



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

de 10 de septiembre de 2025\*

«Servicios digitales — Reglamento (UE) 2022/2065 — Decisión de la Comisión por la que se establece el importe de la tasa de supervisión para el año 2023 — Artículo 43, apartados 3 a 5, del Reglamento 2022/2065 — Artículo 4, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) 2023/1127 — Metodología de cálculo del promedio mensual de destinatarios del servicio activos — Modulación en el tiempo de los efectos de una anulación»

En el asunto T-58/24,

**TikTok Technology Ltd**, con domicilio social en Dublín (Irlanda), representada por los Sres. E. Batchelor y M. Frese, abogados,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. O. Gariazzo y P.-J. Loewenthal y por la Sra. L. Armati, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada),

integrado por el Sr. R. Mastroianni (Ponente), Presidente, y la Sra. M. Brkan y los Sres. I. Gâlea, T. Tóth y W. Valasidis, Jueces;

Secretaria: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 11 de junio de 2025;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: inglés.

## Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, TikTok Technology Ltd, solicita la anulación de la Decisión de Ejecución de la Comisión C(2023) 8173 final, de 27 de noviembre de 2023, por la que se determina la tasa de supervisión aplicable a TikTok con arreglo al artículo 43, apartado 3, del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

### Antecedentes del litigio

- 2 La demandante es el establecimiento principal, en la Unión Europea, del prestador del servicio de alojamiento de datos TikTok. Este servicio, que se lanzó en la Unión, en su versión actual, en agosto de 2018, permite a sus usuarios buscar, ver y difundir vídeos e interactuar, comunicarse y compartir contenidos con otros usuarios.
- 3 De conformidad con el artículo 43, apartados 1 a 3, del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de servicios digitales) (DO 2022, L 277, p. 1; en lo sucesivo, «DSA», por las siglas de su denominación en inglés, «Digital Services Act»), la Comisión Europea cobra a los prestadores de plataformas en línea de muy gran tamaño (en lo sucesivo, «VLOP», por las siglas de su denominación en inglés, «very large online platforms») y de motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño (en lo sucesivo, «VLOSE», por las siglas de su denominación en inglés, «very large online search engines»), designados como tales con arreglo al artículo 33 de dicho Reglamento, una tasa de supervisión anual para cada uno de sus servicios así designados, fijada mediante un acto de ejecución, con el fin de cubrir los costes estimados en que incurra la Comisión en relación con sus funciones de supervisión en virtud del DSA. De conformidad con el artículo 43, apartado 4, de este Reglamento, la Comisión debe determinar dicha tasa aplicando la metodología que haya establecido en un acto delegado, respetando los principios previstos en el artículo 43, apartado 5, del mismo Reglamento.
- 4 El 2 de marzo de 2023, la Comisión adoptó, a tal efecto, el Reglamento Delegado (UE) 2023/1127, por el que se completa el Reglamento 2022/2065 mediante la fijación en detalle de las metodologías y los procedimientos relativos a las tasas de supervisión impuestas por la Comisión a los prestadores de plataformas en línea de muy gran tamaño y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño (DO 2023, L 149, p. 16; corrección de errores en DO 2023, L 171, p. 43).
- 5 El 25 de abril de 2023, la Comisión adoptó la Decisión C(2023) 2720 final, por la que se designaba a TikTok como una VLOP, de conformidad con el artículo 33, apartado 4, del DSA.
- 6 El 26 de abril de 2023, esta decisión fue notificada a la demandante como establecimiento principal en la Unión del prestador de TikTok. Se envió una copia de esta decisión a ByteDance, la sociedad que controla el grupo de entidades jurídicas al que pertenece la demandante.
- 7 El 29 de septiembre de 2023, la Comisión comunicó a la demandante el importe provisional de la tasa de supervisión anual en relación con TikTok, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, del Reglamento Delegado 2023/1127. También se envió una copia a ByteDance. El 12 de octubre de 2023, la demandante presentó sus observaciones a la Comisión.

8 El 27 de noviembre de 2023, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, por la que se fija el importe de la tasa de supervisión anual aplicable a TikTok para el año 2023. Este importe se determinó, con arreglo al artículo 43, apartado 3, párrafo segundo, del DSA, siguiendo la metodología y los procedimientos establecidos en el Reglamento Delegado 2023/1127, en particular en su artículo 5. Para determinar dicho importe, la Comisión recurrió, en particular, a dos operadores terceros, SensorTower y Similarweb, y siguió una metodología común para la totalidad de VLOP y VLOSE, que adjuntó a la Decisión impugnada, para calcular el promedio mensual de destinatarios activos en la Unión de los servicios designados y repartir entre ellos la tasa de supervisión anual, de conformidad con los principios enunciados en el artículo 43 del DSA. También se envió una copia de esta Decisión a ByteDance.

