

# **Análisis del Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales. Rafael Andrés Álvez.**

## **1. Introducción. 2. Fundamentación de la norma 3. Análisis del articulado 4. Conclusiones**

### **1. Introducción**

En el artículo 20.4 de la Constitución Española se reconoce una especial protección al ámbito de la juventud y de la infancia y en el artículo 39 de este mismo texto se recoge el derecho a la protección integral de la infancia, en virtud de este mandato el 4 de junio de 2024 se aprobó por el Consejo de Ministros el Anteproyecto de ley orgánica para la protección de los menores de edad en entornos digitales que se pretende sea el marco necesario para el desarrollo de los compromisos adquiridos por España en materia de derechos de las personas menores de edad ante el papel creciente que juegan los entornos digitales como un plano más en el que se desarrolla la sociedad.

Como antecedentes legislativos de esta norma que se relacionan en la misma se encuentran la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LOPJM); la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPIVI), cuyo título III, capítulo VIII, se dedica a las nuevas tecnologías<sup>1</sup> y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos

---

<sup>1</sup> La LOPIVI dedica concretamente algunas previsiones específicamente relacionadas con los entornos digitales en sus artículos 33, 45 y 46. En primer lugar, coloca el foco en la formación en materia de derechos, seguridad y responsabilidad digital, así como en el uso adecuado de internet, para lo cual se mandata a las Administraciones públicas a ofertar tales contenidos durante todas las etapas educativas. En segundo lugar, la norma impulsa el uso seguro y responsable de internet mediante campañas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, familias, educadores y otros profesionales que trabajen habitualmente con personas menores de edad, así como la puesta a disposición de servicios específicos de asistencia y asesoramiento ante situaciones potenciales de riesgo y emergencia para la infancia en internet. En tercer lugar, la ley identifica la colaboración público-privada como una vía clave de protección de la infancia frente a los riesgos digitales. En este sentido, se establece la necesidad de incentivar que el inicio y desarrollo de aplicaciones y servicios digitales tenga en cuenta la protección a la infancia y la adolescencia, y se subraya la necesidad de colaboración con el sector privado para la creación de entornos digitales seguros a través de, entre otros, una mayor estandarización en el uso de la clasificación por edades y el etiquetado inteligente de contenidos digitales, la incorporación de mecanismos de control parental de los contenidos ofrecidos, la puesta en marcha de protocolos de verificación de edad para impedir el acceso a los reservados a adultos o el impulso en la industria de códigos de autorregulación y corregulación para el uso seguro y responsable en el desarrollo de productos y servicios destinados al público infantil y adolescente.

Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), que contempla la necesidad de otorgar una protección real a las personas menores de edad en internet<sup>2</sup>.

El primer paso previo al Anteproyecto fue el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de enero de 2024, donde a propuesta de la Ministra de Juventud e Infancia, se creó un Comité de personas expertas para el desarrollo de un entorno digital seguro para la juventud y la infancia, que tiene naturaleza de grupo de trabajo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre y está integrado en el Ministerio de Juventud e Infancia.

Posteriormente, por Resolución de 25 de febrero de 2024, se articuló el referido Comité. El Comité es un grupo de expertos que está compuesto por 50 miembros<sup>3</sup> y presidido por Ana Caballero, jurista y miembro de la Asociación Europea para la Transición digital. El Comité incorpora en la necesaria representación al Observatorio de Infancia, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia, el Consejo de la Juventud, el Consejo Asesor Digital Joven, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo Escolar del Estado, el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Consejo de Consumidores y Usuarios. Están presentes también las confederaciones de asociaciones de madres y padres de alumnos y las entidades y organizaciones del tercer sector de ámbito estatal. Además, tiene especialistas en las áreas de la pediatría, la psicología, la igualdad de género y la protección de la salud mental, así como juristas especializados en la garantía de los derechos de la infancia y de la juventud.

---

<sup>2</sup> Esta norma obliga a los padres, madres, tutores, curadores o representantes legales a procurar que los menores de edad hagan un uso equilibrado y responsable de los dispositivos digitales y de los servicios de la sociedad de la información al objeto de garantizar el adecuado desarrollo de su personalidad y preservar su dignidad y sus derechos fundamentales (artículo 84); obliga a los centros educativos y a cualesquiera personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades en las que participen menores de edad a garantizar la protección del interés superior del menor y sus derechos fundamentales, y especialmente el derecho a la protección de sus datos personales en internet (artículo 92); y prevé la aprobación de un Plan de Actuación dirigido a promover las acciones de formación, difusión y concienciación necesarias para lograr que los menores de edad hagan un uso equilibrado y responsable de los dispositivos digitales y de las redes sociales y de los servicios de la sociedad de la información equivalentes de Internet con la finalidad de garantizar su adecuado desarrollo de la personalidad y de preservar su dignidad y derechos fundamentales (artículo 97.2).

<sup>3</sup> C:\Users\usuario\Documents\Nuevo artículo\Resolucion-de-25-de-Febrero-de-2024-Composicion.pdf

El Comité aprobó un régimen de funcionamiento interno y cuenta con diferentes grupos de trabajo<sup>4</sup>.

Como primer objetivo del Comité se estableció la elaboración en el plazo de seis meses de un informe con los análisis y las conclusiones que considerase convenientes sobre el impacto de las tecnologías en los menores. Además, debería formular recomendaciones de actuaciones y medidas a implementar a corto, medio y largo plazo, para que las Administraciones públicas garanticen un marco de prevención, detección precoz y protección frente a una posible vulneración de los derechos de la infancia y la juventud. Este informe debería ser remitido al Gobierno a través del Ministerio de Juventud e Infancia y sería la base para el desarrollo del Anteproyecto.

El objetivo final propuesto en alcance por el Gobierno es lograr un acuerdo intergeneracional de país que permita a los niños y adolescentes disfrutar de los beneficios de la tecnología, garantizándoles una navegación segura en la red, priorizando la defensa de sus derechos y ofreciéndoles la posibilidad de participar en la toma de decisiones

Este Comité se reunió por primera vez el 6 de marzo de 2024 y hasta el momento ha tenido 8 reuniones<sup>5</sup>. En su última reunión, la del pasado 14 de octubre, se presentó el borrador final de informe del Comité de Personas Expertas para el Desarrollo de un Entorno Digital Seguro para la Infancia.

El trámite de audiencia pública del Anteproyecto estuvo abierto desde el 11 de junio hasta el 28 de junio.

Todos los Informes preceptivos correspondientes a este Anteproyecto de Ley han sido ya aprobados. Entre los principales se han aprobado en su Pleno del del 22 de julio de 2024 el de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia<sup>6</sup>; en el Pleno del 24 de julio

---

<sup>4</sup> Salud, coordinado por Miriam Al Adib; Privacidad, coordinado por Mar España; Pornografía, violencia y abusos sexuales, coordinado por Valentina Milano y Beatriz Izquierdo; Industria y Consumo, coordinado por Vera Sopeña y Alejandro Perales; Educación, coordinado por Julio Albalad y Encarna Cuenca; Derechos, coordinado por Ignacio Guadix y Ricard Martínez; y Participación de niños, niñas y juventud, coordinado por Ricardo Ibarra.

