



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Mensaje 201

Comunicación de la Comisión - TRIS/(2025) 0583

Directiva (UE) 2015/1535

Notificación: 2024/0531/ES

Retransmisión de la respuesta del Estado miembro notificador (Spain) a de European Commission.

MSG: 20250583.ES

1. MSG 201 IND 2024 0531 ES ES 23-01-2025 27-02-2025 ES ANSWER 23-01-2025

2. Spain

3A. Subdirección de Asuntos Industriales, Energéticos, de Transportes, Comunicaciones y de Medioambiente
Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias
Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación
d83-189@maec.es

3B. Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno
Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
Complejo de la Moncloa
Avda. Puerta de Hierro, s/n, 28071, Madrid

4. 2024/0531/ES - SERV60 - Servicios de internet

5.

6. En el marco del procedimiento de notificación previsto en la Directiva (UE) 2015/1535 por la que se establece un procedimiento de información en materia de las reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, el 20 de septiembre de 2024 España notificó a la Comisión el “Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales” -en adelante, el APLO- (Notificación 2024/0531/ES).

El 7 de octubre de 2024 se recibió, procedente de la Comisión Europea, una petición de información complementaria, que fue objeto de contestación el 18 de octubre siguiente.

El 21 de octubre de 2024 se recibió una segunda petición de información complementaria de la Comisión Europea, que fue objeto de contestación el 25 de octubre de 2024.

Mediante escrito con fecha de 16 de diciembre de 2024 la Comisión emitió un “dictamen circunstanciado” (“detailed opinion”), al amparo del art. 6.2 de la Directiva 2015/1535, que afectaba a la regulación de los mecanismos aleatorios de recompensa (art. 5 del APLO) y de los servicios de plataformas de intercambio de videos (disposición final sexta del APLO) y “observaciones” (“comments”), al amparo del art. 5.2 de la Directiva 2015/1535, a propósito, por una parte, del Reglamento 2022/2065, de Servicios Digitales y su relación con el art. 5 del APLO; y, por otra, de la relación del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con las obligaciones relativas a los equipos terminales con conexión a internet establecidas en el art. 4 del APLO.

Se informa a continuación sobre los extremos anteriores siguiendo no obstante el orden de contenidos del APLO:



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

1. Artículo 4 (obligaciones de los fabricantes de equipos terminales digitales con conexión a internet):

El apartado 3.2 del escrito de la Comisión efectúa una serie de comentarios sobre el artículo 4 del APLO a la luz del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En concreto, la Comisión Europea, en dicho apartado 3.2, aprovecha la ocasión para recordar a las autoridades españolas que los obstáculos no discriminatorios al principio fundamental de la libre circulación de bienes y mercancías deben estar justificados con arreglo a alguna de las excepciones contempladas en el artículo 36 del TFUE o con arreglo a requisitos imperativos establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Para que una medida nacional esté justificada con arreglo al artículo 36 del TFUE o con arreglo a alguno de los requisitos imperativos establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe cumplir el principio de proporcionalidad y al efecto cita la sentencia en el asunto C-390/99, Canal Satélite Digital.

La medida que se impulsa con la obligación estipulada en el artículo 4 del APLO es la menos invasiva, más proporcionada y más adecuada y necesaria para conseguir el objetivo perseguido, teniendo en cuenta los trascendentes bienes y principios jurídicos que se quieren proteger con esta medida y con el APLO en toda su extensión, cuales son la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales mediante, entre otras medidas, la garantía del 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.

El artículo 4 del APLO establece la obligación de los fabricantes de equipos terminales digitales que dispongan de sistema operativo y que tengan la capacidad de conectarse a internet de garantizar que los equipos incluyan en su sistema operativo una funcionalidad de control parental que permita a sus usuarios restringir o controlar el acceso de dichas personas a servicios, aplicaciones y contenidos perjudiciales para menores, cuya activación debe producirse por defecto en el momento de la configuración inicial del equipo terminal. La inclusión de la funcionalidad, su activación, configuración y actualización serán gratuitas para la persona usuaria.

