

El Reglamento de Servicios Digitales en la regulación digital europea actual: entre la necesidad y el exceso

Rosa Pla Almendros*

AMDIPC, 2026, No. 8, pp. 253-271.

Resumen

En los últimos años, los riesgos del entorno en línea, relativos al contenido ilícito, los patrones oscuros o la falta de privacidad, se han tomado especialmente alarmantes, y para paliarlos, el legislador europeo ha dejado de lado su tradicional actitud neoliberalista para adscribirse a un modelo más intervencionista de control. En este marco, ha dictado el Reglamento de Servicios Digitales en compañía de hasta otras 54 normas relacionadas de manera más o menos directa. Este conglomerado normativo, que ha sido fuertemente criticado por su capacidad de condicionar el comportamiento de autoridades, operadores económicos y usuarios digitales, y de lastrar la competitividad europea, nos obliga a cuestionarnos si el Reglamento de Servicios Digitales realmente está llamado a jugar un rol tan significativo como parece.

Abstract

In recent years, the risks posed by the online environment relating to illegal content, dark patterns or lack of privacy have become particularly alarming, and to mitigate them, the European legislator has set aside its traditional neoliberal stance to adopt a more interventionist model of control. Within this framework, it has enacted the Digital Services Act alongside as many as 54 other regulations related to it in a more or less direct manner. This regulatory conglomerate, which has been heavily criticised for its ability to constrain the behaviour of authorities, economic operators and digital users, and to hamper European competitiveness, compels us to question whether the Digital Services Act is truly destined to play as significant a role as it appears to.

Palabras clave

Riesgos digitales. Intervencionismo normativo. Reglamento de Servicios Digitales.

Keywords

Digital risks. Regulatory interventionism. Digital Services Regulation.

Sumario

Introducción. I. La necesaria aprobación del Reglamento de Servicios Digitales. A. El corte neoliberalista de la Directiva de comercio electrónico y de la regulación digital de las dos primeras décadas de siglo. B. La (deseada) aprobación del Reglamento de Servicios Digitales. II. El contexto legal actual del Reglamento de Servicios Digitales. A. El rompecabezas normativo (digital) de la Unión. B. La interrelación entre el RSD y otras normas del acervo europeo legislativo digital. 1. La cláusula “sin perjuicio de” cuando no existe solapamiento. 2. La cláusula “sin perjuicio de” cuando existe solapamiento. III. Las consecuencias adversas derivadas de la difícil coordinación normativa. A. Desde la perspectiva de los operadores jurídicos, los usuarios digitales y las autoridades de supervisión. B. Desde la perspectiva de la competitividad europea. Conclusiones.

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

Introducción

Desde hace unos años, la sociedad digital ha estado marcada por los alarmantes riesgos que las plataformas y los mercados en línea generan en el territorio europeo: patrones oscuros, falta de transparencia y de privacidad, circulación de contenidos ilícitos o riesgos para el bienestar físico y mental, entre muchos otros. Esta realidad se constató, especialmente, a raíz de escándalos como el de *Cambridge Analytica*, en el que se demostró la capacidad de las redes sociales de influir en los resultados del proceso electoral estadounidense. Y desde entonces, la presión social en la Unión contra dichos riesgos fue tal que tanto las propias plataformas en línea como los legisladores nacionales (en especial, Francia, Austria y Alemania) adoptaron medidas en consecuencia.

Sin embargo, y como se desarrollará, las plataformas adoptaron medidas meramente formales, pues su única intención era seguir haciendo crecer sus beneficios económicos, y, por su parte, las medidas legislativas nacionales tenían el riesgo de fragmentar el mercado único europeo. Por consiguiente, este panorama hizo necesaria la aprobación de una norma que, a nivel europeo, estuviera preparada para atajar los riesgos relacionados con la seguridad y la fiabilidad del entorno en línea. Y esa norma fue, precisamente, el Reglamento (UE) 2022/2065 de servicios digitales (en adelante, “RSD” o “DSA”, por sus siglas en inglés)¹.

Ahora bien, junto con dicha norma, el legislador europeo ha dictado al mismo tiempo muchas otras dirigidas a contrarrestar otros riesgos de la sociedad digital, relacionados con la protección de datos (p. ej. Reglamento general de protección de Datos²), con la competencia (p. ej. Reglamento de mercados digitales³), con la inteligencia artificial (p. ej. Reglamento de IA⁴), o con la circulación de datos (p. ej. Reglamento de Datos⁵ y Reglamento de Gobernanza de Datos⁶). De este modo, el RSD no se ha dictado como una norma aislada, sino como parte de un movimiento de intervencionismo normativo europeo.

¹ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19/10/2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales). *DO* No. L 277 de 27/10/2022.

² Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27/04/2016, 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* No. L 119 de 4/05/2016.

³ Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14/09/2022 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* No. L 265 de 12/10/2022.

⁴ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13/06/2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) No. 300/2008, (UE) No. 167/2013, (UE) No. 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* No. L 2024/1689 de 12/07/2024.

⁵ Reglamento (UE) 2023/2854 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13/12/2023, sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Datos). *DO* No. L 2023/2854 de 22/12/2023.

⁶ Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30/05/2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos). *DO* No. L 152 de 3/06/2022.

A pesar de ello, se ha dicho que, de todas las leyes digitales mencionadas, el RSD es el que está llamado a jugar un rol más significativo, por cuanto sería capaz de modificar de manera más destacada el funcionamiento del entorno digital⁷. Aun así, el hecho de que el RSD devenga una norma relevante no implica en modo alguno que no se solape con otras normas europeas. Y es que, en efecto, la Comisión Europea ha calculado que el RSD no solo estaría estrechamente relacionado con las normas mencionadas más arriba, sino que a ellas deberían añadirse muchas otras, hasta el punto de sumar un total de 54. Y este conglomerado normativo de difícil coordinación, además de ser capaz de lastrar la economía europea, podría condicionar de manera excesiva el comportamiento de los operadores económicos, de los usuarios digitales y de las autoridades de supervisión afectados por ellas.

Ante este panorama, la presente contribución pretende retratar el contexto regulatorio del que forma parte el RSD en la actualidad y examinar si realmente constituye una norma necesaria en el entorno digital actual. A tal fin, la investigación que ahora se presenta se estructura en tres partes principales. En primer lugar, se explicarán los motivos que justificaron la aprobación del Reglamento de Servicios Digitales. En segundo lugar, se abordará el contexto normativo digital europeo en el que se inserta y, de este modo, en tercer lugar, se examinarán los riesgos que este rompecabezas normativo genera en la realidad del mercado único interior. Para finalizar, tan solo restará concluir, tratando de dilucidar si, a la luz de todo lo anterior, realmente el RSD constituye un instrumento indispensable en la sociedad digital actual o si, por el contrario, contribuye en exclusiva a complicar el régimen jurídico actual al que se someten a los operadores jurídicos en la Unión.

I. La necesaria aprobación del Reglamento de Servicios Digitales

La aprobación del Reglamento de Servicios Digitales el 19 de octubre de 2022 estuvo marcada por una regulación insuficiente de los riesgos generados por las grandes tecnológicas. En los siguientes epígrafes, la finalidad consiste, precisamente, en poner de relieve cuáles fueron las insuficiencias legales que, desde la llegada de Internet a la Unión, exigieron la promulgación de este instrumento europeo. Así podremos conocer las razones por las que el RSD devenía una norma necesaria en aquel momento, y para ello nos comenzaremos remontándonos al inicio de la regulación de los servicios digitales en la Unión, que estuvo protagonizada por la Directiva de comercio electrónico.

⁷ Cioffi, John W., Martin F. Kenney y John Zysman, Platform power and regulatory politics: Polanyi for the twenty-first century, en: *New Political Economy*, 2022, Vol. 5, p. 829.

A. El corte neoliberalista de la Directiva de comercio electrónico y de la regulación digital de las dos primeras décadas de siglo

La llegada de internet a Europa a finales del siglo pasado se percibió por las instituciones de la Unión como una oportunidad de crecimiento económico y de consolidación del mercado interior, por lo que todas sus actuaciones fueron destinadas a alcanzar dicho fin. Así lo plasmaron en los primeros escritos de finales del siglo pasado, que desembocaron en la Directiva 2000/31/CE de comercio electrónico —predecesor directo del RSD— (en adelante, “DCE”)⁸.

En consonancia con dicha meta de crecimiento económico, la Directiva de comercio electrónico se aprobó con la aspiración de convertir a Europa en “el núcleo del comercio electrónico”⁹. La finalidad era crear un mercado interior sin fronteras en el ámbito de los servicios de la sociedad de la información (cdos. 1, 3, 5 y 8 DCE).

A tal fin, se consideró que la mejor manera de conseguirlo sería no abordar sectores específicos, sino promulgar una regulación de carácter horizontal¹⁰, que se vería además limitada a lo mínimo imprescindible para evitar una eventual fragmentación jurídica del mercado único interior que pudiera frenar su desarrollo, con arreglo al bautizado como “neoliberalismo digital”¹¹. El resultado fue que el comercio electrónico se convirtió en una de las industrias más desreguladas del momento¹², pues su gobernanza quedó principalmente a cargo del sector privado y de su fuerte autorregulación.

De este modo, la DCE armonizó mínimamente el régimen legal del comercio electrónico en los distintos Estados miembros de la UE. No se trataba de una regulación exhaustiva, sino todo lo contrario. Este instrumento se limitó a tratar los “puntos específicos” mínimos e imprescindibles para conseguir el libre comercio entre los Estados miembros a través de Internet (cdos. 6 y 10 y art. 1.2), que fueron la cláusula del mercado interior del art. 3 DCE y las exenciones de responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios, reguladas en los arts. 12 a 15 DCE. Y el resto de los aspectos no abordados por este instrumento —que eran la mayoría— quedaban al albur de la autorregulación, una aproximación a la que se refieren expresamente los arts. 16 y 17 DCE.

Así las cosas, la DCE generó un marco legal propicio e imprescindible para el desarrollo económico y la expansión de los operadores económicos de Internet. Y ello, junto con el

⁸ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8/06/2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico). *DO* No. L 178, de 17/07/2000.

⁹ Comunicación de la Comisión, de 16/04/1997, sobre una Iniciativa europea de comercio electrónico, COM (97) 157 final: 7 y 12.

¹⁰ Savin, Andrej, *New Directions in EU Digital Regulation Post-2015: Regulating Disruption*, en: *Union University Law School Review*, 2020, Vol. 1, p. 94.

¹¹ Bradford, Anu, *Digital empires: the global battle to regulate technology*, New York, Oxford University Press, 2024, p. 131.

¹² Comunicación de la Comisión, de 28/05/2002, sobre eEurope: Una sociedad de la información para todos, COM (2002) 263 final: 16.

carácter tecnológicamente neutro de la norma, han permitido que su funcionamiento haya sido y sea razonablemente bueno, incluso hoy en día.

De hecho, la estrategia digital europea en las dos primeras décadas de siglo siguieron el planteamiento europeo descrito. Así lo confirmó la revisión de la Estrategia de Lisboa de 2005, que pretendía “impulsar la productividad y crear nuevos empleos”¹³ y, más tarde, la Agenda Digital para Europa de 2010¹⁴, que se dictó como uno de los siete instrumentos de la Estrategia Europa 2020 para seguir luchando por eliminar los obstáculos y la fragmentación de los mercados digitales.

En consonancia con lo dicho, las instituciones de la Unión siguieron la estela anterior y defendieron una regulación mínima en este ámbito, incluso de manera expresa. En efecto, la revisión de la Estrategia de Lisboa de 2005, como el propio nombre indica, fue una “revisión” y no se tradujo en nueva normativa significativa. De hecho, a través de ella se confirmó que “Lisboa ya ha producido una abundante legislación”, y que si el Mercado único aún no se había alcanzado era porque los Estados miembros no la estaban transponiendo ni aplicando adecuadamente¹⁵.

Por su parte, la Agenda Digital 2010 admitió que “Se puede y debe hacer más dentro del marco regulador actual”¹⁶, al que calificó como “numeroso”, “importante” y “demasiado complejo”¹⁷. En consecuencia, durante este periodo tan solo se promulgaron algunos instrumentos, sobre todo de naturaleza sectorial, en materias relacionadas con aspectos como la comunicación audiovisual, la protección de consumidores o la firma electrónica. A pesar de ello, el marco regulatorio seguía protagonizado por la Directiva de protección de datos y la Directiva de comercio electrónico.

Asimismo, el TJUE jugó un papel crucial en el mantenimiento de aquel marco legal, toda vez que fue moldeándolo para garantizar que los actores incipientes del desarrollo tecnológico, como las plataformas en línea, tuvieran cabida en el mismo. En efecto, el TJUE pronto fue calificando a distintas plataformas en línea como “servicios de alojamiento de datos” en el sentido del art. 14 DCE¹⁸. De esta manera, por medio de esta aproximación, el Tribunal de Luxemburgo aseguraba que la DCE cumpliría su objetivo económico y no obstaculizaría la innovación ni la competitividad de nuevos operadores como las plataformas en línea, que

¹³ Comunicación de la Comisión, de 2/02/2005, Trabajando juntos por el crecimiento económico y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa, COM (2005) 24 final: 7 y 16.

¹⁴ Comunicación de la Comisión, de 19/05/2010, Una Agenda Digital para Europa, COM (2010) 245 final.

¹⁵ Comunicación de la Comisión, de 2/02/2005, Trabajando juntos por el crecimiento económico y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa, COM (2005) 24 final: 18.

¹⁶ Comunicación de la Comisión, de 19/05/2010, Una Agenda Digital para Europa, COM (2010) 245 final: 6.

¹⁷ *Ibid.*, 8.

¹⁸ Sirvan de ejemplo las STJUE de 12/07/2011, en el asunto C-324/09, *L'Oréal SA contra eBay* (ECLI:EU:C:2011:474), STJUE de 23/03/2010, en el asunto C-236/08, *Google France contra Louis Vuitton* (ECLI:EU:C:2010:159) o STJUE de 22/06/2021, en el asunto C-682/18, *Youtube y Cyando* (ECLI:EU:C:2021:503).

podían continuar con su expansión sin temor a ser responsables por los contenidos ilícitos que terceros pudieran llegar a publicar.

Gracias a la ausencia de trabas regulatorias durante esta etapa, la evolución tecnológica de internet pronto devino extraordinaria en todos sus estratos. A nivel de contenido, estuvo protagonizada por la proliferación de plataformas en línea como Facebook (2004), Youtube (2005) o Twitter (2006), el crecimiento de los vídeos en *streaming* (Youtube (2005) y Netflix (2007)), así como la consolidación de páginas web dedicadas al comercio electrónico (p. ej. Amazon o eBay) y de los navegadores web (p. ej. Google Chrome).

Durante todos aquellos años, en que las nuevas tecnologías pasaron a formar parte de la cotidianeidad, se generó una percepción social positiva de internet, que se percibía como una oportunidad para mejorar la oferta y los precios para los consumidores y usuarios, así como las ventas en línea de las empresas. Asimismo, se pensaba que los primeros motores de búsqueda y plataformas en línea (Google y Facebook) podrían dar voz a cualquiera, sin discriminaciones, fomentando por tanto la libertad de expresión y una democracia libre y plural¹⁹.

No obstante, de manera progresiva, la llegada de nuevas tecnologías disruptivas como el *big data* y la inteligencia artificial permitieron a las empresas tecnológicas adoptar nuevos modelos de negocio basados en una recopilación y gestión de datos personales crecientemente mayor. Como resultado, las aplicaciones de internet y, de modo singular, las plataformas en línea no tardaron en verse envueltas en escándalos públicos que comenzaron a poner en jaque su buena reputación.

Algunos ejemplos fueron el asunto de Cambridge Analytica, que demostró que las redes sociales podían interferir en los resultados electorales de Estados Unidos e incluso del Brexit, o la desinformación que se experimentó durante la guerra de Ucrania y la pandemia del COVID. Aun así, estas escenas tan solo constituían la punta del iceberg²⁰.

B. La (deseada) aprobación del Reglamento de Servicios Digitales

La situación generada por las grandes plataformas en línea desembocó en unas fuerzas sociales que empezaron a percibir que internet estaba protagonizado por grandes empresas mundiales que anteponían sus propios intereses económicos y contaban con valores ideológicos oportunistas²¹. Esta nueva percepción, conocida como *techlash*²², generó no solo una

¹⁹ Comunicación de la Comisión, de 26/04/2018, sobre La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo, COM (2018) 236 final: 2.

²⁰ Gillespie, Tarleton, *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media*, Nueva Haven, Yale University Press, 2018, pp. 204 ss.

²¹ Van Dijck, José, Thomas Poell y Martijn De Waal, *The Platform Society*, Nueva York, Oxford University Press, 2018, p. 12.

²² Weiss-Blatt, Nirit, *The Techlash and Tech Crisis Communication*, Bingley, Emerald Publishing Limited, 2021, p. 19.

reacción de las propias plataformas en línea, sino también institucional, por parte de la Unión y de los Estados miembros, tal y como se pone de relieve a continuación.

(i) En primer lugar, las plataformas y los motores de búsqueda en línea, ante la preocupación social que mermaba su prestigio social, adoptaron algunas medidas dirigidas a restringir la circulación de contenidos ilícitos o dañinos en internet. En particular, instauraron sistemas de moderación de contenidos, emitieron sus propias “Normas de la Comunidad” para definir los contenidos que iban a ser retirados, e incluso en algunas ocasiones incorporaron la posibilidad de acudir a los sistemas internos de gestión de reclamaciones ante decisiones de moderación de contenidos erróneas.

No obstante, estas medidas, pese a ser bienintencionadas, no consiguieron frenar ni impedir el desencadenamiento y la propagación de los riesgos que las plataformas estaban generando ni las percepciones negativas que estaban consolidándose en la opinión pública. Las “Normas de la Comunidad” se redactaron de forma ambigua, imprecisa, confusa, opaca²³, y los sistemas internos de gestión de reclamaciones se presentaban en la práctica como inaccesibles y superficiales²⁴. Al final, su verdadera intención no era tanto proteger a los usuarios como mejorar la reputación y el negocio de las plataformas²⁵.

(ii) En segundo lugar, las instituciones europeas también comenzaron a dirigir su actuación hacia la neutralización de los riesgos de las grandes tecnológicas. En particular, la Estrategia del Mercado Único Digital de 2015²⁶ matizó su discurso en ese sentido, pues por primera vez en Europa, se prestó atención no solo a los beneficios, sino también a los peligros generados por los nuevos actores que comenzaban a dominar internet.

Con dicho fin, esta Estrategia incrementó la intervención legislativa en la Unión. Por una parte, se dictaron ciertos instrumentos de carácter no vinculante cuya pretensión era mejorar la transparencia de los procesos democráticos y reducir la polarización en la sociedad (p. ej. Código de conducta para la lucha contra la incitación legal al odio en internet 2016). Y, por otra parte, incluso se llegaron a aprobar normas sectoriales vinculantes, destacando los actos legales dictados en materia de contenido audiovisual, protección de datos, derechos de autor, contratación electrónica de consumo y contenido terrorista en línea.

Pese a ello, la Estrategia del Mercado Único de 2015, por el momento temporal en el que se dictó, seguía defendiendo un enfoque marcadamente económico. En consecuencia, aunque los riesgos generados por las plataformas no pasaron desapercibidos para la Unión, la

²³ Fasel, Mathieu y Sophie Weerts, Can Facebook’s community standards keep up with legal certainty? Content moderation governance under the pressure of the Digital Services Act, en: *Policy Internet*, 2024, p. 11.

²⁴ Gradoni, Lorenzo y Pietro Ortolani, Moderation Made in Europea. A Look into de Future of Social Media Content Moderation Litigation, en: *Verfassungsblog*, 2024, versión en línea accesible en: <https://sl1nk.com/9b3ajin2>

²⁵ Gillespie, *Custodians of the Internet*..., ob. cit., p. 6.

²⁶ Comunicación de la Comisión, de 6/05/2015, sobre Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, COM (2015) 192 final.

respuesta fue todavía limitada y el escenario legislativo seguía protagonizado por elementos propios del neoliberalismo digital.

(iii) Por último, frente a las deficientes e ineficaces medidas adoptadas por los prestadores de servicios digitales y por las instituciones de la Unión, ciertos Estados miembros decidieron tomar la iniciativa de manera separada. A este respecto, destacaron los casos paradigmáticos de Alemania²⁷, Francia²⁸ y Austria²⁹.

En definitiva, este contexto, marcado por un legislador ya consciente de que la normativa europea era incapaz de hacer frente a los riesgos sociales que generaban las plataformas en línea, así como por la fragmentación nacional que empezaba a suscitar la aprobación de leyes nacionales, condujo a la aprobación del Reglamento de Servicios Digitales, que derogó expresamente las normas nacionales mencionadas tras su entrada en funcionamiento (cdo. 9 RSD).

En línea con los riesgos indicados, la finalidad del instrumento es la siguientes (art. 1.1 RSD):

contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior de servicios intermedarios estableciendo normas armonizadas para crear un entorno en línea seguro, predecible y fiable que facilite la innovación y en el que se protejan efectivamente los derechos fundamentales amparados por la Carta, incluido el principio de protección de los consumidores.

Precisamente, a la luz de este precepto puede fácilmente observarse que esta nueva norma dejó de poner el foro exclusivamente en los objetivos de carácter económico (funcionamiento del mercado interior), para trasladarlo también a los de corte social (entorno en línea seguro y fiable y protección de los Derechos fundamentales). Con ello, su finalidad es contrarrestar todos aquellos riesgos que estaba evidenciando la economía de las plataformas.

II. El contexto legal actual del Reglamento de Servicios Digitales

Una vez examinadas las razones que justificaron la aprobación del Reglamento de Servicios Digitales, deviene imprescindible analizar el contexto en el que se inserta la norma en la actualidad para poder responder a la pregunta de investigación antes planteada y evaluar si, realmente, aquellas son suficientes para legitimar la aprobación del Reglamento de Servicios Digitales.

²⁷ En 2017 aprobó la NetzDG (Netzwerkdurchsetzungsgesetz) o “Ley para mejorar la ejecución de las normas en las redes sociales”: Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG), erlassen am 1. September 2017, verkündet im Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 61 vom 7. September 2017, Seite 3352, versión en línea accesible en: <https://sl1nk.com/tpls6it>

²⁸ Aprobó el 13/05/2020 un proyecto de ley (*Proposition de Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*), si bien cinco días más tarde, un grupo de 60 senadores impugnó el texto ante el Tribunal constitucional francés, que el 18 de junio de 2020 declaró la propuesta nula casi por entero al considerar que imponía medidas que limitaban la libertad de expresión de forma desproporcionada. Décision No. 2020-801 DC du 18 juin 2020, accesible en: <https://sl1nk.com/pn1badu>

²⁹ <https://11nq.com/pxgq1fo>

A. El rompecabezas normativo (digital) de la Unión

Tal y como se ha avanzado, aunque el RSD cubre una importante problemática de la economía digital, esta norma no se dictó en un contexto de neoliberalismo digital, sino de intervencionismo legislativo. Por consiguiente, ello significa que fue acompañada de un número significativo de nuevos instrumentos legislativos.

De modo particular, este planteamiento fue constatado por la agenda de la Comisión Europea para el periodo 2019-2024, como consecuencia de la cual se aprobó una significativa cantidad iniciativas legales. De hecho, el resultado fue un conglomerado de leyes o “rompecabezas normativo”³⁰ tan llamativo —aunque también criticado³¹— que permitió tildar a la Unión de “gigante” en la regulación digital³².

Dentro de ese conjunto normativo, se han dictado de forma paradigmática las conocidas como “leyes digitales europeas”, a las que pertenece el RSD. Es cierto que existe cierta controversia con relación a las normas específicas que integran este grupo, si bien en este caso, igual que la doctrina mayoritaria, lo emplearemos para referimos a los Reglamentos dictados por la Unión con relación a los contenidos y servicios digitales que, además, comparten rasgos comunes entre sí³³. En particular, estas normas son el Reglamento General de Protección de Datos, el Reglamento de Mercados Digitales, el Reglamento de Inteligencia Artificial, el Reglamento de Datos y el Reglamento de Gobernanza de Datos, además del Reglamento de Servicios Digitales.

Sin embargo, y más allá de estas leyes digitales europeas, la Comisión Europea puso de relieve en su Informe de 17 de noviembre de 2025, sobre la aplicación del artículo 33 del Reglamento (UE) 2022/2065 y la interacción de dicho Reglamento con otros actos jurídicos, que como mínimo existen hasta 54 actos legales europeos relacionados con el Reglamento de Servicios Digitales³⁴. De este modo, y a pesar de que no todos ellos constituyan “leyes digitales europeas”, no cabe duda de que las normas europeas que conforman la regulación digital actual

³⁰ Comunicación de la Comisión, de 19/02/2020, Configurar el futuro digital de Europa, COM (2020) 67 final, p. 3.

³¹ Barrio, Moisés Andrés, Las nuevas coordenadas del derecho digital europeo, en: *Diálogos jurídicos*, 2024, p. 24.

³² Christaki, Théodore, European Digital Sovereignty. Successfully Navigating Between the “Brussels Effect” and Europe’s Quest for Strategic Autonomy, en: *Multidisciplinary Institute on Artificial Intelligence/Grenoble Alpes Data Institute*, 2020, p. 1, versión en línea accesible en: <https://sl1nk.com/d4yp8tx>

³³ Gascón Marcén, Ana, El Reglamento general de protección de datos como modelo de las recientes propuestas de legislación digital europea, en: *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2023, Vol. 2, pp. 209-232, y Savin, Andrej, Designing EU digital laws, en: *Research handbook on EU Internet law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 63-79.

³⁴ Informe de la Comisión, de 17/11/2025, sobre la aplicación del artículo 33 del Reglamento (UE) 2022/2065 y la interacción de dicho Reglamento con otros actos jurídicos, COM (2025) 708 final: 6. Documento que, para más detalle, se acompaña del Commission Staff Working Document, 17/11/2025, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Article 33 of Regulation (EU) 2022/2065 and the interaction of that Regulation with other legal acts, SWD (2025) 368 final. Este informe podría haber tratado de facilitar la coordinación entre la aplicación del RSD y de otras leyes digitales europeas. Sin embargo, su tono es meramente declarativo, esto es, se limita a afirmar que el RSD está relacionado con otros actos de la Unión, que no solo se limitan a los mencionados en los arts. 2.3 y 2.4 RSD, con los que puede plantear problemas de coordinación. Sin embargo, no sugiere cómo resolverlos, y simplemente afirma que los tendrá en cuenta en la elaboración de instrumentos futuros.

ascienden a una cantidad más que significativa, lo cual puede acarrear problemas prácticos en términos de solapamientos, tal y como se pone de relieve a continuación.

B. La interrelación entre el RSD y otras normas del acervo europeo legislativo digital

La estrecha relación que mantiene el RSD con otros actos legales de la Unión podría dificultar la coordinación entre ellos y, a la postre, su correcta aplicación y ejecución. De hecho, se trata de un aspecto práctico que se intensifica debido al carácter horizontal del RSD, así como a la reciente y prolífica actividad del legislador europeo digital en el periodo 2019-2024.

Sobre este particular, en esta ocasión resulta inviable por razones de espacio detenernos en detallar la relación del RSD con cada una de las cincuenta y cuatro normas con las que, según la Comisión Europea, estaría relacionado. Ahora bien, en nuestra investigación resulta útil tratar *grosso modo* esta cuestión, para lo cual debe traerse a colación el art. 2.4 RSD, complementado por los cdos. 10 y 11 RSD, que intentan ofrecer instrucciones sobre la manera en que debe coordinarse la aplicación del RSD con otras normas de la Unión.

Es cierto que el art. 2.4 RSD no menciona ni por asomo todos los actos legales europeos con los que el RSD estaría relacionado. Sin embargo, sí permite dar una idea de cómo debe coordinarse la aplicación del instrumento analizado con el resto de las normas³⁵. En concreto, el tenor literal del art. 2.4 RSD establece lo siguiente:

El presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de las normas establecidas por otros actos jurídicos de la Unión que regulen otros aspectos de la prestación de servicios intermediarios en el mercado interior o que especifiquen y completen el presente Reglamento...

Según este, la manera de coordinar la aplicación del RSD con los actos legales relacionados —los mencione el art. 2.4 de modo expreso o no³⁶— es a través de la cláusula “sin

³⁵ Junto con el art. 2.4, el art. 2.3 RSD establece una cláusula de “no afectación”, confirmando que la aplicación del RSD no debe afectar a la aplicación de su antecedente directo, la Directiva de comercio electrónico, más allá de que derogue ciertos preceptos de la misma a través del art. 89 RSD (Wilman, Folkert, Saulius Lukas Kalāda y Paul-John Loewenthal, *The EU Digital Services Act*, Oxford, Oxford University Press, 2024, p. 23.).

³⁶ El art. 2.4 RSD tiene el siguiente tenor literal: 4. El presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de las normas establecidas por otros actos jurídicos de la Unión que regulen otros aspectos de la prestación de servicios intermediarios en el mercado interior o que especifiquen y completen el presente Reglamento, en particular los siguientes: a) la Directiva 2010/13/UE; b) el Derecho de la Unión en materia de derechos de autor y derechos afines; c) el Reglamento (UE) 2021/784; d) el Reglamento (UE) 2019/1148; e) el Reglamento (UE) 2019/1150; f) el Derecho de la Unión en materia de protección de los consumidores y seguridad de los productos, incluidos los Reglamentos (UE) 2017/2394 y (UE) 2019/1020 y las Directivas 2001/95/CE y 2013/11/UE; g) el Derecho de la Unión en materia de protección de datos personales, en particular el Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva 2002/58/CE; h) el Derecho de la Unión en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, en particular el Reglamento (UE) n.o 1215/2012, o cualquier acto jurídico de la Unión por el que se establecen las normas sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales; i) el Derecho de la Unión en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, en particular un Reglamento sobre las órdenes europeas de entrega y conservación de pruebas electrónicas a efectos de enjuiciamiento penal; j) una Directiva por la que se establecen normas amonizadas para la designación de representantes legales a efectos de recabar pruebas para procesos penales.

perjuicio de”. Una cláusula que, pese a ser empleada asiduamente por los instrumentos europeos también para coordinar su aplicación con otras normas³⁷, no cuenta con un significado nítido ni pacífico sobre su alcance y aplicación práctica. A este respecto, la doctrina mayoritaria, así como también la jurisprudencia del TJUE en ciertos ámbitos, han ofrecido un significado distinto de la cláusula según si las normas en cuestión solo están relacionadas, o por el contrario entran en conflicto porque llegan a solaparse. Ambas opciones se analizan a continuación.

1. La cláusula “sin perjuicio de” cuando no existe solapamiento

En este caso, las normas en juego, pese a ser complementarias, se pueden aplicar al mismo tiempo e independientemente la una de la otra, sin entrar en conflicto. En estas situaciones, que una norma —RSD— se aplique sin perjuicio de otra implica que no afecta a su aplicación³⁸. Normalmente, ello ocurre con aquellas normas que regulan aspectos distintos que el RSD de los servicios intermediarios, como las normas de Derecho Internacional privado, de derecho de la competencia, de derecho financiero, de derecho laboral, de protección de datos o de cooperación en materia penal³⁹.

Ejemplos de este supuesto lo constituyen la mayoría de las normas de consumo del art. 2.4.f) RSD, del RGPD (art. 2.4.g) RSD), las normas de Derecho Internacional privado (art. 2.4.h) RSD), u otras leyes digitales europeas no mencionadas por el art. 2.4, como el Reglamento de Gobernanza de Datos, el Reglamentos de Datos o el Reglamento de Mercados Digitales.

2. La cláusula “sin perjuicio de” cuando existe solapamiento

Por otra parte, la situación es más problemática cuando el acto legal europeo se solapa con el RSD, tal y como ocurre con aquellos instrumentos que persiguen categorías específicas de contenido ilícito en línea. En estos supuestos, tanto la Comisión Europea como la doctrina mayoritaria apuntan a la necesidad de interpretar la cláusula “sin perjuicio de” de forma equivalente al principio “*lex specialis derogat generalis*”⁴⁰, que se traería a colación para resolver el conflicto entre el RSD y otra norma, debiendo prevalecer una de ellas por ser más especial. En consecuencia, habría que analizar, caso por caso, cuál de ellas es la “especial”, pues se verá

Tal y como se puede apreciar, no menciona las 54 normas relacionadas con el contenido del RSD, sino solo algunas de ellas, pero no debe entenderse de modo exhaustivo, sino ejemplificativo.

³⁷ La cláusula es tan frecuente que la duda sobre su interpretación ha llegado al TJUE a propósito de una cuestión prejudicial que toma como base la Directiva 2001/29/CE: STJUE de 1/03/2017, en el asunto C-275/15, *ITV Broadcasting Limited y otros contra TVCatchup Limited y otros* (ECLI:EU:C:2017:144).

³⁸ Así lo interpreta el TJUE en la sentencia antedicha (STJUE de 1/03/2017, en el asunto C-275/15), y en otras como la STJUE de 16/07/2015, en el asunto C-580/13, *Coty Germany GmbH contra Stadsparkasse Magdeburg* (ECLI:EU:C:2015:485), ap. 25.

³⁹ Wilman, Kaláda y Loewenthal, *The EU Digital Services Act...*, ob. cit., pp. 24-25.

⁴⁰ Así lo explicitaba claramente la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15/12/2020, relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, COM (2020) 825 final: 6 y 22.

que esta condición no puede atribuirse siempre al acto legal europeo con el que el RSD colisiona⁴¹.

En esta sede, pueden mencionarse los siguientes ejemplos:

(i) La Directiva 2018/1808⁴², que ha sido la responsable de introducir modificaciones en la regulación con las que confluye el RSD. En particular, ha incorporado en la Directiva de servicios de comunicación audiovisual de 2010⁴³ un Capítulo IX bis, compuesto por los arts. 28 bis y 28 ter, dedicados en exclusiva a los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos y que les imponen obligaciones que pueden solaparse con algunas del RSD, como las relativas a la moderación de contenidos del art. 14 RSD, el mecanismo de notificación y acción del art. 16 RSD, o los sistemas internos de gestión de reclamaciones del art. 20 RSD.

Con respecto a cuál de las dos normas debe prevalecer, el borrador inicial del RSD consideraba que el solapamiento debe resolverse a favor del Reglamento, que en este caso debería concebirse como una *lex specialis*⁴⁴. No obstante, ni la doctrina ni los expertos consideran que la situación es pacífica y solicitan un informe que aclare la relación entre ambas normas⁴⁵.

(ii) Directiva 2019/790 de derechos de autor⁴⁶, que pretende adaptar la protección de los derechos de autor al ámbito digital. Con carácter general, la Directiva y el RSD se aplican cada una por su parte, sin que ello genere conflictos. No obstante, de modo más particular, hay que tener presente algunas excepciones, de entre las cuales hay una que ha suscitado especial interés doctrinal: la consignada en el art. 17 de la Directiva, que expresamente hace constar que, en aquellos supuestos, la exención de responsabilidad de la DCE no resulta aplicable. En este tipo de situaciones, la Directiva actuaría a modo de *lex specialis* con respecto al RSD⁴⁷.

Más allá de esta excepción —única y paradigmática— a la exención de responsabilidad del art. 6 RSD, igualmente la Directiva de derechos de autor impone a aquellos prestadores algunas obligaciones capaces de contrariar a las introducidas por el RSD, relacionadas con la transparencia (art. 19), el mecanismo de notificación y acción (art. 17.4.c)) o los mecanismos

⁴¹ Monjas González, Sonia, Relevancia del Reglamento de ley de servicios digitales para las autoridades reguladoras del audiovisual, en: *Plataformas digitales: regulación y competencia*, 2022, No. 925, p. 63.

⁴² Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14/11/2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual). *DO* No. L 303 de 28/11/2018.

⁴³ Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10/03/2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual). *DO* No. L 95 de 15/04/2010.

⁴⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15/12/2020, relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, COM (2020) 825 final: 6.

⁴⁵ Monjas González, Relevancia del Reglamento de ley de servicios digitales..., ob. cit., p. 63.

⁴⁶ Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17/04/2019, sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y por la que se modifican las Directivas 96/9/CE y 2001/29/CE. *DO* No. L 130 de 17/05/2019.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión, de 4/06/2021, Orientaciones sobre el artículo 17 de la Directiva 2019/790 sobre los derechos de autor en el mercado único digital, COM (2021) 288 final: 2.

de solución extrajudicial (art. 17.9), que pueden colisionar con las obligaciones de los arts. 15 y 24, 16 y 21 RSD, respectivamente.

Bajo el propósito de conocer cuál de los dos instrumentos en juego prevalece, habría de seguirse un estudio caso por caso en el que se profundice en el contenido de cada una de las obligaciones, debiendo prevalecer como *lex specialis* la más específica. Por ejemplo, el sistema de notificación y acción del art. 17.4.c) Directiva parece más detallado que el del art. 16 RSD y debería ser prioritario⁴⁸, pero en materia de órganos de solución extrajudicial es posible que la solución sea la contraria⁴⁹.

(iii) Otra norma cuya aplicación no debería verse afectada por el RSD es el Reglamento 2021/784, relativo a la lucha contra el contenido terrorista en línea (“TERREG”)⁵⁰. La estrecha relación entre ambas normas se deriva del hecho de que el TERREG aborda el contenido terrorista en línea, que constituye una categoría de contenido ilícito que se subsume dentro del contenido tratado por el RSD, dada su horizontalidad. El TERREG impone obligaciones similares a las de las obligaciones de transparencia de los arts. 14, 15 y 24.2 RSD, de los mecanismos de notificación y acción (art. 16 RSD), de la declaración de motivos (art. 17 RSD) o de los sistemas de solución extrajudicial (arts. 20 y 21 RSD), respectivamente.

Frente a estos solapamientos, se considera que las medidas exigidas por el TERREG son más completas, exigentes y garantistas que las entabladas por el RSD, de modo que aquellas deben prevalecer a modo de *lex specialis* sobre estas⁵¹. El RSD tan solo complementará la regulación, añadiéndose sus obligaciones a los supuestos no regulados por aquel instrumento⁵².

(iv) Otro ejemplo es el que representa el Reglamento 2019/1150 (“Reglamento P2B”), cuya finalidad principal es proteger a los comerciantes frente a los servicios de intermediación en línea y motores de búsqueda en línea en términos de equidad, transparencia y oportunidad⁵³. Con este propósito, el Reglamento impone ciertas obligaciones a dos tipos de sujetos: los servicios de intermediación en línea (art. 2.2 Reglamento P2B), que son prestadores de plataformas en línea que permiten los consumidores celebrar contratos a distancia con comerciantes en el sentido del RSD, así como a los motores de búsqueda, que también se ven afectados por el RSD (art. 3.j) RSD).

⁴⁸ Wilman, Kalāda y Loewenthal, *The EU Digital Services Act...*, ob. cit., p. 29.