<sup>5</sup> En el momento de edición de este artículo, esta fue la última fecha de reunión.

<sup>6</sup> Vista la solicitud de informe de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la

de 2024 el del Consejo Económico y Social<sup>7</sup>; y finalmente en su Pleno del día 13 de noviembre de 2024 el del Consejo General del Poder Judicial<sup>8</sup>.

El Gobierno también ha presentado el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de las Personas Menores de Edad en los Entornos Digitales en el procedimiento TRIS<sup>9</sup> de la Comisión Europea el 20 de septiembre de 2024. En ese efecto el obligado periodo de “statu quo” concluirá el próximo 23 de diciembre de 2024.

El Proyecto está integrado por una Exposición de Motivos, que explica brevemente las razones de la reforma, y una parte dispositiva, que consta de cinco títulos distribuidos en doce artículos, así como una disposición derogatoria única, y diez disposiciones finales.

El texto establece un marco normativo dirigido a garantizar la protección de los derechos de los menores en ámbitos como la salud, la privacidad y la seguridad digital, incluyendo una serie de medidas destinadas a protegerlos, en diferentes ámbitos de actuación, la protección de consumidores y usuarios, educación, sanitario y sector público.

Entre las medidas que, con carácter principal se incorporan en la norma, se encuentran las siguientes:

---

protección de las personas menores de edad en los entornos digitales (en adelante, APLO) que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 5 de julio de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.  
<https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02024>

<sup>7</sup> De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno de este Consejo.  
<https://www.ces.es/documents/10180/5295981/Dic072024.pdf>

<sup>8</sup> Con fecha 9 de julio de 2024, procedente de la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, tuvo entrada en el Consejo General del Poder Judicial, a efectos de evacuación del correspondiente informe conforme a lo dispuesto por el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.  
<https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/General-Council-of-the-Judiciary/Activity-of-the-CGPJ/Reports/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-Organica-para-la-proteccion-de-las-personas-menores-de-edad-en-los-entornos-digitales>

<sup>9</sup> El procedimiento (UE) 2015/1535 tiene por objetivo evitar la creación de obstáculos en el mercado interior antes de que se materialicen. Los Estados miembros notifican los proyectos legislativos relativos a todos los productos y servicios de la sociedad de la información a la Comisión, que los analiza teniendo en cuenta la legislación de la UE. Los Estados miembros participan en igualdad de condiciones con la Comisión y también pueden emitir dictámenes sobre los proyectos notificados.

- obligación para los fabricantes de dispositivos digitales con conexión a internet de implementar sistemas de control parental que se activen automáticamente al configurar los dispositivos, además de proporcionar información clara sobre los riesgos de acceso a contenidos perjudiciales
- prohibición para personas menores de edad de acceder a los mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos (“lootboxes” o cajas botín, que ya analizamos en esta Revista<sup>10</sup>) debiéndose establecer un sistema de verificación de edad para acceder a dichos mecanismos.
- se establecen medidas específicas de protección penal para los menores, imponiendo nuevas obligaciones a los proveedores de servicios de comunicación audiovisual y de plataformas de intercambio de videos, quienes deberán aplicar sistemas de verificación de edad y control parental e incluir en sus sitios web un enlace fácilmente reconocible y accesible a la página de la autoridad audiovisual de supervisión. Dicha autoridad también será responsable de verificar la efectividad de los sistemas de verificación de edad en este ámbito. En la misma línea, las obligaciones impuestas en cuanto a contenidos perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores se extienden a los usuarios de especial relevancia en función de que el tipo de servicio que ofrezcan pueda considerarse lineal o a petición.
- se eleva la edad mínima para que los menores puedan prestar su consentimiento al tratamiento de datos personales, pasando de los 14 a los 16 años.
- adopción de un código de conducta para los proveedores de servicios de acceso a internet desde ubicaciones públicas, con el objetivo de garantizar la seguridad en la navegación y prevenir el acceso de menores a contenidos inapropiados.

La norma obliga también a los poderes públicos a elaborar:

- una Estrategia Nacional sobre la protección a la infancia y la adolescencia en el entorno digital y, de manera más específica, a impulsar campañas de sensibilización sobre los derechos de los menores en la esfera digital y los riesgos que esta entraña, con especial atención al consumo de material pornográfico, e

---

<sup>10</sup> La regulación de las microtransacciones y las cajas de botín. Rafael Andrés Alvez. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento, N°. 76, 2022.

- investigar sobre los efectos de la tecnología en el desarrollo cognitivo de niños y adolescentes;
- a activar en el ámbito sanitario medidas para el fomento de la detección precoz, la prevención y la atención especializadas a menores con patologías asociadas al uso inadecuado de dispositivos; y
  - en el ámbito educativo, planes de formación específica, educación en ciudadanía digital y alfabetización mediática, privacidad y propiedad intelectual.

En la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) del Anteproyecto se resume que todas las medidas en su sentido global responden a la necesidad de: (i) mejorar la información de que disponen los menores y sus familias población sobre los beneficios y los riesgos que comporta el uso de dispositivos digitales por las personas menores de edad; (ii) mejorar el desempeño de los servicios sanitarios, en su doble vertiente preventiva y asistencial, en su atención a los problemas de salud derivados de la exposición de las personas menores a medios y entornos digitales; y (iii) reforzar efectividad de las restricciones y de los mecanismos de control para evitar el acceso por parte de las personas menores de edad a contenidos que no sería apropiados para su desarrollo personal.

El Anteproyecto en sus disposiciones finales primera a sexta incorpora las pertinentes modificaciones en los distintos cuerpos legales que se ven afectados por la reforma proyectada; en concreto, modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales y de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual y de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

En este último término adapta el marco legal a nuevas modalidades delictivas digitales, tipificando como delito la difusión no autorizada de deepfakes pornográficos (la difusión, sin autorización, de imágenes o audio generado por inteligencia artificial o cualquier otra tecnología) y regulando el alejamiento online. Se introduce el grooming (engaño online

a menores) como agravante en delitos contra la libertad sexual de menores y se refuerza la prohibición de difundir material pornográfico a menores, para evitar algunas conductas impunes y se corrigen lagunas de normativas anteriores para facilitar la interrupción de un servicio de la sociedad de la información que ofrezca acceso sin límites a contenido que perjudica gravemente al desarrollo físico, mental y moral de los menores<sup>11</sup>. Temas estos que no analizaremos en este artículo y que quedarán para revisión posterior.

