

Dictamen 7 2024

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
24 DE JULIO DE 2024

Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de las personas menores de edad en los entornos digitales



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 868-2024

Colección Dictámenes

Número 7/2024

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, julio de 2024

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-18858-2024

Imprime

Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de las personas menores de edad en los entornos digitales

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, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 24 de julio de 2024, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 8 de julio de 2024 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de las personas menores de edad en los entornos digitales. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de una propuesta de dictamen. Se solicitó la emisión del dictamen en el plazo de diez días.

El texto remitido se acompañaba de la preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), dividida en los siguientes apartados: oportunidad de la norma, contenido, análisis jurídico, adecuación de la norma al orden constitucional de distribución de competencias, descripción de la tramitación, análisis de impactos y evaluación *ex post*.

El 10 de julio tuvo también entrada en el Consejo Económico y Social un escrito en el que se aportaba nueva documentación relativa a la solicitud de Dictamen presentada el día 8 por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. La nueva documentación sustituía

a los textos del Anteproyecto de Ley Orgánica y a su MAIN.

La finalidad principal del Anteproyecto de Ley Orgánica sometido a dictámenes, según la MAIN, garantizar entornos digitales seguros para la infancia y la adolescencia, con plena protección de sus derechos y libertades, a la vez que se fomenta un uso adecuado y respetuoso de las nuevas tecnologías.

Los entornos digitales han suscitado retos para la protección y derechos de la infancia no previstos originalmente por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Por este motivo, la Observación General núm. 25 (2021), del Comité de Derechos de la Infancia de Naciones Unidas afrontó la aplicación de la Convención en el entorno digital y proporcionó orientaciones a los Estados parte sobre el cumplimiento con su deber de protección y promoción de los derechos de la infancia en ese ámbito.

Desde el ámbito europeo también se han impulsado medidas y propuestas para la regulación de los entornos digitales en lo que respecta a la infancia. La Estrategia europea para los derechos de la infancia 2021-2024 incluye un área temática dedicada a la sociedad digital y de la información. Además de señalar el potencial de las tecnologías digitales en el ámbito educativo o para la reducción de determinadas brechas sociales, la Estrategia pone el foco en la necesidad de adoptar medidas ante los riesgos que pueden acarrear los entornos digitales en áreas como el ciberacoso o la incitación al odio, así como ante los

problemas de salud que pueden derivarse de una exposición excesiva frente a las pantallas.

Por su parte, la Estrategia europea para una internet mejor para los niños (BIK+), adoptada en 2022, contempla acciones encaminadas a garantizar experiencias digitales seguras para la infancia, con protección frente a contenidos, conductas, contactos y riesgos en línea nocivos e ilegales, a la vez que se propone fomentar el empoderamiento digital y la participación activa de la infancia en los entornos digitales.

Asimismo, entre otras normas comunitarias, cabe señalar que el Reglamento de Servicios Digitales (UE) 2022/2065 establece que las plataformas en línea susceptibles de ser utilizadas por los menores de edad deben garantizar servicios con un alto nivel de privacidad, seguridad y protección. Para ello, se señala la necesidad de medidas que reduzcan los riesgos como, por ejemplo, ajustes que ayuden a progenitores y personas a cargo a supervisar o limitar el acceso de la infancia a internet para protegerla de los riesgos en línea y contenidos inadecuados, sistemas de verificación de la edad o mecanismos de alerta frente a abusos y obtención de ayuda.

El marco general de protección de los menores en los entornos digitales en nuestro país, que el Anteproyecto viene a complementar, está definido fundamentalmente por tres normas que, sin tener por objeto singularizado la protección de los menores en este tipo de entornos,

sí contienen prescripciones que afectan directamente a esta materia: 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 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD); y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPIVI).

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 corrección para el uso seguro y responsable en el desarrollo de productos y servicios destinados al público infantil y adolescente.

Por su parte, la Estrategia de erradicación de la violencia contra la infancia y adolescencia 2023-2030, concebida como instrumento de apoyo al cumplimiento de la LOPIVI, establece medidas de acceso y uso seguro de las tecnologías para la infancia y cauces de participación segura en cada uno de los entornos digitales, entre los cuales líneas de ayuda sobre el uso seguro y responsable de internet.

