



# Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
24 de abril de 2024  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho**  
**y Política de la Competencia**  
**22º período de sesiones**  
Ginebra, 3 a 5 de julio de 2024  
Tema 5 del programa provisional

## **Aplicación del derecho de la competencia en los mercados y ecosistemas digitales: los retos y las opciones en materia de políticas**

### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

#### *Resumen*

La economía digital sigue desempeñando una función cada vez más destacada en el desarrollo económico y ha atraído la atención de las autoridades encargadas de la competencia de todo el mundo debido a los diversos tipos de cuestiones de competencia relacionadas con su operatividad. Los retos derivados del notable poder económico de las grandes plataformas preocupan a los Gobiernos y a las autoridades encargadas de la competencia.

En la presente nota se ofrece información sobre hechos recientes, como casos de aplicación de la ley contra los abusos de poder de mercado y casos de control de fusiones, modificaciones jurídicas para adaptar la legislación a las prácticas anticompetitivas en el ecosistema digital y otros tipos de iniciativas, a saber, instrumentos de derecho indicativo; asimismo, se ponen de relieve los retos a los que se enfrentan los Gobiernos y las autoridades encargadas de la competencia en este ámbito. En lo que respecta a los países en desarrollo, se recomienda reforzar la cooperación regional e internacional para que las autoridades encargadas de la competencia actúen de forma más coordinada a la hora de hacer frente a los retos que se plantean en los mercados digitales.



## I. Introducción

1. En su 21<sup>er</sup> período de sesiones, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia solicitó a la secretaria de la UNCTAD que preparara, para su examen en el 22<sup>o</sup> período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos, un informe como documentación de base sobre la aplicación del derecho de la competencia en los mercados y ecosistemas digitales, destacando los retos y las opciones en materia de políticas<sup>1</sup>.
2. En los dos últimos decenios, se ha producido una transformación impulsada por el rápido desarrollo de la economía digital. Las plataformas digitales han crecido gracias a los avances tecnológicos y han dado lugar a nuevos modelos de negocio y a productos y servicios novedosos<sup>2</sup>. Además, el creciente uso de los servicios en línea durante la pandemia permitió que las plataformas digitales se volvieran más grandes y poderosas<sup>3</sup>. Esta transformación entraña dificultades y riesgos, debido, por ejemplo, a los elevados niveles de concentración en los mercados digitales, circunstancia que ponen de manifiesto las grandes empresas tecnológicas mundiales que acaparan amplias cuotas de mercado y un importante poder de mercado en todo el mundo<sup>4</sup>.
3. Las autoridades encargadas de la competencia han detectado los riesgos que las plataformas digitales y los ecosistemas digitales plantean para la competencia y se están esforzando en atajarlos<sup>5</sup>. Las autoridades se ven ante el reto de mitigar los efectos perjudiciales de las conductas que limitan la competencia en el sector digital y, al mismo tiempo, fomentar la innovación por parte de las plataformas digitales, dado que los altos niveles de concentración del mercado exigen una combinación de instrumentos. En cuanto al abuso de posición dominante, ha habido muchos casos relacionados con conductas excluyentes, que crean o aumentan obstáculos a la entrada y expulsan a los competidores de un mercado<sup>6</sup>. También hay una nueva tendencia hacia los abusos de explotación por parte de las plataformas dominantes con respecto a los datos de los usuarios<sup>7</sup>.
4. Las autoridades encargadas de la competencia se enfrentan a una tarea cada vez más ardua a la hora de predecir la evolución de esos mercados con el fin de llevar a cabo el control de las fusiones, ya que a menudo presentan elevadas tasas de entrada y salida, junto con continuas innovaciones que dan lugar a mercados completamente nuevos. En particular, a medida que aumenta la concentración de los mercados digitales debido al crecimiento de las grandes empresas tecnológicas, surge la preocupación por las “adquisiciones asesinas”, es decir, el uso de las fusiones para eliminar la posibilidad de innovación interrumpiendo los proyectos de innovación de otras empresas y anticipándose a la competencia futura<sup>8</sup>. Las adquisiciones de ese tipo pueden perjudicar a los consumidores debido a la amalgamación

<sup>1</sup> TD/B/C.I/CLP/72.

<sup>2</sup> TD/B/C.I/CLP/54; UNCTAD, 2019, *Informe sobre la economía digital 2019. Creación y captura de valor: repercusión para los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.19.II.D.17, Ginebra).

<sup>3</sup> TD/B/C.I/CLP/57.

<sup>4</sup> En 2009, entre las cinco mayores empresas del mundo por capitalización bursátil no había ninguna empresa tecnológica; en 2023, había cuatro empresas de ese tipo entre las cinco mayores; véase TD/B/C.I/CLP/54.

<sup>5</sup> Lianos I., 2022, “Reorienting competition law”, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 10, núm. 1, págs. 1 a 31.

<sup>6</sup> Véanse <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/UCWG-Report-on-dominance-in-digital-markets.pdf> y <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-markets.htm>.

*Notas:* Todos los sitios web mencionados en las notas a pie de página se consultaron en abril de 2024. La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas.

<sup>7</sup> Se produce un abuso de explotación cuando una empresa dominante sube los precios, reduce la calidad o la variedad o actúa de forma tal que le permite enriquecerse de un modo que sería imposible en un mercado competitivo; TD/B/COM.2/CLP/66.

<sup>8</sup> Véase <https://www.oecd.org/competition/theories-of-harm-for-digital-mergers.htm>.

anticompetitiva de datos, el aumento de los precios y la reducción de las oportunidades de entrada en el mercado<sup>9</sup>.

5. Los Gobiernos y las autoridades encargadas de la competencia de todo el mundo vienen constatando que los regímenes de competencia y los instrumentos de aplicación tradicionales difícilmente se adaptan a los problemas de competencia que se plantean en los mercados digitales. Además, las autoridades deben tener en cuenta los efectos que tienen la digitalización y el importante poder de las grandes plataformas en la estabilidad social, económica y financiera del sistema. Esto implica considerar objetivos más ambiciosos que el poder de mercado y la eficiencia del mercado y tener en cuenta el desarrollo social y económico para frenar el poder económico impulsado por consideraciones de eficiencia económica, así como la justicia social<sup>10</sup>. Las autoridades encargadas de la competencia también deberían interactuar con los reguladores sectoriales para abordar conjuntamente los retos que plantea la revolución digital.

6. Las autoridades encargadas de la competencia de los países en desarrollo tienen dificultades adicionales para aplicar el derecho de la competencia en los mercados digitales. Muchas autoridades de reciente creación y pequeño tamaño cuentan con recursos y experiencia limitados para analizar los complejos mercados digitales y, por lo tanto, necesitan mejorar su capacidad para aplicar no solo el derecho de la competencia tradicional sino también, simultáneamente, responder a los nuevos retos que plantean los mercados digitales.

7. Se han celebrado debates a este respecto en los períodos de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia y en la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas. La UNCTAD ha estado trabajando en la cuestión de la competencia en la economía digital; investigando, en colaboración con el mundo académico, para analizar las diferentes respuestas relacionadas con la competencia a los efectos que tienen las plataformas digitales en los mercados<sup>11</sup>; y recopilando información sobre el uso del derecho de la competencia u otros instrumentos legislativos, sobre leyes y reglamentos nuevos y sobre instrumentos de derecho indicativo en diferentes jurisdicciones. Por ejemplo, en un estudio reciente, la UNCTAD detalla iniciativas adoptadas en los últimos tiempos, como casos tramitados y medidas legislativas tomadas por las autoridades encargadas de la competencia en todo el mundo<sup>12</sup>.

8. Sobre la base de este trabajo y de las respuestas de los Estados miembros a un cuestionario de la UNCTAD<sup>13</sup>, en la presente nota se hace un repaso de varios casos importantes de aplicación del derecho de la competencia (capítulo II) y de los retos enfrentados (capítulo III). En el capítulo IV, se examinan las posibles respuestas de política a través de nuevos reglamentos y enfoques de derecho indicativo, así como la función de los foros internacionales, con miras a informar a las autoridades encargadas de la competencia.

## II. Aplicación del derecho de la competencia en los mercados digitales

### A. Legislación antimonopolio

9. Se observan varias características al analizar los casos de aplicación del derecho de la competencia relacionados con el abuso de posición dominante en los mercados digitales. En

<sup>9</sup> Motta M. y Peitz M., 2021, “Big tech mergers”, *Information Economics and Policy*, vol. 54.

<sup>10</sup> Véase [https://www.ucl.ac.uk/cles/sites/cles/files/cles\\_6-2019\\_final.pdf](https://www.ucl.ac.uk/cles/sites/cles/files/cles_6-2019_final.pdf).

<sup>11</sup> TD/B/C.I/CLP/54; TD/B/C.I/CLP/57; TD/RBP/CONF.9/4; véase <https://unctad.org/publication/competition-and-consumer-protection-policies-inclusive-development-digital-era>.

<sup>12</sup> UNCTAD, 2023, *Global Competition Law and Policy Approaches to Digital Markets* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.24.II.D.5, Ginebra).

<sup>13</sup> Se recibieron respuestas al cuestionario de la UNCTAD del Brasil, El Salvador, Filipinas, la India, el Japón, México, la República de Corea y Türkiye.

cuanto a la definición del mercado, múltiples mercados están estrechamente relacionados entre sí, y la conducta de las empresas afecta a múltiples mercados; esos mercados interconectados pueden denominarse “ecosistema”<sup>14</sup>. Además, utilizar los cambios de precios como herramienta exclusiva en las definiciones del mercado se ha revelado insuficiente debido a la naturaleza multilateral de los mercados digitales, en los que a menudo no se cobra a los usuarios y en los que se considera recursos a datos como la información personal. Debido a estas características, cada vez es más necesario que las autoridades encargadas de la competencia tengan en cuenta diversos factores, como la cantidad de datos de los usuarios y los efectos de red, además de las normas sobre la cuota de mercado, a la hora de determinar la posición dominante en el mercado<sup>15</sup>. Las autoridades encargadas de la competencia son cada vez más conscientes de estos problemas al abordar el abuso de posición dominante por parte de las grandes empresas tecnológicas (cuadro 1).

Cuadro 1

### Aplicación del derecho de la competencia: abuso de posición dominante

<i>Tipo de abuso</i>	<i>Ejemplo</i>
Recogida de datos con fines de explotación	Alemania: Decisión relativa a Facebook (2019). La autoridad encargada de la competencia ordenó a Facebook limitar la recopilación de datos sin el consentimiento voluntario de los usuarios y destacó que la recogida de datos personales con fines de explotación podía constituir un abuso de posición dominante en un mercado de redes sociales privadas.
Imposición de condiciones / acuerdos de exclusividad	Egipto: Decisión relativa a una plataforma de pedidos y entrega de comida (2022). La Autoridad de la Competencia constató un abuso de posición dominante por parte de una plataforma de pedidos y entrega de comida y afirmó que la empresa establecía acuerdos de exclusividad con el fin de crear obstáculos a la entrada y recurría a prácticas de imposición de condiciones que obligaban a los restaurantes registrados en la plataforma a utilizar su servicio de entrega.  India: Decisión contra Alphabet (2022). La Comisión de la Competencia detectó varios casos de abuso de posición dominante por parte de Alphabet relacionados con el mercado de tiendas de aplicaciones para el sistema operativo de Android en la India y con el mercado de aplicaciones para efectuar pagos a través del mercado de referencia en la India y decidió que la recogida de datos sobre los usuarios mediante la obligación de que los creadores utilizaran el sistema de facturación de Alphabet era una posible forma de abuso de posición dominante.
Autopreferencia	República de Corea: Decisión relativa a Kakao (2023). Kakao operaba una plataforma de movilidad que acaparaba el 90 % de la cuota de mercado y discriminaba a los taxis no franquiciados aplicando la práctica de la autopreferencia mediante el uso de algoritmos para asignar viajes. La Comisión de Comercio Leal afirmó que la empresa Kakao había aprovechado su poder de mercado para autofavorecerse, gracias a lo cual su cuota de

<sup>14</sup> Lianos, 2022.

<sup>15</sup> Por ejemplo, el cierre anticompetitivo del mercado se utiliza a menudo para describir una situación en la que una conducta pretende excluir a los competidores obstaculizando su entrada o provocando su salida del mercado, lo que permite a la empresa dominante ejercer una influencia indebida en su propio beneficio y en detrimento de la competencia y del bienestar de los consumidores.

Tipo de abuso	Ejemplo
	<p>mercado en el sector de servicios de taxi había pasado del 14 % al 74 % en dos años, lo que suscitaba preocupación por la exclusión de competidores y el aumento de precios.</p> <p>Türkiye: Decisión relativa a los servicios de comparación de compras en línea de Google (2021). La Autoridad de la Competencia decidió que Google había abusado de su posición dominante utilizando actualizaciones del algoritmo y posicionando anuncios basados en texto de tal forma que no quedaba clara su naturaleza publicitaria.</p>
Condiciones de competencia desleal	Comisión Europea: Decisión relativa a Apple (marzo de 2024). La Comisión Europea decidió sancionar a Apple por aplicar restricciones a los creadores de aplicaciones que les impedían informar a los usuarios del sistema operativo de Apple sobre otros servicios de suscripción de música más baratos disponibles fuera de la aplicación (es decir, disposiciones contra la orientación de los usuarios).

*Fuente:* UNCTAD. Véanse UNCTAD, 2023; <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf>; <https://www.cci.gov.in/antitrust/orders/details/1072/0>; y [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_24\\_1161](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_1161).

10. La mayoría de los casos se refiere a conductas de autopreferencia (República de Corea; Türkiye), acuerdos de exclusividad (India), la aplicación de cláusulas de la nación más favorecida<sup>16</sup> en las entregas de alimentos (Egipto), el uso abusivo de datos personales (Alemania) o condiciones de competencia desleal (Comisión Europea). Las autoridades encargadas de la competencia se centran en los efectos excluyentes de este tipo de prácticas, destinadas a reforzar el poder de mercado de la empresa ya establecida y a obstaculizar la entrada de nuevos competidores. Sin embargo, en Alemania, la Autoridad de la Competencia llevó a cabo un análisis de la explotación abusiva por parte de Amazon en relación con los datos personales, y la decisión fue recurrida ante el tribunal regional superior de Düsseldorf, que planteó una cuestión preliminar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual decidió que la autoridad encargada de la competencia podía tener en cuenta las normas de protección de datos a la hora de ponderar los intereses en las decisiones adoptadas en virtud del derecho de la competencia<sup>17</sup>. En el caso de Apple, la Comisión Europea concluyó que las disposiciones contra la orientación de los usuarios equivalían a condiciones de competencia desleal y perjudicaban los intereses de los usuarios del sistema operativo; las disposiciones no eran necesarias ni proporcionadas a los efectos de proteger los intereses comerciales en relación con la tienda de aplicaciones de los dispositivos móviles de Apple y perjudicaban los intereses de los usuarios, lo cual infringía el artículo 102 a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prohíbe la explotación abusiva de una posición dominante.

11. El análisis de los efectos que los comportamientos abusivos con fines de explotación tienen sobre los usuarios y los consumidores debería ampliarse al evaluar el abuso de una posición dominante en los mercados digitales, considerando que en los últimos años solo se han prohibido o sancionado en general los abusos de exclusión.

<sup>16</sup> Promesa de una de las partes en una relación vertical, el proveedor, de tratar al comprador tan bien como trata a su mejor cliente, el más favorecido; véase <https://www.ucl.ac.uk/cles/sites/cles/files/cles-1-2021.pdf>.

<sup>17</sup> Véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276478&pageIndex=0&doclang=E S&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=846870>.

## B. Control de las fusiones

12. Al evaluar las fusiones en el mercado digital, las autoridades encargadas de la competencia se centran en evitar que la competencia se reduzca cuando se fusionan empresas con una relación vertical o adyacente. Es importante analizar los casos de fusiones en mercados digitales, ya que estas tienen a menudo efectos horizontales, verticales y de conglomerado en varios mercados (cuadro 2).

Cuadro 2

### Aplicación del derecho de la competencia: casos recientes de control de fusiones

<i>Jurisdicción</i>	<i>Caso</i>
Japón	Google y Fitbit (2021). La Comisión de Comercio Justo aprobó la fusión de Google con Fitbit, que ofrecía servicios móviles relacionados con la salud, sujeta a la aplicación de medidas correctivas para garantizar la competencia en las relaciones verticales, entre ellas el suministro de interfaces de programación de aplicaciones Android a los fabricantes de dispositivos portátiles y el acceso a bases de datos relacionadas con la salud durante diez años.
México	Walmart y Cornershop (2019). La autoridad encargada de la competencia bloqueó la adquisición por Walmart de Cornershop, una plataforma minorista que ofrecía servicios logísticos para supermercados, y afirmó que la fusión reduciría sustancialmente la competencia mediante prácticas como negarse a ofrecer los productos de los competidores de Walmart en Cornershop u ofrecer descuentos a los compradores de los competidores, utilizando datos detallados sobre el comportamiento de los consumidores de la plataforma (en Chile, la Fiscalía Nacional Económica aprobó la adquisición de Cornershop por Uber Technologies sin medidas correctivas).
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Unión Europea	Microsoft y Activision (2023). Según la decisión de la Autoridad de la Competencia y de los Mercados, cabía prever que la fusión de Microsoft y Activision daría lugar a una restricción sustancial de la competencia en el mercado de servicios de juegos en la nube, debido a los efectos verticales del bloqueo de insumos. Microsoft reestructuró la fusión y renunció a la adquisición de los derechos de los servicios de juegos en la nube fuera de Europa para los juegos existentes de Activision para computadoras de escritorio y consolas y los juegos nuevos comercializados por el desarrollador en los próximos 15 años. Ubisoft, en calidad de proveedor tercero, suministraría los contenidos de juego de Activision a todos los proveedores de servicios de juegos en la nube, entre ellos Microsoft. En octubre de 2023, la Autoridad de la Competencia y de los Mercados autorizó la fusión modificada. La Unión Europea aprobó la fusión y afirmó que la operación favorecía la competencia debido al acuerdo de Microsoft de conceder licencias de juegos populares de Activision a plataformas rivales de juegos en directo.
Estados Unidos de América	<p>Visa y Plaid (2020). El Departamento de Justicia impugnó la propuesta de adquisición de Plaid por Visa, alegando que con la adquisición se pretendía eliminar la innovadora plataforma de pagos creada por Plaid; la impugnación se retiró tras el abandono de la fusión.</p> <p>Meta y Within (2022). La Comisión Federal de Comercio impugnó la fusión de Meta con Within, un estudio de desarrollo de realidad virtual, afirmando que se reducía la posible competencia al optar Meta por una fusión en lugar de desarrollar sus propias innovaciones</p>

Jurisdicción

Caso

(lo que se conoce como “adquisiciones asesinas inversas”). El tribunal de distrito se negó a conceder una medida cautelar basándose en que la Comisión Federal de Comercio había demostrado que el mercado de aplicaciones de ejercicio físico en realidad virtual estaba muy concentrado, pero no había probado que existiera una probabilidad razonable de que Meta entrara en el mercado de forma independiente.

*Fuente:* UNCTAD. Véanse <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2021/January/210114r.pdf>; [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/06/inap2\\_F217\\_2020.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/06/inap2_F217_2020.pdf); [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64e3735b4002ee0014560ca5/Final\\_order\\_explanatory\\_note.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64e3735b4002ee0014560ca5/Final_order_explanatory_note.pdf); <https://www.gov.uk/government/news/microsoft-concession-a-gamechanger-that-will-promote-competition>; [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_23\\_2705](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_2705); <https://www.justice.gov/opa/pr/visa-and-plaid-abandon-merger-after-antitrust-division-s-suit-block>; [https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCOURTS-cand-5\\_22-cv-04325/pdf/USCOURTS-cand-5\\_22-cv-04325-1.pdf](https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCOURTS-cand-5_22-cv-04325/pdf/USCOURTS-cand-5_22-cv-04325-1.pdf); y <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/221-0040-metazuckerbergwithin-matter>. En lo que respecta a las adquisiciones asesinas inversas, véanse <https://cepr.org/voxeu/blogs-and-reviews/how-tech-rolls-potential-competition-and-reverse-killer-acquisitions>; y <https://oecdonthellevel.com/2020/11/27/how-tech-rolls-potential-competition-and-reverse-killer-acquisitions>.

13. El caso de Microsoft muestra que los criterios de análisis difieren según las autoridades; algunas no solo se preocupan por proteger la competencia en el mercado, sino también por fomentar la innovación como elemento fundamental de la competitividad. En este sentido, algunas autoridades optan por la imposición de medidas correctivas antes de aprobar una operación, como en los casos del Japón y el Reino Unido, mientras que otras optan por prohibir las operaciones cuando refuerzan la posición de la empresa adquirente, como en el caso de México. En otros casos, una fusión puede abandonarse si no se aceptan las condiciones o las medidas correctivas impuestas por la autoridad encargada de la competencia, como en el caso de Visa en los Estados Unidos. En mercados tan dinámicos, las autoridades necesitan realizar análisis prospectivos que puedan cumplir los requisitos probatorios exigidos por los tribunales, como en el caso de Meta en los Estados Unidos.

### III. Retos a los que se enfrentan los Estados al aplicar el derecho y la política de la competencia en los mercados digitales

14. En las respuestas al cuestionario de la UNCTAD, las autoridades encargadas de la competencia de los Estados miembros señalaron la dificultad de utilizar la competencia convencional relacionada con los precios para tratar los problemas de competencia en la economía digital. Esto se debe principalmente a las características de los mercados digitales, que presentan una exposición limitada a la libre competencia; una vez que una plataforma ha alcanzado una posición destacada en un mercado digital, es difícil que nuevos participantes en el mercado la desplacen. Las plataformas digitales pueden aprovechar su poder para monopolizar los mercados en los que llevan a cabo su negocio o pueden desarrollar estrategias, como adquirir rivales posibles o emergentes, para afianzar su dominio y controlar la accesibilidad y la exposición a la libre competencia de los mercados en los que operan.

15. Además, las características del ecosistema digital<sup>18</sup> también pueden plantear diversas preocupaciones en materia de derecho de la competencia. Como señaló el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso de Android, varios mercados que componen un ecosistema pueden solaparse o estar conectados entre sí en el ecosistema digital<sup>19</sup>. En un ecosistema de ese tipo, el operador que controla la plataforma digital principal puede utilizar métodos como

<sup>18</sup> Véanse Jenny F., 2021, “Competition law and digital ecosystems: Learning to walk before we run”, *Industrial and Corporate Change*, vol. 30, núm. 5, págs. 1143 a 1167; y Kerber W., 2019, “Updating competition policy for the digital economy? An analysis of recent reports in Germany, [United Kingdom], [European Union] and Australia”, disponible en <https://ssrn.com/abstract=3469624>.

<sup>19</sup> Véase <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=T-604/18>.

la autopreferencia o la imposición de condiciones para dar a sus servicios una ventaja competitiva desleal aunque no tenga una posición dominante en un mercado concreto, ya que los ecosistemas retienen a los usuarios fijando elevados costos de cambio, lo que hace que los operadores de las plataformas principales puedan aprovechar su poder en mercados adyacentes con mayor facilidad. Por tanto, las autoridades encargadas de la competencia deberían prestar más atención a la dinámica de la competencia dentro de los ecosistemas de plataformas y entre ellos<sup>20</sup>. Algunos investigadores señalan que, más allá de las políticas, el desafío más amplio consiste en que el actual conjunto de herramientas analíticas es poco adecuado para ocuparse de la naturaleza del delito, las métricas para medirlo o los medios para abordarlo. Si los Estados se centran en el criterio del bienestar, puede que el *statu quo* no se considere problemático. Además, la protección del proceso competitivo, como alternativa al criterio del bienestar, aún no se ha articulado de forma convincente en términos conceptuales y teóricos. La cuestión más importante es que las medidas correctivas, tal y como se han interpretado tradicionalmente, han servido de poco para frenar los excesos competitivos. Por ello, algunas propuestas contemplan opciones estructurales más audaces, como la desagregación de las empresas claves<sup>21</sup>.

16. Los métodos para abordar los problemas derivados del poder de mercado de las plataformas digitales y garantizar la igualdad de condiciones difieren según los Estados. El objetivo es prohibir las conductas excluyentes abusivas resultantes de prácticas desleales (autopreferencia, exclusividad, imposición de condiciones, contratos de venta agrupada, etc.) y las conductas abusivas con fines de explotación (utilización de datos, restricción de la privacidad, imposición de condiciones de competencia desleal, etc.) que afectan directamente a los consumidores y a los usuarios finales. Algunos expertos proponen un enfoque nuevo y más holístico para abordar objetivos más amplios —por ejemplo, tener en cuenta el bienestar de los consumidores, la privacidad, la desigualdad y la repercusión del poder económico en la sociedad al analizar las conductas en los mercados digitales— e indican que se necesita una mayor coordinación con otros reguladores y más cooperación internacional para que las respuestas de los Estados sean coherentes<sup>22</sup>.

## IV. Respuestas de política de los Estados

17. Las autoridades encargadas de la competencia siguen aplicando el derecho de la competencia contra las prácticas anticompetitivas. Algunos Estados han revisado la legislación, adoptando nuevos conceptos y ajustando las normas de control de las fusiones, o han aprobado nuevas leyes para complementar los marcos jurídicos existentes. Además, se han hecho nuevas propuestas y se han adoptado diferentes enfoques, como el derecho indicativo y el estudio de mercado, para reforzar los poderes de las autoridades encargadas de la competencia.

### A. Revisión del derecho de la competencia

#### 1. Modificación de las normas antimonopolio

18. Algunos Estados han modificado las leyes de competencia para contemplar mejor las prácticas empleadas en los mercados digitales. Alemania, China y la Federación de Rusia han aprobado modificaciones para dotar a la autoridad encargada de la competencia de más medios para abordar los problemas de competencia en el mercado y ampliar el ámbito de aplicación de la legislación a fin de que las autoridades puedan intervenir ante posibles abusos de empresas digitales (cuadro 3).

<sup>20</sup> Lianos I. e Ivanov A., 2019, “Digital Era Competition: A BRICS [Brazil, Russian Federation, India, China, South Africa] View”, BRICS Competition Law and Policy Centre.

<sup>21</sup> Jacobides M. G. y Lianos I., 2021, “Regulating platforms and ecosystems: An introduction”, *Industrial and Corporate Change*, vol. 30, núm. 5, págs. 1131 a 1142.

<sup>22</sup> Véase <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46816-tecnologias-digitales-un-nuevo-futuro>.

Cuadro 3

**Leyes de competencia modificadas anteriormente**

<i>País y título</i>	<i>Resumen</i>
China: Ley Antimonopolio, modificación de 2022	Adición del “fomento de la innovación” a los objetivos legislativos; prohibición del uso abusivo de datos y algoritmos, tecnologías, normas de las plataformas o ventajas de capital para incurrir en comportamientos monopolísticos.
Alemania: Ley de Competencia, 10ª modificación, 2021; 11ª modificación, 2023	Prohibición de ciertas prácticas por parte de empresas de importancia primordial para la competencia en los mercados; ampliación de las facultades de aplicación de la autoridad encargada de la competencia e integración de las facultades de investigación relacionadas con el Reglamento de Mercados Digitales en el derecho de la competencia
Federación de Rusia: modificación de la Ley Federal de Protección de la Competencia, 2023	Introducción de nuevas definiciones de los términos “plataforma digital” y “efecto de red”.

*Fuente:* UNCTAD. Véanse

<https://www.faedrinker.com/en/insights/publications/2022/7/amendments-to-chinas-anti-monopoly-law-what-has-changed-and-what-to-expect>,

[https://www.bundeskartellamt.de/EN/Digital\\_economy/RulesDigital\\_economy/rulesdigitaleconomy\\_node.html](https://www.bundeskartellamt.de/EN/Digital_economy/RulesDigital_economy/rulesdigitaleconomy_node.html); y <https://www.pgplaw.com/analytics-and-brochures/alerts/podpisan-pyaty-antimonopolnyy-paket/>.

19. Algunas modificaciones tienen por objeto ampliar la definición de “mercado de referencia” y prohibir los usos abusivos con miras a incurrir en comportamientos monopolísticos (China). Mediante otras modificaciones, se han otorgado progresivamente a la autoridad amplias facultades para controlar las actividades de las plataformas digitales utilizando el concepto de “importancia primordial”, que permite a la autoridad intervenir incluso ante empresas que no tienen una posición dominante y que recurren a prácticas que no están objetivamente justificadas (Alemania).

## 2. Nuevas normas para el control de las fusiones

20. Las modificaciones jurídicas contemplan otorgar un mayor poder de control de las fusiones, ya sea reduciendo el umbral de notificación (Alemania) o modificando los criterios de control de las fusiones (Alemania; Federación de Rusia). En los mercados digitales, existe un mayor riesgo de que se produzcan, entre otras cosas, una consolidación horizontal desbocada, el desplazamiento de los clientes hacia una plataforma dominante que acapara todo protegida por los efectos de red y la posible exclusión de los rivales mediante la integración vertical (cuadro 4).

Cuadro 4

**Nuevas normas para el control de las fusiones**

<i>País</i>	<i>Resumen</i>
Canadá	Según el derecho de la competencia modificado en 2023, ya no se examinarán las eficiencias como un segundo paso separado en el análisis de las fusiones que permite tener en cuenta “cualquier otro factor pertinente”. Otras opciones eran sustituir la excepción relativa a las eficiencias por la inclusión de las eficiencias como factor no determinante en la prueba de los efectos sobre la competencia o mantener la excepción pero modificando su funcionamiento.

<i>País</i>	<i>Resumen</i>
Alemania	En la 9ª modificación (2017) se introdujeron varios cambios en las normas sobre fusiones para adaptarlas mejor a los mercados digitales, así como un umbral adicional basado en el valor de transacción con el fin de controlar las adquisiciones de empresas con niveles bajos de facturación pero con un alto potencial competitivo. En la 10ª modificación (2021) se introdujeron otras modificaciones en las normas sobre fusiones que no estaban dirigidas específicamente a los mercados digitales. En la 11ª modificación (2023) se introdujeron nuevos cambios en las normas sobre fusiones en lo que respecta a las solicitudes de notificación de futuras concentraciones.
India	Ley de Competencia de 2002, modificada en virtud de la Ley de Competencia (Modificación) de 2023.
Filipinas	En 2023, la Comisión de la Competencia publicó directrices para el examen motu proprio de las fusiones y adquisiciones en los mercados digitales.
Estados Unidos	En 2023, la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia publicaron directrices actualizadas sobre fusiones.

*Fuente:* UNCTAD. Véanse <https://ised-isde.canada.ca/site/competition-bureau-canada/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/guide-december-2023-amendments-competition-act>; [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gwb/englisch\\_gwb.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html), artículos 35 y 39; [https://loksabhadocs.nic.in/lsscommittee/Finance/17\\_Finance\\_53.pdf](https://loksabhadocs.nic.in/lsscommittee/Finance/17_Finance_53.pdf); <https://www.phcc.gov.ph/mergers-and-acquisitions/guidelines-for-the-motu-proprio-review-of-mergers-and-acquisitions-in-digital-markets/>; y <https://www.justice.gov/atr/2023-merger-guidelines>.

21. Las modificaciones efectuadas en la mayoría de los Estados han cambiado los umbrales de notificación obligatoria (Alemania; Estados Unidos). Otra modificación se refiere al valor de una transacción como criterio determinante para obligar a notificar una operación de fusión. En la India, una modificación introdujo un umbral de valor de operaciones que, entre otras cosas, también puede abarcar las transacciones relacionadas con los mercados digitales y los ecosistemas conexos<sup>23</sup>. A algunas autoridades se les conceden medidas excepcionales solo aplicables en este ámbito. En el Canadá, el régimen de control de las fusiones preveía una excepción relativa a la eficiencia para las fusiones anticompetitivas en los casos en que los beneficios o las eficiencias de carácter privado de una fusión sobrepasaran cualquier perjuicio económico más amplio; sin embargo, el Gobierno suprimió esta excepción. En Alemania, la Autoridad de la Competencia puede exigir a una empresa que notifique toda concentración futura por debajo de los umbrales habituales en uno o más sectores específicos tras una investigación sectorial. Por último, algunas autoridades han elaborado directrices de control de las fusiones para hacer frente a los problemas particulares de los mercados digitales. Las modificaciones propuestas en Filipinas y los Estados Unidos incluyen la consideración de los mercados y los ecosistemas digitales en los análisis de fusiones verticales y conglomeradas.

## B. Nueva reglamentación

22. En 2023 se produjeron avances en la regulación de la competencia en los mercados digitales. Mediante la adopción de nuevos marcos legislativos y regulatorios que complementen el derecho de la competencia se pretende garantizar que los mercados sigan siendo competitivos, abiertos y accesibles. En la actualidad, solo el Japón y la Unión Europea han aprobado y aplicado reglamentos para complementar las normas de competencia estableciendo principios obligatorios (transparencia, equidad, neutralidad, no discriminación)

<sup>23</sup> Véase <https://www.cci.gov.in/images/whatsnew/en/background-note-draft-combination-regulations-20231693886977.pdf>.

que deben respetarse en el funcionamiento de los mercados digitales, mediante la utilización de diferentes modelos (cuadro 5).

Cuadro 5  
**Nueva reglamentación**

<i>Jurisdicción</i>	<i>Resumen</i>
Japón	La Ley de Mejora de la Transparencia y la Equidad de las Plataformas Digitales, que se promulgó en junio de 2020 y entró en vigor en febrero de 2021, promueve la transparencia y la competencia leal por parte de las plataformas digitales, particularmente en lo que respecta a las transacciones, el uso de datos y las repercusiones en la competencia leal.
Unión Europea	El Reglamento de Mercados Digitales, que entró en vigor el 1 de noviembre de 2022 y comenzó a aplicarse en mayo de 2023, tiene por objetivo “garantizar la disputabilidad y la equidad de los mercados en el sector digital en general y garantizarlas a los usuarios profesionales y los usuarios finales de servicios básicos de plataforma prestados por guardianes de acceso en particular”.

*Fuente:* UNCTAD. Véanse [https://www.meti.go.jp/english/policy/mono\\_info\\_service/information\\_economy/digital\\_platforms/tfd\\_pa.html](https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/information_economy/digital_platforms/tfd_pa.html); y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>.

23. En lo que respecta a los objetivos, en el Japón la ley pretende abordar la falta de transparencia y el bajo nivel de previsibilidad de que adolece la evaluación de las transacciones en los mercados digitales y hacer frente a las deficiencias de los procedimientos y los sistemas existentes para abordar dichas transacciones. En el Japón, la ley permite al Ministerio de Economía, Comercio e Industria designar una plataforma digital como proveedor específico de plataformas digitales, es decir, una empresa que ofrece mercados multifacéticos para conectar a los proveedores de productos con los consumidores mediante el uso de tecnología digital; presta estos servicios a través de Internet; y presta servicios de manera que intervienen efectos de red. En la Unión Europea, el Reglamento de Mercados Digitales tiene tres objetivos principales: fomentar la competencia en los mercados digitales, hacer frente a las prácticas desleales de las empresas tecnológicas que controlan las grandes plataformas en línea y salvaguardar los intereses de las empresas más pequeñas y de los consumidores. El Reglamento de Mercados Digitales se aplica a los guardianes de acceso, es decir, empresas que explotan grandes plataformas en línea que cumplen criterios específicos, como tener una gran repercusión en los mercados digitales, actuar como intermediarios entre empresas y usuarios y tener una posición de poder de mercado duradera con influencia significativa en la innovación<sup>24</sup>. El reglamento tiene por objeto regular las empresas que explotan plataformas digitales en el núcleo de los ecosistemas digitales<sup>25</sup>.

24. La aplicación de estos reglamentos difiere sustancialmente. En el Japón, la ley se basa principalmente en iniciativas voluntarias y proactivas que deben aplicar las propias plataformas digitales, sin que el Estado intervenga en gran medida. La razón de este planteamiento es permitir que las plataformas digitales sigan siendo lo más innovadoras posible. El Reglamento de Mercados Digitales utiliza un enfoque regulador *ex ante* para alcanzar estos objetivos; una vez que una empresa es designada guardián de acceso, las obligaciones y las prohibiciones se aplican al cabo de seis meses (a partir de marzo de 2024 para las designadas en septiembre de 2023).

25. Las obligaciones impuestas a las plataformas también difieren. En el Japón, los proveedores específicos de plataformas digitales deben revelar a los usuarios los términos y las condiciones y otra información pertinente (transparencia). Además, deben crear procedimientos y sistemas para garantizar voluntariamente la equidad, así como presentar un

<sup>24</sup> Véase [https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers\\_en](https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en).

<sup>25</sup> Véase [https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index\\_en](https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index_en).

informe por cada ejercicio económico sobre las medidas aplicadas, junto con una autoevaluación de su eficacia. En la Unión Europea, el Reglamento de Mercados Digitales enumera las obligaciones y las prohibiciones de los guardianes de acceso e introduce varias disposiciones fundamentales, entre ellas la obligación de las plataformas de los guardianes de acceso de abstenerse de recurrir a prácticas desleales o anticompetitivas, facilitar el acceso a los datos recogidos en sus plataformas o generados por ellas, garantizar la interoperabilidad y evitar el trato preferente a las funcionalidades o los servicios propios o a los de sus socios.

26. En lo que respecta al control de las fusiones, el Reglamento de Mercados Digitales introduce ciertos elementos que pueden tener un efecto significativo en el sistema de control de las fusiones en la Unión Europea; una de las obligaciones impuestas a los guardianes de acceso es informar a la Comisión de cualquier concentración prevista, independientemente de que sea o no notificable con arreglo a la legislación de la Unión Europea en materia de fusiones. Conforme al reglamento, la Comisión puede prohibir a un guardián de acceso, durante un tiempo limitado, que proceda a más adquisiciones en el sector afectado por el incumplimiento sistemático de las obligaciones impuestas por el reglamento.

27. En cuanto a los organismos de aplicación, en el Japón, el Gobierno examinará las autoevaluaciones de los proveedores específicos de plataformas digitales conforme a las directrices, y el Ministerio de Economía, Comercio e Industria puede solicitar a la Comisión de Comercio Leal que intervenga si sospecha que se ha producido una violación del derecho de la competencia. En la Unión Europea, un equipo conjunto de la Dirección General de Competencia y la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías se encarga de la aplicación y el cumplimiento del reglamento, mediante una combinación de facultades de investigación, mecanismos de control y sanciones por incumplimiento. La ley del Japón se centra en promover la competencia en el mercado digital aumentando la transparencia y la previsibilidad de las transacciones en los mercados digitales, mientras que el reglamento de la Unión Europea impone una regulación más directa a los guardianes de acceso que explotan plataformas fundamentales, sobre la base del modelo de ecosistema digital.

## C. Modificaciones propuestas

### 1. Derecho de la competencia

28. Las propuestas y las modificaciones son muy variadas (cuadro 6). Algunas se ocupan de cambios explícita o implícitamente motivados por los retos que plantean la economía digital y las plataformas digitales y se refieren al control de las fusiones, el abuso de posición dominante, las colaboraciones entre competidores y la conducta de cártel, así como a la simplificación y la agilización de los litigios en materia de competencia. Las modificaciones armonizarían en mayor medida la legislación y las normas con los instrumentos internacionales equivalentes, por ejemplo, incorporando un marco para efectuar estudios de mercado con facultades de recopilación de información, eliminar las razones de eficiencia en los exámenes de las fusiones y reestructurar la prueba de abuso de posición dominante<sup>26</sup>.

Cuadro 6

#### Proyectos de ley sometidos a examen

<i>País y proyecto de ley propuesto</i>	<i>Resumen</i>
Brasil: proyecto de Ley de Mercados Digitales, 2022	Introducir un régimen regulador <i>ex ante</i> para las plataformas digitales e incluir disposiciones para evitar el abuso de posición dominante por las plataformas digitales.
Canadá: proyecto de Ley de Competencia, 2022	Ampliar el ámbito de aplicación sustantivo de la ley en consonancia con la era digital, entre otras cosas mediante la inclusión de cambios explícita o implícitamente motivados por los retos que plantean

<sup>26</sup> UNCTAD, 2023.

<i>País y proyecto de ley propuesto</i>	<i>Resumen</i>
	la economía digital y las plataformas digitales, relativos al control de las fusiones, el abuso de posición dominante, las colaboraciones entre competidores, la conducta de cártel y la simplificación y la agilización de los litigios en materia de competencia.
Grecia: proyecto de Ley de Protección de la Libre Competencia, 2022	Prohibir el abuso de posición de poder en un ecosistema determinado, dando importancia a la competencia, y definir detalladamente los requisitos.
India: proyecto de Ley de Competencia Digital, 2023	Introducir medidas contra las principales prácticas anticompetitivas, como las disposiciones contra la orientación de los usuarios, la autopreferencia, la venta agrupada, la imposición de condiciones y el uso de datos en plataformas digitales.
Reino Unido: proyecto de Ley de Mercados Digitales, Competencia y Protección del Consumidor, 2023	Ampliar las facultades de la Autoridad de la Competencia y de los Mercados para regular las empresas más poderosas de los mercados digitales.
Estados Unidos: proyecto de Ley de Reforma de la Legislación sobre Competencia y Antimonopolio, 2021	Reforzar el control de las fusiones y de las conductas excluyentes que planteen un riesgo apreciable de perjudicar a la competencia.

*Fuente:* UNCTAD. Véanse [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2214237&filename=PL%202768/2022](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2214237&filename=PL%202768/2022); [https://www.parl.ca/Content/Bills/441/Government/C-19/C-19\\_3/C-19\\_3.PDF](https://www.parl.ca/Content/Bills/441/Government/C-19/C-19_3/C-19_3.PDF); [https://www.epant.gr/en/legislation/protection-of-free-competition/item/download/2550\\_cc0f0a358b15bbeff4eb402508a97ad8.html](https://www.epant.gr/en/legislation/protection-of-free-competition/item/download/2550_cc0f0a358b15bbeff4eb402508a97ad8.html); <https://bills.parliament.uk/bills/3453>; y <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/225>.

## 2. Nueva reglamentación

29. Algunos países tienen nuevas propuestas de reglamentación para complementar el derecho de la competencia en lo que respecta a los mercados digitales (cuadro 7).

### **Cuadro 7** **Nuevas propuestas de regulación**

<i>País</i>	<i>Resumen</i>
Australia	En 2022, la Comisión de Defensa de la Competencia y del Consumidor, en el marco de una investigación de cinco años, publicó un informe sobre la reforma de la regulación en el que se describía someramente una serie de reformas, entre otras cosas sobre principios legislativos, reglamentos sectoriales y directrices que abordaban cuestiones como la autopreferencia anticompetitiva, la imposición de condiciones y los acuerdos exclusivos de preinstalación en el sector de los servicios de plataformas digitales.
Brasil	En 2022 se presentó ante la Cámara de los Diputados el proyecto de Ley núm. 2768, en el que se proponía un régimen regulador <i>ex ante</i> para las plataformas digitales. En noviembre de 2023, el Ponente del Congreso para la Comisión de Desarrollo Económico seguía examinando el proyecto de ley, tras una audiencia pública celebrada en agosto de 2023.

<i>País</i>	<i>Resumen</i>
India	Está previsto que se someta a examen en la cámara legislativa un proyecto de Ley de Competencia Digital basado en un informe del Comité Permanente de Financiación publicado en 2022 sobre el recurso a prácticas anticompetitivas por las grandes empresas tecnológicas.
Reino Unido	El proyecto de Ley de Mercados Digitales, Competencia y Protección del Consumidor se presentó en 2023 y actualmente se está debatiendo en el Parlamento; introduce un régimen <i>ex ante</i> para abordar los problemas de competencia en relación con las empresas poderosas, refuerza las facultades de la autoridad encargada de la competencia y aplica nuevos umbrales relativos a las fusiones para hacer frente a las adquisiciones asesinas.
Estados Unidos	Se han presentado al Congreso los siguientes proyectos de ley que proponen la regulación de las plataformas digitales a fin de abordar las preocupaciones antimonopolio: proyecto de Ley de Mercados de Aplicaciones Abiertas; proyecto de Ley de los Estados Unidos de Innovación y Elección en Línea; proyecto de Ley de Mejora de la Compatibilidad y la Competencia mediante el Cambio de Proveedor de Servicios; y proyecto de Ley contra los Monopolios de Plataformas, para introducir un régimen de separación estructural de las plataformas digitales.

*Fuente:* UNCTAD. Véanse <https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-ongoing/digital-platform-services-inquiry-2020-25/september-2022-interim-report>; <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417>; [https://loksabhadocs.nic.in/lsscommittee/Finance/17\\_Finance\\_53.pdf](https://loksabhadocs.nic.in/lsscommittee/Finance/17_Finance_53.pdf); <https://www.gov.uk/government/publications/vabeo-guidance>; [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1118417/CCS1022065440-001\\_SECURE\\_HMT\\_Autumn\\_Statement\\_November\\_2022\\_Web\\_accessible\\_\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1118417/CCS1022065440-001_SECURE_HMT_Autumn_Statement_November_2022_Web_accessible__1_.pdf); <https://sgp.fas.org/crs/misc/R46875.pdf>; <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849>; y <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825/text>.

30. Todas las propuestas hacen referencia a la necesidad de aprobar reglamentos complementarios relativos al derecho de la competencia para hacer frente a los problemas derivados de los elevados niveles de concentración y las prácticas anticompetitivas en las relaciones con las empresas proveedoras (autopreferencia; imposición de condiciones; utilización de acuerdos de exclusividad; obstáculos al cambio de proveedor; trabas a la interoperabilidad; denegación de acceso a equipo informático, programas informáticos e insumos de datos importantes; falta de transparencia; capacidad de degradar la calidad de los servicios ofrecidos; adquisiciones de competidores incipientes o posibles; uso de los datos recogidos; determinadas políticas publicitarias).

31. En cuanto a los objetivos, Australia pretende otorgar a la Comisión de Defensa de la Competencia y del Consumidor facultades para elaborar códigos de conducta jurídicamente vinculantes en los que figuren obligaciones específicas para las plataformas digitales designadas, con el fin de lograr una forma de regulación flexible, específica, clara y precisa; cada código se aplicaría a un tipo concreto de servicio designado (por ejemplo, servicios de mercado de aplicaciones, servicios de tecnología publicitaria, servicios de búsqueda). El Brasil exige mayor transparencia a las plataformas digitales y pretende que los consumidores tengan más control sobre sus datos. La India aspira a tratar cuestiones relativas al control del acceso esencial, la libertad de iniciativa, la libre competencia, la protección del consumidor, la reducción de las desigualdades regionales y sociales, la represión del abuso de posición dominante en el mercado y la ampliación de la participación social en el debate y la gestión de los asuntos de interés público. El Reino Unido pretende reducir los obstáculos a la entrada e investigar los problemas de competencia en los mercados digitales para permitir

procedimientos de cumplimiento más rápidos. Todas las propuestas (excepto en Australia) prevén establecer un sistema de control *ex ante* para determinadas plataformas que cumplan criterios objetivos. En la India, es necesario determinar quiénes son los “intermediarios digitales de importancia sistémica” a efectos de aplicación de la ley, y el Gobierno y la autoridad encargada de la competencia están trabajando juntos en una definición basada en los ingresos, la capitalización bursátil y el número de empresas y usuarios finales activos. En el Reino Unido, el régimen *ex ante* para los mercados digitales previsto en el proyecto de ley propuesto solo se aplicaría en el caso de que la Autoridad de la Competencia y de los Mercados considerase que una empresa tiene un carácter estratégico en el mercado si esa empresa tuviera tanto un poder de mercado sustancial y arraigado como una posición de importancia estratégica en relación con la actividad digital. Las propuestas encomiendan la aplicación a determinados organismos, ya sean autoridades encargadas de la competencia (India; Reino Unido), organismos gubernamentales (Australia) o reguladores sectoriales (Brasil). La mayoría de las propuestas, en la medida de lo posible, pretende ajustarse a las medidas adoptadas en otras jurisdicciones, como Europa, para reducir la carga regulatoria (Australia, Brasil, India).

32. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha llevado a cabo un análisis de las leyes y las propuestas aprobadas sobre regulación *ex ante* en siete jurisdicciones avanzadas (Alemania, Brasil, Estados Unidos, Japón, Reino Unido, República de Corea y Unión Europea), centrado en nueve categorías (estado de la reforma, entidad regulada, tipo de reforma propuesta, entorno y competencias institucionales, control de las fusiones, conducta, acceso a los datos, límites al uso de los datos por los guardianes de acceso y cumplimiento y medidas correctivas). En el análisis se señalaba que había convergencia en cuanto a un ámbito asimétrico común y un enfoque en el acceso a los datos como fuente de poder de mercado, mediante la imposición de obligaciones de portabilidad de datos e interoperabilidad, aunque había diferentes planteamientos adoptados (reglamentos basados en normas frente a reglamentos basados en principios), diferentes organismos de aplicación (no exclusivamente autoridades encargadas de la competencia) y diferentes tipos de modalidades de acceso a los datos y tipos de instrumentos de cumplimiento (sanciones y medidas correctivas)<sup>27</sup>.

#### D. Otras iniciativas

33. Algunas autoridades encargadas de la competencia han elaborado instrumentos de derecho indicativo, ya sea para complementar las modificaciones jurídicas o como alternativa temporal, a fin de proporcionar orientación a las empresas. En esos documentos se traza una línea entre prácticas empresariales aceptables e inaceptables desde la perspectiva de las autoridades encargadas de la competencia. En varios países en desarrollo, las autoridades encargadas de la competencia también han publicado directrices y documentos de política o han llevado a cabo estudios en los que se describen las prioridades en materia de aplicación. Esos documentos subsanan lagunas en los marcos jurídicos existentes relacionados con la competencia o actualizan marcos analíticos que antes se consideraban poco adecuados para la economía digital. En esta sección se ofrecen algunos ejemplos.

34. En el Brasil, en 2019, el Consejo Administrativo de Defensa Económica examinó la cuestión de la competencia en la economía digital y destacó que era importante que la intervención con miras a proteger a los consumidores y la competencia fuese equilibrada frente al riesgo de perjudicar la innovación<sup>28</sup>. En 2021, el Consejo examinó cuestiones de la economía digital, como las fusiones entre 1995 y 2020, y señaló que en los últimos años se había producido un notable aumento en el número de fusiones digitales, especialmente en 2018 y 2019<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2023, “[Group of 7] inventory of new rules for digital markets: Analytical note”, disponible en <https://www.oecd.org/competition/digital-economy-innovation-and-competition.htm>.

<sup>28</sup> Véase <https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/BRICS%20Digital%20Economy.pdf>.

<sup>29</sup> Véase <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf>.

35. En El Salvador, la estrategia institucional de la Superintendencia de Competencia incluye un componente digital que prevé la creación de un laboratorio forense digital, para lograr mayor eficiencia en la aplicación del derecho de la competencia. La Superintendencia también supervisaba las plataformas digitales y emitía opiniones no vinculantes desde el punto de vista del análisis de la competencia en relación con las firmas electrónicas, los valores electrónicos, los datos personales, la inclusión digital universal, el arrendamiento de vehículos con conductor mediante plataformas digitales y el comercio electrónico<sup>30</sup>.

36. En México, además de la aplicación de la ley, la Comisión Federal de Competencia Económica ha invertido esfuerzos en la defensa de la competencia en los mercados digitales. Por ejemplo, en 2020, se publicó una estrategia digital que consistía en medidas para abordar la digitalización del mercado, entre ellas la consolidación de un nuevo modelo organizativo, el posicionamiento de la competencia económica en la agenda pública y el refuerzo de la cooperación internacional<sup>31</sup>.

37. En 2023, la Comisión de la Competencia de Filipinas publicó directrices para el examen *motu proprio* de las fusiones y adquisiciones en los mercados digitales, destinadas a brindar una mayor transparencia sobre cómo la Comisión interpretaba la Ley de Competencia aplicada a las transacciones efectuadas en los mercados digitales<sup>32</sup>.

38. En Sudáfrica, en julio de 2023, la Comisión de Competencia publicó las conclusiones finales y las medidas correctivas de una investigación de mercado de plataformas de intermediación en línea iniciada en 2021, cuyo objetivo era comprender las características del mercado de plataformas de intermediación en línea con capacidad para impedir, distorsionar o restringir la competencia, así como promover la participación en esos mercados de pequeñas y medianas empresas y de personas históricamente desfavorecidas<sup>33</sup>.

39. En Türkiye se utilizan estudios de mercado para determinar ámbitos de intervención en el marco de las normas existentes del derecho de la competencia o ámbitos en los que se necesitan nuevos instrumentos. En esos estudios se tienen en cuenta las preocupaciones relativas a los datos que se plantean en los mercados digitales en relación con las fusiones y adquisiciones, tanto en términos de poder de mercado como de obstáculos a la entrada, así como las posibles infracciones en materia de competencia<sup>34</sup>.

40. El Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica han intercambiado información sobre sus experiencias en la lucha contra las prácticas anticompetitivas en la economía digital, en particular la lucha contra los cárteles, mediante el examen y el debate de casos; el análisis de las transacciones de concentración económica en la era digital; y la creación de nuevos mecanismos para poner fin a las prácticas anticompetitivas que estén adaptados a la realidad digital<sup>35</sup>.

41. En 2022, las autoridades encargadas de la competencia de Egipto, Kenya, Mauricio, Nigeria y Sudáfrica establecieron el Diálogo de Jefes de Autoridades Encargadas de la Competencia de África para abordar la rápida transformación de la economía global debida a los mercados digitales, los retos que plantean los mercados digitales para la aplicación de la ley y la política en materia de competencia y la necesidad de que las autoridades encargadas de la competencia tengan en cuenta cómo afectan los mercados digitales a la participación nacional en la economía local y global y las condiciones de participación<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> Respuesta del Gobierno de El Salvador al cuestionario.

<sup>31</sup> Véase <https://www.cofece.mx/investiga-possibles-barreras-a-la-competencia-en-comercio-electronico-minorista/>.

<sup>32</sup> Respuesta del Gobierno de Filipinas al cuestionario.

<sup>33</sup> Véase [https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2023/07/CC\\_OIPMI-Summary-of-Findings-and-Remedial-action.pdf](https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2023/07/CC_OIPMI-Summary-of-Findings-and-Remedial-action.pdf).

<sup>34</sup> Respuesta del Gobierno de Türkiye al cuestionario.

<sup>35</sup> Lianos I. e Ivanov A., 2019.

<sup>36</sup> Véase <https://comesacompetition.org/updates/press-release/joint-statement-of-the-african-heads-of-competition-authorities-dialogue-on-regulation-of-digital-markets/>.

## E. Foros internacionales

42. Los foros internacionales han facilitado el intercambio de experiencias y de puntos de vista sobre las mejores prácticas para promover la competencia y lidiar con las dificultades en los mercados digitales. La UNCTAD, además de realizar investigaciones, ha organizado mesas redondas para facilitar los debates entre los Estados y ha celebrado sesiones de alto nivel sobre plataformas digitales y competencia durante la Semana de la Economía Digital de la UNCTAD. Mediante este trabajo, la UNCTAD ha subrayado la importancia del fomento de la capacidad entre las autoridades de los países en desarrollo y de la cooperación regional e internacional; también ha recomendado a los Estados que sigan intercambiando experiencias y puntos de vista para abordar las cuestiones de competencia en los mercados digitales y que tengan en cuenta todas las opciones de política disponibles.

43. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha organizado varias mesas redondas sobre la competencia en los mercados digitales y ha publicado estudios sobre la necesidad de aplicar reformas y reglamentos para hacer frente a los problemas de competencia generados por las grandes plataformas digitales. En el documento *Ex Ante Regulation and Competition in Digital Markets* (La regulación *ex ante* y la competencia en los mercados digitales), se ofrece un resumen de varias de las principales iniciativas reguladoras sobre la protección de la competencia en los mercados digitales frente al considerable poder de mercado de las grandes plataformas; asimismo, se afirma que la regulación *ex ante* debe perseguir al menos los tres objetivos siguientes: reducir la ambigüedad en cuanto a la ley o el reglamento para aumentar la previsibilidad; reducir las cargas que suponen los litigios y la aplicación de la ley para aumentar la eficacia; y reducir la opacidad para aumentar la transparencia y la participación<sup>37</sup>.