La ley delimita pues el derecho a la protección ante los contenidos digitales que puedan resultar dañinos para el desarrollo de los menores y su derecho a poder tomar decisiones

---

<sup>11</sup> De modo general, el artículo 8.1 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, permite que los órganos competentes para su protección puedan adoptar las medidas necesarias para interrumpir la prestación de un servicio de la sociedad de la información o retirar los datos que este ofrezca cuando ello atente o pueda atentar contra los bienes jurídicos que expresa, entre los cuales se encuentra, enunciado en su párrafo d), la protección de la juventud y de la infancia. Dado que estas medidas restrictivas pueden llegar a afectar a derechos fundamentales como la libertad de expresión o el derecho de información, que gozan de protección constitucional, una orden para la interrupción de un servicio o la retirada de contenido debe contar con la correspondiente autorización judicial. La Sentencia del Tribunal Supremo núm.1231/2022, de 3 de octubre, ha advertido sin embargo al legislador sobre la existencia de una laguna a este respecto en nuestra legislación procesal, donde solo se prevé un procedimiento para solicitar la autorización judicial de la medida cuando se trate de la salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual y así lo solicite la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual, con omisión del resto de supuestos previstos el artículo 8.1 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, incluida la protección de la juventud y de la infancia, que habilitan a las autoridades competentes por razón de la materia para adoptar, con autorización judicial, de este tipo de medidas. Esta misma laguna se observa respecto de los actos adoptados para la limitación del acceso a un servicio intermediario previstos en el artículo 51.3.b) 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). A fin de colmar esta laguna legal, las disposiciones finales primera y tercera de esta ley modifican respectivamente la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Concretamente, se modifican el artículo 90 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, y el artículo 9.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, a fin de atribuir a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo la competencia para autorizar la ejecución de los actos adoptados por los órganos administrativos competentes en la materia para que se interrumpa la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos que vulneren cualquiera de los bienes jurídicos enumerados en el artículo 8 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, no solo la propiedad intelectual, así como para la ejecución de los adoptados para la interrupción del acceso a un intermediario por un coordinador de servicios digitales con base en el artículo 51.3.b) del Reglamento de Servicios Digitales, o con arreglo al artículo 89.1.e) de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, en los términos que se indicarán a continuación. Asimismo, se modifica el artículo 122 bis de la Ley 29/1998, de 13 de julio, con objeto de que el procedimiento de autorización judicial para la ejecución de estas medidas se generalice para todos los bienes jurídicos protegidos, no solo para salvaguardar la propiedad intelectual. En lo relativo a la protección de menores en entornos digitales, la habilitación a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo para autorizar estas medidas permitirá que todas las autoridades competentes en la materia puedan solicitar la autorización judicial para la interrupción de servicios o retirada de contenidos que atenten contra la protección de la juventud y la infancia. Entre otros supuestos, esto permitiría a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia solicitar la autorización de una orden de cese de actividad a una plataforma de intercambio de vídeos con contenido para adultos que no incluya mecanismos de verificación de edad que limiten el acceso a menores y que estén alineados con las especificaciones técnicas que sirvan de base para la implementación de la cartera de identidad digital europea (EUDI Wallet) conforme al Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 910/2014 en lo que respecta al establecimiento del marco europeo de identidad digital

al respecto de los mismos, recibiendo información de forma adecuada para su edad, incorporando medidas y políticas que suponen diferentes obligaciones para la administración y el sector privado, que desempeña un papel fundamental en este ámbito.

Procedemos a ver cual es la fundamentación que la Administración da para aprobar esta norma y el análisis de su texto articulado.

## **2. Fundamentación de la norma**

El motivo que de manera fundamental se toma como punto de partida en esta norma es concienciar sobre los efectos que la digitalización tiene, cada vez de manera más acelerada, en el desarrollo personal y social de las personas menores de edad<sup>12</sup>, razón por la que es muy importante contar con herramientas y mecanismos de protección y garantía de sus derechos en los entornos digitales para evitar los riesgos y perjuicios que se pueden derivar de un uso inadecuado de los mismos<sup>13</sup> y las graves consecuencias que pueden tener en ese efecto<sup>14</sup>.

El objetivo propuesto es avanzar en la protección de la infancia, la adolescencia y la juventud para generar un entorno digital cada vez más seguro, dirigido a garantizar su desarrollo integral, evitando los riesgos y peligros y fomentar la formación digital al fin de enseñar a niños y jóvenes a ser usuarios conscientes y seguros de la tecnología, así como, de los aspectos psicológicos teniendo en cuenta el impacto emocional y cognitivo de las experiencias en línea.

## **3. Análisis del articulado**

- Derechos de las personas menores de edad en este tipo de entornos<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> La accesibilidad y la globalización de los entornos digitales permiten que las personas menores de edad utilicen estos medios para el ejercicio de derechos fundamentales, como son el derecho de información y la libertad de expresión, y para su participación política, social y cultural.

<sup>13</sup> El entorno digital puede incluir mensajes y contenidos de estereotipos de género, discriminatorios o violentos, así como información no veraz o sobre hábitos de conducta o consumo poco saludables, ilegales o dañinos.

<sup>14</sup> Aparición de problemas de salud, tanto físicos, psicológicos como emocionales, dificultades de interacción social o problemas en el desarrollo cognitivo

<sup>15</sup> Artículo 2



Son un conjunto de derechos que se concretan en que los menores deben ser protegidos eficazmente ante contenidos digitales que puedan perjudicar su desarrollo, recibir información suficiente y necesaria en una forma y lenguaje apropiado según la edad sobre el uso de las tecnologías y de los riesgos asociados al mismo, así como tener acceso equitativo y efectivo a dispositivos, conexión y formación para el uso de herramientas digitales.

- Fines de la norma<sup>16</sup>

Son fines y objetivos de la norma:

- a) Garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el entorno digital, especialmente los derechos a la intimidad, al honor y a la propia imagen, al secreto de las comunicaciones y a la protección de los datos personales y el acceso a contenidos adecuados a la edad.
- b) Fomentar un uso equilibrado y responsable de los entornos digitales a fin de garantizar el adecuado desarrollo de la personalidad de las personas menores de edad y de preservar su dignidad y sus derechos fundamentales.
- c) Garantizar que los productos y servicios digitales tengan en cuenta, desde su diseño y por defecto, el interés superior del menor.
- d) Apoyar el desarrollo de las competencias digitales de la infancia en el entorno digital y la capacidad de evaluar los contenidos en línea y detectar la desinformación y el material abusivo.
- e) Promover un entorno digital más seguro y estimular la investigación en este ámbito.

- Medidas que incorpora la norma para cumplir los fines propuestos

- Nuevas obligaciones para fabricantes

---

<sup>16</sup> Artículo 3

Amanecen dos nuevas obligaciones dirigidas a los fabricantes de los dispositivos digitales<sup>17</sup> con conexión a internet a través de los cuales las personas menores de edad puedan acceder a contenidos perjudiciales para su desarrollo, que se encuentran en línea con lo previsto en el artículo 46, apartados 3 y 4, de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio:

- Una obligación de información en sus productos de los posibles riesgos derivados de un uso inadecuado, entre otros aspectos, y la obligación de que los dispositivos digitales que fabriquen incluyan una funcionalidad de control parental de servicios, aplicaciones y contenidos, que debe ser gratuita para el usuario.
- Los fabricantes estarán obligados a garantizar que los dispositivos a los que se refiere este artículo incluyan una funcionalidad de control parental de servicios, aplicaciones y contenidos, cuya activación debe producirse por defecto en el momento de la configuración inicial del dispositivo. La inclusión de la funcionalidad, su activación, configuración y actualización serán gratuitas para el usuario.
- Prohibición de acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa o su activación por parte de personas menores de edad

Como situación más específica, entre los consumos con un potencial perjudicial cabe mencionar los mecanismos aleatorios de recompensa (cajas botín o “lootboxes”), que forman parte de algunos videojuegos y que, sin el debido control de acceso en su activación, pueden suponer un riesgo para las personas vulnerables, en especial las más jóvenes a quienes van dirigidas y son los principales consumidores de este tipo de productos y servicios.

