

## Dictamen del Comité (art. 70.1.s)



### **Decisión vinculante 1/2021 relativa al conflicto planteado por el proyecto de decisión de la autoridad de control irlandesa en relación con WhatsApp Ireland con arreglo al artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD**

**Adoptada el 28 de julio de 2021**

Translations proofread by EDPB Members.  
This language version has not yet been proofread.

## Índice

1	Resumen del conflicto .....	6
2	Condiciones para la adopción de una decisión vinculante .....	9
2.1	Objeciones formuladas por las ACI en relación con un proyecto de decisión .....	9
2.2	La ACP no sigue lo indicado en las objeciones pertinentes y motivadas al proyecto de decisión o es de la opinión de que las objeciones no son pertinentes y motivadas.....	9
2.3	Conclusión sobre la competencia del CEPD .....	9
3	El Derecho a una buena administración.....	10
4	Estructura de la decisión vinculante .....	11
5	Acerca de las infracciones del RGPD identificadas por la ACP .....	11
5.1	Sobre las constataciones de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, relativo a la información sobre los intereses legítimos del responsable o de un tercero .....	11
5.1.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	11
5.1.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	13
5.1.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	14
5.1.4	Análisis del CEPD .....	15
6	Sobre el procedimiento de <i>lossy hashing</i> .....	21
6.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	21
6.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	21
6.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	27
6.4	Análisis del CEPD .....	28
6.4.1	Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas.....	28
6.4.2	Evaluación en cuanto al fondo .....	32
7	Sobre posibles infracciones adicionales (o alternativas), del RGPD identificadas por las ACI .....	36
7.1	Objeciones relativas al alcance de la investigación.....	36
7.1.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	36
7.1.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	36
7.1.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	37
7.1.4	Análisis del CEPD .....	38
7.2	Objeciones relativas a la infracción adicional del artículo 5, apartado 1, letra a) y artículo 5, apartado 2, del RGPD .....	40
7.2.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	40
7.2.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	40
7.2.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	40
7.2.4	Análisis del CEPD .....	41
7.3	Objeciones relativas a la infracción adicional del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD	47

7.3.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	47
7.3.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	47
7.3.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	48
7.3.4	Análisis del CEPD .....	48
7.4	Objeciones relativas al procedimiento de <i>lossy hashing</i> .....	51
7.4.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	51
7.4.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	51
7.4.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	51
7.4.4	Análisis del CEPD .....	51
8	Sobre las medidas correctivas decididas por la ACP — en particular, la orden propuesta orden de poner en conformidad el tratamiento .....	54
8.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	54
8.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	54
8.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	55
8.4	Análisis del CEPD .....	56
8.4.1	Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas.....	56
8.4.2	Evaluación en cuanto al fondo .....	57
9	Sobre las medidas correctivas, en particular, la multa administrativa .....	60
9.1	Cuestiones preliminares: el volumen de negocio del ejercicio anterior .....	60
9.1.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	60
9.1.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	60
9.1.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	61
9.1.4	Análisis del CEPD .....	62
9.2	La interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD.....	67
9.2.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	67
9.2.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	67
9.2.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	67
9.2.4	Análisis del CEPD .....	69
9.3	La aplicación de los criterios con arreglo al artículo 83, apartados 1 y 2 del RGPD.....	72
9.3.1	Análisis de la ACP en el proyecto de decisión .....	72
9.3.2	Resumen de las objeciones formuladas por las ACI.....	75
9.3.3	Posición de la ACP respecto a las objeciones.....	77
9.3.4	Análisis del CEPD .....	79
9.4	La reevaluación de la multa administrativa .....	93
10	Decisión vinculante .....	93
11	Observaciones finales.....	96



## El Comité Europeo de Protección de Datos

Vistos el artículo 63 y el artículo 65, apartado 1, letra a), 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 (en lo sucesivo, el «RGPD»)<sup>1</sup>,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su anexo XI y su Protocolo 37, modificados por la Decisión del Comité Mixto del EEE n.º 154/2018, de 6 de julio de 2018<sup>2</sup>,

Vistos los artículos 11 y 22 de su Reglamento interno,

Considerando lo siguiente:

(1) El principal cometido del Comité Europeo de Protección de Datos (en lo sucesivo, el «**CEPD**» o el «**Comité**») es garantizar la aplicación uniforme del RGPD en todo el EEE. A este fin, del artículo 60 del RGPD se deduce que la autoridad de control principal (en lo sucesivo la «**ACP**») cooperará con las demás autoridades de control interesadas (en lo sucesivo las «**ACI**») esforzándose por llegar a un consenso, que la ACP y las ACI se intercambiarán toda información pertinente, y que la ACP comunicará sin dilación a las demás autoridades de control interesadas la información pertinente a este respecto. La ACP transmitirá sin dilación un proyecto de decisión a las demás ACI para obtener su dictamen al respecto y tendrá debidamente en cuenta sus puntos de vista.

(2) En caso de que cualquiera de las ACI formule una objeción pertinente y motivada («**OPM**») acerca del proyecto de decisión, conforme al artículo 4, apartado 24, y al artículo 60, apartado 4, del RGPD, y la ACP no tenga intención de seguir lo indicado en la OPM o estime que dicha objeción no es pertinente o no está motivada, la ACP someterá el asunto al mecanismo de coherencia contemplado en el artículo 63 del RGPD.

(3) Conforme al artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, el CEPD adoptará una decisión vinculante en todos los asuntos referidos a las OPM, en particular si hay infracción del RGPD.

(4) La decisión vinculante del CEPD se adoptará por mayoría de dos tercios de los miembros del CEPD, de conformidad con el artículo 65, apartado 2, del RGPD, en combinación con el artículo 11, apartado 4, del Reglamento interno del CEPD, en el plazo de un mes después de que el presidente y la autoridad de control competente hayan resuelto que el expediente está completo. Este plazo podrá prorrogarse un mes más, habida cuenta de la complejidad del asunto, por decisión del presidente, por iniciativa propia o a petición de al menos un tercio de los miembros del CEPD.

(5) De conformidad con el artículo 65, apartado 3, del RGPD, cuando, a pesar de dicha prórroga, el CEPD no haya podido adoptar una decisión en los plazos mencionados, adoptará su decisión en un plazo de dos semanas tras la expiración de la prórroga, por mayoría simple de sus miembros.

---

<sup>1</sup> DO L 119, de 4.5.2016, p. 1.

<sup>2</sup> En la presente decisión, las referencias a los «Estados miembros» y a la «UE» deben entenderse como referencias a los «Estados miembros del EEE» y al «EEE», respectivamente.

## HA ADOPTADO LA SIGUIENTE DECISIÓN VINCULANTE

### 1 RESUMEN DEL CONFLICTO

1. Este documento contiene una decisión vinculante adoptada por el CEPD conforme al artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD. La decisión se refiere al conflicto surgido a raíz de un proyecto de decisión (en lo sucesivo, el «**proyecto de decisión**») emitido por la autoridad de control irlandesa («Data Protection Commission», en lo sucesivo, la «**AC IE**»), también denominada en este contexto la autoridad de control principal o «**ACP**», y las objeciones posteriores manifestadas por varias autoridades de control interesadas o «**ACI**», a saber: la autoridad federal alemana de supervisión («*Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*»), en lo sucesivo, la «**AC DE**»; la autoridad alemana de supervisión de Baden-Württemberg («*Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg*»), en lo sucesivo, la «**AC DE BW**»; la autoridad de control francesa («*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*»), en lo sucesivo, la «**AC FR**»; la autoridad de control húngara («*Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*»), en lo sucesivo, la «**AC HU**»; la autoridad de control italiana («*Garante per la protezione dei dati personali*»), en lo sucesivo, la «**AC IT**»; la autoridad de control neerlandesa («*Autoriteit Persoonsgegevens*»), en lo sucesivo, la «**AC NL**»; la autoridad de control polaca («*Urząd Ochrony Danych Osobowych*»), en lo sucesivo, la «**AC PL**»; la autoridad de control portuguesa («*Comissão Nacional de Proteção de Dados*»), en lo sucesivo, la «**AC PT**». El proyecto de decisión en cuestión se refiere a una «investigación por iniciativa propia» (en lo sucesivo, la «**investigación**»), iniciada por la AC IE el 10 de diciembre de 2018, dirigida a averiguar si WhatsApp Ireland Limited, una empresa con sede única en Dublín, Irlanda (en lo sucesivo, «**WhatsApp IE**»), cumplía las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12, 13 y 14 del RGPD.
2. La investigación de la AC IE se limitó a los servicios al consumidor de WhatsApp IE y no se refiere al servicio «WhatsApp for Business»<sup>3</sup>. La decisión de la AC IE de iniciar la investigación fue motivada por el tema común objeto de una serie de reclamaciones recibidas de interesados individuales (tanto usuarios como no usuarios<sup>4</sup>) en relación con las actividades de tratamiento de datos de WhatsApp IE y una solicitud de la AC DE de asistencia mutua de conformidad con el artículo 61 del RGPD, es decir, la preocupación por la transparencia<sup>5</sup>. Sin embargo, la AC IE aclaró que esta investigación era una investigación por iniciativa propia y no se refería a ninguna reclamación, preocupación o solicitud específica o individual, y que estas no se tuvieron en cuenta a efectos de la investigación dado que ya son objeto de procesos separados de tramitación de reclamaciones<sup>6</sup>.
3. La AC IE declaró en su proyecto de decisión que estaba convencida de que la AC IE es competente para actuar como autoridad de control principal, en el sentido del RGPD, a efectos de las actividades de tratamiento transfronterizo realizadas por WhatsApp IE<sup>7</sup>.
4. La tabla que figura a continuación ofrece un resumen de los acontecimientos que forman parte del procedimiento que llevó a la presentación del asunto ante el mecanismo de coherencia.

---

<sup>3</sup> Proyecto de decisión, apartado 17.

<sup>4</sup> Nota: A lo largo de toda la investigación de la AC IE y en la presente decisión se utiliza el término «no usuario» para designar a un interesado que no tiene cuenta en WhatsApp.

<sup>5</sup> Proyecto de decisión, apartado 3.

<sup>6</sup> Proyecto de decisión, apartados 3-5.

<sup>7</sup> Proyecto de decisión, apartado 16.

<p><i>Diciembre de 2018 – septiembre de 2019</i></p>	<p>El procedimiento específico seguido por la AC IE en esta investigación concreta consistió en una evaluación, en primer lugar, por un investigador perteneciente a la AC IE (en lo sucesivo, el «<b>investigador</b>»).</p> <p>El alcance y el fundamento jurídico de la investigación se establecieron en la notificación de inicio de investigación que se envió a WhatsApp IE el 10 de diciembre de 2018.</p> <p>Tras el intercambio de información y puntos de vista con WhatsApp IE, el investigador registró las conclusiones propuestas en un proyecto de informe de investigación con fecha de 30 de mayo de 2019.</p> <p>WhatsApp IE respondió al contenido del proyecto de informe de investigación mediante la presentación de observaciones con fecha de 1 de julio de 2019.</p> <p>El investigador emitió el informe final de investigación (el «<b>informe final</b>») el 9 de septiembre de 2019 y lo transmitió, junto con el expediente de investigación, a la autoridad decisoria de la AC IE, que tiene la responsabilidad de decidir si existe alguna infracción del RGPD, así como sobre el posible uso de los poderes correctivos (en lo sucesivo, la «<b>autoridad decisoria</b>»).</p>
<p><i>Octubre de 2019 - octubre de 2020</i></p>	<p>La AC IE notificó a WhatsApp IE el inicio de la fase de toma de decisiones el 4 de octubre de 2019.</p> <p>El 21 de mayo de 2020 la AC IE compartió con WhatsApp IE un anteproyecto de decisión en el que se recogía su punto de vista preliminar sobre la existencia de una o varias infracciones del RGPD.</p> <p>El 20 de agosto de 2020 la AC IE compartió con WhatsApp IE un proyecto de decisión complementario sobre el posible uso de poderes correctivos.</p> <p>WhatsApp IE presentó observaciones en relación con el anteproyecto de decisión («<b>alegaciones de WhatsApp al anteproyecto</b>») el 6 de julio de 2020, y en relación con el proyecto de decisión complementario («<b>alegaciones de WhatsApp al proyecto complementario</b>») el 1 de octubre de 2020.</p> <p>La AC IE tuvo en cuenta los dos conjuntos de observaciones a la hora de ultimar las versiones finales de los proyectos de decisión preliminar y complementario y combinarlas en el proyecto final de decisión (en lo sucesivo, el «<b>proyecto de decisión</b>»).</p>
<p><i>Diciembre de 2020 – enero de 2021</i></p>	<p>El proyecto de decisión se distribuyó entre las ACI el 24 de diciembre de 2020.</p> <p>Las ACI formularon una serie de <b>objeciones</b> con arreglo al artículo 60, apartado 4, del RGPD (concretamente, la AC DE, AC DE BW, AC FR, AC HU, AC IT, AC NL, AC PL y AC PT). También se intercambiaron varios comentarios.</p>
<p><i>Enero de 2021 - marzo de 2021</i></p>	<p>La AC IE evaluó las objeciones y los comentarios recibidos e invitó a WhatsApp IE a presentar alegaciones en relación con un subconjunto específico de objeciones planteadas con respecto a la eficacia de un proceso específico de anonimización. WhatsApp IE presentó estas alegaciones el 10 de marzo de 2021.</p>
<p><i>Abril de 2021</i></p>	<p>La AC IE emitió sus respuestas a las objeciones, que incluían sugerencias de posiciones de compromiso, y el 1 de abril de 2021 las compartió con las ACI en un único documento (en lo sucesivo, la «<b>respuesta colectiva de la AC IE</b>»). Las alegaciones de WhatsApp IE sobre el proceso de anonimización también se compartieron con las ACI en la misma fecha. La AC IE solicitó a las ACI pertinentes que compartieran sus puntos de vista a más tardar el 20 de abril de 2021. A petición de la AC NL, el 19 de abril de 2021 la AC IE presentó una versión revisada provisional</p>

	de la parte 1 del proyecto de decisión con las ACI, a fin de aclarar mejor cómo podrían haberse traducido en la práctica las sugerencias de posiciones de compromiso.
	En su contestación la respuesta colectiva de la AC IE, la AC IT retiró una de sus objeciones. Según la AC IE, las respuestas de las ACI dejaron claro que ninguna posición de compromiso propuesta era aceptable para el conjunto de las ACI pertinentes. La AC IE decidió no seguir ninguna de las objeciones y remitirlas al CEPD para su determinación de conformidad con el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD.
	El 23 de abril de 2021 se invitó a WhatsApp IE a que ejerciera su derecho a ser oída con respecto a todos los elementos que la AC IE propuso remitir al Comité, y el 28 de mayo de 2021 WhatsApp IE presentó sus alegaciones (las « <b>alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65</b> »).

5. El 3 de junio de 2021 la AC IE puso en marcha el proceso de resolución de litigios utilizando el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) <sup>8</sup>. Tras la remisión del asunto por parte de la ACP al CEPD conforme al artículo 60, apartado 4, del RGPD, la Secretaría del CEPD analizó la exhaustividad del expediente en nombre del presidente del CEPD, en consonancia con lo establecido en el artículo 11, apartado 2, del Reglamento interno del CEPD. La Secretaría del CEPD se puso en contacto con la AC IE solicitando documentos e información adicionales que debían presentarse en el IMI y pidió a la AC IE que confirmara la exhaustividad del expediente. La AC IE proporcionó los documentos y la información, y confirmó la exhaustividad del expediente. Una cuestión de especial importancia que examinó la Secretaría del CEPD fue el derecho de toda persona a ser oída, en virtud del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales. El 11 de junio de 2021, la Secretaría se puso en contacto con la AC IE y trasladó preguntas adicionales para confirmar, entre otras cosas, si WhatsApp IE había tenido la oportunidad de ejercer su derecho a ser oída en relación con todos los documentos presentados al CEPD para tomar una decisión. El mismo día, la AC IE confirmó que así era, facilitando también una confirmación de todos los documentos presentados con respecto al derecho a ser oída de la empresa y otras pruebas de la correspondencia entre WhatsApp IE y la AC IE <sup>9</sup>. Para más información al respecto, véase la sección 3 a continuación.
6. El 14 de junio de 2021, después de que la AC IE y el presidente del CEPD confirmaran la exhaustividad del expediente, la Secretaría del CEPD distribuyó el expediente entre los miembros del CEPD.
7. De conformidad con el artículo 65, apartado 3, del RGPD y el artículo 11, apartado 4, del Reglamento interno del CEPD, el presidente del CEPD decidió prorrogar un mes el plazo para la adopción de la decisión, debido a la complejidad del tema.

<sup>8</sup> El Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) es el sistema de información y comunicación que se menciona en el artículo 17 del Reglamento interno del CEPD.

<sup>9</sup> Entre los documentos enviados por la AC IE figuraban cartas del responsable del tratamiento en las que acusaba recibo de los documentos en cuestión y aportaba sus alegaciones.

## 2 CONDICIONES PARA LA ADOPCIÓN DE UNA DECISIÓN VINCULANTE

8. Las condiciones generales para la adopción de una decisión vinculante por parte del CEPD se establecen en el artículo 60, apartado 4, y el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD<sup>10</sup>.

### 2.1 Objeciones formuladas por las ACI en relación con un proyecto de decisión

9. El CEPD observa que las ACI han formulado objeciones al proyecto de decisión a través del sistema de información y comunicación interno mencionado en el artículo 17 del Reglamento interno del CEPD. Las objeciones se formularon conforme al artículo 60, apartado 4, del RGPD.
10. Más concretamente, las ACI formularon objeciones en relación con las siguientes cuestiones: la infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD; la conclusión expresada en el proyecto de decisión sobre la calificación de los datos de no usuarios sujetos a un proceso específico como datos anonimizados, y las consecuencias de una calificación diferente de los mismos; la falta de constatación de una infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD; el alcance de la investigación o posibles infracciones adicionales del RGPD; la orden de cumplimiento establecida por la AC IE; el cálculo de la multa propuesta y, concretamente: cuestiones preliminares, la interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD y la consideración de los factores enumerados en el artículo 83, apartados 1 y 2 del RGPD.

### 2.2 La ACP no sigue lo indicado en las objeciones pertinentes y motivadas al proyecto de decisión o es de la opinión de que las objeciones no son pertinentes y motivadas

11. El 1 de abril de 2021, la AC IE facilitó a las ACI una respuesta colectiva en la que exponía la evaluación de la AC IE sobre las objeciones planteadas por las ACI, en particular si las consideraba «*pertinentes y motivadas*», y sugería algunas posiciones de compromiso.
12. En el contexto de su contestación a la respuesta colectiva de la AC IE, la AC IT retiró una de sus objeciones, ya que consideró convincentes las explicaciones aportadas por la AC IE en la respuesta colectiva. Por tanto, esta objeción no se considera parte del presente conflicto.
13. Según la AC IE, las respuestas enviadas por las ACI en relación con las objeciones restantes pusieron de manifiesto que no se había propuesto ninguna posición de compromiso aceptable para todas las ACI pertinentes. De conformidad con el artículo 60, apartado 4, del RGPD, la AC IE presentó el asunto ante el mecanismo de coherencia del CEPD para la resolución de conflictos de conformidad con el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD. La AC IE aclaró en su carta a la Secretaría del CEPD, en relación con la remisión del conflicto al CEPD conforme al artículo 65 del RGPD<sup>11</sup> que había decidido no «seguir» las objeciones planteadas por las ACI.

### 2.3 Conclusión sobre la competencia del CEPD

14. El asunto en cuestión cumple los elementos mencionados en el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, dado que varias ACI manifestaron objeciones a un proyecto de decisión de la ACP de

---

<sup>10</sup> En virtud del artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, el Comité emitirá una decisión vinculante cuando una autoridad de control haya manifestado una objeción pertinente y motivada a un proyecto de decisión de la ACP y esta no haya seguido la objeción por no ser pertinente o no estar motivada.

<sup>11</sup> La carta a la Secretaría del CEPD llevaba fecha de 2 de junio de 2021. El conflicto se presentó en el IMI el 3 de junio de 2021.

conformidad con el artículo 60, apartado 4, del RGPD, y la ACP no siguió las objeciones o las rechazó por no ser pertinentes o no estar motivadas.

15. El CEPD, por lo tanto, es competente para adoptar una decisión vinculante, que afectará a todos los asuntos a que se refieran las objeciones pertinentes y motivadas, en particular si hay infracción del RGPD<sup>12</sup>.

### 3 EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

16. El CEPD está sujeto al artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que establece el derecho a una buena administración. Esto también se refleja en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento interno del CEPD<sup>13</sup>. Se facilitaron más detalles en las Directrices del CEPD sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD<sup>14</sup>.
17. El artículo 65, apartado 2, del RGPD establece que la decisión del CEPD «estará motivada y será dirigida a la autoridad de control principal y a todas las autoridades de control interesadas, y será vinculante para ellas». El artículo 65, apartado 2, del RGPD refleja el hecho de que la decisión vinculante del CEPD tiene por objeto resolver un litigio surgido entre dos o más autoridades nacionales de control<sup>15</sup>. No pretende dirigirse directamente a ninguna tercera parte. No obstante, dado que la decisión adoptada por el CEPD será vinculante para la ACP en este caso, y puede ser decisiva para el resultado del procedimiento a nivel nacional, puede afectar a los intereses de las personas que formaban parte del procedimiento que dio lugar al proyecto de decisión, como el responsable del tratamiento al que se dirige la decisión final de la ACP<sup>16</sup>.
18. Con el fin de abordar la posibilidad de que WhatsApp IE pudiera verse afectada desfavorablemente por la decisión del CEPD, el CEPD evaluó si se le ofreció la oportunidad de ejercer su derecho a ser oída en relación con el procedimiento dirigido por la ACP y, en particular, si se dio a WhatsApp IE la oportunidad de dar a conocer efectivamente sus puntos de vista en relación con el objeto del conflicto que debía resolver el CEPD, así como todos los documentos recibidos en este procedimiento que el CEPD debía tener en cuenta para tomar su decisión<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Artículo 65, apartado 1, letra a), in fine, del RGPD. Algunas ACI han formulado comentarios, que no son objeciones *per se*, y, por lo tanto, el CEPD no los ha tenido en cuenta.

<sup>13</sup> Reglamento interno del CEPD, aprobado el 25 de mayo de 2018, y su última modificación y adopción del 8 de octubre de 2020.

<sup>14</sup> Directrices 3/2021 del CEPD sobre la aplicación del artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, adoptadas el 13 de abril de 2021 (versión para consulta pública) (en lo sucesivo, «**Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a)**»), apartados 94 a 108.

<sup>15</sup> Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartado 97.

<sup>16</sup> Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartados 98 y 99.

<sup>17</sup> Véanse también las Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartados 105 y 106. A este respecto, se confirmó que a WhatsApp IE se le había concedido el derecho a ser oída con respecto al anteproyecto de decisión, el proyecto de decisión complementario, las objeciones y las observaciones formuladas por las ACI, la respuesta colectiva de la AC IE, las observaciones intercambiadas por las ACI en respuesta a la misma y un extracto modificado provisional de la parte I del proyecto de decisión de la AC IE. La AC IE confirmó que tuvo en cuenta las observaciones de WhatsApp IE sobre el anteproyecto de decisión y sobre el proyecto de decisión complementario en el proceso de consolidación de los mismos en el proyecto de respuesta colectiva. El 24 de diciembre de 2020 se entregó a WhatsApp IE una copia del proyecto de respuesta colectiva. En sus observaciones en respuesta al material que se presentaría al CEPD a efectos del actual procedimiento en virtud del artículo 65 del RGPD, WhatsApp IE también incluyó sus alegaciones adicionales en relación con el proyecto de respuesta colectiva. En una carta con fecha de 9 de junio de 2021, WhatsApp IE confirmó explícitamente que se le había brindado la oportunidad de presentar sus puntos de vista sobre el proyecto de respuesta colectiva.

19. Considerando que WhatsApp IE ha sido oída por la AC IE en relación con el objeto del litigio que debe resolver el CEPD, así como con todos los documentos recibidos en este procedimiento y utilizados por el CEPD para adoptar su decisión, incluidas las objeciones planteadas en relación con el proyecto de decisión<sup>18</sup>, y que la ACP ha compartido con el CEPD las observaciones escritas de WhatsApp IE, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento interno del CEPD<sup>19</sup>, en relación con las cuestiones planteadas en el presente proyecto de decisión específico, el CEPD considera que se ha respetado el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

## 4 ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN VINCULANTE

20. Para cada una de las objeciones planteadas, el CEPD evalúa en primer lugar si deben considerarse una «objeción pertinente y motivada» en el sentido del artículo 4, apartado 24, del RGPD, tal como se aclara en las Directrices sobre el concepto de objeción pertinente y motivada<sup>20</sup>.
21. Cuando el CEPD considera que una objeción no cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD, el CEPD no se pronuncia sobre el fondo de ninguna cuestión sustancial planteada por dicha objeción en este caso concreto. El CEPD analizará el fondo de las cuestiones sustanciales planteadas por todas las objeciones que considere pertinentes y motivadas<sup>21</sup>.
22. El CEPD reitera que su decisión actual es sin perjuicio de posibles evaluaciones que se puedan requerir del CEPD en otros asuntos, incluso con las mismas partes, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decisión en cuestión y las objeciones formuladas por las ACI.

## 5 ACERCA DE LAS INFRACCIONES DEL RGPD IDENTIFICADAS POR LA ACP

### 5.1 Sobre las constataciones de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, relativo a la información sobre los intereses legítimos del responsable o de un tercero

#### 5.1.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

23. En su proyecto de decisión, la AC IE analizó la información facilitada por WhatsApp IE en la medida en que se refiere a la base jurídica establecida en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD en el contexto de la evaluación del cumplimiento del artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD<sup>22</sup>. La AC IE también evaluó la información con arreglo a los requisitos del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD<sup>23</sup>. La

---

<sup>18</sup> Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartado 105.

<sup>19</sup> Reglamento interno del CEPD, aprobado el 25 de mayo de 2018, y su última modificación y adopción del 8 de octubre de 2020.

<sup>20</sup> Directrices del CEPD 9/2020 sobre la objeción pertinente y motivada, versión 2, adoptadas el 9 de marzo de 2021 (en lo sucesivo, «Directrices sobre OPM»).

<sup>21</sup> Véanse las Directrices del CEPD 3/2021 sobre la aplicación del artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, adoptadas el 13 de abril de 2021 (versión para consulta pública) (en lo sucesivo, «Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a»), apartado 63 («El CEPD evaluará, en relación con cada objeción planteada, si la objeción cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD y, en caso afirmativo, abordará el fundamento de la objeción en la decisión vinculante»).

<sup>22</sup> Proyecto de decisión, apartado 341.

<sup>23</sup> Proyecto de decisión, apartados 397 a 399.

AC IE identificó los extractos de la notificación sobre la base jurídica con respecto a la base jurídica establecida en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD (intereses legítimos) como sigue<sup>24</sup>:

«Las otras bases legitimadoras del tratamiento en las que nos basamos en determinados casos cuando tratamos tus datos, son las siguientes:

...

**Nuestros intereses legítimos o los intereses legítimos de un tercero, en aquellos casos en los que no prevalezcan sobre tus intereses o derechos y libertades fundamentales («intereses legítimos»):**

**Para las personas menores de edad (menores de 18 años, en la mayoría de los países de la UE) que solo tienen capacidad limitada para celebrar un contrato ejecutivo, es posible que no podamos tratar datos personales por razones de necesidad contractual. No obstante, cuando dicha persona utiliza nuestros servicios, redundan en nuestros intereses legítimos:**

- ) Proporcionar, mejorar, personalizar y prestar apoyo a nuestros Servicios, tal como se describen en la sección Nuestros servicios;
- ) Promover la seguridad y la protección; y
- ) Comunicarnos con usted, por ejemplo, sobre cuestiones relacionadas con el Servicio.

Los intereses legítimos en los que nos basamos para este tratamiento son:

- ) Crear, proporcionar, apoyar y mantener Servicios y características innovadores que permitan a las personas menores de edad expresarse, comunicarse, descubrir e interactuar con información y empresas pertinentes para sus intereses, crear comunidades y utilizar herramientas y características que promuevan su bienestar;
- ) Proteger nuestra plataforma y nuestra red, verificar las cuentas y la actividad, luchar contra las conductas nocivas, detectar y prevenir el spam y otras experiencias negativas, garantizar que nuestros Servicios y todos los productos de una empresa de Facebook no incluyan contenidos perjudiciales o inadecuados, investigar las actividades sospechosas o las violaciones de nuestros términos o políticas y proteger la seguridad de las personas menores de edad, incluida la prevención de la explotación u otros daños a los que estas personas puedan ser especialmente vulnerables.

**Para todas las personas, incluidos los menores de edad:**

- ) **Para proporcionar valoraciones, análisis y otros servicios empresariales en los que tratamos datos en calidad de responsables del tratamiento.** Los intereses legítimos en los que nos basamos para este tratamiento son:
  - o Proporcionar información precisa y fiable a las empresas y otros socios, garantizar la exactitud de los precios y las estadísticas sobre el rendimiento y demostrar el valor que nuestros socios obtienen al utilizar nuestros Servicios;
  - o En interés de las empresas y otros socios, ayudarles a comprender a sus clientes y mejorar sus negocios, validar nuestros modelos de precios, evaluar la eficacia y la distribución de sus servicios y mensajes, y comprender cómo interactúan las personas con ellos en nuestros servicios.
- ) **Para enviarle comunicaciones comerciales.** Los intereses legítimos en los que nos basamos para este tratamiento son:
  - o Promover los productos de una empresa de Facebook y emitir publicidad directa.
- ) **Compartir información con terceros, incluido el cumplimiento de la ley, y responder a las solicitudes legales.** Para más información, consulte nuestra Política de privacidad en la sección Legislación y protección. Los intereses legítimos en los que nos basamos para este tratamiento son:
  - o Prevenir y combatir el fraude, el uso no autorizado de los productos de una empresa de Facebook, las violaciones de nuestros términos y políticas u otras actividades perjudiciales o ilegales; protegernos a nosotros mismos (incluidos nuestros derechos, propiedades o Productos), a nuestros usuarios o a terceros, incluso en el marco de investigaciones o investigaciones normativas; o para prevenir la muerte o la inminencia de lesiones corporales.
- ) **Compartir información con las empresas de Facebook para promover la seguridad y la protección.** Para más información, consulte nuestra Política de privacidad en el apartado «Cómo trabajamos con otras empresas de Facebook». Los intereses legítimos en los que nos basamos para este tratamiento son:
  - o Asegurar los sistemas y luchar contra el spam, las amenazas, los abusos o las actividades de infracción y promover la seguridad y la protección en todos los productos de una empresa de Facebook».

<sup>24</sup> El texto contiene varios enlaces integrados (por ejemplo, en «Productos de una empresa de Facebook» o «Nuestros servicios») que remiten a más información.

24. En cuanto al modo de facilitar dicha información, el proyecto de decisión señaló que se facilitaba a través de una serie de puntos, con arreglo a objetivos identificados, y que, de este modo, el usuario puede identificar claramente qué intereses legítimos se persiguen en cada uno de los objetivos identificados <sup>25</sup>.
25. El investigador manifestó que, en su opinión, el requisito del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD era el siguiente: «un requisito acumulativo, que da lugar a que los artículos 13, apartado 1, letras c) y d) funcionen juntos para imponer al responsable del tratamiento la obligación de establecer los fines del tratamiento en relación con la base jurídica de los intereses legítimos, junto con el interés legítimo perseguido en la realización de las operaciones de tratamiento» <sup>26</sup>.
26. El investigador propuso la constatación de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD junto con la constatación de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD <sup>27</sup>. En la fase de toma de decisiones, la AC IE adoptó un enfoque más formulista (en comparación con la fase de investigación <sup>28</sup>) para evaluar en qué medida WhatsApp IE cumplía los requisitos del artículo 13 del RGPD al evaluar individualmente la información facilitada en relación con los requisitos de cada apartado del artículo 13 del RGPD. Con referencia a este enfoque, la autoridad decisoria constató el incumplimiento del artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD, pero rechazó la constatación de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD. El proyecto de decisión reconoció que los objetivos deben detallarse con mayor precisión, en el contexto de la evaluación del cumplimiento del artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD <sup>29</sup>.
27. En el proyecto de decisión, la AC IE señaló que la información en sí se facilitaba de manera significativa, y permitía al usuario comprender los intereses legítimos perseguidos. La AC IE constató que había suficiente claridad en cuanto a si los intereses legítimos perseguidos eran los de WhatsApp IE o los de un tercero, ya que la información facilitada incluía indicaciones sobre el «titular» de los intereses legítimos (por ejemplo, «... redundante en nuestros intereses legítimos...») <sup>30</sup>.
28. En el proyecto de decisión, la AC IE explicó que WhatsApp IE ha cumplido plenamente sus obligaciones en virtud del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD y consideró que la información facilitada era clara y transparente y que proporcionaba al interesado una visión de conjunto significativa de los intereses legítimos en los que se basa el tratamiento de sus datos personales <sup>31</sup>.

### 5.1.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

29. La **AC DE** planteó una objeción alegando que el proyecto de decisión no aborda adecuadamente la infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD. La objeción sostiene que el proyecto de decisión no analiza la cuestión de si el contenido de la descripción de cada interés legítimo facilitada

---

<sup>25</sup> Proyecto de decisión, apartado 398.

<sup>26</sup> Proyecto de decisión, apartado 392.

<sup>27</sup> Proyecto de decisión, apartados 393-394.

<sup>28</sup> El investigador propuso inicialmente la constatación de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD junto con la constatación de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD, afirmando que la notificación sobre la base jurídica «[confundía] los fines del tratamiento de datos personales con los intereses legítimos invocados para tratar datos personales, sin establecer información específica en relación con la operación o las operaciones de tratamiento o el conjunto de operaciones de que se tratase». Proyecto de decisión, apartados 392-394.

<sup>29</sup> Proyecto de decisión, apartado 398; apartados 345-354.

<sup>30</sup> Proyecto de decisión, apartado 398. El responsable de la toma de decisiones tomó nota de las preocupaciones expresadas por el investigador en cuanto a la falta de claridad sobre si los intereses legítimos perseguidos eran los del responsable del tratamiento o los de un tercero, pero no las compartía.

<sup>31</sup> Proyecto de decisión, apartado 399.

por WhatsApp IE es suficientemente claro y comprensible para los interesados adultos con arreglo al artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, ya que la AC IE se centró principalmente en si la información es suficientemente clara para los niños. Según la AC DE, no basta con basarse en diversos intereses legítimos diferentes y presentarlos de forma abstracta. Por el contrario, el responsable del tratamiento también debe asegurarse de que la descripción de los intereses legítimos sea lo suficientemente clara y transparente como para que el interesado la entienda. La AC DE BW formuló una objeción que se limitaba a expresar su apoyo a las objeciones planteadas por la AC DE.

30. En su objeción, la **AC PL** alega que «una referencia no específica a un “interés legítimo” del responsable del tratamiento entendido en un sentido amplio o a “intereses de las empresas y otros socios” no cumple [el] requisito» del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD. Según la AC PL, las Directrices de transparencia<sup>32</sup> establecen explícitamente que, para cumplir las obligaciones estipuladas en el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, el responsable del tratamiento debe describir «el interés específico». Además, no está claro qué interés legítimo de qué terceros se está describiendo<sup>33</sup>.
31. La objeción planteada por la **AC IT** se refiere a la falta de claridad de la información facilitada, que confunde los fines del tratamiento de los datos personales con los intereses legítimos mencionados en relación con el tratamiento de dichos datos personales, sin que se facilite información específica sobre el tratamiento en cuestión. También se argumenta que el lenguaje utilizado con respecto a los intereses legítimos que afectan a las personas menores de edad no es adecuado, ya que el vocabulario, el tono y el estilo de la información utilizada en la sección correspondiente no difieren de los utilizados en el resto de secciones.

### 5.1.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

32. Como ya se ha mencionado, la posición final de la AC IE era la de no seguir estas objeciones<sup>34</sup>. En su respuesta colectiva, relativa a las tres objeciones, la AC IE señaló que el objeto de las objeciones se inscribe en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 24, del RGPD. Sin embargo, la AC IE consideró que las objeciones no están suficientemente motivadas, al menos no lo suficiente como para invertir su posición en el proyecto de decisión, dado que es necesario apoyar sus conclusiones con una explicación adecuada de la justificación<sup>35</sup>. La AC IE también alegó que correspondía a las ACI que presentaban objeciones respaldar adecuadamente sus distintas conclusiones, a fin de que la ACP pudiera considerar la posibilidad de sustituir sus puntos de vista y su justificación por los de las ACI.
33. Por lo que se refiere a la objeción de la AC DE, la AC IE consideró que, al no estar suficientemente motivada, la objeción de la AC DE introduciría un elemento de riesgo innecesario e inadmisibles en lo que se refiere a justificar dicha declaración modificada en caso de recurso ante los tribunales irlandeses<sup>36</sup>.
34. En cuanto a la objeción de la AC PL, la AC IE alegó que no pueden restablecerse las conclusiones del investigador, ya que esto crearía una situación en la que se consideraría que WhatsApp IE ha infringido

---

<sup>32</sup> Grupo de Trabajo del artículo 29 sobre protección de datos, Directrices sobre transparencia con arreglo al Reglamento 2016/679, GT260 rev.01, revisadas por última vez y adoptadas el 11 de abril de 2018 (en lo sucesivo, las «**Directrices sobre transparencia**»). Durante su primera reunión plenaria, el CEPD refrendó las Directrices del GT29 relacionadas con el RGPD.

<sup>33</sup> Proyecto de decisión, apartado 264.

<sup>34</sup> Véase apartado 13 anterior.

<sup>35</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 31.

<sup>36</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 33.

en dos ocasiones el artículo 13 del RGPD, pero con respecto a la misma conducta, ya que ya se ha constatado una infracción del artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD <sup>37</sup>.

35. En cuanto a la objeción de la AC IT, la AC IE subrayó que había expuesto claramente sus motivos para la conclusión propuesta de conformidad con el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, y que la objeción carece de motivos suficientes para respaldar una conclusión contraria <sup>38</sup>.

#### 5.1.4 Análisis del CEPD

##### 5.1.4.1 Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas

36. El CEPD considera que la objeción de la **AC DE** se refiere a «si existe una infracción del RGPD», ya que sostiene que la AC IE debería haber constatado una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD. Dado que demuestra que, si se sigue, la objeción conduciría a una conclusión distinta en cuanto a si existe o no una infracción del RGPD, la objeción debe considerarse «pertinente». <sup>39</sup>. La objeción también se considera «motivada», ya que presenta varios argumentos de hecho y de derecho en favor del cambio propuesto en la evaluación jurídica. En concreto, alega que existe una falta de inteligibilidad porque WhatsApp IE se basa en una variedad de intereses legítimos distintos, pero WhatsApp IE no garantiza que todos los intereses legítimos enumerados se describan de manera suficientemente clara y transparente como para que el interesado los pueda entender. La objeción ofrece varios ejemplos en los que los intereses legítimos no se describen de forma transparente e inteligible, lo que no garantiza la finalidad del derecho a la información. La objeción también señala que el proyecto de decisión se centró incorrectamente en si la información era lo suficientemente clara para los niños.
37. En cuanto al requisito de que la objeción esté «motivada», WhatsApp IE alegó que la objeción de la AC DE no cumplía este requisito porque sus declaraciones «no son exactas» y «no pueden ser suficientes para cumplir el umbral [...]», y que la objeción «se basa en descripciones no justificadas de la información facilitada por WhatsApp IE y en «dos malentendidos de los requisitos del artículo 13, apartado 1, letra d)» <sup>40</sup>. El CEPD considera que la objeción está debidamente motivada y recuerda que la evaluación del fondo de la objeción se realiza por separado, una vez que se ha establecido que cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD <sup>41</sup>. En cuanto al criterio de demostrar la importancia de los riesgos para los derechos y las libertades de las personas físicas, WhatsApp IE alegó que la objeción no cumplía este umbral, indicando que no se había aportado prueba alguna al respecto <sup>42</sup>. El CEPD considera que la objeción planteada por la AC DE demuestra claramente la importancia de los riesgos para los derechos y las libertades de las personas físicas, ya que señala las consecuencias para los interesados, como la imposibilidad de ejercer plenamente el resto de derechos de los interesados debido a la falta de información con arreglo al artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD.
38. El CEPD toma nota de la objeción planteada por la AC DE BW, pero decide que, al limitarse a apoyar la objeción formulada por la AC DE, la objeción no cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD.
39. Puesto que la objeción de la **AC PL** no está de acuerdo con la conclusión de la AC IE de que no se ha infringido el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, el CEPD la considera pertinente, ya que se

---

<sup>37</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 34.

<sup>38</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 36.

<sup>39</sup> Directrices sobre OPM, apartado 13.

<sup>40</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 20.5.

<sup>41</sup> Véase la nota a pie de página n.º 21.

