artículo 6, apartado 1, letra b), y su artículo 6, apartado 1, letra f), y el deber de cumplir las decisiones de las AC⁷¹.
75. El análisis de la AC NO se basa en los siguientes elementos:
- A pesar de las Decisiones de la AC IE, Meta IE sigue basándose en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD para tratar 1) información sobre la ubicación, incluida la localización GPS, la actividad de los interesados en los productos Meta y los lugares a los que les gusta ir y las empresas y personas cercanas a los mismos; y 2) información sobre los anuncios que Meta IE muestra y cómo interactúan los interesados con dichos anuncios; con fines de publicidad comportamental⁷².
 - Meta IE se basa en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para tratar algunos datos personales con fines de publicidad comportamental, sin embargo, no es una base jurídica adecuada para este tratamiento⁷³.
 - La AC IE también considera que Meta IE no ha demostrado que tenga una base lícita para tratar datos de comportamiento de la plataforma con fines de publicidad comportamental⁷⁴, y no facilitó ninguna documentación que confirmara que ha dejado de tratar datos personales con

⁶⁶ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

⁶⁷ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

⁶⁸ Solicitud de la AC NO al CEPD, pp. 3 y 4, en referencia a la Orden de la AC NO.

⁶⁹ Orden de la AC NO, p. 3.

⁷⁰ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

⁷¹ Solicitud de la AC NO al CEPD, pp. 5 a 7.

⁷² Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 4, que se refiere a la Orden de la AC NO. Véase también la Orden de la AC NO, sección 7.2.1.1.

⁷³ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 4. La solicitud de la AC NO al CEPD solo menciona que Meta IE cambió su base jurídica para «**parte de su tratamiento**» de datos personales. Meta IE aclara en su carta a la AC IE de 30 de junio de 2023 que estos cambios se refieren a los datos personales recogidos en sus productos (apartado 7.c). En la sección 2.3 de los informes de cumplimiento de Meta IE se ofrece una descripción de estos datos.

⁷⁴ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 5.

finés de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), y del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD⁷⁵.

76. La AC NO afirma que ya se ha dado a Meta IE tiempo suficiente para ajustar su tratamiento al artículo 6, apartado 1, del RGPD, y considera que «[Meta IE] está utilizando estrategias dilatorias»⁷⁶.
77. La AC NO considera que exista información suficiente para que el CEPD pueda concluir que se están produciendo infracciones⁷⁷.

4.1.1.2 *Recurso inadecuado al artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD*

4.1.1.2.1 *Resumen de la postura de la AC NO*

78. La AC NO considera que la infracción por parte de Meta IE del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, en el contexto de sus actividades de tratamiento con fines de publicidad comportamental fue confirmada por las Decisiones vinculantes del CEPD y las Decisiones de la AC IE, que concluyeron, en consonancia con las opiniones expresadas en anteriores directrices del CEPD, que el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD es una base jurídica inadecuada para las actividades de tratamiento con fines de publicidad comportamental, tanto en general como en el caso en cuestión⁷⁸.
79. La AC NO considera que Meta IE ha entendido incorrectamente lo que constituye «tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental» en las Decisiones de la AC IE⁷⁹. Afirma que el tratamiento por parte de Meta IE de los datos de localización de los interesados⁸⁰ y su interacción con los anuncios⁸¹ forma parte del tratamiento de datos personales por parte de Meta IE con fines de publicidad comportamental a que se refieren las Decisiones de la AC IE⁸² y que, con arreglo a dichas decisiones, dicho tratamiento, que se basa en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, es ilícito⁸³.

⁷⁵ Decisión de la AC de imponer una multa coercitiva a Meta IE y Facebook Norway de 7 de agosto de 2023, p. 4.

⁷⁶ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

⁷⁷ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 7.

⁷⁸ Solicitud de la AC NO al CEPD, notas a pie de página 4 y 10, en referencia a las Directrices 8/2020 del CEPD sobre la orientación de los usuarios en redes sociales, apartados 49 y 71.

⁷⁹ Orden de la AC NO, sección 7.2.1.1, p. 14 [en referencia a la Decisión FB de la AC IE, apartado 10.44, letra b), y a la Decisión IG de la AC IE, apartado 417, letra b), respectivamente].

⁸⁰ Según la AC NO, «el uso [que hace Meta IE] de los datos de localización para informar de qué anuncios se muestran a los interesados constituye claramente publicidad comportamental. No tenemos claro en qué se basa la estimación de esta localización, si no es en el comportamiento del interesado». Orden de la AC NO, sección 7.2.1.1, p. 15.

⁸¹ Según la AC NO, «en lo que respecta a la información sobre la interacción de los interesados con los anuncios, entendemos que los interesados pueden hacer clic en "Ocultar anuncio" y que un efecto de ello sería que el anuncio concreto no se muestre de nuevo a ese interesado. Estamos de acuerdo con la afirmación de [Meta IE] expuesta en su escrito de 30 de junio de 2023 de que esto no constituye en sí mismo un tratamiento con fines de publicidad comportamental. Sin embargo, en la medida en que este o cualquier otro tipo de interacción con un anuncio se utilice para informar sobre qué otros anuncios debe ver un interesado, constatamos que el tratamiento de datos personales sí tiene lugar con fines de publicidad comportamental», Orden de la AC NO, sección 7.2.1.1, p. 15.

⁸² Orden de la AC NO, sección 7.2.1.1, p. 15. La AC NO lo indica también en la solicitud de asistencia mutua de la AC NO, p. 5.

⁸³ Orden de la AC NO, p. 15.

4.1.1.2.2 Resumen de la postura del responsable del tratamiento

80. Meta IE afirma que, antes de las Decisiones de la AC IE, se basaba en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, de buena fe y en su «convicción genuina de que era lícito hacerlo»⁸⁴, teniendo en cuenta que diferentes órganos jurisdiccionales nacionales consideraban que Meta IE puede basarse válidamente en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD para tratar datos personales con fines de publicidad comportamental⁸⁵.
81. Meta IE reconoce que las Decisiones de la AC IE concluyeron de manera diferente a estos casos⁸⁶ y alega que desde entonces ha tomado medidas sustanciales para llevar sus actividades de tratamiento a «lo que considera que era el cumplimiento de dichas decisiones»⁸⁷. Meta IE afirma que cambió su base jurídica del artículo 6, apartado 1, letra b), al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para el tratamiento de datos personales recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental para cumplir las Decisiones de la AC IE⁸⁸. Añade que se basa en el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD, para tratar los datos personales obtenidos de socios publicitarios de terceros⁸⁹.
82. En relación con la definición de lo que incluye la publicidad comportamental, Meta IE afirma que su tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental incluye el uso de «información recogida en los productos de Meta sobre el comportamiento de un usuario a lo largo del tiempo con el fin de evaluar y comprender los intereses y preferencias de los usuarios». Según Meta IE, esto incluye señales como «la actividad de un usuario a través de los productos de Meta, la interacción con contenidos como las publicaciones de otros usuarios o las páginas que visitan, las personas y grupos con los que se comunican, o lo que busca el usuario»⁹⁰. Meta IE afirma que trata estos datos personales para evaluar y comprender los intereses y preferencias de los usuarios y proporcionarles publicidad comportamental⁹¹.
83. Sin embargo, Meta IE considera que su tratamiento de a) datos demográficos (incluidos los datos de localización); b) datos de aplicaciones, navegador y datos del dispositivo; c) publicidad mostrada; y d) datos de interacción publicitaria⁹² no constituye publicidad comportamental y, por tanto, queda fuera del ámbito de aplicación de las Decisiones de la AC IE⁹³. A este respecto, Meta IE alega que su tratamiento de dichos datos sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, es válido⁹⁴.

⁸⁴ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, apartado 65.

⁸⁵ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, apartado 65; Alegato escrito el 18 de agosto de 2023 por Meta IE al Tribunal de Distrito de Oslo, p. 6.

⁸⁶ Alegato escrito de 18 de agosto de 2023 de Meta IE al Tribunal de Distrito de Oslo, p. 6.

⁸⁷ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, apartado 65; Alegato escrito de 18 de agosto de 2023 de Meta IE al Tribunal de Distrito de Oslo, p. 6.

⁸⁸ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartados 2.1 y 2.3, e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartados 2.1 y 2.3.

⁸⁹ Estos datos incluyen información procedente de sitios web de terceros, aplicaciones y determinadas interacciones fuera de línea (como las compras). Véase la carta de Meta IE a la AC IE de 30 de junio de 2023, apartado 7.c y la nota a pie de página 150.

⁹⁰ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartado 2.2; Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartado 2.2

⁹¹ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartado 2.2; Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartado 2.2.

⁹² Como se describe en la sección 5.8.2 de los informes de cumplimiento de Meta IE.

⁹³ Solicitud de medida cautelar de Meta IE de 4 de agosto de 2023, p. 27.

⁹⁴ Solicitud de medida cautelar de Meta IE de 4 de agosto de 2023, p. 27.

84.

4.1.1.2.3 Análisis del CEPD

85. Las Decisiones vinculantes del CEPD ordenaron, entre otras cosas, a la AC IE que constatará una infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD, debido a que Meta IE se basó inadecuadamente en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD para tratar datos personales con fines de publicidad comportamental y, por lo tanto, carecía de base jurídica para tratar estos datos con este fin⁹⁶. A este respecto, el CEPD ordenó a la AC IE, en cada una de sus decisiones definitivas, que obligara a Meta IE a ajustar al artículo 6, apartado 1, del RGPD, el tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental, en el contexto de los servicios de Facebook e Instagram, en un plazo de tres meses⁹⁷.
86. Sobre la base de las Decisiones vinculantes del CEPD, las Decisiones de la AC IE ordenaron a Meta IE que ajustara su tratamiento al artículo 6, apartado 1, del RGPD⁹⁸, la AC IE ordenó a Meta IE que adoptara las medidas necesarias para dar cumplimiento al artículo 6, apartado 1, del RGPD y que abordara la conclusión de que Meta IE no está facultada para tratar datos personales con fines publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD⁹⁹. El CEPD señala que la AC IE dejó claro que dicha acción puede incluir, entre otras cosas, la determinación de una base jurídica alternativa basada en el artículo 6, apartado 1, del RGPD¹⁰⁰.
87. En los informes de cumplimiento, Meta IE indicó que cambió su base jurídica en la que se ampara para el tratamiento de datos personales recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental del artículo 6, apartado 1, letra b), al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD a partir del 5 de abril de 2023, que era el plazo para el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE¹⁰¹. Meta IE también afirma que sigue basándose en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD para tratar lo que considera «categorías limitadas de información no comportamental» para mostrar publicidad en Facebook e Instagram¹⁰².
88. En el documento de posición final de la AC IE en el que se evalúa el cumplimiento por parte de Meta IE de las Decisiones de la AC IE y se tienen en cuenta las observaciones recibidas por las ACI sobre dicho cumplimiento, la AC IE abordó dos cuestiones clave relevantes para el propósito de esta parte de la decisión vinculante urgente: la definición de publicidad comportamental y si el tratamiento de Meta

95.

⁹⁶ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartados 133 y 484; Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartados 137 y 451.

⁹⁷ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartados 288 y 493; Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartados 290 y 459.

⁹⁸ Véase la Decisión FB de la AC IE, apartado 10.44.b; Decisión IG de la AC IE, apartado 212. Véase también el Documento de posición final de la AC IE, apartado 2.1.

⁹⁹ Decisión FB de la AC IE, apartado 10.44.b, y Decisión IG de la AC IE, apartado 212.

¹⁰⁰ Decisión FB de la AC IE, apartado 10.44.b, y Decisión IG de la AC IE, apartado 212.

¹⁰¹ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartado 2.1; Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartado 2.1.

¹⁰² Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartado 3.1.3; Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartado 3.1.3.

IE con fines publicitarios basado en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD entra dentro de dicha definición¹⁰³.

89. En cuanto a la definición de publicidad comportamental, la AC IE se refirió a la facilitada por el Grupo de Trabajo del Artículo 29 en su Dictamen 2/2010¹⁰⁴, a la que Meta IE hizo referencia en los informes de cumplimiento¹⁰⁵:

«La publicidad comportamental es la publicidad basada en la observación continuada del comportamiento de los individuos. La publicidad comportamental busca estudiar las características de dicho comportamiento a través de sus acciones (visitas repetidas a un sitio concreto, interacciones, palabras clave, producción de contenidos en línea, etc.) para elaborar un perfil específico y proporcionar así a los usuarios anuncios a medida de los intereses inferidos de su comportamiento»¹⁰⁶.

90. Para determinar si el tratamiento de Meta IE con fines publicitarios basado en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD entra en dicha definición, la AC IE también se refirió a la descripción del tratamiento de Meta IE con fines de publicidad comportamental facilitada por el CEPD en sus decisiones vinculantes¹⁰⁷:

«[Meta IE] recoge datos sobre sus usuarios y sus actividades dentro y fuera de su servicio de red social de Facebook a través de numerosos medios, como el propio servicio, otros servicios del grupo Meta, entre ellos Instagram, WhatsApp y Oculus, sitios web y aplicaciones de terceros a través de interfaces de programación integradas como Facebook Business Tools o a través de *cookies*, *plug-ins* sociales, píxeles y tecnologías similares alojadas en el ordenador o dispositivo móvil del usuario de Internet. Según las descripciones facilitadas, [Meta IE] vincula estos datos con la cuenta de Facebook del usuario para que los anunciantes puedan adaptar su publicidad a los usuarios de Facebook en función de su comportamiento, sus intereses, su poder adquisitivo y su situación personal. Esto también puede incluir la ubicación física del usuario para mostrar contenidos pertinentes para la ubicación del mismo»¹⁰⁸.

91. La AC IE señaló que Meta IE se basa en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para un conjunto más limitado de datos personales con fines publicitarios en los servicios de Facebook e Instagram¹⁰⁹. El CEPD señala que Meta IE alega que se basa en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para el tratamiento de «información limitada no comportamental» para mostrar anuncios publicitarios, tal como se describe en sus informes de cumplimiento¹¹⁰:

«a) datos demográficos. Se trata de la edad y el género que facilitan los usuarios y de la ubicación general estimada. El uso de datos demográficos es necesario para garantizar que la publicidad sea adecuada de conformidad con las condiciones de uso/servicio. Por ejemplo, [...] c) basarse en la ubicación es necesario para garantizar que los anuncios publicitarios que [Meta IE] muestra a los usuarios están en una lengua adecuada y están relacionados con una empresa

¹⁰³ Documento de posición final de la AC IE, apartados 7.3-7.22.

¹⁰⁴ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.5, que hace referencia al Dictamen 2/2010 del Grupo de Trabajo del Artículo 29, adoptado el 22 de junio de 2010, p. 5.

¹⁰⁵ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 4; Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 4.

¹⁰⁶ Dictamen 2/2010 del Grupo del Artículo 29, adoptado el 22 de junio de 2010, p. 5.

¹⁰⁷ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.4, que hace referencia a la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartados 95 y 96, y a la Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartados 98 y 99.

¹⁰⁸ Decisión vinculante 3/2022, apartados 95 y 96, y Decisión vinculante 4/2022, apartados 98 y 99.

¹⁰⁹ Documento de posición final de la AC IE, apartados 2.2, 4.5 y 7.6.

¹¹⁰ Tal como se menciona en el documento de posición final de la AC IE, apartado 7.6.

o servicio adecuadamente localizados (por ejemplo, [Meta IE] no muestra a los usuarios anuncios de productos que no están disponibles en su país);

b) datos de la aplicación, el navegador y el dispositivo en uso. [...] Esto incluye el tipo de dispositivo utilizado, la lengua elegida en el dispositivo en ese momento y la versión de la aplicación Facebook/Instagram. Estos puntos de datos son necesarios para ofrecer publicidad adecuadamente. Por ejemplo, dar a la publicidad el formato adecuado para que cumpla los requisitos de visualización del dispositivo, evitar que se muestren a los usuarios anuncios de aplicaciones que no estén respaldadas por el sistema operativo de su dispositivo, y garantizar que la publicidad esté en la lengua elegida del usuario;

c) publicidad mostrada. Se trata de información sobre si el anuncio se muestra y se entrega a un usuario. Esta información es un parámetro básico que [Meta IE] necesita, por ejemplo, para garantizar que el número de anuncios publicitarios que [Meta IE] muestra a los usuarios se sitúe en un nivel adecuado y para garantizar que los mismos anuncios no se dirigen repetidamente al usuario. La información no indica si el usuario se ha fijado realmente el anuncio;

d) datos de interacción con la publicidad. Se trata de dos formas de información facilitada por los usuarios si optan por interactuar con anuncios publicitarios: a) proporcionar comentarios negativos sobre su experiencia publicitaria, por ejemplo, seleccionando "ocultar" o denunciar un anuncio; y b) proporcionar comentarios positivos sobre su experiencia publicitaria, por ejemplo haciendo clic en los anuncios que consideren pertinentes»¹¹¹.

92. El CEPD toma nota de las siguientes conclusiones de la AC IE:

- En relación con los datos de localización, la AC IE consideró que Meta IE no facilitó información suficiente para que la AC IE comprendiera por qué los datos de localización quedaban fuera de la definición de datos de comportamiento¹¹². Según la AC IE, Meta IE no explicó si está tratando la ubicación física del usuario o la ubicación que facilita de forma proactiva a Meta IE para dirigirles anuncios.
- En relación con los datos de los dispositivos, la AC IE indicó que la información sobre los dispositivos también podía utilizarse para identificar diferentes segmentos del mercado, que, a su vez, podrían tratarse con fines de publicidad comportamental¹¹³.

¹¹¹ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartado 5.8.2; Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartado 5.8.2.

¹¹² En particular, la AC IE declaró que «[Meta IE] ha explicado los usos de estos datos, pero no por qué estos usos no equivalen a un tratamiento comportamental. Por ejemplo, no está claro si [Meta IE] utiliza los datos de localización para adaptar los anuncios a los usuarios sobre la base de visitas a determinados tipos de tiendas, sus desplazamientos a centros de negocios o destinos vacacionales, o las épocas del año en que viajan. Si [Meta IE] utiliza datos de localización de estas maneras, se estaría tratando datos personales a efectos de publicidad comportamental, tanto por referencia a la descripción de dicha publicidad por parte del CEPD, tal como se expone en el apartado 7.4, como por referencia al dictamen del Grupo de Trabajo del artículo 29 invocado por [Meta IE]», documento de posición final de la AC IE, apartado 7.11.

¹¹³ La AC IE manifestó que «no está claro si [Meta IE] identifica la información sobre los dispositivos como un segmento de mercado diferente. Si bien el tratamiento de la información sobre dispositivos para enviar anuncios puede no equivaler a una publicidad comportamental, es posible que [Meta IE] identifique determinados dispositivos como un segmento de mercado diferente. El tipo de dispositivo podría indicar el poder adquisitivo

- En relación con los anuncios mostrados, la AC IE indicó que sería necesaria una mayor claridad por parte de Meta IE en cuanto a si Meta IE solo analiza los registros de anuncios mostrados (que, según la AC IE, no equivalen a datos sobre comportamiento) o también publicidad comportamental presentada por otras herramientas a través de una pantalla de interfaz compartida, lo que también se añadiría al tratamiento de datos sobre el comportamiento por parte de Meta IE¹¹⁴.
- En relación con los datos de interacción publicitaria, la AC IE subrayó que los «datos de interacción» se enumeraban en la definición de publicidad comportamental del Dictamen del Grupo de Trabajo del Artículo 29, que Meta IE incorporó a sus informes de cumplimiento¹¹⁵. Por consiguiente, la AC IE subrayó la falta de claridad sobre la manera en que Meta IE distinguiría a continuación los «datos de interacción publicitaria», enumerados en la letra d) anterior, de los «datos de interacción» incluidos en el Dictamen 2/2010 del Grupo de Trabajo del Artículo 29. La AC IE expresó su preocupación por el hecho de que Meta IE declarara que se basa en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, en circunstancias en las que el usuario facilita comentarios publicitarios positivos¹¹⁶. Según la AC IE, esto entra en la definición de publicidad comportamental que figura en el Dictamen 2/2010 del Grupo de Trabajo del Artículo 29, ya que implica que Meta IE «infiere conclusiones sobre las preferencias de los usuarios a partir de la interacción de los usuarios con un anuncio»¹¹⁷. A raíz de la información adicional facilitada por Meta IE el 30 de junio de 2023 a la AC IE sobre los comentarios negativos sobre la publicidad¹¹⁸, la AC IE indicó que, en la medida en que Meta IE «trata datos personales únicamente para evitar que se muestre un anuncio oculto específico a un usuario, la [AC IE] está de acuerdo en que esto no equivale a publicidad comportamental. Sin embargo, en la medida en que [Meta IE] deduce las preferencias publicitarias de un usuario del hecho de haber ocultado un anuncio, esto sí está comprendido en la definición de publicidad comportamental»¹¹⁹. La AC IE añadió que «las observaciones de [Meta IE] son demasiado vagas para determinar si trata datos personales únicamente para ocultar el anuncio específico, o si extrae conclusiones de la elección de ocultar un anuncio. La referencia en la justificación

o el historial, que podrían tratarse con fines comportamentales», documento de posición final de la AC IE, apartado 7.12.

¹¹⁴ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.13.

¹¹⁵ Dictamen 2/2010 del Grupo de Trabajo del Artículo 29, adoptado el 22 de junio de 2010, p. 5, al que se hace referencia en el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 4, y en el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 4.

¹¹⁶ Las preocupaciones de la AC IE se refieren, en particular, a la declaración de Meta IE de que, cuando «el usuario facilita comentarios positivos sobre la publicidad (por ejemplo, opta activamente por hacer clic en un anuncio específico que considera pertinente y desea ver), [Meta IE] también debe utilizar esa información para garantizar que está proporcionando al usuario una experiencia publicitaria personalizada adecuada y pertinente con arreglo a las condiciones de servicio», véase el documento de posición final de la AC IE, apartado 7.14, que hace referencia al informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartado 5.8.2, y el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartado 5.8.2.

¹¹⁷ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.15.

¹¹⁸ Meta IE afirmó que «con respecto a los comentarios negativos sobre la publicidad, si un usuario selecciona la opción disponible para "Ocultar Anuncio. No volver a ver el anuncio", [Meta IE] debe utilizar esa información para garantizar que se respete la elección relativa a la experiencia publicitaria personal del usuario (es decir, qué anuncios no desean ver)», documento de posición final de la AC IE, apartado 7.16.

¹¹⁹ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.16, que hace referencia a las observaciones de la AC DE Hamburgo sobre el documento de posición provisional de la AC IE.

de este tratamiento a la “experiencia publicitaria personal” de un usuario indica que la decisión de ocultar un anuncio podría utilizarse para inferir preferencias sobre los anuncios que recibe un usuario de manera más general»¹²⁰. El CEPD observa que esta apreciación está en consonancia con las observaciones formuladas por la AC DE Hamburgo¹²¹. Así pues, la AC IE estableció que «de la información facilitada por [Meta IE] se desprende que utiliza datos sobre anuncios ocultos para realizar publicidad basada en el comportamiento [...]». La AC IE también presentó conclusiones similares para los comentarios positivos, señalando que «la utilización de información sobre los clics para determinar qué tipos de anuncios desea ver un usuario en el futuro entra claramente en la definición de publicidad comportamental facilitada por [Meta IE] a la [AC IE]»¹²².

93. En vista de lo anterior, el CEPD señala que la AC IE constató que Meta IE sigue llevando a cabo algún tratamiento a efectos de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD¹²³.
94. Además, la AC IE también indicó la falta de información suficiente para explicar por qué las categorías a) a d) no eran datos sobre comportamiento¹²⁴. El CEPD también señala que, sobre esta base, la AC IE constató que Meta IE no había demostrado el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE en lo que respecta a la utilización del recurso al artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para fines de publicidad comportamental¹²⁵.
95. El CEPD señala que esta opinión también fue expresada por determinadas ACI que respondieron a las consultas informales del IMI de la AC. Más concretamente, la AC FI declaró que «los siguientes datos personales parecen aún recogidos de manera ilícita con fines de publicidad comportamental con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), del [RGPD]: "Información sobre los anuncios que le mostramos y cómo interactúa con ellos" e "Información sobre la ubicación"»¹²⁶. Además, la AC IT afirmó también que «la propuesta de [Meta IE] no puede aplicar adecuadamente la orden de conformidad del tratamiento en la medida en que clasifica erróneamente parte de la información relacionada con los usuarios y, por tanto, aplica la base jurídica de la ejecución contractual con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD al envío de anuncios que, en realidad, son de carácter comportamental»¹²⁷.

¹²⁰ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.16.

¹²¹ «Permitir a [Meta IE] justificar en mayor medida si trata datos personales únicamente para ocultar un anuncio concreto, o si extrae conclusiones de la decisión de ocultar un anuncio, no es más que dejar que la opción de no describir la finalidad real del tratamiento quede formalmente fuera de la definición de publicidad comportamental. De este modo, ocultar determinados anuncios sin ninguna consecuencia de dicha decisión iría en contra del modelo de negocio de [Meta IE]. En la medida en que esta u otra interacción con un anuncio se utilice para saber qué otros anuncios debería ver el interesado, la AC Hamburgo señala que el tratamiento de datos personales sirve para fines de publicidad comportamental», Dictamen de la AC DE Hamburgo de 4 de mayo de 2023; tal como se menciona en el documento de posición final de la AC IE, apartado 7.17.

¹²² Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.19.

¹²³ Documento de posición final de la AC IE, apartados 6.2 y 8.1.

¹²⁴ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.22.

¹²⁵ Documento de posición final de la AC IE, apartados 7.1, 7.22 y 8.1.

¹²⁶ Puntos de vista de la AC FI de 15 de mayo de 2023, p. 2.

¹²⁷ Puntos de vista de la AC IT sobre la Decisión FB de la AC IE de 23 de mayo de 2023, p. 2, y puntos de vista de la AC IT sobre la Decisión IG de la AC IE de 23 de mayo de 2023, p. 2.

96. El CEPD observa que, si puede considerarse que alguno de los datos enumerados en el apartado 91 de esta decisión vinculante urgente entra en el ámbito de aplicación de la definición de publicidad comportamental, existen motivos para concluir que Meta IE infringe el artículo 6, apartado 1, del RGPD. Esto se debe a que Meta IE seguiría tratando datos personales con fines de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, aunque las Decisiones de la AC IE lo consideraron ilícito¹²⁸.
97. A este respecto, el CEPD comparte la opinión de la AC IE de que Meta IE sigue llevando a cabo algún tratamiento de datos personales a efectos de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD¹²⁹, al menos para las siguientes categorías de datos:
- **Datos de localización:** el CEPD considera, en consonancia con la opinión de la AC IE, que Meta IE no ha demostrado que su tratamiento de datos de localización no constituya un tratamiento con fines de publicidad comportamental¹³⁰. No está claro para el CEPD, como tampoco lo está para la AC NO y a la AC IE, en base a qué se estima la ubicación, si no es el comportamiento del interesado. Por consiguiente, el CEPD considera, en consonancia con la opinión de la AC NO, que el tratamiento de datos de localización por parte de Meta IE para informar de qué anuncios se muestran a los interesados constituye publicidad comportamental¹³¹.
 - **Datos de interacción publicitaria:** el CEPD considera, en consonancia con la opinión de la AC IE, que Meta IE no ha demostrado que su tratamiento de datos de interacción publicitaria no constituya un tratamiento con fines de publicidad comportamental. El CEPD comparte la opinión de la AC IE de que «[Meta IE] registra el comportamiento de los usuarios cuando se les presentan anuncios y los utiliza para adaptar la futura presentación de anuncios»¹³². Por consiguiente, el CEPD considera que el tratamiento de datos de interacción publicitaria por parte de Meta IE constituye publicidad comportamental por las siguientes razones:
 - Como señala acertadamente la AC IE, el CEPD recuerda que la interacción figura entre los tipos de datos en la definición de publicidad comportamental en el Dictamen 2/2010 del Grupo de Trabajo del Artículo 29¹³³.
 - El CEPD observa que, independientemente de si el interesado proporciona comentarios negativos o positivos sobre los anuncios que ve, Meta IE afirma que las interacciones se utilizarán para proporcionar una «experiencia publicitaria adecuada y pertinente»¹³⁴, lo que indica que Meta IE deduce conclusiones sobre las preferencias de los usuarios a partir de dicha interacción.
 - Con respecto a los comentarios negativos (es decir, cuando el interesado hace clic para ocultar o denunciar un anuncio), el CEPD observa que Meta IE declara que debe utilizar esta información «para garantizar que se respete la elección en relación con la experiencia publicitaria personal del usuario (es decir, qué anuncios no desean

¹²⁸ A este respecto, las Decisiones de la AC IE aplicaron las conclusiones descritas en la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartados 94 a 133, y en la Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartados 97 a 137.

¹²⁹ Véanse los apartados 92 y 93.

¹³⁰ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.11.

¹³¹ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.11.

¹³² Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.14.

¹³³ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.14.