La Administración define a estos mecanismos aleatorios de recompensa como objetos o procesos virtuales de cualquier tipo cuya activación ofrece la oportunidad al jugador de obtener, con carácter aleatorio, recompensas o premios virtuales que pueden utilizarse en esos entornos digitales.

---

<sup>17</sup> Es aplicable a los dispositivos digitales que tengan la capacidad de conectarse a internet y a través de dicha conexión pueda accederse a contenidos perjudiciales para menores, como es el caso de teléfonos móviles, tabletas electrónicas, televisores inteligentes y ordenadores de uso personal.

Apela para su regulación en este ámbito y su prohibición para menores (eso sí, se podrán establecer supuestos en los que se determinen excepciones en las que se flexibilice la prohibición, siempre que se garantice la protección a la infancia) a que se ha puesto de manifiesto por la “literatura científica”, la evidente “identidad funcional” de algunas de las modalidades bajo las que se presentan estos mecanismos aleatorios de recompensa con los juegos de azar tradicionales deduciendo que al ser así ésta trae consigo, también, las consecuencias negativas asociadas con estos últimos, como pueden ser es el surgimiento de conductas de consumo irreflexivas, compulsivas y, en última instancia, patológicas que son causa de graves repercusiones económicas, patrimoniales y afectivas, tanto en las personas que las padecen como en su entorno personal, social y familiar.

Advierte la Administración que, en el caso de los menores, es probable que el contacto con estos mecanismos aleatorios de recompensa constituya su primer encuentro con un producto o funcionalidad en cuya mecánica de funcionamiento el azar tenga un papel preponderante y que guarda la citada similitud, tanto desde el punto de vista estructural como de las técnicas de marketing utilizadas para su comercialización, con ciertas modalidades propias del juego regulado.

El dato de contraste que se opera para aprobar esta prohibición, del que da cuenta el MAIN, es que en Estudio de prevalencia de juego 2022 –2023, elaborado por la DGOJ un 2,45 % de las personas entrevistadas (población residente de 15 o más años con un total de 18.711 entrevistas) refirieron haber gastado dinero en cajas botín jugando a videojuegos, principalmente jugadores online, hombres y en los grupos de edad más jóvenes, evidenciándose que las personas que no tienen síntomas de juego problemático compran muchas menos cajas botín (2,19%) que las que sí los tienen (20,59%). Resultados que se encuentran alineados con la evidencia empírica de la existencia de vínculos asociativos entre el gasto en cajas botín y el nivel de intensidad de los eventuales problemas con los juegos de azar de esos mismos participantes al contrastar, entre otras cuestiones, que la cantidad de dinero empleada en la compra de cajas botín es directamente proporcional al grado de severidad en el trastorno en la conducta de juego de aquellos jugadores que participan en ambos entornos. En este mismo sentido, ya se conoce que la probabilidad de presentar trastorno de juego es 4.4 veces mayor para los

compradores de cajas botín que para aquellos participantes en videojuegos que no compran este tipo de productos.

La prohibición señalada conlleva la consiguiente obligación de establecer un sistema de verificación de edad con carácter previo al acceso a este tipo de productos y funcionalidades que no opera de manera general, sino que resulta de aplicación solo a los mecanismos aleatorios de recompensa que presentan un conjunto de caracteres que los hacen asimilables en mayor grado a ciertos productos de juegos de azar. En consecuencia, no todos los procesos, funcionalidades o productos asociados a los productos de software interactivo de ocio que integren como elemento esencial de su configuración estructural el azar son objeto de esta regulación.

Además del pago de un precio por la activación y de la presencia del elemento del azar, la ley incluye bajo su ámbito de aplicación únicamente aquellos mecanismos aleatorios que otorguen recompensas que consistan en un objeto virtual que pueda ser canjeado por dinero o por otros objetos virtuales.

En el Informe preceptivo del Consejo Económico y Social (CES) se plantea como duda que implicaciones tiene la funcionalidad en los dispositivos para evitar el acceso de la infancia a contenidos nocivos, pues la redacción dada no aclara si los controles deben activarse de forma predeterminada o, simplemente, presentarse como una opción durante la configuración inicial del dispositivo, como tampoco clarifica si pueden activarse en cualquier otro momento de uso. El CES considera necesario, por tanto, un mayor esfuerzo de precisión en la norma que aporte la certidumbre jurídica necesaria y elimine cualquier riesgo de desprotección de los derechos de la infancia.

Por otra parte, en el Informe de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia se señala que hay que tener en cuenta que, en muchos casos, el acceso a servicios o contenidos potencialmente perjudiciales para los menores se produce en condiciones que no se encuentran bajo el control de los fabricantes de dispositivos, por tratarse o bien de servicios o contenidos ofrecidos en línea o bien de aplicaciones o productos de software descargados e instalados por los propios usuarios con posterioridad a la adquisición del dispositivo. Por otra parte, debe señalarse igualmente que en muchos casos el fabricante del dispositivo hace uso de un sistema operativo desarrollado por terceros (por ejemplo,

en el caso de sistemas operativos para dispositivos móviles) lo que reduce todavía más su capacidad de control sobre los concretos usos del dispositivo digital. Por otra parte, por las razones señaladas, el cumplimiento de estas obligaciones resultará más sencillo para operadores verticalmente integrados que además de dispositivos, desarrollan o comercializan sistemas operativos y/o aplicaciones, lo que crea una asimetría en el mercado.

Asimismo, debe recordarse que existe un mercado de aplicaciones de control parental en el que están presentes diferentes proveedores. La obligación, recogida en el artículo 4.3 del anteproyecto, de que los fabricantes incluyan en todos los dispositivos una funcionalidad gratuita de control parental puede tener un efecto negativo sobre la competencia en este mercado, afectando especialmente a los proveedores de servicios que no estén verticalmente integrados (que podrán ofrecer sin coste alguno para los usuarios sus propias soluciones de control parental reforzando su posición en este mercado y en los mercados conexos de sistemas operativos y aplicaciones).

- Consumo y menor

Las personas menores son consideradas personas consumidoras vulnerables en relación con los bienes y servicios digitales incidiendo en la obligación por la parte empresarial de asegurarse de la mayoría de edad del consumidor y usuario con carácter previo a la contratación de bienes o servicios propios o ajenos o, internos o externos, destinados a personas mayores de edad, ya sea por su contenido sexual, violento o por suponer un riesgo para la salud física o el desarrollo de la personalidad; y se tipifica el incumplimiento por parte del empresario de dicha obligación de verificación y comprobación de edad como infracción leve en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

- Medidas en ámbito educativo.

