

**INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS SERVICIOS DE INTERÉS  
GENERAL PRESTADOS POR PLATAFORMAS DIGITALES: DE LA  
CONFUSIÓN TERMINOLÓGICA AL MARCO JURÍDICO ENCARGADO DE  
GARANTIZAR UN ADECUADO EQUILIBRIO COMPETITIVO EN EL  
MERCADO**

**ADMINISTRATIVE INTERVENTION IN SERVICES OF GENERAL  
INTEREST PROVIDED BY DIGITAL PLATFORMS: FROM  
TERMINOLOGICAL CONFUSION TO THE LEGAL FRAMEWORK  
RESPONSIBLE FOR ENSURING AN ADEQUATE COMPETITIVE BALANCE  
IN THE MARKET**

**JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ AYUSO**

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo  
Coordinador Académico del Grado en Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Calle del Obispo Trejo, 2, 28040 Madrid (España)  
E-mail: [jfrodriguez@der.uned.es](mailto:jfrodriguez@der.uned.es)  
ORCID id: 0000-0003-4721-1465

**Resumen**

Las plataformas digitales, y los servicios en línea que proporcionan para posibilitar la interacción entre grupos diversos en mercados multilaterales, protagonizan, hoy en día, una multiplicación exponencial de los tradicionales efectos, directos e indirectos, propiciados por las tradicionales industrias en red. El empleo de algoritmos (y, con ello, de técnicas como el *Big Data*, la Inteligencia Artificial o el *Machine Learning*) para presidir esta intermediación les otorga, además, una significativa eficiencia, repercusión y condicionamiento en el mercado; ello requiere de la extensión, por parte de las Administraciones Públicas, de las técnicas de intervención propias de la regulación económica, a fin de competir en pie de igualdad con aquellos sectores, como las telecomunicaciones, la energía o el transporte, sobre los que se integran y que habitualmente están sometidos a una mayor presión normativa que lastra su

desenvolvimiento, ya de por sí mermado por la sustitución y/o plataformización que, en ellos, ejercen los nuevos superintermediarios. A lo largo del presente trabajo, se disecciona el papel de los nuevos protagonistas de la economía digital, aludiendo, en primera instancia, a la naturaleza jurídica de los servicios prestados por estas plataformas, para, seguidamente, incidir en el papel que las Administraciones Públicas ostentan para, en pro del interés general, conseguir mercados disputables y leales, concluyendo con la exposición del, no siempre claro, marco jurídico aplicable en aras de garantizar una mayor igualdad entre los prestadores intermediadores y las industrias en red intermediadas.

### **Palabras clave**

plataformas digitales; servicios de la sociedad de la información; actividad administrativa de regulación; Administraciones Públicas; interés general

### **Summary**

Digital platforms, and the online services they provide to enable interaction between diverse groups in multilateral markets, are nowadays the protagonists of an exponential multiplication of the traditional direct and indirect effects of traditional network industries. The use of algorithms (and thus techniques such as Big Data, Artificial Intelligence or Machine Learning) to govern this intermediation also gives them significant efficiency, impact and conditioning in the market; This requires the extension, on the part of Public Administrations, of the intervention techniques inherent to economic regulation, in order to compete on an equal footing with those sectors, such as telecommunications, energy or transport, over which they are integrated and which are usually subject to greater regulatory pressure that hampers their development, already diminished by the substitution and/or platforming that the new super intermediaries exert on them. Throughout this paper, the role of the new players in the digital economy is dissected, firstly, by alluding to the legal nature of the services provided by these platforms, and then, to the role that Public Administrations play in order to achieve fair and fair markets in the general interest, concluding with an exposition of the, not always clear, legal framework applicable in order to guarantee greater equality between intermediary providers and the network industries that are intermediated.

### **Keywords**

digital platforms; information society services; administrative regulatory activity; public administrations; general interest.

**SUMARIO** - I. INTRODUCCIÓN. II. EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL PRESTADOS POR PLATAFORMAS DIGITALES. 2.1. Las plataformas digitales como los nuevos actores que controlan el mercado de las industrias con efectos en red. 2.2. La actividad administrativa de regulación de servicios digitales en mercados multilaterales. III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS INTERMEDIADORES DE INTERÉS GENERAL PRESTADOS POR PLATAFORMAS DIGITALES. 3.1. Normativa común a todas las plataformas digitales. 3.2. Regulación específica de concretos servicios básicos de plataforma. IV. CONCLUSIONES. V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Pese a la confusión terminológica existente (ya apuntada por la doctrina<sup>1</sup>) como resultado de la evolución de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación, podemos asimilar, en términos generales, las expresiones “servicios”, “servicios digitales”, “servicios en línea” o “servicios prestados a través de Internet” a la de “servicios de la sociedad de la información”. Así, más allá de que los propios textos legales<sup>2</sup> incurran, a menudo, en el empleo indiscriminado o sin rigor de todas ellas, lo

---

<sup>1</sup> VIDA FERNÁNDEZ, J., “Una aproximación al régimen jurídico de los servicios digitales: estructura y sistemática del marco jurídico de los servicios prestados en línea”, en *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, núm. 8, 2021, p. 5.

<sup>2</sup> Tal es el caso, verbigracia, del artículo 4.5) de la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión [Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) L 194/1, de 19 de julio de 2016], que, al definir qué se entiende por “servicio digital”, efectúa una remisión al concepto de “servicio” (que, a su vez, se identifica con el de “servicio de la sociedad de la información”) recogido en el artículo 1.1.b) de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015 por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DOUE L 241/1, de 17 de septiembre de 2015); Directiva, esta última, que deroga la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas [Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) L 204/37, de 21 de julio de 1998], que era el texto que recogía, desde un primer momento y en los mismos términos, la definición de servicios de la sociedad de la información (artículo 1.2), tras la modificación operada por la, también a la postre derogada, Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y

cierto es que podemos (y debemos) agruparlas bajo una misma categoría, que las define como cualquier servicio que reúna, cumulativamente, cuatro requisitos básicos, a saber: ser prestado normalmente a cambio de una remuneración (o, lo que es lo mismo, a cambio de una contraprestación económica), a distancia (es decir, sin la presencia, física y simultánea, de las partes), por vía electrónica (que exige el empleo de equipos electrónicos para tratar y almacenar la información) y previa petición individual del destinatario de dicho servicio (excluyendo, en consecuencia, aquellos prestados sin mediar solicitud alguna)<sup>3</sup>.

Dentro de esta categoría general, existe una subcategoría, integrada por los conocidos como servicios intermediarios de la sociedad de la información, así denominados por tener una finalidad instrumental, al servir o facilitar la prestación de otros servicios. Entre estos servicios intermediarios se han incluido, por excelencia y desde su origen, los siguientes: servicios relativos a la provisión de acceso a Internet (*Internet service providers*); servicios que posibilitan la transmisión de datos por redes de telecomunicaciones (*mere conduit* o *routing*); servicios relativos a la realización de copia temporal de las páginas de Internet solicitadas por los usuarios (*proxy caching* o “memoria tampón”); servicios que permiten el alojamiento, en los propios servidores, de datos, aplicaciones o servicios suministrados por otros (*hosting*) y servicios que proveen instrumentos de búsqueda, acceso y recopilación de datos o enlaces a otros sitios de Internet (*searching and linking*).