En esta misma línea, la Estrategia Estatal de derechos de infancia y adolescencia 2023-2030 dedica una atención específica a garantizar la efectividad de los derechos de la infancia y la adolescencia en relación con el entorno digital (área estratégica 8). A tal fin, establece acciones encaminadas a promover la inclusión digital de toda la infancia, garantizar el derecho de acceso a la información y libertad de expresión de la infancia mediante la formación en

creación, uso, verificación de fuentes fiables, indicadores de veracidad y gestión de contenidos digitales, velar por el derecho a la privacidad y la protección de datos personales y, por último, prevenir el uso problemático y adicciones a las tecnologías relacionales de la información y la comunicación (TRIC), videojuegos y juego *online*.

El entorno digital reviste, por tanto, una importancia creciente sobre aspectos cruciales de la vida de niños, niñas y adolescentes. A la vez que ofrece nuevas oportunidades para su desarrollo personal y social, también plantea riesgos y perjuicios derivados de un uso inadecuado. Por este motivo, el Anteproyecto de Ley Orgánica sometido a dictamen se propone impulsar las medidas que, en coherencia con el marco legislativo y estratégico antes descrito, garanticen el respeto y cumplimiento de los derechos de la infancia en el entorno digital, especialmente los referidos 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 apropiados a su edad. Para ello, la norma contempla adaptaciones del Código Penal, así como elevar de los catorce a los dieciséis años la edad mínima para prestar el consentimiento para el tratamiento de datos personales.

Asimismo, se propone reforzar la efectividad de las restricciones y de los mecanismos de control para evitar el acceso por parte de las personas menores de edad a contenidos no apropiados para su desarrollo personal. Para ello, la norma prevé

que los productos y servicios digitales tengan en cuenta, desde su diseño y por defecto, el interés superior del menor.

Por otra parte, se incluyen medidas de fomento de un uso equilibrado y responsable de los entornos digitales por parte de la infancia. Para ello, en reconocimiento del papel fundamental de la formación para educar a ciudadanos digitales responsables, se incide en el desarrollo de las competencias digitales de la infancia en el entorno digital para evaluar los contenidos en línea, detectar la desinformación y el material abusivo y, en general, calibrar con mayor precisión los beneficios y riesgos de los entornos digitales. En relación con esto último, el Anteproyecto promueve un mayor conocimiento sobre el impacto emocional y cognitivo de las experiencias en línea que comporta el uso de dispositivos digitales por parte de la infancia y, a su vez, prevé mejoras en la atención a los problemas de salud derivados de la exposición de las personas menores a medios y entornos digitales.

Cabe señalar que el Consejo Económico y Social ha venido prestando especial atención en sus diferentes trabajos a la protección de las personas menores de edad. Así, el CES ha abordado esta cuestión en diversos dictámenes, tales como el Dictamen 3/2014 sobre el Anteproyecto de Ley de Protección a la infancia, el Dictamen 4/2014 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Protección a la infancia y el Dictamen 1/2019 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infan-

cia y la adolescencia frente a la violencia, principalmente. En este último, el CES ya subrayó la necesidad de atender especialmente a las diversas formas de violencia contra los menores de edad que se llevan a cabo a través de servidores de internet, a la vez que señaló la complejidad adicional que supone el elemento transnacional que opera en los entornos digitales. Asimismo, se recordó la importancia de contar con la colaboración de los interlocutores sociales en el fomento y desarrollo de contenidos adaptados a las necesidades de los diferentes grupos de edad o el impulso en la industria de códigos de autorregulación y regulación en el desarrollo de productos y servicios destinados al público infantil y adolescente.

Asimismo, el CES ha abordado aspectos vinculados con la necesidad de reforzar la protección de la infancia desde distintos ámbitos en varios informes de iniciativa

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley Orgánica se compone de 12 artículos, organizados en cinco títulos, una disposición derogatoria única y diez disposiciones finales.

Título preliminar. Disposiciones generales

El título preliminar establece como objeto de la norma garantizar la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales (art. 1). Asimismo, reconoce su derecho a la protección eficaz

propia, entre los que cabe destacar el reciente Informe 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*, en el que precisamente se aborda la protección frente a la violencia contra la infancia en el ámbito de internet y de las redes sociales (violencia digital), plano en el que incide el Anteproyecto de Ley Orgánica objeto de dictamen (entornos digitales). En dicho informe se analizan los riesgos y amenazas emergentes en el uso de las tecnologías digitales de cara a que se garantice un entorno digital seguro para la infancia, y se hace hincapié en la necesidad de educar a la infancia y a la adolescencia en el uso de los dispositivos y los recursos digitales.