¹³⁴ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 16.

ver)»¹³⁵. El CEPD también observa que Meta IE afirma que las opciones «Ocultar anuncio» y «Denunciar anuncio» se utilizan para «influir directamente en los anuncios [usuarios] véase»¹³⁶. El CEPD comparte la opinión de la AC IE de que «la referencia en la justificación de este tratamiento a la “experiencia publicitaria personal” de un usuario indica que la decisión de ocultar un anuncio podría utilizarse para inferir preferencias sobre los anuncios que un usuario recibe de manera más general»¹³⁷ y, por tanto, que «de la información facilitada por [Meta IE] se desprende que utiliza datos sobre anuncios ocultos para realizar publicidad comportamental»¹³⁸.

- Con respecto a los comentarios positivos, el CEPD observa que Meta IE afirma que, cuando «el usuario facilita comentarios publicitarios positivos (por ejemplo, opta activamente por hacer clic en un anuncio específico que considere pertinente y desee ver), [Meta IE] también necesita utilizar esa información para garantizar que está proporcionando al usuario una experiencia publicitaria personalizada adecuada y pertinente con arreglo a las condiciones de servicio»¹³⁹. Por consiguiente, el CEPD también comparte la opinión de la AC IE de que esta práctica entra en la definición de publicidad comportamental que figura en el Dictamen del Grupo de Trabajo del Artículo 29, ya que implica que Meta IE «infiere conclusiones sobre las preferencias de los usuarios a partir de la interacción de los usuarios con un anuncio publicitario»¹⁴⁰.

98. En conclusión, el CEPD considera que Meta IE se basa inadecuadamente en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para tratar los datos de localización e interacción publicitaria recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental.
99. Además, el CEPD comparte la opinión de la AC IE de que Meta IE no facilitó información suficiente para explicar por qué otras categorías de datos tratados por Meta IE no constituyen datos sobre comportamiento, como los datos de dispositivos y los anuncios publicitarios mostrados¹⁴¹. A este respecto, el CEPD considera, en consonancia con la opinión de la AC IE, que, en relación con los datos de los dispositivos, si Meta IE utilizara datos de dispositivos para identificar diferentes segmentos de mercado, esto constituiría un tratamiento con fines de publicidad comportamental para el que se basaría inadecuadamente en el artículo 6, apartado 1, letra b), infringiendo el artículo 6, apartado 1, del RGPD¹⁴².

¹³⁵ Carta de Meta IE a la AC IE de 30 de junio de 2023, p. 5.

¹³⁶ Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023 ante el Tribunal de Distrito de Oslo. Para Instagram específicamente, véanse también las capturas de pantalla incluidas en la página 35 del anexo 3 del informe de cumplimiento sobre la Decisión IG de la AC IE.

¹³⁷ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.16.

¹³⁸ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.18.

¹³⁹ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartado 5.8.2, e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartado 5.8.2.

¹⁴⁰ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.15.

¹⁴¹ Véase el apartado 89.

¹⁴² La AC IE manifestó que «no está claro si [Meta IE] identifica la información sobre los dispositivos como un segmento de mercado diferente. Si bien el tratamiento de la información sobre dispositivos para enviar anuncios puede no considerarse como publicidad comportamental, es posible que [Meta IE] identifique determinados dispositivos como un segmento de mercado diferente. El tipo de dispositivo podría indicar el poder adquisitivo o el historial, que podrían tratarse con fines de comportamiento», documento de posición final de la AC IE, apartado 7.12.

4.1.1.3 Recurso inadecuado al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD

4.1.1.3.1 Resumen de la postura de la AC NO

100. La AC NO considera que el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD no constituye una base jurídica adecuada con arreglo al artículo 6, apartado 1, del RGPD para el tratamiento con fines de publicidad comportamental de Meta IE¹⁴³.
101. La AC NO hace referencia al documento de posición final de la AC IE, en el que la AC IE concluyó que Meta IE sigue sin basarse en una base jurídica válida para tratar datos personales con fines de publicidad comportamental con arreglo al artículo 6, apartado 1, del RGPD, a pesar de que Meta IE cambió al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD como base jurídica para su tratamiento con fines de publicidad comportamental el 5 de abril de 2023¹⁴⁴. La AC NO señala que esta conclusión fue apoyada explícitamente por varias autoridades de control interesadas, sin que las demás hayan formulado objeción alguna¹⁴⁵.
102. Además, la AC NO afirma que el apartado 117 de la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt valida la conclusión de que el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD no constituye una base jurídica adecuada para el tratamiento con fines de publicidad comportamental de Meta IE¹⁴⁶. A este respecto, la AC NO reconoce la opinión de Meta IE de que la sentencia es irrelevante y se refiere a un aspecto diferente del tratamiento de Meta IE con fines de publicidad comportamental¹⁴⁷. Sin embargo, la AC NO alega que la sentencia sí se aplica a las prácticas publicitarias comportamentales de Meta IE en general y, por lo tanto, no puede ignorarse¹⁴⁸.

4.1.1.3.2 Resumen de la postura del responsable del tratamiento

103. En sus informes de cumplimiento, Meta IE afirma que ha cambiado su base jurídica del artículo 6, apartado 1, letra b), al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD para el «tratamiento con fines de

¹⁴³ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 4.

¹⁴⁴ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 5. Como se especifica en el apartado 104, Meta IE define el alcance de esta operación de tratamiento procesada sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, como la relativa a los datos personales recogidos en los productos de Meta.

¹⁴⁵ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 5.

¹⁴⁶ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 5.

¹⁴⁷ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6. Como se especifica en los apartados 109 y 142 siguientes, en el apartado 1.5, letra A), de la respuesta de Meta IE al documento de posición provisional de la AC IE de 4 de agosto de 2023, Meta IE considera que la sentencia en el asunto Bundeskartellamt «no excluye el artículo 6, apartado 1, letra f), [del RGPD] "por principio" como base jurídica válida para el tratamiento con fines de publicidad comportamental de [Meta IE]. La sentencia evaluó el artículo 6, apartado 1, letra f), [del RGPD] (y el elemento de "necesidad") en el contexto de un tratamiento diferente del que se cuestiona en el presente asunto (es decir, los datos recogidos fuera de [Meta] y, en cierta medida, el tratamiento de datos entre productos, en lugar de los datos recogidos en los productos [Meta]). [...] Además, el TJUE no emitió (ni podía hacerlo como cuestión de derecho) una conclusión general de que los intereses de los usuarios siempre prevalecerán sobre los intereses legítimos de [Meta IE] y de terceros en el contexto de la publicidad personalizada [...]».

¹⁴⁸ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

publicidad comportamental», únicamente para datos personales recogidos en los productos de Meta¹⁴⁹ para cumplir las Decisiones de la AC IE¹⁵⁰.

104. Como se menciona en el apartado 81, Meta IE define el alcance de esta operación de tratamiento sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD como sigue:

«El tratamiento con fines de publicidad comportamental consiste en el uso por parte de [Meta IE] de la información recogida **en los productos [de Meta]** sobre el comportamiento de un usuario a lo largo del tiempo con el fin de evaluar y comprender los intereses y preferencias de los usuarios. Esto incluye señales como la actividad de un usuario **a través de los productos [de Meta]**, la interacción con contenidos como las publicaciones de otros usuarios o las páginas que visitan, las personas y grupos con los que se comunican, o lo que busca el usuario». [Meta IE] usa todas estas señales para evaluar y comprender los intereses y preferencias de los usuarios y proporcionarles publicidad comportamental». (énfasis añadido en negrita)¹⁵¹

105. Con respecto a lo anterior, el CEPD señala que los datos personales tratados con fines de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD se recogen «en» y «a través de» los productos de Meta y que estos términos son utilizados indistintamente por Meta IE.
106. Meta IE también hace referencia a sus políticas de privacidad actualizadas para Facebook e Instagram, que proporcionan la lista de categorías de datos personales tratados con este fin¹⁵².
107. En opinión de Meta IE, tenía derecho a considerar que podía pasar al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para que su tratamiento con fines de publicidad comportamental cumpliera las Decisiones de la AC IE¹⁵³. Según Meta IE, ni las Decisiones vinculantes del CEPD ni las Decisiones de la AC IE ordenaron a Meta IE que se basara en una base jurídica específica con arreglo al artículo 6, apartado 1, del RGPD, como el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD¹⁵⁴. Meta IE alega que solo una vez que la AC IE adoptó el documento de posición final de la AC IE el 18 de agosto de 2023, una autoridad concluyó que el recurso de Meta IE al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD era insuficiente para cumplir las Decisiones de la AC IE¹⁵⁵. Meta IE alega que, antes de esta fecha, «algunas observaciones de la AC son incompatibles entre sí y no pueden conciliarse (por ejemplo [...], algunas AC parecen

¹⁴⁹ Meta IE indica que se basa en el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD, para tratar datos personales sobre la actividad de los usuarios fuera de Meta [como sitios web, aplicaciones y determinadas interacciones fuera de línea de terceros (por ejemplo, compras)], obtenidos por Meta IE de socios publicitarios terceros con el fin de mostrar publicidad personalizada a estos usuarios en Facebook o Instagram (véanse el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 12, apartado 3.1.2, y el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 13, apartado 3.1.2).

¹⁵⁰ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 4 e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 4.

¹⁵¹ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 4 e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 4.

¹⁵² Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, pp. 4 y 5 e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, pp. 4 y 5.

¹⁵³ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 10 y observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, p. 22. Véase también la carta de Meta IE a la AC IE de 27 de julio de 2023, pp. 1 y 2.

¹⁵⁴ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 10, y observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, pp. 4 y 16.

¹⁵⁵ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 11 y observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5.

considerar que el consentimiento es la única base viable posible, mientras que otras aceptan que el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD es viable)»¹⁵⁶.

108. Meta IE llevó a cabo evaluaciones legítimas de intereses adjuntas a sus informes de cumplimiento¹⁵⁷, en las que concluye que el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD constituye una base jurídica adecuada para fines de publicidad comportamental¹⁵⁸. Meta IE reitera esta conclusión el 4 de agosto de 2023, tras haberse comprometido a pasar al artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD, a través de la propuesta de consentimiento de Meta IE¹⁵⁹. Además, Meta IE destacó que «gastó recursos significativos» y adoptó «medidas muy sustanciales» para pasar del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, con el fin de cumplir el plazo del 5 de abril de 2023¹⁶⁰.
109. Con respecto a la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt, Meta IE considera que este asunto «no excluye por principio el artículo 6, apartado 1, letra f), [del RGPD] como base jurídica válida» para las actividades de tratamiento con fines de publicidad comportamental de Meta IE, dado que el TJUE «no emitió (ni podía hacerlo en cuestión de derecho) una conclusión general de que los intereses de los usuarios siempre prevalecerán sobre los intereses legítimos de [Meta IE] y de terceros en el contexto de la publicidad personalizada»¹⁶¹. Alega que la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt se refiere a un tratamiento distinto del tratamiento cubierto por las Decisiones vinculantes del CEPD y las Decisiones de la AC IE. Más concretamente, Meta IE señala que esta sentencia se refiere a datos personales recogidos fuera de Meta, en contraposición a los datos recogidos en productos de Meta. En particular, Meta IE afirma que el alcance del asunto «excluye el tratamiento con fines de publicidad comportamental cuando se utilicen datos personales recogidos a través de diferentes productos de [Meta IE]», al tiempo que reconoce que el asunto se centra «en menor medida» en «el tratamiento de datos personales recogidos a través de diversos productos de [Meta IE]»¹⁶².
110. Por último, a pesar de considerar que puede basarse legalmente en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, Meta IE anunció que, teniendo en cuenta los «diferentes puntos de vista» de la AC IE tanto en su documento de posición provisional como en relación con la interpretación de la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt, estaba dispuesta a dar su consentimiento para el tratamiento en cuestión¹⁶³.

¹⁵⁶ Carta de Meta IE a la AC IE sobre el proceso y la urgencia de 31 de mayo de 2023, p. 3.

¹⁵⁷ Evaluación de intereses legítimos de Meta IE sobre el tratamiento con fines de publicidad comportamental, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE.

¹⁵⁸ Anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 4, e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 11, informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 12.

¹⁵⁹ Solicitud de medida cautelar de Meta IE, 4 de agosto de 2023, p. 27.

¹⁶⁰ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 10 y observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5. Véanse también las observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, p. 33.

¹⁶¹ Respuesta de Meta IE al documento de posición provisional de la AC IE, de 4 de agosto de 2023, sección 1.5, letra A, y también la sección 2, para un análisis más detallado.

¹⁶² Solicitud de medida cautelar de Meta IE, 4 de agosto de 2023, p. 27.

¹⁶³ Carta de Meta IE a la AC IE de 27 de julio de 2023, pp. 1 y 2.

164

165

166

167

4.1.1.3.3 Análisis del CEPD

111. En las Decisiones de la AC IE, se ordenó a Meta IE que adoptara las medidas necesarias para abordar la constatación de que no está facultada para llevar a cabo las operaciones de tratamiento en cuestión sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, se ordenó que su tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental se ajustara al artículo 6, apartado 1, del RGPD, y se especificó que dicha acción «no se limita a la identificación de una base jurídica alternativa adecuada», sino que puede incluir la implementación de «cualquier medida necesaria para cumplir la condicionalidad asociada a esa base o bases jurídicas alternativas»¹⁶⁸.
112. El CEPD señala que, según los informes de cumplimiento de Meta IE y el documento de posición final de la AC IE, Meta IE se basa en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD para tratar los datos personales recogidos en los productos de Meta¹⁶⁹ con fines de publicidad comportamental desde el 5 de abril de 2023¹⁷⁰.
113. De conformidad con el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, el considerando 47 del RGPD y la jurisprudencia reiterada del TJUE¹⁷¹, deben cumplirse **tres condiciones acumulativas** para poder basarse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, «a saber, en primer lugar, que el responsable

¹⁶⁴ Carta de Meta IE a la AC IE de 27 de julio de 2023, p. 2.

¹⁶⁵ Carta de Meta IE a la AC IE de 27 de julio de 2023, p. 2.

¹⁶⁶ Carta de la AC IE a Meta IE de 11 de agosto de 2023, p. 2.

¹⁶⁷ Carta de la AC IE a Meta IE de 11 de agosto de 2023, p. 2.

¹⁶⁸ Decisión FB de la AC IE, apartado 8; y Decisión IG de la AC IE, apartado 212.

¹⁶⁹ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.23, pp. 11 y 12, que hace referencia a la carta de Meta IE a la AC IE de 30 de junio de 2023, y al informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 4, y el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 4.

¹⁷⁰ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.25, p. 12, e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 4 e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 4.

¹⁷¹ Como se ha recordado recientemente en la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt, apartado 106, que hace referencia a la jurisprudencia anterior. El documento de posición final de la AC IE también recuerda y aplica este análisis en los apartados 7.27 y siguientes, pp. 12 a 21.

del tratamiento o la tercera parte persigan un interés legítimo; en segundo lugar, que el tratamiento de los datos personales sea necesario para la satisfacción de ese interés legítimo; y, en tercer lugar, [según un análisis de ponderación], que no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado en la protección de los datos sobre el interés legítimo del responsable del tratamiento o de un tercero»¹⁷².

114. Más concretamente, **el primer requisito se refiere a la existencia de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero.**
115. Meta IE ha señalado diferentes intereses que considera legítimos y en los que se basa para el tratamiento en cuestión. Estos intereses son perseguidos por Meta IE o por terceros, a saber, empresas que utilizan Facebook/Instagram y otros usuarios de los productos de Meta¹⁷³. Más concretamente, Meta IE definió los cuatro intereses legítimos siguientes:
- 1) «el interés de Meta IE y los intereses de otros usuarios en ofrecer una experiencia positiva con la que los usuarios desearán participar y que esté adaptada a ellos: proporcionar anuncios de calidad específicos y personalizados es un elemento central de la experiencia de usuario más amplia a través de los productos Meta»,
 - 2) «el interés de Meta IE y los intereses de otros usuarios en permitir a [Meta IE] generar ingresos y seguir innovando, mejorando y desarrollando los productos de Meta y las nuevas tecnologías»,
 - 3) «los intereses de Meta IE y de terceros (por ejemplo, los anunciantes) de “ofrecer a las empresas, tanto grandes como pequeñas, la oportunidad de conectar con los usuarios que tienen más probabilidades de estar interesados en sus productos y servicios”», y
 - 4) «los intereses de Meta IE y los intereses de terceros (por ejemplo, anunciantes) y de otros usuarios, para que las empresas, tanto grandes como pequeñas, puedan promover sus productos y servicios entre los usuarios»¹⁷⁴.
116. Estas cuatro categorías de intereses se desglosan además en varios subintereses en las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE¹⁷⁵. Por ejemplo, los intereses legítimos primero y segundo también incluyen los siguientes subintereses: «[Para otros usuarios de Facebook e Instagram:] El disfrute gratuito de los servicios de Facebook e Instagram»¹⁷⁶.

¹⁷² Véase el apartado el apartados 106 de la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt.

¹⁷³ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 6 e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 6.

¹⁷⁴ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 6 e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 6.

¹⁷⁵ Evaluación de intereses legítimos de Meta IE sobre el tratamiento con fines de publicidad comportamental, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, pp. 9 a 13.

¹⁷⁶ Evaluación de intereses legítimos de Meta IE sobre el tratamiento con fines de publicidad comportamental, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 9. Este subinterés se detalla en la página 12 de las evaluaciones de intereses legítimos de Meta.

117. Como recuerda la AC IE, los intereses legítimos en cuestión deben estar «articulados con suficiente claridad y [ser] reales y actuales, y corresponder a las actividades en curso o a los beneficios que se esperan en un futuro próximo»¹⁷⁷.
118. El CEPD señala que la AC IE concluyó que los intereses enumerados por Meta IE en sus informes de cumplimiento pueden cumplir estos criterios¹⁷⁸.
119. **El segundo requisito se refiere a la necesidad del tratamiento para la persecución de dichos intereses (o «prueba de necesidad»).**
120. En sus informes de cumplimiento, Meta IE considera que: 1) el tratamiento en cuestión es necesario para perseguir y alcanzar los intereses legítimos identificados por Meta IE¹⁷⁹, 2) este tratamiento es razonable y proporcionado para alcanzar los intereses legítimos perseguidos¹⁸⁰ y 3) no existen alternativas viables que permitan alcanzar los intereses legítimos¹⁸¹.
121. A este respecto, la AC IE considera que Meta IE no demostró en sus informes de cumplimiento que su tratamiento publicitario comportamental fuera necesario para los diferentes intereses legítimos que identificó¹⁸². Más concretamente, la AC IE señala que las explicaciones de Meta IE sobre el impacto del tratamiento en cuestión son «demasiado vagas» y, por tanto, no permiten a la AC IE determinar que existe una alternativa menos intrusiva que Meta IE podría aplicar¹⁸³. Además, la AC IE considera que las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE no aplican la prueba de necesidad para cada uno de los intereses legítimos en los que se basa¹⁸⁴.
122. Más concretamente, en lo que respecta al primer interés expuesto por Meta IE, la AC IE hace referencia a la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD y concluye que la publicidad comportamental no redundaba en interés de todos los usuarios de Meta IE, sino solo de *algunos* usuarios¹⁸⁵. Por lo tanto, según la AC IE, Meta IE no ha explicado la necesidad de tratar los datos personales de todos sus usuarios «con el fin de materializar los intereses de aquellos usuarios que deseen recibir publicidad comportamental»¹⁸⁶.

¹⁷⁷ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.33, que hace referencia a la Decisión vinculante 2/2022 del CEPD, apartado 110.

¹⁷⁸ Documento de posición final de la AC IE, apartados 7.33, pp. 13 y 14.

¹⁷⁹ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 6 y el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 6, que hacen referencia a las secciones 2.b, 2.c y 3.a de las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE.

¹⁸⁰ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 6 e Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 7, ambos referidos a la sección 3.b de las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE.

¹⁸¹ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 6 e Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 7, ambos referidos a la sección 3.c, 3.d y 3.e de las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE.

¹⁸² Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.50, p. 18.

¹⁸³ Documento de posición final de la AC IE, apartado 6.3, p. 5.

¹⁸⁴ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.41, que hace referencia a la evaluación de intereses legítimos de Meta IE sobre el tratamiento con fines de publicidad comportamental, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE.

¹⁸⁵ Documento de posición final de la AC IE, apartados 7.43-7.44, p. 16.

¹⁸⁶ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.44, p. 16.

123. Además, en lo que respecta a los intereses segundo, tercero y cuarto presentados por Meta IE en sus informes de cumplimiento¹⁸⁷, la AC IE concluye que los argumentos de Meta IE no están suficientemente fundamentados debido a la vaguedad y a la falta de especificidad del análisis¹⁸⁸. En particular, Meta IE no ha explicado qué categorías específicas de datos personales necesita tratar Meta IE ni qué operaciones de tratamiento deben llevarse a cabo para lograr los intereses mencionados¹⁸⁹.
124. Al realizar la «prueba de necesidad» en las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE, Meta IE alega que «sin el tratamiento, que como se ha explicado anteriormente, es esencial para monetizar Facebook e Instagram, [Meta IE] no podría prestar los servicios a los usuarios de forma gratuita de la misma manera que en la actualidad. Esto, a su vez, pondría en peligro la consecución de los intereses legítimos antes mencionados»¹⁹⁰. Según Meta IE, si no llevara a cabo el tratamiento de datos personales recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental y solo llevara a cabo el tratamiento «limitado» que realiza cuando los interesados se oponen, esto «afectaría significativamente a la experiencia de los usuarios en Facebook e Instagram (en parte, debido a la menor innovación que se produciría en las plataformas debido a la reducción de los ingresos) y también afectaría a la capacidad de [Meta IE] de proporcionar gratuitamente a Facebook e Instagram (independientemente de los medios financieros del usuario) a los usuarios, ya que esto se debe en gran medida a los ingresos que [Meta IE] obtiene de permitir a los anunciantes anunciarse eficazmente a los usuarios Instagram y Facebook»¹⁹¹.
125. Sin embargo, la AC IE señala que la política de privacidad de Meta IE afirma que Meta IE persigue un interés legítimo «en generar ingresos», que es diferente de la prestación gratuita de servicios¹⁹². Según la AC IE, dado que otros tipos de publicidad también pueden generar ingresos, no puede concluirse que la publicidad comportamental sea necesaria para generar «cualquier ingreso»¹⁹³.
126. La AC IE también destaca que «no existe ninguna explicación de por qué es necesario tratar todas las categorías de datos que [Meta IE] utiliza con fines de publicidad comportamental para prestar los servicios de forma gratuita»¹⁹⁴. En este contexto, la AC IE concluye que la alegación de Meta IE de que es necesario llevar a cabo publicidad comportamental para prestar los servicios de Meta IE no es suficientemente detallada¹⁹⁵. En particular, no está claro si, a través de este argumento, Meta IE afirma que 1) Meta IE no puede proporcionar gratuitamente Facebook e Instagram a menos que trate los datos personales de *todos* sus usuarios con fines de publicidad comportamental, o que 2) Meta IE sigue siendo capaz de proporcionar gratuitamente Facebook e Instagram tratando los datos personales de *algunos* de sus usuarios que no se oponen a la publicidad comportamental¹⁹⁶.

¹⁸⁷ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 6 e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 6.

¹⁸⁸ Documento de posición final de la AC IE, apartados 7.45 y 7.50, pp. 16 y 18.

¹⁸⁹ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.45, p. 16.

¹⁹⁰ Evaluación de intereses legítimos de Meta IE sobre el tratamiento con fines de publicidad comportamental, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 21, sección 3.a.

¹⁹¹ Evaluación de intereses legítimos de Meta IE sobre el tratamiento con fines de publicidad comportamental, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 24, sección 3.d.

¹⁹² Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.46, p. 17.

¹⁹³ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.46, p. 17.

¹⁹⁴ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.47, p. 17.

¹⁹⁵ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.47, p. 17.

¹⁹⁶ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.47, p. 17.

127. La conclusión de la AC IE sobre la segunda condición fue compartida por una serie de ACI en sus observaciones y reacciones sobre los informes de cumplimiento:
- El 4 de mayo de 2023, la AC NL señaló que «el tratamiento masivo de datos personales (especiales) de los usuarios con fines de publicidad comportamental no es "necesario" para los fines de los intereses declarados»¹⁹⁷.
 - El 23 de mayo de 2023, la AC TI señaló en relación con las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE que «es como si el responsable del tratamiento trasladara la carga de la prueba en relación con el interés legítimo como base jurídica del tratamiento a los interesados, quienes, por el contrario, deberían intervenir como actores clave en los dos pasos siguientes de la prueba del interés legítimo, es decir, al evaluar la necesidad del tratamiento y realizar el ejercicio de ponderación requerido»¹⁹⁸.
 - En la Orden de la AC NO, esta autoridad de control alega que Meta IE no demuestra que cumpla la «prueba de necesidad» basándose en 1) la ausencia de evaluación de la necesidad de cada uno de los intereses alegados por Meta IE, 2) la ausencia de una evaluación fundamentada sobre modelos publicitarios alternativos que pudieran ser viables, 3) la constatación incorrecta en las evaluaciones de los intereses legítimos de Meta IE de que es improbable que su tratamiento con fines de publicidad comportamental tenga un impacto adverso en los interesados, y 4) la referencia inadecuada al hecho de que otras empresas también realizan publicidad comportamental, lo que no tiene impacto alguno en la licitud de dicho tratamiento¹⁹⁹.
128. Según reiterada jurisprudencia del TJUE, al aplicar la prueba de la necesidad, «procede recordar que las excepciones y restricciones al principio de protección de los datos de carácter personal deben establecerse sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario»²⁰⁰.
129. En su sentencia *Bundeskartellamt*, el TJUE también recordó que esta segunda condición exige comprobar «que el interés legítimo perseguido con el tratamiento de los datos no puede alcanzarse razonablemente de manera tan eficaz por otros medios menos restrictivos respecto de las libertades y los derechos fundamentales de los interesados, en particular respecto de los derechos al respeto de la vida privada y de protección de los datos personales, garantizados por los artículos 7 y 8 de la Carta»²⁰¹. Esta condición también debe examinarse en relación con el principio de minimización de datos establecido en el artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD²⁰².

¹⁹⁷ Puntos de vista de la AC NL, de 4 de mayo de 2023, sobre la elección por Meta IE de una nueva base jurídica para el tratamiento de datos personales por parte de Meta IE en el marco de la publicidad comportamental en sus plataformas Facebook e Instagram, apartado 3.

¹⁹⁸ Puntos de vista de la AC IT sobre la Decisión FB de la AC del IE de 23 de mayo de 2023, p. 2, y puntos de vista de la AC IT sobre la Decisión IG de la AC IE de 23 de mayo de 2023, p. 2.

¹⁹⁹ Orden de la AC NO, pp. 17 y 18.

²⁰⁰ Sentencia de 4 de mayo de 2017, *Rīgas satiksme*, C-13/16, ECLI:EU:C:2017:43, apartado 30 y jurisprudencia citada; sentencia de 11 de diciembre de 2014, *Ryneš*, C-212/13, ECLI:EU:C:2014:2428, apartado 28; sentencia de 11 de diciembre de 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, apartado 46.

²⁰¹ Sentencia del TJUE en el asunto *Bundeskartellamt*, apartado 108.

²⁰² Sentencia del TJUE en el asunto *Bundeskartellamt*, apartado 109.

130. En sus Decisiones vinculantes, el CEPD consideró que existen alternativas realistas y menos intrusivas a la publicidad comportamental, lo que hace que el tratamiento en cuestión no sea «necesario»²⁰³.
131. En vista de lo anterior, el CEPD considera que existen motivos para concluir, como hizo la AC IE²⁰⁴, que Meta IE no cumplía la segunda condición de la «prueba de necesidad» para poder basarse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD para el tratamiento de datos personales recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental, en particular si no existen otros medios que sean alternativas menos intrusivas²⁰⁵ y en relación con el cumplimiento del principio de minimización de datos en virtud del artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD²⁰⁶.
132. **El tercer requisito se refiere al «análisis de ponderación».**
133. En sus informes de cumplimiento relativos a las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE, Meta IE ha llegado a la conclusión de que, a la luz de las «amplias medidas y salvaguardias» que aplicó, los riesgos potenciales para los interesados identificados están «adecuadamente mitigados»²⁰⁷.
134. Más concretamente, Meta IE hace referencia, entre otras cosas, a las siguientes salvaguardias: las medidas aplicadas para garantizar la transparencia con respecto a los interesados (por ejemplo, a través de políticas de privacidad y artículos del «centro de ayuda»), la publicación de políticas publicitarias para los usuarios, la existencia de restricciones a los criterios de segmentación, la existencia de herramientas de control (en relación con la publicidad en general o con anuncios específicos que se muestran a los usuarios)²⁰⁸, la posibilidad de oponerse al tratamiento²⁰⁹ y la posibilidad de ejercer los derechos de protección de datos de los interesados²¹⁰. Meta también alega que el lenguaje introducido para explicar el cambio de base jurídica y las repercusiones en los usuarios, en particular su capacidad para oponerse al tratamiento publicitario comportamental en cuestión, «se ha aplicado para garantizar que los usuarios tengan una expectativa razonable de tratamiento con fines de publicidad comportamental y sean conscientes de su derecho a oponerse a este

²⁰³ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 121, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 124. Como se menciona en las Decisiones vinculantes del CEPD, la AC AT, la AC PL (solo para la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD) y la AC SE mencionan como ejemplos la publicidad contextual basada en la geografía, la lengua y el contenido, que no implica medidas intrusivas, como la elaboración de perfiles y el seguimiento de los usuarios. Este análisis se realizó en el contexto de la base jurídica del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD.

