

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A BURWEBS, S.L., POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA PREVISTA EN LA LETRA E) DEL ARTÍCULO 89.1 DE LA LEY 13/2022

(SNC/DTSA/131/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.^a María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 29 de diciembre de 2025

Vista la Propuesta de resolución de la instructora, junto con las alegaciones presentadas y el resto de las actuaciones practicadas en el expediente sancionador de referencia, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición anteriormente expresada y en virtud de la función establecida en el artículo 9.9¹ de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), la Sala de la Supervisión Regulatoria, ha dictado la siguiente resolución basada en los siguientes:

¹ *Supervisar y controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, de acuerdo con lo previsto en el título V de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.*

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES DE HECHO	3
II. HECHOS PROBADOS	7
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.....	8

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Conocimiento de los hechos infractores

Con fecha 17 de marzo de 2023 tuvo entrada en el Registro telemático de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito del Consejo Audiovisual de Andalucía (en adelante, CAA) por el que daba traslado a esta Comisión de su Acuerdo de 15 de marzo de 2023 donde se identificaba una “relación de plataformas de intercambio de videos de pornografía establecidos en España que ofrecen contenidos con insuficientes sistemas de verificación de edad” para conocimiento de esa Comisión y a los efectos oportunos² (folios 20 a 25).

Dentro del listado remitido por el CAA de prestadores de servicio de intercambio de vídeo a través de plataforma con temática pornográfica se encuentran varias webs pornográficas cuyo responsable es BURWEBS S.L.³ (en adelante, BURWEBS). Según el CAA, dichas webs sólo dispondrían de una ventana emergente que impide la visualización del contenido hasta que el visitante declaraba su mayoría de edad con una simple pulsación de ratón.

Ante dicha denuncia, con fecha 27 de marzo de 2023, los Servicios de esta Comisión accedieron a dichas webs y pudieron observar que en las mismas no se apreciaba la existencia de sistemas de protección que impidieran de forma efectiva a los menores a acceder a los contenidos de carácter pornográfico que proveían.

Por ello, mediante escrito de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual con fecha de salida de registro de 4 de abril de 2023 (folios 26 a 30), de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) se procedió a la apertura del correspondiente periodo de información previa, con número de expediente IFPA/DTSA/052/23, con el fin de analizar las circunstancias relevantes y las medidas implementadas para la protección de los menores por el titular de los servicios como posible prestador de un servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma (en adelante, PIV) de contenido pornográfico, y valorar la conveniencia o no de iniciar

² El Acuerdo del CAA es accesible aquí: <https://consejoaudiovisualdeandalucia.es/wp-content/uploads/2023/03/Acuerdo-traslado-a-la-CNMC-Plataformas-Pornografia-Sin-Verificacion.pdf>

³ Las direcciones web de acceso son las siguientes: <https://www.muyzorras.com> y <https://www.foxtube.com/>

el correspondiente procedimiento administrativo. Asimismo, en dicho escrito, se requirió a BURWEBS determinada información.

SEGUNDO.- Procedimiento de comprobación de medidas de protección de menores implementadas por BURWEBS

Mediante escrito de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de 15 de junio de 2023 (folios 44 a 48) se informó a BURWEBS que, de conformidad con el artículo 58 LPAC, teniendo en cuenta las actuaciones llevadas a cabo en el seno del periodo de información previa bajo el número de expediente IFPA/DTSA/052/23, se procedía a la apertura de oficio del correspondiente procedimiento administrativo consistente en analizar las medidas implementadas por BURWEBS para garantizar que los menores de edad no pueden acceder a contenidos pornográficos en el servicio de intercambio de vídeo a través de plataforma del que es responsable (número de expediente REQ/DTSA/006/23). En concreto, se analizó la implementación por parte de esta entidad de los sistemas de verificación de edad que el artículo 89.1.e) de la LGCA establece.

Habiéndole notificado la propuesta de resolución del procedimiento de comprobación de medidas el 5 de abril de 2024 (folios 60 a 84), BURWEBS realizó el 15 de mayo de 2024 alegaciones al trámite de audiencia (folios 87 a 97), en las que, en síntesis, manifestaba que no es técnicamente posible implantar un sistema de verificación de edad sin vulnerar la normativa de protección de datos. Afirma que está trabajando en acuerdos para desarrollar una aplicación instalable “on premise” que permita integrar distintos métodos de verificación de edad y niveles de aseguramiento de identidad conforme a estándares internacionales. Señala que la mayoría de webs pornográficas no cumplen con los requisitos de verificación de edad y que las pocas que lo hacen carecen prácticamente de tráfico. Añade que existe una falta de regulación legal específica, lo que vulneraría los principios de tipicidad y legalidad en el ámbito sancionador. Finalmente, alega una vulneración del principio non bis in ídem, pues los hechos tratados serían sustancialmente los mismos que los analizados en el expediente sancionador 524/2023 de la AEPD, implicando una doble sanción por los mismos hechos.

Con fecha 27 de noviembre de 2024 se levantó acta de inspección sobre los sistemas de verificación de edad implementados en los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma ofrecidos por BURWEBS (Folios 1 a 7).

Con fecha 23 de enero de 2025, tras haber recogido indicios suficientes para entender que BURWEBS S.L. no ha implementado un sistema de verificación de

edad válido, la Sala de Supervisión Regulatoria Resolvió lo siguiente (folios 106 a 121):

PRIMERO. – *Requerir a BURWEBS S.L. a implementar, de conformidad con lo señalado en el artículo 89.1.e) de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, un sistema de verificación de edad que garantice que los menores de edad no acceden a los contenidos pornográficos que provee en los servicios www.muyzorras.com y www.foxtube.com.*

TERCERO.- Incoación del procedimiento sancionador SNC/DTSA/131/24

El 23 de enero de 2025, y a la vista de estos antecedentes, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC (en adelante, SSR) acordó la incoación del procedimiento sancionador SNC/DTSA/131/24, al entender que BURWEBS había podido infringir lo dispuesto en el artículo 89.1.e) de la LGCA por la prestación de 2 servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma de contenido principalmente pornográfico, susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores sin que conste un sistema de verificación de edad que impida a los estos el acceso a los contenidos mostrados. (Folios 8 a 14).

Se le concedió un plazo de un mes para la presentación de alegaciones, documentos e informaciones, proponer pruebas, en su caso y, asimismo, se le requirió para que aportase una relación separada de los ingresos obtenidos por los servicios de intercambio de vídeos a través de las plataformas MUYZORRAS y FOXTUBE en el mercado audiovisual español durante el ejercicio social 2024.

El 27 de enero de 2025 se puso a disposición de BURWEBS la notificación en la sede electrónica. Tras haber transcurrido 10 días naturales sin producirse un acceso a ella, se consideró rechazada. El 22 de abril de 2025 se reiteró el requerimiento de información (folios 128 a 129), haciéndose efectiva en esta ocasión la notificación realizada.

CUARTO.- Contestación al requerimiento de información y alegaciones de BURWEBS

El 20 de mayo de 2025 se recibió contestación por parte de BURWEBS aportando los ingresos obtenidos por los servicios de intercambio de vídeos en 2024 (folio 142). Asimismo, presenta escrito de alegaciones (folios 136 a 138), en el que sucintamente manifiesta que en 2024 se transmitió la titularidad de los dominios web objeto de explotación, por lo que BURWEBS habría cesado

definitivamente en la actividad como prestador del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma.

El 27 de mayo de 2025, se requirió a BURWEBS para que aportase el contrato por el que se transmitía la titularidad de los sitios web <https://www.muyzorras.com> y <https://www.foxtube.com/> y copia del justificante de la solicitud de baja del Registro Estatal de prestadores del servicio de comunicación audiovisual, de prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma y de prestadores del servicio de agregación de servicios de comunicación audiovisual (en adelante, el Registro).