El CES también se ha hecho eco de la realidad de determinados aspectos que guardan relación con el ámbito de la protección de los menores de edad en sus Memorias anuales sobre la situación socioeconómica y laboral de España.

ante contenidos digitales que puedan perjudicar su desarrollo, el de recibir información suficiente y necesaria en una forma y lenguaje apropiado sobre el uso de las tecnologías, así como el derecho al acceso equitativo y efectivo a dispositivos, conexión y formación para el uso de herramientas digitales (art. 2). Por último, en este título se establecen los fines de la norma, como el de garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos de los menores y adolescentes en el entorno digital,

así como el interés superior del menor en los productos y servicios digitales, el de fomentar un uso equilibrado y responsable de los entornos digitales, o el de apoyar el desarrollo de las competencias digitales de la infancia (art. 3).

Título I. Medidas en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios

Establece las obligaciones de los fabricantes de dispositivos digitales con conexión a internet (teléfonos móviles, tabletas electrónicas, televisores inteligentes y ordenadores personales), haciendo obligatorio proporcionar información sobre los riesgos para los menores del acceso a contenidos perjudiciales, así como la inclusión de una funcionalidad de control parental que debe producirse en la configuración inicial del dispositivo (art. 4). Prohíbe, asimismo, el acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa (funcionalidades virtuales con activación con dinero u objetos virtuales) o su activación por menores de edad.

Título II. Medidas en el ámbito educativo

Este título, compuesto por los artículos 6 y 7, incorpora las medidas dirigidas al ámbito educativo.

En relación con las actividades de formación en los centros de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria y secundaria postobligatoria (art. 6), se establece que las Administraciones educativas, independientemente de su titularidad,

fomenten actividades encaminadas a la mejora de la competencia digital del alumnado, así como actividades formativas que faciliten a los docentes estrategias en materia de seguridad (incluido el bienestar digital y las competencias relacionadas con la ciberseguridad) y asuntos relacionados con la ciudadanía digital, la privacidad y la propiedad intelectual, entre otros.

Más específicamente, y en relación con la regulación del uso de dispositivos (art. 7), la norma establece que serán los centros de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria y secundaria postobligatoria, independientemente de su titularidad, los que deberán regular 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.

Título III. Medidas en el ámbito sanitario

Regula la acción de las Administraciones públicas en materia de prevención y promoción de la salud, estableciendo la obligatoriedad del estudio de los efectos de las tecnologías de la información y comunicación en las personas menores de edad y la incorporación de actuaciones encaminadas a la detección precoz de problemas de salud relacionados con el uso problemático (art. 8). En el ámbito de la atención especializada, las Administraciones deberán promover procedimientos específicos de atención a la salud en las unidades de atención a la conducta adictiva y en centros de salud mental infanto-juvenil (art. 9).

Título IV. Medidas en el sector público

El título IV regula la información y sensibilización sobre los riesgos asociados al uso inadecuado de los dispositivos digitales, promoviendo espacios de interlocución con niños y adolescentes, y desarrollando actividades de ocio saludable alternativas al uso de tecnologías de la información y la comunicación (art. 10).

Asimismo, prevé la aprobación de un código de conducta que establezca mecanismos de configuración segura por parte de proveedores de servicios de acceso a internet para lugares de acceso público como escuelas, institutos, bibliotecas y centros sanitarios, entre otros, para evitar el acceso a contenidos inapropiados (art. 11).

Por otro lado, establece la elaboración de la Estrategia nacional sobre la protección de la infancia en el entorno digital en consonancia con la Estrategia estatal de los derechos de la infancia y la adolescencia, con el fin de garantizar su plena inserción en la sociedad digital fomentando el uso responsable de los medios digitales.

Disposición derogatoria única

Esta disposición deroga el artículo 13.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, así como cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley Orgánica.