### **Pretensiones de las partes**

9 La demandante solicita al Tribunal General que:

- Anule la Decisión impugnada.
- Condene en costas a la Comisión.

10 La Comisión solicita al Tribunal General que:

- Desestime el recurso.
- Con carácter subsidiario, en caso de anulación del artículo 5, apartados 2 o 4, del Reglamento Delegado 2023/1127 o de la Decisión impugnada, mantenga los efectos de este Reglamento o de la referida Decisión hasta que haya adoptado las medidas necesarias para subsanar las deficiencias detectadas.
- Condene en costas a la demandante.

### **Fundamentos de Derecho**

11 En apoyo de su recurso, la demandante invoca, en esencia, cinco motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 43, apartado 5, letra b), del DSA y, por vía de excepción, en la ilegalidad del artículo 4, apartado 2, del Reglamento Delegado 2023/1127; el segundo, en la infracción del artículo 43, apartado 5, letra c), del DSA y, por vía de excepción, en la ilegalidad del artículo 5, apartado 2, del Reglamento Delegado 2023/1127; el tercero, en la infracción del artículo 43, apartado 5, letra b), del DSA y, por vía de excepción, en la ilegalidad del artículo 5, apartado 4, del Reglamento Delegado 2023/1127; el cuarto, en la infracción del artículo 43, apartado 2, del DSA y, por vía de excepción, en la ilegalidad del artículo 2, apartado 2, letra a), del Reglamento Delegado 2023/1127, y, el quinto, en la vulneración del derecho a ser oído, consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el incumplimiento del deber de motivación.

***Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 43, apartado 5, letra b), del DSA y, por vía de excepción, en la ilegalidad del artículo 4, apartado 2, del Reglamento Delegado 2023/1127***

- 12 En apoyo del primer motivo, la demandante invoca, en esencia, cinco partes, basadas, la primera, en que la utilización de la metodología común no es lícita; la segunda, en la infracción del artículo 43, apartado 5, letra b), del DSA, en relación con el artículo 3, párrafo primero, letra p), del DSA, relativo a la definición legal del promedio mensual de destinatarios activos; la tercera, en que la metodología empleada en la Decisión impugnada para estimar el promedio mensual de destinatarios activos trata a las plataformas de manera discriminatoria; la cuarta, en que ni el artículo 43 del DSA ni el artículo 4, apartado 2, del Reglamento Delegado 2023/1127 proporcionan una base jurídica para la adopción de una metodología para el cálculo del promedio mensual de destinatarios activos en un acto de ejecución, y, la quinta, en una excepción de ilegalidad relativa al artículo 4, apartado 2, del Reglamento Delegado 2023/1127.
- 13 El Tribunal General considera que procede examinar conjuntamente, de entrada, las partes primera y cuarta.
- 14 Mediante la primera parte, la demandante reprocha, en esencia, a la Comisión haber determinado el importe de la tasa sobre la base de una estimación del promedio mensual de destinatarios activos que, a su juicio, no está prevista en el DSA, a pesar de que, por un lado, debería haberse basado en las cifras declaradas por los propios prestadores y, por otro lado, en la medida en que dichas cifras supuestamente le parecieron incompletas o imprecisas, podría haber ejercido las facultades que le reconoce el DSA para obtener cualquier información complementaria de los prestadores.
- 15 Por su parte, la Comisión estima que no hay nada en el DSA que le impidiera, por razones de transparencia, igualdad de trato y confidencialidad, recurrir a los datos, a su juicio fiables, que habían sido recabados por dos operadores terceros e independientes, en el breve lapso de tiempo de que dispuso para adoptar los actos de ejecución relativos a las tasas.
- 16 Mediante la cuarta parte, la demandante alega que no existe base jurídica alguna que autorice a la Comisión a adoptar, mediante un reglamento delegado o mediante un mero acto de ejecución como la Decisión impugnada, una metodología de cálculo del promedio mensual de destinatarios activos en el marco del artículo 43 del DSA. De este modo, la Comisión intentó reescribir el DSA, eludir los procedimientos de adopción de actos delegados y crear una segunda metodología paralela de cálculo del promedio mensual de destinatarios activos que, según la demandante, dio lugar a una cifra diferente de la utilizada para la designación de los servicios (artículo 24, apartado 2, del DSA).
- 17 Pues bien, según la demandante, para preservar la coherencia entre el promedio mensual de destinatarios activos contemplado en el artículo 24, apartado 2, del DSA y el contemplado en el artículo 33 del DSA, la Comisión debería haber utilizado el mismo promedio mensual de destinatarios activos que los prestadores cuyos servicios habían sido designados declararon a efectos de la aplicación del artículo 24 del DSA.
- 18 En cualquier caso, la demandante considera que la Comisión confundió acto de ejecución y acto delegado y que la Comisión no estaba facultada para adoptar dicha metodología en un acto de ejecución sin respetar los artículos 33, apartado 3, y 87 del DSA. Además, a su juicio, la Comisión

no adoptó el Reglamento Delegado 2023/1127 sobre la base del artículo 33, apartado 3, del DSA y la metodología de cálculo del promedio mensual de destinatarios activos no figura en el Reglamento Delegado 2023/1127, sino en la Decisión impugnada.

- 19 Por último, la demandante sostiene que la Decisión impugnada se remite de forma ilegal al artículo 4, apartado 2, del Reglamento Delegado 2023/1127 para justificar que la Comisión recurra a «cualquier otra información de que disponga» el 31 de agosto de un año determinado para calcular el promedio mensual de destinatarios activos, dado que esta disposición no constituye una base para la determinación de las tasas de supervisión de la Decisión impugnada y que, en cualquier caso, el artículo 43, apartado 4, del DSA no autoriza a la Comisión a «obtener datos nuevos o diferentes en lo que se refiere al promedio mensual de destinatarios activos» a efectos de la determinación de las tasas.
- 20 La Comisión afirma que los procedimientos de designación y de fijación de la tasa son jurídicamente distintos y persiguen finalidades diferentes. A su juicio, el artículo 43, apartado 5, del DSA no hace referencia al artículo 24, apartado 2, del DSA y se limita a mencionar que la tasa debe ser proporcional al promedio mensual de destinatarios activos. A su juicio, en este sentido, el DSA sí se respetó. La Comisión sostiene que, por lo tanto, no está obligada, ni en virtud del artículo 43 del DSA ni en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento Delegado 2023/1127, a utilizar los promedios mensuales de destinatarios activos declarados por los prestadores, sino que dispone de un margen de apreciación a este respecto para recurrir también a «cualquier otra información de que disponga».
- 21 La Comisión señala que la metodología adjunta a la Decisión impugnada tenía como única finalidad informar a los prestadores de los datos y de las fuentes de información utilizadas, lo que posteriormente dio lugar a una metodología común y le permitió cumplir su deber de motivación. Por lo tanto, afirma que esta metodología no es «una metodología para calcular el promedio mensual de destinatarios activos, a efectos [del artículo 33,] apartado 1, [del DSA] y del artículo 24, apartado 2, [del DSA]», en el sentido del artículo 33, apartado 3, del DSA, sino simplemente una metodología que describe cómo la Comisión trató y utilizó los datos relativos al promedio mensual de destinatarios activos que estaban a su disposición. A continuación, la Comisión sostiene que no infringió el artículo 43 del DSA, sino que se vio obligada a «volver a tratar esos datos de un modo u otro» para cumplir con el DSA y el Reglamento Delegado 2023/1127.
- 22 Ha de recordarse que, a tenor del artículo 33, apartado 3, del DSA, relativo a la designación de las plataformas en línea y de los motores de búsqueda en línea como VLOP o VLOSE, «la Comisión podrá adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 87 [del DSA], previa consulta a la Junta [Europea de Servicios Digitales], para completar las disposiciones del [DSA], estableciendo la metodología para calcular el promedio mensual de destinatarios del servicio activos en la Unión, a los efectos del apartado 1 del presente artículo y del apartado 2 del artículo 24 [del DSA], garantizando que la metodología tenga en cuenta la evolución del mercado y de la tecnología».
- 23 Además, según la última frase del artículo 33, apartado 4, párrafo primero, del DSA, cuando adopta una decisión por la que se designa una VLOP o un VLOSE, «la Comisión tomará su decisión sobre la base de los datos comunicados por el prestador de la plataforma en línea o del motor de búsqueda en línea con arreglo al artículo 24, apartado 2, [del DSA,] o de la información solicitada con arreglo al artículo 24, apartado 3, [del DSA,] o de cualquier otra información de que disponga».

24 Asimismo, por lo que respecta a la determinación de la tasa de supervisión, el artículo 43, apartados 3 a 5, del DSA dispone lo siguiente:

«3. A los prestadores de [VLOP] y de [VLOSE] se les cobrará una tasa de supervisión anual por cada servicio para el que hayan sido designados con arreglo al artículo 33 [del DSA].

La Comisión adoptará actos de ejecución por los que se establezca el importe de la tasa de supervisión anual aplicable a cada prestador de [VLOP] o de [VLOSE]. Al adoptar dichos actos de ejecución, la Comisión aplicará la metodología establecida en el acto delegado a que se refiere el apartado 4 del presente artículo y respetará los principios establecidos en el apartado 5 del presente artículo. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento consultivo a que se refiere el artículo 88 [del DSA].