⁴⁹ Pla Almendros, Rosa, *La solución extrajudicial de disputas transfronterizas en el Reglamento europeo de servicios digitales*, A Coruña, Colex, 2025, p. 195.

⁵⁰ Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29/04/2021, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea. DO núm. L 172 de 17/05/2021.

⁵¹ Wilman, Kalāda y Loewenthal, *The EU Digital Services Act...*, ob. cit., pp. 26-27, y de Franceschi, Alberto, *Digital Services Act*, en: *EU Digital Law. Article-by-article Commentary*, Baden-Baden, Nomos, 2ª ed., 2025, p. 702.

⁵² Nathani, Konstantina, Objectives, scope of application and relationship to other legal instruments, en: *New Digital Services Act. A practitioner's guide*, Oxford, Hart, 2024, p. 26.

⁵³ Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20/06/2019, sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea. DO No. L 186 de 11/07/2019.

Como siempre, el Reglamento P2B y el RSD se aplicarán en paralelo en todos aquellos preceptos que sean compatibles. Sin embargo, existen potenciales solapamientos que han de ser mencionados. A modo ilustrativo, el Reglamento P2B incluye obligaciones similares a los arts. 14, 17, 20 y 21 RSD, en sus arts. 3, 4, 11 y 12, respectivamente. Saber cuál de las dos normas debe calificarse como especial resulta evidentemente complicado, sobre todo teniendo en cuenta que el RSD asumió los mismos estándares de protección que el Reglamento P2B, aprobado mientras se empezaba a trabajar en el RSD y redactado por el mismo equipo⁵⁴.

No obstante, aunque sin entrar en detalle, sí se puede decir que las divergentes posiciones doctrinales ya resultan reveladoras sobre la complejidad del asunto: algunos defienden que el Reglamento P2B debería prevalecer como *lex specialis* —al menos en parte—⁵⁵, si bien a juicio de otros ello sería impráctico y perjudicaría al usuario⁵⁶.

En definitiva, estos ejemplos ilustran la especial complejidad que suscita el hecho de tener que coordinar el Reglamento de Servicios Digitales con otras normas con las que se relaciona y a las que, además, no siempre alude de modo expreso, lo cual dificulta todavía más la tarea.

III. Las consecuencias adversas derivadas de la difícil coordinación normativa

Tal y como se planteaba, tratar de coordinar el RSD con el resto de las normas digitales europeas relacionadas conlleva una enorme complejidad, y ello, puede suscitar dos tipos de problemas: primero, puede obstaculizar la actuación de los operadores jurídicos, usuarios digitales y autoridades de supervisión y, segundo, puede contribuir a la pérdida de la competitividad europea. A todos estos inconvenientes nos referimos a continuación.

A. Desde la perspectiva de los operadores jurídicos, los usuarios digitales y las autoridades de supervisión

Bajo este marco, los complejos solapamientos y la numerosa normativa, a la que algunos se han referido como “fragmentación horizontal”⁵⁷, resultan especialmente negativas para todos los actores involucrados por los siguientes motivos⁵⁸.

En primer lugar, los prestadores de servicios digitales han de enfrentarse a múltiples instrumentos legales al mismo tiempo. Necesitarán asesoramiento para descifrar cuáles de ellos

⁵⁴ Husovec, Martin, *Principles of the Digital Services Act*, Oxford, Oxford University Press, 2024, pp. 410-411.

⁵⁵ de Franceschi, *Digital Services Act...*, ob. cit., p. 702, respecto a los arts. 3, 7 y 10; Wilman, Kalāda y Loewenthal, *The EU Digital Services Act...*, ob. cit., p. 27, respecto a los arts. 3 y 5 y, en general, Husovec, *Principles of the Digital Services Act...*, ob. cit., p. 412.

⁵⁶ Nathaniel, *Objectives, scope of application and relationship to other legal instruments...*, ob. cit., p. 26.

⁵⁷ Wechsler, Andrea y Bosko Tripkovic, *Conclusions: Enforcement in Europe as a Market of Justice*, en: *The transformation of enforcement*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 387.

⁵⁸ de Gregorio, Giovanni y Simona Demková, *The Constitutional Right to an Effective Remedy in the Digital Age: A Perspective from Europe*, en: *CGSL Working Papers*, 2024, No. 3, p. 28.

les resultan de aplicación y para determinar, en caso de solapamiento, cuál debe prevalecer. Indudablemente, esta situación dificulta que las empresas puedan desarrollar su actividad económica en la Unión.

En segundo lugar, la situación de los usuarios digitales de la Unión tampoco es demasiado favorable. Aparentemente, las normas europeas les ofrecen múltiples mecanismos de impugnación que pretenden facilitar la tutela de sus derechos. Sin embargo, los remedios parecen ser demasiados, perjudicándoles en un doble sentido. Primero, porque no conocen todos los que tienen a su alcance, y segundo, porque ante una misma situación dudan sobre cuál de ellos activar.

Por último, el panorama también resulta hostil para las autoridades de supervisión, especialmente nacionales. A este respecto, debe mencionarse que cada una de las normas en liza presenta un régimen de aplicación y ejecución distinto, si bien la gran mayoría de los actos legales europeos confían su supervisión a las autoridades nacionales, que en cada caso reciben distintas denominaciones⁵⁹. Ante la obligación de designar a una por cada acto legal europeo, los Estados miembros tienen dos opciones: atribuir a un mismo organismo nacional la obligación de supervisar el cumplimiento de todas las regulaciones europeas, o distribuir la supervisión de estas entre distintos organismos nacionales.

En el primer caso, el organismo en cuestión podría enfrentarse a dificultades a la hora de coordinar la aplicación y ejecución de los distintos instrumentos. Asimismo, necesitaría conocimientos muy diversos⁶⁰, lo cual no siempre es factible. Por su parte, la obligación de supervisar un único instrumento europeo sería más sencilla de cumplir si se atribuyera uno a cada uno de los distintos organismos nacionales, si bien el inconveniente sería coordinarlos de forma adecuada.

B. Desde la perspectiva de la competitividad europea

La Unión ha comenzado un nuevo ciclo institucional para el quinquenio 2024-2029, que constituye la etapa actual. En este contexto, el Consejo Europeo aprobó el pasado junio de 2024 su Agenda Estratégica para este periodo⁶¹, y el siguiente mes la Comisión Europea emitió sus orientaciones políticas, con las que inició su segundo mandato consecutivo liderado por Ursula von der Leyen. Se trata de una serie de pautas que definen las siete prioridades que van

⁵⁹ A modo ilustrativo, el RSD confía su aplicación y ejecución pública a autoridades nacionales (coordinadores de servicios digitales) y a la Comisión, pero, por ejemplo, el RGPD no involucra a la Comisión, sino a autoridades nacionales distintas de los coordinadores de servicios digitales (autoridades de protección de datos), y lo mismo ocurre en materia de consumo, cuyas autoridades nacionales también son diferentes.

