

**Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 7 de marzo  
de 2024, asunto C-604/22,  
IAB Europe c. Gegevensbeschermingsautoriteit**

**SOBRE LOS CONCEPTOS DE «DATOS PERSONALES», «RESPONSABLE DEL TRATAMIENTO» Y  
«CORRESPONSABLE DEL TRATAMIENTO», EN PARTICULAR, EN EL ÁMBITO DE LAS SUBASTAS PUBLICITARIAS EN LÍNEA**

Se pronuncia el TJUE en este caso sobre dos cuestiones en relación con las subastas publicitarias en línea en tiempo real (*Real Time Bidding*): en primer lugar, si las informaciones e identificaciones generadas para cada usuario y recabadas para ofrecerle la publicidad personalizada son o no «datos de carácter personal»; y, en segundo término, de contestarse afirmativamente la anterior, si el gestor del sistema que recoge tales datos para dicha subasta es o no «responsable del tratamiento» o «corresponsable» del mismo. En ambos casos, el TJUE responde bajo el principio de interpretación amplia y protectora del interesado con el que habitualmente interpreta el Reglamento General de Protección de Datos [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, RGPD], pero con una interesante matización final en orden a la (no) responsabilidad del responsable del tratamiento por los usos posteriores por terceros de tales datos recabados.

Mas, antes del comentario en sí de la sentencia, conviene hacer alguna aclaración en torno al funcionamiento de estas subastas de espacios publicitarios. Concebidas al servicio de la llamada *publicidad personalizada* o *comportamental*, pretenden mostrar al usuario o navegante de Internet mensajes publicitarios totalmente personalizados en función de sus preferencias, manifestadas de forma expresa o deducidas (por el correspondiente algoritmo) de sus hábitos de navegación (páginas que visita, tiempo que está en ellas, a qué presta más o menos atención, enlaces que sigue, etc.), haciéndolo, además, en tiempo real y de forma automatizada: mientras el usuario navega, se recopilan los datos, se analizan generando un perfil que se ofrece a los anunciantes para que pujen por los espacios publicitarios que comercializa el sitio *web*, de manera que puedan servir sus anuncios solo a quienes consideren su *target* o público objetivo. De esta manera, una misma página *web* es mostrada a dos usuarios diferentes con distinto contenido publicitario, consiguiendo así un mayor impacto, pues cada uno verá ofertas de productos y/o servicios que, presumiblemente, le resultan de mayor interés.

IAB Europe es una asociación sin ánimo de lucro, con sede en Bélgica, que agrupa a empresas del sector publicitario y de marketing digital. IAB ha elaborado el *TCP* (*Transparency & Consent Framework*, Marco de Transparencia y Consentimiento), una serie de protocolos y especificaciones técnicas al servicio de las plataformas publicitarias

que utilizan el protocolo *OpenRTB* para las subastas en línea en tiempo real. El objetivo del TCP es ofrecer por parte de IAB Europe a sus asociados un marco de cumplimiento del RGPD, facilitando una plataforma de obtención del consentimiento de los usuarios (CMP, *Consent Management Platform*: una ventana emergente a través de la cual el usuario puede autorizar u oponerse a los tratamientos e intercambios de datos) e instalando una *cookie* de seguimiento en su dispositivo. Las preferencias marcadas por los usuarios en el CMP se codifican y se genera una cadena de letras y caracteres (*Transparency and Consent String* o *TC String*) que es la que se comparte con los intermediarios y que usan las plataformas de publicidad del *OpenRTB* para saber la voluntad del usuario. Denunciada IAB Europe ante la Autoridad de Protección de Datos de Bélgica (*Gegevensbeschermingsautoriteit*, APD belga) por falta de conformidad del TCP con el RGPD, dicha APD (en decisión conjunta con el resto de autoridades nacionales por la vía del mecanismo de cooperación y coherencia del RGPD) la sancionó a principios de 2022 por falta de transparencia del TCF, no constituir una base legal suficiente para el tratamiento de los datos de los usuarios, ausencia de evaluación de impacto y no disponer de un delegado de Protección de Datos, siendo necesario (*vid. resolución*). La autoridad belga consideró que IAB Europe era responsable del tratamiento por su papel en el registro del consentimiento y preferencias de los usuarios a través de la *TC String*, y le impuso varias medidas correctoras y una multa administrativa (250.000 €). Recurrida la decisión por IAB ante el Tribunal de Apelación de Bruselas, este elevó la prejudicial al TJUE para saber si (1) se trataban datos personales y si (2), en ese caso, IAB era responsable de dicho tratamiento.