4. La Comisión adoptará actos delegados, de conformidad con el artículo 87 [del DSA], por los que se establezca la metodología y los procedimientos detallados para:

[...]

b) la determinación de las tasas de supervisión anuales individuales a que se refiere el apartado 5, letras b) y c);

[...]

Al adoptar dichos actos de ejecución, la Comisión respetará los principios establecidos en el apartado 5 del presente artículo.

5. El acto de ejecución a que se refiere el apartado 3 y el acto delegado a que se refiere el apartado 4 respetarán los siguientes principios:

[...]

b) la tasa de supervisión anual es proporcionada en relación con el promedio mensual de destinatarios activos en la Unión de cada [VLOP] o cada [VLOSE] designado con arreglo al artículo 33 [del DSA];

[...].».

25 De conformidad con el artículo 87, apartado 4, del DSA, antes de la adopción de un acto delegado, la Comisión consultará a los expertos designados por cada Estado miembro. Además, en virtud del artículo 87, apartado 6, del propio DSA, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea pueden formular objeciones antes de la entrada en vigor de tal acto.

26 Por último, en lo que atañe a la determinación del importe básico por servicio, el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento Delegado 2023/1127 dispone lo siguiente:

«1. Con respecto a cada servicio designado sujeto a las tasas de supervisión con arreglo al artículo 3, el importe de base para el año n se calculará como una parte de los costes anuales totales estimados para el año n + 1 de conformidad con el artículo 2, proporcionalmente al

número mensual medio de destinatarios activos del servicio designado en consonancia con el coeficiente (U) a que se refiere el apartado 2 del presente artículo, y teniendo en cuenta [...] el coeficiente (T) [...], aplicando la fórmula siguiente:

$$\text{Importe de base en el año } n \text{ para el servicio designado}_x = \frac{\text{Costes totales estimados en el año } n+1 \times (T_x \times U_x)}{\sum_{\text{para todos los servicios designados } n} (T_n \times U_n)}$$

2. El coeficiente (U) para el cálculo del importe de base de cada servicio designado tendrá el valor establecido en el anexo II correspondiente al número mensual medio de destinatarios activos en millones de unidades, redondeado a la centena de millar más cercana.

El número mensual medio de destinatarios activos de cada servicio designado que determine el coeficiente aplicable con arreglo al párrafo primero del presente apartado será el resultante de los datos comunicados por el prestador de la plataforma en línea o del motor de búsqueda en línea de conformidad con el artículo 24, apartado 2, [del DSA], o de la información solicitada en virtud del artículo 24, apartado 3, de dicho Reglamento, o de cualquier otra información de que disponga la Comisión el 31 de agosto del año n.

[...]]»

27 En el presente asunto, en el considerando 31 de la Decisión impugnada se precisa que el promedio mensual de destinatarios activos de cada servicio designado, que determina el coeficiente (U) aplicable para la determinación de la tasa de supervisión, puede resultar de los datos comunicados por el prestador del servicio, de conformidad con el artículo 24, apartado 2, del DSA, de la información solicitada en virtud del artículo 24, apartado 3, del mismo Reglamento o de cualquier otra información de que disponga la Comisión.

28 A continuación, en el considerando 32 de la Decisión impugnada, se indica que, habida cuenta de las diferentes metodologías, de la diferente disponibilidad de información pública sobre ellas, de los diferentes grados de precisión y de las diferentes fuentes de datos utilizadas por los prestadores de los servicios designados para calcular el promedio mensual de destinatarios activos de sus servicios, así como de la confidencialidad reclamada por algunos de esos prestadores, procedía basarse en una metodología común y en fuentes de datos comunes para aplicar el coeficiente (U) de manera coherente entre los diferentes servicios designados, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Reglamento Delegado 2023/1127. Por lo tanto, sobre la base de la metodología común y de las fuentes de datos comunes que figuran en el anexo de la Decisión impugnada, la Comisión calculó el promedio mensual de destinatarios activos de TikTok y el coeficiente (U) correspondiente, necesarios para determinar el importe de la tasa de supervisión facturada a la demandante (véase el considerando 33 de la Decisión impugnada).

29 Además, en el considerando 38 de la Decisión impugnada, la Comisión subrayó la existencia de dificultades, derivadas de varias razones, para identificar la información sobre el promedio mensual de destinatarios activos de las VLOP y de los VLOSE y sobre la metodología en la que se habían basado los prestadores para calcular su promedio mensual de destinatarios activos. En estas circunstancias, la Comisión indicó que le era imposible proceder, dentro de los plazos previstos en el artículo 6, apartados 3 y 4, del Reglamento Delegado 2023/1127, a una comparación fiable de los promedios mensuales de destinatarios activos declarados entre los diferentes servicios designados para la determinación de la tasa de supervisión, de conformidad con el artículo 43, apartado 5, letra b), del DSA. Por otra parte, justificó el recurso a fuentes de

datos de terceros por la finalidad y la diferente naturaleza del procedimiento relativo a la determinación de las tasas de supervisión en relación con el procedimiento relativo a la designación de las VLOP y de los VLOSE (véase el considerando 39 de la Decisión impugnada).

- 30 Por último, en respuesta a la alegación, formulada por la demandante en el contexto del procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión impugnada, según la cual la metodología común carece de base jurídica, la Comisión señala, en el considerando 34 de la Decisión impugnada, que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento Delegado 2023/1127 la faculta para identificar el promedio mensual de destinatarios activos a efectos de determinar la tasa de supervisión, sobre la base de los datos declarados por los prestadores, de la información solicitada por la Comisión o el coordinador de servicios digitales o de cualquier otra información disponible en la Comisión. Así pues, sobre la base de la disposición y de la información disponible a 31 de agosto del año en curso, la Comisión afirma haber elaborado una metodología común a tal efecto, como se indica en el considerando 32 de la Decisión impugnada.
- 31 El Tribunal General examinará si el DSA permite recurrir a una metodología común para el cálculo del promedio mensual de destinatarios activos (primera parte del primer motivo), antes de apreciar si, en el presente asunto, la Comisión infringió el artículo 43 de dicho Reglamento al adoptar tal metodología en el marco de un acto de ejecución (cuarta parte del primer motivo).
- 32 En primer lugar, es preciso señalar que ninguna disposición del DSA o del Reglamento Delegado 2023/1127 impide que la Comisión siga una metodología determinada para el cálculo del promedio mensual de destinatarios activos. Además, procede señalar, como hace la Comisión, que el elemento pertinente a efectos de la aplicación del artículo 43 del DSA no es el promedio mensual de destinatarios activos en términos absolutos de cada servicio designado, sino su valor relativo en relación con los demás servicios designados.
- 33 En el presente asunto, la Comisión podía legítimamente albergar dudas sobre la coherencia global de las metodologías de cálculo del promedio mensual de destinatarios activos empleadas por los diferentes prestadores, máxime cuando no disponía de los datos de algunos de ellos.
- 34 De ello se deduce que también podía utilizar una metodología común en aras de la transparencia y de la igualdad de trato de dichos prestadores, habida cuenta de que, con arreglo al artículo 43 del DSA, el reparto de los costes de supervisión debe ser proporcional al promedio mensual de destinatarios activos de cada servicio designado, de modo que debe desestimarse la primera parte.
- 35 Asimismo, dado que del tenor del artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento Delegado 2023/1127 (véase el anterior apartado 26) se desprende que este no impone ninguna jerarquía entre las tres fuentes de información indicadas, ya que estas se presentan claramente como fruto de una alternativa, la Comisión no estaba obligada, en el presente asunto, a favorecer o ignorar una de ellas. Por lo tanto, la Comisión decidió acertadamente basarse en «cualquier otra información de la que [dispusiera]» en el sentido de la disposición antes mencionada.
- 36 En segundo lugar, de la estructura general y de los objetivos del DSA se desprende que el concepto de «promedio mensual de destinatarios activos» debe entenderse de manera uniforme y coherente, con independencia del contexto y de la finalidad de su aplicación, lo que, por lo demás, confirma el considerando 77 de dicho Reglamento. En efecto, si la intención del legislador hubiera sido establecer regímenes jurídicos distintos en función de que la finalidad de la

utilización del promedio mensual de destinatarios activos fuera la designación de un servicio como comprendido en el ámbito de aplicación de las VLOP o de los VLOSE o la determinación de la tasa de supervisión, lo habría previsto expresamente en términos claros y precisos.

- 37 Así pues, si bien es cierto que la Comisión está facultada para adoptar una metodología común de cálculo del promedio mensual de destinatarios activos, no puede eludir el control del procedimiento de adopción de los actos delegados previsto, en particular, en el artículo 87, apartados 4 y 6, del DSA, limitándose a adjuntar esa metodología común a cada acto de ejecución.
- 38 En efecto, con arreglo al artículo 43, apartado 4, del DSA, la Comisión está obligada a adoptar actos delegados por los que se establezca la metodología y los procedimientos detallados para determinar las tasas de supervisión anuales individuales de cada prestador y, a tenor del artículo 43, apartado 5, letra b), del mismo Reglamento, dichas tasas deben ser proporcionales al promedio mensual de destinatarios activos de cada VLOP o VLOSE.
- 39 Además, el artículo 4 del Reglamento Delegado 2023/1127 especifica las modalidades para determinar el importe de base, para cada servicio, a través de una fórmula que contiene, en particular, el coeficiente (U), cuyo valor corresponde al promedio mensual de destinatarios activos de cada servicio de que se trate, sin incluir, sin embargo, una metodología del cálculo del promedio mensual de destinatarios activos como tal.
- 40 Pues bien, dado que el cálculo del promedio mensual de destinatarios activos es necesario para determinar la tasa de supervisión de cada servicio en virtud del artículo 43, apartado 5, letra b), del DSA, la Comisión la calculó basándose en una «metodología común», que, no obstante, adjuntó a la Decisión impugnada y a los actos de ejecución dirigidos a los demás prestadores de servicios designados (véase el considerando 32 de la Decisión impugnada).
- 41 Si bien es cierto que, como subraya la Comisión, contrariamente al artículo 33, apartado 3, del DSA, el artículo 43 de este mismo Reglamento no se refiere expresamente a la adopción de un acto delegado para establecer la metodología de cálculo del promedio mensual de destinatarios activos, no es menos cierto que dicho artículo impone a la Comisión la obligación de velar por que las tasas de supervisión anuales sean proporcionales al promedio mensual de destinatarios activos de cada servicio designado, estableciendo al mismo tiempo la metodología y los procedimientos que deben utilizarse para determinar las tasas en el marco de un acto delegado y no de un acto de ejecución.
- 42 En otras palabras, de una interpretación contextual y sistemática de las disposiciones pertinentes del DSA se desprende que, si bien no se refiere expresamente a la metodología mencionada en el artículo 33 del DSA, el artículo 43 de este mismo Reglamento crea un vínculo explícito entre la metodología de determinación de las tasas de supervisión anuales, que solo puede fijarse mediante la adopción de un acto delegado, y los promedios mensuales de destinatarios activos de los servicios designados a la luz de los cuales deben determinarse las tasas.
- 43 En consecuencia, la metodología para calcular el promedio mensual de destinatarios activos es inherente a la determinación de la tasa de supervisión y debe considerarse un elemento esencial e indispensable de este promedio.
- 44 En tercer lugar, por lo que respecta a la alegación de la Comisión basada en que el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento Delegado 2023/1127 proporciona suficientes detalles relativos al cálculo del promedio mensual de destinatarios activos, procede señalar, como

hace la demandante, que dicha disposición no ofrece mayores detalles sobre ese cálculo que los facilitados por el propio DSA. En efecto, aunque el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento Delegado 2023/1127 y la última frase del artículo 33, apartado 4, párrafo primero, del DSA tengan finalidades diferentes, a saber, el cálculo del promedio mensual de destinatarios activos, respectivamente, para la determinación de las tasas y para la designación de VLOP o de VLOSE, procede señalar que las fuentes de información indicadas en esas dos disposiciones para obtener el promedio mensual de destinatarios activos son idénticas.

- 45 Por lo tanto, dado que, como se ha recordado en el anterior apartado 43, el cálculo del promedio mensual de destinatarios activos es un elemento esencial e indispensable para la determinación de la tasa, la obligación de la Comisión, prevista en el artículo 43, apartado 4, del DSA, de establecer, en un acto delegado, la metodología y los procedimientos «detallados» para la determinación de las tasas implica, implícita pero necesariamente, la obligación de establecer en tal acto, al menos, elementos suficientemente detallados de la metodología de cálculo del promedio mensual de destinatarios activos.
- 46 En cualquier caso, el artículo 43, apartado 4, del DSA impone, en esencia, a la Comisión que precise y concrete el DSA desarrollando, en un acto delegado, aspectos que no hayan sido definidos por el legislador (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 17 de marzo de 2016, Parlamento/Comisión, C-286/14, EU:C:2016:183, apartado 50). Pues bien, en la medida en que, en el Reglamento Delegado 2023/1127, la Comisión se limita a indicar, de manera general, tres fuentes de información, a saber, los datos comunicados por el prestador con arreglo al artículo 24, apartado 2, del DSA, la información solicitada en virtud del artículo 24, apartado 3, del DSA y cualquier otra información de que disponga, no puede considerarse que la Comisión haya respetado el artículo 43, apartado 4, del DSA.
- 47 Por otra parte, al limitarse a afirmar, en la vista, que la inclusión de una metodología de cálculo del promedio mensual de destinatarios activos demasiado detallada en un acto delegado no sería adecuada y que tal solución sería «contraproducente», ya que ello implicaría el riesgo de tener que actualizar esta metodología de un año a otro, en particular a la luz de nuevas soluciones de estimación, la Comisión no demostró de modo suficiente en Derecho por qué la metodología común adjunta a la Decisión impugnada sería excesivamente detallada teniendo en cuenta la redacción del artículo 43, apartado 4, del DSA, que es, sin embargo, clara y precisa.
- 48 Por lo demás, tal alegación contradice también el considerando 77 del DSA, según el cual, «la determinación [del promedio mensual de destinatarios activos] puede verse afectada por los avances técnicos y del mercado, por lo que la Comisión debe estar facultada para completar las disposiciones [de este] Reglamento mediante la adopción de actos delegados que establezcan la metodología para determinar los destinatarios activos de una plataforma en línea o de un motor de búsqueda en línea».
- 49 En consecuencia, no puede prosperar la alegación formulada por la Comisión en la vista, según la cual la decisión de no incluir información detallada en el Reglamento Delegado 2023/1127 responde a una preocupación relacionada con la protección de los secretos comerciales y de los datos confidenciales de las sociedades terceras utilizados para efectuar el cálculo del promedio mensual de destinatarios activos. En efecto, por un lado, la Comisión no ha demostrado en qué medida la confidencialidad de determinados datos está más protegida en un acto de ejecución como la Decisión impugnada que en un acto delegado. Por otro lado, debe señalarse que, en

cualquier caso, la información confidencial a la que hace referencia la Comisión no figura ni en el Reglamento Delegado 2023/1127 ni en la metodología común, adjunta a la Decisión impugnada, por lo que no cabe sino desestimar esta alegación.

- 50 En estas circunstancias, dado que el promedio mensual de destinatarios activos es tanto un elemento esencial de la metodología de determinación de la tasa de supervisión como un concepto que debe entenderse de manera uniforme y coherente en el conjunto del DSA (véase el anterior apartado 36), del artículo 43, apartado 3, del DSA, en relación con el artículo 33, apartado 3, de dicho Reglamento, se desprende que, al adoptar la metodología de cálculo del promedio mensual de destinatarios activos en un acto de ejecución y no en un acto delegado, la Comisión infringió los artículos 43, apartados 3 a 5, y 87 del DSA.
- 51 Esta conclusión no queda desvirtuada por las restantes alegaciones realizadas por Comisión.
- 52 En efecto, en primer término, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la metodología común adjunta a la Decisión impugnada no puede considerarse una mera explicación motivada de la manera en que se calculó el promedio mensual de destinatarios activos, sino, como demuestra el propio título del anexo, una verdadera metodología de cálculo detallada.
- 53 Aunque pueda servir para facilitar la comprensión del razonamiento seguido por la Comisión y sea común a todos los prestadores, como subrayó la Comisión en la vista, no es menos cierto que tal metodología, por su tenor, su contenido y su extensión, reviste las características de un documento de carácter general destinado a aplicarse a todos los prestadores y no de un mero elemento de la motivación de la Decisión impugnada.
- 54 En segundo término, procede señalar que, dado que ninguna disposición del DSA ni del Reglamento Delegado 2023/1127 faculta a la Comisión para completar o concretar la metodología y los procedimientos contemplados en el artículo 43, apartado 4, del DSA, mediante un acto de ejecución, el hecho de haber adjuntado la metodología común a la Decisión impugnada carece también de toda base jurídica.
- 55 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede estimar la cuarta parte del primer motivo y, en consecuencia, anular la Decisión impugnada, sin que sea necesario examinar las demás alegaciones, imputaciones o motivos invocados por la demandante ni pronunciarse sobre la solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento formulada por esta.

### ***Sobre el mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada***

- 56 La Comisión solicita al Tribunal General que, en caso de que anule el artículo 5, apartados 2 o 4, del Reglamento Delegado 2023/1127 o la Decisión impugnada, mantenga los efectos de dicho Reglamento o de la Decisión impugnada hasta que la Comisión haya adoptado las medidas necesarias para subsanar las deficiencias detectadas. A su juicio, esta suspensión es necesaria, dado que tal anulación incide en el nivel de las tasas adeudadas y ya pagadas, para el año 2023, por los demás prestadores de servicios designados, así como en el nivel global de los recursos de que dispone la Comisión y que ya ha utilizado para llevar a cabo sus funciones de supervisión.
- 57 La demandante sostiene que la limitación en el tiempo de los efectos de una eventual anulación de la Decisión impugnada no está justificada, en la medida en que tal anulación no daría lugar a consecuencias negativas graves para la Comisión o para el régimen establecido en el DSA.