44. La Red Internacional de Competencia trabaja para alcanzar un consenso sobre cómo abordar los problemas de competencia en los mercados digitales a través de sus grupos de trabajo y sus debates e informes anuales. En 2019, el Grupo de Trabajo sobre Conductas Unilaterales de esa red inició un nuevo proyecto plurianual centrado en cuestiones relacionadas con las conductas unilaterales en los mercados digitales, en particular una evaluación de la posición dominante y del sustancial poder de mercado en esos mercados, que abarcaba las experiencias de los organismos participantes en el período 2013-2019 y que tenía por objeto recopilar la información disponible sobre los temas pertinentes<sup>38</sup>.

45. Los problemas de competencia que plantean las plataformas digitales constituyen retos de alcance mundial. Por ello, deberían proseguir los esfuerzos a escala regional e internacional para respaldar el intercambio de información y conocimientos y las respuestas coordinadas cuando sea factible, así como para fomentar enfoques innovadores a fin de promover la competencia en los mercados digitales.

## V. Conclusiones y cuestiones para el debate

46. A fin de abordar los problemas de competencia en los mercados digitales, una aplicación rigurosa del derecho de la competencia sigue siendo un instrumento importante para hacer frente a las conductas abusivas y persuadir a las plataformas para que mejoren las normas en todo el mundo<sup>39</sup>. Además, algunos países han modificado las leyes de competencia, definiendo nuevos conceptos o introduciendo nuevos instrumentos de aplicación, para adaptarse a las particularidades de las plataformas digitales. Otros han introducido reglamentos o directrices para regular determinados tipos de conducta de las plataformas digitales que afectan a la competencia y a los consumidores. Las opciones de política elegidas por los Estados reflejan las preocupaciones que generan las grandes plataformas digitales. Por ejemplo, en el Japón, mediante la Ley de Mejora de la Transparencia y la Equidad de las Plataformas Digitales, y en la Unión Europea, mediante el

<sup>37</sup> Véanse <https://www.oecd.org/competition/digital-economy-innovation-and-competition.htm>; y <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm>.

<sup>38</sup> Véase <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/UCWG-Report-on-dominance-in-digital-markets.pdf>.

<sup>39</sup> UNCTAD, 2023.

Reglamento de Mercados Digitales, se ha establecido un sistema de control dirigido de manera expresa a proveedores específicos de plataformas digitales y a guardianes de acceso, respectivamente. En otros Estados, como Australia, el Brasil, los Estados Unidos, la India y el Reino Unido, se han elaborado propuestas legislativas para aprovechar los ecosistemas digitales.

47. Los reglamentos *ex ante* aprobados en jurisdicciones avanzadas tienen algunas características en común y, aunque adoptan distintos enfoques, contemplan diferentes órganos de aplicación, tipos de modalidades de acceso a los datos y tipos de instrumentos de cumplimiento<sup>40</sup>. Los posibles efectos extraterritoriales de esos reglamentos y sus distintos calendarios podrían comportar una mayor fragmentación de los regímenes con incoherencias y un aumento de la complejidad del entorno regulador<sup>41</sup>. Las reformas jurídicas pueden entrañar procedimientos legislativos de larga duración y requieren un trabajo de base, como estudios de mercado y experiencia en la aplicación de la ley. Sin embargo, esas reformas pueden proporcionar una mayor seguridad jurídica y conferir más poder a las autoridades encargadas de la competencia. Puede que los enfoques de derecho indicativo sean más fáciles de adoptar y que su elaboración requiera menos tiempo, pero quizá no sean lo suficientemente persuasivos.

48. Las opciones también pueden depender de la tradición jurídica, los recursos disponibles, el nivel de experiencia y la cultura de un país<sup>42</sup>. No existe una solución única que resulte adecuada para todas las jurisdicciones. Las autoridades menos experimentadas de países en desarrollo se enfrentan a otros retos de calado. A este respecto, el uso de investigaciones de mercado en colaboración con los reguladores sectoriales puede ofrecer una visión más detallada de los mercados digitales<sup>43</sup>. Además, la contratación de expertos cualificados para comprender mejor el funcionamiento de la economía digital también es crucial, pero puede resultar complicada. En este sentido, el intercambio de conocimientos mediante la cooperación regional e internacional puede favorecer los esfuerzos para aprovechar el potencial de la economía digital. La asistencia técnica y el fomento de la capacidad siguen siendo muy importantes para que autoridades de reciente creación y pequeño tamaño mejoren sus aptitudes y sus conocimientos. La cooperación regional e internacional desempeña una función esencial en la mejora de los conocimientos y los instrumentos que mejor se adaptan a los mercados digitales.

49. El derecho y la política de la competencia deben seguir impidiendo y sancionando las conductas abusivas con fines de explotación o de exclusión. También es fundamental evitar comportamientos discriminatorios hacia empresas sin poder de negociación, como las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Además, es necesario abordar en mejores condiciones los retos generados por el análisis de datos, ya que una de las principales enseñanzas extraídas en los últimos cinco años es que la magnitud y la naturaleza de los datos refuerzan el poder de mercado. Al mismo tiempo, la tecnología ofrece oportunidades para mejorar la detección de prácticas anticompetitivas mediante una supervisión más detallada del mercado y nuevos instrumentos de evaluación.

50. Además, cada vez hay más consenso internacional en que la competencia en la economía digital es esencial para fomentar la innovación y un crecimiento sólido, sostenible e inclusivo<sup>44</sup>. Algunos afirman que, dados los problemas existenciales actuales, la política de competencia debería reorientarse, ya que la concentración puede conducir a un mayor poder económico y una mayor influencia política, lo que puede exacerbar las desigualdades<sup>45</sup>. En

<sup>40</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2023.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> UNCTAD, 2023.

<sup>43</sup> Por ejemplo, en el Canadá, en 2023, la Oficina de Competencia, la Comisión de Radio, Televisión y Telecomunicaciones y la Comisaría de Protección de Datos Personales anunciaron la creación del Foro de Reguladores Digitales del Canadá, cuyo objetivo era favorecer en mayor medida la alianza y la cooperación para cumplir mejor los mandatos individuales; véase <https://www.canada.ca/en/competition-bureau/news/2023/06/canadian-digital-regulators-forum-established-to-better-serve-canadians-in-the-digital-era.html>.

<sup>44</sup> Véase <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/en/g7-ministerial-declaration-on-industry-technology-and-digital/>.

<sup>45</sup> Lianos, 2022.

este sentido, en los análisis de las prácticas anticompetitivas y de las eficiencias se deberían tener en cuenta otros aspectos además de la consideración tradicional del bienestar de los consumidores. La política de competencia debe desarrollar una visión más holística para abordar eficazmente la concentración del mercado y el funcionamiento de los ecosistemas, tanto en el sector digital como en otros sectores significativos de la economía, como el farmacéutico, y para afrontar cabalmente retos mundiales como el de la sostenibilidad<sup>46</sup>. Para ello, es preciso mejorar la colaboración y la coordinación entre las autoridades encargadas de la competencia y otros reguladores con el fin de crear un conjunto integral de instrumentos que analice las ventajas de la digitalización de una manera más holística.

51. La economía digital está teniendo repercusiones de gran alcance en los mercados y las sociedades de todo el mundo. Los retos que plantean los mercados digitales requieren, por lo tanto, un enfoque global. La UNCTAD se ha comprometido a ayudar a los países en desarrollo a afrontar estos retos de la forma más eficaz, en cooperación con otras organizaciones y redes regionales e internacionales.

52. Las siguientes cuestiones podrían ser objeto de debate:

a) ¿Cuáles son las principales dificultades que afrontan las autoridades encargadas de la competencia, en particular las de reciente creación, en cuanto a la aplicación del derecho de la competencia en los mercados digitales?

b) ¿Cuáles son las mejores opciones de política para abordar los problemas de competencia en los mercados digitales, especialmente en los países en desarrollo? ¿Debería concebirse un nuevo enfoque respecto de la aplicación de la política de competencia?

c) ¿Qué funciones desempeñan las organizaciones internacionales y regionales, en particular la UNCTAD, en el fomento de la cooperación internacional con miras a abordar los problemas de competencia en los mercados digitales?

---

<sup>46</sup> Véase <https://unctad.org/publication/competition-and-consumer-protection-policies-sustainability>.