<sup>42</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 20.9.

refiere a «si existe una infracción del RGPD»<sup>43</sup>. La objeción también está suficientemente motivada, ya que sostiene que una referencia no específica a un «interés legítimo» del responsable del tratamiento o «intereses de las empresas y otros socios», entendidos en sentido amplio, no cumple el requisito establecido en el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, tal como se establece en las Directrices sobre transparencia, y se refiere además a las conclusiones originales de el investigador en contraposición a las de la autoridad decisoria. WhatsApp IE declaró que la objeción «no guarda relación con el fondo del Proyecto colectivo y la evaluación realizada por la autoridad decisoria»<sup>44</sup> y «no explica por qué no está de acuerdo»<sup>45</sup>. El CEPD considera que la objeción establece claramente un desacuerdo en cuanto a las conclusiones alcanzadas por la AC IE en el proyecto de decisión y lo hace presentando una motivación suficiente. En cuanto al requisito de demostrar la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión para los derechos y las libertades de los interesados, WhatsApp IE alegó que la objeción de la AC PL no aporta ninguna prueba en apoyo de su alegación de que una consecuencia del proyecto de decisión sería que «los interesados no pueden ejercer otros derechos previstos en el RGPD y no pueden controlar el flujo de sus datos personales»<sup>46</sup>. El CEPD considera que la objeción de la AC PL demuestra claramente la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión para los derechos y las libertades de los interesados, que, debido a la falta de información apropiada, se encuentran en una posición que no les permite ejercer otros derechos previstos en el RGPD y ejercer el control sobre sus datos personales.

40. La objeción de la **AC IT** considera que el proyecto de decisión no aborda adecuadamente la situación de infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD y, por tanto, se considera pertinente de forma similar a las objeciones anteriores. WhatsApp IE afirmó en sus alegaciones que la objeción no es pertinente, ya que «se basa parcialmente en una declaración que no ha sido formulada por» la AC IE en su proyecto de decisión<sup>47</sup>, y no está motivada<sup>48</sup>. El hecho de referirse erróneamente a una frase que no está presente en el proyecto de decisión<sup>49</sup> en cualquier caso no puede considerarse suficiente para que la objeción no sea pertinente, y esto es aún más cierto cuando la objeción se basa únicamente en el término «parcialmente», y manifiesta claramente un desacuerdo con respecto a la conclusión alcanzada en el proyecto de decisión en relación con la infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD. El CEPD también considera que la objeción está motivada, ya que alega una falta de claridad en la información facilitada, puesto que no se facilita información específica sobre las actividades de tratamiento en cuestión. La objeción afirma que la AC IT no está de acuerdo con los argumentos esgrimidos por la AC IE. En cuanto al requisito de demostrar la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión para los derechos y las libertades de los interesados, WhatsApp IE alegó que no había pruebas presentadas por la AC IT que respaldaran su argumento de que la consecuencia del proyecto de decisión sería que se produciría un grave menoscabo del derecho fundamental de los usuarios a ser informados<sup>50</sup>. El CEPD considera que la objeción planteada por la AC IT demuestra claramente la importancia de los riesgos para los derechos y las libertades de las personas físicas, ya

---

<sup>43</sup> Artículo 4, apartado 24, del RGPD.

<sup>44</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 20.2.

<sup>45</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 20.6.

<sup>46</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 20.10.

<sup>47</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 20.3, letra A). Dicha declaración era la siguiente: «La terminología utilizada en relación con los intereses legítimos que afectan a las personas menores de edad se refiere a personas mayores de 16 años, por lo que resulta adecuada».

<sup>48</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 20.7.

<sup>49</sup> A este respecto, cabe señalar que, en cualquier caso, la objeción de la AC IT reconocía que esta declaración específica era «la alegación formulada por WA» y que «no parece que el CPD haya motivado suficientemente su posición a este respecto».

<sup>50</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 20.11.

que señala que, si el proyecto de decisión no se modificara en este caso, se vulneraría el derecho fundamental de los usuarios a ser informados.

41. Sobre esta base, el CEPD considera que las objeciones planteadas por las AC DE, PL e IT sobre la existencia de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD son objeciones pertinentes y motivadas con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD.

#### *5.1.4.2 Evaluación en cuanto al fondo*

42. Conforme al artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, en el contexto de un procedimiento de resolución de conflictos, el CEPD debe emitir una decisión vinculante en todos los asuntos que sean objeto de objeciones pertinentes y motivadas, en particular si existe una infracción del RGPD.
43. El CEPD considera que las objeciones consideradas pertinentes y motivadas en esta subsección <sup>51</sup> exigen una evaluación de la necesidad de modificar el proyecto de decisión en relación con la constatación relativa al cumplimiento del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD. Al evaluar el fondo de las objeciones planteadas, el CEPD también tiene en cuenta la posición de la AC IE sobre las objeciones y las alegaciones de WhatsApp IE.
44. En sus alegaciones, WhatsApp IE declaró que proporciona descripciones claras y transparentes de los intereses legítimos invocados <sup>52</sup> y los describe detalladamente <sup>53</sup>, que no tenía la obligación de especificar en mayor medida los terceros en sus documentos de transparencia de cara al público, ni tenía que explicar sus prácticas comerciales a los interesados ni explicar por qué los intereses legítimos invocados prevalecen sobre los de los interesados <sup>54</sup>. WhatsApp IE también alegó que a la hora de facilitar toda su información orientada al usuario ha procurado hacerlo de la manera más sencilla posible, empleando un alto nivel de claridad que pueda ser comprendido por las personas de 16 años o más y un lenguaje fácil, sencillo e intuitivo <sup>55</sup>.
45. El CEPD recuerda que la investigadora constató inicialmente una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD en relación con una infracción del artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD, debido a la confusión de los fines del tratamiento con los intereses legítimos invocados para tratar los datos personales, así como a la falta de información específica en relación con la operación o las operaciones de tratamiento o el conjunto de operaciones de que se trate <sup>56</sup>.
46. Como se ha descrito anteriormente en la sección 5.1.1, la AC IE no constató ninguna infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD y señaló en su proyecto de decisión que la información facilitada por WhatsApp IE permitía al usuario comprender cuáles eran los intereses legítimos perseguidos y a quiénes correspondían dichos intereses <sup>57</sup>.
47. En su proyecto de decisión, la AC IE se basó principalmente en las conclusiones de el investigador con respecto a la información sobre el «titular» del interés legítimo y en la forma en que se presentaron dichas descripciones <sup>58</sup>, en lugar de en la forma en que la información facilitada se refería a operaciones de tratamiento concretas. La AC IE se refirió a elementos incluidos en la evaluación del artículo 13, apartado 1, letra c), pero no siguió participando en las declaraciones de del investigador relativas a la

---

<sup>51</sup> Estas objeciones son las de las AC DE, PL e IT sobre la infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD.

<sup>52</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 21.2, letra A).

<sup>53</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 21.3, letra A).

<sup>54</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 21.2, letra B).

<sup>55</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 21.4, letra A).

<sup>56</sup> Proyecto de decisión, apartado 393.

<sup>57</sup> Proyecto de decisión, apartados 398-399.

<sup>58</sup> Proyecto de decisión, apartado 398.

posible confusión de los fines del tratamiento con los intereses legítimos invocados para tratar los datos personales, así como la falta de información específica en relación con la operación u operaciones de tratamiento o el conjunto de operaciones en cuestión.

48. En opinión de la AC PL <sup>59</sup> y la AC IT <sup>60</sup>, debe acordarse la conclusión original del investigador, según la cual la falta de relación descrita de los intereses legítimos con actividades de tratamiento específicas da lugar a una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD.
49. La AC DE alegó que la AC IE no examinó adecuadamente si la descripción de cada interés legítimo es clara para los interesados adultos, y presentó ejemplos de partes del aviso sobre la Notificación de la base jurídica que no se ajustan a los requisitos del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD <sup>61</sup>. Según la AC DE, los intereses legítimos descritos en el apartado «valoración, análisis y otros servicios empresariales» no se describen de forma transparente e inteligible. El primer punto blanco de esta sección afirma el interés de «proporcionar información exacta y fiable a las empresas y otros socios», al tiempo que no deja claro quiénes son estos «otros socios». Además, según la AC DE, la descripción del interés «demostrar el valor que nuestros socios obtienen con nuestros Servicios» es demasiado abstracta <sup>62</sup>.
50. El CEPD recuerda que cuando el interés legítimo [artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD] sea la base jurídica del tratamiento, debe facilitarse al interesado información sobre los intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o un tercero con arreglo al artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD.
51. Como se recuerda en las Directrices sobre transparencia, el concepto de transparencia en el marco del RGPD se centra más en el usuario que en los aspectos legales, y se alcanza mediante requisitos prácticos específicos para los responsables y los encargados del tratamiento de datos en una serie de artículos <sup>63</sup>. A continuación, las Directrices de transparencia explican que los requisitos prácticos (de información) se esbozan en los artículos 12 a 14 del RGPD y señalan que la calidad, la accesibilidad y la inteligibilidad de la información resultan tan importantes como el propio contenido de la información sobre transparencia que se debe facilitar a los interesados <sup>64</sup>.
52. En relación con el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, las Directrices sobre transparencia establecen que el interés específico <sup>65</sup> en cuestión debe identificarse en beneficio del interesado.
53. En este sentido, el CEPD recuerda la redacción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, que establece que la información se facilitará al interesado «cuando el tratamiento se base en el artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD», sobre «los intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero».
54. El CEPD señala que la naturaleza del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD [al igual que el artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD] *expressis verbis* se refiere al tratamiento específico <sup>66</sup>. En

---

<sup>59</sup> Véase apartado 30 anterior.

<sup>60</sup> Véase apartado 31 anterior.

<sup>61</sup> Véase apartado 29 anterior.

<sup>62</sup> Objeción de la AC DE, p. 6.

<sup>63</sup> Directrices sobre transparencia, apartado 4 (página 5). Este pasaje también se mencionó en el apartado 291 del proyecto de decisión.

<sup>64</sup> Directrices sobre transparencia, apartado 4 (página 5).

<sup>65</sup> Directrices sobre transparencia, anexo, página 36.

<sup>66</sup> Véanse también los considerandos 60 y 61 del RGPD.

este contexto, el CEPD también recuerda la amplia redacción con la que el considerando 39 del RGPD describe las obligaciones en materia de transparencia.

55. Además, el CEPD considera que la finalidad de estas funciones del responsable del tratamiento es permitir que los interesados ejerzan sus derechos en virtud del RGPD<sup>67</sup>, como el derecho de oposición con arreglo al artículo 21 del RGPD, que exige que el interesado exponga los motivos de la objeción en relación con su situación particular. Esto se desarrolla en el proyecto de decisión de la AC IE en relación con los requisitos del artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD. En ese caso, la AC IE identifica correctamente que:

«a) un responsable del tratamiento normalmente recopilará diferentes categorías de datos personales de un interesado concreto en momentos diferentes, de diferentes maneras y con distintos fines [...];

b) un responsable del tratamiento tendrá que llevar a cabo siempre más de una operación de tratamiento para alcanzar el objetivo declarado de una operación de tratamiento; y

c) un responsable del tratamiento puede recoger una categoría concreta de datos para una serie de fines diferentes, cada uno de los cuales está respaldado por una base jurídica diferente»<sup>68</sup>.

56. El CEPD opina, tal como se indica en el proyecto de decisión,<sup>69</sup> que facilitar información completa sobre todas y cada una de las operaciones de tratamiento, respectivamente, es el único enfoque que garantizará que los interesados puedan:

(a) decidir si desean ejercer o no alguno de sus derechos y, en caso afirmativo, cuál(es);

(b) evaluar si cumplen o no alguna de las condiciones asociadas al derecho a ejercer un derecho concreto;

(c) evaluar si tienen derecho o no a que el responsable del tratamiento de que se trate haga valer un derecho particular; y

(d) evaluar si tienen o no un motivo de reclamación que les permita evaluar de manera significativa si desean o no ejercer su derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control.

57. Sin embargo, el CEPD señala que estos mismos argumentos también deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar la información con arreglo al artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD. Por lo que respecta a la información facilitada en virtud del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, el CEPD está de acuerdo con las objeciones en la medida en que, para que el interesado pueda ejercer adecuadamente sus derechos en virtud del RGPD, es necesario disponer de información específica sobre qué intereses legítimos se refieren a cada operación de tratamiento y sobre qué entidad persigue cada interés legítimo<sup>70</sup>. Sin esta información, el interesado no está debidamente capacitado para ejercer sus derechos en virtud del RGPD.

58. En consecuencia, la información facilitada debe cumplir estos requisitos para ser conforme a lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD.

---

<sup>67</sup> Directrices sobre transparencia, apartado 4 (página 5).

<sup>68</sup> Proyecto de decisión, apartado 299.

<sup>69</sup> Proyecto de decisión, apartado 300 (véase también la letra f) del apartado 299).

<sup>70</sup> Proyecto de decisión, apartados 392-393.

59. El CEPD observa que, en general, la Notificación sobre la base jurídica consiste en una lista de varios objetivos en virtud de los cuales WhatsApp IE ha proporcionado varios intereses legítimos, generalmente en forma de puntos, como identificó la AC IE. El CEPD considera que, en la Notificación sobre la base jurídica, WhatsApp IE no ha especificado la información facilitada en relación con la operación de tratamiento correspondiente, como la información sobre qué categorías de datos personales se están tratando para los que se lleva a cabo el tratamiento sobre la base de cada interés legítimo, respectivamente. La Notificación sobre la base jurídica no contiene esta información específica en relación con la operación u operaciones de tratamiento o el conjunto de operaciones de que se trate <sup>71</sup>.
60. Esto está en consonancia con los argumentos presentados por las objeciones pertinentes de las ACI, y el CEPD señala que esta falta de información descrita afecta negativamente a la capacidad de los interesados para ejercer sus derechos en virtud del RGPD, como el derecho de oposición en virtud del artículo 21 del RGPD <sup>72</sup>.
61. Por otra parte, el CEPD observa que varios pasajes de la Notificación sobre la base jurídica, incluidos los relativos a las personas menores de edad, algunas de las cuales se mencionaron en la objeción de la AC DE (como «Para prestar servicios de valoración, análisis y otros servicios empresariales»), no cumplen el umbral de claridad e inteligibilidad necesario que exige el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD en este caso <sup>73</sup>.
62. El CEPD toma nota de las similitudes entre los ejemplos de información no transparente («malas prácticas») presentados en las Directrices sobre transparencia <sup>74</sup> y la Notificación sobre la base jurídica de WhatsApp IE, donde se indica, por ejemplo: «Para proporcionar valoraciones, análisis y otros servicios empresariales en los que tratamos datos en calidad de responsables del tratamiento [...]» <sup>75</sup>; «Los intereses legítimos en los que nos basamos para este tratamiento son: [...] En interés de las empresas y otros socios para ayudarles a comprender a sus clientes y mejorar sus negocios, validar nuestros modelos de precios, evaluar la eficacia y la distribución de sus servicios y mensajes, y comprender cómo interactúan las personas con ellos en nuestros Servicios» <sup>76</sup>.
63. En estas circunstancias, los interesados no están en condiciones de ejercer sus derechos, ya que no está claro qué se entiende por «otros servicios empresariales», puesto que WhatsApp IE no revela esta información ni proporciona una relación con el interés legítimo específico. El CEPD también señala que no está claro a qué empresas o socios se refiere WhatsApp IE.
64. El CEPD también toma nota del hecho de que las descripciones del interés legítimo como base de un tratamiento como «crear, proporcionar, apoyar y mantener Servicios y características innovadores [...]» <sup>77</sup> no cumplen el umbral de claridad exigido por el artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, ya que no informan a los interesados sobre qué datos se utilizan para qué «Servicios» en virtud del

---

<sup>71</sup> La AC IE también lo constató inicialmente en la fase de investigación. Proyecto de decisión, apartado 393.

<sup>72</sup> Esto también se corresponde con las conclusiones relativas a la infracción del artículo 13, apartado 1, letra c), del RGPD, tal como se detalla en el proyecto de decisión.

<sup>73</sup> Proyecto de decisión, apartado 341.

<sup>74</sup> Directrices sobre transparencia, p. 9. Algunos ejemplos de «malas prácticas» mencionados en las Directrices son: «Podremos utilizar sus datos personales para desarrollar nuevos servicios» (ya que no está claro cuáles son los «servicios» ni cómo ayudarán los datos a desarrollarlos); «Podremos utilizar sus datos personales con fines de investigación (ya que no está claro a qué tipo de «investigación» se refiere); y «Podremos utilizar sus datos personales para ofrecer servicios personalizados» (ya que no está claro qué implica la «personalización»).

<sup>75</sup> Proyecto de decisión, apartado 341.

<sup>76</sup> Proyecto de decisión, apartado 341.

<sup>77</sup> Proyecto de decisión, apartado 341.

artículo 6, apartado 1, letra f), del RGPD, especialmente en lo que respecta a los interesados menores de edad.

65. WhatsApp IE se basa además en el interés legítimo de «asegurar los sistemas y luchar contra el spam, las amenazas, los abusos y las actividades de infracción y promover la seguridad y la protección en todos los productos de una empresa de Facebook». Por lo tanto, «comparte [n] información con las empresas de Facebook para promover la seguridad y la protección»<sup>78</sup>. Como ocurre con el ejemplo anterior, el interesado no dispone de información sobre la operación de tratamiento específica que le permita ejercer adecuadamente sus derechos<sup>79</sup>.
66. En resumen, el CEPD considera que la constatación de la AC IE en el proyecto de decisión de que WhatsApp IE ha cumplido plenamente los requisitos del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD no se corresponde con la información que WhatsApp IE ha facilitado a los interesados, como se indica en las objeciones pertinentes planteadas por las ACI. El CEPD ordena a la AC IE que modifique su constatación relativa a la ausencia de infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD e incluya dicha infracción en su decisión final sobre la base de las deficiencias detectadas por el CEPD.

## 6 SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE *LOSSY HASHING*

### 6.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

67. En la parte 1 de su proyecto de decisión, la ACP se centra en la transparencia en el contexto de los no usuarios, formula observaciones sobre la función de «Contactos» y su funcionalidad y presenta el marco fáctico en el que basa su evaluación<sup>80</sup>. En este contexto, la AC IE señala que WhatsApp IE es el responsable del tratamiento<sup>81</sup>. Asimismo, establece que WhatsApp IE está tratando los números de teléfono de los no usuarios para los fines del procedimiento de *lossy hashing*, y que el número de teléfono de un no usuario constituye un dato personal<sup>82 83</sup>.
68. La ACP estableció en el proyecto de decisión (a diferencia de las conclusiones anteriores)<sup>84</sup> que, debido a la información actualizada y a los elementos adicionales aportados<sup>85</sup>, y en particular a la aclaración de la existencia y el uso de un «*Notification hash*», el resultado del procedimiento de *lossy hashing* no constituye un dato personal. La constatación de que WhatsApp IE incumplió su obligación en virtud del artículo 14 del RGPD no se vio afectada por esta nueva conclusión, pero se redujo el alcance de dicha infracción, lo que llevó a la ACP a reducir la multa pertinente de entre 75 y 100 millones EUR a una horquilla comprendida entre 30 y 50 millones EUR.

### 6.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

69. En su objeción, la **AC DE** no está de acuerdo con la constatación de la ACP mencionada anteriormente en el apartado 68. Contrariamente a lo que afirma la ACP, la AC DE Federal sostiene que el número de

---

<sup>78</sup> Proyecto de decisión, apartado 341.

<sup>79</sup> Véase «Ejemplos de buenas prácticas», Directrices sobre transparencia, página 9.

<sup>80</sup> Proyecto de decisión, apartado 40.

<sup>81</sup> Proyecto de decisión, apartado 147.

<sup>82</sup> Proyecto de decisión, apartado 101.

<sup>83</sup> Dado que estas conclusiones no forman parte de la controversia en cuestión, el CEPD no reflexionará sobre ellas y, por tanto, tampoco sobre la posición planteada por WhatsApp IE.

<sup>84</sup> Proyecto de decisión, apartado 103.

<sup>85</sup> Proyecto de decisión, apartado 40.

teléfono de los no usuarios constituye un elemento de datos personales incluso después de aplicar el procedimiento de *lossy hashing*.

70. La AC DE sostiene que no se comprende de qué modo los nuevos hechos alegados por WhatsApp IE en relación con el «*notification hash*» llevaron a la AC IE en la fase de toma de decisiones a invalidar la constatación anterior alcanzada en la fase de investigación, en la que llegó a la conclusión de que es posible que terceros realicen una identificación indirecta del no usuario.
71. La AC DE sostiene que la ACP se centró incorrectamente en los elementos subjetivos presentados por WhatsApp IE, ya que «la evaluación jurídica de si se trata de datos personales o no no depende únicamente aquí de cómo determine el responsable del tratamiento el uso de los datos existentes por sí mismo en ese momento»<sup>86</sup>.
72. La objeción plantea que no todos los números posibles desde el punto de vista informático se asignan en realidad. Por tanto, el procedimiento de *lossy hashing* no se refiere a un mínimo de 16 números, sino a un máximo de 16 números. Además, si se almacenan datos adicionales junto con el *lossy hashing*, puede reducirse el número de personas representadas por los números de teléfono asociados, ya que los interesados que no coinciden con estos datos adicionales pueden quedar excluidos. Según la AC DE, si, por ejemplo, también se almacena el género, es posible dividir al menos esta cifra de 16 por la mitad.
73. La objeción plantea la posibilidad de reconstruir el número de un no usuario haciéndolo coincidir con valores comparativos, resolviéndolo de nuevo a través de *rainbow tables* o combinando muchos datos con el mismo valor de *hash*.
74. La AC DE afirma que los *hashes* generan intrínsecamente pérdidas y que la existencia de *hashing* «sin pérdidas» no puede aplicarse al concepto de *hash*. Además, el papel de la sal descrito en el procedimiento de *lossy hashing* no está claro. Una sal fija, una vez revelada, no aumentaría la dificultad del uso de la fuerza bruta, no debería denominarse «sal» y no desempeñaría ningún papel perceptible en el aumento de la seguridad del proceso.
75. La AC DE alega que el examen de la autoridad decisoria se basa únicamente en el *lossy hash*, aunque en la lista se almacenan otros parámetros pertinentes. En consecuencia, provoca que la evaluación sea incompleta y genera, por tanto, un resultado erróneo. En cambio, según la AC DE, el procedimiento no da lugar a datos no personales, ya que los *lossy hashes* se almacenan en la lista de no usuarios.
76. Además, se señala que la ACP sigue sin examinar el *notification hash*. Al mismo tiempo, según la AC DE, el *notification hash* es suficiente para identificar contactos sin necesidad de la lista de *lossy hashes*. En su lugar, los datos personales se envían a un máximo de 15 usuarios no implicados.
77. Según la AC DE, una evaluación correcta plantearía la cuestión de si los datos se tratan legalmente, Y alega que no sería aplicable ninguna base jurídica en virtud del artículo 6, apartado 1, del RGPD que exija la necesidad. Por tanto, es muy probable que una evaluación correcta dé lugar a una multa más elevada. Por lo que se refiere a la necesidad, la AC DE sostiene que el procedimiento no es necesario para la función síncrona, ni es «favorable a la protección de datos», ya que los datos se almacenan durante un tiempo indefinido sin beneficio tangible para usuarios y no usuarios. Además, no está claro cuándo se suprimen las listas de *lossy hash*.
78. Por último, la AC DE alega en su objeción que la decisión genera un alto riesgo de que exista una laguna significativa en la protección de los interesados, ya que la interferencia con los derechos de los no usuarios debido a la función de «Contactos» ya es intensa (teniendo en cuenta también que los no

---

<sup>86</sup> Objeción de la AC DE, p. 11.

usuarios prácticamente no tienen la posibilidad de ejercer sus derechos) y, si el tratamiento no generase consecuencias, alentaría a otras partes a introducir procedimientos similares.

\*\*\*

79. La **AC FR** plantea en su objeción que, a pesar de los detalles facilitados en el proyecto de decisión en relación con las alegaciones de WhatsApp IE en respuesta al proyecto de Informe, y de la información resumida anteriormente en el apartado 68, el *lossy hash* del número de teléfono sigue siendo un dato personal y, por tanto, está sujeto al RGPD.
80. Según la AC FR, el proceso descrito es un tratamiento de seudonimización en el sentido del artículo 4, apartado 5, del RGPD y no equivale a una anonimización en la medida en que, al utilizar información adicional, WhatsApp IE podría identificar al interesado al que se refiere el *lossy hash*. El almacenamiento del *lossy hash* en relación con los datos del usuario del que se ha recogido la lista de contactos podría dar lugar a la lectura del gráfico social del usuario y a la búsqueda del número de teléfono del no usuario o a establecer un vínculo entre usuarios cuando el no usuario crea una cuenta.
81. Además, la AC FR considera que la cantidad de números vinculados, descrito como un mínimo de 16, es teórico. En realidad, esta cifra será considerablemente inferior, teniendo en cuenta que WhatsApp IE dispone de información adicional para detectar al interesado vinculado al *lossy hash*. También señala que el algoritmo █████ se ha considerado obsoleto.
82. Además, la objeción consiste en que el hecho de que la ACP considerada que los datos eran anónimos, le llevó a reducir el importe de la multa prevista <sup>87</sup> y, por tanto, reduce el efecto disuasorio de la Decisión.
83. Por último, la AC FR afirma que el proyecto de decisión supone un riesgo para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados. La decisión no puede garantizar el respeto efectivo de la protección de los datos personales de los residentes europeos, ya que da lugar a una reducción de la multa. Además, excluiría el *lossy hash* del ámbito de aplicación material del RGPD e impediría cualquier control sobre su uso en el tratamiento posterior, en particular en el caso de que los datos se transmitieran a un tercero.

\*\*\*

84. En su objeción, la **AC PT** no está de acuerdo con la constatación de la ACP mencionada en el anterior apartado 68, según la cual el número de teléfono del no usuario tras el procedimiento de *lossy hashing* ya no constituye un dato personal, y su interpretación de la aplicación del artículo 4, apartado 1, del RGPD a la lista de no usuarios tras el procedimiento de *lossy hashing* difiere del de la AC IE.
85. En respuesta a las alegaciones de WhatsApp IE, la AC PT afirma que la finalidad del tratamiento no determina si los datos pueden considerarse datos personales. Por analogía, carece de importancia que WhatsApp IE persiga algún interés en la identificación de los no usuarios. Más bien es necesario examinar si el elemento de información cumple las condiciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, del RGPD. En este caso, según la AC PT, se trata de datos personales porque es posible singularizar a los no usuarios reconstruyendo su número de teléfono con un grado de incertidumbre relativamente bajo.
86. La AC PT plantea, en primer lugar, que el *lossy hash* mantiene un nivel de identificabilidad que no es en absoluto desdeñable. El *lossy hash* puede coincidir con un máximo de 16 números y no con un

---

<sup>87</sup> Véase el proyecto de decisión, apartado 747-c.

mínimo de 16. Además, el proceso es repetitivo y la sal es constante, por lo que el proceso aplicado repetidamente al mismo número de teléfono siempre dará lugar al mismo *lossy hash*.

87. Según la AC PT, si WhatsApp IE tiene conocimiento de los 15 números de teléfono que comparten el mismo *lossy hash*, el número de teléfono restante se revela totalmente, sobre todo teniendo en cuenta que el volumen de información ya en poder de la empresa lo permite sin tener que recurrir a terceros para recuperar muchos de los números de teléfono inicialmente suprimidos. Por tanto, es posible identificar a algunos no usuarios reconstruyendo su número de teléfono.
88. La AC PT argumenta que, por esta razón, el *lossy hash* no garantiza eficazmente la anonimización de los datos, teniendo en cuenta también que los medios antes mencionados son razonables, en el sentido del considerando 26 del RGPD, ya que están inmediatamente a disposición de WhatsApp IE y no exigen un tiempo y unos costes excesivos.
89. Además, la AC PT destaca que la amplia red de contacto entre usuarios y entre usuarios y no usuarios de que dispone WhatsApp IE representa una fuente de información adicional significativa que aumenta las posibilidades de identificación. Destaca, además, que, como menciona la ACP, la posibilidad de que las autoridades policiales accedan a esta fuente de información de relaciones interpersonales, una vez aplicado el procedimiento de *lossy hashing* a los números de teléfono, confirma la identificabilidad.
90. Por último, la AC PT entiende que los *lossy hashes* son datos personales «(...) porque contienen un componente elevado de identificabilidad, teniendo en cuenta la ingente cantidad de información de que dispone [WhatsApp IE], en la medida en que permiten, con un uso razonable de medios, reformular números de teléfono que se habían suprimido». <sup>88</sup>
91. A continuación, la AC PT alega que los datos en cuestión están sujetos al RGPD también con respecto a las obligaciones contempladas en los artículos 12 y 14 del RGPD. Por tanto, no está de acuerdo con las conclusiones de la ACP en cuanto a la ausencia de infracción del artículo 14 del RGPD en lo que respecta a los números de teléfono convertidos en *lossy hash* y a la reducción de la multa en el apartado 747, letra c) del proyecto de decisión. Según la objeción, la infracción del artículo 14 del RGPD también se extendería al tratamiento realizado *después* del procedimiento de *lossy hash*, haciendo especial hincapié en el período de conservación de la lista de no usuarios.
92. Por último, la AC PT afirma que la conclusión del proyecto de decisión genera un grave riesgo para los derechos y las libertades de los interesados, ya que excluye los datos de la aplicación del RGPD, en particular cuando el tratamiento plantea problemas de legalidad que debían abordarse en un futuro próximo. Además, la decisión sentaría un precedente muy inquietante en relación con la esencia del marco jurídico de la protección de datos.

\*\*\*

93. En su objeción, la **AC HU** afirma que el proyecto de decisión detalla que los números de teléfono de los no usuarios se consideran datos personales antes y después del procedimiento de *lossy hashing*, a diferencia de la conclusión de la ACP mencionada anteriormente en el apartado 68.
94. En consecuencia, la AC HU sostiene que el escenario esbozado en el proyecto de decisión según el cual, si así se solicita, WhatsApp IE podría lograr la identificación indirecta del no usuario <sup>89</sup> sigue siendo válido, ya que el número de teléfono almacenado en forma *hashed* (siendo WhatsApp IE concededora

---

<sup>88</sup> Objeción de la AC PT, apartado 46.

<sup>89</sup> Este escenario se presenta en el apartado 66 del proyecto de decisión y se refiere a la posibilidad de que WhatsApp IE, si así lo solicita una autoridad competente, logre la identificación indirecta del no usuario afectado sometiendo cualquier número de teléfono móvil facilitado por la autoridad al proceso de nuevo usuario con el fin de identificar a aquellos usuarios existentes que tienen el número en su agenda de contactos.

de la clave *hash*, y por lo tanto pudiendo descifrarlo) es un dato personal seudonimizado. Esto permite restablecer el contacto con una persona concreta. Mientras que, según la AC HU, el número de teléfono es simplemente un dato técnico, el contacto con terceros lo convierte en datos personales para WhatsApp IE.

95. Además, la AC HU recuerda que, para que los datos no sean anónimos, el responsable del tratamiento no necesita disponer de todos los datos necesarios para la reidentificación, siempre que pueda tener acceso a datos que permitan la reidentificación. Alega que, con datos anónimos, no es posible tomar decisiones dirigidas a usuarios individuales. Si esto es posible en el caso que nos ocupa, es incorrecto concluir que los datos son anónimos. Por tanto, sería un grave error concluir que el RGPD no se aplica a los datos utilizados para una operación que, en última instancia, permite la identificación única de los usuarios. Habida cuenta de lo anterior, la AC HU declara que, tras el procedimiento de *lossy hashing*, los números de teléfono de los no usuarios constituyen datos personales.
96. Además, la AC HU sostiene que no es adecuado facilitar información a los no usuarios con arreglo al artículo 14 del RGPD en el sitio web de WhatsApp IE, ya que podrían no tener conocimiento de la existencia del servicio y no es posible demostrar que los no usuarios estén plenamente informados de que se ven afectados por el tratamiento de WhatsApp IE, dado que no cabe esperar que estén interesados en el sitio web de WhatsApp.
97. Además, la AC HU plantea que el tratamiento de los datos de los no usuarios es excesivo y, por lo tanto, viola el principio de minimización de datos. Solo cuando un no usuario se convierte en usuario el tratamiento tiene una finalidad, es decir, solo en ese momento WhatsApp IE tiene una finalidad real de almacenar el número de teléfono de los no usuarios. Al mismo tiempo, según la objeción, lo mismo podría decirse si WhatsApp IE comparase periódicamente la base de datos *hash* de los números de teléfono de los usuarios con la lista de contactos para ver si el usuario conoce a una persona que se ha registrado desde el control anterior. Por consiguiente, WhatsApp IE no tendría que almacenar continuamente todos los datos de los no usuarios. En consecuencia, la AC HU propone declarar una infracción adicional del artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD.
98. Por último, la AC HU sostiene que no establecer esto socavaría los derechos de los interesados en materia de protección de datos, ya que sentar un precedente falso obstaculizaría la posibilidad de hacer respetar y ejercer los derechos individuales.

\*\*\*

99. En su objeción, la **AC NL** no está de acuerdo con la conclusión de que los datos de no usuarios tras el método del procedimiento de *hashing* ya no son datos personales, cuestionando la conclusión del proyecto de decisión mencionado anteriormente en el apartado 68. En su opinión, el proceso da lugar a datos seudonimizados en lugar de datos anonimizados.
100. Según la AC NL, la parte técnica del proyecto de decisión contiene errores y se basa excesivamente en las afirmaciones de WhatsApp IE relativas a la supuesta dificultad técnica para recuperar un número de teléfono de un *lossy hash*. La AC NL observa que el proyecto de decisión se refiere erróneamente a un único valor de *hash* compartido por al menos 16 números, mientras que debería leerse «como máximo», y plantea, por ejemplo, que, en muchos casos, WhatsApp IE solo procesará un único número de teléfono de entre los 16 posibles. En el caso de que existan varios números en el mismo rango, es posible que ya se conozcan muchos en la función de «Contactos».
101. Además, la AC NL sostiene que el sistema de *hashing* aplicado por WhatsApp IE es vulnerable a un ataque de fuerza bruta. Por ejemplo, en los Países Bajos se emiten 54 millones de números de teléfono móvil. La construcción de una tabla de consulta dura aproximadamente tres minutos con hardware

puesto a disposición en 2017, lo que, según la AC NL, es razonable dentro de las capacidades de WhatsApp IE. La AC NL también está preocupada por el hecho de que se utilice un valor único constante de sal en todas las operaciones, lo que hace que el ataque con fuerza bruta sea «barato». Por tanto, según la AC NL, WhatsApp IE puede pasar del valor de *hash* a uno o varios números de teléfono móvil sin un esfuerzo desproporcionado.

102. La AC NL también sostiene que es muy probable que WhatsApp IE sea consciente del hecho de que el *lossy hash* es un pseudoidentificador, ya que se describe una práctica que consiste en poner en correspondencia los datos de clientes que tienen la aplicación con los datos de la agenda de teléfonos de sus clientes para encontrar otros números de teléfono que coinciden con los usuarios.
103. Además, según la objeción, en el marco de una investigación penal una autoridad policial podría solicitar que WhatsApp IE aplicara el procedimiento de *lossy hashing* a un número de teléfono. Y después podría solicitar a WhatsApp IE que facilitara todos los usuarios asociados vinculados a ese *hash* (como posibles asociados conocidos). Estos posibles asociados podrían ser investigados más a fondo.
104. Además, la AC NL sostiene que, teniendo en cuenta los recientes avances en el análisis gráfico de la red social, los procesos de aumento o reidentificación pueden ser posibles. Si varios números de teléfono pertenecen a un único *hash*, este gráfico puede utilizarse para separar los *hashes* idénticos e identificar personas diferentes.
105. La AC NL concluye que la evaluación errónea lleva a la conclusión de que el impacto de las actividades de tratamiento en los no usuarios es bastante limitado y que, aunque se establezca un déficit de cumplimiento en lo que respecta a la transparencia hacia los no usuarios, con apenas una ligera modificación de las políticas bastaría para poner remedio a la infracción. Por el contrario, según la AC NL, el tratamiento de datos de no usuarios no se detiene tras aplicar dichos métodos de *lossy hashing* y el RGPD debe seguir aplicándose (también a la luz de la jurisprudencia pertinente del TJUE), lo que puede implicar más modificaciones de la política de privacidad que las previstas en el apéndice C del proyecto de decisión. En consecuencia, la AC NL expresa su preocupación por el hecho de que la ACP no contemple medidas adecuadas para que WhatsApp IE haga cumplir la transparencia con respecto a los no usuarios.
106. La AC NL afirma que, por consiguiente, la modificación de la conclusión del proyecto de decisión a la que se hace referencia en el apartado 68 significaría que el tratamiento posterior está cubierto por el RGPD y que WhatsApp IE debe asegurarse de que se ajusta al RGPD y de que se reducen los riesgos para los derechos e intereses de los no usuarios. Concretamente, influiría en el alcance de las obligaciones impuestas a WhatsApp IE en virtud del orden propuesto por la ACP, ya que, a la luz del artículo 14 del RGPD, cabe señalar que también los no usuarios deben recibir información sobre el tratamiento de sus datos por parte de WhatsApp IE, aunque no sean clientes del servicio.
107. Asimismo, la AC NL plantea que WhatsApp IE también debería informar a los no usuarios del tratamiento posterior de sus datos, de conformidad con el artículo 12 del RGPD. Por ejemplo, si los datos asociados a un *hash* que no son de usuario tuvieran que ser utilizados por un tercero, el artículo 14, apartado 1, del RGPD prescribiría que esto debe reflejarse en la información proporcionada a los interesados.
108. Además, según la objeción de la AC NL, el círculo potencial de interesados afectados es considerablemente mayor de lo previsto por la ACP. De ello se deduce que la conclusión anterior afecta también al ámbito de aplicación de las medidas correctivas propuestas por la ACP. La AC NL sostiene que puede aumentar el impacto y la gravedad de las infracciones y justificar, por tanto, sanciones más elevadas.

109. La AC NL destaca que el proyecto de decisión genera el riesgo de que los datos personales de los no usuarios tras un procedimiento de *lossy hashing* dejen de estar protegidos por la aplicación del RGPD. Los no usuarios tendrían un margen muy limitado para ejercer sus derechos en calidad de interesados y no se aplicarían las restricciones legales previstas en el RGPD para el almacenamiento, la transferencia o el uso tras el procedimiento de *lossy hashing*.
110. La AC NL sostiene que crearía un precedente jurídico para otras organizaciones y circunstancias sobre lo que, de hecho, bastaría para anonimizar datos personales. Otros responsables del tratamiento pueden tratar datos personales sin cumplir el RGPD, porque asumen que poseen datos anónimos con arreglo al procedimiento anterior, mientras que en realidad tratan datos personales.

\*\*\*

111. En su objeción, la **AC IT** expresa su desacuerdo con la conclusión alcanzada por la AC IE en la fase de toma de decisiones (que se aparta de las alcanzadas en la fase de investigación) de que no existe infracción del artículo 14 del RGPD en lo que respecta al tratamiento de los datos de los no usuarios tras la aplicación del denominado procedimiento de *lossy hashing*.
112. Según la AC IT, los datos de los no usuarios recogidos por WhatsApp IE a través del acceso a las agendas de direcciones de los usuarios con el consentimiento de los usuarios deben considerarse datos personales tanto en el momento de su almacenamiento en texto claro como después de la aplicación del denominado *lossy hashing*. Alega que los datos cifrados deben considerarse pseudonimizados y no anonimizados, con lo que indiscutiblemente son datos personales.
113. Según la AC IT, esta conclusión no se ve afectada por la alegación de WhatsApp IE de que «el descifrado de ingeniería inversa utilizado por [WhatsApp IE] para presentar a los usuarios el número de no usuarios que se han incorporado al servicio no permite identificar un número individual, ya que arroja un conjunto de dieciséis números de teléfono»<sup>90</sup>, ni por la afirmación de que se notifica a los usuarios a través de notificaciones *hashing* y no a través del procedimiento de *lossy hashing*. Según la AC IT, esto constituye más bien un motivo adicional para argumentar que los datos personales, efectivamente, se tratan.
114. La AC TI alega que estas consideraciones son pertinentes para la existencia de una infracción del artículo 14 del RGPD y para calcular el importe de la multa administrativa (dado que la AC IE redujo la multa a la luz de las conclusiones alcanzadas a este respecto).
115. Por último, la AC IT afirma que la decisión plantea un riesgo significativo para los derechos y las libertades de los interesados, ya que menoscaba su derecho a ser informados, y debido a la desproporcionada medida correctiva.

### 6.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

116. La posición final adoptada por la AC IE era no atenerse a ninguna de las objeciones<sup>91</sup>. Sin embargo, en la respuesta colectiva, la AC IE indicó que consideraba pertinentes y motivadas las objeciones. Reconoce la cuestión común, es decir, que los datos deben considerarse seudónimos y no anónimos, y tiene en cuenta las vías propuestas para lograr la identificación. Por otra parte, la ACP hace balance de las preocupaciones planteadas por las ACI en relación con la sal, de que la cifra de 16 números representados por el *lossy hash* no es, en la práctica, mínimo, sino máximo, y de que WhatsApp IE tiene a su disposición una amplia red de contactos entre usuarios y no usuarios<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Objeción de la AC IT, p. 3.

<sup>91</sup> Carta a la Secretaría del CEPD, de 2 de junio de 2021, p. 2.

<sup>92</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartados 38 y siguientes.

117. Teniendo en cuenta lo anterior, la ACP sostiene que, si bien es teóricamente posible considerar que el valor *hash* de 39 bits es anónimo, la consideración del valor *hash* de forma aislada pasa por alto los riesgos presentes en el entorno de tratamiento que podrían permitir la reidentificación de los interesados<sup>93</sup>. Además, en respuesta a las alegaciones de WhatsApp IE que refutan las objeciones como teóricas y afirman que en las objeciones no se explica por qué WhatsApp IE podría querer volver a identificar a los no usuarios, la ACP afirma que no es inusual basarse en escenarios hipotéticos para identificar los riesgos de reidentificación y que la motivación no afecta a la capacidad técnica para reidentificar un conjunto de datos. Sin embargo, afirma que la motivación será pertinente a la hora de evaluar si es razonablemente probable que se utilicen los medios identificados.
118. Asimismo, la ACP se remite al dictamen 5/2014 del GT29<sup>94</sup> y señala que, dado que el conjunto de datos retenido contiene enlaces desde el valor *hash* a los usuarios del servicio, presenta un «riesgo superior a cero de que algunos no usuarios puedan ser reidentificados por inferencia, vinculación o singularización»<sup>95</sup>. Sin embargo, también señala que en muchos de los escenarios presentados por las ACI, los datos auxiliares son el número de teléfono del propio no usuario, lo cual de algún modo crea un argumento circular. También alega que un enfoque de riesgo cero puede dar lugar a muy pocos procesos —o ninguno— que permitan la anonimización. La ACP cuestiona que el legislador haya previsto tal resultado.
119. Por último, a raíz de lo anterior, la ACP concluye que ni las ACI han aportado argumentos sólidos para concluir que el proceso es insuficiente para anonimizar los datos, ni las respuestas de WhatsApp IE están lo suficientemente desarrolladas para respaldar la conclusión de que el proceso es suficiente para anonimizar datos en todos los casos<sup>96</sup>. En consecuencia, está de acuerdo con las preocupaciones expresadas por las ACI en relación con la posible constatación de un impacto muy significativo como precedente, pero sigue preocupando si la conclusión inversa según las distintas hipótesis propuestas por las ACI se mantendría si se impugnara ante los tribunales.
120. Además, cabe señalar que, antes de remitir el litigio al Comité, la ACP propuso como fórmula de compromiso modificar el proyecto de decisión para mantener únicamente la constatación de que WhatsApp IE trata los datos personales de los no usuarios, por lo que está sujeta al artículo 14 del RGPD, y suprimir toda referencia al procedimiento de *lossy hashing*, incluidas las conclusiones asociadas.

## 6.4 Análisis del CEPD

### 6.4.1 Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas

121. La objeción de la **AC DE** no está de acuerdo con la conclusión del responsable de la toma de decisiones de que el procedimiento de *lossy hashing* aplicado al número de teléfono de un no usuario no constituye un dato personal, debido a la presencia de varios factores que permiten la identificación de los interesados. La AC DE afirma que, de seguirse esta objeción, se llegaría a una conclusión diferente en cuanto a la naturaleza de los datos mencionados, y también plantearía interrogantes sobre la legalidad del tratamiento, lo que podría llevar a la constatación de una infracción adicional del artículo 6, apartado 1, del RGPD, así como de medidas administrativas distintas. Por tanto, dado que

---

<sup>93</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 56.

<sup>94</sup> Grupo de Trabajo del Artículo 29: Dictamen 5/2014 sobre técnicas de anonimización (10 de abril de 2014), GT216 («Dictamen 5/2014 del GT29»).

<sup>95</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 56.e.

<sup>96</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 57.

existe un vínculo directo entre la objeción y el fondo del proyecto de decisión que nos ocupa, el CEPD considera que la objeción es pertinente.

122. Además, la DE expone errores de hecho y de derecho en relación con el análisis del procedimiento de *lossy hashing* en el proyecto de decisión. Asimismo, la objeción de la AC DE se refiere al modo en que debería modificarse el proyecto de decisión, argumentando que, puesto que considera que «una de las bases jurídicas del artículo 6, apartado 1, del RGPD que exige la necesidad sería aplicable» al tratamiento de los datos seudonimizados, esto daría lugar a «un resultado diferente y, por tanto, muy probablemente a medidas administrativas diferentes y a un nivel de multa más elevado»<sup>97</sup>.
123. La objeción sostiene que, si el proyecto de decisión no se modificase en este caso, entrañaría un alto riesgo para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados, ya que no considerar erróneamente que los datos sean datos personales crearía «una importante laguna en la protección de los interesados en toda Europa». Además, «animaría a otros proveedores/partes responsables a introducir un procedimiento similar» y, por tanto, impediría a los interesados el ejercicio de sus derechos<sup>98</sup>. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción está motivada.
124. En este sentido, el CEPD considera que la objeción formulada por la AC DE es pertinente y motivada con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD.
125. WhatsApp IE considera que ninguna de las objeciones relativas al procedimiento de *lossy hashing* es pertinente ni está lo suficientemente motivada para cumplir el umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD. En cuanto al razonamiento de las objeciones anteriores, WhatsApp IE reitera lo que ya ha explicado en sus observaciones sobre por qué los números de teléfono de los no usuarios no pueden ser reidentificados<sup>99</sup>. En cuanto a la demostración de la importancia del riesgo en estas objeciones, WhatsApp IE alega que las objeciones únicamente plantean «preocupaciones vagas e infundadas», ya que los datos que han sido objeto del procedimiento de *lossy hashing* no se consideran datos personales. No obstante, el CEPD considera que estas objeciones están debidamente motivadas y recuerda que la evaluación del fondo de la objeción se realiza por separado, una vez que se ha establecido que cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD<sup>100</sup>. En consecuencia, dado que los argumentos presentados abordan el fondo de la objeción, el CEPD no está en consonancia con la evaluación de si se cumple el propio umbral del artículo 4, apartado 24. Esto es pertinente para todas las objeciones analizadas en esta subsección.
126. La objeción de la **AC FR** afirma que no está de acuerdo con la conclusión de la ACP mencionada en el apartado 68. Plantea que la constatación de que el *lossy hash* no era un dato personal llevó a la ACP a reducir el importe de la multa inicialmente estipulada y, por lo tanto, manifiesta su preocupación por si la acción prevista propuesta por la ACP se ajusta al RGPD. Dado que existe un vínculo directo entre la objeción y el fondo del proyecto de decisión en cuestión, el CEPD considera que la objeción es pertinente.

---

<sup>97</sup> Objeción de la AC DE, p. 11.

<sup>98</sup> Objeción de la AC DE, p. 12.

<sup>99</sup> Más concretamente, WhatsApp IE alega que las objeciones de las ACI no están suficientemente motivadas, ya que se basan en: «i) caracterizaciones erróneas del proceso, ii) supuestos hipotéticos y no respaldados que no permiten la identificación del no usuario, incluso de una manera que satisfaga la prueba establecida en Breyer y iii) afirmaciones imprecisas de que WhatsApp Ireland dispondría de determinada información y medios para permitir la identificación del no usuario» (apartados 24.8 a 24.2 de las alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65).

<sup>100</sup> Véase la nota a pie de página n.º 21.

127. El CEPD también considera la objeción «motivada», ya que señala errores de hecho en el proyecto de decisión. A este respecto, la objeción de la AC FR pone de relieve que el proyecto de decisión consideraba que el RGPD no era aplicable en la medida en que el procedimiento de *lossy hashing* daba lugar a la anonimización de datos, mientras que debería calificarse como seudonimización de datos. Asimismo, el CEPD considera que la objeción de la AC FR demuestra claramente la importancia de los riesgos para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados que plantea el proyecto de decisión, ya que la AC FR alega que, de no seguirse, esta decisión pondría en peligro «el respeto efectivo de los derechos de los interesados». Además, la objeción se refiere a la falta de efecto disuasorio de la multa. Por último, la AC FR considera que la publicación de esta decisión excluiría estos datos del ámbito de aplicación material del RGPD y, en consecuencia, evitaría cualquier control futuro de este tipo de datos<sup>101</sup>.
128. En este sentido, el CEPD considera que la objeción formulada por la AC FR es pertinente y motivada con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD.
129. La objeción de la **AC PT** considera que, dado que los datos sometidos al procedimiento de *lossy hashing* no están anonimizados, ello daría lugar a una nueva infracción del artículo 14 del RGPD debido a la falta de información sobre el tratamiento de los datos de los no usuarios tras el procedimiento de *lossy hashing*. La AC PT declara que no está de acuerdo con las conclusiones alcanzadas por la ACP en el proyecto de decisión. Por tanto, esta objeción se refiere a «si existe una infracción del RGPD». Además, dado que existe un vínculo directo entre la objeción y el fondo del proyecto de decisión en cuestión, el CEPD considera pertinente la objeción.
130. Asimismo, el CEPD señala que la objeción de la AC PT se refiere a errores jurídicos en el proyecto de decisión, a saber, que la ACP considera que el resultado del procedimiento de *lossy hashing* no constituye un dato personal y que, por tanto, no se infringe el artículo 14 del RGPD después de que se haya aplicado dicho procedimiento. Además, la AC PT explica cómo la constatación de que el procedimiento de *lossy hashing* no garantiza la anonimización de los datos llevaría a una conclusión diferente (a saber, una infracción adicional del artículo 14 del RGPD). El CEPD considera que la objeción de la AC PT demuestra claramente la importancia de los riesgos que el proyecto de decisión plantea para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados, ya que, a este respecto, la AC PT explica que esto equivaldrá a «eliminar la protección jurídica y las garantías de los interesados que podrían identificarse», y también establecería «un precedente muy perturbador relacionado con la esencia del marco jurídico de la protección de datos que es el concepto de datos personales»<sup>102</sup>.
131. En este sentido, el CEPD considera que la objeción formulada por la AC PT es pertinente y motivada con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD.
132. La objeción de la **AC HU** se refiere tanto a «si existe una infracción del RGPD» como a «si la acción prevista propuesta por la ACP cumple el RGPD». La objeción de la AC HU se refiere a la falta de constataciones del artículo 5, apartado 1, letra c) y se opone a las conclusiones del proyecto de decisión sobre el método adecuado que debe utilizar WhatsApp IE para facilitar información a los no usuarios. Dado que existe un vínculo directo entre la objeción y el fondo del proyecto de decisión en cuestión, el CEPD considera que la objeción es pertinente.
133. Además, el CEPD observa que la AC HU justificó adecuadamente la necesidad de modificar el proyecto de decisión. A este respecto, la AC HU señaló que los datos se evalúan incorrectamente como datos anónimos, que no hay pruebas de que se informe a los no usuarios sobre el tratamiento de su número de teléfono y que el tratamiento de estos datos es excesivo en relación con la finalidad para la que se

---

<sup>101</sup> Objeción de la AC FR, p. 1-2.

<sup>102</sup> Objeción de la AC PT, apartado 55.

tratan. Así pues, la AC HU explica cómo la constatación de que el procedimiento de *lossy hashing* no garantiza la anonimización de los datos llevaría a una conclusión diferente (a saber, una infracción adicional del artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD y la necesidad de informar adecuadamente a los no usuarios sobre este tratamiento). Además, el CEPD considera que la objeción de la AC HU demuestra claramente la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión, ya que la AC HU explica que ello socavaría la aplicabilidad de los derechos de los interesados en virtud del RGPD e impediría a los interesados que no son usuarios el ejercicio de sus derechos en virtud del RGPD, y explica que «podría sentar un precedente falso (...) para un número imprevisible de interesados»<sup>103</sup>.

134. En este sentido, el CEPD considera que la objeción formulada por la AC HU es pertinente y motivada con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD.
135. La objeción de la **AC NL** alega que WhatsApp IE no informó a los no usuarios de las operaciones de tratamiento llevadas a cabo tras el procedimiento de *lossy hashing*, y señala la ausencia de medidas correctivas en el proyecto de decisión. Por tanto, esta objeción se refiere tanto a si existe o no una infracción del RGPD como a la «conformidad de la acción prevista con el RGPD». Dado que existe un vínculo directo entre la objeción y el fondo del proyecto de decisión en cuestión, el CEPD considera que la objeción es pertinente.
136. Además, el CEPD observa que la AC NL justificó adecuadamente la necesidad de modificar el proyecto de decisión. A este respecto, la objeción de la AC NL afirma que el proyecto de decisión no evaluó suficientemente la declaración realizada por WhatsApp IE en relación con la supuesta dificultad técnica para recuperar un número de teléfono a partir de un *lossy hash*. Así pues, la AC NL explica cómo la constatación de que el procedimiento de *lossy hashing* no garantiza la anonimización de los datos conduciría a una conclusión diferente tanto en lo que se refiere al alcance de las obligaciones en virtud de los artículos 12 y 14 del RGPD como a las medidas correctivas (orden de cumplimiento y multa administrativa). Por último, el CEPD considera que la objeción de la AC NL demuestra claramente la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión, ya que explica cómo esta decisión impediría a los interesados que no son usuarios hacer valer sus derechos en virtud del RGPD y crearía un precedente jurídico<sup>104</sup>.
137. En este sentido, el CEPD considera que la objeción formulada por la AC NL es pertinente y motivada con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD.
138. La objeción de la **AC IT** se refiere tanto a si existe o no una infracción del RGPD como a la «conformidad de la acción prevista con el RGPD». En esta objeción, la AC IT considera, en efecto, que el proyecto de decisión debe modificarse para incluir una infracción adicional del artículo 14 del RGPD en lo que respecta al tratamiento de datos mediante el procedimiento de *lossy hashing*, y sugiere que se vuelvan a examinar las medidas correctivas previstas, que inicialmente se redujeron debido a la calificación de estos datos como no personales. Teniendo en cuenta que existe un vínculo directo entre la objeción y el fondo del proyecto de decisión en cuestión, el CEPD considera que la objeción es pertinente.
139. Además, el CEPD señala que la AC IT justificó adecuadamente la necesidad de modificar el proyecto de decisión haciendo referencia a la calificación errónea de los datos sometidos al procedimiento de *lossy hashing* como datos anonimizados. Así pues, la objeción de la AC IT explica cómo la constatación de que el procedimiento de *lossy hashing* no garantiza la anonimización de los datos llevaría a una conclusión diferente (a saber, las medidas correctivas adoptadas en el proyecto de decisión y una infracción adicional del artículo 14 del RGPD). Por último, el CEPD considera que la objeción de la AC IT demuestra claramente la importancia de los riesgos que el proyecto de decisión plantea para los

---

<sup>103</sup> Objeción de la AC HU, p. 5.

<sup>104</sup> Objeción de la AC NL, p. 1-8.

derechos y las libertades fundamentales de los interesados, ya que explica que esta decisión daría lugar a un «grave menoscabo del derecho fundamental de los no usuarios a ser informado, así como las medidas correctivas y sanciones inadecuadas y desproporcionadas previstas para el responsable del tratamiento»<sup>105</sup>.

140. En este sentido, el CEPD considera que la objeción formulada por la AC IT es pertinente y motivada con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD.

#### 6.4.2 Evaluación en cuanto al fondo

141. El CEPD considera que las objeciones consideradas pertinentes y razonadas en esta subsección<sup>106</sup> requieren una evaluación de si, en el caso que nos ocupa, el procedimiento de resolución de pérdidas indicado por WhatsApp IE logra la anonimización de los datos personales con el fin de hacer que el RGPD deje de ser aplicable. En este contexto, el CEPD ya observa que WhatsApp IE almacena un número de teléfono de no usuario sometido al procedimiento de *lossy hashing* en una tabla (en lo sucesivo, «**lista de no usuarios**») que vincula un *lossy hash* con los números de teléfono móvil de aquellos usuarios que cargaron números a través de las funciones de «Contacto» que pertenecen al grupo de números de teléfono diferentes que habrían generado ese mismo *lossy hash*<sup>107</sup>.

142. WhatsApp IE detalla que el procedimiento de *lossy hashing* consta de las siguientes etapas:

[REDACTED]

143. WhatsApp IE explica que esta tabla se utiliza para seleccionar a los usuarios existentes a los que se envía un «*notification hash*» cuando se incorpora al servicio un nuevo usuario. Esta selección se realiza llevando a cabo el procedimiento de *lossy hashing* con el número de teléfono del nuevo usuario y enviando a continuación el «*notification hash*» a todos los usuarios que hayan cargado cualquiera de los números que están representados por el *lossy hash*, vinculados al mismo en la tabla mencionada. Cuando la aplicación de WhatsApp IE en un dispositivo del usuario recibe un «*notification hash*», crea un «*notification hash*» equivalente de los usuarios que figuran en su agenda de direcciones para

<sup>105</sup> Objeción de la AC IT, p. 2-3.

<sup>106</sup> Se trata de las objeciones de las AC DE, FR, HU, IT y PT.

<sup>107</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 3.3, paso 3.

<sup>108</sup> Alegaciones de WhatsApp en respuesta a las objeciones relativas al procedimiento de *lossy hashing* (en lo sucesivo, «**alegaciones de WhatsApp LH**»), apartado 9.

comparar si el nuevo usuario forma parte de los contactos de su agenda de direcciones, en cuyo caso iniciará una petición de sincronización <sup>109</sup>.

144. A fin de evaluar si los datos descritos anteriormente equivalen a datos personales, y teniendo en cuenta también las observaciones de WhatsApp IE en relación con el proyecto de decisión y las objeciones, el CEPD recuerda la definición que figura en el artículo 4, apartado 1, del RGPD <sup>110</sup> y las aclaraciones proporcionadas en el considerando 26 del RGPD <sup>111</sup>.
145. Dicho de otro modo, WhatsApp IE debe analizar si los datos han sido tratados de tal manera que ya no puedan utilizarse para identificar directa o indirectamente a una persona física utilizando «todos los medios que razonablemente puedan ser utilizados» por el responsable del tratamiento o por un tercero <sup>112</sup>. Este análisis debe tener en cuenta factores objetivos, como exige el considerando 26 del RGPD, pero puede y debe basarse en hipótesis que permitan comprender la probabilidad de que se produzca la reidentificación.
146. En el caso que nos ocupa, sobre la base de la información disponible, el riesgo de que los no usuarios sean identificables por inferencia, vinculación o singularización no es únicamente «superior a cero», como reconoce la AC IE <sup>113</sup>, sino que permite concluir que esos no usuarios son identificables a efectos de la definición del artículo 4, apartado 1, del RGPD. El CEPD toma nota de la declaración de WhatsApp IE en el sentido de que «existe un riesgo cero de volver a identificar los números de teléfono originales desde los que se generaron» y «aunque existiera un riesgo de reidentificación, los factores aplicables al proceso de anonimización y a la creación del *lossy hash* demuestran claramente que dicho riesgo se ha reducido a un nivel inferior al establecido por la ley como nivel de riesgo aceptable» <sup>114</sup>. Sin embargo, el CEPD considera, como se detalla a continuación, que, habida cuenta de los medios y los datos de que dispone WhatsApp IE y que es razonablemente probable que se utilicen, su capacidad para singularizar a los interesados es demasiado grande para considerar que el conjunto de datos es anónimo.
147. El CEPD señala que, en sus alegaciones, WhatsApp IE declaró que las objeciones no identifican por qué WhatsApp IE podría querer singularizar a los no usuarios cuyos números de teléfono se han sometido deliberadamente a un proceso diseñado para lograr la anonimización <sup>115</sup>. El CEPD destaca que ni la definición ni el considerando 26 del RGPD como tales indican que la intención o la motivación del

---

<sup>109</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 3.3, etapa 9; alegaciones de WhatsApp LH, apartado 9.

<sup>110</sup> Artículo 4, apartado 1, del RGPD. «“datos personales”»: toda información sobre una persona física identificada o identificable (“el interesado”); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona».

<sup>111</sup> Considerando 26 del RGPD. «Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. *Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física.* Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos».

<sup>112</sup> Dictamen 5/2014 del GT29, página 5.

<sup>113</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 56e.

<sup>114</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 25.9.

<sup>115</sup> Alegaciones de WhatsApp LH, apartados 20 y 29.

responsable del tratamiento o del tercero sean factores pertinentes que deban tenerse en cuenta a la hora de evaluar si el conjunto de datos en cuestión debe considerarse o no datos personales<sup>116</sup>. El CEPD coincide con la AC IE en que lo que es pertinente para que se aplique el RGPD, es decir, para que los datos se consideren «personales», es más bien si los datos se refieren a una persona que puede ser identificada, directa o indirectamente, y si el responsable del tratamiento o un tercero cuentan con la capacidad técnica para identificar a un interesado en un conjunto de datos<sup>117</sup>. Esta posibilidad puede materializarse con independencia de que dicha capacidad técnica vaya acompañada de la motivación para volver a identificar o singularizar a un interesado.

148. Además, el CEPD subraya que debe tenerse en cuenta todo el contexto del tratamiento, ya que «todos los factores objetivos» afectan a «si es razonablemente probable que se utilicen medios para identificar a la persona física»<sup>118</sup>. En la situación específica que nos ocupa, la creación del procedimiento de *lossy hashing* es solo una etapa del proceso y no puede considerarse de forma aislada. En cambio, el número de teléfono de cualquier usuario que haya activado la función de «Contactos» y que tenga al menos en ese momento un contacto no usuario estará vinculado al *lossy hash* creado a partir del número de este no usuario<sup>119</sup>. El resultado es una «lista de no usuarios» que almacena WhatsApp IE<sup>120</sup>.
149. Como señaló la AC IE, el hecho de considerar el valor del *hash* de forma aislada pasa por alto los «riesgos presentes en el entorno de tratamiento que podrían permitir la reidentificación de los interesados afectados»<sup>121</sup>. Por tanto, es importante evaluar si el resultado de todo el proceso permite la singularización, en lugar de evaluar una etapa concreta del proceso. Para la posibilidad de reidentificación, deben tenerse en cuenta todos los datos y recursos de que dispone el responsable del tratamiento o un tercero. En este contexto, el CEPD no considera que WhatsApp IE haya demostrado de manera concluyente que el entorno de tratamiento está sujeto a unas medidas organizativas y técnicas tal que los riesgos de reidentificación sean puramente especulativos<sup>122</sup>.
150. En su alegación, WhatsApp IE indica que cada *lossy hash* representa un conjunto de al menos 16 números de teléfono<sup>123</sup>. Sin embargo, en opinión del CEPD y como se sostiene en varias objeciones planteadas por las ACI, esto es incorrecto. Si bien no puede descartarse que haya casos en los que 16 números de teléfono estén conectados a un *lossy hash*, en muchos casos un *lossy hash* se conectará a menos números de teléfono, incluso a uno solo<sup>124</sup>.
151. Por ejemplo, no hay certeza ni probabilidad con respecto al hecho de que todos los números de teléfono teóricamente disponibles en un rango se asignen efectivamente a un interesado. Además, WhatsApp IE señala acertadamente, en consonancia con la objeción de la AC NL, que la cantidad de números de teléfono móvil en los Países Bajos supera a la población real. Esto da lugar a una situación

---

<sup>116</sup> Véase también el Dictamen 5/2014 del GT29, página 10, según el cual, para que se aplique la legislación sobre protección de datos, no importa cuáles sean las intenciones del responsable del tratamiento o del destinatario de los datos. Mientras los datos sean identificables, se aplicarán las normas de protección de datos.

<sup>117</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 56.d.

<sup>118</sup> Considerando 26 del RGPD.

<sup>119</sup> Proyecto de decisión, apartado 40.

<sup>120</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 3.3, etapa 3.

<sup>121</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 56.

<sup>122</sup> Véase el artículo 65, apartado 25.12, de las alegaciones de WhatsApp; Alegaciones de WhatsApp LH, apartados 12 y siguientes y 17 y siguientes.

<sup>123</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 3.16.

<sup>124</sup> En aras de la exhaustividad, los 39 bits que se mantienen permiten la representación de más de 500 000 millones de valores distintos, lo que, a todos los efectos prácticos, debe ofrecer garantías suficientes de que la aparición de colisiones en la práctica no es significativa.

en la que, aunque un *lossy hash* puede referirse a un número determinado de números de teléfono móvil, el número de interesados asociados puede ser inferior.

152. Además, teniendo en cuenta que WhatsApp IE procesa todos los números de teléfono que son contacto del usuario que habilita la función de «Contactos», el CEPD señala que es muy probable que un usuario tenga al menos un número de teléfono no usuario como contacto <sup>125</sup>. Por tanto, el número de teléfono de cada usuario podrá obtenerse a partir de las «listas de no usuarios» y estos números podrán utilizarse para excluir los números que puedan estar representados en un *lossy hash* <sup>126</sup>. Por ejemplo, si se descubre que todos los números de teléfono salvo uno que conducirían a un *lossy hash* concreto son usuarios del servicio, ya que forman parte de al menos una lista de no usuarios, se identifica el número de teléfono restante. Por tanto, el anonimato propuesto no se basa en una clave de 16 números, como indica WhatsApp IE, ya que ello exigiría que este valor fuera exacto para todo el conjunto de datos.
153. En aras de la exhaustividad, el CEPD se remite al dictamen del Grupo de Trabajo del artículo 29 sobre técnicas de anonimización <sup>127</sup>, que dejaba claro que la anonimización por sí sola se limita a evitar la singularización, pero no aborda necesariamente los riesgos de vinculación o inferencia. Además, cabe señalar que WhatsApp IE puede incluso utilizar la información almacenada en los dispositivos de los usuarios de sus servicios, incluida la agenda de direcciones <sup>128</sup>.
154. Además, el CEPD también señala que, evidentemente, el resultado del procedimiento de *lossy hashing* permite inferir información sobre un no usuario o un conjunto de no usuarios en relación con el número o números de teléfono a los que corresponde el *lossy hash* concreto. Para cada uno de los números de teléfono de usuario que figuran en la lista de no usuarios, se prevé que dicho usuario tenga al menos uno de los números de teléfono de los no usuarios, que forma parte del conjunto de números de teléfono no usuarios representados por el *lossy hash*, en su agenda de direcciones cuando el usuario haya activado esa función de «Contactos».
155. Por último, teniendo en cuenta el número de usuarios del servicio, la «lista de no usuarios», que conecta cada *lossy hash* y aquellos usuarios del servicio que tienen al menos un contacto en su libro de direcciones que crearía este *lossy hash*, constituye una amplia red de asociaciones de usuarios con varios *lossy hashes* <sup>129</sup>. Esta red de conexiones entre usuarios y no usuarios, y por tanto indirectamente entre los usuarios, constituye una especie de firma topológica de *lossy hashes* que se hace bastante singular a medida que crece la dimensión de la red y el número de conexiones <sup>130</sup>. Esta es la circunstancia del caso en cuestión y la disponibilidad del gráfico social entre usuarios y no usuarios puede aumentar sustancialmente el riesgo de reidentificación de los interesados <sup>131</sup>.

---

<sup>125</sup> Esto es especialmente evidente, ya que, según la información facilitada por WhatsApp IE, la función de «Contactos» transfiere cualquier número de teléfono, no solo los números de teléfono móvil, y a continuación aplica el procedimiento de *lossy hashing* a los números de los no usuarios.

<sup>126</sup> Véase también la objeción de la AC PT, apartado 39.

<sup>127</sup> Dictamen 5/2014 del GT29, página 24.

<sup>128</sup> Véase también la objeción de la AC HU, página 4, según la cual la reidentificación puede lograrse debido a los datos contenidos en otra base de datos a la que el responsable del tratamiento u otra persona pueda acceder.

<sup>129</sup> Véase también la objeción de la AC PT, apartado 42.

<sup>130</sup> Véase, por ejemplo, L Backstrom, C Dwork, J Kleinberg, *Wherefore art thou R3579X? Anonymized social networks, hidden patterns, and structural steganography*, (Redes sociales anonimizadas, patrones ocultos y esteganografía estructural), Actas de la 16ª Conferencia Internacional sobre la World Wide Web, 181-190.

<sup>131</sup> Véase la objeción de la AC NL, apartados 17 y 18, y la objeción de la AC FR, página 2.

WhatsApp IE argumenta en sus alegaciones (alegaciones de WhatsApp LH) que no dispone de una «red de gráficos sociales» del tipo que se contempla en la objeción, y que el servicio podría describirse como una «red de gráficos sociales» únicamente en relación con los vínculos entre los usuarios existentes del servicio (y no los

156. Por tanto, sobre la base del análisis realizado y de la información de que dispone, el CEPD concluye que el cuadro de *lossy hashes*, junto con los números de teléfono de los usuarios asociados, como lista no de usuarios, constituye un dato personal<sup>132</sup> y da instrucciones a la AC IE para que modifique su decisión en consecuencia.
157. Dado que las consecuencias de la conclusión mencionada anteriormente que las ACI proponen en sus objeciones son diversas, se abordan a continuación en las secciones 7.4.4.1 (Infracción del artículo 6, apartado 1 del RGPD), 7.4.4.2 (Infracción del artículo 14 del RGPD), 7.4.4.3 (Infracción del artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD) y 9.4 (Impacto en la multa administrativa).

## 7 SOBRE POSIBLES INFRACCIONES ADICIONALES (O ALTERNATIVAS), DEL RGPD IDENTIFICADAS POR LAS ACI

### 7.1 Objeciones relativas al alcance de la investigación

#### 7.1.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

158. En la parte introductoria de su Proyecto de decisión, la ACP afirma que la investigación se refiere a las obligaciones de transparencia de WhatsApp IE con arreglo a los artículos 12, 13 y 14 del RGPD<sup>133</sup>. La ACP también aclaró que, puesto que el presente proyecto de decisión se refiere a una investigación por iniciativa propia, no se basa en ninguna reclamación, preocupación o solicitud específica o individual, ni siquiera las presentadas mediante asistencia mutua, que se abordarán mediante procesos separados con arreglo a la Ley de 2018 (según se requiera)<sup>134</sup>.

#### 7.1.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

159. La objeción planteada por la AC DE se refiere al alcance limitado de la investigación y al hecho de que la AC IE no haya tenido en cuenta, antes de analizar el cumplimiento de los artículos 13 a 14 del RGPD, qué tratamiento de datos tuvo lugar. La AC DE considera que «las autoridades de control competentes deben alcanzar un consenso sobre el alcance de la investigación en una fase más temprana que en la fase actual del proyecto de decisión. Por tanto, antes de presentar el proyecto de decisión del procedimiento de oficio, el CPD debería haber buscado un consenso sobre el alcance del procedimiento antes de iniciar el procedimiento formalmente»<sup>135</sup>. En particular, la AC DE sostiene que el proyecto de decisión omite el primer paso de la revisión de los artículos 13 y 14 del RGPD, que debería situarse en el nivel fáctico. Según la AC DE, la evaluación del modo en que se facilita la información solo puede llevarse a cabo tras determinar los elementos fácticos de la operación de tratamiento en cuestión. La AC DE hace referencia, en particular, a los requisitos fácticos de las bases jurídicas y a la existencia de transferencias de datos a terceros países. Se alega que la información incorrecta carece de valor para los interesados y los induce a error. Además, la AC DE considera que la imposición de una multa por falta de información en virtud de la infracción de los artículos 12 a 14 del

---

no usuarios). Sin embargo, el CEPD considera que los datos proporcionados en la lista de no usuarios son suficientes para permitir ataques basados en gráficos, teniendo en cuenta los medios de que dispone WhatsApp IE.

<sup>132</sup> Con esta conclusión, el CEPD tampoco está de acuerdo con la posición de WhatsApp IE en su alegación (alegaciones de WhatsApp LH, apartado 14 y siguientes), según el cual los datos no son seudónimos, sino más bien anónimos.

<sup>133</sup> Proyecto de decisión, apartado 4.

<sup>134</sup> Proyecto de decisión, apartado 5.

<sup>135</sup> Objeción de la AC DE, p. 2.

RGPD puede dar lugar a la imposibilidad de aplicar sanciones por el suministro de información incorrecta durante el mismo período. Esto pondría en peligro el derecho de los interesados a una protección judicial efectiva, ya que no podrán presentar reclamaciones contra la decisión de la AC IE, puesto que no se les comunica. La AC DE considera que «ya no sería posible imponer una multa (adicional) a WhatsApp debido al sobreesimiento del proceso penal»<sup>136</sup>. La AC DE también alega que el alcance limitado de la investigación y el hecho de que la evaluación de las bases fácticas fuera insuficiente o inexistente aumenta el riesgo de una aplicación no uniforme del Derecho de la UE.

160. Además, la **AC DE** plantea otra objeción en la que considera que «la cuestión de si los datos —y cuáles— de los usuarios y no usuarios de WhatsApp se revelan a Facebook no se investigó suficientemente ni desde el punto de vista fáctico ni a nivel normativo»<sup>137</sup>. La AC DE considera que existen «contradicciones evidentes» en las declaraciones de WhatsApp IE sobre la existencia o no de transferencias de datos a Facebook y, por lo tanto, «sería necesario examinar en detalle qué tratamiento tiene lugar»<sup>138</sup>. La AC DE considera que, sin una investigación exhaustiva de estas cuestiones, «no tiene sentido comprobar las cuestiones de transparencia y el derecho a ser informado»<sup>139</sup> y, por lo tanto, deberían haber sido investigadas.

\*\*\*

161. La **AC HU** planteó una objeción alegando que, dado que el consentimiento debe ser informado, y la ACP consideró que WhatsApp IE no había informado adecuadamente a los interesados, el proyecto de decisión debería incluir que, en caso de tratamiento basado en la autorización, el consentimiento no era válido y WhatsApp IE habría tratado datos personales sin base jurídica durante años.

### 7.1.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

162. La ACP consideró que las objeciones planteadas por la AC DE en relación con el alcance de la investigación no eran pertinentes ni estaban motivadas, ya que no entran en el ámbito de la investigación<sup>140</sup>. La AC IE subraya que la investigación en la que se sustenta el proyecto de decisión se centró deliberadamente en las obligaciones de transparencia de WhatsApp IE<sup>141</sup>.
163. La AC IE afirma igualmente que, tal como se expresa en el proyecto de decisión, «las constataciones y los resultados de la investigación se entienden sin perjuicio de cualquier evaluación de las bases jurídicas en las que se basa el tratamiento de datos personales»<sup>142</sup>, y que se está llevando a cabo una investigación independiente sobre esta cuestión<sup>143</sup>. Así pues, la AC IE destaca que el proyecto de decisión no impide nuevas investigaciones sobre la legitimidad del tratamiento<sup>144</sup>. Del mismo modo, la AC IE subraya que la investigación no evaluó las obligaciones de WhatsApp IE en relación con las transferencias internacionales de datos y que la AC IE ha iniciado una investigación para examinar la legalidad de las transferencias de datos de Facebook a los Estados Unidos de América<sup>145</sup>.

---

<sup>136</sup> Objeción de la AC DE, p. 4.

<sup>137</sup> Objeción de la AC DE, p. 7.

<sup>138</sup> Objeción de la AC DE, p. 7.

<sup>139</sup> Objeción de la AC DE, p. 8.

<sup>140</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 12.

<sup>141</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 14.

<sup>142</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.a.

<sup>143</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.a.

<sup>144</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.e.

<sup>145</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.d.

164. En cuanto a la participación de las ACI en la determinación de la investigación por iniciativa propia, la AC IE señala que, si bien la AC DE se basa en las Directrices OPM para formular esa alegación, la investigación comenzó mucho antes de la preparación y adopción de las Directrices OPM <sup>146</sup>. Además, la AC IE considera que «el derecho de la ACP a determinar el alcance de sus propias investigaciones refleja el derecho de cada autoridad de control a gestionar sus propios recursos y a regular sus propios procedimientos» y «el hecho de que la ACP sea la principal responsable de defender la decisión adoptada [...] en caso de recurso» <sup>147</sup>. La AC IE señala además que el enfoque adoptado en relación con el alcance de la investigación no entraña riesgo alguno de aplicación no uniforme del Derecho de la UE, ya que el RGPD no establece ningún requisito particular en cuanto al alcance de las investigaciones llevadas a cabo por las AC <sup>148</sup>.
165. En cuanto a la falta de investigación del nivel fáctico, la AC IE sostiene que, dadas las conclusiones sobre la deficiencia de la información facilitada, el resultado de la evaluación de la transparencia no cambiaría con independencia del tratamiento que se lleve a cabo <sup>149</sup>. La AC IE también señala que el proyecto de decisión representa una evaluación de los materiales en los que se basa WhatsApp IE en un momento concreto y no pretende ser determinante de todas las cuestiones de transparencia de WhatsApp IE en el futuro <sup>150</sup>. Además, en lo que respecta a las contradicciones sobre la información relativa al intercambio de datos con Facebook, la AC IE observa que el proyecto de decisión contiene la orden a WhatsApp IE de subsanar los déficits de información detectados <sup>151</sup>.
166. En cuanto al impacto del proyecto de decisión en la tutela judicial efectiva de los interesados, la AC IE subraya que la existencia de la investigación no desplaza ninguna reclamación y que las evaluaciones y los resultados registrados en el proyecto de decisión no afectarán a las circunstancias únicas de un denunciante individual <sup>152</sup>.

\*\*\*

167. La ACP consideró que la objeción formulada por la **AC HU** sobre la constatación de una infracción adicional debido a la invalidez del consentimiento obtenido por WhatsApp IE no es «pertinente y motivada», ya que queda fuera del ámbito de la investigación, que solo se centró en las obligaciones de transparencia de WhatsApp IE. La AC IE también aclaró que estaba pendiente una investigación independiente sobre la cuestión de los fundamentos jurídicos invocados por WhatsApp IE <sup>153</sup>.

#### 7.1.4 Análisis del CEPD

##### 7.1.4.1 Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas

168. El CEPD opina que las objeciones planteadas por la **AC DE**, relativas, respectivamente, al carácter incompleto de la investigación en lo que respecta al nivel fáctico del tratamiento y a la falta de investigación en relación con las transferencias de datos a Facebook, no son «pertinentes y motivadas» como exige el artículo 4, apartado 24, del RGPD.
169. A este respecto, el CEPD señala, en primer lugar, que las Directrices sobre OPM abordan la situación en la que una objeción detecta lagunas en el proyecto de decisión que justifican la necesidad de una

---

<sup>146</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.b.

<sup>147</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.b.

<sup>148</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.c.

<sup>149</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartados 16.d. y 17.a.

<sup>150</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.d.

<sup>151</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 17.a.

<sup>152</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.f.

<sup>153</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 19.

investigación más exhaustiva<sup>154</sup>. Al formular tal objeción, bastaría con que la ACI presentase los argumentos de manera concluyente y fundamentada<sup>155</sup>.

170. Como se indica en las Directrices sobre OPM, una objeción es pertinente cuando, si se siguiese, implicaría un cambio que llevaría a una conclusión diferente en cuanto a la existencia de una infracción del RGPD o a la conformidad de la acción prevista con el RGPD. Por tanto, debe existir un vínculo entre el contenido de la objeción y dicha posible conclusión diferente<sup>156</sup>. Del mismo modo, una objeción está motivada cuando, entre otras cosas, demuestra cómo el cambio llevaría a alcanzar una conclusión diferente<sup>157</sup>.
171. En este caso, el CEPD considera que las objeciones planteadas por la AC DE no identifican claramente cómo la objeción, si se siguiese, implicaría un cambio que llevaría a una conclusión diferente en cuanto a si existe una infracción del RGPD. En cuanto a la primera objeción sobre el carácter incompleto del ámbito de aplicación, mientras que la AC DE afirma que «se han omitido y no se han examinado cuestiones esenciales de hecho y jurídicas, y que» al revisar los artículos 13 y 14 del RGPD es necesario determinar en una primera etapa qué tratamiento de datos tiene lugar realmente (nivel fáctico)<sup>158</sup>, no especifica qué cuestiones deberían haberse examinado. Del mismo modo, por lo que se refiere a la objeción relativa a la falta de investigación de las transferencias de datos a Facebook, la AC DE sostiene que debería haberse llevado a cabo una investigación más exhaustiva<sup>159</sup>, aunque no establece claramente qué elementos deberían haberse tenido en cuenta. El CEPD recuerda que las preocupaciones generales o abstractas no pueden considerarse pertinentes<sup>160</sup>. Por tanto, aunque la AC DE explicó a satisfacción del CEPD las razones por las que considera necesario un cambio en el proyecto de decisión, así como la importancia del riesgo que plantearía el proyecto de decisión si se emitiera sin cambios, el CEPD considera que no identificó con suficiente detalle cómo la objeción, en caso de que se siguiera, implicaría un cambio que conduciría a una conclusión diferente en cuanto a la existencia de una infracción del RGPD. Dado que este es uno de los elementos que deben cumplirse para considerar que una objeción es pertinente y está motivada, el CEPD considera que estas objeciones no son pertinentes ni están motivadas.

Aunque la objeción de la **AC HU** relativa a la invalidez del consentimiento obtenido por WhatsApp IE es pertinente e incluye justificaciones para los cambios propuestos en la objeción y cómo el cambio propuesto conduciría a una conclusión diferente en el proyecto de decisión, no cumple todos los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 24, del RGPD. Concretamente, la objeción planteada no motiva explícitamente por qué el propio proyecto de decisión, de mantenerse inalterado, entrañaría riesgos para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados. Además, el CEPD señala que la objeción de la AC HU no argumenta explícitamente por qué tal riesgo es sustancial y verosímil<sup>161</sup>. Por tanto, el CEPD concluye que la objeción de la AC HU no demuestra de forma clara los riesgos que requiere de forma específica el artículo 4, apartado 24, del RGPD.

---

<sup>154</sup> Directrices sobre OPM, apartado 27.

<sup>155</sup> Directrices sobre OPM, apartado 19.

<sup>156</sup> Directrices sobre OPM, apartado 13.

<sup>157</sup> Directrices sobre OPM, apartado 16.

<sup>158</sup> Objeción de la AC DE, p. 3.

<sup>159</sup> Objeción de la AC DE, p. 7-8.

<sup>160</sup> Directrices sobre OPM, apartado 14.

<sup>161</sup> Directrices sobre OPM, apartado 37.

## 7.2 Objeciones relativas a la infracción adicional del artículo 5, apartado 1, letra a) y artículo 5, apartado 2, del RGPD

### 7.2.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

172. A la luz del ámbito de aplicación de la investigación mencionada, el proyecto de decisión extrae conclusiones sobre el cumplimiento por parte de WhatsApp IE de sus obligaciones en virtud de los artículos 14 y 12, apartado 1, del RGPD en el contexto del tratamiento de datos personales de los no usuarios y de los artículos 13 y 12, apartado 1, del RGPD en el contexto del tratamiento de datos personales de los usuarios. El proyecto de decisión hace varias referencias al artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD y al principio de transparencia <sup>162</sup>. Del mismo modo, el principio de responsabilidad proactiva establecido en el artículo 5, apartado 2, del RGPD también se menciona en varios pasajes <sup>163</sup>. Sin embargo, el proyecto de decisión no aborda si se han infringido el artículo 5, apartado 1, letra a) y el artículo 5, apartado 2, del RGPD.

### 7.2.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

173. La **AC HU** planteó una objeción alegando que el proyecto de decisión debía modificarse para incluir las conclusiones de infracción del artículo 5, apartado 1, letra a) y el artículo 5, apartado 2, del RGPD. La AC HU opina que, teniendo en cuenta «el carácter intencionado», así como la gravedad de las infracciones para los interesados, la constatación de una infracción de los artículos 12, 13 y 14 del RGPD también da lugar a una violación del principio de transparencia establecido en el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD. Asimismo, la AC HU considera que un incumplimiento demostrable del principio de transparencia da lugar a una infracción para demostrar el cumplimiento del principio de responsabilidad proactiva, tal como exige el artículo 5, apartado 2, del RGPD, ya que estos principios están estrechamente interrelacionados. Según la AC HU, la violación del principio de responsabilidad proactiva se ve respaldada, además, por el carácter intencionado de la infracción cometida por WhatsApp IE. Por lo tanto, la AC HU sostiene que el proyecto de decisión también debería constatar una violación del principio de responsabilidad proactiva establecido en el artículo 5, apartado 2, del RGPD.

\*\*\*

174. La **AC IT** planteó una objeción alegando que el proyecto de decisión también debería contener una constatación de infracción del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD. La objeción sostiene que, aunque el proyecto de decisión se refiere en varias ocasiones al artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD, no llega a la conclusión de que se haya infringido dicha disposición. La AC IT observa que, dado que la transparencia es el objeto de la investigación y, por consiguiente, del proyecto de decisión, y que el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD tiene un carácter amplio y general, el proyecto de decisión debe incluir una declaración de infracción de dicha disposición.

### 7.2.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

175. La ACP consideró que la objeción formulada por la AC HU con respecto a la posible infracción del artículo 5, apartado 1, letra a) y el artículo 5, apartado 2, del RGPD no era pertinente ni estaba motivada, ya que quedaba fuera del ámbito de la investigación <sup>164</sup>. No obstante, la ACP reconoció que la objeción

---

<sup>162</sup> Véanse, por ejemplo, los apartados 294, 301, 691, 699 y 769 del proyecto de decisión.

<sup>163</sup> Véanse, por ejemplo, los apartados 294, 301 y 609 del proyecto de decisión.

<sup>164</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 12.

relativa a la posible infracción del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD podría seguirse teniendo en cuenta que es coherente con el ámbito de aplicación y las conclusiones del proyecto de decisión, siempre que se permita a WhatsApp IE el derecho a ser oída antes de adoptar una decisión definitiva sobre el asunto <sup>165</sup>. La AC IE también expresó su intención de seguir la objeción planteada por la AC HU con respecto a la posible infracción del artículo 5, apartado 2, del RGPD, en caso de que se constate una infracción del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD, teniendo en cuenta que el principio de responsabilidad proactiva está estrechamente relacionado con la obligación del responsable del tratamiento de cumplir el principio de transparencia <sup>166</sup>. Como anteriormente, esto estaría supeditado a permitir a WhatsApp IE el derecho a ser oída antes de adoptar una decisión definitiva sobre el asunto.

176. A pesar de ello, las respuestas recibidas de las ACI mostraron que no había ninguna posición de compromiso propuesta única que pudiera ser acordada por todas las ACI pertinentes. La AC IE aclaró que la remisión al artículo 65 del RGPD se realizó en circunstancias en las que no se «siguieron» las objeciones formuladas por las ACI <sup>167</sup>.
177. La ACP consideró que la objeción formulada por la AC IT en relación con la infracción del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD no era pertinente ni estaba motivada, ya que quedaba fuera del ámbito de la investigación <sup>168</sup>. No obstante, la ACP reconoció que sería coherente con el alcance y las conclusiones del proyecto de decisión seguir la objeción, sin perjuicio, como se ha mencionado anteriormente, de permitir a WhatsApp IE ejercer su derecho a ser oída antes de adoptar una decisión definitiva al respecto <sup>169</sup>.
178. A pesar de ello, como se ha explicado anteriormente, las respuestas recibidas de las ACI pusieron de manifiesto que no se había propuesto una única posición de compromiso aceptable para todas las ACI pertinentes. En aras de la exhaustividad, el CEPD toma nota de que la AC IT acogió con satisfacción la propuesta de la AC IE en su respuesta. La AC IE aclaró que la remisión del artículo 65 del RGPD se hizo en circunstancias en las que no propone «seguir» las objeciones planteadas por las ACI <sup>170</sup>.

## 7.2.4 Análisis del CEPD

### 7.2.4.1 Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas

179. Aunque la objeción de la **AC HU** en relación con las infracciones adicionales del artículo 5, apartado 1, letra a) y el artículo 5, apartado 2, del RGPD es pertinente e incluye justificaciones relativas a por qué y cómo es necesario dictar una decisión con los cambios propuestos en la objeción y cómo el cambio conduciría a una conclusión diferente en el proyecto de decisión, no cumple todos los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 24, del RGPD. Concretamente, la objeción planteada no motiva explícitamente por qué el propio proyecto de decisión, de mantenerse inalterado, entrañaría riesgos para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados. Además, el CEPD señala que la objeción de la AC HU no argumenta explícitamente por qué tal riesgo es sustancial y verosímil <sup>171</sup>. Por tanto, el CEPD concluye que la objeción de la AC HU no demuestra de forma clara los riesgos que requiere de forma específica el artículo 4, apartado 24, del RGPD.

---

<sup>165</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartados 14 y 18, letra a).

<sup>166</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 18, letra b), inciso i).

<sup>167</sup> Véase el apartado 13 anterior.

<sup>168</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 12.

<sup>169</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 14 y apartado 20, letra b).

<sup>170</sup> Véase el apartado 13 anterior.

<sup>171</sup> Directrices sobre OPM, apartado 37.

180. El CEPD señala que la objeción de la AC IT se refiere a «si existe una infracción del RGPD», ya que afirma que el proyecto de decisión debe incluir una infracción adicional del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD <sup>172</sup>. El CEPD señala que la objeción debe considerarse «pertinente» porque, si se siguiera, llevaría a alcanzar una conclusión diferente respecto a la existencia de una infracción del RGPD <sup>173</sup>. Más específicamente, incluye un «desacuerdo sobre las conclusiones que deben extraerse de los resultados de la investigación», porque afirma que «*los resultados implican una infracción de una disposición del RGPD [...] además de [...] las ya analizadas en el proyecto de decisión*» <sup>174</sup>. Por tanto, el CEPD no queda convencido con los argumentos esgrimidos por WhatsApp IE, que declaró que esta objeción no es pertinente porque no se refiere al «contenido específico de hecho y de derecho del proyecto de decisión» y se refiere a «una cuestión que no ha formado parte de la investigación», ya que la objeción pone claramente de manifiesto un desacuerdo en cuanto a las conclusiones a las que llegó la AC IE <sup>175</sup>.
181. El CEPD también considera que la objeción está «motivada», ya que presenta varios argumentos jurídicos para la infracción adicional propuesta, explicando claramente las razones de la objeción <sup>176</sup>: la infracción adicional se deriva del ámbito de aplicación y las conclusiones del proyecto de decisión, que también menciona el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD <sup>177</sup>, y del carácter general del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD. Además, el CEPD considera que la objeción de la AC IT demuestra claramente la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados, ya que crearía un peligroso precedente que pondría en peligro la protección efectiva de los interesados y, por tanto, conllevaría medidas correctivas erróneas. WhatsApp IE sostiene que la objeción «no está respaldada por un razonamiento claro», ya que se basa en «la suposición de que una infracción de los artículos 12 a 14 del RGPD debe considerarse automáticamente una infracción del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD» <sup>178</sup>, y considera que la objeción no demuestra adecuadamente el riesgo, ya que el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD estaba fuera del ámbito de la investigación y las constataciones de infracciones en el proyecto de decisión abordan las preocupaciones de la AC TI <sup>179</sup>. No obstante, el CEPD considera que la objeción está debidamente motivada y recuerda que la evaluación del fundamento de la objeción se realiza por separado, una vez que se ha establecido que cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD <sup>180</sup>.
182. Sobre esta base, el CEPD considera que la objeción formulada por la AC IT sobre la infracción del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD constituye una objeción pertinente y motivada con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD.

---

<sup>172</sup> A este respecto, la objeción de la AC IT hace referencia a pasajes específicos del proyecto de decisión que se refieren al artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD.

<sup>173</sup> Directrices sobre OPM, apartado 13.

<sup>174</sup> Directrices sobre OPM, apartado 26.

<sup>175</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 11.2 y 11.3.

<sup>176</sup> Directrices sobre OPM, apartados 17 y 19.

<sup>177</sup> La objeción se refiere, en particular, a los apartados 691, 699 y 769 del proyecto de decisión.

<sup>178</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 11.6.

<sup>179</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 11.11 y 11.12.

<sup>180</sup> Véase la nota a pie de página n.º 21.

#### 7.2.4.2 Evaluación en cuanto al fondo

183. El CEPD analiza ahora la objeción pertinente y motivada de la AC IT sobre el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD, así como la respuesta colectiva de la ACP a dichas objeciones y las alegaciones de WhatsApp IE.
184. La AC IT sostiene que, dado que la AC IE ha identificado la transparencia como el núcleo de la investigación, y que el proyecto de decisión contiene constataciones sobre infracciones de los artículos 12 a 14 del RGPD, el proyecto de decisión también debe contener una constatación de incumplimiento del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD. La AC IT sostiene que «el artículo 5, apartado 1, letra a) es una disposición de carácter general que establece uno de los siete principios fundamentales en los que se basa todo el marco del Reglamento»<sup>181</sup>. La AC IT también observa que el proyecto de decisión se refiere «de forma superficial al artículo 5, apartado 1, letra a) en varios pasajes [...], pero en última instancia no llega a la conclusión de que se haya producido también una infracción de dicha disposición»<sup>182</sup>. Por último, la AC IT considera que la constatación de una infracción de dicha disposición no socavaría el derecho de WhatsApp IE a ser oída, dado que «se trata de una disposición de carácter general y transversal en comparación con los artículos 12 a 14 del RGPD, de modo que la defensa de WhatsApp en relación con dichos artículos también puede reincorporarse automáticamente al principio general»<sup>183</sup>.
185. En la respuesta colectiva, la AC IE reconoce que «tras haber examinado esta objeción en el contexto del ámbito de aplicación existente, los hechos identificados y las conclusiones provisionales notificadas previamente a WhatsApp en relación con diversas infracciones de los artículos 12, 13 y 14, la AC IE considera, con carácter preliminar, que la constatación de que WhatsApp ha infringido el artículo 5, apartado 1, letra a) en la medida en que se refiere a la transparencia, puede derivarse potencialmente de las diversas constataciones de incumplimiento de las obligaciones de transparencia más específicas que figuran en el proyecto de respuesta colectiva»<sup>184</sup>.
186. En sus observaciones, WhatsApp IE esbozó dos posibles enfoques diferentes. En primer lugar, si las objeciones se basan en el supuesto de que una constatación de incumplimiento de los artículos 12 a 14 del RGPD debe equipararse automáticamente al incumplimiento del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD, no son suficientemente pertinentes y motivadas y, desde el punto de vista procedimental, el responsable del tratamiento no puede ser sancionado dos veces por la misma conducta<sup>185</sup>. A este respecto, WhatsApp IE está de acuerdo con la afirmación de la AC FR (que «no ve en qué hechos, no cubiertos ya por la infracción del artículo 12, se basaría la infracción del artículo 5, apartado 1, letra a)» y «se pregunta si [la adición de multas por dichas infracciones adicionales] sería compatible con el principio según el cual los mismos hechos deben castigarse una sola vez»<sup>186</sup>).
187. En segundo lugar, WhatsApp IE sostiene que, de conformidad con el segundo enfoque, el cumplimiento del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD aborda algo distinto de la facilitación de la información prescrita de manera adecuada, y sería un «principio más amplio, que abarcara de manera global la transparencia, la equidad y la legalidad», y probablemente se refiriese a la justificación de una

---

<sup>181</sup> Objeción de la AC IT, p. 5.

<sup>182</sup> Objeción de la AC IT, p. 5.

<sup>183</sup> Objeción de la AC IT, p. 5.

<sup>184</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 18, letra a), inciso i) como se menciona en el apartado 20 de la respuesta colectiva (el subrayado es nuestro).

<sup>185</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 12.1 y 13.2, letra A). Véanse también los apartados 35.22 a 35.24 (en relación con la interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD, pero con referencia al principio *nen bis in idem* consagrado en el artículo 50 de la Carta).

<sup>186</sup> Respuesta de la AC FR, página 2.

operación de tratamiento, en lugar de a si se ha facilitado información prescrita<sup>187</sup>. Por lo tanto, sería posible que una operación de tratamiento cumpliera los artículos 12 a 14 del RGPD y no cumpliera lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD o viceversa<sup>188</sup>. Más concretamente, «una infracción técnica de los artículos 12 a 14 del RGPD no daría lugar necesariamente a un incumplimiento de la «transparencia» con arreglo al artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD, si, no obstante, el responsable del tratamiento ha puesto en conocimiento de los interesados el tratamiento en cuestión»<sup>189</sup>. WhatsApp IE sostiene que cumplió plenamente las obligaciones establecidas en el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD, ya que es un responsable del tratamiento que ha comprometido recursos considerables para colaborar con sus usuarios «y que publica información exhaustiva sobre su tratamiento: por tanto, incluso si se llegara a la conclusión de que la información facilitada a los interesados no era lo suficientemente detallada o que podría haberse facilitado de una manera diferente (por lo que se ha producido una infracción técnica de los artículos 12 a 14 del RGPD), no se deduciría necesariamente que pudiera considerarse que dicho responsable del tratamiento actuaba de manera desleal o no transparente, lo que infringiría el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD»<sup>190</sup>. Asimismo, si el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD impone una obligación distinta y separada, WhatsApp IE declara que cumple estas obligaciones, y esto no entra en el ámbito de aplicación de la investigación, lo que significa que WhatsApp IE debe especular sobre lo que podría ser y no está en condiciones de ejercer su pleno derecho a ser oída<sup>191</sup>. Según WhatsApp IE, sería injusto desde el punto de vista procesal incorporar una conclusión sobre esta cuestión en esta fase, también porque debería tener una oportunidad apropiada para responder a argumentos plenamente razonados sobre por qué se ha producido una supuesta infracción clara del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD<sup>192</sup>.

188. El CEPD señala que el concepto de transparencia no se define como tal en el RGPD. Sin embargo, el considerando 39 del RGPD establece algunos elementos sobre su significado y sus efectos en el contexto del tratamiento de datos personales. Como se indica en las Directrices sobre transparencia, este concepto del RGPD «tiene un carácter más orientado al usuario que de tipo jurídico y se materializa a través de requisitos prácticos específicos que deben cumplir los responsables o encargados del tratamiento contemplados en una serie de artículos»<sup>193</sup>. Las disposiciones clave que concretan los requisitos prácticos específicos de transparencia figuran en el capítulo III del RGPD. Sin embargo, existen otras disposiciones que también aplican el principio de transparencia, por ejemplo, el artículo 35 (evaluación de impacto relativa a la protección de datos) y el artículo 25 del RGPD (protección de datos desde el diseño y por defecto), para garantizar que los interesados sean conscientes de los riesgos, las normas y las salvaguardias en relación con el tratamiento, como se indica en el considerando 39 del RGPD<sup>194</sup>.

---

<sup>187</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 12.2.

<sup>188</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 12.3.

<sup>189</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 12.3.

<sup>190</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 12.3.

<sup>191</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 12.1.

<sup>192</sup> Alegaciones de WhatsApp, con arreglo al artículo 65, apartado 13.2, letra B). Por otra parte, WhatsApp alega que no es adecuado que el recurso por infracción se ponga en consonancia con el resto de cuestiones relativas al ámbito de la investigación y que, por el contrario, esté obligada a presentar alegaciones en abstracto en respuesta a una motivación insuficientemente detallada sobre el sentido y la aplicación del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD cuando WhatsApp no tiene conocimiento suficiente de la naturaleza del litigio que se le plantea en contra.

<sup>193</sup> Directrices de transparencia, apartado 4.

<sup>194</sup> Directrices de transparencia, apartado 42.

189. El CEPD también señala que la transparencia es una expresión del principio de equidad en relación con el tratamiento de datos personales y también está intrínsecamente vinculada al principio de responsabilidad proactiva en virtud del RGPD <sup>195</sup>. De hecho, como se señala en las Directrices sobre transparencia, una consideración central de los principios de transparencia y equidad es que «el interesado debe poder determinar de antemano el alcance y las consecuencias derivadas del tratamiento» y no debe sorprenderse por las formas en que se han utilizado sus datos personales <sup>196</sup>.
190. Así pues, es evidente que, en virtud del RGPD, la transparencia se concibe como un concepto general que rige varias disposiciones y obligaciones específicas. Como se indica en las Directrices sobre transparencia, «la transparencia es una obligación global del RGPD que se aplica a tres ámbitos fundamentales: 1) el suministro de información a los interesados en relación con el tratamiento equitativo; 2) cómo los responsables del tratamiento se comunican con los interesados en lo que respecta a sus derechos en virtud del RGPD; y 3) cómo los responsables del tratamiento facilitan que los interesados ejerzan sus derechos» <sup>197</sup>.
191. Dicho esto, es importante diferenciar entre las obligaciones que se derivan del principio de transparencia y el principio en sí mismo. El texto del RGPD establece esta distinción, al consagrar la transparencia como uno de los principios fundamentales del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD, por una parte, y al asignar obligaciones específicas y concretas vinculadas a este principio, por otra. La concretización de un principio amplio en derechos y obligaciones específicos no es una novedad en el Derecho de la Unión. Por ejemplo, en relación con el principio de tutela judicial efectiva, el TJUE ha declarado que se reafirma en el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo, consagrado en el artículo 47 de la Carta <sup>198</sup>. Sin embargo, ello no implica que no puedan vulnerarse principios como los mencionados. De hecho, en virtud del RGPD, la infracción de los principios básicos para el tratamiento está sujeta a las multas más elevadas de hasta 20 000 000 EUR o el 4 % del volumen de negocios anual, de conformidad con el artículo 83, apartado 5, letra a), del RGPD.
192. Sobre la base de las consideraciones anteriores, el CEPD subraya que el principio de transparencia no está limitado por las obligaciones establecidas en los artículos 12 a 14 del RGPD, aunque estos últimos sean una concreción del primero. De hecho, el principio de transparencia es un principio general que no solo refuerza otros principios (como la equidad y la responsabilidad proactiva), sino que de él se derivan muchas otras disposiciones del RGPD. Además, como se ha indicado anteriormente, el artículo 83, apartado 5, del RGPD incluye la posibilidad de constatar una infracción de las obligaciones de transparencia independientemente de la infracción del principio de transparencia. Así pues, el RGPD distingue la dimensión más amplia del principio de las obligaciones más específicas. En otras palabras, las obligaciones de transparencia no definen el alcance completo del principio de transparencia.
193. Dicho esto, el CEPD considera que un incumplimiento de las obligaciones de transparencia con arreglo a los artículos 12 a 14 del RGPD puede constituir, en función de las circunstancias del caso, una violación del principio de transparencia.

---

<sup>195</sup> Directrices de transparencia, apartado 2.

<sup>196</sup> Directrices de transparencia, apartado 10.

<sup>197</sup> Directrices de transparencia, apartado 1.

<sup>198</sup> Peter Puškár contra Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky y Kriminálny úrad finančnej správy (asunto C-73/16, sentencia de 27 de septiembre de 2017, ECLI:EU:C:2017:725), apartado 59.

194. En este caso concreto, la cuestión a la que se enfrenta el CEPD es si las infracciones de las obligaciones específicas de transparencia por parte de WhatsApp IE constituyen una infracción del principio general de transparencia establecido en el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD.
195. En el proyecto de decisión, la AC IE considera que WhatsApp IE no ha cumplido las siguientes obligaciones en virtud del RGPD con respecto a la información facilitada a los usuarios del servicio: obligaciones en virtud del artículo 13, apartado 1, letra c) y artículo 12, apartado 1<sup>199</sup>; artículo 13, apartado 1, letra e) y artículo 12, apartado 1<sup>200</sup>; artículo 13, apartado 1, letra f) y artículo 12, apartado 1<sup>201</sup>; artículo 13, apartado 2, letra a)<sup>202</sup>; y artículo 13, apartado 2, letra c) y artículo 12, apartado 1, del RGPD<sup>203</sup>. Por lo que se refiere a los no usuarios, la AC IE considera que WhatsApp IE ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14 del RGPD, aunque señala que los datos personales objeto de tratamiento son muy limitados<sup>204</sup>. Por último, por lo que se refiere a las obligaciones de transparencia en el contexto del intercambio de datos de usuario entre WhatsApp IE y Facebook Companies, la AC IE considera que se han infringido el artículo 13, apartado 1, letra c), el artículo 13, apartado 1, letra e) y el artículo 12, apartado 1)<sup>205</sup>.
196. Por el contrario, la AC IE no detectó ninguna infracción con respecto al artículo 13, apartado 1, letras a) a b), el artículo 13, apartado 1, letra d) y el artículo 13, apartado 2, letra d), del RGPD. Con respecto al artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, el CEPD llegó a la conclusión descrita en el apartado 66 anterior.
197. El CEPD señala asimismo que, en su respuesta colectiva, la AC IE recuerda que el proyecto de decisión contiene una constatación según la cual «la información facilitada por WhatsApp, en relación con sus operaciones de tratamiento de datos y la base o bases jurídicas en las que se basa para apoyar dicho tratamiento, es tan inadecuada que no es posible identificar: i) las operaciones específicas de tratamiento que se lleven a cabo; ii) la finalidad de dichas operaciones de tratamiento; o iii) la base jurídica en la que se basan dichas operaciones de tratamiento»<sup>206</sup>. De hecho, el proyecto de decisión recuerda que «es imposible [para la AC IE] comprender la base jurídica a partir de la cual podría recurrirse a un acto concreto de tratamiento»<sup>207</sup>, y que «es evidente que existe un déficit significativo de información», que se ve agravado por la inaccesibilidad de la información<sup>208</sup>. Esta inaccesibilidad también se refleja en el proyecto de decisión, en el que la AC IE declaró que la evaluación del material «era un ejercicio innecesariamente frustrante que requería una búsqueda amplia y repetida de la política de privacidad y material conexo para intentar reunir toda la amplitud de la información que se había facilitado»<sup>209</sup>. La AC IE considera que las deficiencias detectadas son tales que los usuarios «no pueden tomar decisiones con conocimiento de causa sobre si desean o no seguir utilizando el servicio»<sup>210</sup> y que también pueden verse «privados de la información que necesitan para ejercer sus derechos como interesados»<sup>211</sup>. De hecho, la evaluación de la AC IE es que WhatsApp IE no facilitó el

---

<sup>199</sup> Proyecto de decisión, apartado 385.

<sup>200</sup> Proyecto de decisión, apartado 417.

<sup>201</sup> Proyecto de decisión, apartado 440.

<sup>202</sup> Proyecto de decisión, apartado 458.

<sup>203</sup> Proyecto de decisión, apartado 479.

<sup>204</sup> Proyecto de decisión, apartados 167-168.

<sup>205</sup> Proyecto de decisión, apartado 572.

<sup>206</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 16.

<sup>207</sup> Proyecto de decisión, apartado 598.

<sup>208</sup> Proyecto de decisión, apartado 599.

<sup>209</sup> Proyecto de decisión, apartado 598.

<sup>210</sup> Proyecto de decisión, apartado 626.

<sup>211</sup> Proyecto de decisión, apartado 630.

41 % de la información exigida por el artículo 13 del RGPD <sup>212</sup>. Por lo que se refiere a los no usuarios, la AC IE considera que se ha producido un «incumplimiento total» a la hora de facilitarles la información requerida. Esta información es «de vital importancia para que el no usuario pueda elegir con conocimiento de causa, en caso de que se plantee la posibilidad de acceder al servicio» <sup>213</sup>.

198. En resumen, la AC IE considera que las infracciones detectadas en el proyecto de decisión «reflejan un nivel significativo de incumplimiento» que afecta a todo el tratamiento llevado a cabo por WhatsApp IE <sup>214</sup>.
199. Teniendo en cuenta todo lo anterior, el CEPD considera que, en este caso concreto, se ha infringido el principio de transparencia con arreglo al artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD, habida cuenta de la gravedad y el carácter general y el impacto de las infracciones, que tienen un impacto negativo significativo en todo el tratamiento llevado a cabo por WhatsApp IE.
200. Además, el CEPD considera que se ha otorgado a WhatsApp IE el derecho a ser oída sobre esta cuestión, contrariamente a sus alegaciones, ya que tuvo la oportunidad de expresar su punto de vista sobre las objeciones planteadas por el ACI sobre este asunto <sup>215</sup>.
201. En consecuencia, el CEPD decide que la AC IE debe modificar su proyecto de decisión para incluir la constatación de una infracción del principio de transparencia consagrado en el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD.

### 7.3 Objeciones relativas a la infracción adicional del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD

#### 7.3.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

202. El proyecto de decisión señala que el investigador no propuso ni confirmó ninguna constatación o conclusión en relación con la posible infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD <sup>216</sup>. En su evaluación, la autoridad decisoria considera que el lenguaje utilizado para facilitar la información «no identifica claramente los datos que deben facilitarse o las consecuencias de la falta de suministro de dichos datos» <sup>217</sup>. Sin embargo, en la medida en que el investigador no parece haber perseguido el cumplimiento de los requisitos del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD, el proyecto de decisión no propone ninguna conclusión al respecto <sup>218</sup>, aunque recomienda que WhatsApp IE considere su posición en relación con la medida en que ha incorporado la información requerida por el artículo 13, apartado 2, letra e) a su política de privacidad (y a la Notificación sobre la base jurídica) <sup>219</sup>. El proyecto de decisión especifica que esta recomendación se basa en «un *''obiter dicta''* y únicamente tiene por objeto ayudar a WhatsApp a cumplir sus obligaciones en materia de transparencia» <sup>220</sup>.

#### 7.3.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

203. La **AC DE** planteó una objeción alegando que no se había constatado ninguna infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD, pese a estar incluida en el ámbito de la investigación. La AC DE no

---

<sup>212</sup> Véase, por ejemplo, el proyecto de decisión, apartado 746.e.

<sup>213</sup> Proyecto de decisión, apartado 155.

<sup>214</sup> Proyecto de decisión, apartado 769.

<sup>215</sup> Véanse, en particular, las secciones 10 a 14 de las alegaciones con arreglo al artículo 65 de WhatsApp.

<sup>216</sup> Proyecto de decisión, apartado 489.

<sup>217</sup> Proyecto de decisión, apartado 496.

<sup>218</sup> Proyecto de decisión, apartado 501.

<sup>219</sup> Proyecto de decisión, apartado 500.

<sup>220</sup> Proyecto de decisión, apartado 501.

considera apropiada la justificación del proyecto de decisión por la que, dado que el investigador no abordó esta cuestión en la investigación, la AC IE recomienda a WhatsApp IE que considere su posición en relación con la medida en que ha incorporado la información prescrita en el artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD a su política de privacidad.

204. Además, la AC DE subraya que el proyecto de decisión expone «ambigüedades y confusión evidentes» en relación con el suministro de información sobre el alcance de la cantidad mínima de datos personales necesaria para prestar el servicio y las consecuencias de la falta de suministro de datos. Por consiguiente, la AC DE considera que debería haberse incluido una conclusión sobre esta disposición en el proyecto de decisión con el fin de evitar la creación de un precedente peligroso (ya que «otros responsables del tratamiento podrían considerarla como un indicio de que se puede eludir una orden administrativa relativa a un aspecto específico de la protección de datos, siempre que la (primera) inspección no incluyera investigaciones al respecto»<sup>221</sup>) y para garantizar la protección de los derechos de los interesados en materia de información y transparencia. Por último, la AC DE señala que una investigación suficiente sobre este tema también se habría reflejado en el importe de la multa como infracción independiente.

### 7.3.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

205. En cuanto a la constatación exigida de una infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD, la AC IE explica que la autoridad decisoria no pudo llegar a una constatación sobre este tipo de asuntos dado que no fueron examinados específicamente por el investigador. Presentar una constatación en esas circunstancias habría vulnerado los derechos procesales de WhatsApp IE en virtud de la legislación de la UE y de Irlanda<sup>222</sup>. Además, no queda claro para la AC IE de qué manera el proyecto de decisión plantea riesgos, en lo que respecta a los derechos y las libertades fundamentales de los interesados, ya que la AC IE había abordado específicamente cómo WhatsApp IE debería subsanar las deficiencias en este contexto<sup>223</sup>. Por último, la AC IE afirma que no está claro qué impacto significativo habría tenido una constatación de infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD en la multa que debe imponerse, dado que solo habría dado lugar a un ligero aumento del grado de incumplimiento general del artículo 13 del RGPD y la multa que se ha propuesto refleja la constatación de infracción del artículo 14 del RGPD (que es la «infracción más grave» a efectos del artículo 83, apartado 3, del RGPD)<sup>224</sup>.

### 7.3.4 Análisis del CEPD

#### 7.3.4.1 Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas

206. La objeción de la **AC DE** relativa a la infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD es pertinente, ya que se refiere a «si existe una infracción del RGPD», al no estar específicamente en desacuerdo con el hecho de que el proyecto de decisión no incluya una declaración de infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD, lo que también se habría reflejado en el importe de la multa. El CEPD también considera que la objeción está «motivada», ya que señala los elementos que, según la ACI, habrían requerido una conclusión diferente. La objeción demuestra claramente la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados expresando la opinión de que el proyecto de decisión crea un peligroso precedente, ya que otros responsables del tratamiento podrían considerarlo como un indicio de que se puede exigir que determinadas violaciones sean ignoradas por las autoridades de control. El CEPD considera que

---

<sup>221</sup> Objeción de la AC DE, p. 5.

<sup>222</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 25.

<sup>223</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 28

<sup>224</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 29.

esta objeción planteada por la AC DE cumple el umbral establecido en el artículo 4, apartado 24, del RGPD.

207. En cuanto al requisito de que la objeción esté «motivada», WhatsApp IE opinó que la objeción de la AC DE es, entre otras cosas, «especulativa y se basa en la premisa de una hipótesis incorrecta de infracción», «no identifica argumentos jurídicos ni pruebas fácticas sobre la infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD» y se fundamenta en «riesgos teóricos y no justificados»<sup>225</sup>. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, el CEPD considera que la objeción está debidamente motivada y recuerda que la evaluación del fundamento de la objeción se realiza por separado, una vez que se ha establecido que cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD<sup>226</sup>.

#### 7.3.4.2 Evaluación en cuanto al fondo

208. El CEPD analiza ahora las objeciones de la AC DE sobre el artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD consideradas pertinentes y motivadas, así como la respuesta de la ACP a dichas objeciones y las alegaciones de WhatsApp IE.
209. En cuanto a la objeción al artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD, el CEPD señala que la AC IE hace una evaluación de la sección «Información que recopilamos» de la política de privacidad de WhatsApp, la sección sobre «necesidad contractual» y la sección «Sobre nuestros servicios». Entre otras cosas, en opinión del CEPD, la AC IE concluye acertadamente que «[...] el lenguaje utilizado no identifica claramente los datos que deben facilitarse ni las consecuencias de no facilitar dichos datos» y que determinadas partes de las citadas secciones de la política de privacidad eran confusas<sup>227</sup>.
210. Sin embargo, la AC IE no hace uso de sus facultades correctivas estipuladas en el artículo 58, apartado 2, del RGPD, sino que (simplemente) recomienda que «[...] WhatsApp considere su posición en relación con la medida en que ha incorporado la información prescrita en el artículo 13, apartado 2, letra e) a su política de privacidad (y a la Notificación sobre la base jurídica)»<sup>228</sup>. Según la AC IE, la razón de este planteamiento era que «[...] el investigador no parece haber tenido en cuenta los requisitos del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD (a pesar de que está incluido en el ámbito de la investigación, tal como se establece en la Notificación de inicio)»<sup>229</sup>.
211. El CEPD acoge con satisfacción la iniciativa de la AC IE de ofrecer a WhatsApp IE recomendaciones para proporcionar a los interesados información más clara y transparente sobre el tratamiento de los datos personales en cuestión. No obstante, cabe señalar que, según la AC IE, la investigación se refería a «[...] la cuestión del cumplimiento por parte de WhatsApp Ireland Limited («WhatsApp») de sus obligaciones en virtud de los artículos 12, 13 y 14 del RGPD»<sup>230</sup>, sin excluir el artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD de la investigación.
212. Asimismo, el CEPD subraya la importancia de las obligaciones de información, ya que solo el pleno cumplimiento de todos los aspectos del artículo 13 del RGPD permite a los interesados conocer y verificar la legalidad del tratamiento y ejercer efectivamente sus derechos garantizados por el RGPD.
213. Además, el CEPD señala que la AC IE declaró en el proyecto de decisión que, si bien «la razón es que WhatsApp necesita tratar una cantidad mínima y determinada de datos personales para prestar el servicio», «el alcance del mínimo requerido [...] no está claro» en la Política de privacidad, ni las

---

<sup>225</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 16.2-5.

<sup>226</sup> Véase la nota a pie de página n.º 21.

<sup>227</sup> Proyecto de decisión, apartados 496 y 499.

<sup>228</sup> Proyecto de decisión, apartado 500.

<sup>229</sup> Proyecto de decisión, apartado 501.

<sup>230</sup> Proyecto de decisión, apartado 1.

posibles consecuencias de que no se faciliten datos claramente establecidos, salvo una referencia en la sección de la Notificación sobre la base jurídica dedicada a la necesidad contractual: «si decide no facilitar determinados datos, la calidad de su experiencia con WhatsApp puede verse afectada»<sup>231</sup>. La AC IE consideró que esto era «más confuso en circunstancias en las que el tratamiento es necesario para la administración de un contrato o no lo es»<sup>232</sup>.

214. De hecho, los responsables del tratamiento deben velar por evitar toda confusión en relación con el fundamento jurídico aplicable. Esto es especialmente relevante cuando la base jurídica adecuada es el artículo 6, apartado 1, letra b) y los interesados celebren un contrato de servicios en línea. Dependiendo de las circunstancias, los interesados pueden creer erróneamente que prestan su consentimiento en consonancia con lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letra a) al firmar el contrato o aceptar las condiciones del servicio<sup>233</sup>.
215. El CEPD toma nota de los argumentos expuestos en las alegaciones de WhatsApp IE sobre si se infringió el artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD. WhatsApp IE discrepa de que se haya producido una infracción de esta disposición, en primer lugar, porque el tenor del artículo 13, apartado 2, del RGPD deja claro que los requisitos enumerados en esta disposición dependen intrínsecamente del contexto y solo son obligatorios en la medida «necesaria para garantizar un tratamiento leal y transparente»<sup>234</sup>. El CEPD recuerda que, por el contrario, «no hay diferencia alguna entre el estado de la información que debe facilitarse con arreglo a los puntos 1 y 2 de los artículos 13 y 14 del RGPD, respectivamente, ya que toda la información de estos puntos es de igual importancia y debe facilitarse al interesado»<sup>235</sup>. WhatsApp IE también alegó que la información que debe facilitarse de conformidad con el artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD se facilitó adecuadamente en la política de privacidad y la información orientada a los usuarios, así como en el flujo de registro<sup>236</sup>. No obstante, de las observaciones realizadas por la AC IE, así como de la frase antes citada de la Notificación sobre la base jurídica, se desprende que dicha información no se facilitó de manera que permita claramente al usuario comprender lo que es necesario y qué consecuencias se derivan del hecho de no facilitar determinada información, ni de la naturaleza de las «características opcionales».
216. El CEPD no ve justificación alguna para excluir el artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD de la decisión formal, ya que el ámbito de la investigación abarcaba, entre otras cosas, el cumplimiento del artículo 13 del RGPD como tal. En efecto, el CEPD considera que una posición de una AC que indica que no ejercerá competencias correctivas menoscaba la posición de los interesados de ser plenamente conscientes del tratamiento en cuestión, ya que una mera recomendación no puede aplicarse y WhatsApp IE no queda obligada a seguir la opinión de la AC IE a este respecto.
217. Además, el CEPD considera que la constatación de una infracción en lugar de una recomendación relativa al artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD no socava el derecho de WhatsApp IE a ser oída y, en cualquier caso, no existe ningún derecho a excluir determinados aspectos de una investigación. Como se ha señalado anteriormente, la investigación abarcó, entre otras cosas, el cumplimiento del artículo 13 del RGPD como tal, lo que significa que la constatación se refiere al mismo objeto y no a una disposición o capítulo completamente diferente del RGPD. Al margen de esta cuestión y como se

---

<sup>231</sup> Proyecto de decisión, apartado 498.

<sup>232</sup> Proyecto de decisión, apartado 499.

<sup>233</sup> CEPD. *Directrices 2/2019 sobre el tratamiento de datos personales en virtud del artículo 6, apartado 1, letra b), del RGPD en el contexto de la prestación de servicios en línea a los interesados*, versión 2, adoptada el 8 de octubre de 2019, p. 20.

<sup>234</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 17.6, letra A).

<sup>235</sup> Directrices sobre transparencia, apartado 23.

<sup>236</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 17.6, letras B a E.

ha mencionado anteriormente, se dio a WhatsApp IE la oportunidad de reflexionar sobre una posible constatación de una infracción, exponiendo claramente sus argumentos, y adoptó la postura de que no había infringido el artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD <sup>237</sup>.

218. En consecuencia, en opinión del CEPD, es una mera evaluación jurídica si las secciones pertinentes de la política de privacidad de WhatsApp son o no conformes con el RGPD, ya que las conclusiones fácticas (el uso de la política de privacidad de WhatsApp) son indiscutibles en este contexto y son suficientes para llegar a una conclusión jurídica. Por tanto, el CEPD ordena a la ACP que incluya en su decisión final la constatación de una infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD, que considera necesaria, ya que, en su opinión, una mera recomendación es insuficiente para garantizar la aplicación efectiva del RGPD contra WhatsApp IE y para proteger plenamente los derechos de las personas físicas, tal como se establece en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

## 7.4 Objeciones relativas al procedimiento de *lossy hashing*

### 7.4.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

219. El CEPD remite al resumen del proyecto de decisión que figura en la sección 6.1 anterior.

### 7.4.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

220. El CEPD remite al resumen de las objeciones planteadas por las ACI en la sección 6.2 anterior.

### 7.4.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

221. El CEPD remite al resumen de la posición de la ACP sobre las objeciones en la sección 6.3 anterior.

### 7.4.4 Análisis del CEPD

222. El CEPD remite a la evaluación de si las objeciones eran pertinentes y estaban motivadas de la sección 6.4.1 anterior.