²⁰⁴ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.50, p. 18 y apartado 6.3, p. 5.

²⁰⁵ Documento de posición final de la AC IE, apartados 7.46-7.48, p. 17.

²⁰⁶ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.45, p. 16, y un análisis del principio de minimización de datos se incluye en el apartado 7.59, p. 19, con respecto al ejercicio de ponderación.

²⁰⁷ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 10 e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 11, que hacen referencia a la sección 4, y en particular a las secciones 4.2.b y 4.2.c de las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE.

²⁰⁸ Evaluación de intereses legítimos de Meta IE, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, sección 4.2.c. sobre las salvaguardias aplicadas. Algunas salvaguardias se reiteran en el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, pp. 7 a 10 y el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, pp. 7 a 12.

²⁰⁹ Evaluación de intereses legítimos de Meta IE, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, sección 4.2.e. sobre las herramientas de exclusión voluntaria.

²¹⁰ Evaluación de intereses legítimos de Meta IE, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, sección 4.2.f. sobre los derechos de protección de datos.

tratamiento»²¹¹. En las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE, Meta alega además que «los usuarios son razonablemente conscientes del tratamiento de la información sobre comportamiento de la plataforma con fines de publicidad comportamental, teniendo en cuenta la sólida transparencia que [Meta] ha aplicado [...], lo que contribuye a gestionar las expectativas de los usuarios en torno al tratamiento y la publicidad personalizada en sentido más amplio»²¹².

135. A este respecto, el CEPD señala que la AC IE concluyó que, debido a la falta de facilitación del derecho de oposición en virtud del artículo 21 del RGPD²¹³, a la falta de consideración alguna del derecho a la vida privada (consagrado en el artículo 7 de la Carta)²¹⁴ o a la minimización de datos²¹⁵, y a la insuficiente consideración del impacto del tratamiento sobre el principio de limitación de la finalidad²¹⁶, Meta IE no ha demostrado que sus intereses legítimos en el tratamiento con fines de publicidad comportamental prevalezcan sobre los derechos y libertades fundamentales de los interesados²¹⁷. En particular, en lo que respecta al derecho de oposición, la AC IE señaló, entre otras cosas, que «en estas herramientas [de objeción] no existe la capacidad de desactivar el tratamiento de datos recogidos directamente por [Meta IE] con fines publicitarios, incluidos el contenido, el audio, los metadatos sobre contenidos, las aplicaciones y las características utilizadas, las transacciones, la etiqueta y el tiempo, la frecuencia y la duración de las actividades en los productos [Meta IE]», ya que estas categorías de datos seguirían utilizándose con fines de publicidad comportamental con arreglo a la política de privacidad de Meta IE²¹⁸.
136. La AC IE también hace referencia a una sentencia anterior del TJUE de 24 de septiembre de 2019, en la que el TJUE sostuvo que los derechos fundamentales de los interesados en virtud de los artículos 7 y 8 de la Carta «prevalecen, en principio, [...] sobre el interés económico» de un operador privado²¹⁹.
137. La conclusión de la AC IE sobre la tercera condición fue compartida por una serie de ACI en sus observaciones y reacciones sobre los informes de cumplimiento de Meta IE:
- El 4 de mayo de 2023, la AC NL concluyó que «los derechos y libertades fundamentales del interesado prevalecen sobre el interés de [Meta IE] y de los terceros implicados»²²⁰. La AC NL planteó las siguientes consideraciones:

²¹¹ Informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, p. 7 e informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 7.

²¹² Evaluación de intereses legítimos de Meta IE, de 3 de abril de 2023, anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE y anexo 4 del informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, p. 7.

²¹³ Documento de posición final de la AC IE, apartados 7.60 a 7.66. pp. 19 a 21.

²¹⁴ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.57, p. 19.

²¹⁵ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.59, p. 19.

²¹⁶ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.58, p. 19.

²¹⁷ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.67, p. 21, y apartado 6.3, p. 5.

²¹⁸ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.65, pp. 20 y 21, referido en la nota a pie de página 29 a las pp. 54 a 55 de la política de privacidad de Meta IE.

²¹⁹ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.57, p. 19, en referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de septiembre de 2019, GC y otros, C-136/17; ECLI:EU:C:2019:773, apartado 53. En este caso, el operador privado era un motor de búsqueda. Véase también la jurisprudencia citada.

²²⁰ Puntos de vista de la AC NL, de 4 de mayo de 2023, sobre la elección por Meta IE de una nueva base jurídica para el tratamiento de datos personales por parte de Meta IE en el marco de la publicidad comportamental en sus plataformas Facebook e Instagram, apartado 3.

- «algunos de los datos tratados [por Meta IE] con fines de publicidad comportamental son tipos **especiales y sensibles de datos personales**, que aumentan el peso atribuido a los intereses de los interesados en la ponderación»²²¹.
 - «En la ponderación no solo debe tenerse en cuenta el tipo, sino también la **gran cantidad de datos** tratados por una empresa con el tamaño de [Meta IE]. A efectos de la publicidad comportamental, [Meta IE] trata un amplio espectro de datos personales (especiales) procedentes de millones de usuarios. Estos datos se analizan y, en su caso, se almacenan, se ajustan y se reutilizan diariamente»²²².
 - «Por lo que se refiere a las **expectativas de los usuarios**, la AC NL señala que, en consonancia con el principio de responsabilidad proactiva, la evaluación de las expectativas de los usuarios debe tener lugar **antes** de que se inicie el tratamiento con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD. Los responsables del tratamiento no pueden simplemente "ajustar retroactivamente" las expectativas de los usuarios existentes y adaptar el tratamiento a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letra f) del RGPD, simplemente proporcionándoles cierta información, especialmente cuando la esencia de esta información es difícil de comprender»²²³.
 - «Además, como también concluyó el CEPD en su Decisión 3/2022, la AC NL coincide con el CEPD en que los usuarios no se suscriben a los servicios de [Meta IE] para que les sirvan contenidos personalizados, sino para conectar con amigos y familiares. Incluso en sus nuevas condiciones de servicio, [Meta IE] presenta sus servicios como "servicios que permiten a las personas conectarse entre sí, construir comunidades...". Por lo tanto, la conexión con personas, amigos o familiares sigue siendo el servicio con el que [Meta IE] pretende atraer a nuevos usuarios. Aunque la "creación de negocios" se inserta como tercer "objetivo" de los servicios de [Meta IE], esto no crea la expectativa razonable de que los datos personales de los usuarios serán tratados con fines de publicidad comportamental»²²⁴.
 - «Por lo tanto, la AC NL concluye que los usuarios no esperan o deben esperar razonablemente que sus datos sean tratados en aras de la publicidad comportamental, como hizo [Meta IE]»²²⁵.
 - «Teniendo en cuenta la **gravedad de los riesgos detectados**, la AC NL considera que [Meta IE] se toma muy a la ligera estos riesgos y su mitigación»²²⁶.
 - «Por lo tanto, la AC NL considera que [Meta IE] no respeta adecuadamente el derecho de oposición previsto en el RGPD, un derecho fundamental cuando el tratamiento se lleva a cabo sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD»²²⁷.
- El 12 de mayo de 2023, la AC ES detectó la siguiente deficiencia en la evaluación de Meta IE del análisis de ponderación:

²²¹ Puntos de vista de la AC NL de 14 de mayo de 2023, apartado 43.

²²² Puntos de vista de la AC NL de 14 de mayo de 2023, apartado 44.

²²³ Puntos de vista de la AC NL de 14 de mayo de 2023, apartado 45.

²²⁴ Puntos de vista de la AC NL de 14 de mayo de 2023, apartado 46.

²²⁵ Puntos de vista de la AC NL de 14 de mayo de 2023, apartado 49.

²²⁶ Puntos de vista de la AC NL de 14 de mayo de 2023, apartado 51.

²²⁷ Puntos de vista de la AC NL de 14 de mayo de 2023, apartado 63.

- «En lo que respecta al **impacto en los interesados**, no se ha demostrado que no afecte a datos sensibles.
 - Por lo que se refiere a la **forma en que se tratan los datos**, los datos se tratan de forma masiva, exhaustiva y en combinación con todos los tipos de datos obtenidos de otras fuentes, sin tener en cuenta el principio de minimización de datos.
 - Por lo que se refiere a las **expectativas razonables del interesado**, la tipología de datos reflejada en la política de privacidad no es fácilmente comprensible para el usuario medio, que no sabe exactamente qué datos se tratan y cuál es el alcance de dicho tratamiento. Para que el usuario sepa qué tipo de datos se están procesando y cómo se están procesando, también debe consultar varios documentos.
 - En cuanto a la **posición del responsable del tratamiento y del interesado**, no existe equilibrio de poder, [Meta IE] es una gran empresa que impone sus condiciones a sus usuarios sin que tengan la posibilidad de elegir o no determinadas operaciones de tratamiento y cuáles de sus datos son objeto de tratamiento. Tampoco se analiza cómo afecta el [tratamiento] a los sectores vulnerables ni cómo mitigar los posibles efectos negativos.
 - Por último, en lo que respecta a las **salvaguardias adicionales** incluidas para evitar un impacto indebido en los interesados, como ya se ha señalado, no se tiene en cuenta el principio de minimización de datos, no hay ninguna indicación de qué medidas adopta [Meta IE] para impedir indirectamente el tratamiento de datos sensibles y, como se explica a continuación, no se cumple el RGPD en lo que respecta al derecho de oposición»²²⁸. [énfasis añadido en negrita]
- El 15 de mayo de 2023, la AC FI declaró que «la evaluación de los intereses legales de [Meta IE] parece ser bastante unilateral y superficial y falla al convencer en por qué los intereses de [Meta IE] o de terceros deben prevalecer sobre los intereses y los derechos fundamentales de los interesados»²²⁹.
 - El 23 de mayo de 2023, la AC IT señaló en relación con las evaluaciones de intereses legítimos de Meta IE que «es como si el responsable del tratamiento trasladara la carga de la prueba en relación con el interés legítimo como base jurídica del tratamiento a los interesados, quienes, por el contrario, deberían intervenir como actores clave en los dos pasos siguientes de la prueba del interés legítimo, es decir, al evaluar la necesidad del tratamiento y realizar el ejercicio de ponderación requerido»²³⁰.
 - En la Orden de la AC NO, la AC NO rechaza la suposición de Meta IE de que los interesados desean y esperan una publicidad comportamental basada en el seguimiento y la elaboración de perfiles de su comportamiento²³¹. Por lo tanto, según la AC NO, la evaluación de Meta IE de

²²⁸ Puntos de vista de la AC ES de 12 de mayo de 2023, p. 5.

²²⁹ Puntos de vista de la AC FI de 15 de mayo de 2023, observaciones preliminares sobre la nueva base jurídica de Meta en relación con el tratamiento de datos personales a efectos de la publicidad comportamental en los servicios de Facebook e Instagram, p. 2.

²³⁰ Puntos de vista de la AC IT sobre la base jurídica y la orden de transparencia en relación con la Decisión FB de la AC IE, p. 2, y puntos de vista de la AC IT sobre la base jurídica y la orden de transparencia en relación con la Decisión IG de la AC IE de 23 de mayo de 2023, p. 2.

²³¹ Orden de la AC NO, pp. 15 y 16.

los elementos del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD ha sido sesgada²³². Además, la AC NO se remite al apartado 117 de la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt, en la que se afirma que «el usuario de esta [red social] razonablemente no debería esperar que, sin su consentimiento, el operador de esa red social trate los datos personales de ese usuario con fines de personalización de la publicidad»²³³. Además, la AC NO considera que informar a los interesados sobre el tratamiento con fines de publicidad comportamental no significa que éste entre dentro de sus expectativas razonables y, en cualquier caso, los interesados no son capaces de leer las políticas de privacidad de cada servicio utilizado, incluidas las políticas de privacidad de Meta IE²³⁴. La AC NO alega también que Meta IE no demuestra que los intereses de Meta IE prevalezcan sobre los derechos y libertades de los interesados²³⁵.

138. La AC IE llegó a una conclusión general sobre la prueba en tres fases²³⁶ de que Meta IE no ha demostrado la conformidad con el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD para el tratamiento en cuestión²³⁷. La AC IE destacó, tanto en su documento de posición provisional como en el documento de posición final, que esta conclusión se deriva de las siguientes razones: 1) «[Meta IE] no ha demostrado que el tratamiento sea necesario para intereses legítimos. Sus explicaciones del impacto del tratamiento en su actividad son demasiado vagas para permitir a la [AC IE] determinar que no existe una alternativa menos intrusiva que pueda perseguirse», 2) «[Meta IE] no ha demostrado que el equilibrio favorezca su tratamiento. En particular, el mecanismo de exclusión voluntaria previsto no cumple el RGPD»²³⁸. Las conclusiones de la AC IE sobre los resultados de la prueba en tres fases fueron compartidas por una serie de ACI, que también plantearon la invocación inadecuada por parte de Meta IE del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD:

- El 18 de abril de 2023, la AC AT declaró que las operaciones de tratamiento relacionadas con el «tratamiento con fines de publicidad comportamental» no pueden ampararse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD²³⁹.
- El 12 de mayo de 2023 la AC ES indicó que la evaluación de los intereses legítimos de Meta IE «no demuestra que el tratamiento llevado a cabo por Meta IE con fines de publicidad comportamental pueda basarse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, ya que no cumple los requisitos de este artículo»²⁴⁰.
- En la solicitud de asistencia mutua de la AC NL enviada el 30 de mayo de 2023, la AC NL expresó su preocupación en cuanto al recurso de Meta IE al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, teniendo en cuenta «el hecho de que el responsable del tratamiento no podía ignorar las orientaciones ya establecidas por el CEPD, ni la posición de varias ACI sobre el asunto, pero optó por explorar la vía del artículo 6, apartado 1, letra f), [del RGPD] independientemente»²⁴¹. La AC NL afirma que «Meta [IE] no puede invocar el artículo 6, apartado 1, letra f), [del RGPD]

²³² Orden de la AC NO, pp. 15 y 16.

²³³ Orden de la AC NO, p. 17.

²³⁴ Orden de la AC NO, p. 16.

²³⁵ Orden de la AC NO, pp. 17 y 23.

²³⁶ Documento de posición final de la AC IE, apartados 7.27 y 7.28, pp. 12 y 13, en referencia a la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt, apartado 126.

²³⁷ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.30, p. 13.

²³⁸ Documento de posición final de la AC IE, apartado 6.3, p. 5; Documento de posición provisional de la AC IE, apartado 5.3, p. 4 (en términos ligeramente diferentes).

²³⁹ Informe del IMI sobre el cumplimiento en el caso de Facebook.

²⁴⁰ Puntos de vista de la AC ES de 12 de mayo de 2023, p. 6.

²⁴¹ Solicitud de asistencia mutua de la AC NL, p. 2.

como base jurídica válida para tratar los datos personales de sus usuarios a efectos de la publicidad comportamental», y que esta conclusión «está en consonancia con varios documentos de orientación del CEPD y del WP29, que sustentan que la conveniencia de utilizar el artículo 6, apartado 1, letra f), [RGPD] como base jurídica para el tratamiento en cuestión es muy cuestionable»²⁴².

139. En sentencias anteriores, el TJUE aclaró que, al llevar a cabo el «análisis de ponderación», el responsable del tratamiento «deberá tener en cuenta la importancia de los derechos que los artículos 7 y 8 de la Carta confieren al interesado»²⁴³.

140. En su sentencia en el asunto *Bundeskartellamt*, el TJUE declaró el siguiente *obiter dictum*:

«como resulta del considerando 47 del RGPD, los intereses y los derechos fundamentales del interesado pueden, en particular, prevalecer sobre los intereses del responsable del tratamiento cuando se proceda al tratamiento de datos personales en circunstancias en las que el interesado no espera razonablemente que se realice tal tratamiento»²⁴⁴.

«[...] tal tratamiento tiene además que ser necesario para la satisfacción de ese interés, sin que los intereses o las libertades y los derechos fundamentales del interesado puedan prevalecer sobre dicho interés. En esta ponderación de los derechos e intereses en conflicto de que se trata, a saber, los del responsable del tratamiento, por una parte, y los del interesado, por otra, es preciso tener en cuenta, tal como se ha señalado [...], en particular, las expectativas razonables del interesado, así como el alcance del tratamiento en cuestión y el impacto de este sobre ese interesado»²⁴⁵.

«A este respecto, cabe señalar que, pese a la gratuidad de los servicios de una red social en línea como Facebook, el **usuario de esta no debería esperar razonablemente que, sin su consentimiento, el operador de esa red social trate los datos personales de ese usuario con fines de personalización de la publicidad.** En estas circunstancias, debe considerarse que **los intereses y los derechos fundamentales de tal usuario prevalecen sobre el interés de dicho operador en tal personalización de la publicidad, mediante la que él financia su actividad, de modo que el tratamiento efectuado por este para tales fines no puede estar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra f), del RGPD**»²⁴⁶.
[énfasis añadido en negrita]

141. En el documento de posición provisional de la AC IE emitido antes de la sentencia del TJUE en el asunto *Bundeskartellamt*, la AC IE constató provisionalmente que Meta IE no había demostrado el cumplimiento del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD²⁴⁷, ya que Meta IE no había demostrado que pudiera basarse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD²⁴⁸. A continuación, la AC IE confirmó que Meta IE no ha demostrado el cumplimiento del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, tras el análisis de la sentencia del TJUE en el asunto *Bundeskartellamt*, ya que afirma en su documento de posición

²⁴² Solicitud de asistencia mutua de la AC NL, p. 1, en la que se hace referencia a las Directrices 8/2020 del CEPD sobre la focalización de los usuarios de redes sociales.

²⁴⁴ Sentencia del TJUE en el asunto *Bundeskartellamt*, apartado 112.

²⁴⁵ Sentencia del TJUE en el asunto *Bundeskartellamt*, apartado 116.

²⁴⁶ Sentencia del TJUE en el asunto *Bundeskartellamt*, apartado 117.

²⁴⁷ Documento de posición provisional de la AC IE, apartado 6.26, p. 11.

²⁴⁸ Documento de posición provisional de la AC IE, apartado 5.3, p. 4.

final que «antes de la fecha de la sentencia [Bundeskartellamt], [la AC IE] había analizado el recurso de [Meta IE] al artículo 6, apartado 1, letra f), del [RGPD] y había llegado a la conclusión provisional de que [Meta IE] no había demostrado el cumplimiento de dicha disposición» y que «el TJUE indicó que existen obstáculos significativos para [Meta IE] que pretende basarse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del [RGPD] para el tratamiento con fines de publicidad comportamental en cuestión en dicha sentencia»²⁴⁹.

142. El CEPD toma nota de los argumentos de Meta IE en relación con la supuesta irrelevancia de la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt²⁵⁰. Meta considera que esta sentencia «no excluye el artículo 6, apartado 1, letra f), [del RGPD] "por principio" como base jurídica válida para el tratamiento con fines de publicidad comportamental [de Meta IE]. La sentencia evaluó el artículo 6, apartado 1, letra f), [del RGPD] (y el elemento de "necesidad") en el contexto de un tratamiento diferente del que se cuestiona en el presente asunto (es decir, los datos recogidos fuera [de Meta]²⁵¹ y, en cierta medida, el tratamiento de datos entre productos distintos, en lugar de los datos recogidos en los productos [Meta]). [...] Además, el TJUE no llegó a la conclusión general de que los intereses de los usuarios siempre prevalecerán sobre los intereses legítimos [de Meta IE] y de terceros en el contexto de la publicidad personalizada [...]»²⁵².
143. Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt, el CEPD toma nota de las referencias hechas a la recogida de datos de otros servicios del grupo al que pertenece un operador²⁵³.
144. El CEPD reconoce que el tratamiento con fines de publicidad comportamental que Meta lleva a cabo basándose en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, y que se examina a efectos de la presente sección 4.1.1.3²⁵⁴ se refiere a los datos personales recogidos en los productos de Meta, mientras que, según Meta IE, la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt se refiere principalmente a datos

²⁴⁹ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.26, p. 12.

²⁵⁰ Respuesta de Meta IE al documento de posición provisional de la AC IE, de 4 de agosto de 2023, sección 1.5 (A). Véase también la versión en inglés de la reclamación sobre el fondo de Meta IE presentada ante el Tribunal de Distrito de Oslo de 16 de octubre de 2023 (corregida), p. 38, y las Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 10 y 11.

²⁵¹ Los datos recogidos «fuera» de los productos de Meta se refieren a los datos recogidos fuera de los productos de Meta, como en sitios web de terceros, aplicaciones y ciertas interacciones fuera de línea (por ejemplo, compras).

²⁵² Respuesta de Meta IE al documento de posición provisional de la AC IE, de 4 de agosto de 2023, sección 1.5 (A) y la sección 2 para un análisis más detallado la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt.

²⁵³ En este sentido, el apartado 86 de la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt establece: «Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si, y en qué condiciones, el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letras b) y f), del RGPD debe interpretarse en el sentido de que el tratamiento de datos personales efectuado por un operador de una red social en línea, consistente en la recogida de datos de los usuarios de tal red procedentes de otros servicios del grupo al que pertenece dicho operador o de la consulta por esos usuarios de sitios de Internet o de aplicaciones de terceros, en la puesta en relación de esos datos con la cuenta de la red social de dichos usuarios y en la utilización de tales datos, puede considerarse necesario para la ejecución de un contrato en el que los interesados sean partes, en el sentido de la letra b), o para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, en el sentido de la letra f). Ese órgano jurisdiccional se pregunta, en particular, si, a tal objeto, determinados intereses que cita expresamente constituyen un "interés legítimo", con arreglo a esta última disposición».

²⁵⁴ Meta IE indica que se basa en el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD, para tratar los datos personales obtenidos por Meta IE de terceros socios publicitarios. Estos datos se refieren a la actividad de los usuarios fuera de los productos de Meta. Véanse las notas 89 y 149 a este respecto.

personales obtenidos de socios publicitarios terceros al margen de los productos de Meta. Sin embargo, el CEPD considera que esta sentencia, dirigida a Meta IE, Meta Platforms Inc. y Facebook Deutschland GmbH²⁵⁵, describe la manera en que puede llevarse a cabo el ejercicio de ponderación a efectos de la publicidad comportamental, que también es pertinente para los datos personales recogidos en los productos de Meta.

145. El CEPD recuerda sus directrices anteriores en las que destacó que «sería difícil para los responsables del tratamiento justificar el uso de intereses legítimos como base jurídica para prácticas intrusivas como la elaboración de perfiles y de rastreo con fines de marketing o publicidad, por ejemplo, las que implican el seguimiento de las personas a través de múltiples sitios web, ubicaciones, dispositivos, servicios o la intermediación de datos»²⁵⁶.
146. El CEPD considera que estas orientaciones son pertinentes para el tratamiento en cuestión llevado a cabo por Meta IE, que, tal como se establece en las Decisiones vinculantes del CEPD, es intrusivo habida cuenta de su escala y de las grandes cantidades de datos tratados por Meta IE²⁵⁷. En dichas Decisiones, el CEPD señaló «la complejidad, la escala masiva y la intrusión de la práctica publicitaria comportamental que Meta IE lleva a cabo a través del servicio de Facebook [o Instagram]»²⁵⁸. En otras palabras, «la publicidad comportamental, tal como se describe brevemente en [el apartado 95 de la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD y el apartado 98 de la Decisión vinculante 4/2022²⁵⁹] es un

²⁵⁵ La petición de decisión prejudicial planteada en la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt se ha presentado en el marco de un litigio entre Meta Platforms Inc., anteriormente Facebook Inc., Meta Platforms Ireland Ltd, anteriormente Facebook Ireland Ltd, y Facebook Deutschland GmbH, por una parte, y el Bundeskartellamt. Meta IE opera la red social en línea Facebook en la UE. Véase la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt, apartados 2 y 26.

²⁵⁶ Grupo de Trabajo del Artículo 29, Directrices sobre decisiones individuales automatizadas y elaboración de perfiles a los efectos del Reglamento 2016/679, adoptada el 3 de octubre de 2017, revisadas por última vez y adoptadas el 6 de febrero de 2018, refrendadas por el CEPD el 25 de mayo de 2018, p. 15. A esto se refirió la AC NO en la Orden de la AC NO, p. 9. El CEPD reiteró esta misma declaración en sus Directrices sobre el seguimiento de los usuarios de redes sociales, versión 2.0, adoptadas el 13 de abril de 2021, apartado 56.

²⁵⁷ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 444, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 413.

²⁵⁸ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 96, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 99.

²⁵⁹ El apartado 95 de la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD establece: «Estas solicitudes de decisiones prejudiciales mencionan que [Meta IE] recopila datos sobre sus usuarios individuales y sus actividades dentro y fuera de su servicio de red social de Facebook a través de numerosos medios, como el propio servicio, otros servicios del grupo Meta, entre ellos Instagram, WhatsApp y Oculus, sitios web y aplicaciones de terceros a través de interfaces de programación integradas como Facebook Business Tools o a través de *cookies*, *plug-ins* sociales, píxeles y tecnologías comparables colocadas en el ordenador o dispositivo móvil del usuario de Internet. Según las descripciones facilitadas, [Meta IE] vincula estos datos con la cuenta de Facebook del usuario para que los anunciantes puedan adaptar su publicidad a los usuarios de Facebook en función de su comportamiento, sus intereses, su poder adquisitivo y su situación personal. Esto también puede incluir la ubicación física del usuario para mostrar contenidos pertinentes para la ubicación del usuario. Meta IE ofrece sus servicios a sus usuarios de forma gratuita y genera ingresos a través de esta publicidad personalizada dirigida a ellos, además de la publicidad estática que se muestra a todos los usuarios de la misma manera».

El apartado 98 de la Decisión vinculante 4/2022 del CEPD establece: «Estas solicitudes de decisiones prejudiciales mencionan que [Meta IE] recopila datos sobre sus usuarios y sus actividades dentro y fuera de su servicio de Facebook a través de numerosos medios, como el propio servicio, otros servicios del grupo Meta, entre ellos Instagram, WhatsApp y Oculus, sitios web y aplicaciones de terceros a través de interfaces de programación integradas como Facebook Business Tools o a través de *cookies*, *plug-ins* sociales, píxeles y tecnologías comparables colocadas en el ordenador o dispositivo móvil del usuario de Internet. Según las descripciones facilitadas, Meta IE vincula estos datos con la cuenta de Facebook del usuario para que los anunciantes puedan adaptar su publicidad a los usuarios de Facebook en función de su comportamiento, sus intereses, su poder adquisitivo y su situación personal. Esto también puede incluir la ubicación física del usuario para mostrar

conjunto de operaciones de tratamiento de datos personales de gran complejidad técnica, que tiene un carácter particularmente masivo e intrusivo»²⁶⁰. La AC IE reiteró esta conclusión en las Decisiones de la AC IE: «Por lo tanto, es evidente que el Comité considera [...] que la naturaleza y el alcance del tratamiento son extensos, complejos, intrusivos y a gran escala»²⁶¹.

147. A la luz de lo anterior y teniendo en cuenta el análisis jurídico facilitado por la AC IE (véanse, por ejemplo, los apartados 135 y 138, con el apoyo de la evaluación realizada por las ACI), el CEPD considera que los intereses y los derechos fundamentales de los interesados prevalecen sobre los intereses legítimos presentados por Meta IE para el tratamiento de datos personales recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental, de modo que Meta IE no cumplía la tercera condición del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD.
148. A la luz del análisis anterior del CEPD de los apartados 111 a 147, el CEPD considera que Meta IE se basa inadecuadamente en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para tratar los datos personales recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental.

4.1.1.3.4 Conclusión respecto de la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD

149. El enfoque de cumplimiento adoptado por Meta IE se ha evaluado en el documento de posición final de la AC IE como sigue:
- Meta IE pretende seguir basándose en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para tratar algunas categorías específicas de datos personales²⁶² con fines publicitarios²⁶³;
 - Meta IE pretende basarse en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para tratar otros datos personales con fines de publicidad comportamental²⁶⁴, únicamente para los datos personales recogidos en los productos de Meta²⁶⁵;
 - Meta IE se basa en el Artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD, para tratar los datos personales facilitado a Meta IE por terceros socios publicitarios²⁶⁶.
150. Meta IE [REDACTED] porque está dispuesta a basarse en el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD como base jurídica [REDACTED] a través de la propuesta de consentimiento de Meta IE²⁶⁷.
151. El CEPD destaca la necesidad de evaluar la conformidad de las actividades de tratamiento dentro del ámbito de aplicación de las Decisiones de la AC IE con el artículo 6, apartado 1, del RGPD, en este momento. [REDACTED]

contenidos pertinentes para la ubicación del usuario. Meta IE ofrece sus servicios a sus usuarios de forma gratuita y genera ingresos a través de esta publicidad personalizada dirigida a ellos, además de la publicidad estática que se muestra a todos los usuarios de la misma manera».

²⁶⁰ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 123, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 126.

²⁶¹ Decisión FB de la AC IE, apartado 9.23, y Decisión IG de la AC IE, apartado 243.