- 58 De conformidad con el artículo 264 TFUE, párrafo primero, si el recurso fuere fundado, el Tribunal General declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado.
- 59 En virtud del artículo 266 TFUE, párrafo primero, corresponde entonces a la institución de la que emane el acto anulado adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de anulación.
- 60 Dicho esto, a tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el juez de la Unión puede indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos. A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que, para ejercer las facultades que le confiere este artículo, el juez de la Unión tiene en cuenta el respeto del principio de seguridad jurídica y de otros intereses públicos o privados (véase la sentencia de 25 de febrero de 2021, Comisión/Suecia, C-389/19 P, EU:C:2021:131, apartado 72 y jurisprudencia citada; véase también, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, apartado 122).
- 61 Así, el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, se ha interpretado en el sentido de que permite, por razones de seguridad jurídica, aunque también por razones basadas en el objetivo de evitar una discontinuidad o una regresión en la aplicación de las políticas realizadas o apoyadas por la Unión, mantener durante un plazo razonable los efectos de un acto declarado nulo [véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 12 de febrero de 2025, de Volksbank/JUR (Aportaciones *ex ante* 2018), T-406/18, EU:T:2025:151, apartado 104 y jurisprudencia citada].
- 62 En el presente asunto, si bien la Decisión impugnada se adoptó infringiendo el artículo 43, apartado 4, del DSA, como se desprende del anterior apartado 50, el Tribunal General no ha constatado ningún error que afecte, en sí misma, a la obligación de la demandante de pagar la tasa de supervisión correspondiente al año 2023.
- 63 En estas circunstancias, la anulación de la Decisión impugnada, sin acordar el mantenimiento de sus efectos hasta que sea sustituida por una nueva decisión, podría menoscabar la aplicación del artículo 43 del DSA, que prevé que la Comisión perciba de los prestadores de VLOP y de VLOSE una tasa de supervisión anual, cuyo importe total cubrirá los costes en que haya incurrido la Comisión para llevar a cabo las funciones de supervisión que le ha encomendado el DSA (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR, C-584/20 P y C-621/20 P, EU:C:2021:601, apartado 177). En efecto, si la Comisión estuviera obligada a reembolsar, con efecto inmediato, el importe de la tasa de supervisión de la demandante y los importes de las tasas de otros prestadores como los que han interpuesto un recurso similar basado en los mismos motivos que los estimados en el presente recurso, aun cuando dichos proveedores sigan en principio sujetos a la obligación de pagar dichas tasas, tal devolución podría privar a la Comisión de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las funciones de supervisión que le ha confiado el DSA.
- 64 Asimismo, procede señalar que, habida cuenta de las razones que justifican la anulación de la Decisión impugnada, a saber, el hecho de que la Comisión utilizó una metodología común para el cálculo del promedio mensual de destinatarios activos adjuntándola a los actos de ejecución, la Comisión no podrá adoptar una nueva decisión por la que se imponga el pago de la tasa de supervisión a la demandante, sin establecer previamente la metodología para calcular el promedio mensual de destinatarios activos mediante un acto delegado. En efecto, incumbe a la Comisión, con arreglo al artículo 266 TFUE, apartado 1, extraer las consecuencias necesarias de la anulación de la Decisión impugnada teniendo en cuenta no solo el fallo de la presente

sentencia, sino también la motivación que constituye su necesario apoyo, en el sentido de que es indispensable para determinar el sentido exacto de lo declarado en el fallo (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de noviembre de 2007, Italia/Comisión, C-417/06 P, no publicada, EU:C:2007:733, apartado 50 y jurisprudencia citada, y de 14 de julio de 2016, Letonia/Comisión, T-661/14, EU:T:2016:412, apartado 90). Así, una nueva decisión por la que se establezca la tasa de supervisión aplicable a TikTok para el año 2023 solo podría adoptarse, en su caso, a raíz de una modificación del Reglamento Delegado 2023/1127 o de la adopción de un nuevo acto delegado por el que se establezca la metodología para calcular el promedio mensual de destinatarios activos, lo que, en el estado actual, podría, por otra parte, tener impacto también en la determinación de las tasas de supervisión en los actos de ejecución adoptados para el año 2024.

- 65 Por consiguiente, denegar la solicitud de mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada podría menoscabar la seguridad jurídica y el correcto ejercicio de las funciones de supervisión que el DSA confía a la Comisión.
- 66 En estas circunstancias, procede mantener los efectos de la Decisión impugnada hasta que se adopten las medidas necesarias para la ejecución de la presente sentencia, durante un plazo razonable que no podrá exceder de doce meses a partir del día en que la presente sentencia adquiera firmeza.

### **Costas**

- 67 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 68 Dado que se han desestimado las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas conforme a lo solicitado por la demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) Anular la Decisión de Ejecución de la Comisión C(2023) 8173 final, de 27 de noviembre de 2023, por la que se determina la tasa de supervisión aplicable a TikTok con arreglo al artículo 43, apartado 3, del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo.**
- 2) Mantener los efectos de la Decisión de Ejecución C(2023) 8173 hasta que se adopten las medidas necesarias para la ejecución de la presente sentencia, durante un plazo razonable que no podrá exceder de doce meses a partir del día en que la presente sentencia adquiera firmeza.**
- 3) Condenar en costas a la Comisión Europea.**

Mastroianni

Brkan

Gâlea

Tóth

Valasidis

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de septiembre de 2025.

Firmas