Disposiciones finales

La **disposición final primera**, con el fin de dar cobertura legal a la correspondiente autorización judicial, en caso de que la aplicación de alguna de las medidas de la norma pueda afectar a los derechos fundamentales, y dada la laguna legal existente, tal y como estableció la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1231/2022, de 3 de octubre, modifica el apartado 5 del artículo 90 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial.

La **disposición final segunda** introduce cuatro modificaciones a Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal con el fin de avanzar en su adaptación a las nuevas formas de criminalidad y permitir ejercer una protección eficaz frente a los nuevos delitos tecnológicos.

La **disposición final tercera** modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, 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. También se introducen modificaciones en dicha Ley 29/1998, 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.

La **disposición final cuarta**, en coherencia con las medidas contempladas en el título I, y con el fin de incorporar la protección de las personas menores de edad como

personas consumidoras vulnerables, en relación con los bienes o servicios digitales, modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias. Cabe destacar la modificación del artículo 62.1 con el fin de que, con carácter previo a la contratación, los empresarios establezcan mecanismos eficaces de verificación de la edad en aquellos bienes y servicios destinados a personas mayores de edad.

La **disposición final quinta** modifica la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales para elevar a los dieciséis años la edad a partir de la cual los menores de edad pueden prestar consentimiento para el tratamiento de sus datos personales.

La **disposición final sexta** incorpora cinco modificaciones de la Ley 13/2022, de 7 de julio, general de Comunicación audiovisual, dirigidas a mejorar la efectividad de los canales de denuncia establecidos por la autoridad audiovisual de supervisión, a reforzar las medidas actualmente establecidas para evitar la exposición de los menores a contenidos inapropiados a su edad (mediante el establecimiento, por defecto, de sistemas de

verificación de edad que garanticen la seguridad y privacidad de los usuarios), a incrementar la seguridad jurídica, así como a reforzar las competencias sancionadoras de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

La **disposición final séptima** aclara la competencia del Estado en materia de regulación de las condiciones básicas de garantía de la igualdad y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La **disposición final octava** establece el carácter de Ley Orgánica de las disposiciones finales primera, segunda y quinta, teniendo el resto naturaleza de ley ordinaria.

La **disposición final novena** establece un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de las obligaciones previstas en el artículo 4 para que el Gobierno determine mediante real decreto la información que deben proporcionar los fabricantes de dispositivos electrónicos, incluidos los riesgos, así como el formato en que debe presentarse.

Por último, la **disposición final décima** establece la entrada en vigor de la norma veinte días después de su publicación en el BOE.

3. Observaciones

De carácter previo sobre el procedimiento de elaboración de la iniciativa

El ritmo de avance de las tecnologías digitales desafía la capacidad de respuesta de los poderes públicos hacia el objetivo

de acompañar un desarrollo de estas que facilite la innovación y permita el despliegue de todo su potencial, del que derivan innumerables aportes en términos sociales y económicos, con un uso que resulte seguro para las personas, especialmente

cuando se trata de proteger a los más vulnerables, como son los niños, niñas y adolescentes, de un uso problemático o del acceso a contenidos inadecuados para ellos, salvaguardando el principio de prevalencia del interés superior del menor.

La indudable trascendencia de la iniciativa sometida a dictamen, unida a la complejidad que entrañan las cuestiones, los problemas, incluso de orden técnico, y los intereses que aborda la misma, hubieran hecho aconsejable, a juicio del CES, permitir un análisis más detenido y en profundidad, que además contase con la opinión de actores que se consideran necesarios para un mejor diseño y aplicación de las medidas.

En este sentido, el CES llama la atención sobre la falta de un diálogo con las organizaciones sociales y económicas concernidas durante el proceso que ha llevado a la elaboración de esta iniciativa, a pesar de haberse contado con las aportaciones de un Comité de personas expertas para el desarrollo de un entorno digital seguro para la juventud y la infancia, creado en enero de este año.

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. Si bien el trámite de urgencia es una opción que permite la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a juicio del CES no parece la vía más adecuada para abordar una problemática de este calado con la participación social necesaria. De esa manera, no se ha solicitado la opinión de las organizaciones más representativas. Por otra parte, el trámite

de audiencia e información pública que sí se ha llevado a cabo no parece, ni por sus fines ni por los plazos, el cauce idóneo para recabar dicha opinión. El CES 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.