²⁶² Véase el apartado 91.

²⁶³ Documento de posición final de la AC IE, apartados 6.2 y 7.1 a 7.22.

²⁶⁴ Documento de posición final de la AC IE, apartados 6.3 y 7.23 a 7.67.

²⁶⁵ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.23, que hace referencia a la carta de Meta IE a la AC IE de 30 de junio de 2023.

²⁶⁶ Documento de posición final de la AC IE, apartado 7.23, que hace referencia a la carta de Meta IE a la AC IE de 30 de junio de 2023.

²⁶⁷ Carta de Meta IE a la AC IE sobre el consentimiento de 27 de julio de 2023, p. 2.

²⁶⁸. En aras de la claridad, el CEPD especifica que la propuesta de consentimiento de Meta IE no se evaluó conforme a su fondo a efectos de esta Decisión vinculante urgente. A este respecto, el CEPD solo puede tomar nota de la existencia de una evaluación en curso de la propuesta de consentimiento de Meta IE por parte de la AC IE y las ACI.

152. Según el CEPD, existe una infracción continua del artículo 6, apartado 1, del RGPD, derivada de la utilización inadecuada del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para el tratamiento de datos personales, incluidos los datos de localización y los datos de interacción publicitaria recogidos, en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental²⁶⁹.
153. Además, el CEPD concluye que existe una infracción continua del artículo 6, apartado 1, del RGPD, derivada de una invocación inadecuada del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para el tratamiento de datos personales recogidos en productos de Meta con fines de publicidad comportamental²⁷⁰.

4.1.2 Sobre el incumplimiento de la obligación de cumplir las decisiones de las autoridades de control

4.1.2.1 Resumen de la postura general de la AC NO

154. Según la AC NO, dado que el plazo para cumplir las Decisiones de la AC IE era el 5 de abril de 2023, pero la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD persiste más de seis meses después, Meta IE no garantizó el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE y, por tanto, incumplió su obligación de cumplir las decisiones de las AC²⁷¹. La AC NO afirma además que existe consenso a escala europea entre la AC IE y las ACI en cuanto a que el tratamiento sigue siendo ilícito²⁷², y que «como reconoce la propia AC IE, Meta IE no ha garantizado el cumplimiento de las [Decisiones de la AC IE]»²⁷³. La AC NO declaró que este incumplimiento constituye en sí mismo una infracción independiente del RGPD para la que el artículo 83, apartado 5, letra e), del RGPD²⁷⁴ prevé una multa que puede imponerse además de las multas impuestas por las Decisiones de la AC IE²⁷⁵.

4.1.2.2 Resumen de la postura del responsable del tratamiento

155. Meta IE declaró que, antes de las Decisiones de la AC IE, se basó en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD de buena fe y en su «convicción genuina de que era legítimo hacerlo»²⁷⁶.
156. A raíz de las Decisiones de la AC IE, Meta IE alegó que había adoptado medidas sustanciales para ajustar sus actividades de tratamiento a «lo que considera que era conforme con las decisiones [de la AC IE]»²⁷⁷, en particular cambiando su base jurídica del artículo 6, apartado 1, letra b), al artículo 6,

²⁶⁸

²⁶⁹ Véase el análisis realizado en la sección 4.1.1.2.3 y en los apartados 98 y 99.

²⁷⁰ Véase el análisis realizado en la sección 4.1.1.3.3 y en el apartado 148.

²⁷¹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

²⁷² Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

²⁷³ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

²⁷⁴ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6, y Carta de la AC NO a la AC IE de 11 de octubre de 2023, p. 2.

²⁷⁵ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

²⁷⁶ Carta de Meta IE a la AC NO de 4 de agosto de 2023, relativa al derecho a ser oído, apartado 65.

²⁷⁷ Carta de Meta IE a la AC NO de 4 de agosto de 2023, relativa al derecho a ser oído, apartado 65.

apartado 1, letra f), del RGPD, para el tratamiento de datos personales recogidos en sus productos a efectos de la publicidad comportamental²⁷⁸.

157. Meta IE considera que ni las Decisiones vinculantes del CEPD ni las Decisiones de la AC IE le ordenaron que se basara en una base jurídica específica para el tratamiento de datos personales recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental con arreglo al artículo 6, apartado 1, del RGPD, como el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD²⁷⁹. Como consecuencia de ello, Meta IE sigue intentando basarse en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD para tratar algunas categorías específicas de datos personales que no considera datos de comportamiento²⁸⁰, y en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD para tratar otros datos personales con fines de publicidad comportamental²⁸¹, únicamente para los datos personales recogidos en sus productos²⁸².
158. Tras considerar el documento de posición provisional de la AC IE (incluida la interpretación de la AC IE de la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt), Meta IE declaró que estaba dispuesta a aplicar las medidas necesarias para basarse en el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD, como base jurídica para el tratamiento a efectos de la publicidad comportamental a través de la propuesta de Meta IE relativa al consentimiento²⁸³.
159. Tras considerar el documento de posición final de la AC IE, Meta IE declaró que se consideraba conforme con las Decisiones de la AC IE

284

285

4.1.2.3 Análisis del CEPD

160. El CEPD recuerda que el artículo 60, apartado 10, del RGPD establece la obligación del responsable del tratamiento de adoptar «las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la decisión [adoptada en el contexto del mecanismo de cooperación] en lo tocante a las actividades de tratamiento en el contexto de todos sus establecimientos en la Unión»²⁸⁶.
161. El CEPD también recuerda que el incumplimiento de una orden de una AC con arreglo al artículo 58, apartado 2, del RGPD, constituye una infracción que puede ser sancionada mediante una multa

²⁷⁸ Informe de cumplimiento de Meta IE relativo al servicio de Facebook (IN-18-5-5), de 3 de abril de 2023 (en lo sucesivo, el «**informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE**»), apartado 2.1, y el informe de cumplimiento de Meta IE relativo al servicio de Instagram (IN-18-5-7), de 3 de abril de 2023 (en lo sucesivo, los «**informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE**»), apartado 2.1, (conjuntamente, los «**informes de cumplimiento**»).

²⁷⁹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 10, y observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, pp. 4 y 16.

²⁸⁰ Véanse el apartado 91 y el documento de posición final de la AC IE, apartados 6.2, 7.1 y 7.22.

²⁸¹ Documento de posición final de la AC IE, apartados 6.3 y 7.23 a 7.67.

²⁸² Véanse el apartado 104 anterior y el documento de posición final de la AC IE, apartado 7.23, en relación con la carta de Meta IE a la AC IE de 30 de junio de 2023.

²⁸³ Carta de Meta IE a la AC IE sobre el consentimiento de 27 de julio de 2023, p. 2.

²⁸⁴ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, apartado 61.

²⁸⁵ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, apartado 64.

²⁸⁶ Artículo 60 del RGPD.

administrativa de conformidad con el artículo 83, apartado 5, letra e), y el artículo 83, apartado 6, del RGPD²⁸⁷.

162. El CEPD confirma, en consonancia con la opinión de la AC NO²⁸⁸, que el incumplimiento de las decisiones de las autoridades de control constituye en sí mismo una violación independiente del RGPD²⁸⁹.
163. Como ya se ha señalado anteriormente, las Decisiones de la AC IE exigían a Meta IE, entre otras cosas, que adoptara las medidas necesarias para abordar la constatación de que Meta IE no está facultada para tratar datos personales con fines de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD y para ajustar su tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, del RGPD²⁹⁰. Asimismo, la AC IE dejó claro que las medidas que Meta IE debe adoptar para cumplir las Decisiones de la AC IE pueden incluir, entre otras cosas, la determinación de una base jurídica alternativa adecuada en el artículo 6, apartado 1, del RGPD²⁹¹, y la aplicación de cualquier medida necesaria para cumplir la condicionalidad asociada a dicha base o bases jurídicas alternativas²⁹². El plazo para el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE expiró el 5 de abril de 2023.

El CEPD señala que, en el documento de posición final de la AC IE, la AC IE constató que Meta IE no había demostrado el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE, y afirma que Meta IE «no demostró que ya no se basaba en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para tratar datos personales con fines de publicidad comportamental» y «no demostró que tenga una base lícita para tratar datos sobre comportamiento de la plataforma con fines de publicidad comportamental»²⁹³.

164. El CEPD señala que la AC NL también declaró que «dado que Meta [IE] ha declarado públicamente que ya utiliza el artículo 6, apartado 1, letra f), del [RGPD] como base jurídica, esta conclusión significa que, en la actualidad, se están tratando datos personales de millones de interesados europeos sin que exista

²⁸⁷ De conformidad con el artículo 83, apartado 5, letra e), del RGPD, «el incumplimiento de una resolución o de una limitación temporal o definitiva del tratamiento o la suspensión de los flujos de datos por parte de la autoridad de control con arreglo al artículo 58, apartado 2, [del RGPD] o el no facilitar acceso en incumplimiento del artículo 58, apartado 1, [del RGPD]» es una infracción que «se sancionará de acuerdo con el apartado 2 del presente artículo con multas administrativas de 20 000 000 EUR como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 4 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía». El artículo 83, apartado 6, del RGPD establece: «El incumplimiento de las resoluciones de la autoridad de control a tenor del artículo 58, apartado 2, [del RGPD] se sancionará de acuerdo con el apartado 2 del presente artículo con multas administrativas de 20 000 000 EUR como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 4 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía».

²⁸⁸ Carta de la AC del NO a del AC IE de 17 de septiembre de 2023 en relación con el derecho a ser oído, p. 7.

²⁸⁹ «El incumplimiento de una medida correctora ordenada previamente puede considerarse como un factor agravante o como una infracción diferente en sí misma, de conformidad con el artículo 83, apartado 5, letra e), y apartado 6, del RGPD. Por lo tanto, debe tenerse debidamente en cuenta que un mismo comportamiento constitutivo de infracción no puede dar lugar a una situación en la que se sancione dos veces», Directrices 4/2022, sobre el cálculo de las multas administrativas contempladas en el RGPD, versión 2.1, apartado 103.

²⁹⁰ Véase la Decisión FB de la AC IE, apartado 10.44.b; Decisión IG de la AC IE, apartado 212.

²⁹¹ Decisión FB de la AC IE, apartado 10.44.b, y Decisión IG de la AC IE, apartado 10.

²⁹² Decisión FB de la AC IE, apartado 8; y Decisión IG de la AC IE, apartado 212.

²⁹³ Documento de posición final de la AC IE, sección 8, p. 25. En relación con el recurso de Meta IE al artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, véanse también los apartados 96 a 99. En relación con el recurso de Meta IE al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, véanse también los apartados 121, 135 y 138.

una base jurídica válida. Esto significa, además, que Meta [IE] no cumple la orden [de la AC IE] en las [Decisiones de la AC IE] de adaptar estas operaciones de tratamiento al artículo 6 del RGPD»²⁹⁴.

165. El CEPD toma nota de la opinión de la AC IE de que ni el RGPD ni el Derecho nacional irlandés prescriben la manera en que debe llevarse a cabo la evaluación de las medidas adoptadas por el responsable del tratamiento en el supuesto cumplimiento de las órdenes de una AC²⁹⁵. A este respecto, el CEPD señala que Meta IE no niega que las conclusiones de la AC IE formuladas con posterioridad a las Decisiones de la AC IE se realicen «para ejecutar las decisiones vigentes de la [AC IE] de conformidad con el artículo 60, apartado 10, del RGPD»²⁹⁶.
166. Con respecto al argumento de Meta IE de que cumplió plenamente las Decisiones de la AC IE al adoptar, en primer lugar, medidas sustanciales para ajustar sus actividades de tratamiento a más tardar el 5 de abril de 2023²⁹⁷ y, en segundo lugar, medidas en la dirección de la propuesta de consentimiento de Meta IE²⁹⁸, el CEPD destaca que estos elementos no contradicen por sí mismos la conclusión de que, en este momento, no se ha alcanzado el cumplimiento del artículo 6, apartado 1, del RGPD para las actividades de tratamiento incluidas en el ámbito de aplicación de las Decisiones de la AC IE, mientras que el plazo para aplicar las Decisiones de la AC IE era el 5 de abril de 2023. [REDACTED]

4.1.2.4 Conclusión sobre el incumplimiento de la obligación de cumplir las decisiones de las autoridades de control

167. A la luz de la constatación de que Meta IE sigue basándose de manera inadecuada en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para tratar datos personales, incluidos los datos de localización e interacción publicitaria, recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental³⁰⁰, y en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para tratar los datos personales recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental³⁰¹, el CEPD considera, en consonancia con las conclusiones extraídas por la AC IE³⁰² y con las opiniones expresadas en particular por la AC NO³⁰³ [REDACTED]³⁰⁴ en el curso del procedimiento, que Meta IE no logró el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE dentro del plazo previsto y, por lo tanto, actualmente incumple su obligación de cumplir las decisiones de las autoridades de control.

4.2 Sobre la existencia de urgencia para adoptar medidas definitivas como excepción a los mecanismos de cooperación y coherencia

²⁹⁴ Solicitud de asistencia mutua de la AC NL, p. 2.

²⁹⁵ Carta de la AC IE a Meta IE de 14 de junio de 2023, pp. 1 y 2.

²⁹⁶ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 12 y 13.

²⁹⁷ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 10 y observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5. Véanse también las observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, p. 33.

²⁹⁸ Carta de Meta IE a la AC IE sobre el consentimiento de 27 de julio de 2023, p. 2.

²⁹⁹ Carta de la AC NO a Meta IE y Facebook Norway de 17 de septiembre de 2023 en relación con el derecho a ser oído, p. 9.

³⁰⁰ Véanse los apartados 98, 99 y 152.

³⁰¹ Véanse los apartados 148 y 153.

³⁰² Documento de posición final de la AC IE, sección 8, p. 25.

³⁰³ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

³⁰⁴ [REDACTED]

168. El segundo elemento que debe evaluarse con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD es la existencia de una situación de urgencia que justifique una excepción al procedimiento regular de cooperación.
169. La intervención urgente del CEPD con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, es excepcional y constituye una excepción a las normas generales aplicables a los mecanismos regulares de coherencia y cooperación.
170. Teniendo en cuenta que el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 66, apartado 2, del RGPD, constituye una excepción a los mecanismos estándar de coherencia y cooperación, debe interpretarse de manera restrictiva. Por lo tanto, el CEPD solicitará medidas definitivas con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, únicamente si los mecanismos regulares de cooperación o coherencia no pueden aplicarse de su manera habitual debido a la urgencia de la situación³⁰⁵.
171. Además, el artículo 61, apartado 8, del RGPD establece que, cuando una AC no facilite la información mencionada en el artículo 61, apartado 5, del RGPD, en el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud de otra AC, «se supondrá que existe la necesidad urgente contemplada en el artículo 66, apartado 1, [del RGPD] que exige una decisión urgente y vinculante del Comité en virtud del artículo 66, apartado 2, [del RGPD]». Si se aplica tal presunción, puede presumirse la urgencia de una solicitud de decisión vinculante urgente con arreglo al artículo 66, apartado 2, y no es necesario demostrarla³⁰⁶.
172. En el presente procedimiento, la AC NO solicitó al CEPD que adoptara una decisión con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, con el fin de solicitar urgentemente a la AC IE que impusiera medidas definitivas a Meta IE. La solicitud se ha presentado a raíz de la adopción de medidas provisionales con arreglo al artículo 66, apartado 1, del RGPD³⁰⁷, que solo son aplicables en Noruega y tienen una validez de tres meses.
173. En las secciones siguientes, el CEPD analiza en primer lugar si las circunstancias del presente caso demuestran la existencia de urgencia y la necesidad de establecer excepciones a los mecanismos de cooperación y coherencia (sección 4.2.1) antes de analizar si la presunción descrita en el artículo 61, apartado 8, del RGPD, es aplicable a las circunstancias del caso (sección 4.2.2).

4.2.1 Sobre la existencia de urgencia y la necesidad de derogar los mecanismos de cooperación y coherencia

4.2.1.1 Resumen de la postura de la AC NO

174. La AC NO considera que «sin perjuicio de la aplicabilidad de la presunción del artículo 61, apartado 8, en el presente caso existe una necesidad urgente de una decisión vinculante del CEPD de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD, con el fin de proteger los derechos y libertades de los interesados»³⁰⁸.
175. Según la AC NO, el tratamiento en cuestión es perjudicial para los derechos fundamentales de las personas, por lo que no poner fin a este tratamiento expondría a estos interesados al riesgo de sufrir un perjuicio grave e irreparable³⁰⁹. Para más detalles, la AC NO considera que:

³⁰⁵ Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, adoptada el 12 de julio de 2021, apartado 167.

³⁰⁶ Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, adoptada el 12 de julio de 2021, apartado 170.

³⁰⁷ Artículo 66, apartado 4, del RGPD; según se describe en la sección 2.1.

³⁰⁸ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 10.

³⁰⁹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 10.

- Las infracciones se vienen produciendo desde hace mucho tiempo y son de naturaleza especialmente grave, ya que tienen un impacto considerable en los usuarios de los productos de Meta, cuyas actividades en línea son «constante, intrusiva y opacamente vigiladas y perfiladas por Meta», lo que «puede dar lugar a la sensación de que su vida privada está siendo continuamente vigilada»³¹⁰.
- Las infracciones afectan a más de 250 millones de usuarios activos mensuales medios en la UE, incluidos los interesados vulnerables que necesitan una protección especial, como los menores, las personas mayores y las personas con discapacidad cognitiva³¹¹.
- El filtrado de los anuncios específicos que se muestran en Facebook o Instagram tiene un efecto negativo en la libertad de información de los interesados y en la participación política³¹², al tiempo que crea «un potencial de refuerzo de los estereotipos existentes, y puede dejar a los interesados expuestos a la discriminación»³¹³.
- No adoptar medidas urgentes para garantizar el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE privaría a los interesados del derecho a la tutela judicial efectiva frente a un responsable del tratamiento de datos de las AC con arreglo al artículo 77 del RGPD³¹⁴.
- La AC NO opina que no existe ninguna medida que pueda aplicarse retroactivamente para reparar la violación de los derechos y libertades de los interesados³¹⁵.

176. Además, la AC NO afirma que ha habido una «continua abstención de aplicación» por parte de la AC IE³¹⁶. La AC NO considera que, a pesar de que se están cometiendo infracciones, no parece haber controversia entre las autoridades de control, «la AC IE parece no estar dispuesta a exigir el cese de tales infracciones sin más retrasos»³¹⁷. A este respecto, la AC NO afirma que el hecho de no reaccionar con firmeza y prontitud ante el incumplimiento de las Decisiones de la AC IE no solo priva a los interesados de la protección a la que tienen derecho, sino que también es contrario al deber de las autoridades de control de garantizar que se respete en la práctica el RGPD³¹⁸.
177. En términos más generales, en opinión de la AC NO, no reaccionar ante el prolongado estado de incumplimiento de Meta IE sentaría un precedente peligroso³¹⁹, ya que «invitaría a estrategias dilatorias por parte de los responsables del tratamiento incumplidores» y socavaría la autoridad de la AC IE, las ACI y el CEPD³²⁰. En el caso de la AC NO, la no adopción de la decisión vinculante urgente solicitada en las circunstancias actuales entrañaría graves riesgos de que el mecanismo del artículo 66 del RGPD se convirtiera en un «tigre de papel»³²¹.

³¹⁰ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 10, en referencia a la sentencia del TJUE en el asunto Bundeskartellamt, apartado 118.

³¹¹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 10.

³¹² Orden de la AC NO, p. 22.

³¹³ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 10; Orden de la AC NO, p. 22.

³¹⁴ Orden de la AC NO, p. 28.

³¹⁵ Objeción de la AC de Meta IE y Facebook Norway con respecto a la aplicación tardía de la Orden de 7 de agosto de 2023, p. 1.

³¹⁶ Orden de la AC NO, p. 12.

³¹⁷ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

³¹⁸ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

³¹⁹ Carta de la AC NO a la AC IE de 11 de octubre de 2023, p. 11.

³²⁰ Orden de la AC NO, p. 28; solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

³²¹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12, en relación con las conclusiones del Abogado General Bobek en el asunto C-645/19, Facebook Ireland y otros, apartados 119 y 122.

178. La AC NO argumenta que una decisión vinculante urgente del CEPD sería una excepción estrecha y estrictamente limitada a la primacía de la ACP a la hora de garantizar el cumplimiento de una decisión del artículo 60 del RGPD y no sentaría un precedente para derogar el procedimiento estándar de cooperación de ventanilla única³²², ya que se emitiría tras la finalización de un proceso del artículo 60 del RGPD, tras la adopción por parte de la AC IE de las Decisiones de la AC IE³²³ y dado que la AC IE no prevé iniciar un nuevo procedimiento del artículo 60 del RGPD³²⁴.

179. Además, la AC NO alega que las medidas definitivas no interferirían con [REDACTED] [REDACTED] compromiso de cambiar la base jurídica para que la publicidad comportamental obtenga el consentimiento³²⁵. Según la AC NO, «si se ordenara a [Meta IE] que detenga todas esas actividades de tratamiento sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), y del [artículo 6, apartado 1,] letra f) [del RGPD], a la espera de la identificación de una base jurídica válida, tendría un incentivo para identificar rápidamente soluciones adecuadas y lícitas para reanudar sus actividades de tratamiento lo antes posible»³²⁶.

180. [REDACTED]
[REDACTED] 327
[REDACTED] 328 .

181. La AC NO recuerda asimismo que, en cualquier caso, la propuesta de consentimiento de Meta IE no elimina la necesidad urgente de adoptar medidas definitivas³²⁹. [REDACTED]

330

³²² Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

³²³ Solicitud de la AC NO al CEPD, pp. 10 y 11, en referencia a la información sobre el procedimiento de la AC IE (respuesta a la AC SE), de 4 de mayo de 2023, en la que la AC IE había indicado a través de las consultas informales del IMI de la AC IE que «no prepararían ninguna decisión ulterior sobre este asunto».

³²⁴ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 11.

³²⁵ Solicitud de la AC NO al CEPD, pp. 11 y 12.

³²⁶ Solicitud de la AC NO al CEPD, pp. 11 y 12.

³²⁷ Carta de la AC NO a la AC IE de 11 de octubre de 2023, p. 2. Véase también la objeción de la AC de Meta IE y Facebook Norway con respecto a la aplicación tardía de la Orden de 7 de agosto de 2023, pp. 1 y 2, en la que la AC NO presenta varios argumentos relacionados con el hecho de que Meta IE «no ha aplicado [REDACTED] que pudiera justificar el levantamiento de la orden o la exención de la multa coercitiva, ya que [REDACTED] los datos personales de los interesados en Noruega siguen siendo tratados de manera ilícita con fines de publicidad comportamental [...]» [REDACTED]

³²⁸ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 11.

³²⁹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 11.

³³⁰ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 8.

[REDACTED]³³¹. Por lo tanto, en opinión de la AC NO, las medidas definitivas constituyen «la única manera» de poner fin al perjuicio a los derechos fundamentales de los interesados³³².

4.2.1.2 Resumen de la postura del responsable del tratamiento

182. Según Meta IE, las circunstancias del caso no justifican una decisión urgente del CEPD con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD³³³. En particular, Meta IE recuerda una decisión anterior del CEPD en la que indica que «teniendo en cuenta que el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 66, apartado 2, del RGPD constituye una excepción a los mecanismos estándar de coherencia y cooperación, debe interpretarse de manera restrictiva. Por lo tanto, el CEPD solicitará medidas definitivas con arreglo al artículo 66, apartado 2, únicamente si los mecanismos regulares de cooperación o coherencia no pueden aplicarse de su manera habitual debido a la urgencia de la situación³³⁴.
183. A este respecto, Meta IE señala que las observaciones recibidas por la AC IE de las ACI muestran que el mecanismo de cooperación y coherencia dirigido por la AC IE (que incorpora los puntos de vista de numerosas autoridades de control interesadas además de los puntos de vista de la AC NO) funciona claramente de conformidad con el artículo 60 del RGPD, y alega que no hay ninguna razón para establecer excepciones a dicho mecanismo³³⁵. Por este motivo, en opinión de Meta IE, la invocación por parte de la AC NO del artículo 66, apartado 1, del RGPD, y la solicitud de la AC NO al CEPD son inadecuadas³³⁶.
184. Según Meta IE, el procedimiento de urgencia interfiere con el mecanismo de cooperación regular que la AC IE ha seguido para aplicar las Decisiones de la AC IE³³⁷. La opinión de Meta IE es que el proceso de colaboración entre Meta IE y la AC IE con arreglo al artículo 56, apartado 6, del RGPD, y al artículo 60, apartado 10, del RGPD, sigue en curso, y que no existen circunstancias excepcionales que permitan a la AC NO eludir dicho proceso³³⁸.
185. Además, según Meta IE, «la acción de la AC NO entra directamente en conflicto con la autoridad de control principal y socava i) la autoridad de la ACP, ii) el papel de otras autoridades de control en toda la UE o el EEE que participan adecuadamente a través del proceso dirigido por la ACP, y iii) el mecanismo de ventanilla única del RGPD»³³⁹.

³³¹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 8.

³³² Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

³³³ Carta de Meta IE a la AC IE de 31 de mayo de 2023, p. 5; Carta de Meta IE a la AC IE sobre posibles procedimientos urgentes de 21 de junio de 2023, p. 4.

³³⁴ Carta de Meta IE a la AC IE de 31 de mayo de 2023, p. 5, en la que se hace referencia a la Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, apartados 195 y 196.

³³⁵ Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 4.

³³⁶ Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 4.

³³⁷ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 12 y 13.

³³⁸ Carta de Meta IE a la AC IE de 31 de mayo de 2023, p. 5; Carta de Meta IE a la AC IE sobre posibles procedimientos urgentes de 21 de junio de 2023, p. 4.

³³⁹ Carta de Meta IE a la AC IE [REDACTED] de 10 de agosto de 2023, p. 2.

186. Meta IE también afirma que la existencia de un desacuerdo entre una ACP y una ACI no crea, en sí mismo, una situación de urgencia como tal³⁴⁰. A este respecto, afirma que «el hecho de que la [AC NO] parezca estar en desacuerdo con [REDACTED] la [AC IE] no puede justificar que recurra al uso del artículo 66, apartado 2, del [RGPD]»³⁴¹. Meta IE también afirma que no existe precedente para que una AC que utilice el artículo 66, apartado 2, del RGPD trate de «invalidar y dictar el proceso que una ACP ha establecido para evaluar el cumplimiento de las órdenes propias de la ACP»³⁴².
187. En cuanto a la naturaleza de las infracciones, Meta IE opina que la AC NO no aporta pruebas de su supuesta gravedad y afirma que la publicidad comportamental es una práctica común, extendida más allá de los servicios de Meta³⁴³.
188. Meta IE también alega que el hecho de que el tratamiento con fines de publicidad comportamental lleve muchos años en curso no justifica ninguna urgencia, sino que demuestra que no existe ningún elemento nuevo de urgencia³⁴⁴. Meta IE destaca que el tratamiento en cuestión en este caso es el mismo que el que ha sido «objeto de un examen detallado por parte de la [AC IE] [...] durante más de cuatro años y del CEPD, con el conocimiento de las AC a lo largo de todo el proceso»³⁴⁵. A este respecto, Meta IE también recuerda que, en la Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, el CEPD ha establecido que «la mera continuación del tratamiento no puede, por sí sola, justificar una necesidad urgente de actuar»³⁴⁶.
189. Meta IE considera que las Decisiones vinculantes del CEPD no le encomendaron que se basara en el artículo 6, apartado 1, letra a), del RGPD, para el tratamiento con fines de publicidad comportamental y tampoco concluyeron que el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD no fuera una base jurídica adecuada para el tratamiento de los datos personales recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental³⁴⁷. Meta IE alega que solo con el documento de posición final de la AC IE quedó claro que su recurso al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para dicho tratamiento no cumplía las Decisiones de la AC IE³⁴⁸.

³⁴⁰ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 1, 2 y 8. Véanse también las observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5.

³⁴¹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 12.

³⁴² Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 2.

³⁴³ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 9. Más concretamente, Meta IE destaca que la edad mínima para utilizar Facebook e Instagram es de 13 años y que para los usuarios de entre 13 y 17 años solo se utilizan la edad y la ubicación para mostrar anuncios.

³⁴⁴ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 8 y 9. Meta IE también reiteró que la «supuesta "urgencia" alegada por la [AC NO] no puede basarse en el tratamiento pertinente (es decir, el uso por parte de [Meta IE] de datos en plataforma para fines de publicidad comportamental), dado que este tratamiento lleva años en curso con pleno conocimiento de los reguladores, y el único hecho reciente es que [Meta IE] ha aumentado el nivel de control de los interesados sobre este tratamiento», véanse las observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5.

³⁴⁵ Véase también la carta de Meta IE a la AC IE de 31 de mayo de 2023, p. 5. Véase también la carta de Meta IE a la AC IE sobre posibles procedimientos urgentes de 21 de junio de 2023, p. 3.

³⁴⁶ Carta de Meta IE a la AC IE de 31 de mayo de 2023, p. 5, en la que se hace referencia a la Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, apartados 195 y 196.

³⁴⁷ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 10.