La vigente legislación educativa desde hace años promueve el uso de las nuevas tecnologías -ahora también su control, como un poco más abajo veremos ya regula esta

futura LO<sup>18</sup>- en la enseñanza, contribuye a la mejora de las capacidades digitales del alumnado y asume la necesidad de que la digitalización del ámbito educativo venga acompañada por la inclusividad económica, social y de género en el acceso a las tecnologías, y de un uso de los medios digitales seguro y respetuoso con los valores y derechos constitucionales.

Como respuesta a esto la norma aquí analizada, vinculada en sus antecedentes normativos<sup>19</sup>, responde a la necesidad de mejorar la formación en esta materia tanto de los alumnos como del personal docente<sup>20</sup> y en ese efecto:

- se dispone el fomento de actuaciones de mejora de las competencias digitales del alumnado, con el fin de garantizar su plena inserción en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso seguro, sostenible, crítico y responsable de las tecnologías digitales para el aprendizaje, el trabajo y la participación en la sociedad, así como la interacción con estas.
- se reconoce el papel fundamental del profesorado en el proceso de adquisición de las competencias digitales por parte del alumnado y en la detección de riesgos, y por ello se dispone que la planificación de la formación continua del profesorado incorpore actividades formativas que faciliten a los docentes estrategias para el tratamiento, entre otros aspectos, de la seguridad y de los elementos relacionados con la ciudadanía digital, la privacidad y la propiedad intelectual, tomando para ello como referencia las áreas y competencias establecidas en el Marco de Referencia de la Competencia Digital Docente y la regulación existente en materia de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

---

<sup>18</sup> En 2024, el Ministerio y las Comunidades Autónomas compartieron puntos de vista sobre las formas de abordar estas cuestiones y el Consejo Escolar del Estado aprobó una propuesta para regular el uso del móvil en los centros educativos durante el horario lectivo. Se trata de una serie de recomendaciones y conclusiones como el uso cero de los móviles tanto en educación infantil como en educación primaria, y que estos dispositivos permanezcan apagados durante todo el horario escolar en educación secundaria, pudiendo utilizarse en el caso de que el docente lo considere necesario para una actividad educativa concreta. En todo caso, se contemplan excepciones por motivos de salud, seguridad o necesidades especiales.

<sup>19</sup> Principios pedagógicos desarrollados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, uno de los cuales es precisamente el desarrollo transversal de la competencia digital, y se vinculan también con el artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, en relación con el derecho a la información, y el artículo 33 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, sobre formación en materia de derechos, seguridad y responsabilidad digital.

<sup>20</sup> Artículo 6

Finalmente se establece que los centros educativos, de acuerdo con las disposiciones que al efecto hayan aprobado las administraciones educativas, regulen como parte de sus normas de funcionamiento y convivencia el uso de dispositivos móviles y digitales en las aulas, en las actividades extraescolares y en lugares y tiempos de descanso que tengan lugar bajo su supervisión<sup>21</sup>.

- Medidas en ámbito sanitario

La Administración advierte que el impacto en la salud de los niños y adolescentes por el uso inadecuado de las tecnologías y entornos digitales constituye un motivo creciente de preocupación para las familias, educadores y profesionales de la salud pues. existen evidencias de que pasar un tiempo excesivo frente a las pantallas y la exposición a contenidos inapropiados pueden afectar la salud física, mental y emocional y al desarrollo cognitivo<sup>22</sup>.

En este término se establecen medidas sanitarias para la prevención de los problemas de salud derivados del uso inadecuado de las tecnologías y entornos digitales y promocionar hábitos de uso saludables como la obligación:

- de tener en cuenta la dimensión sanitaria en los estudios que se promuevan por las Administraciones públicas sobre el uso de estas tecnologías y entornos digitales por las personas menores, con el objetivo de aumentar el conocimiento sobre los efectos en la salud y general evidencia científica.
- de incorporar actuaciones individuales y comunitarias en los programas de prevención y promoción de la salud infantil y adolescente que se desarrollan desde

---

<sup>21</sup> Artículo 7

<sup>22</sup> Un uso inadecuado de los dispositivos tecnológicos puede aumentar el riesgo de ansiedad, depresión, adicción, problemas de autoestima, trastornos del sueño, problemas en el desarrollo del lenguaje y habilidades sociales, así como en la capacidad de concentración y resolución de problemas. También se ha encontrado evidencia de que las personas adolescentes con alta exposición a medios y entornos digitales podrían tener más probabilidad de desarrollar síntomas de trastorno por déficit de atención e hiperactividad. Además, los niños pueden exponerse a discursos de odio, violencia y contenidos que incitan a la autolesión o al suicidio, o que tienen un impacto negativo en su bienestar emocional y psicológico.

Por otra parte, el tiempo excesivo frente a las pantallas contribuye a un estilo de vida sedentario y por tanto a sufrir trastornos musculoesqueléticos, obesidad infantil y a los problemas derivados de la misma, como las enfermedades cardiovasculares y endocrinas. Además, la exposición a pantallas puede afectar a la salud visual y originar problemas de visión borrosa, ojos secos y dolores de cabeza.

la atención primaria, para la detección precoz de los problemas específicos relacionados con las tecnologías y entornos digitales

- el establecimiento de programas coordinados con otras administraciones públicas, para el abordaje integral, tratamiento y rehabilitación, con una perspectiva biopsicosocial y,
- la atención sanitaria especializada para personas menores con conductas adictivas sin sustancia<sup>23</sup>.

- Medidas en el sector público y colaboración público-privada<sup>24</sup>

Se referencian como objetivos marco para todas las administraciones la participación, información y sensibilización en este ámbito que de manera concreta se vinculan a velar porque se creen contenidos digitales de calidad destinados a la promoción de hábitos saludables, el buen trato, la igualdad de género, la participación democrática y el acceso a distintos formatos de cultura y promover espacios de interlocución con niños y adolescentes para conocer su experiencia con las tecnologías de la información y comunicación, así como para diseñar de forma participativa iniciativas relativas a la promoción cultural en el entorno digital. En ese término se desarrollarán campañas y actividades de sensibilización, concienciación, prevención e información sobre los riesgos asociados al uso inadecuado de los entornos y dispositivos digitales, prestando especial atención al consumo de material pornográfico.

Se establece el fomento de la colaboración público-privada y la corregulación, de forma que los proveedores del servicio de acceso a internet desde una ubicación fija aprueben un código de conducta que establezca los mecanismos y parámetros de configuración segura que se comprometen a aplicar en la prestación de sus servicios en lugares de acceso público en los que se presten servicios públicos, para evitar el acceso a contenidos inadecuados por parte de las personas menores de edad.

Se establece la obligación del Gobierno, en colaboración con las comunidades autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades locales, de elaborar una

---

<sup>23</sup> Artículo 9

<sup>24</sup> Artículos 10 y 11



Estrategia Nacional<sup>25</sup> sobre la protección de la infancia y la adolescencia en el entorno digital, en la que participarán el Observatorio de la Infancia, las entidades del tercer sector, la sociedad civil, y, de forma muy especial, con los niños y adolescentes. Esta Estrategia, deberá definirse en consonancia con la Estrategia Estatal de los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, perseguirá la alfabetización digital y mediática, la difusión de información a las familias, y personas que habitualmente estén en contacto con menores, el uso seguro de dispositivos, la investigación y la creación de espacios de interacción y colaboración sobre cultura digital.