---

del Consejo, de 20 de julio de 1998, que modifica la Directiva 98/34/CE por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DOCE L 217/18, de 5 de agosto de 1998). Más problemática, por tendente al equívoco, es, en cambio, la práctica iniciada con la Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales (DOUE L 136/1, de 22 de mayo de 2019), que introduce una definición de “servicio digital” que, aun con puntos de conexión, resulta ciertamente más específica y con un enfoque distinto.

<sup>3</sup> La Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000 relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, conocida como Directiva sobre el comercio electrónico o DCE (DOCE L 178/1, de 17 de julio de 2000) establece, por primera vez, un régimen jurídico para este tipo de servicios. Se transpone al ordenamiento jurídico español merced a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (LSSICE, Boletín Oficial del Estado -BOE- núm. 166, de 12 de julio de 2002).

Pues bien, todos los servicios prestados por las plataformas digitales presentan una vocación intermediadora, en consonancia con el papel central que ejercen dentro de los mercados en los que operan. Esto significa que, pese a los supuestos de integración vertical que motivan que, en algunos casos, asuman la prestación directa en competencia con los usuarios finales que operan bajo sus servicios, las plataformas digitales ponen en contacto a los lados que integran el mercado multilateral, facilitando la interacción entre ellos.

Por este motivo, los servicios prestados por las principales plataformas digitales serían, en términos generales, servicios de la sociedad de la información en los que el prestador del servicio básico de plataforma y el prestador del servicio subyacente son distintos y donde la normativa que regula el canal virtual que posibilita la intermediación resulta complementaria de aquella otra que disciplina el modo de prestar el servicio una vez perfeccionada, en su caso, la transacción entre quienes integran el ecosistema. No sucedería así, en cambio, con aquellas otras plataformas que, por entenderse que prestan también el servicio principal, asumirían la condición de prestadores del servicio global, aunándose, en este caso, la normativa aplicable en aquella, especialmente restrictiva, que suprime el principio de libre prestación (que inspira, por excelencia, la actuación de los prestadores de servicios de la sociedad de la información<sup>4</sup>) y, tanto más, está sujeta a autorizaciones administrativas ciertamente más restrictivas.

## **II. EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL PRESTADOS POR PLATAFORMAS DIGITALES**

### *2.1. Las plataformas digitales como los nuevos actores que controlan el mercado de las industrias con efectos en red*

Asistimos, por tanto, a la aparición de los servicios implementados por las conocidas como “plataformas digitales”, que, igualmente, podríamos denominar como “prestadores de servicios de la sociedad de la información” o como “proveedores de servicios de

---

<sup>4</sup> Véase la aportación que, sobre este punto, realiza HACKER, P., “Uberpop, uberblack, and the regulation of digital platforms after the asociación profesional Elite Taxi judgment of the CJEU”, en *European review of contract law*, núm. 14, 2018, p. 82.

intermediación en línea”. Atendiendo a su naturaleza jurídica y a la categoría general a la que pertenecen, estas plataformas podrían ser descritas, sencillamente, como aquellas estructuras cuya actividad es ejercida por personas, físicas o jurídicas, que suministran un servicio de la sociedad de la información, en los términos antes indicados [artículo 2.b) DCE y letra c) del Anexo de la LSSICE].

En definitiva, estaríamos en presencia de estructuras que, aprovechando las bondades que brinda la nueva realidad virtual, posibilitan la interacción (puntual, periódica o permanente) entre todos aquellos grupos que, individual o colectivamente, se integran en mercados, bilaterales o multilaterales, caracterizados por la relevancia de los efectos de red que generan<sup>5</sup> y en los que un tercero, la plataforma digital, asume la función de intermediar, distribuyendo los beneficios generados por todos y entre todos mediante la fijación de los precios y demás condiciones fundamentales del servicio<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Existen efectos de red cuando el valor de determinados bienes o servicios se hace depender del volumen de personas que disfrutan de ellos. Estos efectos pueden ser directos (cuando el incremento del número de usuarios de un único grupo genera un incremento del valor del mercado en el que se insertan), indirectos (cuando el valor aumenta como consecuencia de la incorporación de un nuevo usuario de un grupo distinto, motivo por el que, en ellos, se precisan dos -mercados bilaterales- o más -mercados multilaterales- grupos de usuarios) o algorítmicos (que, mediante técnicas de *Big data*, tratan cantidades masivas de datos -personales y no personales-, mejorándose a sí mismos -gracias a la Inteligencia Artificial- con cada interacción para ser más predictivos -*machine learning*- y lograr, de este modo, potenciar la generación de los dos efectos anteriores, desempeñando un rol esencial en la interacción de los diferentes grupos que confluyen en la plataforma digital e identificando las complementariedades más eficientes, a fin de propiciar la entrada de nuevos usuarios y maximizar los beneficios globales). Al respecto, *vid.* ARROYO BARRIGÜETE, J. L./LÓPEZ SÁNCHEZ, J. I./PÉREZ PRADO, J. M./PASSÁS OGALLAR, J., “Competencia en mercados sujetos a efectos de red”, en *Comunicaciones en propiedad industrial y Derecho de la competencia*, núm. 38, 2005, pp. 73-89; HUERGO LORA, A. J., “Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo”, en HUERGO LORA, A. J. (Dir.), *La regulación de los algoritmos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 23-87; RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., “Control de la identidad de los ciudadanos en el acceso a servicios públicos: la administración electrónica y la defensa de la privacidad”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm., 57, 2021, pp. 3-10; RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., “La figura del *Data Protection Officer* en la contratación pública en España”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2021, pp. 313; RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., “The provision by public authorities of safe environments for particularly sensitive citizen interaction: the situation at the European level”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 26, 2021, p. 290.

<sup>6</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy*, CE, 2015 [Fecha de consulta:

Ahora bien, el dilatado intervalo que ha transcurrido desde la aparición de la normativa sobre servicios de la sociedad de la información y hasta el momento presente ha llevado a constatar que las plataformas digitales, lejos de limitarse a almacenar información a disposición de los usuarios, se han convertido en verdaderos superintermediarios que seleccionan, ordenan y recomiendan de forma activa tal información con el fin de maximizar su intermediación y optimizar la satisfacción de todos los lados del mercado, haciendo un tratamiento masivo, inteligente y automatizado de los datos (personales y no personales) mediante el empleo de algoritmos y sistemas de Inteligencia Artificial. Fruto de esta evolución, las plataformas digitales actuales, siguiendo la terminología empleada por la DCE, ya no sólo prestan servicios intermediarios de la sociedad de la información, sino que han pasado a prestar servicios intermediarios de la sociedad de la información de intermediación. El matiz no es, en nada, irrelevante, ya que esa intermediación, activa y no simplemente instrumental (tanto más, esa superintermediación, en los términos expuestos), es la que les ha atribuido el papel central en estos mercados multilaterales y les ha exigido perfeccionar su labor de coordinación para conseguir, no sólo dotar de verdadera utilidad al servicio, sino posibilitar que la satisfacción de los usuarios sea suficiente como para permitir su viabilidad, innovación y mejora constantes a lo largo del tiempo y en beneficio de todos ellos.

Por lo demás, es posible la convergencia de unas plataformas digitales sobre otras, por medio de la yuxtaposición de servicios de la sociedad de la información que, normalmente, funcionan de forma coherente y complementaria para proporcionar un servicio más completo al destinatario, pudiendo llegar, dependiendo de la naturaleza del servicio, a virtualizar todo el proceso<sup>7</sup>. Qué plataforma ejerza de intermediaria de las

---

21 de septiembre de 2022]; MONTERO PASCUAL, J. J./FINGER, M., *La regulación de las nuevas industrias en red: plataformas digitales en las comunicaciones, transportes y energía*, 1.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 38-41.

<sup>7</sup> A su vez, podemos hablar de plataformas digitales transaccionales, no transaccionales y de innovación. Las primeras implican una mayor interacción de los diferentes grupos o lados que se integran dentro de la plataforma, que, no sólo celebran contratos con el intermediario digital, sino también entre sí. Las segundas, a diferencia de las primeras, no alcanzan tal grado de relación, por lo que la transacción se produce, únicamente, entre cada uno de los grupos y la plataforma digital. Por último, las terceras aportan un elemento de valor adicional, al suministrar herramientas tecnológicas comunes para que terceros puedan desarrollar bienes o servicios de manera complementaria. Respecto de esta clasificación, *vid.*

demás dependerá de la naturaleza del servicio, de la capacidad que tenga de aglutinar usuarios a cada uno de los lados y, en definitiva, de las externalidades de red de todo tipo que consiga generar<sup>8</sup>.

## 2.2. *La actividad administrativa de regulación de servicios digitales en mercados multilaterales*

El control de la actividad de las industrias en red quedó reservado tradicionalmente al Estado (*publicatio*), al amparo del artículo 128 de la Constitución Española<sup>9</sup>. Ello permitía a las Administraciones Públicas elegir entre la gestión directa (el caso paradigmático es el de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A.) o indirecta del servicio (véase Telefónica, S.A.), facultándolas a imponer a los concesionarios las reglas de funcionamiento para poder prestar servicios de naturaleza pública.

Posteriormente, el tránsito desde los modelos públicos monopolísticos existentes hacia otros regidos por la competencia (en aras de conseguir una mayor eficiencia y una protección más adecuada de los ciudadanos y de las empresas) se erigió sobre la base de la declaración de servicios de interés económico general<sup>10</sup> y supuso una transformación radical del papel de los organismos públicos, en cuanto guardianes de este equilibrio, en la gestión de estas industrias en red. Más concretamente, originó la conversión (impulsados por el proceso liberalizador<sup>11</sup> europeo iniciado en la década de los ochenta)

---

FILISTRUCCHI, L./GERADIN, D./VAN DAMME, E./KEUNEN, S./WILEUR, J., *Mergers in Two-Sided Markets - A Report to the NMA*, 1.ª ed., Tilburg, Tilburg University, 2020, pp. 15-16.

<sup>8</sup> Así lo pone de manifiesto JIMÉNEZ SERRANÍA, V., “Los ‘mercados’ de las plataformas digitales de economía colaborativa: ¿Es realmente necesaria una redefinición del concepto de mercado de referencia?”, en MARTÍNEZ NADAL, A. (Dir.), *Plataformas digitales: aspectos jurídicos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, p. 137, cuando sostiene que la capacidad de la plataforma digital de atraer usuarios depende de la cantidad que ya exista de usuarios o de la previsión de usuarios que, a juicio de estos potenciales intervinientes, pueda llegar a existir.

<sup>9</sup> BOE número 311, de 29 de diciembre de 1978.

<sup>10</sup> Por servicios de interés económico general solemos referirnos a aquellos de naturaleza económica sobre los que se imponen obligaciones concretas de servicio público, atendiendo a criterios de interés general [Libro verde sobre los servicios de interés general (COM(2003) 270 final)].

<sup>11</sup> La liberalización puede ser concebida como «[...] el proceso de sustitución del protagonismo público en la gestión de un sector por el protagonismo del sector privado y en concreto de los mecanismos de la

hacia nuevos instrumentos de control, donde destaca la conocida como “actividad administrativa de regulación” o “regulación económica”, entendida como «[...] la actividad de la Administración consistente en el control continuo de un mercado mediante la imposición a sus operadores de obligaciones jurídicas proporcionales a misiones de interés general objetivamente determinadas, según la valoración que en un ámbito de extraordinaria discrecionalidad<sup>12</sup> realiza la Administración»<sup>13</sup>.

Esta intervención pública económica (que se caracteriza por ser indirecta, subsidiaria, complementaria a la dinámica del mercado, proporcional y en constante evolución)<sup>14</sup> se ejerce por parte de Administraciones independientes, al objeto de separar funcional y estructuralmente al prestador del servicio de interés general (incluso, cuando es otra Administración Pública) y al regulador. Su regulación básica aparece recogida en los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>15</sup>.

Como hemos podido observar, las plataformas digitales surgen y se consolidan merced al impulso y expansión de Internet<sup>16</sup>. Es la Red de redes la que ha propiciado, en esencia, la interacción masiva de usuarios, que, ahora, disponen de más alternativas o posibilidades de elección (en el lado de la demanda) y de unos mayores niveles de

---

competencia en el mercado» (MONTERO PASCUAL, J. J., *Regulación económica: la actividad administrativa de regulación de los mercados*, 4.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 172).

<sup>12</sup> Que alude, a su vez, a la «[...] remisión parcial, de acuerdo con los límites constitucionalmente establecidos al respecto, que el Poder Legislativo hace a la Administración Pública para que esta contribuya al paulatino proceso de determinación del interés general a partir de la ponderación de los intereses particulares y colectivos en presencia» [MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2000, p. 252].

<sup>13</sup> MONTERO PASCUAL, J. J., *Regulación económica: la actividad administrativa de regulación de los mercados*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>14</sup> ARIÑO ORTIZ, G./LÓPEZ DE CASTRO, L., *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, 3.ª ed., Granada, Comares, 2004, p. 13.

<sup>15</sup> BOE número 236, de 2 de octubre de 2015.

<sup>16</sup> No obstante, las plataformas, en cuanto entes coordinadores de mercados integrados por múltiples grupos de usuarios, ya existían antes de la aparición de Internet.

eficiencia (en el lado de la oferta), por medio de la reorganización de unos activos que antes estaban fragmentados o deficientemente organizados.