³⁴⁸ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 10 [Meta IE hace referencia a los órganos jurisdiccionales nacionales en la UE que sostienen, antes de las Decisiones de la AC IE, que el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD es una base jurídica adecuada, y al hecho de que decisiones anteriores de la AC IE confirmaron inicialmente la posibilidad de basarse en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD]. Véanse también las observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5.

190. Meta IE también alega que la AC IE no se abstiene de hacer cumplir el RGPD en su contra, dado que la AC IE compartió un calendario con las ACI y emitió el documento de posición provisional de la AC IE y, a continuación, el documento de posición final de la AC IE³⁴⁹.

350.

191. Meta IE afirma además que cualquier decisión vinculante urgente sería contraproducente, en última instancia, perjudicaría los intereses de los interesados, al tiempo que generaría trabajo administrativo para el CEPD, la AC IE, las ACI y Meta IE³⁵¹. A este respecto, también destaca que las medidas solicitadas por la AC NO a través de los procedimientos de urgencia ya habían sido consideradas como objeciones durante el anterior proceso del artículo 65 del RGPD y habían sido rechazadas por el CEPD en sus Decisiones vinculantes³⁵².

353.

4.2.1.3 Análisis del CEPD

192. El artículo 66, apartado 2, del RGPD exige que la AC que solicite una decisión vinculante urgente motivando dicha solicitud. Esto incluye la necesidad de que la AC solicitante demuestre una necesidad urgente de actuar.
193. Por lo tanto, el CEPD analiza si, sobre la base de los puntos de vista de la AC NO y del responsable del tratamiento, así como sobre la base de los elementos del expediente, se cumple la condición de la urgencia.
194. A este respecto, el CEPD consideró en una decisión anterior que la naturaleza, la gravedad y la duración de una infracción, así como el número de interesados afectados y el nivel de los perjuicios sufridos, pueden tener un peso importante a la hora de decidir si existe o no una necesidad urgente de actuar en un caso concreto³⁵⁴.
195. **En relación con la naturaleza y la gravedad de las infracciones**, el CEPD señala que sus conclusiones de que Meta IE sigue basándose de manera inadecuada en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para tratar datos personales, incluidos los datos de localización y los datos de interacción publicitaria recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental³⁵⁵, y en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para tratar los datos personales recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental³⁵⁶ se refieren a las mismas actividades de tratamiento que las mencionadas en las Decisiones de la AC IE adoptadas sobre la base de las Decisiones vinculantes del CEPD.
196. A este respecto, el CEPD recuerda su conclusión de las Decisiones vinculantes del CEPD, es decir, que la naturaleza y la gravedad de la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD son tales que el riesgo de daños causados a los interesados es congruente con la constatación de la propia infracción³⁵⁷. En

³⁴⁹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 7 y 9.

³⁵⁰ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 11.

³⁵¹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 3; véanse también las observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, apartados 46 a 48.

³⁵² Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 7 y 8.

³⁵³ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 9.

³⁵⁴ Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, adoptada el 12 de julio de 2021, apartado 169.

³⁵⁵ Véanse los apartados 98, 99 y 152 anteriores.

³⁵⁶ Véanse los apartados 148 y 153.

³⁵⁷ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 446, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 415.

relación con las infracciones de Meta IE del artículo 6, apartado 1, del RGPD, con respecto a las prácticas publicitarias comportamentales, el CEPD constató que constituían una situación muy grave de incumplimiento del RGPD en relación con el tratamiento de grandes cantidades de datos³⁵⁸, lo que es esencial para el modelo de negocio del responsable del tratamiento, y perjudica los derechos y libertades de millones de interesados en el EEE³⁵⁹.

197. El CEPD también destacó en sus Decisiones vinculantes la «complejidad, la escala masiva y la intrusión de la práctica publicitaria comportamental que [Meta IE] está llevando a cabo»³⁶⁰. Esta opinión sigue siendo compartida actualmente por la AC NO, que considera que las actividades en línea de los usuarios de Meta IE son «constante, intrusiva y opacamente vigiladas y perfiladas» por Meta IE, lo que «puede dar lugar a la sensación de que su vida privada está siendo continuamente vigilada»³⁶¹. Esta opinión también es compartida por la AC NL, que expresó su gran preocupación con respecto a las actividades de tratamiento en cuestión a la luz de «la gran cantidad de datos personales que se están tratando, el número de interesados implicados y la naturaleza de los datos que se están tratando, incluidos vídeo, audio y los movimientos del ratón»³⁶².
198. El CEPD también aclaró que, en el momento de la adopción de las Decisiones vinculantes del CEPD, la adaptación del tratamiento al RGPD permitiría minimizar el perjuicio potencial para los interesados creado por las infracciones del RGPD³⁶³. En las Decisiones vinculantes del CEPD, los elementos de la «naturaleza y gravedad de la infracción»³⁶⁴ y el «número de interesados afectados», que eran y siguen siendo significativos³⁶⁵, llevaron al CEPD a concluir que «es especialmente importante que se impongan medidas correctoras adecuadas [...] para garantizar que [Meta IE] cumpla esta disposición del RGPD»³⁶⁶.
199. Al determinar el período transitorio para adaptar el tratamiento de Meta IE al RGPD, el CEPD solicitó que la AC IE prestara «la debida atención al perjuicio causado a los interesados por la continuación de la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD, por parte de [Meta IE] durante este período»³⁶⁷.
200. La necesidad de adoptar medidas urgentes se reconoció plenamente y se indicó claramente en las Decisiones de la AC IE³⁶⁸.

³⁵⁸ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 444, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 413.

³⁵⁹ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 282, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 284.

³⁶⁰ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 96, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 99.

³⁶¹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 10, en referencia a la sentencia del TJUE en el asunto *Bundeskartellamt*, apartado 118.

³⁶² Solicitud de asistencia mutua de la AC NL, p. 2.

³⁶³ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 282, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 284.

³⁶⁴ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 279, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 281.

³⁶⁵ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 445, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 414.

³⁶⁶ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 279, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 281.

³⁶⁷ Decisión vinculante 3/2022, apartado 286, y Decisión vinculante 4/2022, apartado 288.

³⁶⁸ Decisión FB de la AC IE, apartado 8.10 («[...] No estoy de acuerdo con la alegación de Facebook de que la [AC IE] tiene discreción para retrasar la activación del calendario para el cumplimiento [...]. Del apartado 286 de la Decisión sobre el artículo 65 [RGPD] se desprende claramente que el CEPD consideró necesario que Facebook adoptara las medidas correctoras necesarias para subsanar las infracciones pertinentes "en un plazo de tres meses". Si bien Facebook ha señalado correctamente que el CEPD no ha identificado expresamente el punto de partida de este período de cumplimiento, la opinión de la [AC IE] es que huelga decir que el punto de partida debe ser la adopción y la notificación de la decisión definitiva de la [AC IE], dado que es el primer momento a partir del cual puede empezar a correr el plazo aplicable para el cumplimiento. Cualquier sugerencia contraria sería incompatible con la necesidad de adoptar medidas urgentes, que se indicaba claramente en los

201. En relación con la **duración de la infracción**, y teniendo en cuenta las constataciones anteriores, según las cuales Meta IE sigue basándose de manera inadecuada en el artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, y en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para tratar los datos personales recogidos en sus productos con fines de publicidad comportamental³⁶⁹, a pesar de que el plazo para cumplir las Decisiones de la AC IE era el 5 de abril de 2023, el CEPD considera que los interesados siguen enfrentándose a actividades de tratamiento de datos ilícitas³⁷⁰. En relación con el argumento de Meta de que no fue hasta el 18 de agosto de 2023 que la AC IE concluyó que el hecho de que Meta se basara en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para fines de publicidad comportamental era insuficiente para cumplir las Decisiones de la AC IE³⁷¹, el CEPD comparte la opinión de la AC NL expresada ya el 30 de mayo de 2023 de que «el responsable del tratamiento no podía desconocer las orientaciones ya establecidas del CEPD, ni la posición de varias ACI al respecto, pero optó por explorar la vía del artículo 6, apartado 1, letra f) [RGPD] con independencia de ello»³⁷².
202. A este respecto, el CEPD solo puede señalar que cada día adicional durante el cual la actividad de tratamiento en cuestión tenga lugar sin basarse en una base jurídica adecuada causa un perjuicio adicional a los interesados y permite a Meta seguir recopilando diariamente cantidades significativas de datos personales de millones de personas europeas y generar ingresos significativos procedentes del tratamiento ilícito de los datos personales de millones de interesados en el EEE³⁷³. También observa, en línea con la posición de la AC NO, que no existen medidas que puedan aplicarse retroactivamente para reparar la violación de los derechos y libertades de los interesados³⁷⁴.
203. Por lo tanto, aunque en algunos casos el hecho de que una infracción haya continuado durante mucho tiempo puede servir para demostrar que no surge una necesidad urgente de actuar³⁷⁵, como recuerda Meta IE³⁷⁶, el CEPD considera en este caso que la situación es diferente. Por el contrario, en este caso, el hecho de que las actividades de tratamiento sigan realizándose sin depender de una base jurídica adecuada representa un elemento a favor de la conclusión de que existe una necesidad urgente de adoptar medidas definitivas, ya que, a pesar de las órdenes dadas en las Decisiones de la AC IE y de los diferentes debates relativos a su ejecución, Meta IE sigue tratando de manera ilícita datos personales y sigue sin cumplir las Decisiones de la AC IE³⁷⁷. Los argumentos de Meta IE sobre el hecho de que se aplicara una mayor transparencia y un mecanismo de exclusión voluntaria³⁷⁸ no lo disipan, ya que estos

apartados 286, 288 y 290 de la Decisión sobre el artículo 65. Además, privaría de sentido a la consideración del CEPD del período de cumplimiento en términos de un número fijo de meses (en este caso, tres)». En el apartado 214 de la Decisión IG de la AC IE figura una redacción análoga.

³⁶⁹ Véanse los apartados 152 y 153.

³⁷⁰ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 446, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 415.

³⁷¹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 11 y observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5.

³⁷² Solicitud de asistencia mutua de la AC NL, p. 2.

³⁷³ A este respecto, Meta IE afirma que «cualquier suspensión de la publicidad comportamental en Noruega durante casi un período de tres meses causaría un perjuicio irreparable a [Meta IE], ya que sufriría i) muchos millones de euros de pérdida de ingresos publicitarios durante este período», véase la carta de Meta IE a la AC NO de 14 de agosto de 2023, p. 9.

³⁷⁴ Objeción de la AC NO a la solicitud de Meta IE y Facebook Norway con respecto a la aplicación tardía de la Orden de 7 de agosto de 2023, p. 1.

³⁷⁵ Véase, por ejemplo, la Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, apartados 195 y 196.

³⁷⁶ Carta de Meta IE a la AC IE de 31 de mayo de 2023, p. 5, en la que se hace referencia a la Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, apartados 195 y 196.

³⁷⁷ Véanse las secciones 4.1.1.4 y 4.1.2.4.

³⁷⁸ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 9.

elementos no resuelven la cuestión subyacente de la licitud del tratamiento³⁷⁹ y el perjuicio conexo causado a los interesados.

204. El CEPD recuerda a este respecto el argumento de la AC NO de que la falta de reacción firme y rápida ante el incumplimiento de las Decisiones de la AC IE priva a los interesados de la protección a la que tienen derecho³⁸⁰.
205. El CEPD considera, a la luz de lo anterior y en consonancia con la opinión de la AC NO, que el **hecho de no poner fin a las actividades de tratamiento en cuestión y de hacer cumplir las Decisiones de la AC IE expone a los interesados a un riesgo de perjuicio grave e irreparable**³⁸¹. La AC NO, junto con otras ACI, también ha expresado la opinión de que se necesitan urgentemente nuevas medidas en este caso no solo para abordar la situación de incumplimiento del RGPD, sino también para poner fin al perjuicio para los interesados.
206. La AC SE expresó la necesidad de adoptar nuevas medidas tras la difusión de los informes de cumplimiento de Meta IE y preguntó «a la AC [IE] qué procedimiento [la AC SE] puede esperar en el futuro»³⁸².
207. La AC NL [REDACTED]³⁸³, haciéndose eco de su anterior llamamiento a la AC IE para que «emprenda rápidamente acciones adecuadas para poner fin a la ilegalidad continua del tratamiento invasivo de datos personales de millones de usuarios»³⁸⁴. También es importante recordar la solicitud de asistencia mutua de la AC NL³⁸⁵, según la cual «se requieren medidas adecuadas y oportunas para proteger los derechos fundamentales de millones de interesados en los Países Bajos, así como en todo el Espacio Económico Europeo»³⁸⁶, y que las AC deben «actuar conjuntamente» al respecto «como autoridades europeas de control cooperantes bajo la dirección de la [AC IE]»³⁸⁷.

³⁷⁹ Véanse los apartados 152 y 153.

³⁸⁰ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 6.

³⁸¹ Véanse el apartado 175 y la solicitud de la AC NO al CEPD, p. 10.

³⁸² Observación de la AC SE en las consultas informales del IMI de la AC IE de 4 de mayo de 2023.

³⁸³ [REDACTED]

³⁸⁴ Puntos de vista de la AC NL sobre los informes de cumplimiento de 4 de mayo de 2023, en la consulta informal del IMI sobre el asunto FB y en la consulta informal del IMI sobre el asunto IG, apartado 4.

³⁸⁵ La AC NL presentó su solicitud de asistencia mutua el 30 de mayo de 2023 y solicitó a la AC IE que les informara, a más tardar el 30 de junio de 2023:

i) «De su conclusión sobre si [Meta IE] puede o no invocar el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para el tratamiento de los datos personales de sus usuarios con fines de publicidad comportamental, más concretamente para una gran parte de las operaciones de tratamiento para las que [Meta IE] se basó anteriormente en el artículo 6, apartado 1, letra b), del [RGPD]» y

ii) «De su conclusión sobre si [Meta IE] cumple o no la decisión definitiva de la [AC IE] de 31 de diciembre de 2022, por la que se ordena a [Meta IE] que adapte estas operaciones de tratamiento al artículo 6 del RGPD;» y

iii) «De un plazo en el que se adoptarán medidas adecuadas y oportunas para garantizar que [Meta IE] actúe de conformidad con el artículo 6 del RGPD, a fin de proteger los derechos fundamentales de millones de interesados afectados por esta operación de tratamiento, tanto en los Países Bajos como en todo el Espacio Económico Europeo (EEE). A este respecto, la [AC NL] atribuye una importancia significativa a la conexión entre el incumplimiento por parte del responsable del tratamiento del artículo 6 del RGPD y su incumplimiento de la orden de la [AC IE]. En nuestra opinión, esto justifica una intervención rápida».

³⁸⁶ Solicitud de asistencia mutua de la AC NL, p. 1.

³⁸⁷ Solicitud de asistencia mutua de la AC NL, p. 2.

208. Del mismo modo, ya tras la difusión del documento de posición provisional de la AC IE a las ACI, la AC DE Hamburgo solicitó a la AC IE que «alcanzara rápidamente una posición consolidada de que [Meta IE] no ha demostrado la base jurídica ni ha suspendido el tratamiento, que se basa en el artículo 6, apartado 1, [letra b), del RGPD], y en el [artículo 6, apartado 1,] letra f), del RGPD, con fines de publicidad comportamental»³⁸⁸.
209. En las Decisiones vinculantes del CEPD, éste dejó claro que ya era necesaria una acción urgente en diciembre de 2022 y decidió que, en ese momento, la orden de cumplimiento impuesta a Meta IE debía exigir a Meta IE que restableciera el cumplimiento en un breve período de tiempo³⁸⁹. Al hacerlo, el CEPD recordó el razonamiento de la AC IE sobre el plazo de tres meses ya facilitado por la AC IE su proyecto de decisión³⁹⁰ para el cumplimiento de las infracciones en materia de transparencia, que consideró necesario y proporcionado a la luz de: 1) el potencial de menoscabo de los derechos de los interesados que implica dicha medida, teniendo en cuenta que el período provisional de cumplimiento «implicará una privación grave y continua de sus derechos», 2) los importantes recursos financieros, tecnológicos y humanos y (3) las instrucciones claras facilitadas a Meta IE para cumplir el RGPD³⁹¹. Por lo tanto, el CEPD ordenó a la AC IE que, en su decisión definitiva, obligara a Meta IE a ajustar al artículo 6, apartado 1, del RGPD, el tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental, en el contexto del servicio de Facebook, **en un plazo de tres meses**³⁹².
210. Es importante señalar que la interpretación de que el plazo que debe dejarse a Meta IE para lograr el cumplimiento del RGPD debía ser un plazo fijo también fue compartido por la AC IE en las Decisiones de la AC IE, en las que la AC IE hizo referencia a las Decisiones vinculantes del CEPD y explicó claramente que «el CEPD consideró necesario que [Meta IE] adoptara las medidas correctoras necesarias para abordar las infracciones pertinentes “en un plazo de tres meses”» e indicó la «necesidad de adoptar medidas urgentes», y con «un número fijo de meses»³⁹³.
211. El CEPD estableció previamente que los procedimientos de urgencia en virtud del artículo 66 del RGPD constituyen excepciones al mecanismo estándar de coherencia y cooperación y que los requisitos del artículo 66 del RGPD deben interpretarse de manera restrictiva³⁹⁴. Por lo tanto, el CEPD considera que puede solicitar medidas definitivas con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, únicamente si los mecanismos regulares de cooperación o coherencia no pueden aplicarse de su manera habitual debido a la urgencia de la situación³⁹⁵. Por lo tanto, el CEPD evalúa en esta sección si es **necesario establecer excepciones a los mecanismos regulares de cooperación y coherencia en este caso**.
212. En este caso concreto, la AC IE ya adoptó sus decisiones definitivas en el marco del procedimiento de ventanilla única sobre la base de las Decisiones vinculantes del CEPD, que contienen una orden de cumplimiento del artículo 6, apartado 1, del RGPD. De conformidad con el artículo 60, apartado 10, del

³⁸⁸ Puntos de vista de la AC DE Hamburgo sobre el documento de posición provisional de la AC IE de 21 de julio de 2023, p. 2.

³⁸⁹ Decisión vinculante 3/2022, apartado 286, y Decisión vinculante 4/2022, apartado 288.

³⁹⁰ Proyecto de Decisión de la AC IE relativa a Facebook, apartado 8.4, y proyecto de Decisión de la AC IE relativa a Instagram, apartado 202.

³⁹¹ Decisión vinculante 3/2022, apartado 286, y Decisión vinculante 4/2022, apartado 288.

³⁹² Decisión vinculante 3/2022, apartado 288, y Decisión vinculante 4/2022, apartado 290.

³⁹³ Decisión FB de la AC IE, apartado 8.10; Decisión IG de la AC IE, apartado 214.

³⁹⁴ Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, adoptada el 12 de julio de 2021, apartados 165 a 167.

³⁹⁵ Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, adoptada el 12 de julio de 2021, apartado 167. Véase también el punto 169 anterior.

RGPD, el responsable del tratamiento notificará las medidas adoptadas para cumplir una decisión adoptada en el marco del mecanismo de cooperación con la ACP, que informará a las ACI.

213. Las Directrices del CEPD sobre la aplicación del artículo 60 del RGPD destacan que la «obligación [para el responsable del tratamiento de notificar a la ACP las medidas adoptadas para cumplir la decisión] garantiza la eficacia de la ejecución. También es la base de las posibles acciones de seguimiento necesarias que debe iniciar la ACP, también en cooperación con las demás ACI»³⁹⁶.
214. Estas Directrices señalan además que, si la ACP concluye que las medidas adoptadas son insuficientes, la ACP, como parte de su obligación jurídica de informar a las ACI, debe considerar la posibilidad de facilitar a las demás ACI su evaluación de las medidas adoptadas por el responsable del tratamiento, en particular para decidir si son necesarias nuevas acciones³⁹⁷. Esto indica que, cuando las medidas adoptadas por el responsable del tratamiento se consideren insuficientes, puede ser necesario que la ACP adopte nuevas medidas.
215. En el caso que nos ocupa, la AC IE concluyó en el documento de posición final de la AC IE, basándose también en las observaciones compartidas y las opiniones expresadas por las ACI, que Meta IE no había demostrado el cumplimiento de las Decisiones de la AC IE³⁹⁸. Sin embargo, también consideró que era «justo» y «razonable» ofrecer a Meta IE la oportunidad de demostrar que puede basarse en el consentimiento como base jurídica en lugar de adoptar medidas de ejecución³⁹⁹.
216. La AC IE también ha reiterado su posición, como ACP, de que no son necesarias nuevas medidas urgentes en este caso, ya que la línea de actuación que ya se está adoptando, consistente en «un procedimiento de ejecución [...] en el que un conjunto definido de propuestas, mediante el cual [Meta IE] propone cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 6 del RGPD (y los términos de las Decisiones [de la AC IE]), es objeto de una evaluación en curso por parte de la [AC IE] y las ACI», aborda adecuadamente la situación⁴⁰⁰.
217. A este respecto, el CEPD reconoce la necesidad de evaluar la propuesta presentada por el responsable del tratamiento, y que esto implica el «examen de una serie de cuestiones especialmente complejas (y novedosas)»⁴⁰¹. El CEPD también reconoce plenamente que se está «llevando a cabo un proceso regulador en el marco de cooperación y coherencia del RGPD», dirigido por la AC IE,

402.

218.

03.

³⁹⁶ Directrices 2/2022 del CEPD sobre la aplicación del artículo 60 del RGPD, adoptadas el 14 de marzo de 2022, apartado 248.

³⁹⁷ Directrices 2/2022 del CEPD sobre la aplicación del artículo 60 del RGPD, adoptadas el 14 de marzo de 2022, apartado 249.

³⁹⁸ Documento de posición final de la AC IE, apartado 9.2.

³⁹⁹ Documento de posición final de la AC IE, apartado 9.2.

⁴⁰⁰ Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, p. 4.

⁴⁰¹ Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, pp. 4 y 5.

⁴⁰² Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, p. 6.

⁴⁰³ Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, pp. 4 y 5.

el CEPD considera que la existencia

de la propuesta de consentimiento de Meta IE no menoscaba la necesidad de adoptar medidas para garantizar que se ponga fin a al tratamiento ilícito.

219. En este contexto, el CEPD señala que la AC IE reconoció en su documento de posición final, más de cuatro meses después del plazo de cumplimiento, que Meta IE sigue infringiendo el RGPD⁴⁰⁵. El CEPD considera que el hecho de que la AC IE no adoptara medidas de control para poner fin al recurso inadecuado de Meta IE del artículo 6, apartado 1, letras b) y f), del RGPD, y para ejecutar las Decisiones de la AC IE, a pesar del riesgo de perjuicio grave e irreparable causado a los interesados⁴⁰⁶, demuestra que el mecanismo regular de cooperación y coherencia no está dando resultados satisfactorios, y que es necesario solicitar a la AC IE que ordene urgentemente medidas definitivas debido a la urgencia de la situación. A este respecto, el CEPD señala que, ahora, seis meses después de que haya expirado el plazo de cumplimiento, todavía no hay indicios claros de que el cumplimiento se alcanzará en breve ni hay indicios claros de que la AC IE, en su calidad de ACP, tenga la intención de adoptar medidas correctoras para poner fin a las infracciones en curso⁴⁰⁷.
220. En conclusión, el CEPD considera, a la luz de las circunstancias descritas anteriormente, **que los mecanismos regulares de cooperación o coherencia no pueden aplicarse de la manera habitual y que, debido al riesgo de perjuicio grave e irreparable sin medidas definitivas urgentes**, es necesario establecer excepciones a los mecanismos regulares de cooperación y coherencia para ordenar medidas definitivas debido a la urgencia de la situación.
221. Por último, el CEPD considera pertinente recordar el deber de las AC de supervisar la aplicación del RGPD para proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas en relación con el tratamiento y facilitar la libre circulación de datos personales dentro de la UE⁴⁰⁸. En particular, el CEPD ha declarado que, cuando se ha constatado una infracción del RGPD, las autoridades de control competentes están obligadas a reaccionar adecuadamente para subsanar dicha infracción⁴⁰⁹. Los poderes otorgados a las AC por el artículo 58 del RGPD tienen por objeto cumplir este objetivo. Del mismo modo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostuvo que «[...] [a]unque la elección del medio adecuado y necesario corresponde a la autoridad de control [...], dicha autoridad sigue estando obligada a llevar a cabo con toda la diligencia exigible su misión de velar por el pleno cumplimiento del RGPD»⁴¹⁰.

⁴⁰⁴ Respuesta de la AC IE a Meta IE de 11 de agosto de 2023, p. 2. La

⁴⁰⁵ Documento de posición final de la AC IE, apartado 8.1.

⁴⁰⁶ Véase el apartado 205.

⁴⁰⁷ Véanse los apartados 215 y 216 anteriores.

⁴⁰⁸ Artículo 51, apartado 1, y considerando 123 del RGPD.

⁴⁰⁹ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 278, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 280 (en referencia a la sentencia del TJUE de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, apartado 111).

⁴¹⁰ Sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, apartado 112.

4.2.2 Sobre la aplicación de una presunción legal de urgencia que justifique la necesidad de establecer excepciones a los mecanismos de cooperación y coherencia

222. En la sección anterior, el CEPD constató que es necesario establecer excepciones a los mecanismos regulares de cooperación y coherencia para ordenar medidas definitivas debido a la urgencia de la situación⁴¹¹. En esta sección, el CEPD evalúa si dicha urgencia y la necesidad de establecer excepciones a los mecanismos regulares de cooperación y coherencia también pueden presumirse sobre la base del artículo 61, apartado 8, del RGPD.
223. Teniendo en cuenta los hechos del caso⁴¹², el CEPD evaluará si este caso entra dentro de la descripción proporcionada por el artículo 61, apartado 8, del RGPD, que se refiere a la situación en la que una AC no proporciona la información mencionada en el artículo 61, apartado 5, del RGPD, en el plazo de un mes tras recibir una solicitud de asistencia mutua de otra AC. El artículo 61, apartado 8, del RGPD establece que «se supondrá que existe la necesidad urgente contemplada en el artículo 66, apartado 1, [del RGPD], que exige una decisión urgente y vinculante del Comité en virtud del artículo 66, apartado 2 [del RGPD]». Si se aplica tal presunción, puede presumirse la urgencia de una solicitud de decisión vinculante urgente con arreglo al artículo 66, apartado 2, y no es necesario demostrarla⁴¹³.
224. Como se ha mencionado, la solicitud de asistencia mutua de la AC NO se presentó el 5 de mayo de 2023 (véanse los apartados 10, 13 y 15 en los que se describen la solicitud de asistencia mutua de la AC NO y la respuesta facilitada por la AC IE).

4.2.2.1 Resumen de la postura de la AC NO

225. La AC NO considera que el artículo 61, apartado 8, del RGPD, es aplicable en este caso⁴¹⁴ porque la AC IE respondió «No, no puedo satisfacer la solicitud» a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO «sin proporcionar ninguna justificación específica distinta de la referencia a otra carta que envió a todas las ACI el 31 de mayo de 2023»⁴¹⁵. La AC NO alega también que la «AC IE no facilitó una denegación motivada» de conformidad con el artículo 61, apartado 4, del RGPD, «ni informó a la AC NO de los resultados o avances de las medidas adoptadas para responder a su solicitud de prohibir el tratamiento ilícito de datos personales y de hacer cumplir el artículo 6, apartado 1, del [RGPD]»⁴¹⁶. Según la AC NO, el contenido de la carta de 31 de mayo de 2023 era un simple anuncio de cuándo la AC IE finalizaría su revisión de los informes de cumplimiento de Meta IE, pero «no facilitó ninguna información sobre el plan de ejecución específico que habían solicitado, ni anunció ninguna medida de ejecución específica o prevista con respecto a Meta IE, a pesar de su solicitud a tal efecto»⁴¹⁷.
226. En vista de la AC NO, «no se adoptaron medidas para responder a la solicitud» y, en el plazo de un mes a partir de la solicitud de asistencia mutua de la AC NO, «la AC IE no había cumplido ninguna de sus solicitudes»⁴¹⁸. La AC NO indica también que sus demandas siguen sin satisfacerse debido a que la AC IE considera justo y razonable no adoptar medidas de ejecución a pesar de haber concluido que Meta

⁴¹¹ Véase el análisis del CEPD en el punto 4.2.1.3.

⁴¹² Véase la sección 1 de esta Decisión vinculante urgente.

⁴¹³ Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, adoptada el 12 de julio de 2021, apartado 170.

⁴¹⁴ Solicitud de la AC NO al CEPD, pp. 7 y 8.

⁴¹⁵ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 8.

⁴¹⁶ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 8.

⁴¹⁷ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 8.

⁴¹⁸ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 8.

IE no se basa actualmente en una base jurídica válida para el tratamiento con fines de publicidad comportamental⁴¹⁹.