Bianualmente, el órgano al que corresponda el impulso de la Estrategia elaborará un informe de evaluación acerca de su grado de cumplimiento y eficacia. Dicho informe, que deberá ser elevado al Consejo de Ministros, se realizará en colaboración con los Ministerios competentes en la materia. La estrategia se revisará cada tres años teniendo en cuenta la rápida evolución del entorno digital y los avances de la investigación<sup>26</sup>.

- Edad de prestación de consentimiento para tratamiento datos personales<sup>27</sup>

Se modifica también la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales para elevar de los 14<sup>28</sup> a los 16 años la edad a partir de la cual los menores de edad pueden prestar consentimiento para el tratamiento de sus datos personales.

La Administración cambia de criterio por la evolución exponencial, no sólo de la tecnología digital, sino también de su uso por los menores de edad entendiendo que puede

---

<sup>25</sup> Artículo 12

<sup>26</sup> Para ello, se creará una Comisión de seguimiento en la que participarán los Ministerios de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; Juventud e Infancia; Sanidad; Educación, Formación Profesional y Deportes; para la Transformación Digital y de la Función Pública; del Interior; y Ciencia, Innovación y Universidades, con la finalidad de impulsar y hacer un seguimiento de la estrategia.

<sup>27</sup> Disposición Final Quinta

<sup>28</sup> El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) prevé que cuando el consentimiento sea la base legal para el tratamiento de datos en servicios de la sociedad de la información, dicho consentimiento podrá ser otorgado por un menor si éste cuenta como mínimo con 16 años de edad; siendo necesario el consentimiento del titular de la patria potestad o tutela sobre el menor para las edades inferiores. Asimismo, permite que los países puedan reducir el límite anterior desde los 16 años hasta un mínimo de 13 años. Haciendo uso de esta habilitación, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, establecía el umbral de los 14 años para el consentimiento de los menores.

resultar inapropiada su utilización precoz; dada la madurez que requiere el uso de determinados servicios, plataformas, sistemas y contenidos digitales. Por ello, se considera necesario elevar la edad del consentimiento del menor en materia de protección de datos, armonizando el umbral con el establecido por la mayoría de los países de la Unión Europea, así como con el exigido en el ordenamiento jurídico nacional para los menores de edad en otras actividades o conductas.

En el Informe del Anteproyecto del Consejo General del Poder Judicial amén de poner de manifiesto que en diferentes normativas se establecen umbrales de edad diferentes sobre la capacidad de toma de decisiones de los menores de edad se alerta en primer lugar, que al elevar de 14 a 16 años la edad para consentir tratamientos de datos personales puede producirse una disonancia entre la capacidad para el ejercicio del derecho a la protección de datos y la capacidad exigida para ejercer otros derechos fundamentales del artículo 18 CE, como son los derechos a la intimidad y la propia imagen, pues mientras para los segundos basta la suficiente madurez de juicio, para el primero debe acreditarse haber cumplido los 16 años. En la práctica pueden producirse tensiones entre ambos regímenes jurídicos (art. 7 LO 3/2018 y art. 3.1 LO 1/1982) que deberán resolverse a partir del criterio de especialidad.

En segundo lugar, que el segundo párrafo del artículo 7.1 LO 3/2018 dispone que se exceptúan del consentimiento por el menor de edad los supuestos en que la ley exija la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela para la celebración del acto o negocio jurídico en cuyo contexto se recaba el consentimiento para el tratamiento. En ese efecto, el ámbito de aplicabilidad de esta excepción a la eficacia del consentimiento del menor parece que necesariamente va a reducirse, pues sí tenía sentido cuando la edad para consentir el tratamiento de datos (14 años) era inferior de la edad para consentir determinados actos jurídicos (p.ej. los señalados más arriba, que requieren la edad de 16 años).

Advierte de igual manera que debe tenerse en cuenta que en los supuestos en que el ordenamiento jurídico establece una edad inferior a los 16 años para realizar eficaz y válidamente un acto jurídico, debe entenderse que si esa edad es suficiente para el acto sustantivo (12 o 14 años, por ejemplo), también debe serlo para el tratamiento de datos vinculado al acto jurídico en cuestión. En estos casos, la base jurídica del tratamiento

deberá situarse en lo previsto en el artículo 6.1.b del Reglamento General de Protección de Datos («*el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales*»), en lugar de en el artículo 6.1.a de la norma de Derecho de la Unión («*el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos*»).

- Modificaciones en la Ley General de Comunicación Audiovisual<sup>29</sup>

Se incorporan cinco modificaciones de la Ley 13/2022, de 7 de julio, general de comunicación audiovisual.

- Efectividad canales de denuncia

En primer lugar, con el fin de mejorar la efectividad de los canales de denuncia establecidos por la autoridad audiovisual de supervisión, se modifica el artículo 42.b) a fin de que los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma incluyan en sus sitios web corporativos un enlace fácilmente reconocible y accesible al sitio web de dicha autoridad.

- Exposición de los menores a contenidos inapropiados a su edad

En segundo lugar, se modifica el artículo 89, relativo a las medidas para la protección de los usuarios y de los menores frente a determinados contenidos audiovisuales, con el fin de reforzar las medidas actualmente establecidas para evitar la exposición de los menores a contenidos inapropiados a su edad. Concretamente, se dispone que la autoridad audiovisual competente comprobará la efectividad de los sistemas de verificación y control de la edad para reducir el acceso de los menores de edad a contenidos audiovisuales dañinos o perjudiciales, que deberán garantizar unos niveles de seguridad y de privacidad, en particular en cuanto a minimización de datos, limitación de la finalidad y protección de datos desde el diseño, como mínimo, equiparables a los de la cartera de identidad digital europea (EUDI Wallet) conforme al Reglamento (UE)

---

<sup>29</sup> Disposición Final Sexta

2024/1183, de 11 de abril de 2024. Asimismo, se impone al prestador el establecimiento por defecto de sistemas de control parental controlados por el usuario final con respecto a los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores<sup>30</sup>.

