

LAS AUTORIDADES DE SUPERVISIÓN EN LA APLICACIÓN PÚBLICA DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS DIGITALES: ¿A FAVOR O EN CONTRA DEL PRINCIPIO DE CONTROL EN ORIGEN?

Autoridades de supervisão na aplicação pública da Lei dos Serviços Digitais: a favor ou contra o princípio do país de origem?

Rosa Pla Almendros¹

RESUMEN

El Reglamento (UE) 2022/2065 de Servicios Digitales está llamado a modificar el funcionamiento del mercado en línea, toda vez que ha instaurado ciertas obligaciones de diligencia debida que ha impuesto a todos los prestadores de servicios intermediarios que operan en la Unión a fin de asegurar que se comportan de forma transparente, confiable y segura. Bajo el propósito de garantizar la eficacia de estos imperativos, el cumplimiento de la norma depende de un régimen sancionatorio que, según el caso, será ejercido por las autoridades nacionales y, como novedad en el contexto europeo, por la Comisión Europea. En contra del panorama tradicional de la ejecución normativa en la Unión, que dependía prácticamente por entero de las autoridades nacionales, la presente contribución pretende analizar el carácter peculiar de esta división de competencias, así como su razón de ser y el debate que genera.

Palabras clave: Reglamento de Servicios Digitales, prestadores de servicios intermediarios, aplicación pública, Comisión Europea, Coordinadores de servicios digitales

RESUMO

A Lei dos Serviços Digitais (Digital Services Act - DSA) está destinada a transformar o funcionamento do mercado online, pois introduziu determinadas obrigações de diligências impostas a todos os prestadores de serviços intermediários que operam na União Europeia, a fim de garantir que atuem de maneira transparente, confiável e segura. Com o objetivo de assegurar a efetividade dessas obrigações, o cumprimento do Regulamento depende de um sistema de fiscalização pública que, conforme o caso, será exercido pelas autoridades nacionais e, como uma novidade no contexto europeu, pela Comissão Europeia. Em contraste com o modelo tradicional de aplicação regulatória na União, que dependia quase exclusivamente das autoridades nacionais, este artigo busca analisar a natureza particular dessa divisão de competências, bem como sua justificativa e os debates que ela suscita.

Palavras-chave: Lei dos Serviços Digitais (Digital Services Act); prestadores de serviços intermediários; fiscalização pública; Comissão Europeia; Coordenadores de Serviços Digitais.

¹ Contratada FPU en el Departamento de Derecho Internacional “Adolfo Miaja de la Muela” de la Universitat de València (Valencia, España). Correo electrónico: rosa.pla@uv.es.

SUMARIO

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: EL PROTAGONISMO DE LA APLICACIÓN PÚBLICA DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS DIGITALES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 2. UNA VISIÓN GENERAL DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS DIGITALES. 3. EL SISTEMA DE APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS DIGITALES. 3.1. EL SISTEMA DE APLICACIÓN PRIVADA DEL RSD. 3.2. EL SISTEMA DE APLICACIÓN PÚBLICA DEL RSD. 4. EL PRINCIPIO DE CONTROL EN ORIGEN COMO RAZÓN SUBYACENTE AL NOMBRAMIENTO DE LAS AUTORIDADES DE SUPERVISIÓN DEL RSD. 4.1. EL NOMBRAMIENTO DE LOS COORDINADORES DE SERVICIOS DIGITALES Y EL PRINCIPIO DE CONTROL EN ORIGEN. 4.2. EL CONTROVERTIDO NOMBRAMIENTO DE LA COMISIÓN EUROPEA. 5. REFLEXIONES FINALES. REFERENCIAS.

1 A MODO DE INTRODUCCIÓN: EL PROTAGONISMO DE LA APLICACIÓN PÚBLICA DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS DIGITALES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Desde que el 17 de febrero de 2024 entrara en funcionamiento el Reglamento (UE) 2022/2065 de servicios digitales² (en adelante, “Reglamento de Servicios Digitales” o, simplemente, “RSD” o “DSA”, por sus siglas en inglés), los medios digitales de comunicación han bombardeado de manera continua con noticias sobre la aplicación del régimen sancionatorio del RSD sobre las grandes plataformas en línea por parte de la Comisión Europea.

Y es que, en efecto, desde aquella fecha, esta institución de la Unión ha dedicado notorios esfuerzos a instar procedimientos de aplicación pública del RSD contra las grandes plataformas digitales. A este respecto, ha sido muy conocida la primera multa que la Comisión impuso el pasado 5 de diciembre de 2025 a X (antes, Twitter), por un importe de 120 millones de euros, debido a la falta de transparencia que le exigen los arts. 25, 39

² Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales). DO núm. L 277 de 27 de octubre de 2022.

y 40.12 RSD³. El protagonismo de esta no solo se debe a su escandaloso importe, sino también al hecho de que se haya derivado del único procedimiento que, por el momento, ha concluido en una sanción.

Sin embargo, y junto con el mismo, la Comisión ha iniciado muchos otros procedimientos de supervisión. Algunos de ellos todavía se encuentran en fase de investigación, como por ejemplo los instados contra SnapChat por exponer a menores a intentos de captación y reclutamiento con fines delictivos e informarles sobre venta de productos ilegales como drogas y alcohol⁴, o contra Shein por su diseño adictivo, falta de transparencia de los sistemas de recomendación y venta de productos ilegales⁵.

Por su parte, otros ya han desembocado en conclusiones preliminares por las cuales resulta previsible que, en un breve plazo de tiempo, la Comisión sancione a Meta porque ni Instagram ni Facebook identifican correctamente ni eliminan los riesgos para los menores de 13 años que acceden a sus servicios (art. 28 y 34 RSD)⁶, o a Tiktok por su diseño adictivo basado en el *scroll* infinito, la autoreproducción y su sistema de recomendación altamente personalizado (arts. 34 y 35 RSD)⁷. En cualquier caso, ambas investigaciones se encuentran todavía en fase preliminar, toda vez que las plataformas en liza aún tienen la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y de responder por escrito a las conclusiones preliminares de la Comisión. Asimismo, todavía debe consultarse a la Junta Europea de Servicios Digitales, tal y como exige el art. 63.1.d) RSD. Solo

³ RTVE. Comisión Europea multa a X con 120 millones de euros por falta de transparencia. Madrid, 5 dic. 2025. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20251205/comision-europea-multa-x-con-120-millones-euros-por-falta-transparencia/16846621.shtml>. (Consultado el 30/04/26).

⁴ COMISIÓN EUROPEA. Press release IP/26/723. Bruselas, 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_723. (Consultado el 30/04/26).

⁵ COMISIÓN EUROPEA. Press release IP/26/420. Bruselas, 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_420. (Consultado el 30/04/26).

⁶ COMISIÓN EUROPEA. Commission increases submarine cable security with €347 million investment and new toolbox. Bruselas, 5 feb. 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_920. (Consultado el 30/04/26).

⁷ COMISIÓN EUROPEA. Commission makes available €200 million for submarine cable and digital infrastructure projects. Bruselas, 17 mar. 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_312. (Consultado el 30/04/26).

cuando se cumplan ambos trámites, la Comisión podrá dictar una decisión definitiva, que, en caso de que confirme las conclusiones preliminares, cuantificará la multa que se impondrá a las plataformas infractoras.

