

# ICE



MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

## PLATAFORMAS DIGITALES: REGULACIÓN Y COMPETENCIA

<b>Presentación</b>	3	O I R A M U S	<b>Big data y competencia: características y principales teorías del daño desde la perspectiva de los acuerdos entre empresas</b>	85
Gonzalo García Andrés y Cani Fernández Vicién			Pablo Velasco Sanzo	
<b>Introducción</b>	7		<b>El carácter disruptivo de la publicidad <i>online</i> y su impacto sobre la competencia</b>	99
Javier García-Verdugo, Marisa Álvarez Suárez y Javier Domínguez Viera			Lara Tobías Peña, Cristina Vallejo Gil y Pedro Hinojo González	
<b>I. Mercados de plataforma. Contexto económico y regulatorio</b>			<b>Experiencia comparada: regulación y control de mercados digitales de plataforma en EE UU y China</b>	113
<b>Principios del análisis económico de los mercados digitales</b>	11		Juan Diego Otero Martín, Jorge Infante González y María Ruiz Mérida	
Christian Chase Solán, Javier García-Verdugo Sales y Joaquín López Vallés			<b>III. Mercados de plataforma. Otros aspectos sociales de relevancia</b>	
<b>Regulación, competencia y plataformas digitales: óptica de agenda política</b>	27		<b>Plataformas digitales y regulación del mercado de trabajo</b>	125
Javier Domínguez Viera, Marta Reyes Granados y Carmen Delibes Cadarso			José María Goerlich Peset	
<b>La nueva regulación europea de intermediarios digitales: <i>Digital Services Act</i></b>	41		<b>La economía digital: cambios en la producción, la distribución y el consumo y retos para la legislación</b>	139
Rafael Pérez Galindo		Lidia Brun Carrasco		
<b>II. Mercados de plataforma. Desafíos regulatorios y de competencia</b>		<b>LOS LIBROS</b>	153	
<b>Relevancia del Reglamento de Ley de Servicios Digitales para las autoridades reguladoras del audiovisual</b>	53	Reseña		
Sonia Monjas González		<b>Coordinadores: Javier García-Verdugo, Marisa Álvarez Suárez y Javier Domínguez Viera</b>		
<b>Dinámicas de concentración en mercados digitales y su control</b>	67			
Isabel Álvarez Fernández del Vallado				



# PRESENTACIÓN

**Gonzalo García Andrés**

*Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa*

**Cani Fernández Vicién**

*Presidenta de la Comisión Nacional de los Mercados  
y la Competencia*

**E**uropa, y dentro de ella España, están inmersas en un profundo proceso de transformación económica verde y digital. Este proceso va a condicionar el comportamiento de empresas y consumidores en las próximas décadas y a determinar, en gran medida, la calidad del modelo de crecimiento que hereden las próximas generaciones.

Los potenciales beneficios asociados a la transformación digital son innegables. La revolución digital ha dado paso a nuevos modelos de negocio y ha facilitado el comercio entre Estados miembros reforzando el mercado interior y beneficiando a empresas y consumidores. A través de la economía digital, los consumidores pueden tener acceso a una mayor gama de productos y servicios y beneficiarse de una mayor transparencia de los mercados. Las empresas, por su parte, se pueden beneficiar de reducciones de costes y ofertar sus productos y servicios a mayor número de consumidores.

Así, la revolución digital supone una clara oportunidad económica, pero también un especial desafío desde un punto de vista regulatorio. Por ello, se tiene que prestar especial atención a que su regulación permita una transición rápida, justa y equilibrada.

En este sentido, la transformación digital es un proceso que se ha venido produciendo de forma imparable y continua en las últimas décadas, pero que se ha acelerado y ha generado disrupciones en los últimos años con el desarrollo y consolidación de la economía de plataformas. Estas, en el contexto de la economía del dato, han alterado las dinámicas de mercado y han derivado en la aparición y desarrollo de operadores casi sistémicos, que obligan al legislador a atender a nuevos desafíos en la determinación de marcos sectoriales y horizontales. Elementos troncales en la regulación económica como son las relaciones laborales, la fiscalidad o la contestabilidad de los mercados se ven afectados por la revolución digital.

La importancia de este fenómeno se puede entender desde una óptica cuantitativa. Antes de que llegara la crisis del COVID-19, la Comisión Europea señalaba que la economía digital podía representar hasta un 15 % del PIB mundial, donde cerca de un

## PRESENTACIÓN

cuarto del comercio transfronterizo se producía a través de canales *online*. En esta línea, la Comisión estimaba que un uso a pleno potencial de la economía de plataformas podría suponer un incremento del PIB conjunto de la Unión de entre 43 mil y 174 mil millones de euros entre 2019 y 2029. Del mismo modo, señalaba que la I+D asociada a estos modelos podría derivar en la creación de entre 136 mil y 294 mil nuevos puestos de trabajo, así como ganancias para los consumidores de en torno a 13 mil millones de euros por año. Este impacto en términos cuantitativos se refleja igualmente en España, donde Eurostat recoge que, en 2021, al menos una de cada cuatro empresas ya realizó ventas *online* y un 67 % de los individuos había realizado al menos una compra *online* en ese año, situándonos en el promedio de nuestros socios comunitarios. Ello supone que nuestra economía ya participa del proceso de digitalización y de la economía de plataformas, pero también que hay amplio margen de desarrollo.

No obstante, las implicaciones de este proceso se deben entender también desde una óptica cualitativa. La digitalización, y con ella las plataformas, permean todos los ámbitos de la actividad económica, condicionando las cadenas de valor, el desempeño de la industria y el comercio de bienes y servicios. Los intermediadores de plataforma afectan al comportamiento de las empresas, la forma en que participan y el reparto de los beneficios del mercado. Por ello, es fundamental que el proceso de transición digital sea justo, equilibrado y sujeto a competencia, ya que de ello dependerán la eficiencia y la equidad del modelo económico en su conjunto. Estos son principios básicos en la aproximación de los planes de la Comisión Europea, como bien demuestran las iniciativas de la *Década digital de Europa* o *Dar forma al futuro digital de Europa*, cuyos objetivos España comparte.

Nuestro país hoy está comprometido con una transición digital equilibrada. De ello es buena muestra el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española, pues el ámbito de la transformación digital absorbe un 33 % de los recursos totales que se movilizarán en España en el marco de los fondos europeos, y en el que la digitalización permea en mayor o menor medida en todas sus políticas tractoras. Se trata así de una aproximación que busca garantizar que los beneficios de la transición digital no sean capturados por los grandes operadores, sino que de estos participen las pequeñas y medianas empresas, y la sociedad en su conjunto. Se requiere así de una óptica de competencia y regulatoria en sentido amplio que atienda a las implicaciones en términos de competitividad frente al exterior, de resiliencia del sistema productivo, de cohesión e igualdad y, al mismo tiempo, de protección de derechos de las personas, seguridad y sostenibilidad. Todos estos no son meros principios programáticos, sino que tal y como se desprende de la Agenda España Digital 2025, informan una aproximación regulatoria que tiene como objetivo último un modelo de crecimiento en el que quepamos todos, y que sea sostenido y sostenible.

Nos hemos referido en los párrafos anteriores a la necesidad de abordar las oportunidades y problemas que plantean las grandes plataformas de la economía digital de modo que se impulse la competencia y la innovación a la vez que se asegura que los

beneficios de la digitalización se reparten entre todos. En el ámbito de la Unión Europea (UE), este empeño se ha concretado en dos importantes proyectos normativos.

Después de dos años de intensas discusiones sobre si la normativa europea era adecuada para responder al reto de las plataformas digitales, tanto desde la perspectiva de competencia como de telecomunicaciones, la Comisión Europea lanzó en diciembre de 2020 dos importantes propuestas legislativas: la Digital Services Act (DSA) y la Digital Markets Act (DMA). La DSA establece nuevas reglas para que el mundo *online* sea más seguro para los usuarios tanto por los contenidos como por la transparencia y responsabilidad con la que se exige que actúen los proveedores y las plataformas que los alojan. Por su parte, la DMA complementa las tradicionales herramientas de la normativa de competencia en los mercados digitales con una regulación *ex ante* que se dirige a aumentar la efectividad de la supervisión sobre las grandes plataformas que controlan la mayor o menor facilidad con la que sus usuarios comerciales pueden acceder a los usuarios finales.

Habitualmente, la competencia de los mercados es la mejor manera de asegurar la mayor eficiencia y el bienestar de la sociedad, y para ello el papel de la normativa de competencia es fundamental. Sin embargo, en ocasiones la regulación puede ser necesaria para corregir fallos en algunos mercados o para perseguir otros objetivos de interés general. En el ámbito de las grandes plataformas digitales, la normativa de defensa de la competencia se ha revelado insuficiente para resolver los problemas que se han derivado del creciente poder de mercado de estos operadores, que las características de estos mercados han convertido en un fenómeno permanente.

La DMA trata de remediar este desequilibrio al imponer a las plataformas con más poder de mercado una serie de obligaciones generales, basadas en la amplia experiencia de las autoridades de competencia, con el objetivo de que los mercados digitales estén más abiertos a la competencia y sean más equitativos. Este enfoque es complementario de la normativa de competencia, que se basa en un análisis *ex post* y caso por caso de las posibles infracciones. Una vez que la DMA sea aprobada —lo que todo indica que se producirá antes de final de 2022— coexistirá con la normativa de competencia, que seguirá aplicándose a las prácticas anticompetitivas que se desarrollen en los mercados digitales. Además, la correcta aplicación de la DMA también requerirá su coordinación con la normativa europea de comunicaciones electrónicas y la DSA.

La Comisión Europea será la autoridad encargada de aplicar la DMA, pero las autoridades nacionales tendrán un papel importante que desempeñar. La aplicación de la DMA va a exigir un considerable esfuerzo. Por un lado, las investigaciones y los procedimientos previstos (por ejemplo, para la designación de *gatekeepers* o para actualizar las obligaciones) estarán sometidas a plazos ajustados a pesar de su inevitable complejidad. Por otro lado, la supervisión de las grandes plataformas, la interacción con los usuarios comerciales y finales de sus servicios, y el seguimiento del cumplimiento normativo de las obligaciones impuestas requerirá también una gran cantidad de recursos.

## PRESENTACIÓN

Las autoridades de competencia nacionales pueden colaborar para que la aplicación de la DMA sea más ágil y efectiva. Las autoridades nacionales de competencia han acumulado una vasta experiencia en los mercados digitales en los últimos años. Sin la aplicación de la normativa de competencia a estos mercados no existiría la DMA, porque no se habría avanzado en la identificación de las peculiaridades de las conductas anticompetitivas en este ámbito, en la definición de mercado de los servicios digitales o en el diseño de posibles soluciones.

En la última versión disponible del texto normativo, que parece definitiva, se cuenta con que las autoridades nacionales podrán prestar apoyo a la Comisión Europea en las investigaciones necesarias en aplicación de la DMA. Además, estas autoridades estarán mejor situadas que la Comisión Europea para identificar nuevas prácticas anticompetitivas que se introduzcan en los mercados digitales, que serán después relevantes para la actualización de las obligaciones impuestas a los *gatekeepers*.

La DSA es otro importante proyecto normativo para la Unión Europea. Las nuevas reglas, que complementarán a la actual Directiva Audiovisual, modificarán el marco de la regulación de los contenidos digitales. Europa aspira a disponer de unas normas claras para la eliminación de contenidos, servicios y productos ilegales del espacio digital (lo que está prohibido en la realidad no digital debe estar también prohibido en el mundo *online*), a la vez que se protegen los derechos fundamentales de los consumidores en ese ámbito. Define con claridad la responsabilidad, la rendición de cuentas y la supervisión regulatoria de los proveedores de servicios de intermediación, como plataformas *online*, redes sociales y mercados digitales.

En el caso de España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) tiene a la vez la condición de autoridad nacional de competencia y de regulador nacional de telecomunicaciones y del sector audiovisual. Su condición de autoridad que integra responsabilidades de defensa de la competencia y de regulación sectorial hace que esté especialmente capacitada para colaborar con las autoridades europeas en la aplicación de la DMA y de la DSA.

Muchos de los temas descritos en los párrafos de esta presentación son abordados en profundidad y con rigor en los artículos de este monográfico. Esperamos que los lectores puedan encontrar en ellos, como nosotros, claridad de ideas, recomendaciones útiles e inspiración para la acción.