227. A fin de apoyar la opinión de que el artículo 61, apartado 8, del RGPD es aplicable al presente asunto, la AC NO se remite a las conclusiones del Abogado General Bobek en las que se afirma que, cuando una ACP no atiende una solicitud de asistencia mutua de una autoridad de control interesada, esta puede adoptar medidas provisionales en circunstancias en las que «se presume la necesidad urgente de actuar, de modo que no es necesario probarla»⁴²⁰. La AC NO también menciona la existencia de decisiones precedentes que aplican la presunción del artículo 61, apartado 8, del RGPD, en particular una decisión de la AC IT relacionada con Meta IE en la que la AC consideró de forma similar que la omisión de la autoridad de control principal de tramitar su solicitud permitía legítimamente una excepción al mecanismo de cooperación y la activación de un procedimiento de urgencia con arreglo al artículo 66 del RGPD⁴²¹.
228. La AC NO subraya que, contrariamente a las circunstancias de hecho que llevaron al CEPD a concluir que el artículo 61, apartado 8, no era aplicable en un caso anterior⁴²², «las comunicaciones relativas al presente asunto entre la AC NO y la AC IE se realizaron utilizando el procedimiento para las solicitudes de AM [asistencia mutua] con arreglo al artículo 61, apartado 1, del RGPD, y no el procedimiento de solicitud voluntaria de asistencia mutua»⁴²³.

4.2.2.2 *Resumen de la postura del responsable del tratamiento*

229. Meta IE alega que, en este caso, no existe «presunción de urgencia en virtud del artículo 61, apartado 8, del RGPD»⁴²⁴. Meta IE indica que, para basarse en la presunción de urgencia del artículo 61, apartado 8, del RGPD, la AC NO «debe demostrar que la [AC IE] no respondió a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO», pero considera que la AC NO «no puede demostrarlo»⁴²⁵. Meta IE afirma que el «intento de la AC NO de basarse en la presunción de urgencia del artículo 61, apartado 8, del RGPD, es erróneo desde el punto de vista jurídico y contradice el registro objetivo de las comunicaciones» entre la AC IE y la AC NO⁴²⁶. Según Meta IE, la AC IE «abordó adecuadamente la solicitud de asistencia mutua

⁴¹⁹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 8, en referencia al documento de posición final de la AC NO. También puede ser útil señalar que la AC NO, en su carta a la AC IE de 21 de septiembre de 2023 (p. 1), afirma que entiende que la AC IE ha optado por no seguir la solicitud de asistencia mutua de la AC NO porque, a pesar de la conclusión preliminar de que Meta IE sigue sin funcionar de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del RGPD, no indicó ninguna medida de ejecución correspondiente.

⁴²⁰ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 9, en relación con las conclusiones del Abogado General Bobek en el asunto C-645/19, Facebook Ireland y otros, apartados 119 y 135.

⁴²¹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 9, en referencia a la decisión de la AC italiana de 21 de diciembre de 2022 [9853406], disponible en <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9853406#english>.

⁴²² Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 9, en referencia a la Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, apartados 171 a 181.

⁴²³ Solicitud de la AC NO al CEPD, pp. 9 y 10.

⁴²⁴ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, pp. 18 a 21; observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, pp. 5 a 8; anexo 1 de la carta de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 17; anexo 12 de la carta de Meta IE de 16 de octubre de 2023, pp. 49 a 53.

⁴²⁵ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, p. 19; observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5.

⁴²⁶ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 5.

de la AC NO facilitando la información solicitada por la [AC NO]» y la AC NO «distorsiona y califican erróneamente el fondo y la naturaleza de la correspondencia» con la AC IE⁴²⁷.

230. En opinión de Meta IE, la solicitud de asistencia mutua de la AC NO no «solicitaba a la [AC IE] que detallara un “plan de ejecución específico” o una “medida de ejecución específica o prevista” que “impondría a [Meta IE] en caso de incumplimiento”, ya que esto no es lo que implica la solicitud de la AC NO a la AC IE de compartir “un calendario en el que se especifique cómo garantizará de manera oportuna que Meta [IE] cumpla lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, del RGPD”»⁴²⁸. Más bien, según Meta IE, esta formulación se refería a una solicitud de compartir un calendario, que la AC IE facilitó «en numerosas ocasiones»⁴²⁹ y esto demuestra que «no hubo inacción ni falta de comunicación por parte de la [AC IE] en el que la [AC NO] puede basarse ahora para invocar el artículo 61, apartado 8, del [RGPD]»⁴³⁰.
231. Según Meta IE, «la decisión de la [AC IE] de no aplicar inmediatamente las medidas de ejecución preferidas por la [AC NO] no equivalía a una falta de respuesta adecuada a la [solicitud de asistencia mutua de la AC NO]. Ninguna disposición del artículo 61, apartado 1, del RGPD, exige tal obediencia ciega por parte de una ACP a cualesquiera medidas que una autoridad de control interesada pueda solicitar que adopte. [...] La [AC IE] abordó adecuadamente la [solicitud de asistencia mutua de la AC NO] facilitando la información solicitada por la [AC NO]»⁴³¹. También establece que «el artículo 61, apartado 5, del RGPD [...] no exige que una ACP se comprometa previamente a imponer medidas correctoras específicas en un plazo determinado»⁴³². Meta IE añade que, si bien «el artículo 61 del RGPD no puede ser utilizado por una única AC para exigir que una ACP adopte medidas correctoras con respecto al tratamiento que esté sujeto a un procedimiento de cumplimiento dirigido por una ACP en curso», la AC IE proporcionó posteriormente razones «para negarse a emitir una prohibición inmediata del tratamiento»⁴³³. A este respecto, Meta IE opina que no pueden solicitarse medidas correctoras «con respecto al tratamiento que esté sujeto a un procedimiento de cumplimiento en curso dirigido por la ACP», ya que esto podría «socavar el mecanismo de ventanilla única y el deber de la ACP de tener en cuenta todas las opiniones de las ACI en relación con dicho mecanismo»⁴³⁴. Además, Meta IE alega que la prohibición de la solicitud sobre el tratamiento ya había sido «examinada y rechazada por el CEPD en una decisión vinculante anterior con arreglo al artículo 65 del RGPD»⁴³⁵.
232. En opinión de Meta IE, la AC IE respondió a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO a través de la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023, ya que contenía «información pertinente» y

⁴²⁷ Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5.

⁴²⁸ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 5, que hacen referencia a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO.

⁴²⁹ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, p. 19.

⁴³⁰ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 7.

⁴³¹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 2; observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5.

⁴³² Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5.

⁴³³ Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 6, que hacen referencia a i) la reclamación sobre el fondo de Meta IE presentada ante el Tribunal de Distrito de Oslo adjunta a las observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, y ii) el documento de posición final de la AC IE.

⁴³⁴ Reclamación sobre el fondo de Meta IE presentada ante el Tribunal de Distrito de Oslo, adjunta a las observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 52.

⁴³⁵ Reclamación sobre el fondo de Meta IE presentada ante el Tribunal de Distrito de Oslo, adjunta a las observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 52, que hace referencia a i) la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 285, y ii) la Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 287.

permitió informar a la AC NO de «los avances de las medidas adoptadas para» abordar la solicitud⁴³⁶. Teniendo en cuenta que la AC IE tramitó la solicitud el 31 de mayo de 2023, por lo tanto se negó a hacerlo cuando presentó su respuesta negativa al IMI el 2 de junio de 2023, ya que esta respuesta iba acompañada de una referencia a la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023⁴³⁷. Meta IE detalla además que la AC IE había explicado que la respuesta negativa sobre el IMI era el resultado de un «error» y que el mensaje de la AC NO a la AC IE muestra que la AC NO «no creía [...] que la [AC IE] no había respondido» a la solicitud⁴³⁸. En apoyo de ello, Meta IE menciona un mensaje de la AC NO a la AC IE en el que se dice: «Le agradecemos su mensaje de 2 de junio de 2023. Entendemos que contestarán hacia finales de junio» y «esperaremos su respuesta hacia finales de junio»⁴³⁹.

233. Meta IE considera que la AC NO no se opuso al documento de posición provisional de la AC IE y no mencionó ningún supuesto incumplimiento por parte de la AC IE de responder a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO, «a pesar de invocar el artículo 61, apartado 8, del RGPD, en la orden [de la AC NO] para intentar argumentar que la urgencia puede presumirse debido a una supuesta falta de respuesta por parte de la [AC IE]»⁴⁴⁰. Además, Meta IE alega que la AC NO «no presentó ninguna reclamación sobre el calendario propuesto por la [AC IE] antes de emitir la orden, a pesar de que esto es lo que se esperaba que hiciera primero si tuviera verdaderas dudas sobre la urgencia»⁴⁴¹.
234. En cuanto a la referencia de la AC NO a las conclusiones del Abogado General Bobek en el asunto C-645/19, Meta IE indica que «teniendo en cuenta el largo historial procedimental, que incluye la [AC IE] que impone las Decisiones del NOYB y lleva a cabo adecuadamente un procedimiento de cumplimiento en curso, la AC NO no puede alegar razonablemente que la [AC IE] no ha actuado. La [AC IE] está actuando y cooperando plenamente con las demás AC»⁴⁴².

4.2.2.3 Análisis del CEPD

235. El mecanismo de cooperación del RGPD prevé diferentes herramientas para que las AC intercambien información entre sí y lleven a cabo sus cometidos. Una de estas herramientas es la asistencia mutua con arreglo al artículo 61 del RGPD. Conforme a esta disposición, las AC «se facilitarán información útil y se prestarán asistencia mutua a fin de aplicar el RGPD de manera coherente, y tomarán medidas para asegurar una efectiva cooperación entre ellas»⁴⁴³. Esta misma disposición explica que la asistencia mutua «abará, en particular, las solicitudes de información y las medidas de control, como las solicitudes para llevar a cabo autorizaciones y consultas previas, inspecciones e investigaciones»⁴⁴⁴.
236. El CEPD recuerda que el artículo 61 del RGPD sobre asistencia mutua pertenece a la sección 1 del capítulo VII del RGPD, relativa a la cooperación. A este respecto, el CEPD considera que el artículo 61 del RGPD es uno de los mecanismos para que las autoridades de control garanticen una cooperación

⁴³⁶ Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 5, que hacen referencia a la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023.

⁴³⁷ Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 6.

⁴³⁸ Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 6.

⁴³⁹ Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 6, relativas al mensaje enviado por la AC NO a la AC IE a través del flujo del IMI relativo a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO el 9 de junio de 2023.

⁴⁴⁰ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, p. 9, en relación con un correo electrónico de 14 de julio de 2023 de la AC NO a la AC IE en el que se informaba de las medidas provisionales adoptadas.

⁴⁴¹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, en la nota al pie 41, p. 12.

⁴⁴² Reclamación de Meta IE ante la AC NO en relación con la Orden de la AC NO, 1 de agosto de 2023, p. 17; observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, p. 21.

⁴⁴³ Artículo 61, apartado 1 del RGPD.

⁴⁴⁴ Artículo 61, apartado 1 del RGPD.

adecuada y eficiente. Por consiguiente, el concepto de asistencia mutua basado en el RGPD implica una «cooperación leal y efectiva»⁴⁴⁵ y requiere acciones concretas por parte de una autoridad de control que reciba una solicitud de asistencia mutua (en lo sucesivo, «**AC requerida**»). Más concretamente, las obligaciones de una AC requerida pueden enumerarse en una secuencia lógica como sigue:

- Artículo 61, apartado 2, del RGPD: «cada autoridad de control adoptará todas las medidas oportunas requeridas para responder a una solicitud de otra autoridad de control»;
- Artículo 61, apartado 2, del RGPD: la AC requerida responderá en un plazo específico («sin dilación indebida y a más tardar en el plazo de un mes a partir de la solicitud»);
- Artículo 61, apartado 4, del RGPD: la AC requerida deberá «responder a una solicitud» en todos los casos, excepto en las situaciones mencionadas en el artículo 61, apartado 4, letra a), y letra b);
- Artículo 61, apartado 5, primera frase, del RGPD: «La autoridad de control requerida informará a la autoridad de control requirente de los resultados obtenidos o, en su caso, de los progresos registrados o de las medidas adoptadas para responder a su solicitud»;
- Artículo 61, apartado 5, segunda frase, del RGPD: «La autoridad de control requerida explicará los motivos de su negativa a responder a una solicitud al amparo del apartado 4»;
- Artículo 61, apartado 6, del RGPD: Como norma general, las AC requeridas facilitarán la información por medios electrónicos, utilizando un formato normalizado.

237. El artículo 61, apartado 9, del RGPD prevé la posibilidad de que la Comisión Europea (en lo sucesivo, «la **CE**») especifique, mediante actos de ejecución, el formato y los procedimientos de asistencia mutua y los acuerdos para el intercambio de información por vía electrónica entre las AC. El 16 de mayo de 2018, la CE adoptó un acto de ejecución relativo a la utilización del Sistema de Información del Mercado Interior de la CE para los procedimientos de coherencia y cooperación del RGPD, incluidas las solicitudes de asistencia mutua con arreglo al artículo 61 del RGPD (en lo sucesivo, el «**acto de ejecución del IMI**»)⁴⁴⁶.

238. El procedimiento del IMI dedicado a las solicitudes de asistencia mutua con arreglo al artículo 61 del RGPD es un procedimiento individual. Esto implica que la solicitud solo puede ser dirigida a la AC requerida y solo esta AC la puede recibir. Del mismo modo, la respuesta solo se dirigirá a la AC que haya presentado la solicitud de asistencia mutua, y solo ésta la recibirá (en lo sucesivo, la «**AC requirente**»). De conformidad con el artículo 3, apartado 3, del acto de ejecución del IMI, este flujo de trabajo específico debe utilizarse para los diferentes intercambios entre autoridades en el marco de una solicitud de asistencia mutua con arreglo al artículo 61 del RGPD. Esto incluye, en particular, «la solicitud de asistencia mutua a otra autoridad de control en forma de información y/o de medidas de control», «la respuesta a una solicitud de asistencia mutua, incluida la aceptación o, en casos excepcionales, la negativa a aceptar la solicitud» y «la comunicación de la evolución y el resultado de

⁴⁴⁵ Sobre la manera en que una «autoridad de control principal, en el ejercicio de sus competencias, no puede prescindir de un diálogo indispensable y de una cooperación leal y efectiva con las demás autoridades de control interesadas», véase la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de junio de 2021, en el asunto Facebook Ireland Ltd y otros/Gegevensbeschermingsautoriteit, C-645/19, ECLI:EU:C: 2021:483, apartado 63.

⁴⁴⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2018/743 de la Comisión, de 16 de mayo de 2018, relativa a un proyecto piloto para aplicar las disposiciones en materia de cooperación administrativa establecidas en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el Sistema de Información del Mercado Interior C(2018) 2814, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0743>.

las medidas tomadas para dar cumplimiento a la solicitud»⁴⁴⁷. El uso de este flujo de trabajo específico del IMI también permite el seguimiento automático del plazo de un mes para responder a una solicitud con arreglo al artículo 61, apartado 2, del RGPD.

239. Al tratarse de un flujo de trabajo individual en el IMI, un procedimiento de asistencia mutua del artículo 61 del RGPD es un tipo de comunicación bilateral que debe distinguirse de otros canales de comunicación bilaterales o multilaterales que se ofrecen en el IMI para otros tipos de mecanismos de cooperación del RGPD. Si bien una solicitud de asistencia mutua puede estar relacionada con acontecimientos que se produzcan dentro de los canales de comunicación multilaterales, el inicio de una solicitud de asistencia mutua por parte de una autoridad de control abre un flujo de trabajo específico únicamente para los intercambios entre las AC requerentes y requeridas.
240. De conformidad con el artículo 61 del RGPD, una AC requerida tiene la obligación legal de tramitar una solicitud de asistencia mutua. La única posibilidad de que una AC requerida deniegue la tramitación de una solicitud es cuando proporcione motivos para negarse a dar cumplimiento, en consonancia con las dos excepciones limitadas del artículo 61, apartado 4, del RGPD⁴⁴⁸, y con arreglo a lo dispuesto en la última frase del artículo 61, apartado 5, del RGPD⁴⁴⁹. Si bien la posibilidad de facilitar información sobre los resultados o los avances de las medidas adoptadas en el plazo de un mes deja cierto margen de apreciación a la AC requerida, el deber de cooperar también implica que dicha AC siempre debe adoptar determinadas medidas concretas para responder a la solicitud en cuestión, o justificar debidamente por qué no lo hace. En una situación excepcional en la que una AC requerida no facilite información adecuada sobre las medidas adoptadas, los avances realizados, o sobre los motivos debidamente motivados por los que no puede satisfacer la solicitud, en el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud, la AC requirente podrá considerar que se cumplen las condiciones del artículo 61, apartado 8, del RGPD.
241. A la luz de lo anterior, el CEPD considera que la obligación de que la AC requerida tramite una solicitud de asistencia mutua implica la necesidad de cumplir **criterios sustantivos** y de **procedimiento**.
242. La necesidad de cumplir los criterios de procedimiento se deriva principalmente del artículo 61, apartados 6 y 9, del RGPD, junto con el artículo 3, apartado 3, del acto de ejecución del IMI. Los criterios de procedimiento se refieren a las formalidades procesales que deben respetarse para responder a una solicitud de asistencia mutua.
243. Por lo que respecta, por otra parte, a la obligación de cumplir criterios sustantivos, el CEPD considera que esto se deriva de las disposiciones mencionadas anteriormente, a saber: i) la redacción del artículo 61, apartados 4 y 5, del RGPD, que prevén la posibilidad de negarse a atender las solicitudes de asistencia mutua únicamente sobre la base de los motivos limitados enumerados en el RGPD, y proporcionan los motivos de cualquier denegación, y ii) la calificación de la asistencia mutua como herramienta de cooperación. Esto impone la necesidad de examinar el contenido de la respuesta y las medidas adoptadas por una AC requerida para evaluar si se ha atendido o no una solicitud determinada.

⁴⁴⁷ Decisión de Ejecución (UE) 2018/743, de 16 de mayo de 2018, artículo 3, apartado 3.

⁴⁴⁸ El artículo 61, apartado 4, establece: «La autoridad de control requerida no podrá negarse a responder a una solicitud, salvo si: a) no es competente en relación con el objeto de la solicitud o con las medidas cuya ejecución se solicita; o b) el hecho de responder a la solicitud infringiría el presente Reglamento o el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique a la autoridad de control a la que se dirigió la solicitud».

⁴⁴⁹ «La autoridad de control requerida explicará los motivos de su negativa a responder a una solicitud al amparo del apartado 4».

244. La lista prevista en el artículo 61, apartado 1, del RGPD no es exhaustiva («en particular»). Como tal, no enumera ni excluye específicamente la imposición de medidas correctoras. Sin embargo, el CEPD considera que esto no elimina, en cualquier caso, la obligación de la AC requerida, de conformidad con el artículo 61, apartados 4 y 5, del RGPD, y el deber general de cooperación, de motivar cualquier negativa a dar curso a una solicitud.
245. Pasando al caso que nos ocupa, el CEPD señala que, el 5 de mayo de 2023, la AC NO inició una solicitud formal de asistencia mutua con arreglo al artículo 61 del RGPD a través de la creación de un flujo de trabajo específico del IMI. La solicitud de asistencia mutua de la AC NO contenía dos solicitudes diferentes:
- i) «que la AC IE prohíba temporalmente el tratamiento por parte de Meta IE de datos personales con fines de publicidad comportamental en Facebook e Instagram sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, de conformidad con el artículo 58, apartado 2, letra f), del RGPD»⁴⁵⁰.
 - ii) «que la AC IE comparta un calendario en el que se especifique cómo garantizará de manera oportuna que [Meta IE] cumpla el artículo 6, apartado 1, del RGPD».
246. En la solicitud de asistencia mutua de la AC NO, dicha AC también especificó que «agradecería que, a más tardar el 5 de junio de 2023, la AC IE compartiera el calendario y confirmara que se emitirá una prohibición temporal» y que «si la AC IE no está en condiciones de cumplir nuestra solicitud relativa a [Meta IE], es posible que tengamos que considerar nuestras opciones en relación con la adopción de medidas provisionales en Noruega de conformidad con el artículo 66 del RGPD. Deseamos que esto no sea necesario y esperamos con interés seguir cooperando con la AC IE en el marco de los mecanismos de cooperación establecidos en el capítulo VII del RGPD».
247. La AC NO también cargó su solicitud de asistencia mutua como observación sobre los informes de cumplimiento de Meta IE, compartidos con la ACP y todas las ACI en el marco de las consultas informales del IMI de la AC IE. Otras autoridades de control interesadas compartieron sus comentarios sobre los informes de cumplimiento en el mismo período, tal como se describe en el apartado 10, y algunas de ellas también abordaron preocupaciones sobre las medidas adoptadas por la AC IE⁴⁵¹. En

⁴⁵⁰La redacción de la solicitud de asistencia mutua de la AC NO continúa así: «La prohibición debe durar hasta que las autoridades de control principales y las autoridades de control interesadas estén convencidas de que [Meta IE] ha ofrecido compromisos adecuados y suficientes para garantizar el cumplimiento del artículo 6, apartado 1, y del artículo 21 del RGPD, en consonancia con el artículo 31 del RGPD. Esto nos brindará la oportunidad de seguir colaborando con Meta y de asegurarse de que se compromete a respetar plenamente sus obligaciones en virtud del RGPD, evitando al mismo tiempo cualquier otro riesgo para los interesados derivado de las prácticas de publicidad comportamental no conformes de [Meta IE]. Téngase en cuenta que, en nuestra opinión, la publicidad comportamental incluye todas las actividades en las que la publicidad se orienta sobre la base del comportamiento o movimientos de un interesado, incluida la publicidad basada en la localización percibida».

⁴⁵¹ Varias ACI expresaron su preocupación por lo siguiente:

- i) La AC IE no compartió su propia evaluación jurídica (por ejemplo, la AC FR el 25 de abril de 2023; la AC DE Hamburgo, el 4 de mayo de 2023). En respuesta, la AC IE invitó a las ACI a «llevar a cabo sus propias evaluaciones en materia de cumplimiento» y señaló que «la constatación de la infracción del artículo 6, apartado 1, del [RGPD], y el requisito de que se imponga la orden correspondiente fueron determinados por el CEPD», que «revocó las opiniones expresadas originalmente por la AC IE en su proyecto de decisión» (solicitud de la AC IE de observaciones difundidas a través del IMI el 26 de abril de 2023);
- ii) Las medidas sugeridas por el responsable del tratamiento para cumplir las Decisiones de la AC IE —en particular el recurso al artículo 6, apartado 1, letra b), y al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, para la

este contexto, el 30 de mayo de 2023, la AC NL también presentó una solicitud de asistencia mutua, como se describe en el apartado 12. Analizando, en primer lugar, **si la respuesta de la AC IE a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO cumplía los criterios de procedimiento**, el CEPD señala que, el 2 de junio de 2023, se produjo el primer desarrollo procedimental de la AC IE en el marco del flujo de trabajo del IMI iniciado por la AC NO conforme al artículo 61. Fue entonces cuando la AC IE especificó que «no puede cumplir con la solicitud» (mediante la marcación de una casilla de texto previamente rellena en el IMI), e indicó en un comentario que había detallado más su respuesta en las comunicaciones previas localizadas en las consultas informales del IMI⁴⁵². La AC IE hizo referencia a la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023 (véase el apartado 13). Por lo tanto, el CEPD considera que la AC IE respondió a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO desde un punto de vista procedimental.

248. El CEPD también analiza el **fondo de la respuesta facilitada por la AC IE** para evaluar si la solicitud de asistencia mutua de la AC NO se tramitó en el plazo de un mes fijado por el legislador. En particular, es pertinente evaluar si la AC IE, que se negó a cumplir la solicitud de asistencia mutua de la AC NO, motivó dicha denegación de conformidad con el artículo 61, apartado 5, del RGPD. Al especificar que «no pueden satisfacer la solicitud», la AC IE indicó en un comentario que había detallado su respuesta en comunicaciones anteriores ubicadas en las consultas informales del IMI de la AC IE⁴⁵³. La AC IE hizo referencia a la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023 (véase el apartado 13)⁴⁵⁴.
249. Según su propia versión, la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023, a la que se refería su respuesta de 2 de junio de 2023, «estaba dirigida al objeto de la [solicitud de asistencia mutua] de la AC NO» y «se comprometía claramente con el fondo de la [solicitud de asistencia mutua] de la AC NO [...] directamente, y de manera completa»⁴⁵⁵. Por consiguiente, la AC IE considera que no se negó

publicidad comportamental— que suscitaron preocupaciones y críticas respecto de las cuales varias ACI solicitaron acciones inmediatas a la AC IE (por ejemplo, los puntos de vista de la AC DE Hamburgo el 4 de mayo de 2023; puntos de vista de AC NL de 4 de mayo de 2023; observación de la AC SE el 4 de mayo de 2023).

Del mismo modo, la AC NO se había puesto en contacto previamente con la AC IE por correo electrónico el 5 de abril para expresar sus «fuertes dudas» sobre el uso por parte de Meta del artículo 6, apartado 1, letra f), en el contexto de la publicidad comportamental, así como su temor a un «riesgo real para los derechos de los interesados», y pedir a la AC IE su evaluación y sus intenciones de actuación reguladora. El 4 de mayo de 2023, la AC IE había indicado a través de las consultas informales del IMI de la AC IE que «no prepararían ninguna nueva decisión en este asunto» y que se basarían en su evaluación del cumplimiento, realizada conjuntamente con todas las ACI, información sobre el procedimiento de la AC IE (respuesta a la AC SE), de 4 de mayo de 2023.

⁴⁵² Solicitud de asistencia mutua de la AC NO a través de un flujo específico del IMI.

⁴⁵³ Más concretamente, el mensaje de la AC IE decía lo siguiente: «Estimados compañeros: Para más información, véase la respuesta detallada cargada por la [AC IE] en [las consultas informales del IMI]. Atentamente, AC IE».

Dicha respuesta fue la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023 (véase el apartado 13). La ACP hizo referencia a dos comunicaciones diferentes enviadas a todas las ACI a través de las consultas informales del IMI.

⁴⁵⁴ La AC IE indicó que había «recibido todas las evaluaciones de las ACI» y «las había remitido a [Meta IE] para que tuviera en cuenta las opiniones expresadas y detallara cualquier cambio que se proponga aplicar a raíz de las evaluaciones de las ACI». Además, la AC IE declaró que «completará su propia evaluación de los informes de cumplimiento de [Meta IE]» tras recibir la respuesta de Meta IE. La AC IE también declaró que «estará en condiciones de completar su propia evaluación de los informes de cumplimiento de [Meta IE] y de compartir su evaluación con las autoridades de control de Noruega y los Países Bajos (ambas han presentado solicitudes de asistencia mutua con arreglo al artículo 61) y con todas las demás ACI para finales de junio de 2023».

⁴⁵⁵ Puntos de vista de la AC IE sobre la Orden de la AC NO, p. 2.

a colaborar con la solicitud de asistencia mutua de la AC NO mediante su comunicación de 2 de junio de 2023⁴⁵⁶.

250. El contenido de la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023 se refiere a la información sobre la continuación de la evaluación de los informes de cumplimiento de Meta IE con arreglo al artículo 60, apartado 10, del RGPD⁴⁵⁷. De hecho, se trataba de una mera confirmación del enfoque ya propuesto a todas las ACI antes de la solicitud de asistencia mutua de la AC NO⁴⁵⁸.
251. El CEPD señala que la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023 hace referencia a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO, al decir: «La AC IE anticipa que estará en condiciones de completar su propia evaluación de los informes de cumplimiento de Meta IE y de compartir su evaluación con las [AC NO] y [AC NL] (ambas han presentado solicitudes de asistencia mutua con arreglo al artículo 61) y con todas las demás ACI para finales de junio de 2023».
252. Sin embargo, el CEPD considera que:
- la segunda petición en la solicitud de asistencia mutua de la AC NO era una petición de «un calendario que especifique cómo garantizará [la AC IE] de manera oportuna que [Meta IE] cumpla lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, del RGPD». La actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023 proporciona un calendario de las próximas etapas del proceso previsto por la AC IE para la evaluación de los informes de cumplimiento de Meta IE (siendo el último paso la finalización de la propia evaluación de la AC IE y su puesta en común con las ACI a finales de junio de 2023). Sin embargo, no hay detalles sobre cómo consideró la AC IE que la realización de la evaluación de los informes de cumplimiento «garantizaría de manera oportuna que [Meta IE] cumpla lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, del RGPD». Si bien existe un vínculo implícito (y, en cualquier caso, solo parcial), habría sido necesaria una mayor motivación a este respecto.
 - la primera petición de la solicitud de asistencia mutua de la AC NO era una solicitud de imposición de una «prohibición temporal del tratamiento por parte de Meta de datos personales con fines de publicidad comportamental en Facebook e Instagram basada en el artículo 6, apartado 1, letra f) del RGPD, de conformidad con el artículo 58, apartado 2, letra f) del RGPD». La actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023 no incluye ninguna motivación sobre el reconocimiento o el examen de esta solicitud por parte de la AC IE.
253. El CEPD observa que, si bien la AC IE explicó tras la expiración del plazo de un mes que la respuesta negativa a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO era el resultado de un error [una casilla de texto

⁴⁵⁶ Puntos de vista de la AC IE sobre la Orden de la AC NO, p. 2, en referencia a la respuesta de la AC IE a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO.