Sin embargo, no todo son ventajas, al menos no para todos. La tendencia a la concentración (efecto inherente a las plataformas en línea para alcanzar el mayor volumen de efectos en red, en los que basan su funcionamiento) conlleva, irremediablemente, un deterioro de los actores tradicionales. Este fenómeno, fuertemente disruptor, ha sido especialmente sensible con las tradicionales industrias en red (energía, transporte y telecomunicaciones), si bien no siempre se ha proyectado de la misma manera, pues, dependiendo del sector y de las características del bien o servicio intermediado, ha hecho que podamos hablar de dos posibles consecuencias, harto diversas<sup>17</sup>:

De un lado, la sustitución de los prestadores tradicionales y/o de sus productos o servicios, creando una alternativa digital más atractiva para el consumidor<sup>18</sup> o usuario (es el caso del servicio de correos).

De otro, su plataformización, que, por contraposición al anterior, no conlleva (al menos inicialmente) la desaparición de los actores intermediados, cuya intervención sigue siendo necesaria por cuanto, con frecuencia, poseen las infraestructuras que posibilitan el suministro del bien o la prestación del servicio. Se incluyen, aquí, los ejemplos paradigmáticos de los operadores de telecomunicaciones o del transporte colectivo urbano.

En estos últimos casos, las plataformas digitales se sirven de ellos para, situándose por encima<sup>19</sup>, en la capa de datos, coordinarlos y propiciar un mayor valor de mercado en

---

<sup>17</sup> MONTERO PASCUAL, J. J./FINGER, M., *La regulación de las nuevas industrias en red: plataformas digitales en las comunicaciones, transportes y energía*, op. cit., pp. 67-84.

<sup>18</sup> CHAPARRO MATAMOROS, P., “La responsabilidad de los prestadores de servicios de la sociedad de la información”, en VÁZQUEZ DE CASTRO, L. M. (Dir.), *Internet y los derechos de la personalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 99-142; GONZÁLEZ DE ALAIZA CARDONA, J. J., “La responsabilidad civil de los prestadores de servicios intermediarios de la sociedad de la información”, en ORTI VALLEJO, A. (Dir.), *La responsabilidad civil por daños causados por servicios defectuosos: estudio de la responsabilidad civil por servicios susceptibles de provocar daños a la salud y seguridad de las personas*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 1115-1168; RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., *Ámbito contractual de la firma electrónica*, 1.ª ed., Barcelona, Bosch, 2018, pp. 73-74.

<sup>19</sup> De ahí la denominación anglosajona “Over The Top (OTT)”, tradicionalmente anudada al sector de las telecomunicaciones, que alude a aquellos «[...] servicios de todo tipo que se ofertan sobre Internet, sin

forma de mayores efectos de red. Esta práctica suele conducir, además, a la homogeneización en el lado de la oferta y puede suponer el tránsito hacia una posterior sustitución, cuando el proveedor en línea empieza a competir con los actores tradicionales (progresivamente debilitados en su poder de mercado), amparándose, a menudo, en el desarrollo de prácticas (como la competencia desleal o el *self-preferencing*) que, de forma aguda, merman o discriminan la capacidad competitiva de aquellos.

Por todo ello, se dice que las plataformas en línea son, en realidad, superintermediarios, habida cuenta de que, en muchos de los casos, su posición escapa de la mera intermediación para acabar condicionando la misma prestación del servicio o, cuando menos, las condiciones básicas en las que son ofertados por los operadores clásicos intermediados<sup>20</sup>. Asimismo, son agrupadas bajo el término de “nuevas industrias en red”, cuando recaen y ejercen su influencia, gracias al empleo de la tecnología, sobre infraestructuras que conectan diferentes puntos en el espacio, estructurando los activos como una red.

Así las cosas, y constatado el hecho de que las plataformas en línea presentan una relación vertical con las industrias en red tradicionales, que padecen una, más que evidente, desigualdad frente a aquellas, resulta primordial el desarrollo de nuevos instrumentos regulatorios de naturaleza administrativa. Sólo entonces será posible

---

mediar control alguno ni gestión específica por parte de los operadores de red. Por tanto, son servicios que requieren que el usuario final disponga de una conexión a Internet. Se contraponen a los servicios IP que prestan y gestionan los operadores usando canales distintos, y, normalmente, con una calidad garantizada» -COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Caracterización del uso de algunos servicios Over The Top en España (comunicaciones electrónicas y servicios audiovisuales)*, CNMC, 2014 [Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2022]-.

<sup>20</sup> La superintermediación viene determinada, así, por elementos como la escala, la automatización, la estandarización o, en definitiva, la capacidad con la que cuentan estas plataformas para dar forma al mercado, dirigiendo a los consumidores hacia un oferente, producto o servicio específico y no a otro [MONTERO PASCUAL, J. J./FINGER, M., *The rise of the new network industries*, 1.ª ed., Londres, Routledge, 2021, pp. 250-251]. Este poder es el que ha motivado que, en una suerte de regulación asimétrica, surjan, además de modificaciones normativas tendentes a conseguir una igualdad entre los actores tradicionales y las nuevas industrias en red, nuevos proyectos legislativos orientados específicamente a disciplinar el comportamiento de estos “gatekeepers” o “guardianes de acceso” y, más concretamente, la capacidad con la que cuentan a la hora de imponer sus reglas (en términos de exclusividad, interoperabilidad, acceso, separación o comportamiento abusivo).

cohonestar los beneficios que se originan merced a una masiva explotación de los efectos de red (directos, indirectos y algorítmicos, ya vistos) con las bondades propias de la competencia, creando una mayor transparencia, una mejor protección de los derechos de los usuarios (finales y profesionales) y, en definitiva, una más elevada satisfacción de los objetivos de servicio público y de interés general de la sociedad en su conjunto.

Habitualmente, sectores como el energético, el de las comunicaciones o el del transporte, han ostentado un interés general que ha motivado el surgimiento de abundante regulación administrativa en aras de la consecución de objetivos de interés público, como la universalidad de la prestación, el pluralismo, la libertad de expresión o la asequibilidad de los precios y de los servicios. Empero, cuando la intervención de las Administraciones Públicas se centra en las plataformas digitales y en la incidencia que aquellas ejercen sobre las industrias en red tradicionales, los objetivos de servicio público han de ser distintos y complementarios.

