

INTRODUCCIÓN

*Javier García-Verdugo**
*Marisa Álvarez Suárez***
*Javier Domínguez Viera****

La economía se enfrenta a un proceso de transformación profunda a raíz de la consolidación del uso de las tecnologías de la información y comunicación. Desde principios de siglo este fenómeno se ha intensificado en las economías occidentales, fuertemente terciarizadas, caracterizándose por el surgimiento de nuevos modelos de negocio que alteran las tradicionales lógicas de mercado y generan nuevos efectos e impactos. Esta es la nueva realidad de los mercados de plataforma.

Si algo singulariza este fenómeno y sus nuevos actores es su complejidad y lo rápido e intenso de su expansión. Los servicios de intermediación o plataforma se reproducen bajo muy diversa morfología, como son los motores de búsqueda, las plataformas de compartición de vídeo, los servicios en la nube o los propios sistemas operativos. Estos servicios generan dinámicas novedosas y complejas definidas por economías de escala extremas, importantes efectos de red y un papel central del acceso y uso del dato. Todo ello determina en gran medida el modo en que interactúan las plataformas con los servicios y usuarios (tanto profesionales como finales) intermediados a través de ellas. Ello supone que los servicios de intermediación pasan a ocupar un papel central, que permite en gran medida condicionar la forma en que cada agente participa en el mercado y, en última instancia, cómo se articula el reparto de los beneficios del mismo.

Una de las dinámicas de este fenómeno es la expansión vertical y horizontal de grandes plataformas, en mercados con fuerte concentración. Las denominadas GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft) han tomado una posición central en las economías occidentales, configurándose como auténticos guardianes de acceso a los mercados en muchos ámbitos, determinando quién y cómo participa en ellos. Ello ha suscitado un intenso debate, del que han sido partícipes tanto autoridades de competencia como Gobiernos nacionales o la propia Unión Europea, apremiados a actuar con

* Director de la Asesoría Económica de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

** Subdirectora General de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

*** Vocal Asesor de la Dirección General de Política Económica. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

los instrumentos disponibles o de un modo regulatorio. Se trata ya no solo de asegurar que las nuevas plataformas no merman la competencia en los mercados, sino que estas no distorsionen los consensos y bases sobre los que se asienta la aproximación de la regulación sectorial u horizontal (en materias troncales como fiscalidad o legislación laboral). En esencia, de lo que se trata es de garantizar un encaje adecuado desde la óptica económica y social de las nuevas actividades, en lo que se aspira que sea un motor de un crecimiento justo e inclusivo.

En este monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía* se pretende hacer un repaso de la economía de plataformas desde una doble lógica: la propia de competencia y la más amplia de regulación general.

Con tal fin, en un apartado introductorio se comienza con un repaso general en el que se aborda la cuestión desde una óptica amplia, centrada en consideraciones económicas o propias de agenda política.

En esta línea, el número comienza con un artículo de **Christian Chase Solán, Javier García-Verdugo Sales y Joaquín López Vallés**, donde se repasan los principios del análisis económico de los mercados digitales y se acerca al lector a la complejidad de las plataformas y sus efectos. Estos mercados poseen una serie de características que, debido al impacto de la tecnología digital, dificultan el desarrollo de una competencia efectiva y refuerzan la tendencia hacia la concentración, lo que puede requerir medidas regulatorias y de competencia para minimizar su posible impacto negativo sobre el bienestar social.

Seguidamente, se incluyen dos artículos cuyo propósito es abordar el tratamiento de las economías de plataforma. Así, **Javier Domínguez Viera, Marta Reyes Granados y Carmen Delibes Cadarso** realizan una aproximación desde la lógica de la agenda política comunitaria. En el mismo se trata de aproximar al lector al modo en que se recoge este fenómeno en la agenda política de las grandes economías, y particularmente en el caso europeo. Se recalca en este punto el proceso de transición progresiva que parte de una óptica vinculada al enfoque de competencia clásico para pasar a un enfoque amplio, en el que se busca preservar los objetivos propios de la política industrial o de participación y reparto justo en los beneficios del mercado. En esta línea, se presenta con carácter ilustrativo el enfoque de la *Digital Markets Act*, centrada en garantizar la justicia y contestabilidad de mercados, que encierra importantes novedades en su diseño. Del mismo modo, **Rafael Pérez Galindo** centra su aportación en la *Digital Services Act*, medida paralela a la *Digital Markets Act*, pero centrada en consideraciones más amplias y que se constituye como piedra de toque en la regulación de las responsabilidades de los intermediarios digitales, así como de la moderación y el control de contenidos. Se presenta, así como un hito, tras 20 años de la Directiva de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico en los que el panorama de los servicios digitales se ha transformado de forma drástica.

Tras el repaso a los elementos económicos y su resultante en la agenda —particularizada en medidas de alcance amplio—, se ahonda en la cuestión más relacionada con la óptica de competencia y de regulación sectorial, a la que se dedican cinco artículos.

El artículo de **Sonia Monjas González** enlaza con el artículo precedente y analiza los aspectos más relevantes de la propuesta de Reglamento de Ley de Servicios Digitales (DSA, por sus siglas en inglés) desde la perspectiva de los reguladores independientes de los medios audiovisuales, aprovechando las aportaciones del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA, por sus siglas en inglés) respecto al nuevo marco normativo y al papel de los organismos reguladores en la aplicación del Reglamento.

Los dos artículos siguientes se centran en temas relevantes desde la perspectiva de defensa de la competencia. El primero, de **Isabel Álvarez Fernández del Vallado**, destaca cómo a lo largo de los últimos años se ha apreciado una tendencia por parte de los grandes operadores de plataformas a adquirir empresas pequeñas pero innovadoras. Algunas de esas operaciones han escapado al escrutinio de las autoridades de competencia por no cumplir con los umbrales requeridos por la legislación, y se han aprobado otras que han podido tener efectos lesivos para la competencia. Estas situaciones han propiciado la aparición de nuevas teorías del daño adaptadas a las características de estos mercados digitales y han incentivado la elaboración de recomendaciones y propuestas legislativas. El segundo artículo, de **Pablo Velasco Sanzo**, analiza uno de los aspectos en los que reguladores, autoridades de competencia y gobiernos han estado poniendo más el foco en relación con los gigantes tecnológicos, el uso del *big data*, que se considera ya como un nuevo *input* junto con el trabajo y el capital, y en los problemas de competencia que pueden derivarse de su acumulación y utilización, especialmente desde la perspectiva de los acuerdos entre empresas.

El artículo de **Lara Tobías Peña, Cristina Vallejo Gil y Pedro Hinojo González** se centra en el desarrollo de la publicidad *online*, que es uno de los paradigmas del carácter disruptivo de la digitalización. La publicidad *online*, además de ser clave para la competencia, es la principal fuente de financiación del contenido en internet y constituye una de las vías de ingresos más importantes para las grandes plataformas digitales. Esto está generando notables impactos en la eficiencia y en la competencia, que han llevado a un interés por este sector por parte de las autoridades de competencia y regulación.

Finalmente, el artículo de **Juan Diego Otero Martín, Jorge Infante González y María Ruiz Mérida** muestra el estado actual del debate sobre el tratamiento regulatorio de las plataformas digitales en dos ámbitos geográficos muy relevantes distintos del europeo: los Estados Unidos de América y China, cuya aproximación se compara con el enfoque que se está siguiendo en la Unión Europea.

Como cierre al monográfico, se introducen cuestiones de carácter horizontal que han centrado parte importante de las controversias a nivel nacional y europeo durante el desarrollo de los modelos de plataforma: la cuestión laboral y las implicaciones en términos de cohesión e igualdad. Este enfoque es fundamental para entender los desarrollos regulatorios ya que, como se señalaba a título introductorio, parte de la atención del legislador atiende a la búsqueda de un acomodo de las nuevas actividades a los consensos sociales básicos que necesariamente deben informar el modelo económico al que se aspira.

INTRODUCCIÓN

De este modo, en un primer artículo, el catedrático **José María Goerlich Peset** repasa los debates que han surgido en torno al derecho del trabajo y las fricciones planteadas a nivel nacional a medida que la relación entre plataformas y los prestadores de servicios se hace cada vez más compleja, algo que se ejemplifica bien con el fenómeno de los repartidores (conocidos como *riders*). Así, en el artículo se atiende a cuestiones como la polémica sobre la calificación de los servicios prestados y el modo en que se da protección a las personas que los desarrollan, en un repaso que permite entender la evolución hacia una regulación general de la calificación del trabajo en plataformas.

Por último, en un segundo artículo, **Lidia Brun Carrasco** aborda los desafíos que generan en términos de desigualdad las nuevas dinámicas de mercado, en la que se concentran «superrendimientos» en el capital digital de las grandes tecnológicas. Con el artículo se trata de acercar al lector a los retos regulatorios para la gobernanza digital para hacer frente a dichos problemas.