En el informe de la CNMC se advierte que en ambas obligaciones el Anteproyecto propone que las mismas deban entenderse cumplidas con el establecimiento y operación “por defecto” de los mecanismos de control pero ni en el Anteproyecto, ni en la MAIN explican el porqué de la necesidad del añadido “por defecto”. La interpretación que da Comisión en relación con ambas obligaciones es que los mecanismos de control tienen una configuración predeterminada o, en otras palabras, que no hay necesidad de realizar ninguna acción previa o intermediación por parte de un tercero para que se ofrezca al usuario de forma automática. Ello, sin embargo, por el contrario, entiende la CNMC que dicho añadido puede llevar a confusión, en la medida en que otras obligaciones similares en la LGCA y que se entienden “por defecto” no tienen dicho añadido. Véase por ejemplo el artículo 99.3 y 99.4 LGCA relacionados a la obligación de implementar sistemas de control parental por parte de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

- Usuarios de especial relevancia Videobloggers e influencers

En tercer lugar, se modifica el apartado 1 del artículo 94, relativo a las obligaciones de los usuarios de especial relevancia que empleen servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma. Estos servicios que, en muchos ámbitos, son agrupados bajo el concepto de «videobloggers», «influencers» o «prescriptores de opinión», gozan de relevancia en el mercado audiovisual desde el punto de vista de la inversión publicitaria y del consumo, especialmente, entre el público más joven. Actualmente el artículo 94 impone una serie de obligaciones a los usuarios de especial relevancia que se orientan a reducir la exposición de los usuarios de los servicios de intercambio de videos a través de plataforma frente a contenidos dañinos o perjudiciales, y en particular con respecto a las

---

<sup>30</sup> Apartado e) y f) del Artículo 89

“e) Establecer y operar **por defecto** sistemas de verificación de edad para los usuarios con respecto a los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores que, en todo caso, impidan el acceso de estos a los contenidos audiovisuales más nocivos, como la violencia gratuita o la pornografía.

f) Establecer por defecto sistemas de control parental controlados por el usuario final con respecto a los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores”.

obligaciones de protección de los menores, se les asimilaba a los servicios de comunicación audiovisual a petición. Desde la aprobación de la Ley 13/2022, de 7 de julio, han aparecido nuevos servicios de intercambio de videos a través de plataforma que ya no pueden ser considerados asimilables a los servicios a petición, ya que los usuarios de especial relevancia ofrecen contenidos audiovisuales en directo, mucho más parecidos a los servicios de comunicación audiovisual lineales. Por ello, a fin de garantizar una protección adecuada de los menores frente a su exposición a contenidos dañinos o perjudiciales se considera oportuno modificar el régimen establecido en el artículo 94.1 y extender a los usuarios de especial relevancia el cumplimiento de las obligaciones para la protección de los menores del contenido perjudicial previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 99 en función de que el tipo de servicio que ofrezcan pueda considerarse lineal o a petición. Asimismo, la reforma tiene por objetivo incrementar la seguridad jurídica pues los cambios introducidos persiguen aclarar, entre otros aspectos, que los usuarios de especial relevancia deben calificar los contenidos que generen y suban a los servicios de intercambio de videos a través de plataforma.

- Incumplimiento medidas de establecer y operar sistemas de verificación de edad

Se modifica también el artículo 93.4 para prever que el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 89.1.e) será constitutivo de la infracción tipificada en el artículo 157.8, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda derivarse de dicha acción. A este respecto, cuando el incumplimiento de las citadas obligaciones atente o pueda atentar contra el principio de protección de juventud e infancia, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá adoptar las medidas previstas en los artículos 8 y 11 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de conformidad con lo dispuesto en dichos artículos.

- Competencias sancionadoras de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Finalmente, se modifica el artículo 160.1.c) con el fin de reforzar las competencias sancionadoras de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), permitiendo que este organismo pueda imponer como sanción accesoria el cese de la prestación del servicio por parte del prestador del servicio de intercambio de videos a

través de plataforma cuando este haya cometido la infracción muy grave prevista en el artículo 157.8, consistente en el incumplimiento de su obligación de establecer y operar sistemas de verificación de edad para los usuarios con respecto a los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores que, en todo caso, impidan el acceso de estos a los contenidos audiovisuales más nocivos, como la violencia gratuita o la pornografía.

#### **4. Conclusiones**

En lo formal el primer apunte que debemos hacer haciéndonos eco de lo manifestado por el Consejo Económico y Social (CES) es que resulta de todo punto inadecuado, por insuficiente, el plazo de urgencia arbitrado y que esta norma habría merecido un tratamiento más detenido y en detalle con el concurso de las organizaciones que representan una parte muy sustancial del tejido social y económico. Acierta el CES al decir que la fijación del plazo mínimo para la emisión de dictamen preceptivo, sobre todo en materias de evidente novedad y complejidad, transmite la impresión de perseguir la conclusión de un trámite de alcance meramente formal más que sustancial, lo que de nuevo limita la calidad de la función consultiva de los órganos necesariamente concernidos.

En este sentido, el CES llama la atención sobre la falta de un diálogo con las organizaciones sociales y económicas, cuanto menos las organizaciones más representativas, durante el proceso que ha llevado a la elaboración de esta iniciativa, pues este trámite no se puede salvar solo con las aportaciones de un Comité de personas expertas, ello por cuanto el Anteproyecto objeto de dictamen no ha contado con el trámite de consulta pública previa al haberse aprobado por el Consejo de Ministros su elaboración con carácter urgente. El CES, con criterio, indica que si bien el trámite de urgencia es una opción que permite la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no parece la vía más adecuada para abordar una problemática de este calado con la participación social necesaria y considera que se debería subsanar esta carencia, permitiendo el concurso de organizaciones cuya opinión parece razonable pensar que puede aportar soluciones y contribuir al diseño de las medidas, lo que redundará en la eficacia de la norma.

Previo a eso creemos tremendamente acertada la queja del CES sobre la falta de mención en el MAIN de estudios e investigaciones concretas que demuestren evidencias y justifiquen la medida<sup>31</sup>. Toca hacer recuerdo de nuestras quejas en otros artículos para esta Revista de la inusitada urgencia que se ha tenido para aprobar sin debate previo alguno con las organizaciones más representativas del sector y el poco detalle de datos, muchas veces sesgados y descontextualizados y falta de estudios de contraste que en igual “técnica legislativa” ha venido ocurriendo en textos normativos conducidos por el Ministerio de Consumo por ejemplo en el Real Decreto de Comunicaciones Comerciales sobre juego, con el resultado ya visto de haber sido anulado en parte por el Tribunal Supremo, anulación que pretende solucionarse también con urgencia y premeditación y sin el más mínimo diálogo modificando la Ley 13/2011 de 27 de mayo de juego, con una enmienda extemporánea en el trámite parlamentario de aprobación de otra norma (Proyecto de Ley por la que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública).

Otro apunte procedente que realiza el CES es la ausencia de un apartado de definiciones que delimiten el alcance de buena parte de los conceptos empleados en el Anteproyecto, pues su ausencia limita, la necesaria seguridad jurídica en la aplicación de la futura ley, ello sin perjuicio de que exista conciencia clara de que la realidad sobre la que se construye la norma es un escenario cambiante y en permanente transformación, sujeta a la aparición continua de innovaciones, y por eso la gama terminológica en ese entorno es necesariamente abierta y va a requerir una permanente actualización.

En ese sentido también advierte, con razón, el CGPJ en su informe que el Anteproyecto contiene en gran parte de su articulado disposiciones de carácter programático, algunas de las cuales se reducen a enunciados normativos meramente descriptivos, sin contenido jurídico propiamente dicho, esto es, sin un concreto mandato normativo. Y en otros casos, el enunciado normativo carece de verdadera virtualidad y sustantividad, limitándose a reproducir en sus proposiciones facultades o derechos que ya están reconocidos en otras normas<sup>32</sup>. En ese término de falta de concreción, el CES añade en el estudio de las

---

<sup>31</sup> Sola la escasa mención a la Encuesta de Prevalencia EDADES referida en este artículo con anterioridad.