⁴⁵⁷ La ACP indicó que había «recibido todas las evaluaciones de las ACI» y «las había remitido a [Meta IE] para que tuviera en cuenta las opiniones expresadas y detallara cualquier cambio que se proponga aplicar a raíz de las evaluaciones de las ACI». Además, la ACP declaró que «completará su propia evaluación de los informes de cumplimiento de Meta [IE] tras recibir la respuesta de Meta IE». La ACP también declaró que «estará en condiciones de completar su propia evaluación de los informes de cumplimiento de Meta y de compartir su evaluación con las autoridades de control de Noruega y los Países Bajos (ambas han presentado solicitudes de asistencia mutua con arreglo al artículo 61) y con todas las demás ACI para finales de junio de 2023».

⁴⁵⁸ Información de la AC IE sobre el procedimiento (respuesta a la AC SE), de 4 de mayo de 2023 (anterior a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO). En esta comunicación, la ACP indicó a todas las ACI —a través de las consultas informales del IMI— que la «AC IE no preparará ninguna otra decisión en este asunto» y que se basaría en su evaluación del cumplimiento, realizada conjuntamente con todas las ACI.

«marcada incorrectamente (e inadvertidamente)»]⁴⁵⁹, la AC IE no declara que intentara modificar su respuesta —por ejemplo, para proporcionar las razones de cualquier negativa a cumplir la solicitud— ni que buscara ayuda para hacerlo dentro del plazo de un mes.

254. El CEPD también toma nota de la opinión de la AC IE compartida el 27 de septiembre de 2023 de que la parte de la solicitud de asistencia mutua de la AC NO relativa a una prohibición no se había «realizado válidamente mediante referencia a las disposiciones del artículo 61 del RGPD» y de que no era «posible para la [AC NO] exigir, mediante una solicitud de asistencia mutua, que la [AC IE] impusiera una prohibición temporal de las operaciones de tratamiento» en cuestión⁴⁶⁰.
255. Sin embargo, el artículo 61, apartado 4, letra b), del RGPD contempla la posibilidad de que la AC requerida se niegue a dar curso a una solicitud de asistencia mutua en una situación en la que considere que su cumplimiento infringiría el RGPD o el Derecho de la UE o del Estado miembro al que esté sujeta la AC requerida. No obstante, en esta circunstancia, como ya se ha subrayado en el apartado 240, la AC requerida que desee invocar este motivo de denegación debe motivar su respuesta de conformidad con el artículo 61, apartado 5, del RGPD. Ni la actualización de la AC IE a las ACI de 31 de mayo de 2023 ni el mensaje del flujo de trabajo de solicitud de asistencia mutua de 2 de junio de 2023 proporcionan una justificación para no atender la solicitud con arreglo a las excepciones limitadas del artículo 61, apartado 4, del RGPD. Además, los puntos de vista compartidos el 27 de septiembre de 2023 superaron con creces el plazo dado de un mes. Por lo tanto, el CEPD considera que, en el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud, la ACP no facilitó los motivos para negarse a dar curso a la solicitud con arreglo al artículo 61, apartado 5, del RGPD.
256. A la luz de lo anterior, el CEPD considera que la AC IE no proporcionó una respuesta sustantiva a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO.
257. Teniendo en cuenta que el artículo 61, apartado 8, del RGPD establece explícitamente que la presunción de urgencia se aplica en caso de que la [AC requerida] no facilite la información contemplada en el [artículo 61, apartado 5], en el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud, **el CEPD considera, por tanto, que la presunción establecida en el artículo 61, apartado 8, del RGPD es aplicable en este caso concreto. Por consiguiente, el CEPD considera que la urgencia puede presumirse sobre la base del artículo 61, apartado 8, del RGPD, lo que corrobora aún más la necesidad de establecer excepciones a los mecanismos regulares de cooperación y coherencia**⁴⁶¹.

4.2.3 Conclusión sobre la existencia de urgencia

258. El CEPD considera que los elementos analizados anteriormente justifican la urgencia de que el CEPD solicite a la AC IE que ordene medidas definitivas con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD. El CEPD considera que la necesidad urgente de ordenar medidas definitivas es clara a la luz de los riesgos que las infracciones representan para los derechos y libertades de los interesados sin la adopción de medidas definitivas⁴⁶². Además, el CEPD considera que dicha urgencia puede presumirse con arreglo

⁴⁵⁹ Comunicación de la AC IE a todas las ACI de 20 de julio de 2023, p. 2.

⁴⁶⁰ Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 3. A este respecto, la AC IE alegó además que las Decisiones vinculantes del CEPD «rechazaban explícitamente imponer una prohibición temporal» (p. 3) y que «establecer una prohibición inmediata del tratamiento aislada y separada de cualquier procedimiento jurídico subyacente expondría inevitablemente a la [AC IE] a un riesgo jurídico significativo y daría lugar a litigios» (p. 4).

⁴⁶¹ Véase también la Decisión 01/2021 vinculante urgente del CEPD, apartado 181.

⁴⁶² Como se ha demostrado en la sección 4.2.2.3.

al artículo 61, apartado 8, del RGPD⁴⁶³. **Por consiguiente, el CEPD considera que es urgente que la AC IE adopte medidas definitivas en este caso.**

5 SOBRE LAS MEDIDAS DEFINITIVAS APROPIADAS

259. Sobre la base del análisis anterior (véanse las secciones 4.1 y 4.2), se cumplen las condiciones relativas a la existencia de infracciones y a la necesidad urgente de actuar en este caso. Por lo tanto, el CEPD procede al análisis de qué medidas definitivas, en su caso, debe ordenar en este caso concreto. Una solicitud de una AC con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, tiene por objeto abordar una situación en la que dicha AC, tras adoptar medidas provisionales con arreglo al artículo 66, apartado 1, del RGPD, «considere que deben adoptarse urgentemente medidas definitivas».

5.1 Contenido de las medidas definitivas

5.1.1 Resumen de la postura de la AC NO

260. En su solicitud al CEPD, la AC NO solicita que «se adopten inmediatamente medidas definitivas, en consonancia con las medidas provisionales [la AC NO] impuestas en Noruega»⁴⁶⁴. En su Orden, la AC NO prohibió durante tres meses a Meta IE y Facebook Norway tratar datos personales de interesados residentes en Noruega para publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), o letra f), del RGPD, desde el 4 de agosto de 2023 hasta el 3 de noviembre de 2023⁴⁶⁵. La AC NO establece que su Orden se levantará antes de esa fecha si se aplican medidas correctoras de modo que puedan establecerse compromisos adecuados y suficientes para garantizar el cumplimiento del artículo 6, apartado 1, y del artículo 21 del RGPD⁴⁶⁶. En caso de que no se cumpla la orden, la AC NO anuncia, en su propia Orden, que puede decidir imponer una multa coercitiva de hasta 1 000 000 NOK por día de incumplimiento a Meta IE o Facebook Norway, individual o colectivamente⁴⁶⁷. Dado que Meta IE y Facebook Norway no cumplieron la Orden de la AC NO, dicha AC impuso una multa coercitiva diaria, que empezó a devengarse el 14 de agosto de 2023⁴⁶⁸.
261. La AC NO también señala que, con respecto al objetivo que las medidas definitivas deben tratar de alcanzar, «es necesario garantizar que “[l]os datos personales no serán tratados para publicidad comportamental basada sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), o del [artículo] 6, apartado 1, letra f), del RGPD, en el contexto de los servicios»⁴⁶⁹. La AC NO solicita que cualquier medida definitiva exija un «cumplimiento rápido» sin más demora⁴⁷⁰.
262. Con respecto al ámbito geográfico de las medidas definitivas solicitadas, la AC NO solicitó que «las medidas se apliquen en todo el EEE, a fin de evitar excepciones a la armonización y coherencia que el RGPD pretende garantizar»⁴⁷¹.

⁴⁶³ Como se ha demostrado en la sección 4.2.1.3.

⁴⁶⁴ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

⁴⁶⁵ Orden de la AC NO, p. 3.

⁴⁶⁶ Orden de la AC NO, p. 3.

⁴⁶⁷ Orden de la AC NO, p. 4.

⁴⁶⁸ Decisión de la AC NO de imponer una multa coercitiva a Meta IE y Facebook Norway de 7 de agosto de 2023, p. 3.

⁴⁶⁹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

⁴⁷⁰ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

⁴⁷¹ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

263. La AC NO considera que Meta IE dispone de un «procedimiento fácilmente disponible para poner fin rápidamente a este tratamiento», ya que ya aplicó un mecanismo de oposición en el EEE en relación con el tratamiento que lleva a cabo con fines de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD. En otras palabras, la AC NO alega que la suspensión de esta actividad de tratamiento podría lograrse mediante el uso de un proceso similar al utilizado por Meta IE en el contexto del mecanismo de oposición, y que nada impide, desde un punto de vista técnico, que Meta IE suspenda el tratamiento con fines de publicidad comportamental en el EEE⁴⁷².
264. A fin de apoyar esta solicitud, la AC NO señala que 1) deben adoptarse urgentemente medidas definitivas porque el tratamiento de datos personales viola los derechos y libertades de los interesados en todos los Estados del EEE, 2) las Decisiones de la AC IE son aplicables a los usuarios de todos los Estados del EEE, y 3) existe consenso a escala europea entre la AC IE y las ACI de que el tratamiento sigue siendo ilícito⁴⁷³.

5.1.2 Resumen de la posición de Meta IE y Facebook Norway

265. Meta IE señala que, en su opinión, «no está claro qué medidas definitivas pretende solicitar al CEPD la [AC NO]»⁴⁷⁴. Según Meta IE, la Orden de la AC NO «comprende tres elementos esenciales: i) la imposición de una prohibición temporal [...]; ii) la imposición de multas administrativas diarias [...]; y iii) el levantamiento de dicha prohibición siempre que [Meta IE] adquiera los compromisos adecuados»⁴⁷⁵. Meta IE alega que no está claro si la AC NO tiene la intención de perseguir cada uno de estos elementos, u otros, como parte de su solicitud⁴⁷⁶.
266. Meta IE considera que la solicitud de la AC NO al CEPD constituye en parte «un intento de volver a litigar las objeciones que la [AC NO] ya ha planteado en las investigaciones del NOYB en la fase del artículo 65 del RGPD y que ya han sido rechazadas por el CEPD»⁴⁷⁷. Según Meta IE, las acciones de la AC NO «parecen estar motivadas por el descontento (injustificado) con la gestión por parte de la [AC IE] de la ejecución de las decisiones del NOYB». A continuación, el responsable del tratamiento afirma que «no se le puede sancionar sobre la base de factores ajenos a su esfera de influencia»⁴⁷⁸.
267. Además, Meta IE presentó argumentos con respecto al posible contenido de las medidas definitivas que debe ordenar el CEPD, estableciendo elementos para cada posible medida identificada. Meta IE también alega que, en general, solo las medidas provisionales adoptadas por la AC requirente pueden adoptarse como medidas definitivas con arreglo al procedimiento del artículo 66, apartado 2, del RGPD⁴⁷⁹. En opinión de Meta IE, no está claro si el CEPD es competente para ordenar medidas definitivas a escala del EEE, o si se limita a ordenar únicamente medidas con respecto al país de la ACI requirente, y no está claro si el CEPD es competente para adoptar medidas definitivas de forma

⁴⁷² Solicitud de la AC NO al CEPD, pp. 12 y 13.

⁴⁷³ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

⁴⁷⁴ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 13.

⁴⁷⁵ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 13.

⁴⁷⁶ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 13.

⁴⁷⁷ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 3 y 13. Véanse también las observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 8.

⁴⁷⁸ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 17.

⁴⁷⁹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 13 y 14.

permanente⁴⁸⁰. A este respecto, Meta IE también hizo referencia al hecho de que el propio CEPD ha solicitado al legislador de la UE que lo aclare⁴⁸¹.

268. En cuanto a una posible orden de supresión de datos ya recogidos de manera ilícita [REDACTED] mientras que la AC NO no ha solicitado explícitamente dicha medida definitiva, Meta IE aclaró su opinión de que dicha solicitud sería ilícita e innecesaria⁴⁸². Más concretamente, Meta IE alega que la Orden de la AC NO no emitía una orden de supresión como parte de sus medidas provisionales adoptadas en virtud del artículo 66, apartado 1, del RGPD⁴⁸³. Además, Meta IE destaca que las Decisiones vinculantes del CEPD rechazaron las objeciones de la AC NO que tenían por objeto imponer una orden de supresión a Meta IE⁴⁸⁴.

[REDACTED]⁴⁸⁵

[REDACTED]⁴⁸⁶

[REDACTED]⁴⁸⁷

En cualquier caso, Meta IE señala que los datos personales recogidos anteriormente con fines de publicidad comportamental también se tratan para otros fines que no están relacionados con la publicidad, como la seguridad, el fraude y la seguridad⁴⁸⁸. Meta IE considera que «un responsable del tratamiento no puede verse obligado a suprimir datos personales cuando se recojan y traten válidamente para fines diferentes con arreglo a bases jurídicas válidas, incluso en los casos en que su base jurídica para un tipo distinto de tratamiento se considere posteriormente inválida»⁴⁸⁹.

269. En cuanto a una posible orden de suspensión o prohibición aplicable a todos los usuarios del EEE, Meta IE considera que la solicitud de la AC NO de un plazo de ejecución breve es supuestamente «errónea e inviable»⁴⁹⁰. Según Meta IE, la construcción de la infraestructura de apoyo y el despliegue del mecanismo de oposición supusieron «cientos de miles de horas de trabajo» por parte de equipos multidisciplinares que incluían ingenieros de producto, de aprendizaje automático y de infraestructura, diseñadores de experiencia de usuario, operaciones, política, mercadotecnia y asuntos jurídicos para

⁴⁸⁰ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 13, nota a pie de página 44.

⁴⁸¹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 13, nota a pie de página 44, en referencia a la sección 6.2 del Dictamen conjunto 01/2023 del CEPD-SEPD sobre 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, apartados 113 a 116 y 121. En este Dictamen conjunto, el CEPD y el SEPD expusieron sus puntos de vista sobre la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión Europea que, según el CEPD y el SEPD, restringe indebidamente la aplicación del procedimiento de urgencia en virtud del artículo 66, apartado 2, del RGPD.

⁴⁸² Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 14 y 15.

⁴⁸³ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 14.

⁴⁸⁴ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 14. Este argumento se refiere a las objeciones formuladas por la AC NO a los proyectos de decisión de la AC IE en los asuntos Facebook e Instagram, en las que se solicita una orden para suprimir los datos personales tratados en virtud del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, que el CEPD consideró que no cumplía el umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD (en la Decisión vinculante 3/2022, apartado 483, y en la Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 450).

⁴⁸⁵ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 14.

⁴⁸⁶ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 14.

⁴⁸⁷ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 14.

⁴⁸⁸ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, pp. 14 y 15.

⁴⁸⁹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 15.

⁴⁹⁰ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 15.

diseñar, construir e implementar los sistemas, los procesos y la experiencia de usuario necesarios para que Meta IE pudiera cumplir los diferentes requisitos del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD⁴⁹¹. En opinión de Meta IE, la afirmación de la AC NO de que la aplicación de un proceso similar al mecanismo de oposición podría constituir algún «tipo de solución instantánea de cumplimiento» es «errónea»⁴⁹²

⁴⁹³. En otras palabras, Meta IE alega que simplemente no sería viable cambiar la base jurídica para su tratamiento de datos con fines de publicidad comportamental antes

270. Meta IE también cita los argumentos presentados por la AC IE a este respecto: «Establecer una prohibición inmediata del tratamiento aislada y separada de cualquier procedimiento jurídico subyacente [...], expondría inevitablemente a la [AC IE] a un riesgo jurídico significativo y daría lugar a litigios. En el contexto de dichos litigios, se instaría a la [AC IE] a justificar su decisión de apartarse de la línea de actuación basada en [las Decisiones de la AC IE] (no impugnada por el CEPD o las ACI), en favor de un procedimiento alternativo y abreviado que implique la imposición inmediata de una prohibición del tratamiento»⁴⁹⁴.
271. En lo que respecta específicamente a las multas, Meta IE alega que la AC NO no tiene derecho a solicitar una multa como medida definitiva⁴⁹⁵, ya que la orden de la AC NO no incluía multas como medida provisional con arreglo al artículo 66, apartado 1, del RGPD. De manera más general, Meta IE también alega que las multas no son una forma adecuada de medidas definitivas en virtud del artículo 66, apartado 2, del RGPD⁴⁹⁶, y que el CEPD no es competente para adoptar tal decisión en virtud del artículo 66, apartado 2, del RGPD⁴⁹⁷. Dado que el procedimiento del artículo 66, apartado 2, del RGPD constituye una excepción al procedimiento de cooperación estándar, Meta IE, que destaca la necesidad de una interpretación restrictiva del artículo 66 del RGPD, opina que cualquier medida definitiva «solo puede ser la que se necesite urgentemente para poner fin a la infracción»⁴⁹⁸. Según Meta IE, todas las medidas definitivas que no alcancen este objetivo deben adoptarse en el marco de la ventanilla única y del mecanismo de coherencia⁴⁹⁹. Por último, en opinión de Meta IE, las multas no son adecuadas para garantizar la protección inmediata de los interesados⁵⁰⁰. Meta IE también alega que las multas serían inadecuadas en las circunstancias de este caso, en el que la AC IE ya ha impuesto multas elevadas en las Decisiones de la AC IE y en el que Meta IE ^{cooperó de buena fe con la AC IE}⁵⁰¹.

Según Meta IE, la solicitud de la AC NO al CEPD ya ha generado y seguirá generando una enorme cantidad de trabajo

⁴⁹¹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 15.

⁴⁹² Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 15.

⁴⁹³ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, pp. 23 y 24.

⁴⁹⁴ Reclamación sobre el fondo de Meta IE presentada ante el Tribunal de Distrito de Oslo, p. 26, en referencia a la carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023.

⁴⁹⁵ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 3.

⁴⁹⁶ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 16.

⁴⁹⁷ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 16.

⁴⁹⁸ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 16.

⁴⁹⁹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 16.

⁵⁰⁰ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 16.

⁵⁰¹ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 16.

administrativo para el CEPD, las ACI, la ACP y Meta [IE],

502.

Meta IE considera que, habida cuenta de que una posible decisión vinculante urgente puede extenderse más allá de Noruega, «cualquier intento de perpetuar las disposiciones de la Orden [de la AC NO] mediante dicha decisión solo sirve para exacerbar este uso indebido del procedimiento de urgencia y la vulneración de los derechos de [Meta IE]»⁵⁰³.

272. Facebook Norway destaca que no es, y nunca ha sido, parte en las investigaciones que condujeron a la adopción de las Decisiones de la AC IE⁵⁰⁴. También destaca que las Decisiones de la AC IE se dirigen únicamente a Meta IE, en su calidad de único responsable del tratamiento de datos a efectos de la publicidad comportamental en Facebook e Instagram. Facebook Norway señala que es una entidad jurídica separada e independiente que no ofrece Facebook ni Instagram ni en Noruega ni en ningún otro país, y que no es el responsable del tratamiento con fines de publicidad comportamental en cuestión⁵⁰⁵. Además, Facebook Norway sostiene que no debería haber sido destinataria de la Orden de la AC NO⁵⁰⁶.
273. Meta IE y Facebook Norway también han expresado la opinión de que la AC IE ya ha ejercido competencias correctoras contra Meta IE en las Decisiones de la AC IE y de que, en cualquier caso, la ejecución de las órdenes correctoras es competencia de la ACP y se rige por la legislación nacional aplicable⁵⁰⁷.

5.1.3 Análisis del CEPD

274. Además de los elementos consagrados en la solicitud de la AC NO al CEPD, este tiene en cuenta los elementos y argumentos presentados por la AC IE. La AC IE considera que la solicitud de la AC NO al CEPD pretende obtener una decisión vinculante urgente del CEPD, «cuyo efecto neto sería obligar a la [AC IE], en su calidad de ACP, a imponer una prohibición a escala del EEE»⁵⁰⁸. Sin embargo, según la AC IE, ya está dirigiendo un «procedimiento de ejecución» en curso por el que, junto con las ACI, está evaluando «un conjunto definido de propuestas por las que [Meta IE] propone lograr el cumplimiento» del artículo 6, apartado 1, del RGPD y de las Decisiones de la AC IE⁵⁰⁹. Este proceso se está llevando a cabo mediante la participación de las ACI de conformidad con el marco de cooperación y coherencia del RGPD⁵¹⁰. Más concretamente, la AC IE destaca que «actualmente participa en un proceso de cooperación para dar efecto a estas órdenes de manera que todas las ACI puedan formular observaciones sobre la línea de actuación propuesta por [Meta IE]»⁵¹¹.

⁵⁰² Observaciones de Meta IE de 16 de octubre de 2023, p. 9.

⁵⁰³ Observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, p. 28.

⁵⁰⁴ Observaciones de Facebook Norway de 25 de agosto de 2023, p. 13. Véanse también las observaciones de Facebook Norway de 16 de octubre de 2023, p. 4.

⁵⁰⁵ Observaciones de Facebook Norway de 25 de agosto de 2023, p. 13; Observaciones de Facebook Norway de 16 de octubre de 2023, p. 4; véase también la carta de Facebook Norway al Ministerio de Administración Local y Desarrollo Regional de 8 de agosto de 2023, p. 2.

⁵⁰⁶ Observaciones de Facebook Norway de 26 de septiembre de 2023, p. 1. Véanse también las observaciones de Facebook Norway de 16 de octubre de 2023, p. 4.

⁵⁰⁷ Observaciones de Meta IE y de Facebook Norway de 19 de octubre de 2023 y Facebook Norway, pp. 1-2.

⁵⁰⁸ Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, p. 3.

⁵⁰⁹ Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, p. 4.

⁵¹⁰ Comunicación de la AC IE a todas las ACI de 20 de julio de 2023, p. 1. Véase también la carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, pp. 4 a 6.

⁵¹¹ Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 3.

275. Según la AC IE, no sería adecuado adoptar medidas definitivas ordenadas por el CEPD, ya que desviaría recursos del proceso dirigido por la AC IE en el marco de cooperación y coherencia del RGPD⁵¹². Además, según la AC IE, las justificaciones jurídicas de la AC NO para sugerir una acción de ejecución inmediata por parte de la ACP están «basadas en argumentos hipotéticos»⁵¹³.
276. A este respecto, el CEPD reconoce que, desde el momento en que la AC IE compartió con las ACI los informes de cumplimiento el 5 de abril de 2023, ha habido un proceso en curso consistente en la evaluación de los esfuerzos de cumplimiento por parte de Meta IE representados por el cambio del 3 de abril de 2023 al artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, como base jurídica para la mayoría de los datos personales recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental y, posteriormente, por la propuesta de consentimiento de Meta IE, y que este proceso fue dirigido por la AC IE en su papel de ACP en cooperación con las ACI, a las que se invitó a presentar sus puntos de vista en múltiples ocasiones.
277. Sin embargo, a la luz de los elementos descritos anteriormente, a saber, la existencia de infracciones en curso del artículo 6, apartado 1, del RGPD, que el CEPD ya ha calificado como «situación de incumplimiento muy grave»⁵¹⁴, y del deber de cumplir las decisiones de las AC, así como de la existencia de una necesidad urgente de actuar a pesar del proceso en curso dirigido por la AC IE, tal como se ha motivado en la sección 4.2 de esta decisión vinculante urgente, el CEPD considera que, en este momento, es **necesario ordenar medidas definitivas, ya que son necesarias nuevas medidas de ejecución**.
278. Con respecto al **posible contenido de las medidas definitivas específicas**, el CEPD considera que puede ordenar medidas definitivas distintas de las medidas provisionales adoptadas en virtud del artículo 66, apartado 1, del RGPD, o de las mencionadas en la solicitud presentada de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD. En efecto, el RGPD no establece tales limitaciones a las medidas definitivas, y el CEPD, al tiempo que tiene en cuenta la solicitud presentada con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, así como los demás elementos del expediente, se encarga de garantizar la aplicación correcta y coherente del RGPD cuando lleva a cabo actividades en el marco del mecanismo de coherencia⁵¹⁵. Por lo tanto, el CEPD es competente, en virtud del artículo 66, apartado 2, del RGPD, para ordenar las medidas definitivas que sean adecuadas en función de las circunstancias del caso.
279. **En el caso que nos ocupa, el CEPD considera adecuado analizar si debe imponerse una prohibición del tratamiento**, teniendo en cuenta que la solicitud de la AC NO al CEPD pide que «se adopten inmediatamente medidas definitivas, en consonancia con las medidas provisionales [la AC NO] impuestas en Noruega»⁵¹⁶, y que la Orden de la AC NO incluía una prohibición de tratar datos personales de interesados residentes en Noruega para publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b) o letra f), del RGPD.

⁵¹² Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, p. 5.

⁵¹³ Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 4.

⁵¹⁴ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 282, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 284.

⁵¹⁵ Artículo 63 del RGPD, artículo 65 del RGPD, artículo 70, apartado 1, del RGPD, artículo 70, apartado 1, letra a), del RGPD y artículo 70, apartado 1, letra t), RGPD.

⁵¹⁶ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

280. Con respecto a la posible imposición de una prohibición del tratamiento, la AC IE considera que «las pretensiones de la [AC NO] no son las que la [AC IE] pueda presentar legalmente de la manera que ahora se solicita»⁵¹⁷. Esto se debe, en primer lugar, al hecho de que el CEPD se negó a dar instrucciones a la AC IE para que impusiera una prohibición temporal en las Decisiones vinculantes del CEPD⁵¹⁸, y en segundo lugar porque las Decisiones de la AC IE «preveían medidas de ejecución, a saber, las órdenes de cumplimiento, en virtud de las cuales las propuestas [de Meta IE] para la adopción de una o varias bases jurídicas alternativas para las [operaciones de tratamiento en cuestión] se evaluarían y se pronunciarían sobre sus respectivos fundamentos»⁵¹⁹. La AC IE concluye que «el CEPD reconoció, explícitamente, que sería necesario establecer un proceso en el que el responsable del tratamiento identificara los medios por los que proponía lograr el cumplimiento de sus obligaciones y, además, que, actuando conjuntamente en el contexto del mecanismo de cooperación y coherencia previsto en el capítulo VII del RGPD, la [AC IE] y las ACI, a su vez, estarían obligadas a probar dichas propuestas y evaluar si son o no suficientes para cumplir los requisitos del artículo 6, apartado 1, del [RGPD] y las Decisiones [de la AC IE]»⁵²⁰.
281. Según la AC IE, la imposición de una prohibición del tratamiento «aislada y separada de cualquier procedimiento jurídico subyacente expondría inevitablemente a la [AC IE] a un riesgo jurídico significativo y daría lugar a litigios», en los que la AC IE «tendría que justificar su decisión de apartarse de la línea de actuación basada en [las Decisiones de la AC IE] (no impugnada por el CEPD o las ACI), en favor de un procedimiento alternativo y resumido que implique la imposición inmediata de una prohibición del tratamiento»⁵²¹. A este respecto, la AC IE también alega que «es inexacto sugerir que la [AC IE] podría imponer una prohibición inmediata del tratamiento, al tiempo que sigue avanzando en su evaluación del modelo de consentimiento propuesto por [Meta IE], en conjunción con sus colegas de la ACI»⁵²².
282. A este respecto, el CEPD destaca que el hecho de que optara por no ordenar a la AC IE que imponga una prohibición temporal en las Decisiones vinculantes del CEPD, teniendo en cuenta en ese momento que la imposición de una orden para que el tratamiento fuera conforme en un plazo breve sería adecuada, no excluye en sí mismo la posibilidad de que se necesite una prohibición en la actualidad. Del mismo modo, el hecho de que las Decisiones de la AC IE, adoptadas sobre la base de las Decisiones vinculantes del CEPD, no prevean una prohibición del tratamiento no impide al CEPD ordenar medidas definitivas en forma de una prohibición del tratamiento en el contexto de este procedimiento urgente, teniendo en cuenta los hechos ocurridos tras la adopción de las Decisiones de la AC IE. A este respecto, el CEPD también recuerda que la AC IE reconoció en el documento de posición final de la AC IE que «las medidas de ejecución pueden [...] haber sido necesarias en este momento»⁵²³.

⁵¹⁷ Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 3.

⁵¹⁸ Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 3. Véase también la carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, pp. 3 y 4 (en la que la AC IE también afirma que el CEPD no dio instrucciones a la AC IE para que adoptara una prohibición automática o que se impondría en caso de que Meta IE no lograra el cumplimiento en una fecha determinada).

⁵¹⁹ Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 3.

⁵²⁰ Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, p. 4.

⁵²¹ Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 4.

⁵²² Carta de la AC IE a la AC NO de 27 de septiembre de 2023, p. 4.

⁵²³ Documento de posición final de la AC IE, apartado 9.2.