Con fecha 26 de agosto de 2025, BURWEBS aportó el acuerdo de 24 de enero de 2025 por el que se da inicio al procedimiento de declaración de pérdida de la condición de prestador de servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma (folios 152 a 157) pero no aporta documento que acredite la baja efectiva del Registro como prestador del servicio de intercambio de vídeos. Por otra parte, aporta factura relativa a la transmisión de los sitios web (folio 151).

QUINTO.- Propuesta de resolución y trámite de audiencia

De conformidad con los artículos 82, 89 y 90 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), con fecha 11 de noviembre de 2024 se notificó a BURWEBS (folio 190) la propuesta de resolución del presente procedimiento sancionador (folios 166 a 188). Se le otorgó un plazo de 10 días para que formulase las alegaciones y presentase los documentos e informaciones que estimase pertinentes y, asimismo, se le informó de las reducciones de sanción previstas en el artículo 85 de la LPAC facilitándole un formulario de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario de sanciones por el que poder acogerse a las reducciones de sanción previstas en el mencionado artículo 85 de la LPAC.

En la mencionada propuesta de resolución el órgano instructor propone lo siguiente:

PRIMERO.- *Que se declare a BURWEBS, responsable de la comisión de **dos infracciones administrativas muy graves de carácter continuado**, por la falta de un sistema de verificación de edad que impida el acceso de los menores a los contenidos pornográficos en los citados servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma, lo que supone una vulneración a lo dispuesto en el artículo 89.1.e) de la LGCA.*

SEGUNDO.- *Que se imponga a BURWEBS, dos multas por importe global de **2.600,00 €** (dos mil seiscientos euros) a razón de 1.300,00 euros (mil trescientos)*

cada una, por la comisión de dos infracciones muy graves de las previstas en el artículo 157.8 de la LGCA.

BURWEBS no ha realizado alegaciones a la propuesta de resolución.

SEXTO.- Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución

Con fecha 14 de noviembre de 2025, la instructora del procedimiento ha remitido a la Secretaría del Consejo de la CNMC la Propuesta de Resolución junto con el resto de los documentos y alegaciones que conforman el expediente administrativo (folios 191 a 192).

II. HECHOS PROBADOS

PRIMERO.- Relación de hechos probados

Durante el periodo de información y actuaciones previas llevado a cabo bajo la referencia IFPA/DTSA/052/23 y en el seno del expediente administrativo REQ/DTSA/006/23, que se han incorporado al presente procedimiento, así como mediante el acta de visionado de fecha 27 de noviembre de 2024, cuyos hallazgos más relevantes (folios 1 a 7) se recogen más abajo, han quedado acreditados los siguientes extremos:

- Los servicios objeto de análisis y en los que se habría producido la infracción: www.muzyorras.com y www.foxtube.com
- La identidad del titular del referido servicio: BURWEBS, S.L.
- El tipo de servicio: intercambio de videos a través de plataforma.
- La naturaleza del contenido disponible en dicho servicio, esto es, contenido de carácter audiovisual para adultos o pornográfico.
- Finalmente, ha quedado acreditado que los servicios no cuentan con un sistema de verificación de edad (en adelante, SVE), en los términos exigidos por artículo 89.1 de la LGCA durante el período, al menos, desde 27/03/2023, fecha de las primeras diligencias de investigación, hasta el 23/10/2025, fecha de la propuesta de resolución.

La ausencia de SVE ha sido constatada por los Servicios de la CNMC desde el 27 de marzo de 2023, tal y como se indicó a la propia BURWEBS en el trámite de audiencia seguido en el Expediente REQ/DTSA/006/23 y fue posteriormente reflejado en la Resolución que puso fin al citado procedimiento hasta la fecha de 23 de octubre de 2025. La ausencia de SVE en los citados servicios es patente,

tal y como se refleja en el acta de visionado de noviembre de 2024 (folios 1 a 7), ausencia que continuó, como mínimo, en la fecha en que se puso a disposición del infractor la propuesta de resolución.

SEGUNDO.- Análisis de las alegaciones de BURWEBS en relación con los hechos declarados probados

Cabe señalar que por parte de BURWEBS no se discute la condición de prestador de servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, la inexistencia de SVE en ambos servicios, ni el carácter pornográfico de los contenidos audiovisuales accesibles en los servicios www.muyzorras.com y www.foxtube.com.

Como alegación principal respecto de los hechos declarados probados, sostiene que en 2024 se produjo la transmisión de los sitios web www.muyzorras.com y www.foxtube.com a una tercera entidad. En apoyo de la alegación anterior, BURWEBS aporta solicitud de baja ante el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública en como prestador en el Registro y factura relativa a la transmisión de los sitios web.

La solicitud de baja del Registro fue realizada el 16 de diciembre de 2024. En el acuerdo de inicio del procedimiento de pérdida de condición de prestado de servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, se le requiere para que aporte documentación acreditativa de la venta de los dominios webs “muyzorras.com” y “foxtube.com”, y del negocio anexo a dichos dominios. A 23 de octubre de 2025, fecha de la propuesta de resolución, BURWEBS continúa inscrito en el referido Registro.

A los anteriores Antecedentes de Hecho y Hechos Probados resultan de aplicación los siguientes.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Habilitación competencial de la CNMC y normativa aplicable para resolver el presente procedimiento sancionador

El prestador de los servicios de plataforma de intercambio de vídeos ofrecidos a través de los sitios web FOXTUBE.com y MUYZORRAS.com se encuentran establecido en España, según consta inscrito en el Registro siendo propiedad del prestador BURWEBS S.L., por lo que está sujeto a lo previsto por la LGCA, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 de dicha Ley.

De conformidad con lo previsto en el apartado 9 del artículo 9 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC) corresponde a esta Comisión “*Supervisar y controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, de acuerdo con lo previsto en el título V de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual*”. Y de conformidad con el artículo 155.2 de la LGCA, será la CNMC quien supervisará, controlará y ejercerá la potestad sancionadora respecto de este tipo de prestador de servicios.

La instrucción de los procedimientos sancionadores, de acuerdo con lo previsto en los artículos 25.1.b) de la LCNMC y 18.1 y 21.b) y 22 del Estatuto Orgánico de la CNMC, corresponde a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, siendo competente la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la CNMC, tal y como prevé el artículo 14.1.b) de su Estatuto Orgánico y los artículos 27 y 29.1 de la LCNMC.

Asimismo, son de aplicación al presente procedimiento la LGCA, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la LCNMC, el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (EOCNMC), y demás disposiciones de aplicación.

SEGUNDO.- Objeto del procedimiento sancionador

El objeto de la presente resolución consiste en determinar si BURWEBS ha prestado servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma contraviniendo lo establecido por el artículo 89.1.e) LGCA sin haber implementado un SVE eficaz que impida de manera efectiva el acceso a los menores a los contenidos pornográficos ofrecidos a través de las siguientes 2 plataformas del servicio de intercambio de vídeos de usuarios: www.muyzorras.com y www.foxtube.com

TERCERO.- Tipificación de los hechos probados

El artículo 6 bis de la Directiva 2010/13/UE, de Servicios de Comunicación Audiovisual en su versión consolidada tras haber sido modificada por la Directiva (UE) 2018/1808 (en adelante, DSCA), establece lo siguiente:

Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para velar por que los servicios de comunicación audiovisual (SCA) ofrecidos por prestadores de servicios de comunicación sujetos a su jurisdicción que

puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores solo sean accesibles de un modo que garantice que, normalmente, dichos menores no los verán ni oirán. Dichas medidas podrán incluir la elección de la hora de emisión, instrumentos de verificación de la edad u otras medidas técnicas. Deberán ser proporcionadas al perjuicio potencial del programa.

Los contenidos más nocivos, como la violencia gratuita y la pornografía, estarán sujetos a las medidas más estrictas.

La directiva pretende garantizar que en toda la Unión Europea exista un espacio homogéneo seguro en internet para los menores, evitando a través de la adopción de estrictas medidas su exposición a contenidos que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral, como es la pornografía.

La LGCA, en la letra e) de su artículo 89.1, ha transpuesto las anteriores medidas contempladas en la normativa europea medidas para la protección de los usuarios y de los menores frente a determinados contenidos audiovisuales estableciendo que los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, deberán Establecer y operar sistemas de verificación de edad - SVE- para los usuarios con respecto a los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores que, en todo caso, impidan el acceso de estos a los contenidos audiovisuales más nocivos (...).

Así, el establecimiento y efectividad de sistemas de verificación de edad es el instrumento previsto por el legislador para evitar que los menores puedan acceder a los contenidos más nocivos como la pornografía. La implementación de un SVE es una condición adicional que deben cumplir los prestadores del servicio de intercambio de vídeos pornográficos a través de plataforma a las demás que deben cumplir todos los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma.

Constituye un incumplimiento de la LGCA el ofrecer servicios de intercambio de vídeos pornográficos a través de plataforma sin un SVE que impida de forma efectiva el acceso de los menores a dichos servicios. El incumplimiento de la obligación de implementar un SVE para la protección de los menores previsto en la letra e) del artículo 89.1 de la LGCA está tipificado como infracción muy grave por el artículo 157.8 de la LGCA⁴, con el siguiente tenor:

⁴ El incumplimiento de las demás condiciones previstas en el artículo 89 de la LGCA -distintas de la letra e)-, están previstas como infracción grave por el artículo 158.4 de la LGCA.

El incumplimiento de la obligación de tomar las medidas necesarias para la protección de los menores en el servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma respecto de los programas, los vídeos generados por usuarios y las comunicaciones comerciales audiovisuales que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral que, en todo caso, impidan el acceso a escenas que contengan violencia gratuita o pornografía, previstas en el artículo 89.1 letra e).

De acuerdo con la relación de hechos probados, las plataformas de intercambio de vídeos de carácter pornográfico de las que BURWEBS consta como responsable en el momento de los hechos probados, no impidían adecuadamente el acceso a usuarios menores de edad que intentaban acceder a su oferta debido a la falta de implementación de un SVE que, de manera eficaz, verificara o comprobara si eran o no menores de edad para, en todo caso, impedirles su acceso a sus plataformas.

Únicamente contaban con un sistema de autodeclaración de edad de las personas que desean acceder al servicio pero sin ulterior comprobación que es mayor de edad.

El incumplimiento se habría extendido desde el 27 de marzo de 2023, cuando se constató por los Servicios de la CNMC por primera vez la ausencia de SVE, hasta la fecha de la propuesta de resolución el 23 de octubre de 2025. A fecha de marzo de 2023 ya había entrado plenamente en vigor la obligatoriedad de establecer SVE de acuerdo con la Disposición final novena de la LGCA, que determina que *Los artículos 88 a 91 del título V entrarán en vigor transcurrido un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley*. Por ello, la infracción ha de calificarse como permanente en tanto que, mediante una sola omisión, aunque prolongada a lo largo del tiempo, se produce una situación de ataque al bien jurídico protegido que se mantiene por la persistencia del sujeto sin que este haya llegado a ponerle fin en momento alguno.

En definitiva, la prestación de los servicios de intercambio de vídeos pornográficos a través de plataformas ofrecido por BURWEBS ha supuesto una contravención permanente del artículo 89.1.e) de la LGCA.

Finalmente, se señala que, dado que las páginas siguen activas con el sistema de autodeclaración antes referido, se valorará por esta Comisión la posibilidad de adoptar medidas tendentes a la interrupción de la prestación del servicio por la autoridad judicial, en el ámbito del artículo 8 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de Sociedad de la Información y comercio electrónico.