<sup>32</sup> Ejemplo de lo anterior se encuentra en lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Anteproyecto preceptos que, en rigor, carecen de contenido normativo propio distinto del que, viene recogido en el marco de las Ley de Enjuiciamiento Civil LOPJM, Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la

medidas en el ámbito educativo que la norma debería incluir medidas más concretas dirigidas a dotar a la comunidad educativa de los medios adecuados, especialmente más recursos de formación inicial y continua en competencias y riesgos digitales, en el contexto de la transformación digital de la educación y en el conjunto del texto se echa en falta un planteamiento de supervisión que queremos entender conlleve cumplimientos y alcance de hitos. En ese efecto, por poner un ejemplo, en el informe de la CNMC este organismo expone que en el artículo 5 del Anteproyecto se prohíbe el acceso y la activación por parte de menores de edad de los mecanismos aleatorios de recompensa, pero el artículo no indica el órgano administrativo encargado de la supervisión de esta medida ni desarrolla el régimen sancionador aplicable. En fin, todos estamos de acuerdo en que las normas enunciativas suelen terminar siendo un brindis al sol.

Siguiendo en lo mismo, en el informe de la CNMC se pone de manifiesto que en varios apartados del anteproyecto (artículo 8.1, 8.5, 10.2 y 10.5) se hace referencia al concepto de “las tecnologías de la información y comunicación” que al ser de gran amplitud convendría valorar si resulta consistente con el objeto del anteproyecto, máxime cuando hay términos que ya quedan perfectamente regulados en otras normas<sup>33</sup>.

Sustantivo y de necesario recuerdo para lo subsiguiente y en el caso de que esta norma se apruebe es la advertencia que, aunque sabida por todos, con acierto reitera el CGPJ cuando aclara que el texto proyectado se concibe bajo la forma de una «ley orgánica parcial», es decir, como aquella cuyo contenido tiene naturaleza de ley orgánica en alguno de sus preceptos y, por consiguiente, se beneficia de los atributos de la ley orgánica, mientras que el resto de aquellos, no obstante encontrarse dentro del mismo texto legal por mantener con los preceptos orgánicos una relación de conexidad, tienen naturaleza de ley ordinaria y en consecuencia, como tales, éstos se regirán por los procedimientos y mayorías de las leyes ordinarias para su posible modificación o derogación.

---

adolescencia frente a la violencia (LOPVI), Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y en la Constitución Española (CE).

<sup>33</sup> A modo de ejemplo en el artículo 8.5 podrían entenderse incluidos aspectos ajenos al objeto de la norma legal y que ya cuentan con una regulación específica como la recogida en el “Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.” Que por su especificidad debiera quedar excluida del anteproyecto.



Por otra, que el texto introduce determinadas previsiones que ya se contienen en otros cuerpos legales vigentes e incide en su esfera normativa. El CGPJ llama la atención sobre la existencia de estas concurrencias e incidencias, que deberían evitarse en buena técnica normativa y en beneficio de la seguridad jurídica, sin que la pluralidad de disposiciones normativas vigentes y aplicables, con aspectos concurrentes, vaya a dejar de existir tras la promulgación de la ley que ahora se informa. El CGPJ advierte que tal y como está concebida esta norma, lejos de coadyuvar a la conjunción normativa, propicia una mayor dispersión, al introducir modificaciones en el texto legal vigente que han de convivir con otras normas jurídicas en vigor, y que habrán de solaparse con las disposiciones contenidas en dichas leyes.

A esto el CES añade que el Anteproyecto plantea dudas de compatibilidad de algunas de sus previsiones en relación con determinada normativa comunitaria de aplicación en estos aspectos, concretamente la Directiva sobre comercialización de equipos radioeléctricos (Directiva red), la Directiva sobre el comercio electrónico, la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, el Reglamento de Servicios Digitales y el Reglamento sobre la identificación electrónica y los servicios de confianza modificado –eIDAS<sup>34</sup>–.

Sería muy conveniente como estima el CES que se estudie y se evalúe la posible colisión, en unos casos, y la necesidad de adaptación progresiva, en otros, entre las previsiones del Anteproyecto y las citadas normas comunitarias, a fin de evitar riesgos para la seguridad jurídica que debe prevalecer tanto en la actividad de las empresas como en la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales.

Respecto al articulado concreto parece razonable que se atienda la requisitoria puesta de manifiesta en el informe de la CNMC y en relación con el artículo 4 se revisen los sujetos obligados a incorporar el dispositivo de control parental y lo señalado en su apartado número tres para que al usuario se le ofrezca la posibilidad de elegir si desea instalar en su dispositivo alguna de las diferentes aplicaciones de control parental existentes en el

---

<sup>34</sup> Un ejemplo de lo anterior podría concretarse en el ámbito de las obligaciones en relación con las carteras digitales (eWallets) interoperables en toda la Unión Europea para la verificación de la edad de cara a reducir el acceso de los menores de edad a contenidos audiovisuales dañinos o perjudiciales, cuyo marco se establece en el Reglamento sobre la identificación electrónica y los servicios de confianza modificado (eidas). A juicio del CES, en este ámbito se contempla un escenario en el que el Anteproyecto podría ser incompatible o contradictorio con el Reglamento.

mercado, y eliminar el requisito de gratuidad, sería lo lógico a la hora de proteger el natural marco de competencia en el mercado ya existente .

Como corolario a todo lo anterior aplaudimos la reflexión que hace el CES en la que deja claro que si bien el Anteproyecto identifica brevemente la dimensión positiva de la transformación digital en la exposición de motivos, a lo largo de su articulado el predominio de las referencias de carácter negativo, que se derivan del reconocimiento de la existencia de riesgos para el bienestar de las personas menores de edad, puede contribuir a erosionar la imagen social de la realidad digital, fomentando la desconfianza hacia esa tecnología. En este sentido, el CES considera que el marco normativo para la protección de los derechos ciudadanos en el medio digital, y en el caso del Anteproyecto, los de las personas menores de edad, debe mantener el equilibrio entre la justa valoración de las tecnologías digitales por su impacto social positivo y la identificación y abordaje de riesgos para el bienestar, especialmente en la protección de las personas menores en los entornos digitales.

No hay que olvidar que el texto parte de la iniciativa de los Ministerios de Infancia y Juventud con la participación fundamental del Ministerio de Consumo, de adscripción política conocida, donde prima siempre más la intervención y la prohibición frente al dialogo, el emprendimiento y la construcción en positivo, véase la configuración que se tiene del juego, o para mejor decir de una parte de él, como ya hemos explicado tantas otras veces en esta Revista.

Esperemos no obstante todo lo antecedente que en la redacción definitiva del Proyecto y en su trámite parlamentario se solucionen las problemáticas manifestadas y se incorpore al debate las asociaciones más representativas del sector para que se pueda mejorar el texto, cuantificando las medidas en termino económico concreto que va a tener para el sector y no se apele únicamente al crecimiento sostenido del sector digital, entendiendo que en ese efecto el gasto se puede asumir como menor, como se dice en el MAIN.