En definitiva, el conjunto de las actuaciones de la Comisión expuestas y difundidas a nivel mediático, junto con muchas otras no mencionadas⁸, permiten ofrecer una idea sobre la relevancia con la que cuentan. Pues bien, en este importante contexto, nuestra modesta pretensión consiste en preguntarnos por qué es la Comisión Europea quien puede iniciar este tipo de procedimientos, así como qué autoridades adicionales pueden hacerlo y, en su caso, cuál es el motivo explicativo. Se trata de una cuestión especialmente interesante en la medida en que el hecho de que la Comisión tenga competencias para supervisar y ejecutar en el seno de un instrumento europeo constituye un fenómeno novedoso y extraordinario. La razón es que, con carácter general, el régimen sancionador de las normas de la Unión ha contado tradicionalmente con un funcionamiento descentralizado, en el que han sido las autoridades nacionales, pero no la Comisión Europea, las encargadas de ejecutar aquellas normas.

Como se verá, en esta ocasión, el régimen de aplicación y ejecución del RSD no recae en exclusiva en la Comisión, sino que se comparte con autoridades nacionales nuevas a las que se ha dotado de competencias al efecto. Se trata de una decisión que fue fruto de una decisión adoptada durante las tediosas negociaciones del instrumento, con la que se pretendió evitar ciertos errores que se cometieron en el pasado con relación al sistema de ejecución del Reglamento General de Protección de Datos⁹. No

⁸ La Comisión también ha protagonizado una cantidad significativa titulares periodísticos por haber iniciado muchos otros procedimientos de investigación, que todavía no han finalizado, contra otras grandes tecnológicas porque probablemente hayan infringido algunas disposiciones del RSD. Entre otros, se puede mencionar el procedimiento iniciado contra X y Grox el pasado 26 de enero de 2026: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-investigates-grok-and-xs-recommender-systems-under-digital-services-act>. (Consultado el 30/04/26).

⁹ 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). *DO* núm. L 119 de 4 de mayo de 2016.

obstante, y aunque este argumento puede llegar a ser razonable y comprensible, la adopción de esta postura ha sido muy criticada y ha generado una fuerte controversia.

En estas circunstancias, y a fin de comprender el papel de la Comisión Europea, de las autoridades nacionales de supervisión del RSD y de la controversia que rodea a todas ellas, la investigación se ha estructurado de la siguiente manera.

En primer lugar, se aportará una visión general del Reglamento de Servicios Digitales, a fin de conocer cuáles son los motivos que permiten a las autoridades de supervisión expuestas iniciar procedimientos sancionatorios contra las plataformas en línea. En segundo lugar, se profundizará en el régimen de aplicación y ejecución que está llamado a garantizar la eficacia del instrumento, bajo el propósito de profundizar en aquellas autoridades de supervisión —Comisión Europea y autoridades nacionales— y en sus competencias. Tras ello, el siguiente apartado tratará de examinar la lógica subyacente al nombramiento de aquellas autoridades, sirviéndose para ello del “principio de control en origen”, así como la controversia que ha generado. Y para acabar, la contribución finalizará reflexionando en torno al acierto de esta decisión y a las circunstancias que condicionarán su viabilidad en un futuro cercano.

2 UNA VISIÓN GENERAL DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS DIGITALES

El instrumento europeo analizado cuenta con un doble objetivo, tal y como señala su art. 1.1 RSD: por un lado, pretende alcanzar el correcto funcionamiento del mercado interior con arreglo al art. 114 TFUE, que sirve de fundamento jurídico al RSD. Y, por otro lado, intenta conseguir un entorno en línea que sea seguro y fiable en el que se protejan los derechos fundamentales, en consonancia con el llamado *constitucionalismo digital europeo*¹⁰.

¹⁰ DE GREGORIO, G. **Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society**, Cambridge: Cambridge University Press.

Bajo el propósito de alcanzar el doble objetivo mencionado, los Capítulos II y III del RSD se dedican a instaurar preceptos en un doble sentido. Por un lado, el Capítulo II (arts. 4 a 10 RSD) reproduce en términos prácticamente idénticos las exenciones de responsabilidad que incluía en sus arts. 12 a 15 la Directiva de comercio electrónico, a fin de favorecer el crecimiento y la consolidación de los prestadores de servicios intermedarios, incluyendo los de mera transmisión, memoria caché y alojamiento de datos¹¹. Y, por otro lado, el Capítulo III (arts. 11 a 48 RSD) dirige sus preceptos a disciplinar el comportamiento de aquellos prestadores de servicios intermedarios, siempre que operen en la Unión (art. 2.1 RSD). En particular, y para ello, el RSD ha impuesto a todos aquellos prestadores un conjunto de obligaciones de diligencia debida.

De hecho, la totalidad del Capítulo tercero, que representa un cuarenta por ciento del articulado del Reglamento, se dedica a regular las mencionadas obligaciones. Estas son numerosas y, de modo principal, se relacionan con el diseño, la moderación de contenidos, los sistemas de recomendación y los riesgos sistémicos que generan las plataformas y los mercados en línea de muy gran tamaño en la sociedad.

No obstante, conviene mencionar que estos imperativos resultan más significativos, tanto en cantidad como en calidad, según el tipo, el tamaño y la naturaleza del prestador de servicios intermedarios (cdo. 41

2022, p. 4. Este concepto, que ilustra la forma en que la Unión defiende su sistema constitucional y democrático frente al poder alcanzado por las grandes plataformas, no solo se refleja en los objetivos del RSD, sino también de otras leyes digitales europeas, como el Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales). *DO* núm. L 265 de 12 de octubre de 2022 o el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial). *DO* núm. L 2024/1689 de 12 de julio de 2024.

¹¹ Tal y como reza el art. 3.i) RSD, las plataformas en línea son un subtipo de servicios de alojamiento de datos que no solo almacenan información a petición de un destinatario —como cualquier otro servicio de alojamiento de datos—, sino que, además, se caracterizan por difundir dicha información al público.

RSD). De este modo, las grandes plataformas y mercados en línea son las que acaban haciendo frente a obligaciones más exigentes.

Por cuestiones de espacio, resulta imposible ahora detenerse en todos los imperativos del RSD¹². No obstante, resulta oportuno mencionar algunos de ellos, toda vez que verdaderamente han cambiado la forma de operar de los intermediarios digitales, quienes por primera vez pueden ser responsables como consecuencia de su comportamiento.

En este sentido, y a modo de ejemplo, se expondrán aquellas obligaciones cuyo incumplimiento por parte de las grandes plataformas en línea ha justificado las actuaciones de la Comisión Europea en los tres procedimientos que se mencionaban en el apartado introductorio de esta investigación. En particular, nos estamos refiriendo a las obligaciones incumplidas por X (arts. 25, 39 y 40.12 RSD), y a aquellas infringidas preliminarmente por Meta (arts. 28, 34 y 35 RSD), y por Tiktok (arts. 34 y 35 RSD).

a) En primer lugar, el art. 25 RSD prohíbe que las plataformas en línea empleen patrones oscuros, tal y como reza su tenor literal:

*Los prestadores de plataformas en línea no diseñarán, organizarán ni gestionarán sus interfaces en línea de manera que engañen o manipulen a los destinatarios del servicio o de manera que distorsionen u obstaculicen sustancialmente de otro modo la capacidad de los destinatarios de su servicio de tomar decisiones libres e informadas.*¹³.

¹² Para más información sobre el Reglamento y su contenido, nos remitimos a BERTRAND, B. (Ed.); **Règlement DSA 2022/2065 relatif à un marché unique des services numériques: commentaire article par article**. Bruselas: Bruylant. 2024; CASTELLÓ PASTOR, J.J. (Dir.): **Análisis del Reglamento (UE) de servicios digitales y su interrelación con otras normas de la Unión Europea**. Madrid: Aranzadi, 2025; HUSOVEC, M. **Principles of the Digital Services Act**. Oxford: Oxford University Press, 2024; MAST, T. et al. (Eds.). **DSA / DMA. Kommentar**. Munich: C.H. Beck, 2024; y WILMAN, F., KALÁDA, S. L., Y LOEWENTHAL, P. **The EU Digital Services Act**. Oxford: Oxford University Press, 2024.