En relación con la *TC String*, IAB Europe consideraba que no recoge datos de carácter personal, al no facultar a los participantes en el sistema para identificar al sujeto. A ello contesta el TJUE con la interpretación amplia del concepto de «datos personales» a la que antes hiciera referencia: toda información sobre una persona física identificada o «identificable» (art. 4.1 RGPD). La persona es identificable si se puede determinar su identidad «directa o *indirectamente*», en particular, mediante algún tipo de identificador, como puede ser un nombre o un número, datos de localización, identificador en línea... Puesto que con tal cadena de caracteres, en conjunción con la información almacenada por las *cookies*, se puede llegar a la IP del usuario (apdos. 44-45) y, por lo tanto, identificar a la persona, se cumple el requisito de la definición que de datos de carácter personal ofrece el RGPD. Obsérvese que los datos pueden identificar a la persona de forma directa o indirecta, en conjunción con otros, que es lo que sucede en el caso, siendo indiferente que esa identificación pueda ser más o menos complicada o deba hacerse a partir de informaciones que se encuentren en poder de varias personas: si es factible, es un dato de carácter personal (apdos. 36-41). Y ello, aunque la propia IAB no pueda realizar esa combinación ni acceder a los datos que a través de su *TC String* son tratados por sus asociados en el marco del TCF (apdo. 40).

La interpretación del TJUE no es sino continuación de la hecha en otras ocasiones por el propio órgano (la sentencia cita varios otros antecedentes y casos), y es también la que se ha sostenido por otras instancias con el fin de no limitar la eficacia del

reglamento ni desproteger a los interesados (*vid.* el [Dictamen 4/2007 sobre el concepto de datos personales del GT29, p. 6](#)).

En cuanto a la segunda de las cuestiones planteadas, resuelto que estamos ante datos de carácter personal, procedía establecer quién es el responsable del tratamiento y, en su caso, si hay corresponsabilidad en el mismo, para ver hasta dónde puede llegar el papel de IAB respecto de las informaciones tratadas.

Al respecto, el TJUE, siguiendo el citado principio de interpretación amplia de los conceptos del RGPD (apdos. 53-55), considera que el «responsable del tratamiento», en cuanto determina los fines y medios del mismo, puede actuar solo o conjuntamente con otros (art. 4.7 RGPD), quedando todos ellos sujetos a la normativa de protección de datos. Además, el concepto incluye a cualquiera que, en persecución de sus propios objetivos, *influya* de cualquier manera en dicho tratamiento, pues ello supone determinar también los fines y medios del mismo. Que intervengan varios responsables no significa que todos ellos actúen en equivalencia de condiciones, como ya dejó sentado en resoluciones anteriores el propio TJUE (así, *caso Fashion ID*, STJUE de 29 de julio de 2019, asunto C-40/17). En definitiva, se puede ser responsable si de cualquier manera se afecta al tratamiento hecho, aunque la participación en este sea diferente, cuantitativa o cualitativamente, a la del resto de responsables intervinientes e, incluso, no llegue a tenerse acceso efectivo a los datos tratados.

En cuanto IAB Europe, pretendiendo dar un marco de claridad y cumplimiento normativo para favorecer y permitir la compraventa de espacios publicitarios en Internet, establece todo el TCF, aun siendo una organización sectorial, está influyendo en el tratamiento de los datos personales de los usuarios y determinando, junto con todos los miembros de la asociación (los cuales, por otra parte, tienen que aceptar dicho TFC para formar parte de IAB) y participantes en la plataforma de subasta, los fines de tales operaciones de tratamiento. Es, por lo tanto, (co)responsable del tratamiento (apdo. 68), incluso aunque no llegue a tener acceso directo a los datos personales tratados (en este caso, por sus propios miembros).