⁶⁰ Peukert, Alexander *et al.*, European Copyright Society – Comment on Copyright and the Digital Services Act Proposal, en: *IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2022), Vol. 3, p. 376.

⁶¹ Consejo Europeo, Agenda estratégica 2024-2029, versión en línea accesible en: <https://11nq.com/oi4t9lt>

a ocupar la agenda legislativa de los próximos cinco años⁶², y que han sido definidas en el Programa de trabajo de la Comisión para 2025⁶³.

Los mencionados instrumentos poseen una importancia destacada porque permiten inferir la percepción que poseen las instituciones europeas sobre su estrategia digital de la legislatura anterior. En este sentido, parece que estas se han percatado de que, aunque el destinatario principal de la mayoría de los actos legales sean las grandes plataformas en línea, aquellos también afectan de forma más o menos directa al resto del tejido empresarial. En consecuencia, el temor es que las obligaciones impuestas por el RSD y el resto de las normas concordantes puedan llegar a lastrar la economía europea.

En este sentido, cabe señalar cómo la Brújula de la Competitividad, promulgada por la Comisión Europea el pasado 29 de enero de 2025⁶⁴, admite que, en las últimas dos décadas, la región europea ha disfrutado de un ritmo de productividad menor que el de otras economías, razón por la que en estos momentos su objetivo principal es recuperar esa competitividad, también en materia de transición tecnológica⁶⁵. En la misma línea, la Agenda Estratégica del Consejo insiste en la necesidad de esforzarse por alcanzar los niveles de crecimiento, productividad e innovación de los principales competidores, fortaleciendo la soberanía tecnológica y el Mercado único (digital) europeo⁶⁶.

Así las cosas, la impresión de la Unión es que los instrumentos del quinquenio previo ya se habrían centrado suficiente en neutralizar los riesgos que se manifiestan en la esfera digital, incluso a costa de dejar de lado la vertiente económica, que es la que ahora se pretende fortalecer. En consecuencia, el legislador europeo seguirá durante estos años protegiendo los valores europeos —que constituyen “el principal activo de la UE”⁶⁷—, pero sin promulgar nuevos actos legales. En su lugar, pretende centrar su atención en la aplicación de las normas ya promulgadas en el quinquenio anterior, para así garantizar su cumplimiento y su eficacia.

En esta línea, las Orientaciones Políticas para este periodo explicitan la necesidad de seguir reforzando “la aplicación y el cumplimiento de las leyes digitales adoptadas en el último mandato”, entre las que incluye tanto el Reglamento de Servicios Digitales como el Reglamento de Mercados Digitales⁶⁸. Se apunta directamente a la necesidad de intensificar el cumplimiento de normas como el Reglamento de Servicios Digitales a fin de lograr mitigar

⁶² von der Leyen, Ursula, La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029, 1-39, versión en línea accesible en: <https://slnk.com/aphp1nj>

⁶³ Comunicación de la Comisión, de 11/02/2025, Programa de trabajo de la Comisión para 2025. Avanzar juntos: Una Unión más audaz, más sencilla y más rápida, COM (2025) 45 final.

⁶⁴ Comunicación de la Comisión, de 29/01/2025, Una Brújula para la Competitividad de la UE, COM (2025) 30 final.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 1.

⁶⁶ Consejo Europeo, Agenda estratégica 2024-2029. ..., cit., p. 6.

⁶⁷ Consejo Europeo, Agenda estratégica 2024-2029. ..., cit., p. 3.

⁶⁸ von der Leyen, La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029. ..., ob. cit., p. 11.

información manipulada o engañosa, lo cual resulta indispensable para proteger la democracia y valores europeos.

En conclusión, en la fase actual, el legislador europeo, en línea con las indicaciones del Informe elaborado por el exdirector del Banco Central Europeo, Mario Dragui el pasado septiembre de 2024⁶⁹, está centrando parte de sus esfuerzos en promover la competitividad y la innovación de la región europea. Con ello, las instituciones de la Unión estarían admitiendo que su regulación digital podría ser excesiva y estar lastrando su propia competitividad.

Conclusiones

Hasta ahora, la investigación ha permitido poner de relieve dos ideas fundamentales, aunque contradictorias: la necesidad de una ley digital europea, como es el Reglamento de Servicios Digitales, y el exceso de normativa digital europea, que puede dificultar el comportamiento de los operadores económicos y de los usuarios digitales, e incluso de las autoridades de supervisión normativa, además de empeorar la competitividad europea. En este contexto, surge una última pregunta final, y es si realmente el Reglamento de Servicios Digitales contaría con un papel relevante en medio de este panorama.

Pues bien, a este respecto debe admitirse que, de todas las leyes digitales europeas, el RSD sería la que está llamada a jugar un rol más significativo, pues podría modificar de manera más destacada el funcionamiento del entorno en línea⁷⁰. Asimismo, es una norma importante para eliminar la fragmentación nacional que estaban creando las normas nacionales en este sector, así como para dar respuesta a las exigencias sociales del momento.

Pero no solo eso, sino que, además, se ha criticado el Reglamento de Servicios Digitales incluso por no haber abordado ciertos riesgos singularmente significativos, relativos a la desinformación⁷¹, o a los sistemas de recomendación y los riesgos derivados⁷².

Por consiguiente, debe concluirse que, a pesar de que el acervo legislativo digital en la Unión sea considerable en la actualidad, el Reglamento de Servicios Digitales juega un rol totalmente indispensable en él. Las instituciones europeas deberían reducir la normativa al respecto y tratar de facilitar la coordinación entre ellas, pero una norma como la analizada resulta por entero imprescindible para garantizar un funcionamiento seguro y fiable del entorno en línea digital actual.

⁶⁹ Dragui, Mario, The future of European competitiveness: A Competitiveness strategy for Europe, en: *Publications Office of the European Union*, 2025. Accesible en: <https://sl1nk.com/gswhn9f>

⁷⁰ Cioffi, Kenney y Zysman, Platform power and regulatory politics: Polanyi for the twenty-first century..., ob. cit., p. 829.

⁷¹ Buiten, Miriam, Combating disinformation and ensuring diversity on online platforms: Goals and limits of EU platform regulation, *SSRN*, 2022, p. 19, versión en línea accesible en: <https://ssrn.com/abstract=4009079>

⁷² Ruohonen, Jukka, Mysterious and manipulative black boxes: A qualitative analysis of perceptions on recommender systems, en: *First Monday*, 2024, No. 6, p. 18.