#### 7.4.4.1 Evaluación en cuanto al fondo — Objeción relativa a la infracción adicional del artículo 6, apartado 1, del RGPD

223. En opinión de la AC DE, WhatsApp IE no trata legalmente los datos seudonimizados relativos a los no usuarios <sup>238</sup>. La AC DE sostiene que no sería aplicable ninguna base jurídica con arreglo al artículo 6, apartado 1, del RGPD que exige la necesidad y, en consecuencia, una evaluación correcta probablemente daría lugar a un nivel de multa más elevado <sup>239</sup>. El CEPD entiende las preocupaciones expresadas por la AC DE. Sin embargo, el expediente presentado al CEPD no contiene suficientes elementos que le permitan determinar la existencia de una infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD.
224. El CEPD recuerda que una objeción pertinente y motivada puede referirse a la constatación de infracciones adicionales <sup>240</sup>. El CEPD debe tener en cuenta la información incluida en el expediente y el razonamiento aportado en la objeción a la hora de determinar si se ha producido o no una infracción del RGPD <sup>241</sup>. A este respecto, el CEPD es consciente de que, como cuestión general, el alcance limitado de la investigación llevada a cabo por la AC IE —centrado desde el principio únicamente en la existencia de infracciones por parte de WhatsApp IE de los artículos 12 a 14 del RGPD— afecta directamente al

---

<sup>237</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 17.6.

<sup>238</sup> Sobre la evaluación del carácter de dichos datos como datos personales, véase la sección 6.4.2 anterior.

<sup>239</sup> Objeción de la AC DE, p. 11.

<sup>240</sup> Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartado 73, y Directrices sobre OPM, apartado 26.

<sup>241</sup> Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), apartados 74 a 76.

alcance de la investigación y a la constatación de hechos adicionales, lo que puede afectar, por tanto, a la capacidad de las ACI de fundamentar sus objeciones de tal manera que el CEPD pueda adoptar una decisión definitiva al respecto.

225. En cualquier caso, el CEPD señala que la AC DE ha planteado cuestiones pertinentes en su objeción sobre la legalidad del tratamiento de datos personales de no usuarios y subraya la importancia de tenerlas en cuenta en el contexto de cualquier investigación actual o futura de la AC IE. El CEPD recuerda la obligación de la ACP de cooperar con las ACI con un «esfuerzo por alcanzar un consenso», así como la obligación mutua de intercambiar toda la información pertinente<sup>242</sup>. El CEPD recuerda asimismo que, incluso en el caso de una investigación por iniciativa propia, la ACP debe buscar un consenso sobre el ámbito de aplicación del procedimiento<sup>243</sup> y, de todos modos, debe enmarcar el ámbito de tal manera que permita a las ACI desempeñar efectivamente su función, junto con la ACP, a la hora de determinar si se ha producido una infracción del RGPD<sup>244</sup>. Por otra parte, el CEPD subraya que cada autoridad de control competente tiene la posibilidad de presentar a la ACP una solicitud de asistencia mutua con arreglo al artículo 61 del RGPD para solicitar que se aborden sus dudas sobre la legalidad del tratamiento. Por tanto, la AC IE debe tener debidamente en cuenta las preocupaciones de la AC DE. En vista de lo anterior, el CEPD decide que la AC IE no está obligada a modificar su proyecto de decisión sobre la base de la objeción formulada por la AC DE con respecto a la legalidad del tratamiento de datos de no usuarios.

#### 7.4.4.2 Evaluación en cuanto al fondo — Objeción relativa a la infracción adicional del artículo 14 del RGPD

226. El CEPD observa que, dado que consideran que los datos que se derivan del procedimiento de *lossy hashing* son datos personales, las objeciones formuladas por la AC IT, la AC NL y la AC PT alegan que la infracción del artículo 14 del RGPD también debe hacer referencia a dichos datos<sup>245</sup>. Estas objeciones también señalan que, debido a la modificación introducida por la ACP en su conclusión, también se modificó<sup>246</sup> la multa propuesta.
227. Como se explica en la sección 6.4.2, el CEPD coincide con la posición de las ACI de que los datos que se derivan del procedimiento de *lossy hashing*, que se almacenan como listas de no usuarios, constituyen datos personales. Asimismo, como se señala en múltiples objeciones, el CEPD observa que, en el proyecto de decisión, la ACP cambió su constatación inicial sobre si los datos que no son de usuarios tras la aplicación del procedimiento de *lossy hashing* constituyen datos personales (en comparación con las conclusiones que se alcanzaron en la fase de investigación), y que también se modificaron las siguientes secciones de la versión previamente compartida del proyecto de decisión<sup>247</sup> sobre la base de dicha constatación modificada.
228. En consecuencia, el CEPD señala que la existencia de una infracción del artículo 14 del RGPD está estipulada en el proyecto de decisión<sup>248</sup> y no ha sido impugnada en ninguna de las objeciones presentadas por las ACI. El único aspecto que debe evaluarse es si, como consecuencia de la conclusión relativa a la naturaleza de los datos que no son de usuarios tras la aplicación del procedimiento de

---

<sup>242</sup> Artículo 60, apartado 1, del RGPD.

<sup>243</sup> Directrices sobre OPM, apartado 27.

<sup>244</sup> Decisión vinculante del CEPD 1/2020, apartado 136.

<sup>245</sup> Objeción de la AC IT, sección 1.a, páginas 2-3; objeción de la AC NL, apartado 32 y siguientes; objeción de la AC PT, apartados 49 y siguientes.

<sup>246</sup> Objeción de la AC IT, página 3; objeción de la AC NL, apartado 36; objeción de la AC PT, apartados 49.

<sup>247</sup> Véase, por ejemplo, el apartado 139 del proyecto de decisión.

<sup>248</sup> Proyecto de decisión, apartados 148 (y siguientes) y 168.

*lossy hashing*, la infracción del artículo 14 del RGPD también se extiende a dichos datos, y si esto debe reflejarse en la elección de las medidas correctivas y el importe de la multa administrativa.

229. A este respecto, el CEPD está de acuerdo con las objeciones de las ACI de que la infracción del artículo 14 del RGPD se extiende también al tratamiento de datos de los no usuarios en forma de listas de usuarios después de que se haya aplicado el procedimiento de *lossy hashing*, y da instrucciones a la ACP para que modifique su proyecto de decisión en consecuencia.
230. Es importante señalar en este punto que ni la ACP ni WhatsApp IE aportaron elementos que hagan referencia a la posición de las ACI en el sentido de que el alcance de la infracción del artículo 14 del RGPD debe reevaluarse en caso de que el resultado del procedimiento de *lossy hashing* sean datos personales<sup>249</sup>.
231. Por último, las AC IT, NL y PT consideraron que si cambia la medida en que se infringe el artículo 14 del RGPD, esto debería reflejarse en las consideraciones relativas a las sanciones (AC NL) o en la multa administrativa (AC IT y AC PT). Por analogía, la AC FR señaló en su objeción que la conclusión errónea en relación con el procedimiento de *lossy hashing* da lugar a una reducción de la multa por parte de la ACP en relación con el artículo 14 del RGPD.
232. Por lo que se refiere a la necesidad de que la infracción ampliada del artículo 14 del RGPD se refleje en las medidas correctivas, tal como plantean las objeciones antes mencionadas, véase la sección 9.4; para consultar las consideraciones sobre las sanciones en general, véanse las secciones 8 y 9.

#### 7.4.4.3 Evaluación en cuanto al fondo — Objeción relativa a la infracción adicional del artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD

233. En su objeción, la AC HU planteó que considera excesivo el tratamiento de los datos de los no usuarios teniendo en cuenta la finalidad del tratamiento. Alegó que el mismo resultado puede alcanzarse si WhatsApp IE compara periódicamente la base de datos *hash* de los números de teléfono de los usuarios con la lista de contactos para ver si el usuario conoce a una persona que se ha registrado desde la comprobación anterior. De este modo, según la AC HU, WhatsApp IE no necesita almacenar continuamente todos los datos de los no usuarios, pero sigue facilitando la función de «Contactos» ofrecida. Por tanto, aunque reconoce que este aspecto no estaba cubierto por la investigación, la AC HU propone declarar una infracción del artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD.
234. El CEPD señala que, en su opinión, WhatsApp IE no ha presentado una alegación completa dedicada a este aspecto, ya que considera que: i) las cuestiones no han sido investigadas y no ha tenido la oportunidad de responder a ellas durante la investigación, ii) no ha podido responder a las conclusiones provisionales de la ACP en relación con esta cuestión, y iii) las objeciones no están lo suficientemente motivadas para permitirle ejercer adecuadamente su derecho a ser oída<sup>250</sup>. Según WhatsApp IE, incluir estas alegaciones en esta fase tardía vulneraría el derecho a un procedimiento justo con arreglo al Derecho de la UE y al Derecho irlandés, por lo que la decisión sería ilegal.
235. Sin embargo, WhatsApp IE sigue afirmando que, en la medida en que es capaz de comprender las objeciones, son infundadas en cuanto al fondo y que puede confirmar que su tratamiento de datos personales no infringe el artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD.

---

<sup>249</sup> Sin embargo, WhatsApp proporcionó elementos más que suficientes sobre si considera que las objeciones cumplen los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD y sobre la posición de las ACI de que el resultado del procedimiento de *lossy hashing* constituye un dato personal.

<sup>250</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 5.1, letra B).

236. Además, tanto la ACP, en su respuesta colectiva, como WhatsApp IE, en sus alegaciones con arreglo al artículo 65, afirman que no está claro cómo llegó la AC HU a la conclusión de que el mismo resultado final puede alcanzarse con un menor tratamiento de datos personales.
237. Además, WhatsApp IE alega que está tratando la cantidad mínima de información necesaria para el fin perseguido, que es la actualización rápida y eficaz de la lista de contactos de WhatsApp. Argumenta que esto se demuestra únicamente mediante el acceso a los números de teléfono almacenados en la agenda de direcciones del teléfono móvil de un usuario, su sometimiento al procedimiento de *lossy hashing* y el uso exclusivo de esos datos con este fin.
238. Además, el CEPD observa que la objeción de la AC HU establece una orientación general sobre cómo podría actualizarse la lista de contactos de WhatsApp utilizando menos datos personales.
239. El CEPD considera que el expediente no contiene elementos suficientes para permitirle demostrar la existencia de una infracción del artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD, en particular teniendo en cuenta la finalidad y la naturaleza del tratamiento en cuestión. El CEPD recuerda que cada ACI tiene la posibilidad de presentar a la ACP una solicitud de asistencia mutua con arreglo al artículo 61 del RGPD para pedir que se aborden sus preocupaciones.

## 8 SOBRE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS DECIDIDAS POR LA ACP — EN PARTICULAR, LA ORDEN PROPUESTA ORDEN DE PONER EN CONFORMIDAD EL TRATAMIENTO

### 8.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

240. Entre las medidas correctivas propuestas, el proyecto de decisión incluye una orden para que las operaciones de tratamiento sean conformes con arreglo al artículo 58, apartado 2, letra d), del RGPD. El objetivo de la orden es llevar a cabo las medidas de subsanación necesarias, junto con el apercebimiento, que sirve para identificar y reconocer formalmente la existencia de una infracción <sup>251</sup>.
241. La orden se establece en el apéndice C del proyecto de decisión e incluye siete acciones que exigen a WhatsApp IE que facilite información de conformidad con los artículos 12 a 14 del RGPD, tal como se evalúa en el proyecto de decisión. Para cada acción, el plazo de cumplimiento se fija en un periodo de seis meses a partir del día siguiente a la fecha de notificación de la orden <sup>252</sup>.

### 8.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

242. La **AC HU** se opuso al plazo de seis meses para el cumplimiento especificado en la orden de poner en conformidad las operaciones de tratamiento (apéndice C del proyecto de decisión, en lo sucesivo, «orden de cumplimiento»), que la AC HU calificó de «período de gracia». La AC HU alegó que el plazo para el cumplimiento es demasiado largo para que la medida correctiva se considere apropiada, recordando que «la multa legal aplicable debe elegirse de manera que sea eficaz, proporcionada y disuasoria» <sup>253</sup>, y que no está en consonancia con el considerando 148 del RGPD, que exige que se tengan en cuenta la naturaleza, gravedad y consecuencias de la infracción. En el presente caso, la AC

---

<sup>251</sup> Proyecto de decisión, apartados 639 y 800 y apéndice C. El proyecto de decisión, en los apartados 641 a 645, hace referencia a la posición de WhatsApp sobre la orden en las Alegaciones al proyecto complementario, apartados 1.8, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2 y 3.4.

<sup>252</sup> Proyecto de decisión, apéndice C.

<sup>253</sup> Objeción de la AC HU, p. 6.

HU considera pertinente, en particular, el número de interesados afectados y la naturaleza de la infracción en cuestión. Por esta razón, la AC HU sostiene que el proyecto de decisión no debería haber incluido un plazo de seis meses para el cumplimiento, o que debería haber sido más corto.

243. Además, por lo que se refiere a la parte de la orden propuesta en el proyecto de decisión relativa al suministro de la información contemplada en el artículo 14 a los no usuarios<sup>254</sup>, la AC HU también planteó una objeción en la que alegó que facilitar la información en el sitio web de WhatsApp no es adecuado para proporcionar información a los no usuarios, ya que es posible que los no usuarios no conozcan la existencia del servicio y, por tanto, no se espera que busquen la información en el sitio web. Dado que esta objeción se refiere también al procedimiento de *lossy hashing*, se resume en la sección 6.2 de la presente Decisión.
244. La AC NL expresó dudas en su objeción de que el proyecto de decisión parece considerar que solo una modificación menor de las políticas bastaría para subsanar la infracción del artículo 14 del RGPD, mientras que si los datos de los no usuarios tras la aplicación del procedimiento de *lossy hashing* se consideran datos personales, puede ser necesario introducir más modificaciones de la política de privacidad de WhatsApp de las actualmente previstas en el apéndice C del proyecto de decisión (véase el apartado 105 anterior; dado que esta objeción también se refiere al procedimiento de *lossy hashing*, se resume en la sección 6.2 de la presente Decisión).

### 8.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

245. En su respuesta colectiva, la AC IE consideró que, si bien una objeción a los términos de una orden es un asunto que incide en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 24, del RGPD, la objeción planteada por la AC HU —en la que solicita que se suprima o minimice el plazo de seis meses como plazo para el cumplimiento— no era «pertinente ni motivada»<sup>255</sup>.
246. En cuanto al fundamento de las objeciones, la AC IE explicó que había propuesto inicialmente un plazo de cumplimiento de tres meses para todas las medidas excepto las relacionadas con los no usuarios, para las que se propuso un plazo de seis meses. La AC IE añadió que «WhatsApp, a través de sus Alegaciones al proyecto complementario, explicó que no podía introducir los cambios necesarios en los plazos propuestos» y que «a la luz de la posición de WhatsApp y de las explicaciones detalladas presentadas por WhatsApp en cuanto al calendario de aplicación, la AC IE ajustó los plazos de cumplimiento propuestos en la orden al plazo más breve posible, teniendo en cuenta las limitaciones identificadas por WhatsApp»<sup>256</sup>.
247. La respuesta colectiva resume las alegaciones de WhatsApp IE sobre la propuesta inicial de un plazo de tres meses para todas las medidas, excepto las relacionadas con los no usuarios, como sigue:

*«... la aplicación de cambios en la política de privacidad de [WhatsApp] y otros usuarios que se enfrentan a información es un proceso que exige una participación y un uso intensivo de recursos y que requiere tiempo suficiente para preparar los cambios pertinentes, el compromiso interfuncional interno y, por supuesto, el compromiso con el equipo de control en la [AC IE], la localización y traducción de la información para los países de la región europea y la aplicación de cambios técnicos en la aplicación de WhatsApp en cinco sistemas operativos distintos. En consecuencia, y sin perjuicio de la posición de WhatsApp de que no ha infringido*

<sup>254</sup> Proyecto de decisión, apéndice C y apartados 157 y 158.

<sup>255</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 100.

<sup>256</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartados 102-103, en referencia a las alegaciones de WhatsApp al proyecto complementario, apartados 19.1 y 19.2.

*[el] RGPD y de que no es necesaria ninguna orden, si la [AC IE] obligara a WhatsApp a realizar otros cambios más allá de los que pretende voluntariamente realizar este año, WhatsApp necesitaría al menos seis meses para aplicar estos cambios, con la capacidad de WhatsApp y la [AC IE] de tener una flexibilidad potencial en torno a ese período para, por ejemplo, permitir que WhatsApp colabore con el equipo de control de la [AC IE] como suele hacer o aborde cuestiones técnicas imprevistas* <sup>257</sup>.

248. La AC IE señaló además que «el incumplimiento de la orden constituiría una infracción del RGPD independiente y daría lugar al riesgo de que se tomaran nuevas medidas contra WhatsApp. En estas circunstancias, sería abusivo que la AC IE impusiera una orden cuyas cláusulas no pueden ser cumplidas por WhatsApp» <sup>258</sup>.
249. Si bien la posición final adoptada por la AC IE era de no seguir ninguna de las objeciones <sup>259</sup>, en la respuesta colectiva la AC IE presentó una propuesta de compromiso para tener en cuenta las preocupaciones expresadas por la AC HU en el seguimiento del cumplimiento por parte de WhatsApp de las medidas establecidas en la orden. Concretamente, la AC IE declaró que exigiría que «el plazo para la ejecución de la orden requiera el pleno cumplimiento por parte de WhatsApp en un plazo máximo absoluto de 6 meses» e incluiría un texto adicional con el fin de «hacer hincapié en que los intereses de los interesados requieren una aplicación rápida» y «que, en su supervisión de la ejecución de la orden, impulsaría la pronta aplicación y el ensayo de cualquier afirmación realizada por WhatsApp sobre los plazos pertinentes requeridos para cada medida correctiva de aplicación» <sup>260</sup>.

## 8.4 Análisis del CEPD

### 8.4.1 Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas

250. En su objeción, la AC HU no está de acuerdo con el plazo de cumplimiento previsto en la orden de cumplimiento (apéndice C del proyecto de decisión) y, por tanto, se refiere a «si la medida prevista en el proyecto de decisión cumple el RGPD» <sup>261</sup>. Existe una relación directa entre la objeción y el fondo del proyecto de decisión en cuestión, por lo que el CEPD considera que la objeción es pertinente.
251. La AC HU expone argumentos jurídicos y fácticos, a saber, la naturaleza, gravedad y consecuencias de la infracción, así como el número de interesados afectados, como motivos para oponerse al plazo para el cumplimiento. Además, la AC HU expone su opinión sobre cómo debería modificarse el proyecto de decisión (no aplicación o minimización del período de seis meses como plazo para el cumplimiento). La AC HU sostiene que, si el proyecto de decisión no se modificara en este caso, «socavaría la confianza en la institución de protección de datos en el seno de la UE, lo que podría provocar una grave crisis de confianza entre los interesados», ya que el proyecto de decisión llevaría a un tratamiento adicional de 6 meses en circunstancias que «restringen gravemente los derechos y las libertades fundamentales de cientos de millones de ciudadanos de la UE» <sup>262</sup>, lo que demuestra con suficiente claridad la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión en opinión de la AC HU. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción está motivada.

---

<sup>257</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartados 102-103, en referencia a las alegaciones de WhatsApp al proyecto complementario, apartados 19.1 y 19.2.

<sup>258</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 103.

<sup>259</sup> Véase el apartado 13 anterior.

<sup>260</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 103.

<sup>261</sup> Directrices sobre OPM, apartado 32. Véase el considerando 129 del RGPD.

<sup>262</sup> Objeción de la AC HU, p. 7.

252. WhatsApp IE considera que la objeción no es pertinente ni está suficientemente motivada para cumplir el umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD. Los argumentos presentados abordan el fundamento de la objeción, no si son pertinentes y motivados <sup>263</sup>, por lo que el CEPD no está convencido en cuanto a la evaluación de si se cumple el propio umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD.
253. El CEPD concluye que la objeción de la AC HU sobre el plazo de cumplimiento es pertinente y está motivada. Además, el CEPD recuerda que concluyó lo mismo con respecto a la objeción de la AC HU, alegando que no es apropiado facilitar información a los no usuarios a través del sitio web, y la objeción de la AC NL. En consecuencia, en la sección siguiente se evaluará el fundamento de estas objeciones <sup>264</sup>.

## 8.4.2 Evaluación en cuanto al fondo

### 8.4.2.1 Sobre el plazo de cumplimiento

254. El CEPD recuerda el considerando 129 del RGPD sobre el ejercicio de poderes por parte de las autoridades de control, que recuerda la necesidad de adoptar medidas que sean adecuadas, necesarias y proporcionadas en función de las circunstancias del caso <sup>265</sup>.
255. El CEPD señala que la AC HU alegó que el plazo de cumplimiento sugerido en el proyecto de decisión no estaría en consonancia con el considerando 148 del RGPD y, más concretamente, con la necesidad de que la «multa legal aplicable» se elija «de manera que sea eficaz, proporcionada y disuasoria», teniendo en cuenta la naturaleza, gravedad y consecuencias de la infracción. Puede reconocerse — como también subraya WhatsApp IE <sup>266</sup> — que este considerando se refiere principalmente a la imposición de sanciones, incluidas las multas administrativas, que deben imponerse además o en lugar de las medidas apropiadas impuestas por la AC.
256. No obstante, cabe señalar asimismo que el considerando 148 del RGPD también hace referencia, por ejemplo, a la imposición de una amonestación en lugar de una multa en caso de infracción leve o a si la multa que probablemente se imponga supondría una carga desproporcionada para una persona física. Por tanto, las indicaciones proporcionadas por el presente considerando pueden ser pertinentes

---

<sup>263</sup> WhatsApp considera que la objeción «no se refiere al contenido jurídico y fáctico específico del proyecto de respuesta colectiva», añadiendo que se basa en acusaciones infundadas contra WhatsApp. Además, WhatsApp considera que la objeción de la AC HU no está suficientemente motivada, ya que «asume (incorrectamente) que WhatsApp Ireland está tratando datos de forma ilegal» y también porque «las acusaciones infundadas (e incorrectas) no pueden constituir una base adecuada para formular una objeción». Por otra parte, WhatsApp considera que la objeción no explica de forma convincente cómo el proyecto de decisión supone un riesgo — y mucho menos significativo — para los interesados, añadiendo que, hasta cierto punto, la AC HU «está haciendo afirmaciones de riesgo basadas en acusaciones infundadas de que WhatsApp Ireland está “tratando datos de forma ilegal”». Véanse las alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 43.2 y 43.4.

La alegación de WhatsApp entra en el fondo de la objeción, aunque no refuta que la objeción de la AC HU exprese dudas sobre una parte concreta del proyecto de decisión, alega riesgos asociados al proyecto de decisión que afectan a los interesados, sugiere un cambio específico del proyecto de decisión y explica brevemente las razones por las que ello está justificado en opinión de la AC HU. La crítica de WhatsApp a la formulación de la objeción de la AC HU en la que se alega que el plazo para el cumplimiento «infringe gravemente el considerando 148 del RGPD», al ser ilógico (alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, 43.4, letra B)), es irrelevante a la hora de evaluar si la objeción en su conjunto (en este caso, gira en torno a si la medida correctiva es efectiva, proporcionada y disuasoria) está motivada.

<sup>264</sup> Véanse el apartado 132 y siguientes y 135 y siguientes, respectivamente

<sup>265</sup> El considerando 129 del RGPD establece lo siguiente: «toda medida debe ser adecuada, necesaria y proporcionada con vistas a garantizar el cumplimiento del presente Reglamento, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, respetar el derecho de todas las personas a ser oídas antes de que se adopte cualquier medida que las afecte negativamente y evitar costes superfluos y molestias excesivas para las personas afectadas».

<sup>266</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 43.4, letra B).

para la imposición de medidas correctivas en general y para la elección de la combinación de medidas correctivas que sea adecuada y proporcionada a la infracción cometida. Además, la necesidad de que las medidas correctivas y cualquier ejercicio de poderes por parte de las autoridades de control se adapten al caso específico se expresa también en términos más generales en el considerando 129 del RGPD.

257. El CEPD toma nota de la declaración de WhatsApp IE de que «el cumplimiento de las obligaciones de transparencia implica retos considerables, en particular para los responsables del tratamiento, que deben explicar un tratamiento de datos complejo a una amplia variedad de usuarios no especializados de manera concisa, inteligible y de fácil acceso. Esto es especialmente grave en el caso de WhatsApp Ireland, dado que el servicio —que implica una variedad de procesos muy técnicos— lo utiliza una amplia gama de población», y que el período de cumplimiento debe ser un plazo en el que WhatsApp pueda realmente llevar a cabo el cumplimiento <sup>267</sup>. WhatsApp IE añade además que «la aplicación de cambios en su política de privacidad y otros usuarios que se enfrentan a información es un proceso que requiere bastante tiempo para preparar los cambios pertinentes, un compromiso interfuncional interno, así como un compromiso con la Comisión, localización y traducción de la información para los países de la región europea, y la aplicación de cambios técnicos en la aplicación de WhatsApp en cinco sistemas operativos distintos» <sup>268</sup>.
258. El CEPD señala que la objeción de la AC HU se refiere al número de interesados afectados y a la naturaleza de la infracción, ya que ambos elementos son pertinentes para determinar el plazo adecuado, necesario y proporcionado para la orden. En su proyecto de decisión, la AC IE considera explícitamente la importancia, utilidad y función de la obligación de transparencia, así como el número de interesados afectados <sup>269</sup>. Sin embargo, la objeción de la AC HU hace hincapié en la necesidad de corregir las infracciones en un plazo breve a la luz de su naturaleza, gravedad y consecuencias en términos de restricción de los derechos y las libertades fundamentales de cientos de millones de ciudadanos de la UE.
259. A la luz del considerable número de personas afectadas en la UE, el CEPD comparte las preocupaciones de la AC HU, tal como se ha expuesto anteriormente, destacando la importancia de los intereses de los interesados afectados en relación con el cumplimiento de los artículos 12 a 14 del RGPD en un breve plazo de tiempo. El CEPD toma nota de los retos destacados por WhatsApp IE a la hora de introducir cambios en su política de privacidad, pero, a la luz de las circunstancias del caso, en particular debido al tipo de organización, su tamaño y los medios (incluidos, entre otros, los recursos financieros, pero también los conocimientos jurídicos especializados) de que dispone, considera de primordial importancia que se garantice el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el plazo más breve posible. Si se considera que WhatsApp IE necesita seis meses para actualizar su Política de privacidad y aplicar las peticiones claras y específicas de la ACP, se espera que las AC permitan plazos mucho más largos para cualquier organización más pequeña, lo que, en opinión del CEPD, no es adecuado ni proporcionado para garantizar el cumplimiento del RGPD.

---

<sup>267</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 44.3 a 44.4; Alegaciones al proyecto complementario, sección 6.4.C.

<sup>268</sup> Alegaciones al proyecto complementario, apartado 19.1.

<sup>269</sup> La AC IE hace referencia a «la importancia, la utilidad y la función de la obligación de transparencia en el contexto del RGPD en su conjunto» en relación con el orden propuesto, véase el proyecto de decisión, apartado 642. La AC IE realiza su evaluación del número de interesados afectados en relación con el artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD; véase el proyecto de decisión, apartados 663 a 677.

260. Además, en las circunstancias del presente asunto, el CEPD no ve cómo podría considerarse desproporcionado un período de cumplimiento de tres meses <sup>270</sup>.
261. Con respecto a los argumentos de WhatsApp IE sobre la necesidad de tiempo suficiente para permitir el «compromiso con la Comisión», el CEPD señala que el proyecto de decisión de la AC IE contiene una evaluación exhaustiva, orientaciones y comentarios, suficientemente claros y precisos para permitir a WhatsApp IE cumplir sus obligaciones de conformidad con las disposiciones específicas sobre transparencia (artículos 12 a 14 del RGPD) y teniendo en cuenta el principio de responsabilidad proactiva (artículo 5, apartado 2, del RGPD), con una mínima necesidad de interactuar con la AC IE para ejecutar la solicitud.
262. Por lo que se refiere al argumento planteado por la AC IE, relativo al hecho de que el incumplimiento de la orden constituiría una infracción separada del RGPD y daría lugar al riesgo de que se tomaran nuevas medidas contra WhatsApp IE, si bien es cierto que el incumplimiento de una orden constituye una infracción separada del RGPD (de conformidad con el artículo 83, apartado 6, del RGPD), en esta fase es especulativo si se producirá esta situación.
263. En vista de lo anterior, el CEPD decide que la AC IE debe modificar su proyecto de decisión para reducir el plazo de seis meses para el cumplimiento a un período de tres meses.

#### *8.4.2.2 Sobre otras cuestiones relativas a la orden de poner en conformidad el tratamiento*

264. En cuanto a la objeción de la AC HU en la que plantea que no es adecuado facilitar información a no usuarios a través del sitio web, la AC HU plantea que incluir la información en el sitio web de WhatsApp no es el «método adecuado para facilitar información», ya que es posible que los no usuarios no conozcan la existencia del servicio y, por tanto, no se espera que busquen la información en el sitio web. Así pues, WhatsApp IE «no puede demostrar [...] que los no usuarios conozcan la política de privacidad» <sup>271</sup>.
265. El CEPD observa que la AC IE ha tenido en cuenta en su proyecto de decisión que es improbable que los no usuarios tengan «motivos para visitar el sitio web de WhatsApp» <sup>272</sup>. Así, según la AC IE, «WhatsApp debe considerar detenidamente la ubicación y la colocación de dicho anuncio público para garantizar que sea conocido y accesible para un público lo más amplio posible de no usuarios» y que «la información sobre transparencia que no sea para el usuario debe presentarse por separado (mediante una notificación separada, o una sección separada dentro de la política de privacidad existente, o de otro modo) a la información sobre transparencia orientada al usuario con el fin de garantizar que sea lo más fácil posible para los no usuarios conocer esta información y acceder específicamente a ella» <sup>273</sup>.
266. El CEPD reconoce que muchos interesados que no hacen un uso activo de los servicios de WhatsApp podrían no visitar el sitio web de WhatsApp para obtener información sobre el tratamiento de datos que no sean de usuarios. Sin embargo, habida cuenta de los argumentos aducidos y de que el proyecto de decisión ya ordena a WhatsApp IE que considere detenidamente la ubicación de la publicación de la notificación a los no usuarios, el CEPD no contempla la necesidad de modificar el proyecto de decisión. Esto es sin perjuicio de posibles evaluaciones que se puedan requerir del CEPD en otros asuntos, incluso con las mismas partes, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decisión en cuestión y las objeciones formuladas por las ACI.

---

<sup>270</sup> Esto está en consonancia con el plazo de cumplimiento propuesto inicialmente por la AC IE para las acciones relacionadas con los datos de los usuarios. Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 102.

<sup>271</sup> Objeción de la AC HU, p. 5.

<sup>272</sup> Proyecto de decisión, apartado 158.

<sup>273</sup> Proyecto de decisión, apartados 158 y apéndice C.

267. En vista de lo anterior, el CEPD decide que la AC IE no está obligada a modificar su proyecto de decisión sobre la base de la objeción formulada por la AC HU con respecto a la orden de facilitar la información a los no usuarios.
268. Por lo que se refiere a la objeción de la AC NL relativa a la modificación de las políticas que sería necesaria para que WhatsApp IE subsanase la infracción del artículo 14 del RGPD, el CEPD ordena a la AC IE que garantice que la orden de poner en conformidad el tratamiento, en la medida en que abarque la infracción del artículo 14 del RGPD, refleje claramente el alcance ampliado de la infracción de esta disposición, tal como se describe en la sección 7.4.4.2 anterior (es decir, su relación con datos ajenos a los usuarios tras la aplicación del procedimiento de *lossy hashing*).

## 9 SOBRE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS, EN PARTICULAR, LA MULTA ADMINISTRATIVA

### 9.1 Cuestiones preliminares: el volumen de negocio del ejercicio anterior

#### 9.1.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

269. Tras determinar una horquilla propuesta para el importe de la multa, el proyecto de decisión se remite al artículo 83, apartado 5, del RGPD, que establece el importe máximo de cualquier multa que pueda imponerse en relación con determinados tipos de infracción<sup>274</sup>. Se considera que WhatsApp IE y Facebook, Inc. están incluidas en el concepto de «empresa». En consecuencia, el límite máximo correspondiente se calcula en función del volumen de negocio anual mundial de la empresa en su conjunto, y no del responsable o encargado del tratamiento de que se trate. El proyecto de decisión concluye que la multa propuesta no supera el «límite» aplicable a las multas establecido en el artículo 83, apartado 5, del RGPD, calculado con referencia al volumen de negocio combinado de Facebook, Inc. y WhatsApp IE para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019 (estimado en aproximadamente ██████████)<sup>275</sup>.

#### 9.1.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

270. La **AC DE** planteó una objeción relativa a distintos aspectos del modo en que el proyecto de decisión se aproxima al volumen de negocio del ejercicio anterior en el presente caso.
271. En primer lugar, la AC DE consideró que «[según] el informe trimestral IV/2019, los ingresos totales de Facebook Inc. ascendieron a 70 700 millones USD. De conformidad con el considerando 150 del RGPD, el concepto de empresas establecido en los artículos 101 y 102 del TFUE es pertinente. Por tanto, debe aplicarse la doctrina de la «unidad económica única». Una empresa de estas características puede estar constituida por varias personas jurídicas. En consecuencia, el volumen de negocio global de la unidad económica única es clave y constituye un punto de referencia para evaluar y determinar si una multa es efectiva, proporcionada y disuasoria»<sup>276</sup>. Esta objeción considera que el proyecto de decisión debe modificarse para que el volumen de negocio reflejado en la parte 4 sea el de todo el grupo Facebook.
272. En segundo lugar, la AC DE alegó que el volumen de negocio reflejado en la parte 4 del proyecto de decisión debía modificarse para adaptarlo al volumen de negocio del ejercicio que finalizó el 31 de

---

<sup>274</sup> Proyecto de decisión, apartado 776. WhatsApp está de acuerdo con la opinión de la AC IE sobre este asunto. Alegaciones al proyecto complementario, apartado 18.5.

<sup>275</sup> Proyecto de decisión, apartados 777 a 799, con énfasis en el apartado 797.

<sup>276</sup> Objeción de la AC DE, p. 13.

diciembre de 2020. La AC DE explicó que «el hecho a partir del cual se determina el “año anterior” es la decisión de imposición de multas de la Autoridad de Control, no el caso que constituye la infracción. Se espera que la decisión del CPD se tome en 2021. Por tanto, el ejercicio económico anterior es el año natural 2020, con lo que deben tenerse en cuenta sus valores. Las cifras financieras clave comunicadas por el grupo durante el ejercicio indican que los ingresos anuales de 2020 podrían ser al menos un 15 % superiores a los ingresos anuales de 2019. Debido a diferencias tan significativas a lo largo del año, las cifras más antiguas tampoco pueden utilizarse por razones prácticas»<sup>277</sup>.

273. Por último, en su objeción, la AC DE alegó que el volumen de negocio debía tenerse en cuenta para determinar el importe de la multa, añadiendo que «los elevados resultados anuales (beneficios) y la elevada rentabilidad de la empresa no se tienen en cuenta de manera perceptible al calcular las multas. Sin embargo, la sensibilidad respecto a las sanciones se ve influida significativamente por el nivel de retorno y debe tenerse en cuenta para alcanzar el objetivo de disuasión específico. En nuestra opinión, a la hora de fijar una multa efectiva en el sentido del artículo 83, apartado 1, del RGPD, debe concederse un peso bastante significativo a la sensibilidad a las sanciones. Este requisito no se cumple suficientemente en el proyecto de decisión»<sup>278</sup>.
274. La AC DE observó que «los ingresos globales anuales previstos del grupo Facebook en torno a los 81 000 millones USD en 2020 (70 700 millones USD + 15 %) son muy superiores a los [REDACTED] estimados», añadiendo que la referencia a cifras incorrectas inferiores podría afectar a la eficacia de las medidas<sup>279</sup>.

### 9.1.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

275. En su respuesta colectiva, la AC IE señaló que el objeto de la objeción relativa al volumen de negocio del ejercicio anterior entra en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 24, del RGPD y lo consideró pertinente y motivado<sup>280</sup>.
276. Si bien la posición final adoptada por la AC IE era no seguir ninguna de las objeciones<sup>281</sup>, en la respuesta colectiva la AC IE estuvo de acuerdo con la AC DE en relación con la aplicación de la doctrina de la unidad económica única por parte de las autoridades de control cuando se imponen multas administrativas a una empresa, de conformidad con el artículo 83 y el considerando 150 del RGPD. La parte 4 del proyecto de decisión (apartado 797) se refería al volumen de negocio combinado de Facebook, Inc. y WhatsApp IE. La AC IE propuso «modificar esta cifra para reflejar el volumen de negocio combinado de todo el grupo de empresas Facebook, Inc., tal como exige la oposición de la AC alemana (federal)»<sup>282</sup>.
277. Sobre la aplicación del «ejercicio anterior», la AC IE señaló que, en el presente caso, el proyecto de decisión se distribuyó a las ACI el 24 de diciembre de 2020, por lo que la AC IE no pudo reflejar el volumen de negocio de 2020 en el proyecto de decisión<sup>283</sup>. El proyecto de decisión registró la información financiera más actualizada disponible en la fecha en que se distribuyó a las ACI de conformidad con el artículo 60, apartado 3, del RGPD («la fecha de inicio del proceso de codecisión»)

---

<sup>277</sup> Objeción de la AC DE, p. 13.

<sup>278</sup> Objeción de la AC DE, p. 13 y 16.

<sup>279</sup> Objeción de la AC DE, p. 13-14.

<sup>280</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 62.

<sup>281</sup> Véase el apartado 13 anterior.

<sup>282</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 63.a.i.

<sup>283</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 64.b.ii.

<sup>284</sup>. La AC IE añadió que la ACP «no está autorizada a modificar unilateralmente su proyecto de decisión una vez que haya sido distribuido a las ACI de conformidad con el artículo 60, apartado 3» <sup>285</sup>.

278. En la respuesta colectiva, la AC IE propuso el siguiente planteamiento: «En la medida en que sea necesario en el [Proyecto de decisión], la AC IE utilizará la información financiera más actualizada a efectos del cálculo del límite máximo propuesto para la multa propuesta. Este sigue siendo el volumen de negocio correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019. Esta cifra servirá de estimación provisional del volumen de negocio del ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2020. Antes de la decisión final, la AC IE obtendrá de WhatsApp el volumen de negocio actualizado correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2020. Esta cifra se utilizará para calcular el límite máximo en la decisión final. En consecuencia, en el momento en que se adopte la decisión final, la AC IE aplicará el volumen de negocio del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2020 para realizar sus cálculos en la parte 4» <sup>286</sup>.
279. Por lo que se refiere al análisis del volumen de negocio a la hora de determinar el importe de la multa, la respuesta colectiva indica inicialmente que «el volumen de negocio solo es pertinente a efectos del límite máximo de las multas», precisando posteriormente que «el artículo 83, apartado 2, no exige que se tenga en cuenta el volumen de negocio de la empresa afectada. De hecho, el volumen de negocio es principalmente relevante para el cálculo del límite máximo de multas aplicable, de conformidad con el artículo 83, apartados 4 a 6. El aumento del volumen de negocio registrado en el Proyecto colectivo no tendrá ningún efecto en el cálculo de la multa propiamente dicha en este caso» <sup>287</sup>.
280. En relación con los ingresos globales anuales previstos mencionados en la objeción, la AC IE no está de acuerdo «en la medida en que la AC DE sugiere que la AC IE podría o debería identificar el volumen de negocio pertinente mediante hipótesis y cifras estimadas [...]. Como regulador legal, la AC IE está obligada a adoptar un enfoque basado en pruebas para su toma de decisiones y a adherirse a procedimientos justos y a aplicarlos. La formulación o adopción de hipótesis, en particular en relación con las características de un proceso de toma de decisiones prescritas por ley, no es coherente con el RGPD ni con la obligación general de que los responsables de la toma de decisiones por ley lleven a cabo sus investigaciones de manera justa y transparente» <sup>288</sup>.

#### 9.1.4 Análisis del CEPD

##### 9.1.4.1 Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas

281. El CEPD recuerda que el mecanismo de coherencia también puede emplearse para fomentar una aplicación coherente de las multas administrativas <sup>289</sup>.
282. En su objeción sobre el volumen de negocio del ejercicio anterior aplicado en el proyecto de decisión, la **AC DE** considera que el proyecto de decisión debe modificarse en relación con el volumen de negocio pertinente de la empresa, la determinación del ejercicio anterior y la consideración del volumen de

---

<sup>284</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 64.b.iii.

<sup>285</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 64.b.i.

<sup>286</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 64.b.iii. La posición final de la AC IE era la de no atenerse a las objeciones, como se ha aclarado en el apartado 13.

<sup>287</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartados 62 y 64.c.i.

<sup>288</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 64.c.i.

<sup>289</sup> Véase el considerando 150 del RGPD; Directrices sobre OPM, apartado 34, y Directrices sobre el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD, apartado 91.

negocio en el cálculo de la multa <sup>290</sup>. Esta objeción se refiere a «si la acción prevista en el proyecto de decisión se ajusta al RGPD» <sup>291</sup>. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción es pertinente.

283. La objeción también puede considerarse motivada, ya que la AC DE señaló supuestos errores en el proyecto de decisión derivados de la cifra de ingresos utilizada y del ejercicio considerado, lo que a su vez llevó a que la multa propuesta no cumpliera su objetivo como medida correctiva. El cambio propuesto en la objeción tiene por objeto garantizar que la multa sea efectiva, disuasoria y proporcionada, tal como exige el artículo 83, apartado 1, del RGPD. La posición de WhatsApp IE es que la objeción de la AC DE no está suficientemente motivada para cumplir el umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD, alegando que i) no está respaldada por ningún argumento jurídico fundamentado y ii) no demuestra un riesgo para los derechos y las libertades de los interesados <sup>292</sup>. El CEPD considera que la objeción demuestra claramente la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión, ya que afirma que utilizar la cifra de ingresos equivocada constituye un precedente peligroso, que comprometen la eficacia de las sanciones también para casos futuros <sup>293</sup>. El CEPD considera que esta objeción planteada por la AC DE cumple el umbral establecido en el artículo 4, apartado 24, del RGPD.

284. Al alegar que la objeción de la AC DE no está motivada, WhatsApp IE afirma que «el volumen de negocio solo es pertinente para determinar el importe máximo de la multa que puede imponerse legalmente y no el importe de la multa», por lo que la objeción se refiere únicamente a un importe máximo teórico, que «no podría dar lugar a una multa más elevada, ni siquiera aunque se considerase que existe un riesgo significativo porque la multa no es lo suficientemente elevada (lo que WhatsApp Ireland refuta)» <sup>294</sup>. El CEPD señala que existe un desacuerdo entre la ACP y la ACI precisamente sobre si el volumen de negocio solo es pertinente para determinar el importe máximo de la multa que puede imponerse legalmente, o si también es potencialmente pertinente para el cálculo del importe de la multa. Además, el desacuerdo sobre la cifra del volumen de negocio solo podría descartarse como puramente hipotético si:

- no se incluyeron infracciones adicionales en ninguna objeción aceptada como pertinente y motivada; y también

- el cálculo y el importe de la multa no se incluyeron en ninguna objeción aceptada como pertinente y motivada.

285. El resto de argumentos presentados por WhatsApp IE abordan el fundamento de las objeciones, no si son pertinentes y motivadas <sup>295</sup>, por lo que el CEPD no está convencido en cuanto a la evaluación de si se cumple el propio umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD.

---

<sup>290</sup> Objeciones de la AC DE, p. 12-14 y 15-17.

<sup>291</sup> Directrices sobre OPM, apartado 32.

<sup>292</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 29 y 30.

<sup>293</sup> Objeciones de la AC DE, p. 12-14 y 15-17.

<sup>294</sup> Por este motivo, «WhatsApp Ireland no ve cómo esta objeción demuestra claramente la importancia de los riesgos que plantea el Proyecto colectivo, dado que la AC de Alemania (federal) solo ha identificado riesgos abstractos e infundados». Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 30.3, 30.6 y 30.7

<sup>295</sup> WhatsApp considera que las razones expuestas en la objeción de la AC DE carecen de fundamento de hecho, son erróneas o carecen de pertinencia (alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 29 y 30). El CEPD entiende estas consideraciones como argumentos sobre el fondo. La alegación de WhatsApp no refuta que la objeción de la AC DE alega riesgos asociados al proyecto de decisión que afectan a los interesados, sugiere cambios específicos en el proyecto de decisión y explica por qué está justificado en su opinión.

Determinación del volumen de negocio pertinente de la empresa

286. La AC DE formuló una objeción alegando que, si la ACP consideró que Facebook Inc. y WhatsApp IE eran la empresa, debería utilizarse el volumen de negocio global de la unidad económica única en el contexto del artículo 83 del RGPD, en lugar del volumen de negocio combinado de Facebook Inc. y WhatsApp IE únicamente<sup>296</sup>. Aunque la posición final adoptada por la AC IE era no seguir ninguna de las objeciones<sup>297</sup>, en su respuesta colectiva, la AC IE expresó su intención de modificar esta cifra para reflejar el volumen de negocio combinado de todo el grupo de empresas Facebook Inc.<sup>298</sup>.
287. El CEPD señala que la AC IE había comunicado su evaluación del concepto de empresa a WhatsApp IE, incluida la solicitud presentada en el contexto del artículo 83 del RGPD. La AC IE solicitó a WhatsApp IE que pusiera este asunto en conocimiento de «cualquier empresa matriz o de control que pudiera ser necesaria para abordar plenamente las cuestiones planteadas»<sup>299</sup>. WhatsApp IE confirmó haber puesto la carta de la AC IE y su respuesta a la atención del personal de WhatsApp Inc. y Facebook, Inc. de forma voluntaria, señalando que ni WhatsApp Inc. ni Facebook, Inc. son partes en la investigación<sup>300</sup>. WhatsApp IE expresó la opinión de que «la «empresa» pertinente a efectos de los artículos 83, apartados 4 a 6, del RGPD es WhatsApp Ireland únicamente», añadiendo que «no está de acuerdo con el enfoque [AC IE] para evaluar si una entidad está en condiciones de ejercer una «influencia decisiva» en el «comportamiento de WhatsApp Ireland en el mercado» en el contexto del RGPD»<sup>301</sup>. WhatsApp IE alegó que la interpretación y aplicación de los conceptos del Derecho de la competencia de «empresa» e «influencia decisiva» sobre «conducta en el mercado», en el contexto normativo muy diferente del RGPD, plantea cuestiones que pueden requerir una consideración judicial<sup>302</sup>.
288. Si bien la AC DE no cuestiona la calificación de Facebook Inc. y WhatsApp IE como empresa única, el CEPD observa que existe desacuerdo entre la ACP y la ACI sobre el importe del volumen de negocio que debe tenerse en cuenta para esta unidad económica única.
289. Sobre esta cuestión específica, y de conformidad con el considerando 150 del RGPD, el CEPD considera que la jurisprudencia del TJUE en el ámbito del Derecho de competencia es pertinente a la hora de evaluar el volumen de negocio que debe tenerse en cuenta en el contexto del artículo 83 del RGPD, concretamente para la verificación del límite máximo del importe de la multa con arreglo al artículo 83, apartados 4 a 6 del RGPD.
290. En primer lugar, según jurisprudencia consolidada del TJUE y como recordó la AC IE en su proyecto de decisión<sup>303</sup>, cuando se constata que una sociedad matriz y su filial forman una única empresa en el sentido de los artículos 101 y 102 del TFUE, esto significa que el comportamiento de la filial puede

---

<sup>296</sup> Objeción de la AC DE, p. 12-13.

<sup>297</sup> Véase el apartado 13 anterior.

<sup>298</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartados 63.a.i. y 65.

<sup>299</sup> Proyecto de decisión, apartados 793-794.

<sup>300</sup> Carta de 1 de mayo de 2020 de WhatsApp a la AC IE, en respuesta a la carta de 24 de abril de 2020 de la AC IE a WhatsApp sobre el concepto de empresa.

<sup>301</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 31.2.

<sup>302</sup> Alegaciones de WhatsApp al proyecto complementario, apartados 18.5 a 18.9 (en particular, 18.6.D y 18.7).

<sup>303</sup> Proyecto de decisión, apartado 779.

imputarse a la sociedad matriz, sin tener que demostrar la implicación personal de esta última en la infracción. Concretamente, la sociedad matriz puede ser considerada responsable de la multa <sup>304</sup>.

291. En segundo lugar, el TJUE ha dictaminado que cuando una sociedad matriz y su filial constituyen la única empresa considerada responsable de la infracción cometida por la filial, el volumen de negocio total de sus empresas que lo componen determina la capacidad financiera de la empresa única en cuestión <sup>305</sup>. Por lo que se refiere a la sociedad matriz que dirige un grupo, el TJUE especificó que las cuentas consolidadas de la sociedad matriz son pertinentes para determinar su volumen de negocio <sup>306</sup>. En el caso que nos ocupa, esto implica que el volumen de negocio consolidado del grupo encabezado por Facebook Inc. es pertinente.
292. En vista de lo anterior y teniendo en cuenta que la AC IE calificó a Facebook Inc. y WhatsApp IE como una única empresa en el proyecto de decisión, el CEPD decide que la AC IE debe modificar su proyecto de decisión para tener en cuenta el volumen de negocio total de todas las empresas que integran la empresa única a efectos del artículo 83 del RGPD.

#### Pertinencia del volumen de negocio para el cálculo de la multa

293. En cuanto a la discrepancia entre la AC IE y la AC DE sobre el papel que podría desempeñar la cifra de volumen de negocio en el cálculo del importe de la multa, el CEPD señala que esta cuestión está inextricablemente ligada a las objeciones que giran en torno al carácter efectivo, disuasorio y proporcionado de la multa con arreglo al artículo 83, apartado 1, del RGPD. En consecuencia, el fundamento de este aspecto de la objeción de la AC DE se examina en la sección 9.3.4.2 <sup>307</sup>.

#### Ejercicio anterior

294. El CEPD observa que, para el cálculo de la multa, la AC IE tiene en cuenta el volumen de negocio anual global en el ejercicio anterior a su proyecto de decisión <sup>308</sup>. A este respecto, la AC DE sostiene que el ejercicio económico que debe tenerse en cuenta es el anterior a la decisión final de la ACP <sup>309</sup>. Dado que no se discute que la expresión «ejercicio anterior» hace referencia a la decisión de la ACP, el CEPD centrará su evaluación en si el punto de referencia de dicha decisión debe ser el proyecto o la decisión definitiva.
295. En el ámbito del Derecho de la competencia, el TJUE ha aclarado el significado de «ejercicio económico anterior» en relación con la facultad otorgada a la Comisión Europea de imponer multas a las empresas en aplicación del artículo 23 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 <sup>310</sup>. Por regla general, el importe máximo

---

<sup>304</sup> Akzo Nobel y otros c. Comisión Europea (asunto C-97/08 P, sentencia de 10 de septiembre de 2009), ECLI:EU:C:2009:536, apartados 58-61.

<sup>305</sup> Véanse, entre otros, Groupe Gascogne SA contra Comisión Europea (asunto C-58/12 P, sentencia de 26 de noviembre de 2013), ECLI:EU:C:2013:770, apartados 51-56; ENI SpA / Comisión Europea (C-508/11 P, sentencia de 8 de mayo de 2013), ECLI:EU:C:2013:289, § 109; Siemens Österreich et VA Tech Transmission & Distribution / Comisión Europea (asuntos acumulados T-122/07 a T-124/07, sentencia de 3 de marzo de 2011), ECLI:EU:T:2011:70, apartados 186-187.

<sup>306</sup> Groupe Gascogne SA c. Comisión Europea (asunto C-58/12 P, sentencia de 26 de noviembre de 2013), ECLI:EU:C:2013:770, apartados 52-57.

<sup>307</sup> Véase el apartado 405 y siguientes.

<sup>308</sup> Proyecto de decisión, apartado 797.

<sup>309</sup> Objeción de la AC DE, p. 13.

<sup>310</sup> Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado. El artículo 23, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1/2003 dispone que «la Comisión, mediante decisión, podrá imponer a las empresas y asociaciones de empresas multas de un máximo del 1 % del volumen de negocio total del ejercicio financiero anterior [...]».

de la multa «debe calcularse sobre la base del volumen de negocio realizado durante el ejercicio financiero anterior a la Decisión de la Comisión [Europea]»<sup>311</sup>.

296. La AC IE señala que, en lo que respecta al procedimiento de ventanilla única, «la ACP no es el único responsable de la toma de decisiones; por el contrario, está obligado a colaborar con las ACI a través del proceso descrito en el artículo 60 del RGPD. Este proceso establece períodos de consulta y un mecanismo adicional para la resolución de las discrepancias sobre las que no puede alcanzarse un consenso. La consecuencia práctica de ello es la posibilidad de que transcurra mucho tiempo entre la circulación original del proyecto de decisión de la ACP y la adopción de la decisión final»<sup>312</sup>. El CEPD admite que el procedimiento de ventanilla única incluido en el artículo 60 del RGPD difiere del procedimiento aplicable a la Comisión Europea en el ámbito del Derecho de competencia. Sin embargo, en ambos casos es cierto que la multa solo se produce en un momento, a saber, en el momento en que se adopta la decisión final.
297. Al mismo tiempo, la ACP está obligada a difundir un proyecto completo de decisión, incluido, en su caso, un importe de multa, cuando inicie el procedimiento de consulta de conformidad con el artículo 60, apartado 3, del RGPD. La AC IE propuso mantener en su proyecto de decisión una referencia al volumen de negocio del ejercicio económico que finalizó el 31 de diciembre de 2019, que era la información financiera más actualizada disponible para determinar el volumen de negocio pertinente, en el momento en que el proyecto de decisión se distribuyó a las ACI de conformidad con el artículo 60, apartado 3, del RGPD. La AC IE puntualizó que «[esa] cifra funcionará como una estimación provisional del volumen de negocio del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2020. Antes de la decisión final, la AC IE obtendrá de WhatsApp el volumen de negocio actualizado correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2020. Esta cifra se utilizará para calcular el límite máximo en la decisión final. En consecuencia, en el momento en que se adopte la decisión final, la AC IE aplicará el volumen de negocio del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2020 para realizar sus cálculos en la parte 4»<sup>313</sup>.
298. A la luz de lo anterior, el CEPD decide que la fecha de la decisión final adoptada por la ACP de conformidad con el artículo 65, apartado 6, del RGPD es el acontecimiento a partir del cual debe tenerse en cuenta el ejercicio económico anterior. El CEPD está de acuerdo con el planteamiento adoptado por la AC IE para el presente asunto de incluir en el proyecto de decisión una cifra de volumen de negocio provisional basada en la información financiera más actualizada disponible en el momento de su distribución a las ACI de conformidad con el artículo 60, apartado 3, del RGPD<sup>314</sup>.

---

<sup>311</sup> Laufen Austria AG / Comisión Europea (asunto C-637/13 P, sentencia de 26 de enero de 2017) ECLI:EU:C:2017:51, apartado 48; YKK Corporation e.a. / Comisión Europea (C-408/12 P, sentencia de 4 de septiembre de 2014) ECLI:EU:C:2014:2153, apartado 64. El TJUE ha dictaminado que, en determinadas situaciones, el volumen de negocio del año anterior a la decisión de la Comisión Europea de imponer una multa no proporciona ninguna indicación útil sobre la situación económica real de la empresa afectada y sobre el nivel adecuado de la multa que debe imponerse a dicha empresa. En tal situación, la Comisión Europea tiene derecho a referirse a otro ejercicio económico para poder evaluar correctamente los recursos financieros de dicha empresa y garantizar que la multa tenga un efecto disuasorio suficiente y proporcionado. Véase el punto 1. garantovaná a.s. contra Comisión Europea (asunto C-90/13, sentencia de 15 de mayo de 2014) ECLI:EU:C:2014:326, apartados 16-17; Britannia Alloys & Chemicals / Comisión Europea (asunto C-76/06 P, sentencia de 7 de junio de 2007) ECLI:EU:C:2007:326, apartado 30.

<sup>312</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 64.b.i.

<sup>313</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 64.b.iii. La posición final de la AC IE era la de no atenerse a las objeciones, como se ha aclarado en el apartado 13.

<sup>314</sup> El artículo 60, apartado 6, del RGPD, que establece que la ACP y la ACI están vinculadas por el proyecto de decisión sobre el que (se considera) están de acuerdo, no se aplica en ningún caso a la presente situación.

## 9.2 La interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD

### 9.2.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

299. Al evaluar la multa, la AC IE consideró que las infracciones se refieren a infracciones simultáneas de los artículos 12, 13 y 14 del RGPD en el contexto del mismo conjunto de operaciones de tratamiento. Por tanto, y con referencia al artículo 83, apartado 3, del RGPD, la AC IE declaró en el proyecto de decisión que el importe de cualquier multa consiguiente no puede superar el importe especificado para la infracción más grave. La AC IE considera que la infracción del artículo 14 del RGPD en el contexto de los no usuarios es la más grave de las tres infracciones. Por esta razón, la AC IE decidió imponer únicamente una multa por la infracción del artículo 14 del RGPD, señalando que la multa que se imponga se limita al importe máximo especificado para la infracción del artículo 14 del RGPD <sup>315</sup>.

### 9.2.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

300. La **AC DE** planteó una objeción en relación con la interpretación de la AC IE del artículo 83, apartado 3, del RGPD. Según la AC DE, el enfoque de la AC IE no está en consonancia con la intención del legislador, ya que su resultado es que las infracciones menos graves se rechazan de hecho y solo se sanciona la infracción más grave; si bien la multa en sí solo puede calcularse sobre la base del máximo legal de la multa más elevada, el infractor debe ser declarado culpable expresamente de haber infringido varias disposiciones, ya que no declarar culpable al autor del resto de disposiciones infringidas afecta negativamente a la protección efectiva de los derechos y las libertades fundamentales.

\*\*\*

301. La **AC FR** planteó una objeción relativa al cálculo de las multas en caso de infracciones concurrentes. Según la AC FR, el artículo 83, apartado 3, del RGPD hace referencia al importe «total» de la multa, que se deriva de la suma de varios importes, mientras que la consecuencia de la lectura propuesta por la AC IE es que la multa impuesta a una organización que ha cometido varias infracciones es similar a la que se impondría en caso de una sola infracción. La AC FR añade que el proyecto de decisión implica que la multiplicidad de infracciones cometidas nunca se tendrá en cuenta a la hora de determinar la gravedad de la multa impuesta.

\*\*\*

302. Por último, la **AC PT** sostiene que la palabra «prevista» en el artículo 83, apartado 3, del RGPD se refiere al importe máximo de la multa para la infracción más grave prevista en abstracto en el RGPD. La interpretación de la AC IE dio lugar a la eliminación de dos multas y a la imposición únicamente de la tercera. No obstante, en caso de varias infracciones, deben aplicarse varias multas aun cuando el importe total de las multas no supere en su totalidad el límite máximo prescrito por el RGPD para el marco más grave de las que pueden movilizarse para cada infracción detectada.

### 9.2.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

303. Si bien la posición final de la AC IE era la de no seguir las objeciones, considera que las tres objeciones deben incluirse en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 24, del RGPD y estima que son suficientemente pertinentes y están suficientemente motivadas a efectos del artículo 4, apartado 24, del RGPD. No obstante, la AC IE señala que no existe una posición acordada, a nivel del CEPD, sobre la manera en que debe interpretarse y aplicarse el artículo 83, apartado 3, del RGPD. La AC IE sostiene

---

<sup>315</sup> Proyecto de decisión, apartado 774.

además que la forma en que otras autoridades de control han interpretado y aplicado esta disposición, en el contexto de anteriores decisiones del artículo 60 del RGPD, varía considerablemente <sup>316</sup>. La AC IE sostiene que tanto el sentido literal como la finalidad del artículo 83, apartado 3, del RGPD corroboran su interpretación de la disposición <sup>317</sup>. La AC IE sostiene que la redacción sugiere que la evaluación de la imposición de una multa y del importe de la multa debe llevarse a cabo con respecto a cada infracción individual que se haya comprobado que se ha producido en una investigación determinada <sup>318</sup>. La AC IE considera que la evaluación de la gravedad de la infracción no debe hacerse de manera abstracta (por referencia a la clasificación de la infracción en la jerarquía del artículo 83, apartado 4/5 del RGPD, sino más bien teniendo en cuenta las circunstancias individuales del caso en relación con el artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD <sup>319</sup>. La AC IE sostiene que, si el artículo 83, apartado 3, se concibe como otra disposición sobre el importe máximo de la multa, para aplicarse en escenarios complejos, el legislador lo habría colocado después del artículo 83, apartados 4-5 del RGPD en lugar de antes <sup>320</sup>.

304. Por lo que se refiere a la preocupación compartida de las AC DE, FR y PT de que el enfoque preferido por la AC IE «limitaría el importe máximo posible de la multa total de forma desproporcionada», obstaculizaría la «imposición de multas disuasorias» o «eliminaría en gran medida» el elevado nivel de sanciones previsto en el RGPD, la AC IE sostiene que el artículo 83, apartado 3, del RGPD está limitado en su aplicación y no se aplicará a todos los casos en los que se detecten múltiples infracciones, sino únicamente a los casos en que se hayan producido múltiples infracciones derivadas de «las mismas operaciones de tratamiento u operaciones vinculadas» <sup>321</sup>.
305. La AC IE también alegó que existe un requisito general para que una autoridad de control, de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del RGPD, garantice que «la imposición de multas administrativas con arreglo al [artículo 83 del RGPD] en relación con infracciones del [RGPD] [...] sea efectiva, proporcionada y disuasoria en cada caso individual» <sup>322</sup>. Esto significa que, independientemente del enfoque adoptado con respecto al artículo 83, apartado 3, del RGPD, las autoridades de control siempre deben garantizar que la multa resultante sea, en cada caso, «efectiva, proporcionada y disuasoria» <sup>323</sup>. La AC IE recordó que el legislador concedió a las autoridades de control una libertad considerable, en el marco prescrito por el artículo 83, apartado 2, del RGPD, para ponderar y cuantificar el nivel de la multa que cumpliría el requisito de que la multa resultante fuera «efectiva, proporcionada y disuasoria» en cualquier caso concreto <sup>324</sup>.
306. Según la AC IE, del mismo modo que es posible reducir una multa porque (ya sea por sí misma o junto con otras multas) la autoridad de control la considera desproporcionadamente elevada, una autoridad de control tiene libertad para aumentar cualquier multa propuesta que considere demasiado baja para ser eficaz o disuasoria en las circunstancias. El enfoque preferido por la AC IE no limita la capacidad de la autoridad de control para aumentar o reducir cualquier multa propuesta si, en las circunstancias del caso concreto, es poco probable que sea eficaz, proporcionado y disuasorio <sup>325</sup>.

---

<sup>316</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 67.

<sup>317</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72.

<sup>318</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, letra b), inciso i).

<sup>319</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, letra b), inciso iv).

<sup>320</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, letra b), inciso viii).

<sup>321</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, letra i), inciso i).

<sup>322</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, inciso i), inciso ii).

<sup>323</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, inciso i), inciso ii).

<sup>324</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, inciso i), inciso ii).

<sup>325</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, letra i), inciso iii).

307. Además, la AC IE señaló que el legislador, mediante el artículo 58, apartado 2, del RGPD, ha conferido una amplia gama de competencias correctoras a las AC. El artículo 58, apartado 2, letra i), del RGPD deja claro que puede imponerse una multa administrativa «además de, o en lugar de», el resto de medidas disponibles. Esto deja margen para que una AC considere la imposición de otras medidas (como la prohibición del tratamiento) además de una multa, en un caso en el que la autoridad de control pueda albergar dudas sobre el valor disuasorio de una multa propuesta <sup>326</sup>.
308. Por tanto, la AC IE no presentó ninguna propuesta de compromiso en su respuesta colectiva, ya que, si bien reconoció las preocupaciones planteadas por las AC DE, FR y PT, alegó que su análisis del artículo 83, apartado 3, del RGPD ya tiene en cuenta la lógica subyacente a dichas preocupaciones <sup>327</sup>.
309. Por lo que se refiere a la objeción de la AC DE, la AC IE señaló que, en su opinión, la sugerencia de que el enfoque de la AC IE dé lugar al «rechazo fáctico» de determinadas infracciones no es correcta: las conclusiones propuestas sobre varias infracciones del RGPD «no se ven afectadas en modo alguno por el enfoque de la AC IE con respecto al artículo 83, apartado 3, del RGPD, que se refiere únicamente a la determinación de la multa administrativa que debe imponerse» <sup>328</sup>.

#### 9.2.4 Análisis del CEPD

##### 9.2.4.1 Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas

310. La objeción de la **AC DE** relativa a la interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD es pertinente en la medida en que se refiere a la conformidad de la acción prevista con el RGPD. El CEPD también considera que la objeción está motivada, ya que la AC DE alega una supuesta interpretación errónea de la disposición pertinente, en particular señalando la intención del legislador de sancionar plenamente las infracciones. Sin embargo, la objeción demuestra la importancia de los riesgos que entraña el proyecto de decisión para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados. Concretamente, la AC DE destaca que el proyecto de decisión crea un peligroso precedente, ya que otros responsables del tratamiento también podrían exigir que las autoridades de control pasaran por alto otras infracciones. Como consecuencia de ello, la eficacia de las medidas y sanciones sería mucho menor en casos futuros, lo que supondría un riesgo significativo para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados afectados.
311. La objeción de la **AC FR** relativa a la infracción del artículo 83, apartado 3, del RGPD es pertinente, ya que un cambio en el método de cálculo daría lugar a la imposición de multas por cada una de las infracciones identificadas. El CEPD también considera la objeción motivada, ya que señala que el proyecto de decisión solo impondría una multa a una de las tres infracciones observadas, rebajando así el nivel de las multas administrativas y reduciendo los poderes correctivos de las AC y, por consiguiente, su capacidad para garantizar el respeto efectivo de la protección de los datos personales.
312. Por último, el CEPD también considera pertinente la objeción de la **AC PT** relativa a la infracción del artículo 83, apartado 3, del RGPD, ya que el cambio sugerido en la interpretación de dicho artículo daría lugar a la imposición de una multa por cada una de las infracciones detectadas. Además, la AC PT afirma que una aplicación efectiva del RGPD exige que no se menoscabe el régimen sancionador del RGPD y que el efecto disuasorio de la multa perdería una buena parte de su eficacia si en caso de infracciones múltiples solo se aplica el límite máximo específicamente establecido para una de las infracciones. El CEPD considera que este efecto disuasorio de las multas administrativas puede

---

<sup>326</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, letra i), inciso iv).

<sup>327</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 73.

<sup>328</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 69.

garantizar el cumplimiento del RGPD, contribuyendo así a un elevado nivel de protección de los derechos y las libertades de los interesados.

313. WhatsApp IE considera que ninguna de las objeciones relativas a la interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD está debidamente motivada y también sostiene que no cumplen el umbral de riesgo significativo establecido en el artículo 4, apartado 24, del RGPD. Por lo que respecta al razonamiento de las objeciones en esta subsección, WhatsApp IE sostiene que ninguna de ellas aporta una formulación o un razonamiento suficientes para apoyar una interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD distinta de la de la AC IE, lo que sugiere que tales interpretaciones serían contrarias al sentido literal del artículo 83, apartado 3, del RGPD <sup>329</sup>.
314. Por lo que se refiere a la situación de todas las objeciones analizadas en esta subsección, el CEPD las considera debidamente motivadas y recuerda que la evaluación del fundamento de la objeción se realiza por separado, una vez que se ha establecido que la objeción cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD <sup>330</sup>. En cuanto a los argumentos presentados en relación con el fondo de la objeción, el CEPD los tiene en cuenta en la sección 9.2.4.2.

#### *9.2.4.2 Evaluación en cuanto al fondo*

315. Todas las ACI alegaron en sus respectivas objeciones que no tener en cuenta infracciones distintas de la «infracción más grave» no está en consonancia con su interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD, ya que esto daría lugar a una situación en la que se sancionaría a WhatsApp IE de la misma manera por una infracción que por varias infracciones. Por otra parte, como se ha explicado anteriormente, la AC IE alegó que la evaluación de la imposición de una multa, y de su importe, debía llevarse a cabo con respecto a cada infracción individual constatada <sup>331</sup> y la evaluación de la gravedad de la infracción debía hacerse teniendo en cuenta las circunstancias individuales del caso <sup>332</sup>. La AC IE decidió imponer únicamente una multa por la infracción del artículo 14 del RGPD, considerándola la más grave de las tres infracciones <sup>333</sup>.
316. El CEPD observa que la AC IE identificó varias infracciones en el proyecto de decisión para las que especificó multas, a saber, infracciones del artículo 12, 13 y 14 del RGPD <sup>334</sup>, y posteriormente aplicó el artículo 83, apartado 3, del RGPD.
317. Además, el CEPD observa que WhatsApp IE estaba de acuerdo con el planteamiento de la AC IE en relación con la interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD <sup>335</sup>. En sus observaciones sobre las objeciones, WhatsApp IE también alegó que el enfoque de la AC IE no daba lugar a una restricción de la capacidad de la AC IE para detectar otras infracciones de otras disposiciones del RGPD o de su capacidad para imponer una multa muy significativa <sup>336</sup>. WhatsApp IE alegó que la interpretación alternativa del artículo 83, apartado 3, del RGPD sugerida por las ACI no es coherente con el texto ni la estructura del artículo 83 del RGPD y expresa su apoyo a la interpretación literal y teleológica de la disposición por parte de la AC IE <sup>337</sup>.

---

<sup>329</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 34.1 a 34.11.

<sup>330</sup> Véase la nota a pie de página n.º 21.

<sup>331</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, letra b), inciso i).

<sup>332</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 72, letra b), inciso iv).

<sup>333</sup> Proyecto de decisión, apartado 774.

<sup>334</sup> Proyecto de decisión, apartado 747.

<sup>335</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 35.1.

<sup>336</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 35.3.

<sup>337</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 35.6 a 35.12.

318. En este caso, la cuestión que debe decidir el CEPD es cómo influye en el cálculo de la multa la constatación de varias infracciones con arreglo al artículo 83, apartado 3, del RGPD.
319. El artículo 83, apartado 3, del RGPD establece que si «un responsable o encargado del tratamiento incumpliera, de forma deliberada o negligente, para las mismas operaciones de tratamiento u operaciones vinculadas, diversas disposiciones del presente Reglamento, la cuantía total de la multa administrativa no será superior a la cuantía prevista para las infracciones más graves».
320. En primer lugar, cabe señalar que el artículo 83, apartado 3, del RGPD se limita en su aplicación y no se aplicará a todos los casos en los que se constate la existencia de múltiples infracciones, sino únicamente a aquellos casos en los que se hayan producido infracciones múltiples como consecuencia de «las mismas operaciones de tratamiento u operaciones vinculadas».
321. El CEPD destaca que el objetivo general del artículo 83 del RGPD es garantizar que, para cada caso individual, la imposición de una multa administrativa por una infracción del RGPD sea efectiva, proporcionada y disuasoria. En opinión del CEPD, la capacidad de las AC para imponer tales multas disuasorias contribuye en gran medida a la ejecución y, por tanto, al cumplimiento del RGPD.
322. Por lo que se refiere a la interpretación del artículo 83, apartado 3, del RGPD, el CEPD señala que el principio del efecto útil exige que todas las instituciones otorguen plena fuerza y efecto al Derecho de la Unión<sup>338</sup>. El CEPD considera que el enfoque adoptado por la AC IE no daría plena fuerza y efectos a la ejecución y, por tanto, al cumplimiento del RGPD, y no estaría en consonancia con el objetivo antes mencionado del artículo 83 del RGPD.
323. De hecho, el enfoque seguido por la AC IE daría lugar a una situación en la que, en caso de varias infracciones del RGPD relativas a operaciones de tratamiento idénticas o vinculadas, la multa correspondería siempre al mismo importe que se identificaría si el responsable o el encargado solo hubiera cometido una infracción — la más grave. El resto de infracciones se descartarían en lo que respecta al cálculo de la multa. Dicho de otro modo, no importa que un responsable haya cometido una o varias infracciones del RGPD, ya que solo se tendría en cuenta una única infracción, la más grave, a la hora de evaluar la multa.
324. Con respecto al significado del artículo 83, apartado 3, del RGPD, el CEPD, teniendo en cuenta las opiniones expresadas por las ACI, señala que, en caso de varias infracciones, pueden determinarse varios importes. Sin embargo, el importe total no puede superar un límite máximo prescrito en abstracto por el RGPD. Más concretamente, la expresión «cuantía prevista para las infracciones más graves» hace referencia a los máximos legales de las multas con arreglo al artículo 83, apartados 4, 5 y 6 del RGPD. El CEPD observa que las Directrices para la aplicación y el establecimiento de multas administrativas a efectos del Reglamento (CE) n.º 2016/679<sup>339</sup> establecen que la «existencia de varias infracciones diferentes cometidas conjuntamente en un único caso concreto significa que la autoridad de control puede aplicar las multas administrativas a un nivel efectivo, proporcionado y disuasorio dentro del límite de la infracción más grave»<sup>340</sup>. Las directrices incluyen un ejemplo de infracción del artículo 8 y del artículo 12 del RGPD y hacen referencia a la posibilidad de que la AC aplique la medida correctiva dentro del límite establecido para la infracción más grave, es decir, en el ejemplo, los límites del artículo 83, apartado 5, del RGPD.

---

<sup>338</sup> Véase, entre otros, el asunto Antonio Muñoz y Cia SA y otros contra Frumar Ltd y otros (Asunto C-253/00, sentencia de 17 de septiembre de 2002) ECLI:EU:C:2002:497, sección 28 y la jurisprudencia citada.

<sup>339</sup> Directrices del Grupo de Trabajo del artículo 29 sobre la aplicación y la fijación de multas administrativas a efectos del Reglamento 2016/679, WP253, aprobadas el 3 de octubre de 2017 (ratificadas por el CEPD el viernes, 25 de mayo de 2018).

<sup>340</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 10.

325. La expresión «cuantía total» también se refiere a la interpretación descrita anteriormente. El CEPD señala que el legislador no incluyó en el artículo 83, apartado 3, del RGPD que el importe de la multa por varias infracciones vinculadas deba ser (exactamente) la multa especificada para la infracción más grave. En este sentido, la expresión «cuantía total» ya implica que deben tenerse en cuenta otras infracciones a la hora de evaluar el importe de la multa. Y ello a pesar de la obligación que incumbe a la AC que impone la multa de tener en cuenta la proporcionalidad de la multa.
326. Aunque la multa en sí no puede superar el máximo legal de la multa más elevada, el infractor seguirá siendo declarado explícitamente culpable de haber infringido varias disposiciones y estas infracciones deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar el importe de la multa final que se va a imponer. Por tanto, si bien el importe máximo legal de la multa viene determinado por la infracción más grave en relación con el artículo 83, apartados 4 y 5 del RGPD, las demás infracciones no pueden descartarse, sino que deben tenerse en cuenta a la hora de calcular la multa.
327. En vista de lo anterior, el CEPD ordena a la AC IE que modifique su proyecto de decisión sobre la base de las objeciones planteadas por la AC DE, AC FR y AC PT con respecto al artículo 83, apartado 3, del RGPD, y que también tenga en cuenta el resto de infracciones — además de la infracción más grave— a la hora de calcular la multa, con sujeción a los criterios del artículo 83, apartado 1, del RGPD, de eficacia, proporcionalidad y disuasión.

### 9.3 La aplicación de los criterios con arreglo al artículo 83, apartados 1 y 2 del RGPD

#### 9.3.1 Análisis de la ACP en el proyecto de decisión

##### La aplicación de los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 2, del RGPD

328. El proyecto de decisión explica que la AC IE tuvo en cuenta los criterios del artículo 83, apartado 2, del RGPD al decidir si debía imponer una multa administrativa y cómo determinar su importe <sup>341</sup>. Los elementos actualmente afectados por la controversia se analizaron en el proyecto de decisión del siguiente modo.
329. En lo que se refiere al cálculo de la multa, el proyecto de decisión analiza, en primer lugar, **la naturaleza, gravedad y duración de la infracción**, conforme al artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD <sup>342</sup>.
330. Desde el punto de vista de la **naturaleza**, la infracción principal de la investigación se refiere al derecho a la información, que según la AC IE es la piedra angular de los derechos del interesado, añadiendo que «el suministro de la información en cuestión constituye la esencia del derecho fundamental de la persona a la protección de sus datos personales, que se deriva de la libre voluntad y la autonomía de la persona para compartir sus datos personales en una situación voluntaria como la presente» <sup>343</sup>.
331. En cuanto a la **gravedad**, la AC IE tiene en cuenta un nivel muy significativo de incumplimiento de la información prescrita, remitiéndose a la constatación de que no se ha facilitado ninguna de las informaciones prescritas en el artículo 14 del RGPD a los interesados «no usuarios» y a la constatación de que la información facilitada a los interesados que son usuarios del servicio de WhatsApp es totalmente insuficiente <sup>344</sup>.

---

<sup>341</sup> Proyecto de decisión, apartados 649 a 746.

<sup>342</sup> Proyecto de decisión, apartados 649 a 684.

<sup>343</sup> Proyecto de decisión, apartados 652 y 746 a.

<sup>344</sup> Proyecto de decisión, apartados 655-657 y 746.a.

332. En cuanto a la **duración de la infracción**, la AC IE tiene en cuenta el período de infracción que se produce a partir del 25 de mayo de 2018, señalando que la política de privacidad investigada lleva una fecha de «última modificación» de 24 de abril de 2018 <sup>345</sup>.
333. El proyecto de decisión consideró que, en términos de **naturaleza, alcance y fines del tratamiento**, «el tratamiento de datos personales por parte de WhatsApp, tanto en el contexto de los usuarios como de los no usuarios, no es amplio», y añade que el objetivo del tratamiento está dirigido a lograr la conectividad de los usuarios. La AC IE considera que este factor no sirve para mitigar la vulneración del derecho a ser informado <sup>346</sup>.
334. El proyecto de decisión también tuvo en cuenta el **número de interesados afectados** y el **nivel de perjuicio** sufrido al concluir que un número muy elevado de interesados se vieron afectados como usuarios del servicio y un número extremadamente elevado de interesados se vieron afectados como no usuarios <sup>347</sup>.
335. En relación con la **intencionalidad o negligencia en la infracción**, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra b), del RGPD, la AC IE concluyó en su proyecto de decisión que debían clasificarse como negligentes. La AC IE consideró que la infracción del artículo 14 del RGPD demostraba un alto grado de negligencia y la tuvo en cuenta como factor agravante a efectos de la evaluación del artículo 83, apartado 2, del RGPD. Por lo que se refiere a las infracciones de los artículos 12 y 13 del RGPD, la AC IE señaló que, en el caso de «una organización de tamaño, alcance y disponibilidad de recursos internos y externos como WhatsApp, el incumplimiento del nivel de transparencia exigido es, en mi opinión, negligente», lo que refleja la negligencia de WhatsApp IE <sup>348</sup>.
336. En relación con el **grado de responsabilidad del responsable o del encargado del tratamiento**, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra d), del RGPD, el proyecto de decisión consideró otro factor agravante la falta total de suministro de la información requerida a los interesados en el caso de los no usuarios. En relación con las infracciones de los artículos 12 y 13 del RGPD, el proyecto de decisión considera que «mientras que el suministro del 59 % de la información prescrita a los usuarios atenúa en cierta medida la situación [...] WhatsApp estaba muy por debajo de lo que cabría esperar» <sup>349</sup>.
337. Por lo que se refiere a **otros factores agravantes o atenuantes**, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD, el proyecto de decisión evalúa, en particular, el impacto potencial que podría tener un enfoque más transparente en el crecimiento continuado de la base de usuarios de WhatsApp IE. La AC IE señala que, en el Proyecto complementario, consideró que «un enfoque más transparente de la función de «Contactos» representaría un factor de riesgo para el crecimiento continuado de la base de usuarios de WhatsApp» <sup>350</sup>. Sin embargo, dadas las explicaciones facilitadas en las alegaciones de WhatsApp al proyecto complementario, la AC IE considera que «ni yo ni WhatsApp podemos saber, hasta que se haya producido el suceso contingente, cuál de nosotros tiene razón sobre nuestra creencia relativa al probable impacto [...] de un enfoque más transparente» <sup>351</sup>.

---

<sup>345</sup> Proyecto de decisión, apartados 658 y 746.c.

<sup>346</sup> Proyecto de decisión, apartados 660-662.

<sup>347</sup> Proyecto de decisión, apartados 663 a 677 y 746.b.

<sup>348</sup> Proyecto de decisión, apartados 685-699 y 746 e-g.

<sup>349</sup> Proyecto de decisión, apartados 705-711 y 746.

<sup>350</sup> Proyecto de decisión, apartado 731.d.

<sup>351</sup> Proyecto de decisión, apartado 741.

Así pues, la AC IE concluye que «no es capaz de determinar dicho impacto y, por lo tanto, no es un factor agravante ni atenuante»<sup>352</sup>.

338. La evaluación de la ACP sobre los criterios del artículo 83, apartado 2, letras c), e), y f) a j), del RGPD no es objeto de controversia entre la ACP y las ACI<sup>353</sup>.

#### La aplicación de los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 1, del RGPD

339. El proyecto de decisión explica cómo consideró la AC IE los principios de eficacia, proporcionalidad y disuasión (artículo 83, apartado 1, del RGPD) a su vez. El proyecto de decisión consideró que, para que cualquier multa sea «efectiva», debe reflejar las circunstancias del caso concreto<sup>354</sup>. Además, el proyecto de decisión consideró que, para que una multa sea «disuasoria», debe disuadir tanto al responsable/encargado afectado como a otros responsables/encargados que lleven a cabo operaciones de tratamiento similares de repetir la conducta en cuestión<sup>355</sup>. Por último, por lo que se refiere al requisito de que toda multa sea «proporcionada», el proyecto de decisión afirma la necesidad de «ajustar el importe de cualquier multa propuesta al importe mínimo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por el RGPD»<sup>356</sup>. El proyecto de decisión también afirmaba que las multas propuestas «no exceden de lo necesario para garantizar el cumplimiento del RGPD, teniendo en cuenta el tamaño de la base de usuarios de WhatsApp, el impacto de las infracciones (individual y colectivamente) en la eficacia de los derechos de los interesados consagrados en el capítulo III del RGPD y la importancia de esos derechos en el contexto del RGPD y, de hecho, el sistema del Derecho de la UE en su conjunto, que hace que el derecho a la protección de los datos personales esté protegido por el Tratado»<sup>357</sup>.
340. La AC IE propone en el proyecto de decisión imponer una multa administrativa de entre 30 y 50 millones de euros<sup>358</sup>.

---

<sup>352</sup> Proyecto de decisión, apartado 745.

<sup>353</sup> Toda medida adoptada por el responsable del tratamiento para mitigar el perjuicio sufrido por los interesados, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra c), del RGPD, se analiza en los apartados 700 a 704 del proyecto de decisión. Cualquier infracción anterior pertinente por parte del responsable o encargado del tratamiento, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra e), del RGPD, se trata en los apartados 712 a 714 del proyecto de decisión. El grado de cooperación con la autoridad de control, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra f), se aborda en los apartados 715 a 719 del proyecto de decisión. Las categorías de datos personales afectados por la infracción, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra g), se abordan en el apartado 720 del proyecto de decisión. La forma en que la autoridad de control tuvo conocimiento de la infracción, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra h), del RGPD, se analiza en los apartados 721 a 724 del proyecto de decisión. Cuando las medidas a que se refiere el artículo 58, apartado 2, se hayan ordenado previamente contra el responsable o encargado del tratamiento de que se trate en relación con el mismo asunto, el cumplimiento de dichas medidas, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra i), del RGPD, se aborda en los apartados 725 a 727 del proyecto de decisión. La adhesión a códigos de conducta en virtud del artículo 40 o a mecanismos de certificación aprobados con arreglo al artículo 42, indicada en el artículo 83, apartado 2, letra j), del RGPD, se aborda en los apartados 728 a 730 del proyecto de decisión. Cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso, como los beneficios financieros obtenidos o las pérdidas evitadas, directa o indirectamente, de la infracción, de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD, se aborda en los apartados 731 a 745 del proyecto de decisión.

<sup>354</sup> Proyecto de decisión, apartado 748.

<sup>355</sup> Proyecto de decisión, apartado 749.

<sup>356</sup> Proyecto de decisión, apartado 750.

<sup>357</sup> Proyecto de decisión, apartado 750.

<sup>358</sup> Proyecto de decisión, apartados 747 y 774.

### 9.3.2 Resumen de las objeciones formuladas por las ACI

341. La **AC DE** planteó una objeción alegando que la multa propuesta por la ACP «apenas es perceptible para la empresa» y «no cumple los requisitos del artículo 83, apartado 1, del RGPD de ser eficaz, disuasoria y proporcionada»<sup>359</sup>.
342. Más específicamente, la AC DE argumenta que la multa no es disuasoria. En la objeción se recuerda que una sanción se puede considerar efectiva y disuasoria si es adecuada como medida preventiva general para disuadir al resto de responsables del tratamiento de cometer infracciones —y como medida preventiva especial— y también como medida preventiva especial para disuadir al infractor de cometer nuevas infracciones. La AC DE expresa su preocupación por el hecho de que otros responsables del tratamiento puedan orientar su cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos teniendo en cuenta el importe de la multa impuesta en el presente caso y lleguen a la conclusión de que ni siquiera un incumplimiento total de la legislación en materia de protección de datos daría lugar a multas administrativas significativas. La AC DE argumenta además que la sensibilidad a las sanciones, que se ve influida por el nivel de rentabilidad de la empresa, debe tener un peso bastante significativo.
343. La AC DE añade que la capacidad financiera de una empresa (en cuanto a volumen de negocio y beneficios) proporciona una indicación importante de los importes necesarios para lograr un efecto disuasorio. En el presente caso, la AC DE argumenta que el volumen de negocio y los beneficios de la empresa del grupo Facebook son tales que podría absorber fácilmente «varias multas con importes comparables antes de que la rentabilidad disminuya en 1 punto porcentual»<sup>360</sup>. La AC DE señala que Facebook Group es una empresa impulsada por el tratamiento de datos personales. La AC DE destaca que la multa debe tener un efecto disuasorio, en particular es necesario imponer una multa que tenga un impacto notable en los beneficios de la empresa, garantizando que las futuras multas por infracciones de la legislación en materia de protección de datos no se «descontarán» del tratamiento realizado por la empresa. A este respecto, la AC DE considera necesario un impacto de al menos varios puntos porcentuales del beneficio anual, no un «impacto» en el «rango inferior por mil», como se prevé en el proyecto de decisión, y cuestiona la imposición propuesta de una multa considerablemente por debajo del máximo legal y correspondiente a un porcentaje tan bajo de los ingresos.
344. Por último, la AC DE no está de acuerdo con la ponderación otorgada a los criterios enumerados en el artículo 83, apartado 2, del RGPD para el cálculo de la multa propuesta por la AC IE. La AC DE considera que el proyecto de decisión solo reconoce factores atenuantes limitados, al tiempo que considera que existe un nivel muy significativo de incumplimiento<sup>361</sup> que afecta a un gran número de interesados (326 millones de usuarios más 125 millones de no usuarios<sup>362</sup>). Por estas razones, la AC DE considera que cabría esperar una multa en la horquilla superior del posible nivel del 4 % de los ingresos del año anterior.

\*\*\*

345. La **AC PL** planteó una objeción alegando que el importe de la multa administrativa propuesta en el proyecto de decisión era insuficiente y no debía expresarse como una horquilla, sino como una cantidad fija. La objeción alega que el CPD modelizó la horquilla de 30-50 millones EUR en el proyecto de decisión a la luz de una multa impuesta a Google por la AC FR en 2019. Por tanto, la AC PL opina que la multa impuesta por la AC IE no tuvo en cuenta los distintos contextos fácticos y jurídicos del

---

<sup>359</sup> Objeción de la AC DE, p. 12 y 16.

<sup>360</sup> Objeción de la AC DE, p. 17.

<sup>361</sup> La objeción de DE se refiere al proyecto de decisión, apartado 655.

<sup>362</sup> La objeción de DE se refiere al proyecto de decisión, apartados 663 a 677.

presente asunto. Además, la AC PL consideró que la multa propuesta era demasiado baja, teniendo en cuenta el número afectado de usuarios y no usuarios de WhatsApp, así como el impacto de las infracciones. Por tanto, la AC PL concluyó que la multa propuesta en el proyecto de decisión no cumplía las normas de eficacia, proporcionalidad y disuasión de las multas administrativas exigidas por el RGPD.

\*\*\*

346. La **AC HU** planteó una objeción alegando que el proyecto de decisión no aborda adecuadamente el carácter intencionado de la infracción. La AC HU sostiene que el comportamiento de WhatsApp IE debería considerarse intencionado, sobre la base de los criterios de conocimiento y voluntad establecidos en las Directrices sobre multas administrativas. La AC HU establece una analogía con el ejemplo proporcionado en las Directrices relativas al comercio de datos personales con fines comerciales y considera que «no es casualidad que [WhatsApp] recopile datos personales, sino una decisión consciente para obtener beneficios» y, por tanto, el suministro de información incompleta a los interesados «probablemente se base en una decisión deliberada»<sup>363</sup>. En opinión de la AC HU, la incoherencia en la posibilidad de utilizar datos personales para la elaboración de perfiles y la publicidad personalizada también respalda el hecho de que WhatsApp IE actuó de mala fe. La AC HU añade que el proyecto de decisión es contradictorio a este respecto, ya que considera que WhatsApp IE actuó de buena fe, al tiempo que reconoce que «un enfoque más transparente de la Función de contacto representaría un factor de riesgo para el crecimiento continuado de la base de usuarios de WhatsApp»<sup>364</sup>. Por tanto, la AC HU considera que WhatsApp IE puede identificar claramente que existe un riesgo a la hora de informar plenamente a los interesados y podría decidir deliberadamente facilitar información incompleta.

347. En su objeción, la **AC HU** también considera que la multa propuesta es ineficaz, desproporcionada y no disuasoria, habida cuenta de su opinión sobre el carácter intencionado de la infracción, la falta de transparencia en la elaboración de perfiles de las personas físicas, el número de interesados afectados, la larga duración de la infracción y la gravedad del caso y su impacto en los derechos de los interesados. La AC HU también cuestiona la comparación realizada en el proyecto de decisión con la decisión de la AC FR contra Google LLC, y considera que, en este caso, el número de interesados afectados es significativamente mayor. Por estas razones, la multa debería estar más próxima al 4 % del volumen de negocio total anual a escala mundial.

\*\*\*

348. La **AC IT** planteó una objeción por considerar que algunos de los elementos en los que se basa el cálculo de la multa propuestos por la AC IE no se habían abordado adecuadamente<sup>365</sup>. En primer lugar, por lo que se refiere al carácter de la infracción, la AC IT alega que los elementos considerados por la AC IE apuntan a determinar que el comportamiento de WhatsApp IE no puede considerarse una mera negligencia. Concretamente, la AC IT señala una investigación previa de la AC NL, mencionada en el proyecto de decisión<sup>366</sup>, que concluyó que los datos de los no usuarios debían considerarse datos personales. Dado que el concepto de datos personales no ha cambiado desde entonces, la AC IT considera que «WhatsApp era plenamente consciente, mucho antes de la entrada en vigor del RGPD y antes de los cambios introducidos en 2018 en su política de privacidad, de que los datos en cuestión

---

<sup>363</sup> Objeción de la AC HU, p. 1.

<sup>364</sup> Objeción de la AC HU, p. 1-2. La objeción de la AC HU se refiere al proyecto de decisión, apartado 731.

<sup>365</sup> La objeción de la AC TI también menciona que la AC IE no explicó qué porcentaje del volumen de negocio global pertinente corresponde a la multa propuesta ni sobre qué motivos se calculó dicho porcentaje.

<sup>366</sup> Véanse, en particular, los apartados 687 y 688 del proyecto de decisión.

podían clasificarse como personales y, por tanto, estaban sujetos al requisito de información inequívoca y adecuada»<sup>367</sup>. La AC IT alega además que, en caso de que no existan elementos suficientes para considerar intencionada la conducta de WhatsApp IE, estos deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar su grado de responsabilidad.

349. En cuanto a los factores agravantes, la objeción planteada por la AC IT señala que la AC IE no mantiene en el proyecto de decisión, como factor agravante, la conclusión del informe final sobre la relación entre transparencia y el impacto en las políticas de WhatsApp destinadas a aumentar el número de usuarios de sus servicios. A este respecto, la AC IT considera que «los informes de los medios de comunicación han demostrado [...] que los cambios en la política de privacidad introducidos unilateralmente por WhatsApp están produciendo exactamente los efectos mencionados por la AC IE en su informe final»<sup>368</sup>. Además, la AC IT considera que la decisión de WhatsApp de retrasar la aplicación de la nueva política de privacidad es prueba de la preocupación de WhatsApp sobre el impacto negativo. Así pues, la objeción de la AC IT considera que los dos factores planteados deben tener un peso diferente y, por consiguiente, aumentar el importe de la multa.

### 9.3.3 Posición de la ACP respecto a las objeciones

350. En su respuesta colectiva, la AC IE señaló que el objeto de las objeciones relacionadas con la ponderación de los criterios del artículo 83, apartado 2, del RGPD entra en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 24, del RGPD. Sin embargo, la AC IE considera que las objeciones de la AC DE, HU, PL e IT no están suficientemente motivadas o que el razonamiento que las acompaña es erróneo. Así pues, la AC IE no considera que ninguna de estas objeciones cumpla el umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD<sup>369</sup>.
351. En cuanto a la objeción formulada por la **AC HU** sobre la calificación de las infracciones, la AC IE aclara, en primer lugar, que la cuestión del beneficio económico no se consideró parte de la evaluación del carácter de la infracción<sup>370</sup>. Por lo que se refiere a la analogía establecida por la AC HU, la AC IE sostiene que no hay nada en los hechos que respalde la hipótesis de la AC HU según la cual WhatsApp IE trata datos exclusivamente con fines de elaboración de perfiles y publicidad personalizada<sup>371</sup>. Además, la AC IE considera que el ejemplo citado por la AC HU no es aplicable a las circunstancias del caso<sup>372</sup>.
352. En cuanto a la declaración de la AC HU sobre la autocontradicción del proyecto de decisión, la AC IE alega que la declaración citada no tiene valor probatorio, ya que se ha sacado de contexto y constituía la opinión preliminar de la AC IE<sup>373</sup>. Además, la afirmación se hizo en respuesta a la pregunta abstracta sobre el impacto potencial de un enfoque más transparente y no implicaba una valoración subjetiva del propio pensamiento de WhatsApp IE en la materia<sup>374</sup>.
353. En cuanto a las razones aducidas por la AC HU que justifican un aumento de la multa, la AC IE considera que las conclusiones no respaldan la sugerencia de que WhatsApp IE trate datos personales con fines de elaboración de perfiles y que la duración de la infracción ya se haya considerado como parte de la evaluación del artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD<sup>375</sup>. En cuanto a la gravedad del caso y su

---

<sup>367</sup> Objeción de la AC IT, sección 2.b, p. 11.

<sup>368</sup> Objeción de la AC IT, sección 2.b, p. 11.

<sup>369</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 74.

<sup>370</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 80.a.

<sup>371</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 81.a.

<sup>372</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 81.b.

<sup>373</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 82.a.

<sup>374</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 82.a.

<sup>375</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 86.d.i.

impacto en los derechos de los interesados, la AC IE considera que ha evaluado y ponderado estos aspectos adecuadamente. Por lo que respecta a la infracción del artículo 14 del RGPD a los derechos de los no usuarios, la AC IE afirma que «los riesgos para los derechos y las libertades de las personas físicas son algo limitados en circunstancias en las que el impacto más significativo se produce en el momento en que un no usuario decide suscribirse al servicio » y «fuera de este escenario específico, los derechos que podrían ejercer los no usuarios son muy limitados»<sup>376</sup>. Por tanto, aunque la infracción del artículo 14 del RGPD es grave, no debe exagerarse su impacto para los no usuarios<sup>377</sup>.

354. Por último, por lo que se refiere a la referencia en el proyecto de decisión a la decisión de la AC FR mencionada por varias ACI, la respuesta colectiva aclara que solo se consideró retrospectivamente, una vez calculadas las multas, a fin de garantizar la coherencia general de la aplicación del RGPD<sup>378</sup>. A este respecto, la AC IE señala que, si bien el número de interesados afectados en este caso es mayor, el tratamiento examinado por la AC FR fue mucho más amplio y tuvo un impacto más significativo en los derechos y las libertades de los interesados afectados<sup>379</sup>.
355. En cuanto a la objeción de la **AC DE** sobre la ponderación otorgada a los criterios del artículo 83, apartado 2, del RGPD, la AC IE sostiene que el proyecto de decisión contiene una evaluación detallada de cada uno de los factores y que la AC IE ha evaluado y ponderado adecuadamente los criterios en las circunstancias de la investigación<sup>380</sup>. En cuanto a la alegación de la AC DE de que la multa apenas es perceptible para la empresa y otros responsables del tratamiento pueden tener esto en cuenta a la hora de decidir sobre sus prácticas de cumplimiento en materia de protección de datos, la AC IE sostiene que la AC DE «confunde excesivamente las funciones del responsable del tratamiento y la empresa de la que forma parte el responsable del tratamiento»<sup>381</sup>. En cuanto a la sensibilidad respecto a las sanciones, la AC IE sostiene que se trata de un principio del Derecho nacional alemán y no del Derecho de la UE, por lo que no procede aplicarlo<sup>382</sup>. Además, la AC IE subraya que «el artículo 83, apartado 2, del RGPD no identifica ningún requisito para que una AC lleve a cabo una evaluación del impacto que tendrá la multa propuesta en los márgenes de beneficio del responsable o encargado del tratamiento de que se trate»<sup>383</sup>. Por lo que se refiere al importe de la multa, la AC IE alega además que la AC HU y la AC DE han otorgado mayor importancia al volumen de negocio de la empresa de lo permitido o previsto en el artículo 83 del RGPD. La AC IE sostiene que, si bien el volumen de negocio es pertinente para calcular el importe máximo de la multa, los factores clave para determinar el intervalo de la sanción son los que figuran en el artículo 83, apartado 2, del RGPD<sup>384</sup>. La AC IE considera que esto es coherente con la posición según la cual las infracciones con arreglo al RGPD se pronuncian contra los responsables y encargados del tratamiento y no contra las empresas<sup>385</sup>.
356. En cuanto a la objeción formulada por la **AC IT**, la AC IE considera que la infracción no alcanza el umbral elevado exigido para calificar una infracción como de carácter intencionado<sup>386</sup>. En consecuencia, la AC IE considera que no puede atribuirse más peso a la investigación de 2012, ya que ello «introduciría un

---

<sup>376</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 85.b.i.

<sup>377</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 85.b.i.

<sup>378</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 95.

<sup>379</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 95.

<sup>380</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 84.b.i.

<sup>381</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 90.a.

<sup>382</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 96.a.

<sup>383</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 96.a.

<sup>384</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 89.b.

<sup>385</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 89.c.

<sup>386</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 83.a.

elemento de riesgo innecesario, en lo que respecta a la sostenibilidad jurídica y la defensibilidad (en caso de recurso ante los tribunales irlandeses) de la decisión que se adoptará en última instancia»<sup>387</sup>.

357. En cuanto al otro factor agravante planteado por la AC IT, la AC IE expone en primer lugar la dificultad de determinar, a partir de los informes de los medios de comunicación, las razones de las preocupaciones de los particulares, dado que WhatsApp IE y WhatsApp Inc. anunciaron simultáneamente cambios en sus políticas de privacidad y sus condiciones de servicio. Además, la AC IE considera que la suposición de que WhatsApp IE retrasó la aplicación de su política de privacidad debido a la preocupación por el impacto negativo es puramente especulativa<sup>388</sup>. Por último, sobre la falta de explicación del porcentaje de la multa, la AC IE alega que no existe obligación de proporcionar tales explicaciones y que el proyecto de decisión ya contiene explicaciones detalladas sobre los elementos considerados para la multa<sup>389</sup>.
358. Por lo que se refiere específicamente a la objeción de la **AC PL**, la AC IE alegó que la multa propuesta en el proyecto de decisión ponderaba adecuadamente cada uno de los criterios del artículo 83, apartado 2, del RGPD a la luz de los hechos concretos del caso<sup>390</sup>. A este respecto, la AC IE explicó que el tratamiento del número de teléfono móvil de los no usuarios se limita al escenario en el que existe una activación de la función de «Contactos» por parte de los contactos de un usuario actual, y que la falta de información de estos no usuarios se subsana en el momento en que se incorporan al servicio. Por tanto, la AC IE recordó que, si bien las infracciones pueden calificarse de graves, no debe sobrestimarse el impacto de la infracción del artículo 14 del RGPD en los no usuarios de WhatsApp<sup>391</sup>.

#### 9.3.4 Análisis del CEPD

##### 9.3.4.1 Evaluación de si las objeciones son pertinentes y motivadas

359. En su objeción sobre el importe propuesto de la multa, la **AC DE** considera que la multa propuesta en el proyecto de decisión es ineficaz, desproporcionada y no disuasoria en el presente caso<sup>392</sup>. Esta objeción se refiere a «si la acción prevista en el proyecto de decisión se ajusta al RGPD»<sup>393</sup>. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción es pertinente.
360. La AC DE expone argumentos jurídicos y fácticos, en particular sus puntos de vista sobre la forma en que el proyecto de decisión evalúa los criterios del artículo 83, apartado 1 y 2 del RGPD, y los aplica a los hechos del caso. En su objeción, la AC DE alega que debería imponerse una multa más elevada y que, de no modificarse, el proyecto de decisión sentaría un peligroso precedente en lo que respecta a la disuasión. Concretamente, argumenta que el proyecto de decisión en su forma actual daría lugar a «un riesgo significativo para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados, ya que la empresa y otros responsables del tratamiento podrían orientar su elusión de la legislación en materia de protección de datos con una multa tan insignificante»<sup>394</sup>. En la objeción, la AC DE explica por qué propone modificar el proyecto de decisión y demuestra claramente su punto de vista sobre la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción está motivada.

---

<sup>387</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 87.b.i.

<sup>388</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartados 87.b.iii y 87.b.iv.

<sup>389</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 97.a.

<sup>390</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 95.

<sup>391</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 85.b.i.

<sup>392</sup> Objeción de la AC DE, p. 12-17.

<sup>393</sup> Directrices sobre OPM, apartado 32.

<sup>394</sup> Objeción de la AC DE, p. 12-17.

361. La postura de WhatsApp IE es que las objeciones de DE SA no están motivadas, alegando, entre otras cosas, que carecen de fundamento de hecho, son erróneas o carecen de pertinencia<sup>395</sup>: el CEPD considera que estos argumentos abordan el fundamento de las objeciones, no su pertinencia y motivación, por lo que el CEPD no está convencido en cuanto a la evaluación de si se cumple el propio umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD.

\*\*\*

362. Si bien la objeción de la **AC PL** en relación con el importe de la multa administrativa es pertinente, ya que pone de manifiesto un desacuerdo sobre si la acción prevista en relación con el responsable del tratamiento propuesta por la ACP cumple el RGPD, el CEPD considera que no cumple la norma del artículo 4, apartado 24, del RGPD, ya que no está suficientemente «motivada»<sup>396</sup>. Concretamente, la objeción no incluye ninguna aclaración o argumento que respalde las modificaciones del proyecto de decisión que conduzcan a una conclusión diferente. Así pues, la objeción no explica cómo la emisión del proyecto de decisión propuesta por la AC IE afectaría a los derechos y las libertades fundamentales de los interesados, ni demuestra por qué ese riesgo es sustancial y plausible<sup>397</sup>. En consecuencia, el CEPD concluye que la objeción de la AC PL no cumple los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 24, del RGPD, ya que no demuestra claramente la necesidad de modificar el proyecto de decisión, ni los riesgos que plantea el proyecto de decisión si se emitiera.

\*\*\*

363. En su objeción sobre el carácter intencionado o negligente de las infracciones, la **AC HU** no está de acuerdo con la aplicación del artículo 83, apartado 2, letra b), del RGPD en el proyecto de decisión (apartados 685 a 692, 745 y 746 en particular)<sup>398</sup>. Esta objeción se refiere a «si la acción prevista en el proyecto de decisión se ajusta al RGPD»<sup>399</sup>. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción es pertinente.

364. La AC HU expone argumentos jurídicos y fácticos, a saber, su opinión de que la AC IE «llegó erróneamente a la conclusión de que el comportamiento del responsable del tratamiento era negligente, teniendo en cuenta el hecho de que WhatsApp alegó que, al no cobrar una tasa por la utilización del servicio, no obtiene directamente beneficios financieros en relación con las supuestas infracciones»<sup>400</sup>. Además, la AC HU considera que la conclusión de la AC IE se contradice con el apartado 731, letra d) del proyecto de decisión (señalando que un enfoque más transparente de la característica de contacto representaría un factor de riesgo para el crecimiento continuado de la base de usuarios de WhatsApp IE). En la objeción, la AC HU sostiene que la constatación de negligencia debería cambiarse a una intención. En cuanto al riesgo, la objeción sostiene que, si no se modifica, el proyecto de decisión sentaría un precedente en el sentido de que «una infracción grave se consideraría

---

<sup>395</sup> WhatsApp IE alegó que las objeciones de la AC DE i) plantean cuestiones vagas e infundadas y ii) no demuestran un riesgo para los derechos y las libertades de los interesados. WhatsApp IE considera que las razones expuestas en la objeción de la AC DE carecen de fundamento de hecho, son erróneas o carecen de pertinencia (alegaciones del artículo 65 de WhatsApp, apartados 38.1, 38.2, letra A), y 38.3, letra A). El CEPD entiende estas consideraciones como argumentos sobre el fondo. La alegación de WhatsApp IE no refuta que la objeción de la AC DE alega riesgos asociados al proyecto de decisión que afectan a los interesados, sugiere un cambio específico del proyecto de decisión y explica por qué está justificado en su opinión.

<sup>396</sup> Directrices sobre OPM, apartado 17.

<sup>397</sup> Directrices sobre OPM, apartado 37.

<sup>398</sup> Objeción de la AC HU, p. 1-2.

<sup>399</sup> Directrices sobre OPM, apartado 32.

<sup>400</sup> Objeción de la AC HU, p. 1.

un acto negligente en circunstancias en las que el responsable del tratamiento no informa a los interesados», lo que «vulneraría los derechos y las libertades fundamentales de los interesados en materia de protección de datos y de la intimidad, y socavaría la confianza en la protección de datos»<sup>401</sup>. La objeción de la AC HU explica por qué propone modificar el proyecto de decisión y demuestra suficientemente su punto de vista sobre la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción está motivada.

\*\*\*

365. En su objeción sobre el importe propuesto de la multa, la **AC HU** considera que la multa propuesta en el proyecto de decisión es ineficaz, desproporcionada y no disuasoria en el presente caso<sup>402</sup>. Esta objeción se refiere a «si la acción prevista en el proyecto de decisión se ajusta al RGPD»<sup>403</sup>. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción es pertinente.
366. La AC HU expone argumentos jurídicos y fácticos, en particular sus puntos de vista sobre la forma en que el proyecto de decisión interpreta los criterios del artículo 83, apartado 2, del RGPD y los aplica a los hechos del caso. En su objeción, la AC HU sostiene que debería imponerse una multa más elevada y que, sin esta modificación, el proyecto de decisión sentaría un precedente que «socavaría la confianza en la institución de la protección de datos dentro de la UE, lo que podría provocar una grave crisis de confianza entre los interesados»<sup>404</sup>. La AC HU explica por qué propone modificar el proyecto de decisión y demuestra suficientemente su punto de vista sobre la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción está motivada.
367. WhatsApp IE sostiene que ninguna de las dos objeciones de la AC HU está motivada<sup>405</sup>. Los argumentos presentados abordan el fundamento de las objeciones, no su pertinencia y motivación<sup>406</sup>, por lo que el CEPD no está convencido en cuanto a la evaluación de si se cumple el propio umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD.

\*\*\*

368. En su objeción al importe propuesto para la multa, la **AC IT** considera que la multa propuesta en el proyecto de decisión no cumple los requisitos de proporcionalidad y disuasión establecidos en el artículo 83 del RGPD<sup>407</sup>. Esta objeción se refiere a «si la acción prevista en el proyecto de decisión se ajusta al RGPD»<sup>408</sup>. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción es pertinente.
369. La AC IT expone argumentos jurídicos y fácticos, en particular sus puntos de vista sobre la forma en que el proyecto de decisión interpreta los criterios del artículo 83, apartado 2, del RGPD y los aplica a los hechos del caso. La objeción sostiene que debería imponerse una multa más elevada. En cuanto al

---

<sup>401</sup> Objeción de la AC HU, p. 1-2.

<sup>402</sup> Objeción de la AC HU, p. 5.

<sup>403</sup> Directrices sobre OPM, apartado 32.

<sup>404</sup> Objeción de la AC HU, p. 5-7.

<sup>405</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 38.1.

<sup>406</sup> WhatsApp afirma que la objeción de la AC HU se basa en supuestos y alegaciones infundadas respecto a WhatsApp (alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 38.2, letra C), y 38.3, letra C), que el CEPD entiende como argumentos sobre el fondo. La alegación de WhatsApp no refuta que la objeción de la AC HU alega riesgos asociados al proyecto de decisión que afectan a los interesados, sugiere un cambio específico del proyecto de decisión y explica brevemente las razones por las que ello está justificado en opinión de la AC HU.

<sup>407</sup> Objeción de la AC IT, p. 9-12.

<sup>408</sup> Directrices sobre OPM, apartado 32.

riesgo, la objeción sostiene que, sin esta modificación, el proyecto de decisión entrañaría riesgos para los derechos y las libertades fundamentales de los interesados debido a la falta de proporcionalidad y de disuasión <sup>409</sup>. La objeción de la AC IT explica por qué propone modificar el proyecto de decisión y demuestra suficientemente su punto de vista sobre la importancia de los riesgos que plantea el proyecto de decisión. En consecuencia, el CEPD considera que la objeción está motivada.

370. WhatsApp IE sostiene que las objeciones de la AC IT no están motivadas <sup>410</sup>. Los argumentos presentados abordan el fundamento de las objeciones, no si son pertinentes y motivadas <sup>411</sup>, por lo que el CEPD no está convencido en cuanto a la evaluación de si se cumple el propio umbral del artículo 4, apartado 24, del RGPD.
371. Sobre esta base, el CEPD considera que las objeciones planteadas por las AC DE, HU e IT en relación con la aplicación de los criterios del artículo 83, apartados 1 y 2 del RGPD se consideran objeciones pertinentes y motivadas con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD.
372. Dado que la objeción planteada por la AC PL no cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD, el CEPD no examinará el fundamento de las cuestiones sustanciales planteadas en el presente asunto <sup>412</sup>.

#### *9.3.4.2 Evaluación en cuanto al fondo*

373. El CEPD considera que las objeciones consideradas pertinentes y motivadas en esta subsección <sup>413</sup> requieren una evaluación de si el proyecto de decisión propone una multa de conformidad con i) los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 2, del RGPD y las Directrices sobre multas administrativas, y ii) los criterios previstos en el artículo 83, apartado 1, del RGPD.
374. De hecho, también se puede usar el mecanismo de coherencia para promover una aplicación coherente de las multas administrativas<sup>414</sup>: cuando una objeción pertinente y motivada cuestiona los elementos en que se basó la ACP para calcular el importe de la multa, el CEPD puede dar instrucciones a la ACP para que inicie un nuevo cálculo de la multa propuesta eliminando las deficiencias en el establecimiento de vínculos causales entre los hechos en cuestión y la forma cómo se calculó la multa propuesta en base a los criterios del artículo 83 del RGPD y los estándares comunes establecidos por el CEPD<sup>415</sup>. Una multa debe ser eficiente, proporcionada y disuasoria, como requiere el artículo 83, apartado 1, del RGPD teniendo en cuenta los hechos del asunto<sup>416</sup>. Además, al decidir el importe de la multa, la ACP debe tener en cuenta los criterios enumerados en el artículo 83, apartado 2, del RGPD.

#### *La aplicación de los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 2, del RGPD*

---

<sup>409</sup> Objeción de la AC IT, p. 9-12.

<sup>410</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 38.1.

<sup>411</sup> WhatsApp considera que las razones expuestas en la objeción de la AC IT carecen de fundamento de hecho, son erróneas o carecen de pertinencia (alegaciones del artículo 65 de WhatsApp, apartados 38.2, letra D, y 38.3, letra D)), que el CEPD entiende como argumentos sobre el fondo. La alegación de WhatsApp no refuta que la objeción de la AC IT alega riesgos asociados al proyecto de decisión que afectan a los interesados, sugiere un cambio específico del proyecto de decisión y explica por qué está justificado en su opinión.

<sup>412</sup> El CEPD reitera que su decisión actual es sin perjuicio de posibles evaluaciones que se puedan requerir del CEPD en otros asuntos, incluso con las mismas partes, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decisión en cuestión y las objeciones formuladas por las ACI.

<sup>413</sup> Se trata de las objeciones de la AC HU, AC DE y AC IT.

<sup>414</sup> Considerando 150 del RGPD.

<sup>415</sup> Directrices sobre OPM, apartado 34.

<sup>416</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 7.

375. El artículo 83, apartado 2, del RGPD considera, entre los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de decidir la imposición y el importe de una multa administrativa, «el carácter intencionado o negligente de la infracción». En el mismo sentido, el considerando 148 del RGPD establece que «a fin de reforzar la aplicación de las normas del presente Reglamento, deben imponerse sanciones, que incluyan multas administrativas, por cualquier infracción del presente Reglamento [...]. **No obstante, debe prestarse la debida atención** a la naturaleza, gravedad y duración de la infracción, **al carácter intencional de la infracción**, a las medidas adoptadas para mitigar el perjuicio sufrido, al grado de responsabilidad [...]» (negrita añadida).
376. Por tanto, la calificación de la infracción como deliberada o negligente puede tener una incidencia directa en el importe de la multa propuesta. Como se indica en las Directrices sobre multas administrativas, «las infracciones intencionadas, que demuestran el desprecio de las disposiciones de la ley, son más graves que las no intencionadas»<sup>417</sup> y, por tanto, pueden justificar la aplicación de una multa (más elevada).
377. Como señala la AC IE en el proyecto de decisión, «el RGPD no identifica los factores que deben estar presentes para que la infracción pueda clasificarse como «deliberada» o «negligente»<sup>418</sup>. Las Directrices sobre multas administrativas se refieren al hecho de que «en general, la **“intencionalidad” incluye tanto el conocimiento como la voluntad en relación con las características de una infracción**, mientras que la “no intencionalidad” significa que no hubo intención de causar la infracción, a pesar de que el responsable o encargado del tratamiento incumplió el deber de diligencia exigido por la ley»<sup>419</sup>. Dicho de otro modo, las Directrices sobre multas administrativas identifican dos elementos acumulativos en los que una infracción puede considerarse intencionada: el conocimiento de la infracción y la intencionalidad en relación con dicho acto. Por otra parte, una infracción es «no intencionada» cuando se ha incumplido el deber de diligencia, sin haber causado deliberadamente la infracción.
378. La tipificación de una infracción como intencionada o negligente se hará sobre la base de elementos objetivos de conducta obtenidos a partir de los hechos del caso<sup>420</sup>. Las Directrices sobre multas administrativas ofrecen algunos ejemplos de conducta que pueden demostrar la existencia de intencionalidad y negligencia<sup>421</sup>. Cabe señalar el enfoque más amplio adoptado en relación con el concepto de negligencia, ya que también abarca situaciones en las que el responsable o el encargado del tratamiento no han adoptado las políticas necesarias, lo que supone un cierto grado de conocimiento de una posible infracción<sup>422</sup>.
379. En este caso, la AC IE ha considerado que las infracciones cometidas por WhatsApp IE reflejan negligencia y, por tanto, son el resultado de un comportamiento negligente<sup>423</sup>. Con respecto a las infracciones de los artículos 12 y 13 del RGPD, la AC IE reconoce los esfuerzos realizados por WhatsApp IE en aras del cumplimiento. Sin embargo, la AC IE considera que estos esfuerzos fueron muy inferiores

---

<sup>417</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 12.

<sup>418</sup> Proyecto de decisión, apartado 685.

<sup>419</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 11; la negrita es nuestra.

<sup>420</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 12.

<sup>421</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 12.

<sup>422</sup> Las Directrices sobre multas administrativas mencionan, entre las circunstancias indicativas de negligencia, «la no adopción de políticas (en lugar de simplemente la no aplicación de las mismas)». Esto indica que el incumplimiento en situaciones en las que el responsable del tratamiento debería haber sido consciente de la posible infracción (en el ejemplo facilitado, debido a la ausencia de las políticas necesarias) puede equivaler a negligencia.

<sup>423</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.e-g.

a lo requerido, a pesar de que los requisitos de dichas disposiciones no son complejos <sup>424</sup>. Así pues, la AC IE considera que el incumplimiento del nivel de transparencia exigido equivale a una negligencia por parte de una organización de tamaño, alcance y recursos de WhatsApp IE <sup>425</sup>. Del mismo modo, se considera que la infracción del artículo 14 del RGPD constituye una negligencia. Concretamente, la AC IE considera que muestra un «alto grado de negligencia» <sup>426</sup>, ya que WhatsApp IE «debería haber sabido, a partir del resultado de la investigación de 2012, que es probable que una autoridad de protección de datos no avale su opinión sobre el estado de los números que no son de usuario» <sup>427</sup>.

380. De lo anterior se desprende que WhatsApp IE tenía (o debería haber tenido) conocimiento de la infracción del artículo 14 del RGPD. Sin embargo, este mero elemento no basta para considerar una infracción intencionada, como se ha indicado anteriormente, ya que debe demostrarse el «objetivo» o la «voluntad» de la acción. A este respecto, la AC IE considera que la infracción del artículo 14 del RGPD no alcanza el umbral máximo requerido para clasificar una infracción como de carácter intencionado» <sup>428</sup>.
381. A este respecto, la AC IT sostiene que el conocimiento del resultado de la investigación de 2012 por parte de la AC NL apunta a considerar que la infracción del artículo 14 por parte de WhatsApp IE en relación con los no usuarios no es meramente negligente, sino más bien intencionada. A este respecto, WhatsApp IE alega que la AC IT no justifica adecuadamente por qué considera intencionada la conducta de WhatsApp IE y que la confianza en la investigación de 2012 es errónea <sup>429</sup>. Concretamente, WhatsApp IE considera que la investigación de 2012 es irrelevante, ya que implicaba un conjunto diferente de hechos, ocurridos hace 8 años en relación con otro responsable del tratamiento, especialmente antes de la sentencia sobre Breyer y las prácticas de tratamiento descritas en la investigación de 2012 no son las mismas sujetas a la investigación <sup>430</sup>. Más concretamente, WhatsApp IE sostiene que las conclusiones de la investigación de 2012 «se centraban principalmente en los usuarios, y no en los no usuarios, y confirieron una importancia considerable al hecho de que WhatsApp Inc. (como proveedor de servicios en aquel momento) recogiera otros datos sobre los usuarios además de los números de teléfono, lo que hizo que los datos fueran fácilmente identificables. En cambio, este no es el caso de los no usuarios» <sup>431</sup>. Por tanto, WhatsApp IE alega que la investigación de 2012 es irrelevante y no debe tenerse en cuenta.
382. La AC HU también hizo referencia a elementos pertinentes para la evaluación de la «voluntad» de la acción. La objeción planteada por la AC HU se refiere al valor de los datos tratados para WhatsApp IE y a su decisión consciente de obtener beneficios, así como a los supuestos fines de «elaboración de perfiles y publicidad personalizada» <sup>432</sup>. Dado el valor de los datos, la AC HU considera que WhatsApp IE *presuntamente* decide deliberadamente facilitar información incompleta a los interesados.
383. A este respecto, WhatsApp IE sostiene que la AC HU «carece de fundamento para alegar un carácter intencionado de las infracciones, y admite que se basa únicamente en supuestos a este respecto. Concretamente, no hay fundamento alguno para que la AC húngara afirme — falsamente y sin pruebas justificadas— que WhatsApp Ireland se dedica a la «elaboración no transparente de perfiles de

---

<sup>424</sup> Proyecto de decisión, apartados 619 y 746.e.

<sup>425</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.e.

<sup>426</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.f.

<sup>427</sup> Proyecto de decisión, apartado 699.

<sup>428</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 83.a.

<sup>429</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 38.2.D.

<sup>430</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.10.

<sup>431</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.10.A.

<sup>432</sup> Objeción de la AC HU, p. 1.

personas físicas» o a la «publicidad personalizada»<sup>433</sup>. En general, la opinión de WhatsApp IE sobre las objeciones relativas al carácter de la infracción es que se basan en «alegaciones erróneas» y que no se han aportado pruebas en apoyo de las alegaciones <sup>434</sup>.

384. El CEPD señala, en primer lugar, que tener «conciencia» de un asunto específico no implica necesariamente tener la «voluntad» de alcanzar un resultado específico. Este es, de hecho, el enfoque adoptado en las Directrices sobre multas administrativas, en el que la «conciencia» (que podría entenderse como equivalente al «conocimiento») y la «voluntad» se consideran dos elementos distintivos de la intencionalidad. Si bien puede resultar difícil demostrar un elemento subjetivo como la «voluntad» de actuar de una determinada manera, deben existir algunos elementos objetivos que indiquen la existencia de tal intencionalidad.
385. Sobre la base de la información disponible (incluidas las conclusiones de la AC IE y la objeción formulada a este respecto por la AC IT), el CEPD no puede identificar la voluntad de WhatsApp IE de actuar infringiendo la ley. Aunque la objeción presentada por la AC IT apunta a la posible existencia de conocimientos, no identifica otros elementos objetivos que demuestren la voluntad de WhatsApp IE de infringir la disposición.
386. Una presunción, como parece ser el caso de algunos de los argumentos aducidos por la AC HU, no cumple el umbral elevado fijado para considerar un acto intencionado. De hecho, incluso en los procesos penales, el TJUE ha reconocido la existencia de «negligencia grave», en lugar de «intencionalidad», cuando «la persona responsable incumple manifiestamente el deber de diligencia que debería haber cumplido y que podría haber cumplido en vista de sus cualidades, conocimientos, capacidades y situación individual» <sup>435</sup>.
387. Cabe subrayar que, en el contexto de la evaluación del artículo 83, apartado 2, letra c), del RGPD, la AC IE señala que la posición de WhatsApp IE con respecto a su cumplimiento del RGPD «representa una creencia verdaderamente mantenida de la parte de WhatsApp» <sup>436</sup>. Además, como se ha señalado anteriormente, la AC IE reconoce los esfuerzos de WhatsApp IE para lograr el cumplimiento, aunque son claramente insuficientes. Algunos de estos esfuerzos incluían colaborar con expertos y llevar a cabo nuestra investigación sobre cómo cumplir las obligaciones de transparencia. Se trata de elementos objetivos mencionados en el proyecto de decisión que, en opinión del CEPD, indicarían la ausencia de voluntad de actuar infringiendo la ley en relación con las infracciones de los artículos 12 a 13 del RGPD. Por lo que se refiere a la infracción del artículo 14 del RGPD, el CEPD se remite al razonamiento anterior.
388. Por tanto, el CEPD considera que los argumentos esgrimidos por las AC HU e IT no aportan elementos objetivos que indiquen la intencionalidad del comportamiento. En consecuencia, el CEPD considera que no es necesario modificar el proyecto de decisión con respecto a las conclusiones sobre el carácter de las infracciones.

\*\*\*

389. En cuanto a la **naturaleza, la gravedad y la duración** de las infracciones, el artículo 83, apartado 2, letra a), del RGPD obliga a tener en cuenta, entre otras cosas, la naturaleza, el alcance y la finalidad del

---

<sup>433</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 38.2.C.1.

<sup>434</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.7.

<sup>435</sup> La Reina, a instancia de la International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) y otros / Secretary of State for Transport (C-308/06, sentencia de 3 de junio de 2008, ECLI:EU:C:2008:312), apartado 77.

<sup>436</sup> Proyecto de decisión, apartado 700.

tratamiento en cuestión, así como el número de interesados afectados y la gravedad del daño sufrido por ellos.

390. En cuanto a la naturaleza y el alcance del tratamiento, la AC IE reconoce que el tratamiento de datos personales por parte de WhatsApp IE no es amplio, ya que abarca un número limitado de categorías de datos personales de los usuarios y los números de teléfono móvil de los no usuarios, mientras que estos últimos se tratan durante un período muy breve <sup>437</sup>. En cuanto a los fines, la AC IE considera que «el tratamiento solo sirve a los intereses de los usuarios y de WhatsApp» <sup>438</sup>.
391. Por lo que se refiere a los interesados afectados, la AC IE destaca que las infracciones del artículo 12 y 13 del RGPD «parecen afectar a aproximadamente el 63 % de la población del EEE», y estima que el porcentaje correspondiente de no usuarios afectados es del 24 % de la población del EEE <sup>439</sup>. En cuanto al nivel de daños, la AC IE recuerda que solo se ha facilitado a los usuarios el 59 % de la información que tienen derecho a recibir y que «no se ha facilitado a los no usuarios ninguna de las informaciones que tienen derecho a recibir. Esto representa, en opinión de la AC IE, «un déficit de información muy grave» que «solo puede equivaler a una incapacidad significativa (en el caso de los usuarios) y total (en el caso de los no usuarios) para ejercer control sobre los datos personales» <sup>440</sup>.
392. El CEPD señala que, según la AC IE, las infracciones son de naturaleza grave y muy grave, ya que se refieren a un déficit de información muy significativo y, por tanto, entran en el núcleo del derecho fundamental a la protección de datos <sup>441</sup>. Concretamente, la AC IE considera que las infracciones del artículo 14 del RGPD son especialmente graves <sup>442</sup>. Debido a la gravedad de las infracciones, la AC IE considera que no puede atribuirse un peso significativo a la naturaleza y el alcance limitados de la transformación <sup>443</sup>.
393. A este respecto, la AC HU considera que, en la determinación de la multa, la AC IE no ha tenido en cuenta que «los riesgos debidos a la falta de transparencia en la elaboración de perfiles de las personas físicas se consideran graves» <sup>444</sup>. Además, la AC HU considera que «la prolongada duración del tratamiento ilícito [desde el 24 de abril de 2018] debe tenerse en cuenta como circunstancia agravante, habida cuenta de la cual es necesario fijar el importe de la multa en un importe superior» <sup>445</sup>.
394. En su respuesta colectiva, la AC IE sostiene que «no existen constataciones de hecho que respalden la sugerencia de que WhatsApp trate datos personales con fines de elaboración de perfiles» <sup>446</sup>. WhatsApp IE también sostiene que la objeción se basa en «acusaciones infundadas» <sup>447</sup> y que no hay pruebas que sustenten dicha acusación <sup>448</sup>. A este respecto, el CEPD considera que la objeción no demostró de manera concluyente que, sobre la base de las constataciones, se esté llevando a cabo una «elaboración de perfiles no transparente».

---

<sup>437</sup> Proyecto de decisión, apartados 660 y 661.

<sup>438</sup> Proyecto de decisión, apartado 662.

<sup>439</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.b.

<sup>440</sup> Proyecto de decisión, apartado 679.

<sup>441</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.a.

<sup>442</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.c.

<sup>443</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.d.

<sup>444</sup> Objeción de la AC HU, p. 5.

<sup>445</sup> Objeción de la AC HU, p. 6.

<sup>446</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 86.d.i.

<sup>447</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 43.2.

<sup>448</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 38.2.C.1.

395. Por lo que se refiere a la duración de la infracción, la AC IE alega que ya se ha tenido en cuenta <sup>449</sup>. En cuanto al *dies a quo*, la AC IE considera el 25 de mayo de 2018 <sup>450</sup>, en lugar del 24 de abril de 2018, como sostiene la AC HU. De conformidad con el principio de seguridad jurídica <sup>451</sup>, en las circunstancias del presente asunto, el CEPD considera que el principio *dies a quo* para determinar la duración de la infracción es el 25 de mayo de 2018, ya que es el día en que el RGPD entró en vigor y, por lo tanto, podían aplicarse sus disposiciones. En cuanto a la consideración de la duración como factor agravante, el CEPD señala que se menciona en el proyecto de decisión como uno de los elementos que se han tenido en cuenta para considerar las infracciones graves <sup>452</sup>. Por tanto, el CEPD considera que no es necesario modificar el proyecto de decisión por lo que respecta a la consideración de la duración como factor agravante.
396. La AC HU también considera que «el importe de la multa no refleja ni la importancia ni la gravedad del asunto ni las circunstancias específicas del caso» <sup>453</sup>. La AC HU recuerda además que los usuarios y los no usuarios no han podido ejercer sus derechos, dada la situación desde el 24 de abril de 2018.
397. En sus observaciones, WhatsApp IE considera que se facilita a los interesados información clara y remite al proyecto de decisión <sup>454</sup>, por lo que alega que la alegación de la AC HU carece de fundamento de hecho <sup>455</sup>. Por lo que se refiere a los no usuarios, WhatsApp IE considera que «las preocupaciones sobre el riesgo y los daños planteados [...] no están justificadas y se basan en especulaciones no justificadas». <sup>456</sup> En general, afirma que «ni la [AC IE] ni las ACI han presentado pruebas que respalden las acusaciones de perjuicios o riesgos para los usuarios o no usuarios derivado de las infracciones alegadas, y ciertamente no el tipo de perjuicio que justificaría un incremento de la multa muy importante propuesta» <sup>457</sup>.
398. El CEPD observa que la AC HU se refiere a las «circunstancias del caso» y a su gravedad e importancia. Sin embargo, el CEPD considera que la objeción no identifica qué elementos relativos a la «importancia, gravedad o circunstancias específicas del caso» no se han tenido en cuenta para el cálculo del importe de la multa, dado que la AC IE considera que la infracción es de naturaleza grave y de mucha gravedad <sup>458</sup>. Por tanto, el CEPD considera que no es necesario modificar el proyecto de decisión por lo que respecta a la calificación de la gravedad de la infracción como factor agravante. Por lo que se refiere a la evaluación de si la multa es proporcionada, efectiva y disuasoria a la luz de estos elementos, el CEPD se remite al apartado 405 y siguientes de la presente Decisión.
399. En cuanto al peso dado al número de interesados afectados, la AC DE considera que la AC IE no le concedió un efecto agravante «suficiente», también a la luz del nivel muy significativo de

---

<sup>449</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 86.d.

<sup>450</sup> Proyecto de decisión, apartado 658.

<sup>451</sup> El principio de seguridad jurídica exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y previsibles en cuanto a sus efectos, especialmente cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas [véase la sentencia Global Starnet Ltd/Ministero dell'Economia e delle Finanze y Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (C-322/16, sentencia de 20 de diciembre de 2017, ECLI:EU:C:2017:985), apartado 46 y jurisprudencia citada].

<sup>452</sup> Proyecto de decisión, apartados 746.c y 747.

<sup>453</sup> Objeción de la AC HU, p. 6.

<sup>454</sup> Concretamente, WhatsApp observa que el apartado 495 del proyecto de decisión considera que la información facilitada sobre los derechos de los interesados constituye un enfoque muy completo y exhaustivo.

<sup>455</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.16.

<sup>456</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.17.

<sup>457</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.14.

<sup>458</sup> Proyecto de decisión, p. 746.a.

incumplimiento<sup>459</sup>. La AC DE observa además que el importe de la multa propuesta sería, como máximo, de 0,11 EUR por interesado afectado. En la respuesta colectiva, la AC IE expresó su opinión de que ha evaluado y ponderado adecuadamente los criterios del artículo 83, apartado 2, del RGPD<sup>460</sup>. A este respecto, el proyecto de decisión afirma que «las infracciones (colectiva e individualmente) son muy graves, tanto en lo que se refiere al gran número de interesados potencialmente afectados como a las graves consecuencias que se derivan del incumplimiento de los requisitos de transparencia (con especial referencia al impacto de la infracción del artículo 14 en los no usuarios)»<sup>461</sup>.

400. En sus alegaciones, WhatsApp IE afirma que la AC IE ya ha tenido en cuenta este elemento. WhatsApp IE afirma asimismo que «el número de interesados solo es un factor pertinente si puede relacionarse con los daños causados a dichos interesados» y que «ni la [AC IE] ni las ACI han articulado ningún riesgo o daño derivado de las infracciones»<sup>462</sup>.
401. El CEPD recuerda que debe evaluarse el número de interesados afectados a fin de determinar si se trata de un suceso aislado o sintomático de una violación más sistémica o de la falta de procedimientos adecuados<sup>463</sup>. El CEPD reconoce que el Proyecto de decisión califica adecuadamente las infracciones como muy graves desde el punto de vista del número de interesados afectados y de las consecuencias del incumplimiento a la luz de los hechos del caso<sup>464</sup>. Por lo que se refiere a la evaluación de si la multa es proporcionada, efectiva y disuasoria a la luz de estos elementos, el CEPD se remite al apartado 405 y siguientes de la presente Decisión.
402. Por lo que se refiere al **grado de responsabilidad de WhatsApp IE [artículo 83, apartado 2, letra d), del RGPD]**, el CEPD toma nota de la objeción subordinada planteada por la AC IT sobre los elementos relacionados con el carácter de la infracción, que el CEPD analizará a la vista de su conclusión sobre la falta de intencionalidad. A este respecto, el CEPD observa que la AC IE ya tiene en cuenta en su proyecto de decisión los elementos planteados por la AC IT para considerar el alto grado de negligencia<sup>465</sup>. Además, la AC IE considera el grado de responsabilidad de WhatsApp IE como «un factor agravante, en el caso de los no usuarios, habida cuenta de la falta total de suministro de la información requerida» y señala que «WhatsApp estaba muy por debajo de lo que cabría esperar»<sup>466</sup>. Teniendo en cuenta que la AC IE consideró que el grado de negligencia era elevado sobre la base, entre otras cosas, de los elementos mencionados por la AC IT, y que la AC IE considera un factor agravante la falta de información por parte de WhatsApp IE en el contexto del tratamiento de datos de no usuarios<sup>467</sup>, el CEPD considera que el proyecto de decisión no necesita ninguna modificación a este respecto.
403. En cuanto a **otros factores agravantes de conformidad con el artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD**, la AC IT considera que el proyecto de decisión no tiene debidamente en cuenta la relación entre transparencia y el impacto en las políticas de WhatsApp IE destinadas a aumentar el número de usuarios de servicios. La AC IT cita algunos informes de los medios de comunicación que, en su opinión,

---

<sup>459</sup> Objeción de la AC DE, apartado 6.e.

<sup>460</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 84.

<sup>461</sup> Proyecto de decisión, apartado 748.

<sup>462</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.28.

<sup>463</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 10.

<sup>464</sup> Proyecto de decisión, apartado 748.

<sup>465</sup> Proyecto de decisión, apartado 699.

<sup>466</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.h.

<sup>467</sup> Proyecto de decisión, apartado 706 (en el epígrafe sobre el artículo 83, apartado 2, letra d), del RGPD, «si bien WhatsApp hizo algunos esfuerzos para comunicar la información prescrita a sus usuarios, no hizo ningún esfuerzo de este tipo en el contexto de los no usuarios»).

demuestran las conclusiones alcanzadas por la AC IE en el Proyecto complementario. Si bien la relación entre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y el comportamiento de los usuarios, y las consecuencias sobre las decisiones de WhatsApp IE, también desde el punto de vista financiero, pueden tenerse en cuenta a la hora de evaluar los posibles factores agravantes, el CEPD considera que los informes de prensa específicos mencionados por la AC IT en este caso no son suficientes para proporcionar pruebas adecuadas, teniendo también en cuenta que se refieren a un comportamiento específico de los clientes que puede haber sido desencadenado por acontecimientos diferentes, aunque simultáneos<sup>468</sup>. El CEPD también señala que la AC IT asume el motivo de la decisión de WhatsApp IE de retrasar la aplicación de su política de privacidad. A este respecto, WhatsApp IE afirma que dicha decisión «se tomó para permitir a WhatsApp Ireland la oportunidad de aclarar la desinformación que circulaba y había causado preocupación entre los usuarios, debido a malentendidos sobre cómo funciona la privacidad y la seguridad en WhatsApp»<sup>469</sup>. El CEPD recuerda que, al decidir sobre la imposición de medidas correctivas en general, y multas en particular, «las autoridades de control deben evaluar todos los hechos del caso de manera coherente y objetivamente justificada»<sup>470</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, el CEPD no está en condiciones de considerar, sobre la base de los elementos proporcionados por la AC IT, que la AC IE debe modificar su conclusión en este asunto.

404. Sobre la base de lo anterior, el CEPD considera que la AC IE ha matizado adecuadamente la pertinencia de los elementos del artículo 83, apartado 2, del RGPD. Por tanto, estos elementos deben tenerse debidamente en cuenta a la hora de imponer una multa que sea proporcionada, efectiva y disuasoria, de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del RGPD. En los apartados siguientes, el CEPD evalúa si la multa propuesta cumple los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 1, del RGPD.

*La aplicación de los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 1, del RGPD*

405. El artículo 83, apartado 1, del RGPD establece que «[cada] autoridad de control garantizará que la imposición de las multas administrativas con arreglo al presente artículo por las infracciones del presente Reglamento indicadas en los apartados 4, 5 y 6 sean en cada caso individual efectivas, proporcionadas y disuasorias».
406. Como se ha indicado anteriormente, existe desacuerdo entre la AC IE y la AC DE sobre **si el volumen de negocio es pertinente** únicamente para determinar el importe máximo de la multa que puede imponerse legalmente, o si también es potencialmente pertinente para el cálculo del importe de la multa.
407. La posición de WhatsApp IE es que «[la] única relevancia del volumen de negocio a efectos del artículo 83 del RGPD es garantizar que cualquier multa propuesta, una vez calculada, no supere los límites máximos de multa establecidos en el artículo 83, apartados 4 a 6 del RGPD». Además, WhatsApp IE afirma que «el volumen de negocio no es un factor pertinente que deba tenerse en cuenta como parte de la evaluación del artículo 83, apartado 2, del RGPD», ya que esta disposición «enumera de manera preceptiva los factores pertinentes que pueden tenerse en cuenta y el legislador decidió no incluir un factor específico»<sup>471</sup>. WhatsApp IE rechaza la idea de que «debe tenerse en cuenta la sensibilidad a la pena y que la multa debe tener un impacto apreciable en los beneficios de una empresa», como planteó la AC DE. Además, en opinión de WhatsApp IE, «tal interpretación sería

---

<sup>468</sup> A este respecto, el CEPD toma nota de los cambios anunciados simultáneamente por WhatsApp Inc. y WhatsApp IE.

<sup>469</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 38, (2) (D) (3).

<sup>470</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 6 (el subrayado es nuestro).

<sup>471</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.31.

contraria a la seguridad jurídica, ya que tal factor exacto debería haberse incluido expresamente en el artículo 83, apartado 2, del RGPD»<sup>472</sup>.

408. El «volumen de negocio» se menciona explícitamente en el artículo 83, apartados 4-6 del RGPD, en relación con el cálculo del importe máximo de la multa aplicable a las empresas con un volumen de negocio anual total en el ejercicio anterior que ascienda a más de 500 millones EUR (el importe máximo dinámico de la multa). El objetivo es claro: con el fin de garantizar una multa efectiva, adecuada y disuasoria, puede aplicarse una multa disuasoria incluso a las empresas más grandes. Las Directrices sobre multas administrativas establecen que «a fin de imponer multas efectivas, proporcionadas y disuasorias, la autoridad de control utilizará para definir el concepto de empresa las disposiciones del TJUE a efectos de la aplicación del artículo 101 y 102 del TFUE»<sup>473</sup>. Se establece una relación entre el tamaño de la empresa, medido en términos de volumen de negocio, y la magnitud que debe tener una multa para que sea eficaz, proporcionada y disuasoria. Dicho de otro modo, el tamaño de una empresa, medido en términos de volumen de negocio, es importante.
409. Si bien es cierto que ni el artículo 83, apartado 2, ni el artículo 83, apartado 3, del RGPD hacen referencia al concepto de volumen de negocio, la conclusión absoluta de que el volumen de negocio puede considerarse exclusivamente para calcular el importe máximo de la multa es jurídicamente insostenible. En primer lugar, incluir en estas disposiciones una referencia al volumen de negocio es innecesario, ya que, por una parte, todas las multas, ya sean próximas al límite máximo o muy por debajo de este, deben fijarse a un nivel efectivo, proporcionado y disuasorio (véase el artículo 83, apartado 1, del RGPD), y, por otra parte, el importe máximo dinámico de la multa establece los límites dentro de los cuales las AC pueden ejercer su poder de imposición de multas. En segundo lugar, sería contradictorio desde el punto de vista interno que el RGPD introdujera un límite máximo dinámico para las multas, prohibiendo al mismo tiempo a las autoridades de control evaluar si podría ser necesario aumentar o reducir una multa a la luz del volumen de negocio de una empresa —de nuevo— para garantizar que sea eficaz, proporcionada y disuasoria (véase el artículo 83, apartado 1, del RGPD).
410. Las palabras «se prestará la debida atención a lo siguiente» en el artículo 83, apartado 2, del RGPD no indican que la lista sea exhaustiva. La redacción del artículo 83, apartado 2, letra k), del RGPD, que permite tener en cuenta cualquier otro factor agravante o atenuante, aunque no se haya descrito explícitamente, corrobora esta opinión.
411. La aplicación de un importe máximo dinámico de la multa no es una novedad en el Derecho de la Unión, ya que se trata de un concepto bien establecido en el Derecho europeo en materia de competencia. Aunque el CEPD admite que existen diferencias entre ambos sistemas, las similitudes son tales que la jurisprudencia del TJUE en el ámbito del Derecho de la competencia puede servir para aclarar una serie de cuestiones sobre la aplicación del RGPD. Concretamente, el CEPD señala que tener en cuenta el volumen de negocio, como elemento pertinente entre otros, para el cálculo de las multas es una práctica aceptada en el ámbito del Derecho de la competencia<sup>474</sup>.
412. A la luz de todo lo anterior, el CEPD considera que el volumen de negocio de una empresa no es exclusivamente pertinente para la determinación del importe máximo de la multa de conformidad con el artículo 83, apartados 4-6 del RGPD, sino que también puede tenerse en cuenta para el cálculo de la propia multa, cuando proceda, para garantizar que la multa sea efectiva, proporcionada y disuasoria de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del RGPD. En consecuencia, el CEPD da instrucciones a

---

<sup>472</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 39.49-50.

<sup>473</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 6.

<sup>474</sup> Directrices de la Comisión para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del artículo 23, apartado 2, letra a) del Reglamento (CE) n.º 1/2003, DO C 210 de 1.9.2006, p. 2-5; Lafarge/Comisión Europea (asunto C-413/08 P, sentencia de 17 de junio de 2010), ECLI:EU:C:2010:346, apartado 102 y jurisprudencia citada.

la AC IE para que lo tenga en cuenta en el presente asunto en el contexto de la modificación de su proyecto de decisión sobre la base de esta decisión vinculante.

\*\*\*

413. Como se indica en las Directrices sobre multas administrativas, la evaluación de la eficacia, proporcionalidad y disuasión de una multa debe «reflejar el objetivo perseguido por la medida correctora elegida, es decir, restablecer el cumplimiento de las normas o castigar los comportamientos ilícitos (o ambos)»<sup>475</sup>.
414. El CEPD subraya que, para ser eficaz, una multa debe reflejar las circunstancias del caso. Tales circunstancias no solo se refieren a los elementos específicos de la infracción, sino también a los del responsable o encargado del tratamiento que cometió la infracción, a saber, su situación financiera.
415. Del mismo modo, el CEPD recuerda que el TJUE ha sostenido reiteradamente que una sanción disuasoria es una sanción que tiene un auténtico efecto disuasorio. En este sentido, se puede distinguir entre disuasión general (que disuade a otros de cometer la misma infracción en el futuro) y disuasión específica (que desalienta al destinatario de la multa de cometer de nuevo la misma infracción)<sup>476</sup>. Además, para ser proporcionadas, la gravedad de las sanciones debe guardar relación con la gravedad de las infracciones por las que se imponen<sup>477</sup>. De ello se deduce que las multas no deben ser desproporcionadas respecto a los fines perseguidos, es decir, el cumplimiento de las reglas de protección de datos, y que el importe de la multa impuesta a una empresa debe ser proporcional a la infracción vista en conjunto, teniendo en cuenta en particular la gravedad de la infracción<sup>478</sup>.
416. Por tanto, a la hora de determinar si una multa cumple los requisitos del artículo 83, apartado 1, del RGPD, deben tenerse debidamente en cuenta los elementos identificados sobre la base del artículo 83, apartado 2, del RGPD. A este respecto, el CEPD señala que, aunque el proyecto de decisión contiene una evaluación detallada de los distintos elementos, no está claro cómo afectan a la multa propuesta. Concretamente, el CEPD observa que la AC IE se refiere a la «naturaleza, gravedad y duración de la infracción» y «al número potencial de interesados afectados» a la hora de determinar el intervalo de la multa<sup>479</sup>. Además, la AC IE considera que los únicos factores atenuantes (es decir, las limitadas categorías de datos personales y la voluntad de WhatsApp IE de modificar su política de privacidad y el material relacionado) no pueden atribuirse «peso significativo», dada la gravedad global de las infracciones<sup>480</sup>.
417. En su objeción, la AC HU alega que la multa es ineficaz, desproporcionada y no disuasoria, ya que no se han tenido debidamente en cuenta los elementos del artículo 83, apartado 2, del RGPD y que la AC IE no puede basarse en la decisión de la AC FR sobre Google LLC para determinar el importe de la multa, dado el mayor número de interesados afectados en el presente asunto. La AC IE aclara que la decisión de la AC FR solo se tuvo en cuenta una vez calculadas las multas, a fin de garantizar la coherencia general de la aplicación del RGPD<sup>481</sup> y subraya las diferencias entre ambos casos. El CEPD

---

<sup>475</sup> Directrices sobre multas administrativas, p. 6.

<sup>476</sup> Véase, entre otras, la sentencia de 13 de junio de 2013, Versalis Spa / Comisión Europea (C-511/11, ECLI:EU:C:2013:386), apartado 94.

<sup>477</sup> Véase Asociația Accept / Consiliul National pentru Combaterea Discriminării (asunto C-81/12, sentencia de 25 de abril de 2013, ECLI:EU:C:2013:275), apartado 63.

<sup>478</sup> Marine Harvest ASA / Comisión Europea (asunto T-704/14, sentencia de 26 de octubre de 2017), ECLI:EU:T:2017:753, apartado 580.

<sup>479</sup> Proyecto de decisión, apartado 747.

<sup>480</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.h.i.

<sup>481</sup> Respuesta colectiva de la AC IE, apartado 95.

toma nota de las opiniones expresadas por WhatsApp IE, según las cuales no solo la AC HU describió erróneamente la confianza de la AC IE en la decisión de la AC FR, sino que dicha confianza no era adecuada <sup>482</sup>: si bien la decisión de la AC FR se limitaba a los residentes franceses, el alcance del tratamiento en cuestión era mucho más amplio y tuvo un impacto más significativo en los derechos y las libertades de los interesados que el objeto de la investigación, e incluía una constatación de infracción del artículo 6 del RGPD además de las obligaciones de transparencia <sup>483</sup>. Según WhatsApp IE, en la medida en que la AC IE se basa en la decisión de la AC FR para determinar una multa en el extremo superior de la horquilla propuesta, no debe tenerse en cuenta <sup>484</sup>.

418. Como se ha indicado anteriormente, la AC DE también considera que el importe de la multa no refleja la gravedad de la infracción, habida cuenta del número de interesados afectados. Además, la AC DE también destacó en su objeción la necesidad de que la multa tenga un «efecto preventivo general», ya que la multa prevista conducirá, en cambio, a otros responsables del tratamiento a «concluir que incluso el incumplimiento total [de] la legislación en materia de protección de datos no daría lugar a multas administrativas significativas» <sup>485</sup>.
419. El CEPD toma nota de la posición de WhatsApp IE, según la cual la multa establecida en el proyecto de decisión es excesiva y, por tanto, incompatible con el artículo 83, apartado 1, del RGPD <sup>486</sup>.
420. El CEPD está de acuerdo con el argumento de la AC IE sobre la necesidad de garantizar una coherencia global del enfoque a la hora de imponer medidas correctivas, en particular en lo que respecta a las multas. A tal fin, aunque el examen de otras multas impuestas por otras AC puede ser interesante, el CEPD subraya que los criterios del artículo 83, apartados 1 y 2, del RGPD siguen siendo los principales elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de determinar el importe de la multa. En el caso que nos ocupa, el CEPD observa que la AC IE ha considerado las infracciones muy graves en cuanto a su naturaleza y a su severidad, con especial referencia a la infracción del artículo 14 del RGPD y que suponen un alto grado de negligencia, siendo el grado de responsabilidad otro factor agravante. Además, la AC IE no atribuye un peso significativo a ningún factor atenuante <sup>487</sup>. Todos estos elementos se tendrán debidamente en cuenta a la hora de determinar la proporcionalidad de la multa. Dicho de otro modo, una multa debe reflejar la gravedad de la infracción, teniendo en cuenta todos los elementos que pueden conducir a un aumento (factores agravantes) o a una disminución del importe. Del mismo modo, como se ha señalado anteriormente, el volumen de negocio de la empresa también es pertinente para la determinación de la multa por sí misma. De lo contrario, no se alcanzaría el objetivo de determinar multas efectivas, proporcionadas y disuasorias.
421. En resumen, al considerar si la multa propuesta es efectiva, proporcionada y disuasoria, el CEPD ha tenido en cuenta el volumen de negocio de la empresa en cuestión, las infracciones cometidas y los elementos identificados en virtud del artículo 83, apartado 2, del RGPD.
422. Teniendo en cuenta el volumen de negocio anual global, las infracciones constatadas y los factores agravantes correctamente identificados por la AC IE, el CEPD considera que la multa propuesta no refleja adecuadamente la gravedad y la severidad de las infracciones ni tiene un efecto disuasorio sobre WhatsApp IE. Por tanto, la multa no cumple el requisito de ser efectiva, proporcionada y disuasoria. En vista de ello, el CEPD ordena a la AC IE que modifique su proyecto de decisión con el fin

---

<sup>482</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartados 39.46 a 39.47.

<sup>483</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.47.

<sup>484</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, apartado 39.48.

<sup>485</sup> Objeción de la AC DE, p. 17.

<sup>486</sup> Alegaciones de WhatsApp con arreglo al artículo 65, 2.5 y a lo largo de toda la presentación.

<sup>487</sup> Proyecto de decisión, apartado 746.

de resolver el problema detectado y que proceda a la reevaluación global del importe de la multa administrativa, de conformidad con la sección 9.4.

#### 9.4 La reevaluación de la multa administrativa

423. El CEPD ordena a la AC IE que reevalúe la medida correctora prevista en términos de multa administrativa de conformidad con las conclusiones alcanzadas por el CEPD, a saber:
- el volumen de negocio pertinente es el volumen de negocio global anual de todas las empresas que componen la empresa única (apartado 292);
  - el volumen de negocio pertinente es el correspondiente al ejercicio anterior a la fecha de la decisión final adoptada por la ACP con arreglo al artículo 65, apartado 6, del RGPD (apartado 298).
  - el volumen de negocio pertinente es relevante para la determinación del importe máximo de la multa y también para el cálculo de la propia multa, en su caso, para garantizar que la multa sea efectiva, proporcionada y disuasoria (apartado 412).
  - el importe de la multa reflejará adecuadamente los factores agravantes identificados en el proyecto de decisión con arreglo al artículo 83, apartado 2, del RGPD, a fin de garantizar que la multa sea proporcionada (apartado 404).
  - las infracciones adicionales identificadas de los artículos 5, apartado 1, letra a), artículo 13, apartado 1, letra d), artículo 13, apartado 2, letra e) y el ámbito de aplicación ampliado de 14 del RGPD deben reflejarse en el importe de la multa, tal como han planteado varias ACI en sus objeciones<sup>488</sup>;
  - todas las infracciones señaladas en el proyecto de decisión, así como las adicionales identificadas en la presente Decisión, deben tenerse en cuenta a la hora de calcular el importe de la multa, de conformidad con la interpretación del CEPD del artículo 83, apartado 3, del RGPD (apartado 327).
424. A la luz de lo anterior, el CEPD ordena a la AC IE que fije un importe de multa más elevado para las infracciones detectadas, en comparación con la multa administrativa prevista en el proyecto de decisión, manteniéndose al mismo tiempo en consonancia con los criterios de eficacia, proporcionalidad y disuasión consagrados en el artículo 83, apartado 1, del RGPD.

## 10 DECISIÓN VINCULANTE

425. A la luz de lo anterior, y de acuerdo con la función del CEPD, en virtud del artículo 70, apartado 1, letra t), del RGPD, de emitir decisiones vinculantes con arreglo al artículo 65 del RGPD, el CEPD emite la siguiente decisión vinculante de acuerdo con el artículo 65, apartado 1, letra a), del RGPD:
426. Sobre las objeciones relativas a una posible identificación de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD;
- ) En relación con las objeciones de las AC DE, IT y PL sobre la posible constatación de una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, el CEPD decide que cumplen los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD y da instrucciones a la AC IE para que

---

<sup>488</sup> Véase la objeción de la AC IT, p. 12, en la que se afirma que el importe de la multa administrativa que debe imponerse debe reconsiderarse en caso de que se tuvieran en cuenta las objeciones relativas a infracciones adicionales. Además, véanse las objeciones planteadas por la AC FR, PT SA y la AC NL descritas en el apartado 231 en relación con el impacto en las medidas correctivas de la consideración de los datos perdidos como datos personales.

determine en su decisión final que se ha producido una infracción del artículo 13, apartado 1, letra d), del RGPD, sobre la base de las deficiencias detectadas por el CEPD.

427. Sobre las objeciones relativas al procedimiento de *lossy hashing*:

- J) Por lo que se refiere a las objeciones pertinentes y motivadas con arreglo al artículo 4, apartado 24, del RGPD, de las AC DE, FR, HU, NL, IT y PT, así como sobre la base del análisis realizado y de la información de que dispone, el CEPD concluye que la tabla de *lossy hashes*, junto con los números de teléfono de los usuarios asociados como lista de no usuarios, constituye un dato personal, y da instrucciones a la AC IE para que modifique su proyecto de decisión en consecuencia.

428. Acerca de las objeciones relativas a posibles infracciones adicionales (o alternativas), del RGPD identificadas por las ACI:

- J) Por lo que se refiere a las dos objeciones de la AC DE relativas al alcance limitado de la investigación y las objeciones de la AC HU sobre la posible invalidez del consentimiento y sobre posibles infracciones adicionales del artículo 5, apartado 1, letra a) y artículo 5, apartado 2, del RGPD, el CEPD decide que la AC IE no está obligada a modificar su proyecto de decisión sobre la base de estas objeciones, ya que no cumplen los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD.
- J) En relación con la objeción de la AC IT sobre la posible infracción del artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD, el CEPD decide que cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD, y a la luz de la gravedad y el carácter general y el impacto de las infracciones, la AC IE debe incluir en su decisión final una declaración de infracción del principio de transparencia consagrado en el artículo 5, apartado 1, letra a), del RGPD.
- J) En cuanto a la objeción de la AC DE sobre la posible nueva infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD, el CEPD decide que se cumplen los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD y exige a la AC IE que incluya en su decisión final la constatación de una infracción del artículo 13, apartado 2, letra e), del RGPD (en lugar de emitir una mera recomendación).
- J) En relación con la objeción de la AC DE en la que alega que los datos seudonimizados relativos a los no usuarios no se tratan legalmente y, por tanto, existe una infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD, el expediente presentado al CEPD no contiene suficientes elementos que permitan al CEPD establecer la existencia de una infracción del artículo 6, apartado 1, del RGPD. En consecuencia, el CEPD decide que la AC IE no está obligada a modificar su proyecto de decisión sobre la base de la objeción formulada por la AC DE con respecto a la legalidad del tratamiento de datos de no usuarios.
- J) En lo que respecta a las objeciones de la AC IT, la AC NL y la AC PT en relación con la infracción adicional del artículo 14 del RGPD, el CEPD decide que cumplen los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD y que la AC IE está obligada a modificar su proyecto de decisión para reflejar que la infracción del artículo 14 del RGPD se extiende al tratamiento de datos de no usuarios en forma de listas de no usuarios después de que se haya aplicado el procedimiento de *lossy hashing*.
- J) En relación con la objeción de la AC HU en relación con la infracción adicional del artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD, el CEPD decide que, si bien cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD, el expediente no contiene elementos suficientes para que el CEPD

pueda establecer la existencia de una infracción del artículo 5, apartado 1, letra c), del RGPD y, por tanto, la AC IE no está obligada a modificar su proyecto de decisión a este respecto.

429. Sobre las objeciones relativas a la orden propuesta de poner en conformidad el tratamiento:

- J En relación con la objeción de la AC HU sobre el plazo de cumplimiento previsto en la orden propuesta, el CEPD decide que cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD y exige a la AC IE que modifique su proyecto de decisión para que el plazo de seis meses para su cumplimiento se reduzca a un período de tres meses.
- J En relación con la objeción de la AC HU sobre el suministro de información a los no usuarios, el CEPD decide que, si bien cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD, dados los argumentos planteados y que el proyecto de decisión ya da instrucciones a WhatsApp IE para que preste especial atención a la ubicación de la colocación de la notificación pública a los no usuarios, no es necesario modificar el proyecto de decisión a este respecto.
- J Por lo que se refiere a la objeción de la AC NL relativa a la modificación de las políticas que sería necesaria para que WhatsApp IE corrigiese la infracción del artículo 14 del RGPD, el CEPD decide que cumple los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD y ordena a la AC IE que garantice que la orden de adecuación del tratamiento, en la medida en que abarca la infracción del artículo 14 del RGPD, refleja claramente el alcance ampliado de la infracción de esta disposición, tal como se describe en la sección 7.4.4.2 anterior.

430. Sobre las objeciones relativas a las medidas correctivas, en particular la multa administrativa:

- J En relación con la objeción formulada por la AC DE con respecto al volumen de negocio del ejercicio anterior, el CEPD decide que cumple el requisito del artículo 4, apartado 24, del RGPD y da instrucciones a la AC IE para que modifique su proyecto de decisión con el fin de: a) tener en cuenta el volumen de negocio total de todas las sociedades que componen la empresa única a efectos del cálculo del importe de la multa; b) considerar la fecha de la decisión final adoptada por la ACP con arreglo al artículo 65, apartado 6, del RGPD como el acontecimiento a partir del cual debe considerarse el ejercicio financiero anterior.
- J En relación con las objeciones de las AC DE, FR y PT relativas a la aplicación del artículo 83, apartado 3, del RGPD, el CEPD decide que cumplen los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD y que la AC IE está obligada a modificar su proyecto de decisión en relación con el artículo 83, apartado 3, del RGPD para tener en cuenta también el resto de infracciones — además de la infracción más grave— a la hora de calcular la multa, con sujeción a los criterios del artículo 83, apartado 1, del RGPD de eficacia, proporcionalidad y disuasión.
- J En cuanto a las objeciones de la AC DE, la AC IT y la AC HU en relación con la aplicación de los criterios previstos en el artículo 83, apartados 1 y 2, del RGPD, el CEPD considera que las objeciones están en consonancia con los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD. Por lo que se refiere a las objeciones de la AC IT y de la AC HU sobre el carácter intencionado de la infracción, el CEPD considera que los argumentos esgrimidos por las AC IT y HU no aportan elementos objetivos que indiquen la intencionalidad del comportamiento. Por lo que se refiere a la evaluación del resto de criterios con arreglo al artículo 83, apartado 2, del RGPD impugnados por las AC DE, IT y HU en sus objeciones, el CEPD considera que la AC IE ha matizado adecuadamente la pertinencia de los elementos del artículo 83, apartado 2, del RGPD y, por tanto, no es necesario modificar el proyecto de decisión a este respecto. Sin embargo, teniendo en cuenta el volumen de negocio anual global, las infracciones constatadas y los factores agravantes correctamente identificados por la AC IE, el CEPD decide que la multa

no cumple el requisito de ser efectiva, proporcionada y disuasoria de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del RGPD.

- J) En vista de ello, el CEPD ordena a la AC IE que reevalúe su medida correctiva prevista en términos de multa administrativa de conformidad con la sección 9.4 de la presente Decisión vinculante y que modifique su proyecto de decisión estableciendo un importe de multa más elevado para las infracciones detectadas, en comparación con la multa administrativa prevista en el proyecto de decisión, manteniendo al mismo tiempo la consonancia con los criterios de eficacia, proporcionalidad y disuasión consagrados en el artículo 83, apartado 1, del RGPD.
- J) En relación con la objeción de la AC PL sobre la decisión de la AC IE de no emitir una cantidad fija sino una horquilla al evaluar la multa, el CEPD decide que la AC IE no debe modificar su proyecto de decisión en base a las objeciones formuladas, dado que no cumplen los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD.

## 11 OBSERVACIONES FINALES

- 431. Esta decisión vinculante se dirige a la AC IE y a las ACI. La AC IE adoptará su decisión final en base a esta decisión vinculante conforme al artículo 65, apartado 6, del RGPD.
- 432. En cuanto a las objeciones que se ha considerado que no cumplen los requisitos del artículo 4, apartado 24, del RGPD, el CEPD no se pronuncia sobre el fondo de ninguna cuestión sustancial en dichas objeciones. El CEPD reitera que su decisión actual es sin perjuicio de posibles evaluaciones que se puedan requerir del CEPD en otros asuntos, incluso con las mismas partes, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decisión en cuestión y las objeciones formuladas por las ACI.
- 433. En virtud del artículo 65, apartado 6, del RGPD, la AC IE debe comunicar su decisión final a la Presidencia en el plazo de un mes tras recibir la decisión vinculante.
- 434. Una vez realizada dicha comunicación por la AC IE, la decisión vinculante se hará pública conforme al artículo 65, apartado 5, del RGPD.
- 435. Con arreglo al artículo 70, apartado 1, letra y), del RGPD, la decisión final de la AC IE comunicada al CEPD se incluirá en el registro de decisiones que hayan sido objeto del mecanismo de coherencia.

Por el Comité Europeo de Protección de Datos

La presidenta

(Andrea Jelinek)