Ahora bien, siendo responsable, junto con otros... ¿hasta dónde llega dicha responsabilidad? Ya se ha indicado que la concurrencia en la determinación de fines y medios no tiene por qué ser equivalente, de manera que podrá diferenciarse el papel de los distintos corresponsables y atribuir consecuencias diversas luego en relación con posibles incumplimientos de la normativa. O, dicho de otra manera: la corresponsabilidad inicial en sede de recogida de datos no se extenderá a tratamientos ulteriores que sean ya determinados exclusivamente por quienes, aun siendo corresponsables del tratamiento inicial, resultan ser ahora responsables únicos de esos tratamientos posteriores. Ello es así por cuanto «un tratamiento de datos personales puede estar constituido por una o varias operaciones, cada una de ellas referida a una de las distintas fases de ese tratamiento» (apdo. 72), de tal manera que, si IAB determinó solo una o varias operaciones, pero no otras anteriores o posteriores, IAB será (co) responsable solo de aquellas en las que influyó. IAB participó junto con sus miembros y otros (proveedores de sitios de Internet o de aplicaciones, intermediarios de datos y

plataformas publicitarias) en el tratamiento en fase de registro de las preferencias de consentimiento de los usuarios mediante la *TC String* en el marco del TCF, pero después esos operadores (miembros de IAB, pero actuando ya al margen de esta, con sus propios objetivos) y terceros continuaron el tratamiento para sus propios fines (transmisión de datos a terceros o realización de las ofertas de publicidad personalizada a los usuarios), no siendo IAB ya (co)responsable de tales tratamientos posteriores. O, al menos, *no cabe imputarle tal cualificación de forma automática* por el hecho de haber sido corresponsable del tratamiento inicial a través de la *TC String*, debiendo ser el órgano jurisdiccional nacional remitente de la prejudicial el que deba valorar si en esos tratamientos ulteriores la organización sectorial influyó (en cuyo caso mantendría su calificación de corresponsable) o no (apdos. 73-76).

Continúa el TJUE, en definitiva, en su línea de interpretación amplia del RGPD, pero afinando conceptos. Como en el caso *Fashion ID*, lo más interesante de la presente resolución es la posibilidad de distinguir entre distintas fases u operaciones dentro de un tratamiento, en orden a la calificación de quienes deciden (o no) que el mismo se realice y disponen de los medios para ello. ¿Hubiera podido decir el TJUE, directamente, que son tratamientos distintos (el inicial que se realiza con la *TC String*, y en el que es corresponsable IAB, y los posteriores que realizan los miembros con los datos resultantes)? Lo cierto es que todas las actividades de tratamiento se realizan en el marco de una misma operación económica (la recogida y/o venta de datos a efectos publicitarios) y parten de un único consentimiento inicial del usuario, lo que, *en principio*, no habilitaría a los miembros de la organización e intervinientes en la plataforma de subastas para otros usos *lícitos* distintos al de su empleo en tales plataformas para servir su publicidad personalizada. De ahí la consideración de un único tratamiento, por mucho que en el mismo se distinguen operaciones en diferentes fases.

En todo caso, IAB Europe, a pesar de que se rechazaran sus pretensiones en torno a la no existencia de datos personales y que, por lo tanto, se le reconociera como (co) responsable por el tratamiento de la *TC String* en el TCF, ha acogido favorablemente la limitación de su papel que puede derivar de la interpretación final del TJUE (*vid.* su [comunicado](#)). En paralelo al proceso judicial, ante la resolución negativa de la autoridad belga, IAB había presentado un plan de acción para adecuar el TCF al RGPD, el cual fue aprobado por dicha autoridad en enero de 2023 y que está en suspenso a la espera de la resolución del proceso por parte del tribunal nacional.

Juan Pablo APARICIO VAQUERO  
Profesor Titular de Derecho Civil  
Universidad de Salamanca  
[juanpa@usal.es](mailto:juanpa@usal.es)