CUARTO.- Responsabilidad en la comisión de la infracción

De conformidad con la jurisprudencia recaída en materia de Derecho Administrativo Sancionador⁵, actualmente no se reconoce la responsabilidad objetiva en la comisión de una infracción, sino que se exige el elemento de la culpabilidad.

Así se interpreta la expresión recogida por el legislador cuando, al regular la potestad sancionadora de la Administración en el artículo 28 de la LRJSP, establece que *Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.*

Por otra parte, el artículo 156.1.b) LGCA prevé que:

1. Serán responsables por las infracciones previstas en esta ley:

b) Los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma definido en el artículo 2.13.

En este caso, BURWEBS ejerce el control efectivo sobre las plataformas analizadas aunque no ostente responsabilidad editorial sobre el conjunto de los vídeos para adultos o contenidos audiovisuales de carácter pornográfico que pudieran ser ofrecidos a través de dichas plataformas. Ello está en consonancia con la definición legal del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma⁶. Sin embargo, BURWEBS sí es plenamente responsable de establecer y operar sistemas de verificación de edad de acuerdo con el artículo 89 de la LGCA.

Cabe igualmente señalar que en ninguna de las alegaciones aportadas por BURWEBS se cuestiona su responsabilidad sobre las plataformas objeto del

⁵ Por todas, la STS de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2005\20).

⁶ Art. 2.13 LGCA: *“Servicio cuya finalidad principal propia o de una de sus partes disociables o cuya funcionalidad esencial consiste en proporcionar, al público en general, a través de redes de comunicaciones electrónicas, programas, vídeos generados por usuarios o ambas cosas, sobre los que no tiene responsabilidad editorial el prestador de la plataforma, con objeto de informar, entretener o educar, así como emitir comunicaciones comerciales, y cuya organización determina el prestador, entre otros medios, con algoritmos automáticos, en particular mediante la presentación, el etiquetado y la secuenciación.”*

presente procedimiento ni sobre el tipo de contenido ofrecido a través de las mismas.

Finalmente, y en cuanto al alegado cambio de titularidad del dominio, se señala que se procederá a realizar el correspondiente análisis para determinar, en su caso, si la plataforma pudiera ser considerada como establecida en España, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.2 de la LGCA.

QUINTO.- Respuesta a las alegaciones de BURWEBS

A continuación, se analizan las alegaciones realizadas por BURWEBS:

- Sostiene BURWEBS que existen numerosos desafíos técnicos y legales a la hora de implementar sistemas de verificación de edad, y que existiría una “nítida falta de regulación legal”. Alega que es técnicamente inviable implementar un sistema que verifique la edad de los usuarios sin recabar datos personales, lo que entraría en conflicto directo con la legislación sobre protección de datos de carácter personal.

Frente a ello, debe apuntarse que existen en la actualidad sitios web con SVE relativamente eficaces para impedir el acceso de menores a sus contenidos, como las que tienen establecidos sistemas de pago o de registros previos para el acceso a sus contenidos.

También cabe citar, por ejemplo, <https://www.olecams.com/es>, que solicita, previo al acceso, iniciar sesión, o <https://www.hammerporno.xxx>, que pide los datos de una cuenta bancaria o un documento de identidad del usuario para acreditar su mayoría de edad, de forma que hasta que no se acredita se muestran los contenidos difuminados.

BURWEBS señala, en relación con la página [hammerporno.xxx](https://www.hammerporno.xxx), que tras la adopción de los SVE esta ha dejado de recibir tráfico. Es indudable que la implantación de SVE por parte de determinadas páginas web puede provocar que algunos usuarios opten por acudir a otras que no los hayan implementado. No obstante, conviene recordar que esta Comisión siempre ha procurado evitar cualquier tipo de discriminación entre prestadores, actuando en todo momento frente a todos aquellos de los que ha tenido conocimiento de que incumplían sus obligaciones en materia de protección de menores y sobre los que contaba con jurisdicción. El objetivo último es alcanzar una situación en la que todas las plataformas hayan implementado estos sistemas, conforme a lo establecido por la ley.

Respecto a la alegada inexistencia de una regulación legal en la materia que es objeto del presente proceso, esta Comisión subraya que la LGCA entró en vigor al día siguiente de su publicación, y las obligaciones relativas a los

prestadores de servicio de intercambio de vídeo a través de plataforma recogidas en los artículos 88 a 91 entraron en vigor el pasado 9 de octubre de 2022, tal y como se establece en la Disposición Final novena de la LGCA. Por ende, la obligación de establecer un sistema de verificación de edad conforme a lo establecido en el artículo 89.1.e) de la LGCA se encuentra plenamente en vigor, sin necesidad ningún desarrollo reglamentario ni de ninguna actuación administrativa previa para la adopción de estos SVE, ya que la LGCA hace plenamente responsables a los prestadores de esta obligación.

Como ya se dijo en la Resolución del expediente REQ/DTSA/006/23, que la Administración pueda coadyuvar al cumplimiento de dichas obligaciones mediante el desarrollo de un sistema que facilite dicha labor es una cuestión que asiste a los agentes, pero que no sustituye la obligación de las entidades a implementar dichas medidas técnicas.

Lo que no es factible es que deba ser la Administración la que busque la solución para que un servicio pueda proveerse y, ante la ausencia de dicha circunstancia, prestar el mismo sin cumplir con las exigencias de la norma y de esta forma comprometiendo el desarrollo mental y moral de los menores que podrían acceder sin ningún tipo de control ni reparo a estos contenidos.

- Por otro lado, se alega la “vulneración del principio *non bis in idem*, ya que los hechos que son enjuiciados en el presenta expediente, tienen una identidad subjetiva, fáctica y causal, con los analizados en el presente expediente 554/2021 de la Agencia Estatal de Protección de Datos (en adelante, AEPD), no existiendo diferencia alguna entre ambos procedimientos administrativos sancionadores”.

Respecto a esta cuestión, el artículo 30.1 de la LRJSP establece que *No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.*

Cabe precisar, en primer lugar, que ambos procedimientos protegen un bien jurídico distinto: por parte de la AEPD, garantizar la protección superior del menor en el tratamiento de datos personales a través de servicios de la sociedad de la información; por parte de esta Comisión, garantizar la protección de los menores respecto del riesgo que supone en su desarrollo físico, moral y mental del hecho de poder acceder sin ningún control ni supervisión a los contenidos más nocivos difundidos por internet por parte de los usuarios de los servicios de compartición de vídeo a través de plataforma.

Además, la resolución del procedimiento sancionador por parte de la AEPD se produce el 22 de marzo de 2023, mientras que el periodo infractor en el

presente procedimiento abarca del 27 de marzo de 2023 hasta la fecha de la propuesta de resolución, por lo que se trataría de infracciones en periodos distintos. Es así como, no solo por falta de identidad del tipo infractor ni del bien jurídico protegido, sino también por falta de coincidencia respecto de las fechas correspondientes a los hechos sancionados, no se habría vulnerado el principio de *non bis in idem*.

Por último, la AEPD en el expediente 554/2025 únicamente impone medidas correctivas con base en el artículo 58.2.d) del Reglamento 2016/679, que no tienen naturaleza sancionadora. En este sentido, el artículo 76 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, distingue entre *sanciones y medidas correctivas*.

SEXTO.- Cuantificación de la sanción

De conformidad con el art. 160.1.a.1º) de la LGCA, las infracciones muy graves pueden ser sancionadas, atendiendo a los ingresos obtenidos por estos servicios en el mercado español, con multa de hasta 60.000 euros para los servicios de intercambio de vídeo a través de plataforma:

1. Las infracciones muy graves serán sancionadas:

a) En el caso de los servicios de comunicación audiovisual televisivos lineales, televisivos a petición y de los servicios de intercambio de vídeo a través de plataforma, con multa:

1.º De hasta 60.000 euros para aquellos servicios cuyos ingresos devengados conforme a lo dispuesto en el apartado 4, sean inferiores a dos millones de euros;