¹³ Es cierto que el empleo de patrones oscuros (*dark patterns*) también constituye una práctica prohibida por otras normas europeas distintas al RSD, como por ejemplo la Directiva 2005/29/CE de prácticas comerciales desleales, entre muchas otras. Para saber más sobre la difícil coordinación entre la prohibición del art. 25 RSD y otras normas europeas que, igual que la Directiva, prohíben este tipo de prácticas, véase RAUE, B.

En este sentido, la Comisión Europea ha considerado en su decisión de 5 de diciembre de 2025 que X ha incumplido la obligación del art. 25 RSD debido al “diseño engañoso” que ha generado con su marca de verificación azul. En efecto, y como es sabido, el *check* o verificado azul con el que X acompaña al nombre de ciertos perfiles de la red social se ha asociado tradicionalmente con la identificación de perfiles de personas públicas, famosas y reconocidas. Pues bien, X cambió dicho sistema convirtiéndolo en un sistema de pago, de modo que ya no tendrían el verificado azul aquellas personas más famosas, sino aquellas que pagaran por el mismo.

Por consiguiente, la Comisión Europea consideró que esta actuación constituía un patrón oscuro prohibido por el art. 25 RSD, en la medida en que es capaz de confundir a los usuarios digitales en torno a la identidad de las personas e influir en sus decisiones en el entorno digital. Es decir, aunque el art. 25 RSD no obliga a que exista una verificación de usuario, sí prohíbe que las plataformas alardeen de haber verificado ciertos perfiles, cuando en realidad no lo han hecho. Y esta es la conducta por la que la Comisión Europea ha castigado a X.

b) En segundo lugar, la obligación del art. 39 RSD obliga a que las plataformas en línea de muy gran tamaño creen un repositorio publicitario público en el que reúnan todos aquellos anuncios publicitarios que estén publicando o hayan publicado en su plataforma durante el año anterior, e identifiquen cierta información mínima con respecto a cada uno de ellos, incluyendo cuestiones como el contenido del anuncio, quién lo ha presentado, quién ha pagado por el mismo o durante cuánto tiempo ha estado visible en la plataforma.

Sin duda, la pretensión de esta obligación es garantizar el escrutinio público y la transparencia de las plataformas, pues permite combatir

Dark Patterns on online platforms and the interplay between the Digital Services Act and the Unfair Commercial Practices Directive. **Journal of European Consumer and Market Law**, 14 (3), 109-111, 2025, así como CORBERÁ MARTÍNEZ, J. Diseño y organización de interfaces en línea en el Reglamento (UE) de servicios digitales. En J.J. Castelló Pastor (Dir.), **Análisis del Reglamento (UE) de servicios digitales y su interrelación con otras normas de la Unión Europea** (pp. 193-196). Madrid: Aranzadi. 2025.

la desinformación a través de una detección de estrategias manipulativas más sencilla, así como facilitar la supervisión del cumplimiento regulatorio (p. ej. normas de protección de consumidores).

Pues bien, de nuevo, la Comisión Europea ha considerado que X incumplió el mencionado imperativo, habida cuenta de que, aunque X sí ha creado el repositorio mencionado¹⁴, no permite un acceso fácil ni rápido al mismo, y no ha incluido en él toda la información mínima correspondiente a cada uno de los anuncios publicitarios, relativa, por ejemplo, a su contenido o a la empresa que ha pagado por ellos. Este comportamiento, que puede obstaculizar el escrutinio de los riesgos de la publicidad en línea, también ha ocasionado que la Comisión sancione a X.

c) En tercer lugar, la tercera de las obligaciones de diligencia debida que nos concierne es la instaurada en el art. 40.12 RSD. De acuerdo con este precepto, las plataformas en línea de muy gran tamaño están obligadas a permitir el acceso a sus datos, incluso en tiempo real, a ciertos investigadores como las asociaciones sin ánimo de lucro¹⁵, con la finalidad de que estos puedan investigar los riesgos sistémicos que las grandes plataformas generan en la sociedad.

Al respecto, la Comisión Europea también ha sancionado a X por obstaculizar sensiblemente o denegar injustificadamente el acceso a datos a ciertos investigadores con base en dicha disposición. De hecho, el incumplimiento de la red social ha sido tan flagrante que incluso una ONG alemana inició un proceso judicial contra X por haberle denegado sin fundamento el acceso a datos que le otorga el art. 40.12 RSD¹⁶.

¹⁴ BUSINESS X CORPORATION. Ads Transparency. s. d. Disponible en: <https://business.x.com/en/help/ads-policies/product-policies/ads-transparency>. (Consultado el 30/04/26).

¹⁵ En concreto, los investigadores a los que se debe conceder el acceso a datos del art. 40.12 RSD son aquellos que cumplan las condiciones del art. 40.8, apartados b a e) RSD. Ello implica que deben ser independientes y no contar con intereses comerciales, deben revelar cómo se financia su investigación, deben cumplir con los requisitos de seguridad y confidencialidad de datos personales y explicitar las medidas adoptadas a tal fin, y deben demostrar que el acceso a los datos y los plazos de acceso solicitados son necesarios y proporcionados para los fines de su investigación.

¹⁶ OLG Berlin II, 13.05.2025, caso núm. 41 O 140/25 eV, ap. 28, versión en línea accesible en <https://openjur.de/u/2526186.html>.

d) En cuarto lugar, la Comisión está investigando a Meta porque ni Facebook ni Instagram han establecido medidas adecuadas para garantizar la protección de los menores en su servicio, según lo dispuesto en el art. 28 RSD. En particular, las directrices emitidas por la Comisión, el pasado 10 de octubre de 2025, sobre las medidas para cumplir con el art. 28 RSD¹⁷, aunque no cuentan con un carácter vinculante, señalan la introducción de las herramientas de garantía de la edad como un mecanismo necesario para ayudar a que las plataformas en línea cumplan con los requisitos de este precepto.

Por el contrario, se está investigando a Meta porque ni Facebook ni Instagram han implementado medidas adecuadas para identificar a los menores de 13 años e impedirle el acceso a sus servicios. Y es que, en efecto, aunque los términos y condiciones de ambas redes sociales indican que la edad de 13 años es la mínima para que los usuarios puedan acceder a las mismas, los sujetos con una edad inferior pueden crear un perfil afirmando una fecha de nacimiento falsa, sin que posteriormente las plataformas ejerzan ningún control para comprobar la veracidad de dicha fecha. Por consiguiente, la Unión considera que más de un 10% de niños y niñas de menos de 13 años cuenta en la actualidad con acceso a dichas redes.

De ahí que, aunque sea de forma preliminar, la Comisión considere que tanto Facebook como Instagram deben reforzar sus medidas para prevenir, detectar y eliminar a los usuarios cuya edad sea inferior a 13 años.

e) En quinto lugar, otra obligación de diligencia debida creada por el RSD es la del art. 34 RSD. Esta disposición de gestión de riesgos, que es cada vez más frecuente en la legislación digital europea¹⁸, obliga a que las

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión, de 10 de octubre de 2025. Directrices sobre medidas para garantizar un elevado nivel de privacidad, seguridad y protección de los menores en línea, de conformidad con el artículo 28, apartado 4, del Reglamento (UE) 2022/2065. Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, C/2025/5519, 10 oct. 2025. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202505519. (Consultado el 30/04/26).

¹⁸ DE GREGORIO, G. y DUNN, P. The European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age. *Common Market Law Review*, 59(2), 477. 2022.

plataformas en línea de muy gran tamaño detecten y evalúen de forma anual “*cualquier riesgo sistémico en la Unión que se derive del diseño o del funcionamiento de su servicio y los sistemas relacionados con este, incluidos los sistemas algorítmicos, o del uso que se haga de sus servicios.*”. De este modo, las grandes plataformas están obligadas a señalar de manera argumentada cuáles son los riesgos sistémicos que generan sus servicios.

En particular, el precepto en liza señala algunos de los riesgos sistémicos que deben evaluarse, como por ejemplo los relacionados con la difusión de contenido ilícito, con los efectos negativos que puedan acarrear sus servicios sobre el discurso cívico, la seguridad pública, la protección de la salud pública, o con el bienestar físico y mental de la persona, entre otros.

En estas circunstancias, y de forma preliminar, la Comisión Europea ha considerado, a la luz de los ejemplos vertidos más arriba, que existen dos plataformas que habrían incumplido esta obligación del art. 34 RSD. Por un lado, se estima que ni Facebook ni Instagram no estarían evaluando correctamente los riesgos a los que exponen a sus usuarios menores de 13 años, a los cuales someten a experiencias inapropiadas para su edad.

Por otro lado, en un procedimiento paralelo, dirigido contra Tiktok, la Comisión también ha considerado, aún de forma preliminar, que no estaría analizando cómo sus características adictivas pueden afectar al bienestar físico y mental de sus usuarios, en especial cuando son menores o adultos vulnerables. A todos ellos se les “premia” continuamente con contenido nuevo que hacen el *scrolling* todavía más adictivo, facilitando que los cerebros de los usuarios funcionen en “piloto automático” y reduzcan su autocontrol.

f) Por último, y en relación con la obligación anterior, el art. 35 RSD obliga a que las plataformas, tras haber detectado y evaluado los riesgos sistémicos en el análisis del art. 34 RSD, adopten medidas para reducir dichos riesgos, que tendrán que ser razonables, proporcionadas y efectivas.

Entre las medidas mencionadas, la disposición lista algunas como la adaptación del diseño del interfaz en línea, de las condiciones gene-

rales contractuales, de los procesos de moderación de contenidos o de los sistemas publicitarios, la difusión de más información a los usuarios digitales, o la adopción de medidas específicas para proteger los derechos de los menores, incluyendo herramientas para la comprobación de la edad¹⁹.

Pues bien, bajo esta obligación, la Comisión ha considerado, de forma preliminar y pendiente de decisión final, que las redes sociales antedichas estarían infringiendo dicha disposición porque, en la medida en que no han identificado correctamente los riesgos para los menores de 13 años, tampoco han adoptado medidas adecuadas para mitigarlos, siendo necesarias para asegurar el elevado nivel de privacidad y seguridad que para ellos exige el art. 28 RSD.

En el mismo sentido, en el procedimiento abierto contra Tiktok, la institución europea cree que la red social no ha implementado medidas razonables, proporcionadas y efectivas para mitigar los riesgos que se derivan de su diseño adictivo. Bien al contrario, las medidas actuales de Tiktok (p. ej. uso de pantalla) no son efectivas ni permite reducir el empleo de la plataforma, toda vez que son fáciles de eliminar y su función es muy limitada.

En definitiva, las seis obligaciones de diligencia debida mencionadas ilustran una parte del contenido instaurado por el Reglamento de Servicios Digitales. Y aquellas cobran relevancia en nuestra investigación por cuanto su incumplimiento es el que justifica los procedimientos de aplicación y ejecución del RSD, muchas veces llevados a cabo por las autoridades de supervisión del RSD, y que a continuación se examinan.

¹⁹ Para más detalle sobre la mitigación de los riesgos sistémicos, véase CASTELLÓ PASTOR, J.J. Inteligencia artificial aplicada por las plataformas en línea y motores de búsqueda de muy gran tamaño para mitigar los riesgos sistémicos en línea. **Cuadernos de Derecho Transnacional**, 17 (1), 308-328. 2025.

3 EL SISTEMA DE APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL REGLAMENTO DE SERVICIOS DIGITALES

Consciente de la relevancia del contenido del Reglamento de Servicios Digitales, que está llamado a modificar de forma destacada el *modus operandi* del entorno en línea²⁰, el legislador europeo ha estado preocupado por garantizar la efectividad del instrumento. Y por este motivo, ha destinado notorios esfuerzos a diseñar un régimen de implementación, aplicación y ejecución del RSD especialmente robusto y sofisticado²¹.

En este sentido, el entonces Comisionario de Mercado Interior, Thierry Breton, en 2022 ratificó aquella preocupación al afirmar de forma contundente que, en este instrumento, “*enforcement is the key*”²². Asimismo, las Orientaciones Políticas emitidas por la Comisión para el quinquenio 2024-2029 demuestran que no se trata únicamente de una inquietud esporádica, al catalogar la correcta aplicación y ejecución del RSD como uno de los objetivos principales de la Unión para el próximo lustro²³.

En consonancia con lo indicado, existen como mínimo dos aspectos en el Reglamento que prueban que el legislador europeo ha dedicado un gran esfuerzo a diseñar el sistema de aplicación del RSD.

En primer lugar, prácticamente la mitad del articulado del Reglamento está dirigido a regular su sistema de aplicación y ejecución. Y es que, en efecto, el Capítulo IV, que lleva por rúbrica “Aplicación, cooperación, sanciones y ejecución”, se dedica en exclusiva a regular esta cuestión, para lo cual abarca los arts. 49 a 88 RSD, que representan casi la mitad de los 93 preceptos que componen la totalidad del instrumento en liza.

²⁰ CIOFFI, J. W., KENNEY, M. F. y ZYSMAN, J.. Platform power and regulatory politics: Polanyi for the twenty-first century. **New Political Economy**, 27 (5), 829. 2022.

²¹ BARTELS, M. Enforcement. En T. Kraul (Ed.). **New Digital Services Act. A Practitioner's Guide**. Baden-Baden: Nomos, 154. 2024.

²² COMISIÓN EUROPEA: Sneak peek: how the commission will enforce the DSA and DMA – Blog of Commissioner Thierry Breton. Noticia disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_4327. (Consultado el 30/04/26).

²³ VON DER LEYEN, U.: “La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029”, 1-39, versión en línea accesible en: https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_es. (Consultado el 30/04/26).

Y, en segundo lugar, existe otra prueba de la importancia que guarda el régimen de aplicación y ejecución del RSD, que es su carácter híbrido, y que permite que el RSD se ejecute a través de dos vías paralelas: la aplicación pública (*public enforcement*) y la aplicación privada (*private enforcement*). A este respecto, la alusión específica a ambas vertientes de aplicación de la norma resulta singularmente relevante, toda vez que la legislación europea ha restringido tradicionalmente su ejecución a los mecanismos de tutela jurídico-pública (Jans et al., 2007, pp. 4, 13 y 202). A continuación, se presentan ambas vías de forma separada.

3.1 El sistema de aplicación privada del RSD

El RSD se refiere de modo expreso a su posible aplicación privada en los arts. 54, 86 y 90 RSD. Dado el carácter escueto de dichos preceptos, que se refieren en exclusiva a la posibilidad de solicitar daños y perjuicios en caso de incumplimiento del RSD por parte de las plataformas, y a hacerlo a través de acciones colectivas, para conocer el funcionamiento de los mecanismos de tutela jurídico-privada del RSD, será necesario recurrir al modelo europeo de aplicación privada. Según este, este tipo de mecanismos permiten que los usuarios digitales se dirijan a los tribunales para solicitar la indemnización por los daños y perjuicios que le hubiera causado un intermediario al incumplir las obligaciones que impuestas por el RSD que cuenten con efecto directo²⁴, que son la mayoría.

Dicho de otro modo, la aplicación privada del RSD implica que el instrumento otorga derechos a los usuarios digitales, que más tarde estos podrán alegar contra los prestadores de servicios intermediarios ante los tribunales nacionales. Y dichos derechos serán en exclusiva los que se deriven del efecto directo que poseen las obligaciones de diligencia debida impuestas a los prestadores de servicios intermediarios en los arts. 11 a 48

²⁴ GALLO, D. **Direct effect in EU law**. Oxford: Oxford University Press, 37. 2025. A fin de tener “efecto directo” y poderse invocar directamente ante los tribunales nacionales, es necesario que las obligaciones en cuestión cumplan con los requisitos de claridad, precisión e incondicionalidad, instaurados por la STJUE de 5 de febrero de 1963, en el asunto 26/62, *Van Gend en Loos* (ECLI:EU:C:1963:1), ap. II.B), pp. 340-341.

RSD. Ahora bien, en la medida en que el RSD apenas regula nada sobre dicha acción legal, la regulación de sus aspectos procedimentales y de los remedios disponibles dependerá del Derecho nacional.

Sin embargo, la aplicación privada queda en este caso fuera de nuestro objeto de estudio, que se limita al papel de las autoridades de supervisión pública del RSD, entre las que se encuentra la Comisión Europea.

3.2 El sistema de aplicación pública del RSD

En contraste con el sistema de aplicación privada, que ha pasado prácticamente desapercibida a nivel tanto legislativo como doctrinal, la aplicación pública del RSD ha gozado de una amplia notoriedad en ambas dimensiones. En particular, aquella permite que las autoridades administrativas impongan sanciones a los intermediarios que incumplan el Reglamento.

En línea con el sistema de administración descentralizada de la Unión, la tarea de supervisar, aplicar y ejecutar la aplicación del instrumento le corresponde principalmente a las autoridades nacionales que deben designar todos los Estados miembros, y que reciben el nombre de “Coordinadores de servicios digitales” (art. 49.1 RSD)²⁵. Estos se encargarán de velar por el correcto cumplimiento del instrumento por parte de los prestadores de servicios intermediarios que tengan su establecimiento principal o representante en el territorio de su Estado miembro (arts. 56.1 y 6 RSD), y tendrán competencias para sancionarles en caso de incumplimiento (art. 52 RSD).

No obstante, la supervisión de carácter nacional encuentra una notoria excepción, y es que la Comisión Europea tiene competencias para supervisar la observancia del RSD con respecto a las plataformas y los

²⁵ Cada Estado ha designado un Coordinador de servicios digitales distinto. Estos proceden de sectores muy diversos (p. ej. autoridad de las telecomunicaciones o del Derecho de la Competencia). Para un listado exhaustivo, nos remitimos a la página web oficial, accesible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-dscs#1720699867912-1>. (Consultado el 30/04/26).

motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño, que son aquellos que han sido designados como tales por la Comisión Europea por tener un promedio mensual de usuarios digitales activos superior al 10% de la población de la Unión, cifra que actualmente equivale a 45 millones de usuarios (art. 33 RSD)²⁶. En particular, las competencias de la Comisión pueden ser de dos tipos: exclusivas o preferentes, según el caso.

i) Por un lado, la Comisión es la única que puede supervisar el cumplimiento de las obligaciones dirigidas específicamente a las plataformas y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño, contenidas en la sección 5ª del Capítulo III RSD y que abarcan los arts. 33 a 43 RSD (art. 56.2 RSD). Los coordinadores de servicios digitales, por consiguiente, aquí no cuentan con ninguna competencia.

ii) Por otro lado, la Comisión también posee competencias para controlar el cumplimiento del resto de las obligaciones impuestas a las plataformas y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño, distribuidas entre los arts. 11 a 32 RSD (art. 56.3 RSD). Pero en este caso no son competencias exclusivas, sino “preferentes”, porque si la Comisión no inicia un procedimiento de investigación para supervisar su cumplimiento, el Coordinador de servicios digitales del Estado miembro de establecimiento o del representante —normalmente, Irlanda—, tiene competencias para hacerlo en su lugar (art. 56.4 RSD)²⁷.

²⁶ Por el momento, la Comisión Europea ha designado a 25 plataformas de muy gran tamaño y a 2 motores de búsqueda de muy gran tamaño en cinco tandas de designación distintas. Para un listado completo, consúltese el siguiente enlace: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>. (Consultado el 30/04/26).

²⁷ La distinción entre los dos tipos de competencias que el RSD atribuye a la Comisión puede verse claramente reflejada en el procedimiento antes mencionado por el que la Comisión sancionó a X el pasado diciembre de 2025. En particular, y como ha habido ocasión de comprobar en la contribución, el motivo de la sanción ha sido el incumplimiento de las obligaciones de los arts. 25, 39 y 40.12 RSD por parte de X. Pues bien, mientras que la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los arts. 39 y 40.12 RSD tan solo podía ser llevada a cabo por la Comisión Europea (son obligaciones que se incardinan en la sección 5ª del Capítulo III RSD), la investigación con respecto a la obligación del art. 25 RSD podría haber sido desarrollada por el Coordinador de servicios digitales competente (el irlandés), en caso de que la Comisión no hubiera iniciado un procedimiento investigador al respecto.

En cualquiera de los dos casos, las competencias específicas de supervisión y sanción de la Comisión vienen reguladas en la sección 4ª del Capítulo IV (arts. 64 a 83). Estas, además de otorgarle poder investigador, le permiten sancionar en caso de incumplimiento por una cuantía que no exceda del 6% del volumen de negocios anual mundial del ejercicio fiscal anterior del prestador infractor (art. 74.1 RSD)²⁸. Además, si la Comisión acaba reconociendo el incumplimiento de una obligación de la sección 5ª Capítulo III RSD, exigirá al prestador de la plataforma o motor de búsqueda de muy gran tamaño que establezca un plan de acción en el que trace las medidas a adoptar para poner fin a la infracción, incluyendo la necesidad de someterse a una auditoría independiente o incluso la posibilidad de adherirse a un código de conducta (art. 75 RSD).

4 EL PRINCIPIO DE CONTROL EN ORIGEN COMO RAZÓN SUBYACENTE AL NOMBRAMIENTO DE LAS AUTORIDADES DE SUPERVISIÓN DEL RSD

El apartado anterior ha clarificado que, como parte del sistema de *public enforcement* del RSD, las competencias para investigar, supervisar y, en su caso, sancionar el incumplimiento de las obligaciones de diligencia debida impuestas a los prestadores de servicios intermediarios se distribuyen entre la Comisión Europea y los Coordinadores (nacionales) de servicios digitales. Y en ambos casos, tal y como se comprobará a continuación, el principio de control en origen ha sido la razón que, de forma más o menos directa, ha justificado esta división de competencias.