En primer lugar, es necesario destacar que la medida y la obligación a instaurar no es aplicable a todos los fabricantes o equipos sino sólo a los equipos terminales digitales que cumulativamente cumplan dos requisitos muy concretos:

- Equipos que tengan la capacidad de conectarse a internet
- Equipos que dispongan de sistema operativo

En consecuencia, los fabricantes de equipos terminales digitales que no tengan capacidad de conectarse a internet, como es el caso de un equipo de telefonía móvil que carezca de esta capacidad y sólo posibilite las llamadas vocales y el envío de SMS, no están sujetos a cumplir con la obligación. Asimismo, los fabricantes de equipos terminales digitales que, aun cumpliendo el requisito anterior y teniendo, por tanto, la capacidad de conectarse a internet, no dispongan de sistema operativo, tampoco están sujetos a cumplir con la obligación.

Por tanto, la medida no debe ser cumplida por los fabricantes de cualquier equipo terminal digital, sino que de manera muy selectiva y particularizada debe ser cumplida sólo por los fabricantes de equipos terminales digitales en que se den simultáneamente ambas condiciones de tener capacidad de conectarse a internet y de disponer de sistema operativo.

En consecuencia, la medida se dirige de manera selectiva a aquellos equipos que tienen la capacidad de conectarse a internet y, por tanto, tienen la capacidad de que su utilización por un menor y el acceso a determinados contenidos e información a través de dicha conexión por las personas menores pueda afectar a sus derechos a la intimidad, al honor y a la propia imagen, al secreto de las comunicaciones, a la protección de los datos personales, y el acceso a contenidos adecuados a la edad que posibilite el adecuado desarrollo de la personalidad de las personas menores de edad y preservar su dignidad y derechos fundamentales.

Adicionalmente, el equipo terminal digital, para que sea sujeto objetivo de esta medida, además de cumplir la anterior



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

condición, debe tener instalado un sistema operativo, de manera que los equipos terminales digitales que carecen de un sistema operativo, como un ordenador personal o portátil sin sistema operativo, no es objeto de esta medida.

En definitiva, la medida sólo es aplicable de manera selectiva y particularizada respecto a un subconjunto de equipos terminales digitales, esto es, aquellos que tienen la capacidad de conectarse a internet y, al mismo tiempo, disponen de un sistema operativo y, en consecuencia, la medida se dirige exclusivamente a aquellos equipos terminales digitales que se pueden utilizar de manera inmediata por los usuarios sin más actuación que el encendido del equipo, sin necesidad de configuración adicional por parte del usuario más allá de muy concretos ajustes (fecha, hora, etc.), por lo que las personas menores de edad, sin ninguna actuación intermedia o configuración adicional pueden conectarse de manera inmediata a internet y a través de dicha conexión acceder a contenidos e informaciones que pueden atentar gravemente a sus derechos fundamentales o al adecuado desarrollo de su personalidad.

La medida del artículo 4 del APLO se dirige, por tanto, a establecer garantías para el uso por las personas menores de edad de un grupo concreto y selectivo de equipos terminales digitales, caracterizados por su inmediatez de uso y capacidad de que el acceso a determinados contenidos e informaciones pueden afectar a los derechos de los menores. Estas garantías son las mínimas a imponer para cumplir el objetivo de proteger a los derechos de los menores, al establecer la obligación de que el sistema operativo instalado en el equipo disponga de un sistema de control parental, el cual debe ser configurado con su primer uso o posterior actualización para evitar esa inmediatez en el uso del equipo, permitir la posibilidad inicial de establecer controles que garanticen el control parental del acceso a determinados contenidos e informaciones por los menores y, en definitiva, un control y protección consciente y efectivo por parte de las personas encargadas de los menores que garanticen sus derechos fundamentales y desarrollo personal adecuado.