En este sentido, dos son los principios que imperan en la nueva intervención administrativa de regulación de los mercados digitales cuando se materializa la interconexión entre estos prestadores superintermediarios y los usuarios intermediados que con ellos rivalizan o que en ellos desarrollan su actividad, dependiendo del caso. Hacemos referencia:

Por un lado, al principio de disputabilidad o contestabilidad, que, circunscribiéndose, en lo que aquí respecta, al escenario en el que se desenvuelven las plataformas digitales, incide, *ad extra*, en las posibilidades reales que cada uno de estos prestadores ostenta para superponerse, en un concreto ecosistema, a cualquier impedimento que entorpezca u obstruya su acceso, en una fase inicial, o su crecimiento, a posteriori. De este modo, será capaz de pugnar con el resto por cuotas de mercado sobre la única base de su aptitud y capacidad y de la calidad de la labor de interacción prestada, agrandando, merced a lo anterior, la mejora en el mercado en su conjunto, la plasmación de un entorno profesional satisfactorio, la calidad de la actividad de las plataformas globalmente consideradas y el abanico de opciones de entre las cuales los consumidores podrán elegir, incidiendo, todo lo anterior, en un avance para el interés económico general de los servicios en red<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> LÓPEZ JURADO, F. B., “Técnicas específicas de los servicios en red”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Derecho de la regulación económica: fundamentos e instituciones de la regulación*, Madrid, Iustel, 2009, p. 761. La teoría económica de los mercados disputables fue introducida por BAUMOL,

Por otro lado, al principio de lealtad o de equidad, que se centra, en este caso, en los vínculos que surgen, *ad intra*, entre las plataformas digitales y las industrias en red tradicionales. Al respecto, se persigue imprimir más elevadas dosis de igualdad entre las partes, reduciendo los desequilibrios entre los derechos y las obligaciones de cada una de ellas e impidiendo, al mismo tiempo, actuaciones que motivan una, más que criticable, ventaja a aquellos que poseen una mayor capacidad para conseguirla.

Amén de lo anterior, en el supuesto en el que, no sólo tiene lugar este escenario motivado por la actuación de los prestadores de intermediación, sino que ello se traduce en el incremento de la preponderancia económica de concretas plataformas, capaces de controlar ecosistemas íntegros del sector digital en el que intervienen, de desarrollar actividades que inciden fuertemente en el interés general y de impedir o dificultar, estructuralmente, la contestabilidad del mercado, gracias a su enorme influjo en el mercado interior y a su posicionamiento, afianzado y duradero, real, actual o futuro; cuando esto desemboca en perniciosos desequilibrios por lo que respecta a la capacidad de negociación de las partes y conduce a un empeoramiento de los intereses de la colectividad, en ese caso, las técnicas de intervención administrativa deberían estar dirigidas a que estas plataformas integradas verticalmente sean designadas como *gatekeepers* o, lo que es lo mismo, como guardianes de acceso, atendiendo (de ahí el término) a su capacidad para ejercer de barrera, es decir, de imponer obstáculos para que

---

W./PANZAE, J./WILLIG, R., *Contestable markets and the theory of industry structure*, San Diego, Harcourt College Pub, 1982, p. 5, quienes conciben un mercado perfectamente contestable como aquel que posibilita la accesibilidad a virtuales competidores, de forma tal que estos puedan, sin limitación posible, satisfacer las demandas que arroja el mercado y emplear, para ello, idénticas técnicas de producción que ya obran en poder de aquellos ya establecidos. En la misma línea, la autoridad de competencia española confirmó que la disputabilidad es «[...] una cualidad del mercado que hace referencia a la facilidad de entrada y salida en el mismo. Así, se dice de un mercado que es perfectamente contestable, cuando reúne en grado sumo las condiciones siguientes: 1) No existen barreras de entrada ni barreras de salida. 2) Todas las empresas tienen acceso a la misma tecnología de producción, tanto las empresas implantadas como las potenciales entrantes. 3) La información sobre precios es completa y está disponible para todos los consumidores y todas las empresas. 4) Se puede entrar en el mercado y salir del mismo antes de que las empresas que operen en él puedan ajustar sus precios. La contestabilidad de un mercado será mayor o menor, según sean más o menos próximas a las citadas condiciones ideales, las condiciones reales respectivas que se den en el mismo» [TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, Expediente de concentración económica 33/98, Havas/Grupo Anaya (NV-145 del Servicio de Defensa de la Competencia)].

las industrias en red intermediadas puedan conectar, en cuanto usuarios profesionales, con grandes cantidades de usuarios finales en el interior del espacio comunitario y en los mercados, antes citados, más variados.

Fruto de esta preocupación, y constatada la necesidad de crear un marco jurídico armonizado que evite la fragmentación normativa dentro de la Unión Europea y garantice el correcto funcionamiento de dicho mercado interior, surge, recientemente, un paquete normativo dirigido a disciplinar la actividad de las plataformas en el sector digital. Este paquete, que forma parte del denominado *The Digital Services Act package*, está compuesto por dos instrumentos:

En primer lugar, 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 (en lo sucesivo, Reglamento de Mercados Digitales o, como es comúnmente conocido, DMA, acrónimo que hace referencia a su denominación en inglés *Digital Markets Act*)<sup>22</sup>, que será presumiblemente aplicable a grandes tecnológicas (estamos pensando en Amazon, Airbnb, Google, Facebook, YouTube, WhatsApp, Apple o Microsoft), capaces, con su papel preeminente en el/los mercado/s en que intervienen, de limitar el desarrollo de empresas digitales innovadoras en condiciones altamente competitivas<sup>23</sup>. Este texto legal disciplina cuestiones no suficientemente cubiertas por la legislación, nacional o supranacional, preexistente, y complementa (que no sustituye<sup>24</sup>) el Derecho de la competencia, que, tendencialmente más lento y con un ámbito de aplicación reducido

---

<sup>22</sup> DOUE L 265/1, de 12 de octubre de 2022. El texto refuerza la necesidad de regular a las plataformas digitales mediante instrumentos supranacionales, al apuntar, entre otras cuestiones, un aspecto relevante, pues, «[...] aunque los guardianes de acceso tienden a adoptar modelos de negocio y estructuras algorítmicas mundiales o al menos paneuropeos, también pueden adoptar, y en algunos casos así lo han hecho, diferentes condiciones y prácticas comerciales en distintos Estados miembros, lo que puede crear disparidades entre las condiciones de competencia de los usuarios de los servicios básicos de plataforma prestados por guardianes de acceso, en detrimento de la integración del mercado interior».

<sup>23</sup> MARTÍNEZ NADAL, A., “La Propuesta de Reglamento de Mercados Digitales (‘Digital Markets Act’): una aproximación jurídica”, en MARTÍNEZ NADAL, A. (Dir.), *Plataformas digitales: aspectos jurídicos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 116-117.

<sup>24</sup> MONTERO PASCUAL, J. J./FINGER, M., *La regulación de las nuevas industrias en red: plataformas digitales en las comunicaciones, transportes y energía*, op. cit., pp. 387-388.

(limitado a la competencia para garantizar el bienestar de los consumidores en términos económicos), se aplica *ex post*<sup>25</sup>, introduciendo el nuevo Reglamento una regulación *ex ante* capaz de generar certeza y seguridad jurídica entre todos los operadores económicos, además de anticiparse a estrategias anticompetitivas en mercados de interés general antes de que estas se desarrollen<sup>26</sup>.

Este texto se une, en aras de proteger la, supra citada, equidad, al Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea (en adelante, Reglamento P2B *-Platform to Business-*)<sup>27</sup>, que, a diferencia de la DMA, incorpora normas más flexibles a un mayor número de plataformas, en lugar de normas más estrictas a un menor número de ellas.

En segundo lugar, el 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 (en adelante, Reglamento de Servicios

---

<sup>25</sup> VELASCO SAN PEDRO, L. A., “El papel del Derecho de la competencia en la era digital”, en *Revista de estudios europeos*, núm. 78, 2021, p. 107.

<sup>26</sup> En la misma línea, los considerandos 10 y, sobre todo, el 11 DMA, que, en la misma línea, subrayan que el DMA «[...] persigue un objetivo complementario, pero distinto al de proteger la competencia no falseada en un mercado determinado, tal como se define en el Derecho de la competencia, que es el de garantizar que los mercados donde haya guardianes de acceso sean y sigan siendo disputables y equitativos, independientemente de los efectos reales, potenciales o supuestos sobre la competencia en un mercado determinado de la conducta de un determinado guardián de acceso al que se aplique el presente Reglamento. Por lo tanto, el presente Reglamento tiene por objeto proteger un interés jurídico diferente del protegido por esas normas y debe aplicarse sin perjuicio de la aplicación de estas últimas». Sobre esta cuestión, *vid. COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA*, Documento de posición de la CNMC sobre la consulta pública de la Comisión Europea sobre la Digital Services Act (DSA) y la New Competition Tool (NCT), CNMC, 2023 [fecha de consulta: 22 de marzo de 2023]. Poniendo énfasis en los efectos desincentivadores que esta nueva regulación puede suponer en el Derecho de la competencia, *vid. LAMADRID DE PABLO, A./BAYÓN FERNÁNDEZ, N.*, “Digital Markets Act: La Comisión Europea propone la creación de un nuevo régimen regulatorio dirigido a las grandes plataformas”, 2022 (fecha de consulta: 08 de febrero de 2023).

<sup>27</sup> DOUE L 186/57, de 11 de julio de 2019.

Digitales o, también, DSA, acrónimo que alude a su denominación en inglés *Digital Services Act*)<sup>28</sup>.

Ambos adoptan la forma de reglamento<sup>29</sup>, lo que coadyuva, fuera de toda duda, a generar una mayor seguridad jurídica y una más amplia armonización normativa (en detrimento, por tanto, de la fragmentación derivada de múltiples y dispares regulaciones en los distintos Estados miembros) en el sector digital europeo (artículo 1.5 DMA). Ahora bien, esta vocación, claramente tendente a la unicidad, se acompaña, justo a continuación, de una previsión que deja abierta la posibilidad a que los países comunitarios puedan «[...] imponer a las empresas, incluidas las empresas prestadoras de servicios básicos de plataforma, obligaciones relativas a cuestiones que quedan fuera del ámbito de aplicación del presente Reglamento, siempre que estas obligaciones sean compatibles con el Derecho de la Unión y no deriven de la consideración de las empresas afectadas como guardianes de acceso en el sentido del presente Reglamento».

### **III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS INTERMEDIADORES DE INTERÉS GENERAL PRESTADOS POR PLATAFORMAS DIGITALES**

En este contexto, y como hemos podido ver, resulta necesario extender los instrumentos de esta regulación administrativa a las plataformas digitales (sobre la base de la experiencia obtenida en la regulación de las industrias en red tradicionales), con el objeto de hacer compatibles los beneficios derivados de la plena explotación de los efectos de red impulsados por la consolidación de las Nuevas Tecnologías y los derivados de la incorporación de mecanismos favorables a la creación de un mercado más igualitario, competitivo, transparente y garante de los derechos de quienes (sean

---

<sup>28</sup> DOUE L 277/1, de 27 de octubre de 2022.

<sup>29</sup> En torno a las diferencias entre los diferentes instrumentos normativos comunitarios, *vid.* SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021). *Derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos, pág. 149; SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D./CODINA GARCÍA-ANDRADE, X., “La europeización del Derecho administrativo”, en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M./DOMÉNECH PASCUAL, G./ARROYO JIMÉNEZ, L. (Coords.), *Tratado de Derecho administrativo. Volumen I. Introducción. Fundamentos*, 15.<sup>a</sup> ed., Madrid, Marcial Pons, 2021, p. 743.

operadores o usuarios) lo integran<sup>30</sup>. En este sentido, a la hora de establecer una aproximación al marco jurídico (preeminentemente comunitario, dada su naturaleza, y con un poder exorbitante de la Comisión Europea) de estos servicios de intermediación de la sociedad de la información de interés general, y dado el crecimiento exponencial y desordenado de las normas que, directa o indirectamente, les afectan, conviene hacer dos precisiones iniciales y no por conocidas menos relevantes<sup>31</sup>:

De una parte, es preciso realizar una separación entre el servicio prestado y el medio a través del cual es prestado. Sólo así podremos determinar el régimen que ha de recaer en estos servicios en su totalidad.

De otra parte, hay que tener en cuenta que la técnica aplicable no siempre será uniforme, de suerte que: en unas ocasiones, la legislación se estructurará por capas, que irán desde las normas más generales a las más especiales, y todas ellas se aplicarán cumulativamente; en otras, en cambio, las normas de referencia provocarán un desplazamiento del resto.

Fundándose en estas premisas, a continuación, se establece la siguiente clasificación, pretendidamente sistemática:

### 3.1. *Normativa común a todas las plataformas digitales*

Si atendemos al medio a través del cual se presta el servicio de intermediación en línea, podemos incluir:

En primer lugar, la normativa transversal que, con carácter de mínimos y con vocación general, regula los servicios de la sociedad de la información. Desde una perspectiva comunitaria, la regulación de estos servicios comenzó a finales del siglo XX, con un texto que, atendiendo al momento histórico en el que surgió, se limitó a procurar la supervisión de las reglas adoptadas por los Estados miembros sobre las actividades en línea. Se trata de la, ya mencionada en el texto del presente artículo, Directiva 98/34/CE,

---

<sup>30</sup> VIDA FERNÁNDEZ, J., “La articulación jurídica del entorno digital: insuficiencias y soluciones en la delimitación de los sectores de referencia ante el desafío de los servicios *over the top* (OTT)”, en *Revista de Derecho administrativo*, núm. 20, 2021, p. 3.

<sup>31</sup> VIDA FERNÁNDEZ, J., “Una aproximación al régimen jurídico de los servicios digitales: estructura y sistemática del marco jurídico de los servicios prestados en línea”, *op. cit.*, p. 28.

posteriormente derogada por la, actualmente en vigor, Directiva (UE) 2015/1535. No obstante, el auténtico punto de inflexión se produce poco tiempo después, con la aparición de la DCE. Ciertamente más ambiciosa, la Directiva sobre el comercio electrónico persigue instaurar un verdadero régimen jurídico para los servicios de la sociedad de la información, regulando cuestiones fundamentales, como el régimen de establecimiento, el deber de información o la responsabilidad de sus prestadores, generales e intermediarios.

En segundo lugar, está la normativa, también horizontal, pero específica, que completa el marco anterior por lo que respecta a determinados servicios digitales (los de intermediación) o a concretos aspectos de estos servicios. Hacemos referencia a la Directiva (UE) 2019/770, que establece determinadas exigencias concernientes a contratos para el suministro de contenidos o servicios digitales. Y ello en una categorización del término más restringida, convirtiéndolos en una subespecie de servicios de la sociedad de la información.