²⁸ En realidad, la Comisión solo puede imponer una multa en el sentido del art. 74 RSD si identifica un incumplimiento real por parte del prestador. Por el contrario, si el procedimiento incoado por la Comisión identifica un incumplimiento potencial, pero no real, este acabará con un compromiso por el que la Comisión pactaría con el prestador de la plataforma o motor de búsqueda en línea de muy gran tamaño de que se trate la asunción de compromisos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del RSD (art. 71 RSD). De hecho, esta posibilidad ya se ha materializado en decisiones por las que la Comisión ha detectado incumplimientos potenciales y ha pactado compromisos vinculantes con plataformas como AliExpress (el 18 de junio de 2025: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1551) o Tiktok (el 5 de diciembre de 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2940).

4.1 El nombramiento de los Coordinadores de servicios digitales y el *principio de control en origen*

Si la Comisión no hubiera tenido competencias para investigar y sancionar en el marco del RSD, la totalidad del régimen de aplicación pública del Reglamento habría recaído en las autoridades nacionales, que deberían supervisar el cumplimiento de la norma por parte de los prestadores de servicios intermediarios que estuvieran establecidos en su territorio.

Como consecuencia, en el caso de las plataformas en línea de muy gran tamaño, el Coordinador de servicios digitales competente para investigar y sancionar sería en la mayoría de los casos el de Irlanda (“Coimisiún na Meán”)²⁹, por ser el país donde están establecidos una gran parte de estos gigantes tecnológicos debido a razones principalmente fiscales (p. ej. X, Temu, Facebook).

Este criterio, conocido comúnmente como *principio de control en origen* o de ventanilla única (*one-stop-shop principle*)³⁰, es precisamente el que sigue el Reglamento General de Protección de Datos, pues su régimen de aplicación pública está confiado, en exclusiva, a las autoridades nacionales (llamadas “Autoridades de protección de datos”), pero no a la Comisión ni a ninguna otra institución o agencia supraestatal. En particular, la Autoridad de protección de datos de cada Estado miembro debe supervisar el cumplimiento del RGPD por parte de los procesadores o controladores de datos que se encuentren establecidos o actúen en el territorio de su Estado miembro (art. 55 RGPD).

Esta asignación de competencias a las autoridades nacionales en el RGPD fue muy celebrada, pues con ella se evitaba que aquellos procesadores o controladores de datos que actuaran transfronterizamente tuvieran que relacionarse con 27 autoridades nacionales distintas. Y por la

²⁹ COIMISIÚN NA MEÁN (CNAM). **Online Safety**, Dublín, s. d. Disponible en: <https://www.cnam.ie/general-public/online-safety/>. (Consultado el 30/04/26).

³⁰ BURI, I. y VAN HOBOKEN, J. The DSA supervision and enforcement architecture, **DSA Observatory**, versión en línea disponible en: <https://dsa-observatory.eu/2022/06/24/the-dsasupervision-and-enforcement-architecture/>. 2022.

misma razón, en el seno del Reglamento de servicios digitales, este principio es el que justifica que muchas de las competencias de supervisión y sanción en la actualidad recaigan en los Coordinadores (nacionales) de servicios digitales.

No obstante, y sin perjuicio de lo expuesto, en el marco del RGPD este criterio también fue notoriamente criticado con respecto a las grandes plataformas en línea³¹, incluso por parte de la Comisión Europea³².

4.2 El controvertido nombramiento de la Comisión Europea

Según el articulado del RSD, se ha comprobado que la Comisión Europea también tiene ciertas competencias para investigar, supervisar y, en su caso, sancionar el incumplimiento de las obligaciones de diligencia debida impuestas a las plataformas y mercados en línea de muy gran tamaño. Precisamente por este motivo, la Comisión ha sido capaz de instar los procedimientos de investigación que antes se mencionaban por incumplimiento del RSD por parte de las plataformas en línea de muy gran tamaño, entre las que se encuentran X, Meta o Tiktok.

Sentado lo anterior, debemos preguntarnos por qué la Comisión Europea ha sido investida de competencias de supervisión y sanción en el seno de este instrumento europeo, si la aplicación pública de las normas europeas por parte de la Comisión ha sido tradicionalmente excepcional. En efecto, los mecanismos de tutela jurídico-pública han contado generalmente con un funcionamiento descentralizado, de modo que siempre han sido las autoridades nacionales las encargadas de de-

³¹ VERGNOLLE, S. To Break Up or Regulate Big Tech? Avenues to Constrain Private Power in the DSA/DMA Package. En H. Richter, M. Straub y E. Tuchfeldt, E. (Eds.): **Enforcement of the DSA and the DMA – What did we learn from the GDPR?**, Múnich: Max Planck Institute for Innovation and Competition Research Paper, 103. 2025.

³² Comunicación de la Comisión, de 24 de junio de 2020, La protección de datos como pilar del empoderamiento de los ciudadanos y del enfoque de la UE para la transición digital: dos años de aplicación del Reglamento General de Protección de Datos, COM (2020) 264 final, p. 7.

sarrollar este cometido³³. Por el contrario, la Comisión rara vez ha contado con esta misión, más allá de la excepción que constituye el sector del Derecho de la Competencia, reflejada en la Directiva 2014/104/UE³⁴. Esta descentralización se explica porque tradicionalmente, la Unión ha estado focalizada en armonizar su Derecho sustantivo, con el que pretendía consolidar el mercado común interior, y ha dejado al margen la regulación de su aplicación³⁵.

Pues bien, en el RSD, el motivo que justifica la atribución de poderes de aplicación y ejecución a la Comisión radica en la experiencia previa del sistema de aplicación pública del Reglamento General de Protección de Datos (en adelante, “RGPD”)³⁶. Y es que, el legislador europeo aprendió del sistema de aplicación y ejecución del RGPD que, aunque sí debe

³³ JANS, J. H. et al. **Europeanisation of Public Law**. Groningen: Europa Law Publishing, 6-7. 2007, y SCHOLTEN, M. Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to “Brussels”. **Journal of European Public Policy**, 24 (9), 1349, 2017.

³⁴ Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea. *DO* núm. L 349 de 5 de diciembre de 2014.

³⁵ FRANCK, J. Private Enforcement versus Public Enforcement, en F. Hoffmann y F. Kurz (Eds.). **Law of Remedies. A European Perspective** (p. 110). Cambridge: Intersentia. 2019. El nombramiento de la Comisión como institución de supervisión en el RSD y en otras leyes digitales europeas como el Reglamento de Mercados Digitales constituye una vía centralizadora del sistema de aplicación y ejecución de las normas de la Unión, que depende cada vez más del aparato institucional europeo en detrimento de las autoridades nacionales de supervisión. En este sentido, conviene advertir que, junto con esta vía, recientemente la Unión Europea también ha reforzado la ejecución de sus normas empleando otros cauces centralizadores, como la creación de ciertas agencias independientes y supraestatales de supervisión normativa (Scholten, 2017, pp. 1348-1366). Ambas situaciones resultan novedosas y extraordinarias en comparación con la estela tradicional del régimen de aplicación y ejecución de las normas de la Unión, que se confiaba en exclusiva a las autoridades nacionales. No obstante, la presente contribución se centra, en exclusiva, en el primero de los supuestos, toda vez que, por el momento, en el ámbito digital europeo no existen agencias administrativas europeas que tengan esta función, pues precisamente se han otorgado a la Comisión Europea.

³⁶ BURI, I. y VAN HOBOKEN, J. The DSA supervision and enforcement architecture, **DSA Observatory**, versión en línea disponible en: <https://dsa-observatory.eu/2022/06/24/the-dsasupervision-and-enforcement-architecture/>. 2022.

replicarse en parte, aquel no siempre funciona y debe corregirse de cara a otras leyes digitales europeas³⁷ como el RSD.