Sobre el procedimiento de la consulta al CES

Por otra parte, de la descripción de la tramitación seguida por la iniciativa normativa que se recoge en la MAIN se desprende que el texto del Anteproyecto sometido a dictamen es susceptible de sufrir nuevas modificaciones, no solo como consecuencia del trámite de información y audiencia pública cerrado el 28 de junio, sino también como resultado de los informes preceptivos y de carácter técnico que se prevén en aquella, y de los que no consta que hayan sido emitidos con anterioridad a la solicitud de la presente consulta.

Como ha expresado de forma reiterada (entre otros, en los Dictámenes 5/2021, 9/2021 y 3/2022), el Consejo Económico y Social desea subrayar, una vez más, que, en atención a su naturaleza, composición y competencias como órgano consultivo del Gobierno en materia económica y social, corresponde la consulta preceptiva al mismo después de que hayan emitido su parecer otros órganos de asesoramiento de carácter específico, y en todo caso debería poderse realizar sobre un texto cerrado previo a la consulta al Consejo de Estado y a su presen-

tación como Proyecto de Ley en las Cortes. Lo contrario, pronunciarse sobre un texto que continúe sujeto a posibles cambios, supone limitar el ejercicio de la función consultiva y de participación del CES.

El CES, asimismo, considera de todo punto inadecuado, por insuficiente, el plazo de urgencia que se le ha solicitado para emitir dictamen sobre una iniciativa afectante a una problemática del hondo calado social y de la evidente complejidad que reviste el Anteproyecto objeto de dictamen. Este Consejo estima que la respuesta a la necesidad de garantizar el uso responsable y seguro del ciberespacio por la infancia y la adolescencia, dentro del complejo y cambiante mercado de las plataformas digitales, habría merecido un tratamiento más detenido y en detalle por parte de las organizaciones que representan una parte muy sustancial del tejido social y económico. Como también ha tenido ocasión de expresar en anteriores dictámenes, 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 este órgano. Ello condiciona el alcance de las observaciones, de carácter predominantemente general, que resulta posible formular en ese plazo.

Valoración global de la iniciativa

La participación de los niños, niñas y adolescentes en el uso de las tecnologías digitales es hoy día necesaria para su in-

tegración social y su desarrollo emocional (construcción de amistades y relaciones). Asimismo, es necesaria para una educación en igualdad en el disfrute de las oportunidades que generan la conectividad y los recursos de internet, evitando la exclusión digital y la ampliación de brechas de desigualdad por estas causas. Una organización internacional como UNICEF ha afirmado, así, que “el acceso a la tecnología es clave para su aprendizaje y desarrollo integral”. Ahora bien, en ausencia de una adecuada formación de las personas menores en el uso de las tecnologías, del acompañamiento por parte de las familias, y de medidas de seguridad y supervisión efectivas implementadas por las Administraciones públicas, cuando esa participación se traduce en un uso problemático, en el acceso a contenidos inadecuados, o simplemente por el hecho de acceder a determinados recursos digitales, entraña riesgos y amenazas para su salud, física y mental, su integridad y la garantía de sus derechos, como también coinciden en señalar diversas entidades e instituciones en base a la evidencia que vienen aportando cada vez más estudios específicos.

No por casualidad, existe una justificada preocupación social de las familias (padres, madres y tutores legales) por los efectos, fundamentalmente en la salud y en la educación, que el uso de dispositivos conectados (y la consiguiente participación en redes sociales, plataformas de contenidos, etc.) puedan tener en sus hijos e hijas en edad infantil y adolescente. Especialmente, lo que se considera como “uso problemático” de estos dispositivos (equivalente a una conducta adictiva),

que según UNICEF alcanza al 33 por 100 (el 36,1 por 100 de las chicas y el 29,8 por 100 de los chicos) entre las y los adolescentes españoles estudiantes de ESO. Porque, de nuevo, la acelerada incorporación de las llamadas TRIC a la vida social y a los hábitos de consumo y de ocio, desborda en muchos casos la capacidad de comprensión, gestión y respuesta por parte de los progenitores y los tutores. Esa preocupación se eleva a la categoría de alarma social cuando se consideran unos datos de cibercriminalidad con tendencia al alza y ante los tipos de conductas más graves cometidos contra menores.