Respecto a la regulación específica de servicios instrumentales que facilitan la prestación de otros servicios, sería preciso añadir, amén de la anterior, la contenida en la *Digital Services Act*. Con su entrada en vigor, la DCE sigue vigente, a excepción de los preceptos que regulan el régimen de responsabilidad de estos prestadores intermediarios (artículos 12 a 15 DCE), que pasan a estar recogidos en los artículos 3 a 5 y 7 DSA. La peculiar naturaleza superintermediadora de los servicios que asumen las plataformas digitales exige establecer una suerte de marco obligacional estratificado, distinguiendo su actividad de la de otros servicios intermediarios de alojamiento de datos que no exigen, como requisito *sine qua non*, la difusión al público de la información intermediada. A este fin responde la DSA.

Asimismo, e incidiendo especialmente en el tratamiento de datos que generan efectos de red algorítmicos, se incluye 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 (conocido como Reglamento general de protección de datos o RGPD)<sup>32</sup>. Dentro del ordenamiento jurídico español, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

---

<sup>32</sup> DOUE L 119/1, de 04 de mayo de 2016.

(LOPDGDD)<sup>33</sup> se encarga de completar y desarrollar, en determinados aspectos, el RGPD.

Por último, también debemos incluir a la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión<sup>34</sup>. Este texto alude a la condición de consumidor del usuario final, de modo que será aplicable siempre que el usuario final ostente tal atribución.

Si, en cambio, atendemos a elementos específicos de los servicios digitales, podríamos añadir, además, otras normas, también comunes:

Por un lado, el Reglamento (UE) N° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE<sup>35</sup>, toda vez que estos servicios de confianza reúnen [artículo 3.16)] también los elementos básicos para ser considerados servicios intermediadores de la sociedad de la información.

Por otro, la *Digital Markets Act*, que plantea una novedosa legislación, específica por resultar aplicable únicamente a las grandes plataformas en línea, es decir, a los guardianes de acceso o *gatekeepers*, así considerados por tener, como sabemos, una significativa repercusión en el mercado, servir como puerta de acceso para conectar a todos los lados del mercado y gozar de una posición ya consolidada y duradera en su actividad o susceptible de llegar a serlo en un (concepto, este, jurídicamente indeterminado) «[...] futuro próximo» (artículo 3.1 DMA)<sup>36</sup>. A ella, se añade el Reglamento P2B, texto de

---

<sup>33</sup> BOE- núm. 294, de 06 de diciembre del año 2018.

<sup>34</sup> DOUE L 328/7, de 18 de diciembre de 2019.

<sup>35</sup> DOUE L 257/73, de 28 de agosto de 2014. Este Reglamento se ve complementado, en nuestro país, por la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza (BOE núm. 298, de 12 de noviembre de 2020).

<sup>36</sup> MARTÍNEZ NADAL, A., “La Propuesta de Reglamento de Mercados Digitales (‘Digital Markets Act’): una aproximación jurídica”, *op. cit.*, pp. 115-134.

aplicación directa en cada uno de los países comunitarios y que persigue contribuir al fortalecimiento del mercado interior por medio de la implementación de medidas destinadas a exigir una mejora de la transparencia, la equidad y la reclamación «[...] a los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea y a los usuarios de sitios web corporativos<sup>37</sup> en relación con los motores de búsqueda en línea<sup>38</sup>» (artículo 1.1).

### *3.2. Regulación específica de concretos servicios básicos de plataforma*

Por su parte, si analizamos el servicio prestado, es decir, el servicio de interés general cuya intermediación se ejerce a través de la plataforma digital, también tendríamos que incluir la normativa vertical y especial que, llegado el caso, desplaza a las anteriores. Nos referimos a la legislación aplicable, con carácter preferente, a las industrias en red tradicionales:

En primer lugar, en el sector de la energía, donde podríamos incluir al Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativo al mercado interior de la electricidad<sup>39</sup>, o a la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE<sup>40</sup>, entre otras.

En segundo lugar, en el sector del transporte, en el que se incluye el Reglamento (CE) N° 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril<sup>41</sup>, o el Reglamento (UE) N° 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 2006/2004<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Artículo 2.7) Reglamento 2019/1150.

<sup>38</sup> Artículo 2.5) Reglamento 2019/1150.

<sup>39</sup> DOUE L 158/54, de 14 de junio de 2019.

<sup>40</sup> DOUE L 158/125, de 14 de junio de 2019.

<sup>41</sup> DOUE L 315/14, de 3 de diciembre de 2007.

<sup>42</sup> DOUE L 55/1, de 28 de febrero de 2011.

En tercer lugar, al sector de las telecomunicaciones, ocupando especial relevancia la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas<sup>43</sup>, o la Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva<sup>44</sup>.

De esta manera, la diferente normativa aplicable configura, a medida que vamos pasando de las categorías más generales a las más específicas, un régimen jurídico escalonado y progresivo. En él, habrá obligaciones que se impongan, por este orden: en cuanto servicios de la sociedad de la información (DCE); en cuanto servicios intermediarios de la sociedad de la información (DCE, DSA); en cuanto servicios de alojamiento de datos (DCE, DSA); en cuanto servicios de alojamiento de datos de intermediación (es decir, en cuanto servicios de plataformas en línea) (DCE, DSA, Reglamento P2B), y en cuanto, llegado el caso, servicios básicos de plataforma (DCE, DSA, Reglamento P2B, DMA). A ellas, deberá incluirse, huelga decirlo, toda la demás normativa especial y complementaria (atendiendo, por ejemplo, a la condición de consumidor del usuario final; al tipo de información tratada o al sector que se vea afectado].

#### **IV. CONCLUSIONES**

A lo largo de estas líneas, se ha tratado de poner de relieve una constatación que resulta evidente con el transcurrir de estos últimos años: más allá de las divergencias terminológicas, patentes, los servicios intermediadores de la sociedad de la información de intermediación presentan una clara utilidad en sí mismos, como es la de poner en contacto a todo un mercado integrado multilateralmente por grupos con diferentes intereses y expectativas. Este mercado resulta más completo y dinámico a medida que se integran más y más usuarios a cada uno de estos lados.

---

<sup>43</sup> DOUE L 321/36, de 17 de diciembre de 2018.

<sup>44</sup> DOUE L 322/27, de 18 de diciembre de 2007.

Fruto de lo anterior, el poder e influencia en la economía digital de los nuevos prestadores es paulatinamente creciente a medida que, merced al empleo de técnicas de explotación masiva e inteligente de datos, los efectos de red algorítmicos predicen y potencian la generación de otros igualmente relevantes, directos e indirectos, hasta alcanzar cotas que, sin control, presentan una clara tendencia monopolística u oligopolística. A ello, se añade una laxitud normativa propia de una actividad que, desde su origen, prácticamente se ha desmarcado del régimen jurídico aplicable a los sectores regulados y tradicionales de interés general sobre los que se ha situado para conectarlos con los usuarios de forma lógica, ordenada y, en definitiva, coherente: las industrias en red (telecomunicaciones, energía y transportes).