El principal problema con respecto a la atribución de las competencias a las autoridades nacionales en exclusiva en el seno del RGPD era que en el caso de las grandes tecnológicas, el cumplimiento del instrumento europeo por parte de aquellas debe ser supervisado por la autoridad nacional del Estado miembro donde estuvieran establecidas, que, tal y como se ha razonado, suele coincidir con Irlanda. Y el caso es que la Autoridad irlandesa de protección de datos (*Irish Data Protection Authority*) ha sido tradicionalmente muy laxa en su supervisión del RGPD para evitar una eventual fuga de empresas³⁸, lo cual ha acarreado el enfado de las autoridades nacionales de otros Estados miembros como Francia, Alemania o Dinamarca, que incluso han solicitado competencias para actuar³⁹.

³⁷ La expresión *leyes digitales europeas* se emplea mayoritariamente para hacer referencia a aquellos Reglamentos dictados por la Unión que forman parte de la regulación digital y que comparten ciertos rasgos comunes entre sí. Según la doctrina que acuñó este término, este comprendería el RGPD, el RSD, el Reglamento de Mercados Digitales, el Reglamento de Datos, el Reglamento de Gobernanza de Datos y el Reglamento de Inteligencia Artificial. Esta denominación, inicialmente empleada por GASCÓN MARCÉN, A. El Reglamento general de protección de datos como modelo de las recientes propuestas de legislación digital europea. **Cuadernos de Derecho Transnacional**, 13(2), 209-232. 2023, y por LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ, A. El futuro Reglamento de inteligencia artificial y las relaciones con terceros Estados. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, 45, 1-29. 2023. ha tenido una amplia acogida en la doctrina, destacando figuras como PALAO MORENO, G. Las órdenes de actuación contra contenidos ilícitos en el nuevo reglamento europeo de servicios digitales. En J.J. Castelló Pastor (Dir.), **Análisis del Reglamento (UE) de servicios digitales y su interrelación con otras normas de la Unión Europea** (pp. 109-134). Madrid: Aranzadi. 2024.

³⁸ GENÇ-GELGEÇ, B. Regulating Digital Platforms: Will the DSA Correct its Predecessor's Deficiencies? **CYELP**, 18, 56. 2022. A mayor abundamiento, el informe anual de 2020 emitido por la Autoridad irlandesa de protección de datos anuncia que, desde la entrada en funcionamiento del RGPD en 2018, este órgano tan solo había impuesto hasta dicha fecha diez sanciones: Irish Data Protection Commission. (2021). *Annual Report 2020*. <https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2021-02/DPC%202020%20Annual%20Report%20%28English%29.pdf>. (Consultado el 30/04/26).

³⁹ VERGNOLLE, S. To Break Up or Regulate Big Tech? Avenues to Constrain Private Power in the DSA/DMA Package, *op.cit.*, 104. HUSOVEC, M. **The Principles of the Digital Services Act**, *op.cit.*, p. 421.

Pese a las quejas, la asignación de competencias de supervisión y sanción con respecto al RGPD no se ha modificado y sigue intacta. Aun así, aquellas protestas sí han repercutido en las negociaciones y en el resultado de la distribución de competencias del sistema de aplicación y ejecución de otros instrumentos como el RSD.

En efecto, a fin de evitar que la problemática en torno a la laxa supervisión del cumplimiento del RGPD por parte de las grandes plataformas en línea se reprodujera en el Reglamento de Servicios Digitales, en las negociaciones de esta norma europea, un amplio sector enfatizó la necesidad de evitar copiar el principio de control en origen característico del régimen de aplicación pública del RGPD. En su lugar, se barajaba la posibilidad de que la totalidad del régimen de aplicación y ejecución se centralizara en la Comisión. Sin embargo, y aunque esta institución pudiera garantizar una implementación del RSD menos laxa y más eficaz, esta decisión se revelaba legítimamente controvertida por dos motivos.

i) De un lado, la Comisión es el órgano de la Unión que propone las leyes europeas, de modo que al otorgársele las competencias propias del régimen de supervisión, aplicación y ejecución del RSD, podría poner en jaque la división de poderes en la Unión Europea, toda vez que pasaría a ejecutar las leyes que ella misma propone⁴⁰.

ii) De otro lado, se dudaba de que la Comisión, que es un órgano democráticamente elegido, pudiera supervisar de manera independiente —y no influenciada por la política— el cumplimiento del RSD⁴¹.

Estos dos motivos explicaron que algunos países rechazaran la idea de que la Comisión pudiera formar parte de los órganos supervisores del RSD.

Al final, durante el proceso de negociación del RSD, se llegó a un compromiso intermedio por el que la Comisión no supervisaría el cumplimiento de la norma con respecto a todos los prestadores de servicios

⁴⁰ VERGNOLLE, S. To Break Up or Regulate Big Tech? Avenues to Constrain Private Power in the DSA/DMA Package, *op.cit.*, 107, y GENÇ-GELGEÇ, B. Regulating Digital Platforms: Will the DSA Correct its Predecessor's Deficiencies?, *op.cit.*, p. 57.

⁴¹ BARTELS, M. Enforcement, *op.cit.*, 152-153.

intermediarios, sino solo en relación con aquellos más grandes: las plataformas y los motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño. Y para justificar esta decisión conciliadora, se recurrió precisamente a una suerte de *principio de control en origen* reinterpretado, pues se argumentó que las grandes tecnológicas gozan de un tamaño tan grande que, a efectos prácticos, su país de origen abarca toda la Unión y no solo un Estado miembro⁴².

Por consiguiente, esta motivación permite confirmar que, en realidad, es el mismo *principio de control en origen* que empleaba el RGPD el que ahora se emplea como fundamento para motivar la decisión de que sea la Comisión la que cuente con ciertas funciones de supervisión y sanción en el sistema de aplicación pública del RSD. En particular, este resultado se plasmó en el Reglamento europeo de la forma que se ha indicado más arriba, donde los arts. 56.2 y 3 RSD asignan competencias de aplicación y ejecución a la Comisión para supervisar, en exclusiva, el cumplimiento del RSD por parte de las plataformas en línea y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño.

5 REFLEXIONES FINALES

La investigación que ahora concluye ha permitido conocer, profundizar y reflexionar en torno a las razones que justifican que las competencias investigar y sancionar el cumplimiento de las obligaciones del RSD se distribuyan entre los Coordinadores de servicios digitales y la Comisión Europea, que se encargará de supervisar el cumplimiento del RSD por parte de las plataformas y mercados en línea de muy gran tamaño como X, Amazon, Meta o Tiktok. De hecho, conviene resaltar que este razonamiento es igualmente extensible al resto de las leyes digitales europeas en las que la Comisión Europea también tenga competencias de supervi-

⁴² Así lo afirma Dña. Irene Roche Laguna, directora de la unidad DG CONNECT de la Unión Europea, que se encarga de la aplicación y ejecución del RSD, en la entrevista que concedió en abril de 2023 y a la que se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://www.interface-eu.org/events/background-briefing-enforcing-the-dsa-online-talk-with-irene-roche-laguna>.

sión. Un ejemplo paradigmático es el Reglamento de Mercados Digitales, en el que la totalidad del régimen de aplicación y ejecución compete a la Comisión Europea, toda vez que las obligaciones de aquel instrumento se imponen en exclusiva a las plataformas y motores de búsqueda en línea más grandes, que en dicha norma se bautizan como *gatekeepers*.