En el Informe CES 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*, aprobado en junio, el Consejo Económico y Social ha abordado la necesidad de garantizar un entorno digital seguro para las personas menores de edad ante unos datos de conexión y hábitos de ocio que indican un acceso cada vez más temprano, intensivo y generalizado a esos entornos, y en particular a plataformas y redes sociales, por parte de aquellas. Estas tendencias hablan por sí solas del reto que supone canalizar el ejercicio de la ciudadanía digital de las personas menores hacia un uso responsable y equilibrado dentro de espacios seguros, evitando una exposición a formas de consumo inadecuadas, a diversas formas de violencia digital o a conductas delictivas contra la libertad y la integridad sexuales propiciadas por el acceso a contenidos nocivos en los entornos digitales. Un acceso a contenidos, fundamentalmente la pornografía y la violencia, que el citado informe del CES considera una importante fuente de riesgos y de dis-

rupción de su madurez afectiva y sexual, que distorsiona la percepción de las relaciones de pareja y contribuye a normalizar la violencia contra las mujeres. Y considera que es de suma importancia progresar en la adopción de medidas susceptibles de afrontar dichos riesgos a corto, medio y largo plazo, entre otras, avanzando en la prevención y la sensibilización, así como en la detección, respuesta y formación en los ámbitos clave.

Por todo ello, el CES considera oportuna y necesaria una iniciativa legislativa específica para afrontar esta problemática cuyo objeto radica en establecer medidas con la finalidad de garantizar la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales, una finalidad con la que este Consejo se identifica plenamente como se desprende del mencionado Informe que recientemente ha aprobado.

Sin embargo, el CES considera, asimismo, que el texto del Anteproyecto de Ley Orgánica objeto de dictamen (en adelante, APLO) contiene regulaciones en determinados aspectos que plantean dudas sobre su coherencia y compatibilidad con normativa comunitaria, algunas omisiones que sería aconsejable subsanar, aspectos que se estiman necesitados de aclaración o de mayor concreción, y finalmente otros elementos que son susceptibles de mejora por diversos motivos, como se recoge en las siguientes consideraciones.

Sobre la compatibilidad del APLO con la normativa europea

El CES quiere llamar la atención sobre que el APLO plantea dudas de compatibilidad de algunas de sus previsiones en relación con de-

terminada 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–). Esta última norma, además, está aún pendiente de la adopción de actos de ejecución por parte de la Comisión Europea. El CES estima aconsejable que se estudie y se evalúe la posible colisión, en unos casos, y la necesidad de adaptación progresiva, en otros, entre las previsiones del APLO 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. Más en general, lo anterior se inscribe en la necesidad que previsiblemente se dará de adaptar progresivamente la norma a los futuros cambios tecnológicos dentro de un entorno en permanente transformación.

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 APLO podría ser incompatible o contradictorio con el Reglamento sobre la

identificación electrónica y los servicios de confianza modificado (eIDAS).

Lo anterior, sin perjuicio de que el CES comparte plenamente la necesidad de garantizar los sistemas de verificación y control de la edad para la protección de los usuarios y de los menores de edad frente a determinados contenidos audiovisuales dañinos o perjudiciales que garanticen unos altos niveles de seguridad y privacidad, teniendo en cuenta que ha de salvaguardarse en todo momento el interés superior del menor.

En este sentido, un proceso participativo que incluyese el diálogo con las organizaciones podría permitir la aportación de alternativas técnicas que garanticen el cumplimiento efectivo de estos fines.

Sobre la ausencia de definiciones

La introducción en el marco normativo de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia de elementos novedosos mediante la futura ley orgánica de protección de las personas menores de edad en los entornos digitales requiere acudir al uso de conceptos claros y bien acotados reduciendo al máximo la incertidumbre en su aplicación. Bien es cierto que, al tratarse de una realidad cambiante y sujeta a la aparición continua de innovaciones, la gama terminológica en ese entorno es necesariamente abierta y va a requerir una permanente actualización. Sin embargo, la ausencia de un apartado de definiciones que delimiten el alcance de buena parte de los conceptos empleados en el Anteproyecto limitaría, a juicio del CES, la necesaria seguridad jurídica en la aplicación de la futura ley. Cabe citar como ejemplos de indefinición en el texto objeto de dictamen: “material abusi-

vo”, “uso problemático”, “uso excesivo” de las tecnologías de la información y la comunicación, o “uso inadecuado” de los dispositivos digitales, entre otros conceptos que el CES entiende que deberían quedar suficientemente acotados a los efectos de la norma.