Ello desemboca en la importante labor que ha de ejercer la intervención pública, a través de la actividad administrativa de regulación, para reforzar, aun con altos niveles de discrecionalidad, el control permanente del mercado, imponiendo obligaciones jurídicas proporcionales a los operadores cuyas actividades afectan objetivamente a este tipo de servicios. Por este motivo, resulta primordial el surgimiento de nuevos instrumentos administrativos de regulación que mejoren la contestabilidad y la equidad, *ad extra* y *ad intra*, de las relaciones entre las plataformas superintermediadoras y las industrias en red intermediadas. Y todo ello con el fin de conseguir objetivos esenciales de interés público, como la universalidad de la prestación, el pluralismo, la libertad de expresión o la asequibilidad de los precios y de los servicios.

Asimismo, y en aras de aportar claridad en este entramado regulatorio, es preciso configurar un marco normativo que integre a todas las actividades que, directa o indirectamente, afectan o repercuten en servicios tradicionalmente declarados como de interés económico general. Sólo así, por medio de un conjunto armonizado que, estructurado horizontal y verticalmente, se adapte a las singularidades de cada prestador y sea capaz, atendiendo al medio por el que se presta la actividad y a la actividad misma, de imponer reglas claras, concretas, precisas, lógicas y cognoscibles, podremos lograr el ansiado equilibrio competitivo entre todas las fuerzas de mercado.

## **V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARIÑO ORTIZ, G./LÓPEZ DE CASTRO, L., *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, 3.ª ed., Granada, Comares, 2004.

ARROYO BARRIGÜETE, J. L./LÓPEZ SÁNCHEZ, J. I./PÉREZ PRADO, J. M./PASSÁS OGALLAR, J., “Competencia en mercados sujetos a efectos de red”, en *Comunicaciones en propiedad industrial y Derecho de la competencia*, núm. 38, 2005, pp. 73-89.

BAUMOL, W./PANZAE, J./WILLIG, R., *Contestable markets and the theory of industry structure*, San Diego, Harcourt College Pub, 1982.

CHAPARRO MATAMOROS, P., “La responsabilidad de los prestadores de servicios de la sociedad de la información”, en VÁZQUEZ DE CASTRO, L. M. (Dir.), *Internet y los derechos de la personalidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 99-142.

COMISIÓN EUROPEA, *Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy*, CE, 2015 [Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2022].

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Caracterización del uso de algunos servicios Over The Top en España (comunicaciones electrónicas y servicios audiovisuales)*, CNMC, 2014 [Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2022].

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, Documento de posición de la CNMC sobre la consulta pública de la Comisión Europea sobre la Digital Services Act (DSA) y la New Competition Tool (NCT), CNMC, 2023 [fecha de consulta: 22 de marzo de 2023].

FILISTRUCCHI, L./GERADIN, D./VAN DAMME, E./KEUNEN, S./WILEUR, J., *Mergers in Two-Sided Markets - A Report to the NMA*, 1.ª ed., Tilburg, Tilburg University, 2020.

GONZÁLEZ DE ALAIZA CARDONA, J. J., “La responsabilidad civil de los prestadores de servicios intermediarios de la sociedad de la información”, en ORTI VALLEJO, A. (Dir.), *La responsabilidad civil por daños causados por servicios defectuosos: estudio de la responsabilidad civil por servicios susceptibles de provocar*

*daños a la salud y seguridad de las personas*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 1115-1168.

HACKER, P., “Uberpop, uberblack, and the regulation of digital platforms after the asociación profesional Elite Taxi judgment of the CJEU”, en *European review of contract law*, núm. 14, 2018, p. 80-96.

HUERGO LORA, A. J., “Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo”, en HUERGO LORA, A. J. (Dir.), *La regulación de los algoritmos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 23-87.

JIMÉNEZ SERRANÍA, V., “Los ‘mercados’ de las plataformas digitales de economía colaborativa: ¿Es realmente necesaria una redefinición del concepto de mercado de referencia?”, en MARTÍNEZ NADAL, A. (Dir.), *Plataformas digitales: aspectos jurídicos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, p. 135-150.

LAMADRID DE PABLO, A./BAYÓN FERNÁNDEZ, N., “Digital Markets Act: La Comisión Europea propone la creación de un nuevo régimen regulatorio dirigido a las grandes plataformas”, 2022 (fecha de consulta: 08 de febrero de 2023).

LÓPEZ JURADO, F. B., “Técnicas específicas de los servicios en red”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Derecho de la regulación económica: fundamentos e instituciones de la regulación*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 759-825.

MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2000.

MARTÍNEZ NADAL, A., “La Propuesta de Reglamento de Mercados Digitales (‘Digital Markets Act’): una aproximación jurídica”, en MARTÍNEZ NADAL, A. (Dir.), *Plataformas digitales: aspectos jurídicos*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 115-134.

MONTERO PASCUAL, J. J., *Regulación económica: la actividad administrativa de regulación de los mercados*, 4.<sup>a</sup> ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

MONTERO PASCUAL, J. J./FINGER, M., *La regulación de las nuevas industrias en red: plataformas digitales en las comunicaciones, transportes y energía*, 1.<sup>a</sup> ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

MONTERO PASCUAL, J. J./FINGER, M., *The rise of the new network industries*, 1.<sup>a</sup> ed., Londres, Routledge, 2021.

RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., *Ámbito contractual de la firma electrónica*, 1.ª ed., Barcelona, Bosch, 2018.

RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., “Control de la identidad de los ciudadanos en el acceso a servicios públicos: la administración electrónica y la defensa de la privacidad”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm, 57, 2021.

RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., “La figura del *Data Protection Officer* en la contratación pública en España”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2021, pp. 309-336.

RODRÍGUEZ AYUSO, J. F., “The provision by public authorities of safe environments for particularly sensitive citizen interaction: the situation at the European level”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 26, 2021, pp. 285-310.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021). *Derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D./CODINA GARCÍA-ANDRADE, X., “La europeización del Derecho administrativo”, en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M./DOMÉNECH PASCUAL, G./ARROYO JIMÉNEZ, L. (Coords.), *Tratado de Derecho administrativo. Volumen I. Introducción. Fundamentos*, 15.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 743-776.

VELASCO SAN PEDRO, L. A., “El papel del Derecho de la competencia en la era digital”, en *Revista de estudios europeos*, núm. 78, 2021, pp. 93-110.

VIDA FERNÁNDEZ, J., “Una aproximación al régimen jurídico de los servicios digitales: estructura y sistemática del marco jurídico de los servicios prestados en línea”, en *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, núm. 8, 2021.

VIDA FERNÁNDEZ, J., “La articulación jurídica del entorno digital: insuficiencias y soluciones en la delimitación de los sectores de referencia ante el desafío de los servicios *over the top* (OTT)”, en *Revista de Derecho administrativo*, núm. 20, 2021, pp. 290-311.