Volviendo al RSD y según lo expuesto, la necesidad de evitar, tal y como ocurrió con el RGPD, que toda la supervisión de la mayoría de las grandes plataformas recaiga en una sola autoridad nacional de supervisión laxa —el Coordinador de servicios digitales irlandés— es la que ha motivado que la competencia para ejecutar el RSD en caso de incumplimiento de las grandes plataformas recaiga en la Comisión Europea, ya sea de forma exclusiva, o compartida con las autoridades nacionales.

Sin duda, esta decisión resulta razonable si se tiene en cuenta que el principal objetivo del legislador europeo era instaurar un régimen de supervisión robusto, en el que no hubiera lugar para autoridades poco estrictas o rigurosas. Sin embargo, y al mismo tiempo, la designación de la Comisión Europea como autoridad encargada de paliar la problemática del RGPD genera, a su vez, nuevos problemas. Y es que, el escenario expuesto posibilita que la Comisión politice la supervisión del cumplimiento del RSD por parte de las grandes plataformas.

Al final, y por lo que aquí interesa, lo más seguro es que la adecuación, la eficiencia y la eficacia de la actuación de la Comisión durante los próximos años determinen la existencia de una hipotética futura necesidad de sustituir a este órgano por una agencia supraestatal e independiente que supervise el cumplimiento de la norma, que es lo que ocurre con respecto a normas pertenecientes a otros sectores, como por ejemplo la Autoridad europea de Mercados y de Valores. Sin embargo, es cierto que, por el momento, en el ámbito digital europeo no existen agencias administrativas europeas que tengan esta función, pues precisamente se han otorgado a la Comisión Europea.

REFERENCIAS

BARTELS, M. Enforcement. En T. Kraul (Ed.). *New Digital Services Act. A Practitioner's Guide*. Baden-Baden: Nomos. 132-158. 2024.

BERTRAND, B. (Ed.); **Règlement DSA 2022/2065 relatif à un marché unique des services numériques: commentaire article par article**. Bruselas: Bruylant. 2024.

BURI, I. y VAN HOBOKEN, J. The DSA supervision and enforcement architecture, **DSA Observatory**, versión en línea disponible en: <https://dsa-observatory.eu/2022/06/24/the-dsasupervision-and-enforcement-architecture/>. 2022.

BUSINESS X CORPORATION. Ads Transparency. s. d. Disponible en: <https://business.x.com/en/help/ads-policies/product-policies/ads-transparency>. (Consultado el 30/04/26).

CASTELLÓ PASTOR, J.J. (Dir.): **Análisis del Reglamento (UE) de servicios digitales y su interrelación con otras normas de la Unión Europea**. Madrid: Aranzadi, 2025.

CASTELLÓ PASTOR, J.J. Inteligencia artificial aplicada por las plataformas en línea y motores de búsqueda de muy gran tamaño para mitigar los riesgos sistémicos en línea. **Cuadernos de Derecho Transnacional**, 17 (1), 308-328. 2025.

CIOFFI, J. W., KENNEY, M. F. y ZYSMAN, J. Platform power and regulatory politics: Polanyi for the twenty-first century. **New Political Economy**, 27 (5), 820-836. 2022.

COMISIÓN EUROPEA **Sneak peek: how the commission will enforce the DSA and DMA** - Blog of Commissioner Thierry Breton. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_4327. (Consultado el 30/04/26).

COMISIÓN EUROPEA. **Press release IP/26/723**. Bruselas, 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_723. (Consultado el 30/04/26).

COMISIÓN EUROPEA. **Press release IP/26/420**. Bruselas, 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_420. (Consultado el 30/04/26).

COMISIÓN EUROPEA. **Commission increases submarine cable security with €347 million investment and new toolbox**. Bruselas, 5 feb. 2026. Dis-

ponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_920. (Consultado el 30/04/26).

COMISIÓN EUROPEA. **Commission makes available €200 million for submarine cable and digital infrastructure projects**. Bruselas, 17 mar. 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_312. (Consultado el 30/04/26).

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión, de 10 de octubre de 2025. Directrices sobre medidas para garantizar un elevado nivel de privacidad, seguridad y protección de los menores en línea, de conformidad con el artículo 28, apartado 4, del Reglamento (UE) 2022/2065. Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, C/2025/5519, 10 oct. 2025. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202505519. (Consultado el 30/04/26).

CORBERÁ MARTÍNEZ, J. Diseño y organización de interfaces en línea en el Reglamento (UE) de servicios digitales. En J.J. Castelló Pastor (Dir.), **Análisis del Reglamento (UE) de servicios digitales y su interrelación con otras normas de la Unión Europea** (pp. 193-196). Madrid: Aranzadi. 2025.

COIMISIÚN NA MEÁN (CNAM). **Online Safety**. Dublín, s. d. Disponible en: <https://www.cnam.ie/general-public/online-safety/>. (Consultado el 30/04/26).

DE GREGORIO, G. **Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society**, Cambridge: Cambridge University Press. 2022

DE GREGORIO, G. y DUNN, P. The European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age. **Common Market Law Review**, 59(2), 473-500. 2022.

FRANCK, J. Private Enforcement versus Public Enforcement. En F. Hoffmann y F. Kurz (Eds.). **Law of Remedies. A European Perspective** (pp. 108-131). Cambridge: Intersentia. 2019.

GALLO, D. **Direct effect in EU law**. Oxford: Oxford University Press. 2025

GASCÓN MARCÉN, A. El Reglamento general de protección de datos como modelo de las recientes propuestas de legislación digital europea. **Cuadernos de Derecho Transnacional**, 13(2), 209-232. 2023.

GENÇ-GELGEÇ, B. **Regulating Digital Platforms: Will the DSA Correct its Predecessor's Deficiencies?** CYELP, 18, 25-60. 2022.

HUSOVEC, M. **Principles of the Digital Services Act**. Oxford: Oxford University Press, 2024;

JANS, J. H. et al. **Europeanisation of Public Law**. Groningen: Europa Law Publishing. 2007.

LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ, A. El futuro Reglamento de inteligencia artificial y las relaciones con terceros Estados. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, 45, 1-29. 2023.

MAST, T. et al. (Eds.). **DSA / DMA. Kommentar**. Munich: C.H. Beck, 2024.

PALAO MORENO, G. Las órdenes de actuación contra contenidos ilícitos en el nuevo reglamento europeo de servicios digitales. En J.J. Castelló Pastor (Dir.), **Análisis del Reglamento (UE) de servicios digitales y su interrelación con otras normas de la Unión Europea** (pp. 109-134). Madrid: Aranzadi. 2024.

RAUE, B. Dark Patterns on online platforms and the interplay between the Digital Services Act and the Unfair Commercial Practices Directive. **Journal of European Consumer and Market Law**, 14 (3), 109-111, 2025.

RTVE. **Comisión Europea multa a X con 120 millones de euros por falta de transparencia**. Madrid, 5 dic. 2025. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20251205/comision-europea-multa-x-con-120-millones-euros-por-falta-transparencia/16846621.shtml>. (Consultado el 30/04/26).

SCHOLTEN, M. Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to “Brussels”. **Journal of European Public Policy**, 24 (9), 1348-1366, 2017.

VERGNOLLE, S. To Break Up or Regulate Big Tech? Avenues to Constrain Private Power in the DSA/DMA Package. En H. Richter, M. Straub y E. Tuchfeldt, E. (Eds.): **Enforcement of the DSA and the DMA – What did we learn from the GDPR?** (p. 1-66). Múnich: Max Planck Institute for Innovation and Competition Research Paper. 2025.

WILMAN, F., KALĀDA, S. L., Y LOEWENTHAL, P. **The EU Digital Services Act**. Oxford: Oxford University Press, 2024.

Recebido em 30 de abril de 2026.
Aprovado em 04 de junho de 2026.