2.º De hasta 300.000 euros para aquellos servicios cuyos ingresos devengados conforme a lo dispuesto en el apartado 4, sean superiores o iguales a dos millones de euros e inferiores a diez millones de euros;

3.º De hasta 600.000 euros para aquellos servicios cuyos ingresos devengados conforme a lo dispuesto en el apartado 4, sean superiores o iguales a diez millones de euros e inferiores a cincuenta millones de euros;

4.º De hasta el tres por ciento de los ingresos devengados en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa conforme a su cuenta de explotación, con un máximo de 1.500.000 euros, obtenidos por la prestación del servicio de comunicación audiovisual en el mercado audiovisual español, para aquellos

servicios cuyos ingresos devengados conforme a lo dispuesto en el apartado 4 sean iguales o superiores a cincuenta millones de euros.

Teniendo en cuenta los ingresos declarados por BURWEBS (folio 142), las infracciones objeto del presente procedimiento pueden ser sancionadas con una multa de hasta 60.000 euros.

En cuanto a los criterios de graduación a tener en cuenta, el artículo 29 de la LRJSP sobre la proporcionalidad de las sanciones determina, en su apartado segundo, que el establecimiento de sanciones debe prever que la comisión de las infracciones no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Por su parte, el apartado tercero contempla que se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. Según este mismo apartado,

“La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.*
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.*
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.*
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.”*

Asimismo, deben de tenerse en cuenta los criterios de graduación del artículo 166 de la LGCA. Esta Comisión, tal y como prevé la jurisprudencia sobre la proporcionalidad de las sanciones, *ha de pronunciarse dentro de los límites que dimanen de una norma, de manera motivada en elementos de juicio objetivos y basada en los hechos acreditados en el expediente, ajustándose en su decisión al principio de proporcionalidad entre la gravedad de los hechos o la infracción y la sanción impuesta*⁷.

En el presente caso se han tenido en cuenta en este caso los siguientes criterios utilizando a su vez como referencia los ingresos obtenidos por BURWEBS durante el último ejercicio disponible en el Registro mercantil correspondiente.

⁷ Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de enero de 2020 (nº de recurso 902/2018)

Así, los criterios aplicados para la determinación de la cuantía de cada sanción, son (i) la repercusión social de la conducta, considerando que las plataformas estaban abiertas a todo el público en general en España, (ii) el efecto negativo de la conducta infractora sobre los derechos e intereses de los usuarios, especialmente respecto de los menores, (iii) la intencionalidad en la conducta infractora dado que de forma permanente se mantuvo la conducta a pesar de haber sido informado y requerido la implementación de las medidas exigibles legalmente o, en su defecto, su cese, (iv) la duración del periodo infractor.

Por su parte, como criterios que han atemperado la cuantía de la sanción hay que destacar los bajos ingresos obtenidos por los servicios objeto de sanción:

Por todo ello, se sanciona con la imposición de dos multas, una por cada servicio, por importe global total de **2.600,00 €** (dos mil seiscientos euros) a razón de 1.300,00 € (mil trescientos euros) cada una de ellas, por la falta de un sistema de verificación de edad que impida el acceso de los menores a los contenidos pornográficos de los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma.

Vistos los anteriores antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como órgano competente para resolver el presente procedimiento sancionador

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar a BURWEBS, responsable de la comisión de **dos infracciones administrativas muy graves de carácter permanente**, por la falta de un sistema de verificación de edad que impida el acceso de los menores a los contenidos pornográficos en los citados servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma, lo que supone una vulneración a lo dispuesto en el artículo 89.1.e) de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

SEGUNDO.- Imponer a BURWEBS, dos multas por importe global de **2.600,00 euros** (dos mil seiscientos euros) a razón de 1.300,00 euros (mil trescientos) cada una, por la comisión de dos infracciones muy graves de las previstas en el artículo 157.8 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese al interesado:

BURWEBS S.L

Con esta Resolución se agota la vía administrativa, si bien cabe interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.