283. En los apartados siguientes, el CEPD evaluará la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de una prohibición del tratamiento. El artículo 58, apartado 2, letra f), del RGPD, faculta a las autoridades de control para imponer una limitación temporal o definitiva, incluida la prohibición del tratamiento.
284. El considerando 129 del RGPD proporciona elementos para evaluar si una medida específica es adecuada. Más concretamente, debe estudiarse la posibilidad de garantizar que la medida elegida no genere «costes superfluos» ni «molestias excesivas» para los interesados a la luz del objetivo perseguido. Al elegir la medida correctora adecuada, es necesario evaluar si la medida elegida es necesaria para hacer cumplir el RGPD y lograr la protección de los interesados en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales, que es el objetivo perseguido. El respeto del principio de proporcionalidad exige que la medida elegida no cree desventajas desproporcionadas en relación con el objetivo perseguido⁵²⁴.
285. Como primer elemento, el CEPD desearía recordar su razonamiento en sus Decisiones vinculantes. En tales decisiones, como señalaron la AC IE y Meta IE, el CEPD analizó en ese momento si una prohibición constituía una medida correctora adecuada que debía imponerse en las Decisiones de la AC IE, debido a la presencia de algunas objeciones pertinentes y motivadas que se presentaban ante esta solicitud⁵²⁵. Varios de los elementos que el CEPD consideró en su momento son útiles para ser tenidos en cuenta también en esta Decisión vinculante urgente.
286. El Comité destacó en las **Decisiones vinculantes del CEPD** que la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD, constatada en el caso en cuestión constituía una situación muy grave de incumplimiento del RGPD, en relación con el tratamiento de grandes cantidades de datos, esencial para el modelo de negocio del responsable del tratamiento, lo que perjudicaba los derechos y libertades de millones de interesados en elEEE; por lo tanto, la medida correctora elegida en las circunstancias del presente asunto debe tener por objeto adaptar el tratamiento al RGPD, minimizando así el perjuicio potencial para los interesados creado por las infracciones del RGPD⁵²⁶.
287. Por lo tanto, según las Decisiones vinculantes del CEPD, teniendo en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, así como el número de interesados afectados, era especialmente **importante que se impusieran medidas correctoras adecuadas**, además de una multa, para garantizar que Meta IE cumpliera esta disposición del RGPD⁵²⁷.

⁵²⁴ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 284, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 286.

⁵²⁵ Más concretamente, en el litigio que dio lugar a la adopción de la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, determinadas objeciones solicitaban la imposición de una prohibición o limitación del tratamiento o una orden de abstenerse de las actividades de tratamiento en ausencia de una base jurídica válida (en particular, las objeciones de las AC AT, NL, DE y NO). El CEPD analizó el fondo de las objeciones de las AC AT y NL (consideradas pertinentes y motivadas en el apartado 266 de la Decisión vinculante 3/2022 del CEPD) y no adoptó ninguna posición sobre el fondo de las demás objeciones sobre este asunto que se consideraron no pertinentes ni motivadas, a saber, las objeciones de las AC DE y NO (véase el apartado 268 de la Decisión vinculante 3/2022). Por lo que se refiere, en cambio, al litigio que dio lugar a la adopción de la Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, determinadas objeciones solicitaron la imposición de una prohibición o limitación del tratamiento o una orden de abstenerse de las actividades de tratamiento en ausencia de una base jurídica válida (en particular, las objeciones de las AC AT, NL, DE y NO). El CEPD analizó el fondo de las objeciones de las AC AT y NL (consideradas pertinentes y motivadas en el apartado 269 de la Decisión vinculante 4/2022 del CEPD) y no adoptó ninguna posición sobre el fondo de las demás objeciones sobre este asunto que se consideraron no pertinentes y motivadas, a saber, las objeciones de las AC DE y NO (véase el apartado 271 de la Decisión vinculante 4/2022).

⁵²⁶ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 282, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 284.

⁵²⁷ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 279, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 281.

288. También es importante señalar que el CEPD consideró que **no es necesario establecer una necesidad urgente para imponer una prohibición temporal**, ya que nada en el RGPD limita la aplicación del artículo 58, apartado 2, letra f), del RGPD, a circunstancias excepcionales⁵²⁸.
289. Si bien en las Decisiones vinculantes del CEPD el Comité tomó nota de los elementos planteados por las objeciones para justificar la necesidad de imponer una prohibición temporal, consistente esencialmente en la necesidad de detener las actividades de tratamiento que se están llevando a cabo en violación del RGPD hasta que se garantice el cumplimiento con el fin de evitar que se perjudiquen aún más los derechos de los interesados, consideró que el objetivo de garantizar el cumplimiento y poner fin al perjuicio a los interesados también podría cumplirse adecuadamente modificando la orden para que el tratamiento se ajuste a lo previsto en los proyectos de Decisiones de la AC IE para reflejar la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD, por parte de Meta IE⁵²⁹. El CEPD señaló a este respecto que esta medida requeriría que Meta IE adoptara las medidas técnicas y operativas necesarias para **lograr el cumplimiento en un plazo determinado**⁵³⁰. **Se estableció que dicho plazo era necesariamente un «breve período de tiempo»**⁵³¹. Las Decisiones vinculantes del CEPD incluían, finalmente, instrucciones a la AC IE para que incluyera en sus Decisiones órdenes para que Meta IE ajustara su tratamiento de datos personales con fines de publicidad comportamental en el contexto del servicio de Facebook a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, del RGPD en un plazo de tres meses⁵³². A este respecto, el CEPD consideró que este plazo para el cumplimiento era necesario y proporcionado, teniendo en cuenta que **el período provisional para el cumplimiento «implicará una privación grave y continua de sus derechos» y los importantes recursos financieros, tecnológicos y humanos de que dispone Meta IE**⁵³³.
290. El hecho de que el **plazo de tres meses haya expirado hace varios meses** es un elemento importante que debe tenerse en cuenta y que marca una diferencia significativa en comparación con la situación que el CEPD analizó en las Decisiones vinculantes del CEPD. El CEPD ya consideró que el período transitorio de tres meses para el cumplimiento implicaba «una privación grave y continua» de los derechos de los interesados: por lo tanto, la necesidad de garantizar que esta privación llegue a su fin es aún más clara ahora que ha transcurrido el triple del tiempo previsto inicialmente.
291. En consecuencia, el razonamiento del CEPD en sus Decisiones vinculantes sobre si era necesario imponer una prohibición en las Decisiones de la AC IE ofrece **argumentos a favor de considerar que la imposición de una prohibición sería adecuada, necesaria y proporcionada en la actualidad, y no en contra**.
292. El CEPD también toma nota del argumento de la AC NO de que Meta IE dispone de un «procedimiento fácilmente disponible para poner fin rápidamente a este tratamiento», ya que ya aplicó un mecanismo

⁵²⁸ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 283, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 285.

⁵²⁹ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 285, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 287. Al llegar a esta conclusión, el CEPD destacó que el cumplimiento del principio de proporcionalidad requiere garantizar que la medida elegida no cree desventajas desproporcionadas en relación con el objetivo perseguido, y el considerando 129 del RGPD establece que debe considerarse garantizar que la medida elegida no genere «costes superfluos» ni «molestias excesivas» para las personas afectadas a la luz del objetivo perseguido. Decisión vinculante 3/2022, apartado 284, y Decisión vinculante 4/2022, apartado 286.

⁵³⁰ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 285, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 287.

⁵³¹ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 286, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 288.

⁵³² Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 288, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 290.

⁵³³ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 286, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 288.

de oposición en el EEE en relación con su tratamiento con fines de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, que permite la suspensión del tratamiento⁵³⁴.

293. El CEPD también toma nota del argumento de Meta IE de que no sería viable un breve plazo de aplicación⁵³⁵, teniendo en cuenta la necesidad de un proceso complejo para la aplicación de una prohibición en la que participen varios equipos y muchas horas de trabajo⁵³⁶. Más concretamente, Meta niega que pueda cumplir «i) mediante la aplicación generalizada del [mecanismo de oposición] a todos los usuarios de todo el EEE, y después "como siguiente paso" ii) "la ampliación del [mecanismo de oposición] para incluir las categorías de tratamiento de datos cubiertas por la [Orden de la AC NO]", ya que la AC NO reconoce para la fase ii) que esto "requeriría rediseñar el [mecanismo de oposición]"»⁵³⁷.
294. Según el CEPD, el argumento de la AC NO sobre la existencia del mecanismo de oposición es razonable al menos para lo que se refiere al tratamiento actualmente llevado a cabo sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD (es decir, la mayoría del tratamiento de los datos personales recogidos en los productos de Meta que se lleva a cabo actualmente con fines de publicidad comportamental)⁵³⁸, teniendo también en cuenta que Meta IE no explicó por qué para el tratamiento basado en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, sería necesario «rediseñar» el mecanismo; asimismo, Meta IE confirma que «todas las objeciones pertinentes» son respetadas, lo que da lugar a que «el usuario sea "excluido" de este tratamiento»⁵³⁹.

⁵³⁴ Solicitud de la AC NO al CEPD, pp. 12 y 13.

⁵³⁵ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 15.

⁵³⁶ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 15.

⁵³⁷ Observaciones de Meta IE de 26 de septiembre de 2023, p. 15 (haciendo caso omiso de los argumentos de [Meta IE], la [AC NO] afirma que [Meta IE] puede cumplir i) mediante la aplicación generalizada del [mecanismo de oposición] a todos los usuarios de todo el EEE, y luego «como siguiente paso» ii) la ampliación del [mecanismo de oposición] para incluir las categorías de tratamiento de datos cubiertas por la [Orden de la AC NO]. Como reconoce el propio argumento de la [AC NO] en la fase ii), el cumplimiento de la [Orden de la AC NO] (o de una decisión vinculante urgente del CEPD basada en la [Orden de la AC NO]) requeriría rediseñar el [mecanismo de oposición]. A modo de recordatorio, la construcción de la infraestructura de apoyo y el despliegue del mecanismo de [objeción] supusieron «cientos de miles de horas de trabajo» por parte de equipos multidisciplinares que incluían ingenieros de producto, de aprendizaje automático y de infraestructura, diseñadores de experiencia de usuario, operaciones, política, marketing y jurídico para diseñar, construir e implementar los sistemas, los procesos y la experiencia de usuario necesarios para que [Meta IE] pudiera cumplir los diferentes requisitos del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD. La afirmación especulativa de la [AC NO] de que esto podría constituir algún tipo de solución inmediata de cumplimiento es fundamentalmente errónea»).

⁵³⁸ Véanse el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión FB de la AC IE, apartados 3.1.3 y 5.8.2, y el informe de cumplimiento de Meta IE sobre la Decisión IG de la AC IE, apartados 3.1.3 y 5.8.2. Véanse también los apartados 103 y 106.

⁵³⁹ Reclamación sobre el fondo de Meta IE presentada ante el Tribunal de Distrito de Oslo el 16 de octubre de 2023, pp. 14 y 15 («desde la puesta en marcha del mecanismo de oposición, Meta [IE] ha satisfecho todas las objeciones pertinentes sin reservas y sin llevar a cabo una evaluación de ponderación para determinar si tiene motivos legítimos imperiosos para anular la objeción del usuario. Todo lo que se comprueba es que la objeción i) se refiere al tratamiento con fines de publicidad comportamental que Meta [IE] lleva a cabo actualmente en virtud del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, y ii) es presentada por un usuario genuino radicado en la UE / el EEE (para confirmar que Meta [IE] es el responsable del tratamiento y se aplica el RGPD). Tan pronto como el equipo de operaciones de [Meta IE] haya confirmado i) y ii) sobre la base de la información limitada que se pide al usuario, el usuario "queda excluido" de este tratamiento»).

Esto se entiende sin perjuicio de la conclusión de la AC IE en su documento de posición final en el sentido de que no se ha demostrado la conformidad con el RGPD del mecanismo de oposición establecido por Meta IE (apartados 7.60 a 7.66).

295. Además, si bien es cierto que la imposición de una prohibición causa desventajas significativas al responsable del tratamiento⁵⁴⁰, el CEPD considera que dichas desventajas no son desproporcionadas en este momento, *per se*, en comparación con el perjuicio causado a los interesados por el tratamiento ilícito y el incumplimiento continuado. A este respecto, además, el CEPD señala que se concedió al responsable del tratamiento la oportunidad de adoptar medidas correctoras sin tener que hacer frente a estos inconvenientes. Como se ha señalado anteriormente⁵⁴¹, han transcurrido varios meses desde la adopción de las Decisiones de la AC IE y la expiración del plazo para las órdenes de puesta en conformidad del tratamiento contenidas en las mismas. En esta fase, el responsable del tratamiento ha realizado esfuerzos para cumplir el RGPD, pero aún no se ha logrado el cumplimiento, tal como se indica en el documento de posición final de la AC IE, y todavía no hay indicaciones claras de que la conformidad se alcance en breve⁵⁴². La imposición de una orden para que el tratamiento se ajustara a las normas en un plazo breve no consiguió alcanzar el objetivo que perseguía, consistente en «garantizar el cumplimiento y poner fin al perjuicio a los interesados»⁵⁴³.
296. A la luz de los elementos anteriores, el CEPD considera **adecuado, necesario y proporcionado ordenar medidas definitivas consistentes en una prohibición del tratamiento**, que deben adoptarse sobre la base del artículo 58, apartado 2, letra f), del RGPD.
297. El CEPD considera que, en este caso concreto, sería proporcionado que **se estableciera un período de aplicación para que Meta IE pudiera aplicarlo**.
298. El CEPD aprovecha la ocasión para especificar que también la Orden de la AC NO se emitió el 14 de julio de 2023, pero se preveía que solo sería aplicable a partir del 4 de agosto de 2023⁵⁴⁴.
299. Al mismo tiempo, el plazo de aplicación debe ser breve, habida cuenta de la urgencia de la situación descrita ampliamente en las secciones anteriores de esta decisión vinculante urgente y, en particular, de la necesidad imperiosa de poner fin al tratamiento ilícito que se está llevando a cabo en perjuicio de los interesados.
300. Según el CEPD, a la luz de los elementos del expediente, la aplicación de una prohibición en un breve periodo de tiempo debe ser técnica y prácticamente viable para Meta IE. Este es el caso, en particular, teniendo en cuenta que Meta IE ya prevé la aplicación de un mecanismo de consentimiento [REDACTED] [REDACTED]. Además, Meta IE ha sido consciente de la necesidad de poner fin al tratamiento ilícito desde la notificación de las Decisiones de la AC IE adoptadas en diciembre de 2022.

⁵⁴⁰ En la carta de Meta IE a la AC NO de 14 de agosto de 2023, Meta IE enumera los posibles retos derivados de la «interrupción» del tratamiento de datos personales de los usuarios noruegos con fines de publicidad comportamental, que implican la necesidad de introducir cambios en el código de Meta IE y la infraestructura conexa, informar a los usuarios, notificar a los anunciantes con la debida antelación y esperar a que los usuarios actualicen sus aplicaciones. Meta IE también destaca los posibles daños derivados de una suspensión de la publicidad basada en el comportamiento en Noruega, relacionados con la pérdida de ingresos, el daño a la reputación y las pérdidas de ingresos futuros (pp. 8 a 10).

⁵⁴¹ Véase el apartado 290. Véanse también las observaciones de Meta Irlanda de 25 de agosto de 2023, pp. 23 y 24; carta de Meta Irlanda a la AC NO de 14 de agosto de 2023, pp. 8 y 9.

⁵⁴² Véanse también las observaciones de Meta IE de 25 de agosto de 2023, pp. 23 y 24; carta de Meta IE a la AC NO de 14 de agosto de 2023, pp. 8 y 9.

⁵⁴³ Decisión vinculante 3/2022 del CEPD, apartado 285, y Decisión vinculante 4/2022 del CEPD, apartado 287.

⁵⁴⁴ Orden de la AC NO, pp. 3 y 4.

301. Por lo tanto, el CEPD considera que, en este caso concreto, **es proporcionado que la prohibición del tratamiento sea efectiva una semana después de la notificación de las medidas definitivas al responsable del tratamiento.**
302. Además, el CEPD aclara que la prohibición debe referirse al **tratamiento por parte de Meta IE de datos personales recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b), y letra f), del RGPD.** Las actividades de tratamiento a las que se refiere la prohibición son: i) el tratamiento de datos personales, incluidos los datos de localización e interacción publicitaria, recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental, tras haber establecido a este respecto la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD derivada de un recurso inadecuado al artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD; ii) el tratamiento de datos personales recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental, tras haber determinado a este respecto la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD derivada de una utilización inadecuada del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD⁵⁴⁵.
303. El CEPD considera que, en general, el **ámbito de aplicación geográfico** de las medidas definitivas ordenadas de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD, debe ser más amplio que el territorio de la AC requirente. Si bien el artículo 66, apartado 1, del RGPD, establece que las medidas provisionales urgentes adoptadas por una AC requirente solo se aplican al territorio de dicha AC, la intervención del CEPD tiene por objeto garantizar una aplicación coherente del RGPD, a la luz de los artículos 63 y 70 del RGPD. Por consiguiente, las medidas definitivas deben tener un ámbito de aplicación geográfico más amplio para garantizar la protección de los derechos y libertades de todos los interesados afectados; en función del asunto, este ámbito de aplicación puede abarcar varios Estados miembros⁵⁴⁶. La AC NO pidió que las medidas definitivas, en su caso, «se apliquen en todo el EEE, a fin de evitar excepciones a la armonización y coherencia que el RGPD pretende garantizar⁵⁴⁷. Dado que, en este caso, el tratamiento ilícito tiene lugar y afecta a los derechos y la libertad de los interesados en todo el EEE, el CEPD está de acuerdo en que el ámbito territorial adecuado es que las medidas definitivas sean aplicables en todo el EEE, y coincide con la AC NO en la necesidad de evitar la fragmentación de la protección concedida a los interesados. Limitar el ámbito de aplicación de las medidas definitivas al territorio noruego daría lugar de hecho a una fragmentación de la protección, ya que requeriría que cada ACI adoptara medidas provisionales en su propio territorio en virtud del artículo 66, apartado 1, del RGPD, y solicitara una decisión vinculante urgente del CEPD con arreglo al artículo 66, apartado 2, del RGPD, lo que daría lugar a la necesidad de adoptar medidas definitivas limitadas a su propio territorio. Esta situación también podría dar lugar a un mosaico de medidas definitivas y a una fragmentación en los países en los que la AC no haya actuado⁵⁴⁸.
304. El CEPD considera que el destinatario de las medidas definitivas consistentes en una prohibición del tratamiento debe ser Meta IE, que adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la decisión en lo que respecta a las actividades de tratamiento en el contexto de todos sus establecimientos en el EEE. En consonancia con esto, y dado que Facebook Norway estaba sujeta a la Orden de la AC NO junto con Meta IE y teniendo en cuenta sus observaciones, Facebook Norway, que

⁵⁴⁵ Se puede encontrar un análisis más exhaustivo en los apartados 97 a 99, 103, 104, 147, 148, 152 y 153.

⁵⁴⁶ Dictamen conjunto 01/2023 del CEPD-SEPD sobre 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, apartado 114.

⁵⁴⁷ Solicitud de la AC NO al CEPD, p. 12.

⁵⁴⁸ Dictamen conjunto 01/2023 del CEPD-SEPD sobre 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, apartado 115.

es el establecimiento noruego de Meta IE, debe ser informada del resultado y recibir una copia de las medidas definitivas y de la decisión vinculante urgente del CEPD.

5.1.4 Conclusión

- 305. A la luz de todos los elementos anteriores, el CEPD considera necesario ordenar medidas definitivas consistentes en una prohibición del tratamiento de conformidad con el artículo 58, apartado 2, letra f), del RGPD.
- 306. Esta prohibición del tratamiento debe dirigirse a Meta IE y surtir efecto una semana después de la notificación de las medidas definitivas.
- 307. El CEPD considera que la prohibición debe referirse al tratamiento por parte de Meta IE de datos personales con fines de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b) y letra f), del RGPD, en todo el EEE, como se ha descrito en los apartados 303 y 304.

5.2 Adopción de las medidas definitivas y notificación al responsable del tratamiento

- 308. El RGPD no especifica las etapas del procedimiento que deben adoptarse tras la adopción de una decisión vinculante urgente por parte del CEPD de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD. No obstante, es importante señalar que el plazo de dos semanas para la adopción está especificado «No obstante lo dispuesto en el [...] Artículo 65, apartado 2 [del RGPD]» (Artículo 66, apartado 4, del RGPD). Por consiguiente, el CEPD considera que, además del artículo 65, apartado 2, del RGPD, el procedimiento establecido por el artículo 65, apartados 5 y 6, del RGPD, constituye un punto de referencia.
- 309. La decisión vinculante urgente del CEPD se dirigirá a la ACP y a todas las ACI y será vinculante para ellas⁵⁴⁹. El presidente del Comité notificará sin demora indebida la decisión vinculante urgente a las autoridades de control afectadas e informará de ello a la Comisión Europea⁵⁵⁰.
- 310. Teniendo en cuenta que las medidas definitivas tendrán que ser aplicables en todo el EEE (tal como se establece en las secciones 5.1.3 y 5.1.4), el CEPD considera que la AC IE, en su papel de ACP, tendrá que adoptar una decisión nacional por la que se impongan las medidas que el CEPD haya considerado necesarias para ser ordenadas como medidas definitivas de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD⁵⁵¹. Esto ya estaba previsto por la propia AC IE⁵⁵².
- 311. Si bien el procedimiento establecido en el artículo 65, apartados 5 y 6, del RGPD, representa un punto de referencia, como se ha mencionado anteriormente, el CEPD considera que el plazo establecido en el artículo 65, apartado 6, para que la AC adopte su decisión nacional (un mes en los procedimientos del artículo 65) puede tener que acortarse, caso por caso, en los procedimientos del artículo 66. La urgencia del procedimiento se pone de relieve al acortar el plazo para que el Comité adopte su decisión

⁵⁴⁹ Artículo 65, apartado 2, del RGPD. De conformidad con el artículo 66, apartado 4, del RGPD, esta disposición no se aplica al plazo de adopción; por lo tanto, se aplica plenamente la última frase del artículo 65, apartado 2, del RGPD.

⁵⁵⁰ Véase artículo 65, apartado 5, del RGPD. Teniendo en cuenta que la AC NO era la AC que presentó la solicitud con arreglo al artículo 66, apartado 2, el CEPD también informará al Órgano de Vigilancia de la AELC, a la luz del artículo 1, párrafo segundo, letra m), de la Decisión del Comité Mixto del EEE n.º 154/2018.

⁵⁵¹ Véase artículo 65, apartado 6, del RGPD.

⁵⁵² La AC IE considera que la solicitud de la AC NO al CEPD pretende obtener una decisión vinculante urgente del CEPD, «cuyo efecto neto sería obligar a la [AC IE], en su calidad de ACP, a imponer una prohibición a escala del EEE [...]. (A este respecto, es evidente que el CEPD no puede ejercer directamente poderes correctivos contra ningún responsable o encargado del tratamiento)». Carta de la AC IE a la AC NO de 13 de octubre de 2023, p. 3.

o dictamen vinculante urgente en virtud del artículo 66, apartado 4, del RGPD. Por lo tanto, sería contraproducente, y contrario a la voluntad del legislador, imaginar que el plazo para que la AC adopte su decisión nacional debe permanecer inalterado en los procedimientos del artículo 66. Si bien el CEPD reconoce la necesidad de tiempo para que la AC redacte una decisión nacional y posiblemente oiga a la empresa, en este caso concreto es necesario tener en cuenta la fecha de expiración de las medidas provisionales (3 de noviembre de 2023), así como la prolongada situación de incumplimiento que ha dado lugar a la urgencia de la situación descrita anteriormente.

312. En este caso, el CEPD considera que la AC IE debe adoptar la decisión nacional sin demora indebida y **a más tardar dos semanas después de que el CEPD haya notificado su decisión vinculante urgente a la AC IE y a todas las ACI**. El CEPD destaca, a este respecto, que sería deseable adoptar la decisión nacional antes de la expiración de las medidas provisionales el 3 de noviembre de 2023, ya que permitiría evitar un vacío en la situación jurídica en lo que respecta al territorio noruego. Además, la AC IE tendrá que notificar la decisión nacional a Meta IE, adjuntando la decisión vinculante urgente⁵⁵³.
313. El CEPD también solicita a la AC NO que informe a Facebook Norway sobre el resultado de estos procedimientos, compartiendo una copia de la decisión nacional de la AC IE y de la decisión vinculante urgente, tras la notificación por parte de la AC IE de su decisión nacional a Meta IE.

6 DECISIÓN VINCULANTE URGENTE

314. A la luz de lo anterior y de conformidad con las funciones del CEPD en virtud del artículo 70, apartado 1, letra t), del RGPD de emitir decisiones vinculantes urgentes con arreglo al artículo 66 del RGPD, el Comité emite la siguiente decisión vinculante de conformidad con el artículo 66, apartado 2, del RGPD.
315. Por lo que respecta a la existencia de infracciones, basándose en las pruebas aportadas, el CEPD concluye que existe una infracción continuada del artículo 6, apartado 1, del RGPD, derivada de la aplicación inadecuada del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD, para el tratamiento de datos personales, incluidos los datos de localización y los datos de interacción con anuncios, recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental.
316. El CEPD concluye además que existe una infracción continua del artículo 6, apartado 1, del RGPD derivada de una dependencia inadecuada del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD para el tratamiento de datos personales recogidos en productos de Meta con fines de publicidad comportamental.
317. Además, el CEPD concluye que Meta IE contraviene actualmente su obligación de cumplir las decisiones de las autoridades de control.
318. Sobre la existencia de urgencia, el CEPD considera que la necesidad urgente de ordenar medidas definitivas es clara a la luz de los riesgos que las infracciones representan para los derechos y libertades de los interesados sin la adopción de medidas definitivas⁵⁵⁴. Debido a estos riesgos, el CEPD también considera que es necesario establecer excepciones a los mecanismos regulares de cooperación y coherencia para ordenar medidas definitivas debido a la urgencia de la situación⁵⁵⁵.

⁵⁵³ Como se describe en el artículo 65, apartado 6, del RGPD y en el apartado 308 anterior.

⁵⁵⁴ Véase la sección 4.2.1.3.

⁵⁵⁵ Véase el apartado 220.

319. El CEPD también considera que la AC IE, al no facilitar la información a que se refiere el artículo 61, apartado 5, del RGPD, en el plazo de un mes, no respondió a la solicitud de asistencia mutua de la AC NO y que, por lo tanto, la presunción de urgencia establecida en el artículo 61, apartado 8, del RGPD, es aplicable en este caso específico, lo que corrobora aún más la necesidad de establecer excepciones a los mecanismos regulares de cooperación y coherencia⁵⁵⁶.
320. Teniendo en cuenta la existencia de las infracciones en curso del RGPD mencionadas y la existencia de una necesidad urgente de actuar a pesar del proceso en curso dirigido por la AC IE, el CEPD considera que, en este momento, son necesarias nuevas medidas de ejecución.
321. A la luz del análisis realizado anteriormente⁵⁵⁷, el CEPD considera adecuado, proporcionado y necesario ordenar medidas definitivas consistentes en una prohibición del tratamiento de conformidad artículo 58, apartado 2, letra f), del RGPD.
322. Esta prohibición del tratamiento debe dirigirse a Meta IE y surtir efecto una semana después de la notificación de las medidas definitivas.
323. El CEPD considera que la prohibición debe referirse al tratamiento por parte de Meta IE de los datos personales recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental sobre la base del artículo 6, apartado 1, letra b) y letra f), del RGPD en todo el EEE. Las actividades de tratamiento a las que se refiere la prohibición son: i) el tratamiento de datos personales, incluidos los datos de localización e interacción publicitaria, recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental, habiendo establecido a este respecto la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD derivada de un recurso inadecuado al artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD; ii) el tratamiento de datos personales recogidos en los productos de Meta con fines de publicidad comportamental, habiendo determinado a este respecto la infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD, derivada de una utilización inadecuada del artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD.
324. El CEPD encarga a la AC IE que adopte una decisión nacional que contenga las medidas definitivas ordenadas por el CEPD sin demora indebida y a más tardar dos semanas después de que el CEPD haya notificado su decisión vinculante urgente a la AC IE y a todas las ACI. La AC IE notificará la decisión nacional, adjuntando la decisión vinculante urgente del CEPD, a Meta IE sin dilación indebida.
325. El CEPD encarga a la AC NO que informe a Facebook Norway sobre el resultado de estos procedimientos.

7 OBSERVACIONES FINALES

326. Esta decisión vinculante urgente se dirige a la AC IE, la AC NO y todas las demás ACI.
327. El CEPD considera que su decisión actual se entiende sin perjuicio de las evaluaciones que el Comité pueda tener que realizar en otros casos, incluso con las mismas partes.
328. La AC IE adoptará su decisión nacional a más tardar dos semanas después de la notificación de la decisión vinculante urgente del CEPD.

⁵⁵⁶ Véase la sección 4.2.2.3, en particular el apartado 257.

⁵⁵⁷ Véanse las secciones 5.1.3 y 5.1.4.

329. La AC IE notificará su decisión nacional y esta decisión vinculante urgente a Meta IE sin demora indebida. La AC IE informará al CEPD de la fecha en que se notifique su decisión nacional al responsable del tratamiento.
330. La AC NO informará a Facebook Norway del resultado de estos procedimientos sin demora indebida tras la notificación de la decisión nacional a Meta IE.
331. La AC IE comunicará su decisión definitiva al CEPD. De conformidad con el artículo 70, apartado 1, letra y), del RGPD, la decisión definitiva de la AC IE comunicada al CEPD se incluirá en el registro de las decisiones que hayan sido objeto del mecanismo de coherencia.

Por el Comité Europeo de Protección de Datos

La Presidenta

(Anu Talus)