Sobre el impacto en la salud de la infancia y la falta de referencias en la MAIN a la evidencia existente

El uso problemático de las tecnologías digitales y el acceso a contenidos inadecuados impacta especialmente sobre la salud de las personas menores de edad, en pleno proceso de desarrollo físico, de su personalidad, y de aprendizaje.

Dada la dimensión de salud pública asociada a los riesgos de los entornos digitales, singularmente los relacionados con las adicciones, la sobreexposición, los problemas para la autopercepción y la autoestima, y los derivados de la violencia, el CES echa en falta la referencia a estudios, investigaciones y evidencias que, desde distintos ámbitos, vienen demostrando el auge de tales riesgos y refuerzan la oportunidad de la presente iniciativa. El CES valora positivamente que el Anteproyecto contemple promover estudios e investigaciones sobre el uso e impacto de los entornos y dispositivos digitales en la infancia (arts. 8.1 y 10.4), pero considera que el APLO se beneficiaría de alguna mención a la evidencia ya disponible en esta materia en la MAIN.

Sobre las medidas en el ámbito educativo

El CES valora positivamente que el Anteproyecto incluya en su título II normativa relativa al ámbito educativo, tanto en lo referente

al papel de los centros educativos, independientemente de su titularidad, en el fomento de actividades formativas encaminadas a la mejora de la competencia digital del alumnado y a facilitar a los docentes estrategias en materia de seguridad, así como la necesidad de regular el uso de dispositivos móviles y digitales en los centros educativos.

En todo caso, el CES considera, en coherencia con su Informe 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*, al que se ha hecho mención, que la provisión de las competencias y destrezas digitales debería integrar la transmisión de pautas de buen uso y la prevención de riesgos, todo ello como parte de una educación integral en conocimientos y valores. Es por ello por lo que, para este Consejo, la norma debería adoptar una perspectiva más amplia y dirigida a la prevención mediante el fomento de la formación, inicial y continua, en el uso adecuado de los entornos digitales por parte de los menores.

En este sentido, además, partiendo del papel fundamental del sistema educativo en la plena inserción del alumnado en la sociedad digital, 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.

Por otro lado, el CES considera positivo que, según la norma, la responsabilidad de la formación y orientación del alumnado y profesorado en materia digital recaiga en las Administraciones educativas, y más concretamente en los centros escolares, pues son los que tienen la capacidad de

adecuar las actuaciones a la diversidad existente en cada uno de ellos. Sin embargo, este Consejo considera que hubiera sido conveniente que la norma estableciera requisitos de aplicación mínimos, así como mecanismos de coordinación, que garantizasen la igualdad de condiciones para toda la población menor en el sistema educativo, independientemente del centro educativo al que pertenezcan.

Por otro lado, el fomento de un uso responsable, seguro e informado de los dispositivos y los contenidos digitales implica a toda la sociedad y, por tanto, junto con los centros educativos y los poderes públicos, la norma debería incluir medidas dirigidas a apoyar y fomentar el papel de las familias (progenitores y tutores). No en vano, tienen un papel fundamental para prevenir un uso problemático de las tecnologías digitales, así como el acceso a contenidos inadecuados desde edades tempranas, mediante el acompañamiento y la supervisión. Teniendo en cuenta el papel de las familias, y que todavía se sitúa en niveles bajos, este Consejo considera que la norma debería incluir medidas dirigidas a dotar recursos de apoyo, acompañamiento y formación a aquellas a través de los canales establecidos en los centros escolares (como las asociaciones de familias del alumnado o los consejos escolares), con el fin de favorecer su papel e implicación en la educación de la infancia en un uso responsable y seguro de internet.