A mayor abundamiento, es necesario poner de manifiesto que la obligación a instaurar por el artículo 4 del APLO, además de estar acotada en su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación (fabricantes de equipos terminales digitales que tienen la capacidad de conectarse a internet y, al mismo tiempo, disponen de un sistema operativo) es una obligación para cuyo cumplimiento se han impuesto una serie de salvedades y salvaguardas dirigidas nuevamente a proteger los derechos de los menores, de manera que se establece que los datos personales de personas menores de edad recopilados o generados durante la activación de la funcionalidad del control parental no podrán ser utilizados en ningún caso, incluso cuando la persona usuaria adquiera la mayoría de edad, con fines comerciales, como marketing directo, elaboración de perfiles y publicidad basada en el comportamiento.

Por último, es necesario poner de manifiesto que la obligación únicamente compele a que en los equipos terminales digitales que tienen la capacidad de conectarse a internet y, al mismo tiempo, disponen de un sistema operativo, dicho sistema operativo tenga una funcionalidad o aplicación adicional, cual es la de disponer de un sistema de control parental de dicho equipo. Por tanto, es una medida que simplemente obliga a que el sistema operativo disponga de una facilidad adicional sin cambiar de manera drástica o significativa el funcionamiento de ese sistema operativo sino simplemente afectando al uso que de determinadas funcionalidades del sistema operativo se pueden configurar a elección del usuario, como muchas otras, y que en todo caso tiene como finalidad posibilitar que las personas encargadas de los menores puedan efectuar un control activo y consciente del acceso de las personas menores a su cargo a determinados contenidos e informaciones que pueden afectar de manera perjudicial a sus derechos fundamentales o al adecuado desarrollo de su personalidad.

La instauración de un control parental para alcanzar estos objetivos y evitar el acceso a determinados contenidos ya es de aplicación en determinados servicios como los servicios provistos por los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos (artículo 28.ter de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual – Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

En definitiva, queda demostrado que la obligación que se quiere instaurar en el artículo 4 del APLO es una medida necesaria y oportuna para garantizar los derechos de los menores en los entornos digitales y evitar que éstos puedan acceder a determinados contenidos e informaciones que pueden afectar de manera perjudicial a sus derechos fundamentales o al adecuado desarrollo de su personalidad, y que es una medida proporcionada y la menos intrusiva



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

posible para conseguir el objetivo perseguido, teniendo en cuenta su selectividad, su ámbito restringido, las salvaguardas que se imponen para la imposición y el ejercicio de la obligación y la menor afectación posible o mínima intervención en la actividad de los fabricantes de esos limitados equipos terminales digitales.

Este juicio de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención es el que también efectuaron las autoridades francesas y ha inspirado la aprobación de la Ley nº 2022-300, de 2 de marzo de 2022, para reforzar el control parental sobre los medios de acceso a internet.

2. Artículo 5 (Regulación del acceso y activación de los mecanismos aleatorios de recompensa).

A) Propuesta notificada a la Comisión.

La propuesta notificada a la Comisión Europea reza en los siguientes términos:

“Artículo 5. Regulación del acceso y activación de los mecanismos aleatorios de recompensa.

1. Queda prohibido el acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa o su activación por personas que sean menores de edad. A los efectos de lo previsto en este apartado, se entenderá por mecanismo aleatorio de recompensa aquella funcionalidad virtual cuya activación se realiza con dinero de curso legal o a través de un objeto virtual, como un código, clave, in-game currency, criptomoneda u otro elemento, adquirido con dinero directa o indirectamente; en la que el resultado de dicha activación sea aleatorio y consista en la obtención de un objeto virtual que pueda ser canjeado por dinero o por otros objetos virtuales. En su caso, reglamentariamente podrán determinarse los supuestos excepcionales en los que podrá flexibilizarse dicha prohibición, siempre garantizando el principio de protección a la infancia que inspira esta Ley.

2. A los efectos de garantizar la efectividad de esta prohibición, el ofrecimiento de mecanismos aleatorios de recompensa sólo podrá realizarse cuando se cuente con sistemas de verificación de edad de los usuarios que impidan el acceso o activación de estos contenidos a las personas menores de edad.

Dichos sistemas deberán garantizar la seguridad, la privacidad y la protección de datos, en particular, en cuanto a minimización de datos y limitación de la finalidad.”

B) Nueva propuesta tras el dictamen circunstanciado de la Comisión.

A raíz del dictamen circunstanciado de la Comisión, se opta por sustituir la redacción señalada del artículo 5 por otra en la que:

(i) Queda precisado con claridad el alcance subjetivo del precepto, por relación a las personas menores de edad, como destinatarias de la prohibición de acceso o activación de los mecanismos aleatorios de recompensa.

(ii) Se omite la obligación legal prevista en la redacción previa de contar con sistemas de verificación de la edad de los usuarios que impidan el acceso o activación de estos contenidos a las personas menores de edad.

Asimismo, se incorpora una nueva disposición final (numerada como décima, pasando la anterior décima a ser la undécima) que, sin establecer ningún sistema de verificación de edad ni predisponer la obligatoriedad de su existencia, incorpora una cláusula de desarrollo reglamentario por la cual se faculta al Gobierno para que pueda eventualmente adoptar las disposiciones técnicas que permitan una verificación de la edad de las personas usuarias de los mecanismos aleatorios de recompensa, que en todo caso deberán respetar la normativa de la Unión Europea.

La nueva propuesta rezaría en los siguientes términos:

“Artículo 5. Regulación del acceso y activación de los mecanismos aleatorios de recompensa.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Queda prohibido el acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa o su activación por personas que sean menores de edad. A los efectos de lo previsto en este artículo, se entenderá por mecanismo aleatorio de recompensa aquella funcionalidad virtual presente en videojuegos y otros juegos electrónicos cuya activación se realiza con dinero de curso legal o a través de un objeto virtual, como un código, clave, in-game currency, criptomoneda u otro elemento, adquirido con dinero directa o indirectamente; en la que el resultado de dicha activación sea aleatorio y consista en la obtención de un objeto virtual que pueda ser canjeado por dinero o por otros objetos virtuales. En su caso, reglamentariamente podrán determinarse los supuestos excepcionales en los que podrá flexibilizarse dicha prohibición, siempre garantizando el principio de protección a la infancia que inspira esta Ley.”

“Disposición final décima. Desarrollo reglamentario de la prohibición de acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa.

Con la finalidad de garantizar la efectividad de la prohibición de acceso o activación por personas menores de edad de mecanismos aleatorios de recompensa, el Gobierno, reglamentariamente, a propuesta del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 o del departamento que ostente las competencias en materia de protección a las personas consumidoras y juego, podrá adoptar las disposiciones técnicas pertinentes que permitan una verificación de la edad de las personas usuarias de este tipo de funcionalidades. En cualquier caso, la adopción de estas medidas deberá respetar la normativa comunitaria y, singularmente, aquella mediante la que se aborden las técnicas y prácticas comerciales poco éticas en relación con los “dark patterns”, el marketing de “influencers”, el diseño adictivo de productos digitales y el perfilado online, especialmente cuando explotan vulnerabilidades de los consumidores con fines comerciales.”

3. Disposición final sexta (modificación de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual) y la aplicación del principio de país de origen a los prestadores del servicio de intercambio de vídeo a través de plataforma.

En relación con los prestadores del servicio de intercambio de vídeo a través de plataforma definidos en el art. 2.17 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, se aclara que sigue vigente el ámbito de aplicación previsto en el artículo 3.3 de la citada ley. En ese sentido, el principio de país de origen, piedra angular de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, no ha sido afectado por las modificaciones establecidas en el APLO.

Comisión Europea
Punto de contacto Directiva (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu