

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley por la que se modifican
diversas disposiciones legales para la
mejora de la gobernanza democrática en
servicios digitales y ordenación de los
medios de comunicación [121/000068]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 49. Octubre 2025

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 26 de agosto, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley por la que se modifican diversas disposiciones legales para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y ordenación de los medios de comunicación**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital.

Esta Ley consta de **una parte expositiva, una parte dispositiva estructurada en cinco artículos, una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales**.

Debido a las grandes transformaciones y la expansión que se han producido en los últimos años en el ecosistema de servicios digitales, que han dado lugar a nuevos modelos de negocio —como las redes sociales y los mercados en línea—, **los servicios intermediarios** se han convertido en una parte esencial de la economía y la vida de los ciudadanos.

Por otro lado, **los medios de comunicación**, que desempeñan un papel único en la protección de la libertad y el pluralismo, en tanto que son pilares de la democracia y del Estado de Derecho, representan, además, un sector de gran importancia económica y en rápida evolución tecnológica y de modelos de negocio dentro del mercado interior, que ha cambiado de manera sustancial desde el comienzo del siglo XXI, y se enfrentan a gran cantidad de retos.

El Proyecto de Ley pretende garantizar que los prestadores de los servicios intermediarios se comporten de modo responsable para crear un entorno en línea seguro, predecible y digno de confianza para los ciudadanos de la **Unión Europea**, y también garantizar la libertad, la transparencia y el pluralismo en el mercado de los medios de comunicación del mercado único europeo.

Los **Prestadores de servicios intermediarios** son aquellos que prestan alguno de los siguientes servicios de la sociedad de la información¹:

- un servicio de «mera transmisión», consistente en transmitir, en una red de comunicaciones, información facilitada por el destinatario del servicio o en facilitar acceso a una red de comunicaciones;
- un servicio de «memoria caché», consistente en transmitir por una red de comunicaciones información facilitada por el destinatario del servicio, que conlleve el almacenamiento automático, provisional y temporal de esta información, prestado con la única finalidad de hacer más eficaz la transmisión ulterior de la información a otros destinatarios del servicio, a petición de estos;

¹ [Reglamento 2022/2065](#) relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31. Art. 3.

- un servicio de «alojamiento de datos», consistente en almacenar datos facilitados por el destinatario del servicio y a petición de este.

El surgimiento y expansión de los servicios intermediarios, ha reportado grandes oportunidades y beneficios económicos y sociales. Sin embargo, entrañan también nuevos riesgos y desafíos, como la amplificación y difusión viral de contenidos ilícitos, dañinos o que fomentan la violencia, así como nuevas formas de delitos y violencia en línea, riesgos de perfilado y tratamiento masivo de datos personales o riesgos derivados del funcionamiento de los algoritmos empleados en los sistemas de moderación y recomendación de contenidos o sistemas publicitarios.

Como señala el Proyecto de Ley, dado que han pasado más de veinte años desde la aprobación de la [Directiva 2000/31](#)², se hacía necesario revisar y actualizar el marco normativo aplicable a los prestadores de servicios intermediarios. Además, dado el carácter transfronterizo de estos servicios y para evitar que se viese afectado negativamente el mercado interior, era necesario que estas normas se adoptasen de forma armonizada a escala de la Unión Europea.

El marco regulatorio aplicable a los prestadores de servicios intermediarios que operan en la Unión Europea está enmarcado en el [Reglamento de Servicios Digitales \(RSD\)](#)³.

El RSD tiene como objetivo contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior de servicios intermediarios, estableciendo normas armonizadas para crear un entorno en línea seguro, predecible y fiable, en el que se aborde la difusión de contenidos ilícitos en línea y los riesgos para la sociedad que puede generar la difusión de desinformación u otros contenidos. La norma ha adoptado un enfoque de *responsabilidades escalonadas*, lo que significa que las obligaciones de los servicios de intermediación en línea corresponden a su función, tamaño e impacto.

Las plataformas en línea de muy gran tamaño (VLOPs, por sus siglas en inglés) y los motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño (VLOSEs, por sus siglas en inglés), que representan riesgos particulares, deben cumplir con las normas más estrictas. Se trata de plataformas que tienen, en promedio, al menos 45 millones de usuarios activos mensuales en la UE. El Reglamento impone multas significativas por incumplimiento, de hasta el 6% de la facturación mundial anual del intermediario. Los usuarios que hayan sufrido daños o pérdidas debido a infracciones de intermediarios en línea también pueden solicitar una indemnización.

² Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico). DOUE L. Núm. 178. 17 de julio 2000.

³ Reglamento 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. (Reglamento de Servicios Digitales). DOUE L. Núm. 277. 27 de octubre 2022.

Las autoridades nacionales y la Comisión Europea comparten la responsabilidad de supervisar y hacer cumplir el RSD. Las autoridades nacionales supervisan el cumplimiento de las plataformas más pequeñas, mientras que la Comisión tiene la responsabilidad principal de supervisar las VLOP y VLOSE⁴.

Los **coordinadores de servicios digitales** son organismos independientes, responsables de supervisar y hacer cumplir el RSD a los servicios de intermediación en el territorio de los Estados miembros. Tienen la facultad de solicitar acceso a datos, realizar inspecciones y emitir sanciones a los proveedores de servicios de intermediación dentro de su jurisdicción.

La aplicación del RSD a nivel nacional sigue siendo limitada debido principalmente a los retrasos en la designación y/o habilitación de los coordinadores de servicios digitales⁵. La Comisión Europea ha iniciado procedimientos de infracción contra varios Estados miembros y contra cinco plataformas de gran tamaño (X, TikTok, AliExpress, Meta y Temu⁶) por este motivo.

El pasado siete de mayo, la Comisión Europea decidió llevar a España, entre otros países, ante el **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** por no haber designado ni facultado a un coordinador nacional de servicios digitales ni haber establecido las normas sobre las sanciones aplicables a las infracciones en virtud del Reglamento de Servicios Digitales⁷.

El proyecto de ley también incorpora algunas disposiciones recogidas en el **Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación**⁸ con las que se pretende reforzar la libertad y la independencia editoriales de los prestadores

⁴ El RSD también estableció el **Consejo Europeo de Servicios Digitales**, como un grupo asesor independiente compuesto por coordinadores nacionales de servicios digitales y presidido por la Comisión.

Además, se creó el **Centro Europeo para la Transparencia Algorítmica**, destinado a proporcionar asistencia técnica en la aplicación del RSD.

⁵ *Enforcing the Digital Services Act: State of play*. European Parliament. 2024.

⁶ La información actualizada sobre estos procedimientos puede consultarse en este [link](#).

⁷ La Comisión incoó procedimientos de infracción mediante el envío de carta de emplazamiento el 25 de julio de 2024. A esta medida sucedió el envío de un dictamen motivado el 16 de diciembre de 2024 y dado que no se han adoptado las medidas necesarias, la Comisión ha decidido recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Procedimiento de infracción: [INFR(2024)2165].

⁸ **Reglamento 2024/1083**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior, y se modifica la Directiva 2010/13. Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación. DOUE L. Núm. 1083. 17 de abril 2024.

de servicios de medios de comunicación; garantizar que puedan operar con mayor facilidad a escala transfronteriza; establecer salvaguardias frente a las injerencias e introducir más transparencia en el mercado, en particular en lo que respecta a la propiedad de los medios de comunicación y a la asignación de publicidad estatal.

Aunque los reglamentos de la Unión Europea son directamente aplicables, vinculantes y no requieren medidas de transposición al **derecho nacional de los Estados miembros** para ser efectivos tan pronto como se publican, muchos países de la UE han aprobado leyes o modificado disposiciones ya existentes para completar o desarrollar aspectos concretos de los mismos.

El **Reglamento (UE) 2022/2065** –Reglamento de Servicios Digitales–, que entró en vigor en agosto de 2023, establece en su artículo 49.2 que cada país de la Unión Europea deberá designar una o más autoridades independientes para ejercer las funciones de «coordinador de servicios digitales», que serán las responsables de garantizar la coherencia de la aplicación del reglamento a nivel nacional.

En **Alemania**, la **Bundesnetzagentur** (BNetzA) es la autoridad independiente responsable de aplicar el Reglamento y actúa como Coordinador Nacional de Servicios Digitales, para lo que cuenta con el apoyo de otras autoridades federales y estatales como el *Federal Centre for the Protection of Children and Minors in the Media* (BzKJ), el *Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information* (BfDI) y *The Media Authority of North Rhine-Westphalia*, que coordina a los organismos competentes en materia de supervisión de medios.

El Coordinador, que cuenta con su propia **página web** recibe quejas sobre las infracciones del Reglamento de Servicios Digitales, pero no examina ni decide si un contenido es ilegal, tampoco puede bloquear perfiles ni emitir órdenes de retirada. Esto es competencia de las autoridades y los tribunales de su respectiva jurisdicción. No obstante, si los proveedores con sede en Alemania incumplen las normas de forma regular y sistemática, sí que puede imponer multas de hasta el 6 % de su facturación anual.

También es responsable de la **certificación** de las organizaciones que solicitan la condición de los denominados *alertadores de confianza*, prevista en el artículo 22 del Reglamento. Estos alertadores son organizaciones encargadas de denunciar los contenidos presuntamente ilegales a las plataformas en línea, tienen reconocida experiencia en la detección, identificación y denuncia de contenidos ilegales en una o más áreas específicas y son designados por el Coordinador de Servicios Digitales de cada Estado miembro.

En el caso del artículo 6 del **Reglamento (UE) 2024/1083**, de 11 de abril de 2024 –Reglamento sobre la Libertad de los Medios de Comunicación– relativo a la obligación de transparencia sobre la propiedad y la información financiera de los prestadores de servicios de medios de comunicación –por los posibles conflictos de

interés—, así como sobre la concentración de medios de comunicación, para garantizar el pluralismo y la independencia editorial, Alemania debe abordar cambios legislativos para su aplicación, ya que el panorama mediático digital alemán muestra una concentración significativa— especialmente en plataformas en línea y consumo de noticias— y también una alta concentración en el mercado de la publicidad en línea y entre los proveedores de servicios de internet.

Como parte de esta reforma, el Gobierno alemán, ha manifestado su intención de implementar medidas que promuevan la transparencia de los medios, tales como la **creación de un registro sobre la propiedad de los medios** y la inversión publicitaria y abordar el tema de la concentración.

En **Francia**, la **ley del 21 de mayo de 2024**⁹, sobre la regulación del espacio digital, designa, en sus artículos 36 a 39, a *l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* (ARCOM) como el organismo coordinador de los servicios digitales para Francia

Colaboran con ARCOM la **Comisión Nacional de Informática y Libertades** (CNIL) —cuando los proveedores de servicios intermediarios planteen cuestiones relacionadas con la protección de datos personales— y la **Dirección General de Competencia, Consumo y Represión del Fraude** (DGCCRF) —como autoridad supervisora responsable de garantizar la competencia y la protección del consumidor en este mercado o las prácticas que puedan perjudicar la competencia, y de combatir el fraude—.

ARCOM, como órgano Coordinador responsable, ya ha designado y publicado la lista de los **alertadores de confianza** de su país.

Esta ley modificó numerosas leyes y código, y en especial la *Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique*, que se modificó no sólo para adaptar la legislación al Reglamento (UE) 2022/2065 de servicios digitales y al **Reglamento (UE) 2022/1925** de mercados digitales, sino también para reforzar la protección de los usuarios, mediante el endurecimiento de las penas y de mayores controles contra la pornografía, la protección de datos o el ciberacoso.

Así, por ejemplo, la ley prevé la implementación de un filtro de ciberseguridad antifraude para el público en general. Un mensaje de alerta advertirá a las personas cuando, tras recibir un mensaje de texto o correo electrónico fraudulento, estén a punto de ser redirigidas a un sitio web malicioso. Este mensaje redirigirá a un sitio web oficial del gobierno. El sistema, que aún no se ha especificado por decreto, busca proteger a los ciudadanos contra intentos de acceso fraudulento a su información personal o bancaria.

⁹ *Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique*

ARCOM también garantiza que se respeten los derechos de propiedad intelectual a través de un sistema de responsabilidad específico para las plataformas que tienen un impacto significativo en el mercado de distribución en línea de contenidos culturales.

El texto, además, endurece las penas para las personas condenadas por odio en línea, ciberacoso u otros delitos graves. El juez puede imponer una pena adicional de suspensión o veto en redes sociales durante seis meses (o incluso un año en caso de reincidencia). Cualquier red social que no bloquee la cuenta suspendida será multada con 75.000 €. Se incrementan también las penas por publicación en línea de *deepfakes* (vídeos, imágenes y otros contenidos generados por inteligencia artificial).

Asimismo, la ley modifica el Código de Educación para exigir que los estudiantes de secundaria sean conscientes de los abusos asociados con el contenido generado por IA, así como de que informen a los padres al inicio del curso escolar sobre los peligros de la exposición temprana y sin supervisión de los niños a las pantallas y los riesgos asociados a internet.

Por su parte, la **Comisión Nacional de Informática y Libertades (CNIL)**, es competente para verificar el cumplimiento por parte de las plataformas de las limitaciones impuestas a la elaboración de perfiles publicitarios (prohibición para menores o basada en datos sensibles).

El Gobierno ha presentado ya a **ARCOM** un anteproyecto de ley para adaptar la legislación nacional y permitir la plena aplicación en Francia del **Reglamento (UE) 2024/1083**, sobre el que deberá emitir dictamen en unas semanas. No obstante, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 6, se ha puesto ya a disposición del público una base de datos sobre la **propiedad de los medios de comunicación**, con el objetivo garantizar la transparencia, la independencia, el pluralismo y el acceso a información confiable.

En Italia **L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom)** fue designada como la autoridad encargada de la coordinación de servicios digitales en el artículo 15 del **Decreto-Legge 15 settembre 2023, n. 123**¹⁰ que en su apartado 2 establece, además, que para el mejor desempeño de sus funciones, *Agcom* establecerá acuerdos de cooperación con **L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)**, el **Garante per la protezione dei dati personali (GPDP)** y cualquier otra autoridad nacional en el marco de sus respectivas competencias.

La *Agcom* también ha regulado el papel de los **alertadores fiables**, mediante la **Delibera n. 283/24/CONS** del 24/07/2024.

¹⁰ Decreto-Legge 15 settembre 2023, n. 123. *Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale.*

Por lo que se refiere a la concentración de medios de comunicación, tanto el *Testo Unico dei Servizi Media Audiovisivi*¹¹, como las directrices ya adoptadas por la AGCOM parecen estar ya en consonancia con el nuevo marco regulatorio europeo.

Portugal designó en 2024 a la *Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)*¹², como la autoridad Coordinadora de Servicios Digitales en aplicación del Reglamento de Servicios Digitales, con el apoyo, en sus respectivos ámbitos, de la *Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)*, en materia de contenidos mediáticos y de la *Inspeção-Geral das Atividades Culturais (IGAC)*, en materia de derechos de autor.

Por lo que se refiere al Reglamento 2024/1083, hay que señalar que, según la *Entidade Reguladora para a Comunicação Social*, (ERC), Portugal ya cuenta con legislación para regular la **transparencia en la propiedad, la gestión y la financiación de los medios**¹³ y también las operaciones de **concentración del mercado**, que están sujetas al escrutinio y aprobación de la *Autoridade da Concorrência* y al dictamen previo de la ERC.

Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Constitucional, en los que se recoge:

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Exposición de Motivos: documentación citada**
- **Documentos comparativos**
- **Estudios**

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación parlamentaria del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

¹¹ Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177. *Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*.

¹² Decreto-Lei n.º 20-B/2024, de 16 de fevereiro. *Designa as autoridades competentes e o coordenador dos serviços digitais em Portugal*.

¹³ Lei n.º 78/2015. de 29 de julho. *Regula a promoção da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social e altera a Lei de Imprensa, a Lei da Televisão e a Lei da Rádio*.