Sobre la necesidad de mayor concreción en algunas medidas del APLO y de fortalecimiento de la supervisión

La complejidad de la materia objeto del APLO hace difícil acotar y definir con toda

precisión medidas contempladas en la norma, que, en su aplicación, deberán enfrentarse además al dinamismo y evolución constantes propios de los entornos digitales. A juicio del CES, esto da a lugar a que el texto sometido a dictamen presente en determinados aspectos una excesiva generalidad y falta de concreción. Es especialmente relevante la indefinición que cabe apreciar en cuanto a los mecanismos para garantizar una aplicación efectiva de una parte de las medidas, en algunos casos por estar supeditadas a desarrollos normativos posteriores en otros ámbitos sectoriales (educativo, sanitario) y la participación en ellos de distintos niveles administrativos. Esto último, además, recuerda la necesidad de garantizar una colaboración y cooperación eficaces entre las distintas Administraciones con competencias en esos ámbitos.

En todo caso, el CES considera que, para dar cumplimiento efectivo al objeto de la norma de garantizar la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales, el Anteproyecto debería incluir en su articulado mecanismos más rigurosos y eficaces de fortalecimiento de la supervisión.

Sobre la necesidad de mayor concreción en la regulación de controles parentales

El APLO obliga (art. 4.3) a los fabricantes de dispositivos digitales con conexión a internet a garantizar la inclusión de una funcionalidad de control parental, cuya activación debe producirse por defecto en el momento de la configuración inicial del dispositivo. Si bien el CES comparte enteramente la necesidad de introducir esta

funcionalidad en los dispositivos para evitar el acceso de la infancia a contenidos nocivos, esta redacción suscita, a juicio del CES, algunas dudas, puesto que no aclara si los controles deben activarse de forma pre-determinada 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.

Sobre la graduación de determinadas infracciones

La posición de indefensión de las niñas, niños y adolescentes, que reconoce el Anteproyecto con su consideración de personas consumidoras vulnerables en relación con los bienes y servicios digitales, mediante la modificación de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios (Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre), debería, a juicio del CES, tener un reflejo ajustado en la clasificación y la graduación de las infracciones que supongan riesgo para su bienestar. La disposición final cuarta, que modifica el citado Real Decreto legislativo, incorpora el incumplimiento por parte del empresario de las obligaciones de verificación y comprobación de edad en la contratación de bienes o servicios destinados a personas mayores de edad, dentro de la tipificación de infracciones (art. 47.1). A su vez, añade al artículo 48.2.a) la calificación como infracción leve de dicho incumpli-

miento, salvo que tengan la consideración de graves de acuerdo con el apartado tercero de ese artículo.

Con independencia de que, desde un punto de vista formal, la tipificación de dicho incumplimiento debería figurar como letra u), pasando la actual cláusula de cierre (“Cualquier otro incumplimiento...”) a una letra v), a juicio del CES una consideración más de fondo aconsejaría graduar de forma adecuada la calificación de dicha conducta.

Por otra parte, la complejidad de las cuestiones que engloba la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales, tanto para ellas como para la actividad de los operadores, unida a la dinámica de los cambios que se suceden en este ámbito harán necesaria una adaptación de la normativa en este terreno a la evolución del estado de la tecnología. Este extremo se pone particularmente de manifiesto en las modificaciones al Código Penal que introduce el APLO. El legislador ha querido, entre otros aspectos, incluir la prohibición de acceso o de comunicación a través de redes sociales, foros, plataformas de comunicación o cualquier otro lugar en el espacio virtual que, a juicio del CES, plantean dudas sobre los medios técnicos disponibles para su realización efectiva.

Sobre la necesidad de equilibrar la imagen de las tecnologías digitales proyectada en el APLO

La digitalización implica, aparte de los riesgos a los que se ha hecho mención, también ventajas para las personas como usuarias directas de instrumentos digitales, con una enorme ampliación de bie-

nes y servicios accesibles desde sus dispositivos electrónicos personales. Todo ello conlleva beneficios para el conjunto de la sociedad, incluida la población más joven. Si bien el Anteproyecto identifica brevemente esa 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

4. Conclusiones

El CES considera que la iniciativa legislativa planteada, que aborda una problemática de manifiesto interés social, reviste una indudable relevancia. En consecuencia, expresa una valoración positiva del objeto del Anteproyecto de Ley Orgánica some-

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 APLO, 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.

tido a dictamen, consistente en establecer medidas con la finalidad de garantizar la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales. En cuanto a su tramitación y contenido se remite a las observaciones formuladas.

Madrid, 24 de julio de 2024

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA