Observatorio ADEI

Retos de la DSA y la DMA para contribuir al progreso digital en Europa y en España.

OBSERVATORIO ADEI

Noviembre 2021

Retos de la DSA y la DMA para contribuir al progreso digital en Europa y en España

Estudio comisionado por Google España.

Sobre Observatorio ADEI

El Observatorio ADEI tiene como misión contribuir al desarrollo de la economía digital en España, a partir del análisis de las principales tendencias que perfilan el proceso de digitalización de nuestra economía y, con ello, su competitividad. La producción del Observatorio busca generar y divulgar conocimiento, contribuyendo al debate y la reflexión en torno a los retos asociados a la incorporación de las nuevas tecnologías digitales por parte de los agentes socioeconómicos españoles.

Se trata de una iniciativa que surge de la colaboración entre Google, Analistas Financieros Internacionales (Afi) y el Instituto de Economía Internacional de la Universidad de Alicante.

Índice

Resumen ejecutivo 4

Introducción 6

La Ley de Servicios Digitales 7

Retos en la implementación de la DSA vinculados al desempeño digital de las empresas españolas 10

La Ley de Mercados Digitales 22

Potenciales implicaciones de la implementación de la DMA 25

Conclusiones 29

Referencias bibliográficas 32

Metodología 33

Anexo I – Resumen de obligaciones de la DSA para los distintos prestadores de servicios digitales 34

Resumen ejecutivo

- La Ley de Servicios Digitales (DSA, *Digital Services Act*) y la Ley de Mercados Digitales (DMA, *Digital Markets Act*), actualmente en formato de propuesta de reglamento, son dos piezas clave para el progreso de la transición digital en Europa y el futuro del Mercado Único Digital. Ambas suponen pasos relevantes en el proceso de unificación del marco normativo aplicable en el seno de la Unión Europea en el entorno digital y se les está dando máxima prioridad en su tramitación.
- La DSA establece una serie de obligaciones para los intermediarios de internet y plataformas digitales que operan en la UE. Dichos intermediarios y plataformas interactúan de forma regular con las empresas de diversos sectores, sobre todo aquellas de cierto tamaño. Les permiten cubrir distintas etapas en sus procesos de transformación digital y aprovechar nuevas oportunidades de negocio. No en vano, las empresas que utilizan herramientas digitales presentan una mayor propensión exportadora, a la par que las plataformas digitales facilitan el crecimiento y la diversificación de sus ventas (OCDE, 2019). Más de un 70% de las empresas reconoce el notable valor que les proporciona para su negocio la existencia de un elevado volumen de usuarios en las plataformas (Oxera, 2020a). En este sentido, las plataformas digitales pueden constituirse en "bancos de pruebas" de gran utilidad tanto para *start-ups* como para empresas consolidadas en el mercado. Asimismo, desde un enfoque intra-empresa, existe una transversalidad en el uso de los servicios digitales por parte de las distintas áreas funcionales de la empresa.
- Sin embargo, algunas disposiciones de la propuesta de la DSA podrían generar fricciones en el mercado y, en particular, en las pymes usuarias de los servicios digitales. Entre los potenciales impactos económicos negativos estarían aquellos derivados del aumento de costes de dichos servicios digitales, que las pymes pueden tener dificultades en trasladar a sus clientes y que podrían drenar su capacidad competitiva y la rentabilidad de su negocio.
- Entre las consecuencias de lo anterior se contemplaría incluso la reducción o ralentización del proceso de digitalización de las pymes españolas, con posibles implicaciones en términos de modernización y dinamismo empresarial.
- Las implicaciones que se proyectan sobre la aplicación de la DSA afectan igualmente al emprendimiento y al crecimiento de los prestadores de servicios

intermediarios y plataformas, así como a las dinámicas de innovación impulsadas por las grandes plataformas.

- Por su parte, el objetivo de la DMA es aumentar la competencia dentro de los servicios básicos de plataforma (*core service platform*), mediante la reducción de las barreras de acceso y de crecimiento a las que han de hacer frente las pymes que operan en ellas, buscando condiciones más justas y equitativas.
- La DMA afecta únicamente a los proveedores de servicios básicos de plataforma que sean considerados como guardianes de acceso (*gatekeepers*), aquellos que cumplan con una serie de criterios en materia de tamaño, concentración de mercado y poder para fijar condiciones sobre terceras empresas.
- La DMA dará más libertad de actuación a las empresas usuarias que operen en las plataformas básicas y facilitará a empresas usuarias y anunciantes un mayor acceso a los datos generados por su actividad. En caso de incumplimiento, la Comisión se reserva el derecho de aplicar penalizaciones.
- La propuesta de la DMA, tal y como está planteada en la actualidad, podría generar ciertos retos para el correcto funcionamiento de los mercados digitales, entre los que destacan los desincentivos a crecer entre las empresas de menor dimensión, que son precisamente a las que se busca promover; ante la fijación de umbrales de tamaño entre los criterios aplicables a los sujetos regulados. Pero también emergen posibles desincentivos a innovar, con las implicaciones que ello puede tener para el ecosistema empresarial europeo y, en nuestro caso, español.
- A su vez, se podría producir una pérdida de eficiencia en los mercados digitales, al prohibirse prácticas, como el *self-preferencing*[1], que repercuten beneficios para los usuarios. En este sentido, se hacen patentes las tensiones entre la diversificación y la utilidad para el usuario. Además, los proveedores de servicios tecnológicos están orientados hacia la integración de sus productos y servicios, siendo esta una dinámica que también se observa en el ámbito no digital (entorno físico). Ante mercados dinámicos y heterogéneos como son los digitales, resulta primordial minimizar el alcance de la intervención, generar normas predecibles, eficaces y soluciones equilibradas, en general; y en el ámbito del dilema competencia-innovación, en particular.

[1] Recomendación a los usuarios de las plataformas de los productos o servicios propios de la plataforma.

Introducción

La Ley de Servicios Digitales (DSA, por sus siglas en inglés) y la Ley de Mercados Digitales (DMA), actualmente en formato de propuesta, integran el denominado *Digital Services Act package,* y se configuran como dos piezas regulatorias de **gran relevancia para el avance de la economía digital europea y española**. Ambas iniciativas regulatorias pretenden robustecer el funcionamiento del entorno digital, buscando condiciones competitivas similares a las que existen en el ámbito *off-line* para las empresas que operan en Europa. Además, entre los anhelos perseguidos por estas propuestas se encuentra la confianza y seguridad en la prestación y uso de los servicios digitales, el impulso a la innovación y la promoción de oportunidades de negocio para las empresas europeas.

El debate sobre ambas leyes se produce en un momento en el que resulta necesario actualizar y **adecuar el marco regulatorio a la realidad vigente**. Una realidad en la que los prestadores de servicios intermediarios y plataformas digitales han adquirido una destacada importancia, siendo agentes clave en el actual contexto de la transformación digital de la economía.

El avance del mercado digital europeo no puede entenderse sin la capacidad transformadora, habilitadora e innovadora de las plataformas. Su contribución se traduce en un acompañamiento a los procesos de digitalización de las empresas, instituciones e individuos, en mejoras de eficiencia (reducción de los costes de transacción) y generación de oportunidades de negocio, así como también en mejoras del bienestar de los usuarios (Comisión Europea, 2016). Así, por ejemplo, algunas estimaciones apuntan a que las plataformas de búsqueda en internet generan en torno a 140.000 millones de euros, gracias al ahorro de tiempo, para los consumidores europeos (Copenhagen Econmics, 2015).

En la presente nota se sintetizan los elementos definitorios de las dos propuestas regulatorias, la DSA y la DMA, de cara a reflejar el alcance y principales características de ambas iniciativas. Y, posteriormente, se identifican las consideraciones de carácter económico[2] que pueden aflorar en el mercado digital, como consecuencia de las nuevas regulaciones, con especial foco en el potencial impacto en las pequeñas y medianas empresas.

[2] Téngase en cuenta que no forman parte del alcance del análisis recogido en la presente nota los retos e impactos de carácter regulatorio, ético, tecnológico u otros, que puedan derivarse de la DSA y la DMA.

La Ley de Servicios Digitales

La Ley de Servicios Digitales (DSA, por sus siglas en inglés) trata de contribuir al adecuado funcionamiento del mercado único digital, en lo relativo a la **prestación de servicios de intermediación digital entre distintos Estados miembros**, con el fin de favorecer la innovación, una supervisión más coordinada y eficaz (incluyendo la cooperación institucional), así como la existencia de un entorno seguro y en el que se protejan los derechos fundamentales de los usuarios, además de una menor fragmentación regulatoria dentro de la UE.

Esta nueva regulación supone, asimismo, una **actualización parcial de la Directiva sobre el comercio electrónico**[3], del año 2000, para dar respuesta a los avances que han tenido lugar en el ecosistema digital durante los últimos 20 años y, en particular, a la mayor actividad y protagonismo de las plataformas digitales. En este sentido, cabe destacar que seguirá siendo de aplicación el principio de exención de responsabilidad y la no obligación de realizar una revisión general de los contenidos por parte de los prestadores de servicios intermediarios. Así, en relación con el primero, cabe recordar que la mencionada Directiva exime de responsabilidad a los prestadores de servicios intermediarios por los contenidos que alojan de terceros, siempre que tengan un rol pasivo y de carácter técnico respecto a dichos contenidos y que, en caso de que sean conscientes de que se trata de contenido ilegal, lo eliminen lo más rápidamente posible.

A su vez, la DSA **complementa otra regulación de carácter sectorial[4],** entre la que se incluye la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, la Directiva sobre los derechos de autor en el Mercado Único Digital, la propuesta de Reglamento sobre la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea, así como el marco normativo de protección de los consumidores.

A continuación, se recogen, de forma sintética, las principales características de la DSA:

[3] Traspuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.
[4] También complementa el Reglamento general de protección de datos.

¿Qué es la DSA?

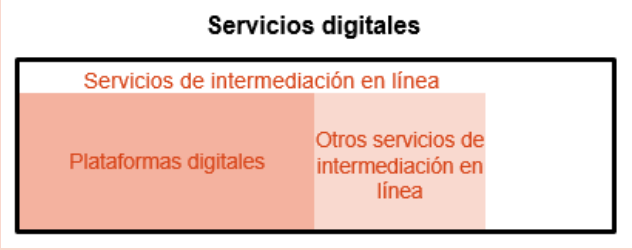
Una nueva iniciativa regulatoria de la Comisión Europea, que establece **normas comunes o armonizadas para la prestación de servicios de intermediación digital dentro de la UE** (que ponen en contacto a los consumidores / usuarios con bienes y servicios, y contenidos en línea; transmiten o almacenan contenidos de terceros). Ello conlleva la determinación de **responsabilidades y de una serie de obligaciones para los prestadores de dichos servicios**, que varían en función de ciertas categorías de los operadores (ligadas al tipo de servicio en línea prestado, al tamaño del operador y/o al número de usuarios; las microempresas y pequeñas empresas no están sujetas a una parte relevante de las obligaciones de las plataformas) (asimetría en las obligaciones de diligencia debida).

¿A quién regula?

Están sujetos a la DSA los **prestadores de servicios intermediarios y las plataformas digitales que operan en la UE**. En este sentido, se incluyen las categorías de:

- Proveedores de infraestructuras de red; proveedores de acceso a internet, registradores de nombres de dominio y otros prestadores de servicios intermediarios.
- Prestadores de servicios de alojamiento de datos (servicios en la nube y de alojamiento web).
- Plataformas digitales como mercados en línea, tiendas de aplicaciones, plataformas de economía colaborativa y plataformas de redes sociales, entre otras.
- Plataformas muy grandes, con llegada al menos al 10% de los usuarios de la UE.

Son estas últimas las que están sujetas a una mayor supervisión y exigencias regulatorias.



¿Cómo regula?

Las **obligaciones** que emanan de la DSA para los prestadores de servicios intermediarios incluyen la emisión de informes sobre la moderación de contenidos que lleven a la eliminación de aquellos que sean ilegales. Además, las plataformas están obligadas a contar con mecanismos (sistema de quejas en línea gratuito) para que los usuarios puedan denunciar dichos contenidos ilegales, así como mecanismos de recurso y de resolución extrajudicial de litigios; a la par que contarán con medidas para hacer frente a notificaciones de carácter abusivo sobre contenidos ilegales. También cooperarán con "alertadores fiables" para verificar la información publicada.

En el caso de los mercados en línea (*marketplaces*), se ha de identificar a los vendedores de bienes y servicios que utilizan la plataforma ("principio de conocimiento del cliente empresarial"), para evitar transacciones de naturaleza ilegal.

Por su parte, a las plataformas muy grandes se les exige, entre otras obligaciones adicionales, que lleven a cabo una gestión de riesgos y la realización de auditorías externas (independientes) anuales sobre dicha gestión. Asimismo, han de adoptar nuevas medidas de transparencia que incluyen los algoritmos sobre los que descansan sus sistemas de clasificación de contenidos y recomendaciones (posibilidad de elección de los parámetros de los algoritmos por parte de los usuarios).

Véase más detalle sobre la tipología de obligaciones y los sujetos obligados en *Metodología*

El análisis recogido en la presente nota técnica sobre los Retos de la DSA y la DMA para contribuir al progreso digital en Europa y en España se ha realizado a partir de la revisión de las propuestas de la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales publicadas por la Comisión Europea en diciembre de 2020, así como de dictámenes y documentos de posición de distintas instituciones y organizaciones en relación con dichas propuestas. Adicionalmente, se mantuvieron reuniones bilaterales con algunos expertos que están dando seguimiento al desarrollo reglamentario en el ámbito de los servicios digitales.

Además, se ha realizado una revisión de la literatura económica en materia de competencia, innovación y prestación de servicios en el entorno digital. Y, para ilustrar el grado de digitalización de las empresas y la importancia de los servicios digitales para las mismas, se han empleado datos de fuentes estadísticas públicas, de España, de la Unión Europea e internacionales.

Anexo I – Resumen de obligaciones de la DSA para los distintos prestadores de servicios digitales.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas lleva aparejadas multas que pueden alcanzar el 6% de la cifra de negocios anual del prestador del servicio digital.

¿Cuándo se aplicará en España?

La aprobación y entrada en vigor de la DSA requiere tiempo. A título orientativo, cabe tener en cuenta que, por ejemplo, la versión final del Reglamento General de Protección de Datos (GDPR, por sus siglas en inglés) se concretó cuatro años después de la publicación de la correspondiente propuesta.

Sin embargo, el contexto actual está marcado por una priorización, por parte de la Comisión Europea, de la transformación digital, como no se había visto antes, por lo que cabe esperar una mayor agilidad en la tramitación.

Retos en la implementación de la DSA vinculados al desempeño digital de las empresas españolas

Algunos de los principales retos que afloran de la propuesta de la DSA tienen que ver con el desempeño, la digitalización y, por ende, la competitividad de las empresas españolas. Seguidamente se presta atención al rol de acompañamiento y habilitación de los procesos de transformación digital que ejercen los proveedores de servicios digitales (sujetos directos de los preceptos de la DSA), con el fin de tener una visión sobre la intensidad de los impactos indirectos que podrían producirse en el colectivo empresarial y que, en última instancia, podrían incidir sobre el necesario avance de la digitalización de las pymes españolas.

En esta sección también se identifican las potenciales implicaciones que podrían emerger de la implementación de la DSA, tanto para las empresas usuarias de los servicios digitales, como para las prestadoras de los mismos que forman parte del ecosistema digital español.

Acompañamiento de los proveedores de servicios digitales en la digitalización empresarial

Los prestadores de servicios intermediarios proporcionan o pueden constituirse como plataformas, facilitan el acceso a información y a otros contenidos en distintos formatos (vídeo, audio, imagen, etc.), así como también favorecen los intercambios y transacciones en el entorno digital. Entre dichos intermediarios figuran redes sociales, buscadores, tiendas de aplicaciones, plataformas para compartir vídeos, mercados electrónicos, proveedores de servicios de computación en la nube, etc.

Dichos intermediarios hacen posible las interacciones entre distintos agentes (incluyendo aquellas entre empresas, y entre estas y los consumidores), ampliando el tamaño del mercado potencial y reduciendo los costes de información y transacción. Así, pueden **contribuir favorablemente al crecimiento y la competitividad, en particular, de las pymes,** ya que permiten a las pequeñas empresas **beneficiarse de la digitalización al igual que las empresas de mayor tamaño** (Copenhagen Economics, 2015), haciendo accesibles las herramientas digitales y las nuevas tecnologías (como soluciones de Inteligencia Artificial), y promoviendo el aprovechamiento de oportunidades de negocio (identificación de potenciales clientes,

acceso a nuevos mercados, etc.). Así, son muchas las empresas que consideran que las herramientas digitales han contribuido positivamente a reforzar sus capacidades competitivas frente a las grandes empresas (Public First, 2020)[5]. A su vez, las empresas que utilizan herramientas digitales presentan una mayor propensión exportadora y se observa que las plataformas digitales facilitan el incremento y la diversificación de sus ventas (OCDE, 2019).

Teniendo en cuenta las tendencias de consumo y el uso masivo de internet para la búsqueda de bienes y servicios por parte de los consumidores, **la publicidad en internet dirigida supone una importante herramienta competitiva, sobre todo para las pymes**.

Muchos de los bienes y servicios que necesitan las empresas y que pueden obtener en internet son proporcionados a través de intermediarios digitales y plataformas. Esta modalidad de acceso a los mismos puede conllevar una mayor diversidad de alternativas, mayor conveniencia en términos de tiempo y coste inferiores, o mayor alcance geográfico y de destinatarios. Unas ventajas que derivan, entre otros, del uso de la tecnología y los datos, así como del aprovechamiento de los efectos de red[6] generados bajo el modelo de plataforma, en el que se busca la maximización del valor creado para los distintos lados de la misma[7]. De hecho, las empresas reconocen la importancia del elevado volumen de usuarios de las plataformas para el éxito de su negocio (Oxera, 2020a)[8].

En la siguiente tabla se recoge una decena de tipos de **prestadores de servicios intermediarios y plataformas con los que habitualmente interactúan las empresas** de distintos sectores de actividad para el ejercicio de sus funciones y el desarrollo de sus estrategias de digitalización. Estas interacciones son **más frecuentes entre las empresas de cierto tamaño**, así como también están llamadas a aumentar a medida que avanza la transformación digital y las empresas requieren de servicios en línea más avanzados.

[5] Más del 60%, en ambos casos, de las empresas encuestadas por Public First afirman la importancia de las herramientas digitales para competir.
[6] Los efectos de red se refieren al incremento del valor de la plataforma para un usuario a medida que aumenta el número de usuarios de dicha plataforma.
[7] Por ejemplo, una plataforma para compartir vídeos en internet, estaría integrada por tres lados: los creadores de contenidos, los anunciantes y los espectadores o usuarios que ven los vídeos.
[8] Así lo afirma el 71% de las empresas que participaron en una encuesta realizada por Oxera el año pasado.

Tabla 1 - Aportación de valor de los intermediarios digitales a las empresas españolas

Intermediarios digitales / plataformas	Aportación de valor a la empresa	Potencial de usuarios empresariales
Proveedores de infraestructuras de red	Operatividad	Un 81,9% de las empresas españolas de menos de diez empleados, y la práctica totalidad (99,2%) de las de mayor dimensión, poseen ordenadores. Además, la mayoría están conectadas: un 98,2% de las empresas con al menos diez empleados, y el 78,27% de las empresas más pequeñas, tienen conexión a internet.
Proveedores de acceso a internet	Conectividad	
Buscadores o motores de búsqueda	Accesibilidad y selección de información de interés	
Registradores de nombres de dominio	Presencia en internet	Entre las empresas con conexión a internet, el 28,8% de las de menos de diez empleados cuenta con página web. Este porcentaje se eleva al 78,1% para las empresas de mayor tamaño.
Prestadores de servicios de alojamiento *web*	Presencia en internet	
Tiendas de aplicaciones	Presencia en internet, operatividad / transaccional	Las empresas han de responder a las preferencias de los consumidores, y casi un 40% de los compradores en línea en España realiza sus compras a través del *smartphone (dentro de este colectivo, un 22,3% lo hace por preferir la app móvil, en vez de la página web de la empresa) (datos del ONTSI, 2020).*
Prestadores de servicios en la nube (*cloud computing)*	Operatividad	Un 28,2% de las empresas que tienen conexión a internet y diez o más empleados -y el 8,6% de las de menor tamaño- son compradoras de algún servicio de computación en la nube (*cloud computing)* usado en línea.
Plataformas de RRSS	Presencia en internet, comunicación / marketing	Dentro del tejido de empresas españolas con conexión a internet, el 25,6% de las de menos de diez empleados y el 56,0% de las de mayor tamaño, usa plataformas de RRSS.
Mercados en línea (*marketplaces)*	Presencia en internet, transaccional (comercial, internacionalización)	Un 9,03% de las empresas con al menos 10 empleados recibió pedidos a través de mercados en línea (lo que equivale al 41,72% del total de empresas de dicho tamaño que venden por comercio electrónico mediante web o apps). En 2019 (último año disponible), las ventas a través de mercados en línea rondaron los 21,8 miles de millones de euros en España.

Intermediarios digitales / plataformas	Aportación de valor a la empresa	Potencial de usuarios empresariales
Plataformas para compartir vídeos / contenidos multimedia	Presencia en internet, marketing, difusión de conocimiento / información	Un 10,8% de las microempresas y un 32,6% de las pymes y grandes empresas con conexión a internet utilizan plataformas que comparten contenido multimedia.

Fuente: Afi, Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico (CE) en las empresas 2019 – 2020, publicada por el INE, salvo indicación expresa de otra fuente de información.

La relación de los prestadores de servicios intermediarios y plataformas con las empresas es necesaria para cubrir distintas etapas en los procesos de transformación digital y aprovechamiento de oportunidades de negocio por parte de estas últimas. La vinculación abarca desde la propia conectividad, la presencia en internet de la empresa (página web o app), la búsqueda de información de negocio, el establecimiento de relaciones con grupos de interés localizados en distintas geografías, la difusión de la oferta de bienes y servicios a través de internet, o el uso del canal digital para vender a escala nacional e internacional, entre muchos otros.

Las plataformas digitales pueden constituirse en una especie de **banco de pruebas de gran utilidad tanto para *start-ups* como para otras empresas consolidadas en el mercado**. Así, dado el alcance de dichas plataformas (en términos de usuarios), las empresas pueden utilizarlas para presentar nuevos productos o servicios, de cara a ver su desempeño y obtener una percepción del mercado de forma ágil y atractiva en costes. En este sentido, en vez de acometer inversiones iniciales elevadas, pueden recurrir a publicidad en internet[9], presentaciones en mercados en línea, plataformas de redes sociales y otras para compartir vídeos, o la inclusión de la versión beta de una app en tiendas de aplicaciones.

Por otro lado, la transversalidad del valor aportado por los servicios digitales hace, además, que **las distintas áreas funcionales de la empresa** (comercial, de administración, financiera, de RR.HH., de innovación, etc.) **sean usuarias de los servicios** ofrecidos por los prestadores de servicios intermediarios y plataformas digitales.

[9] Su coste puede ser hasta seis veces inferior al de la publicidad off-line, según un análisis de PwC (2019) y Wolfgang Digital E-commerce Report (2017).

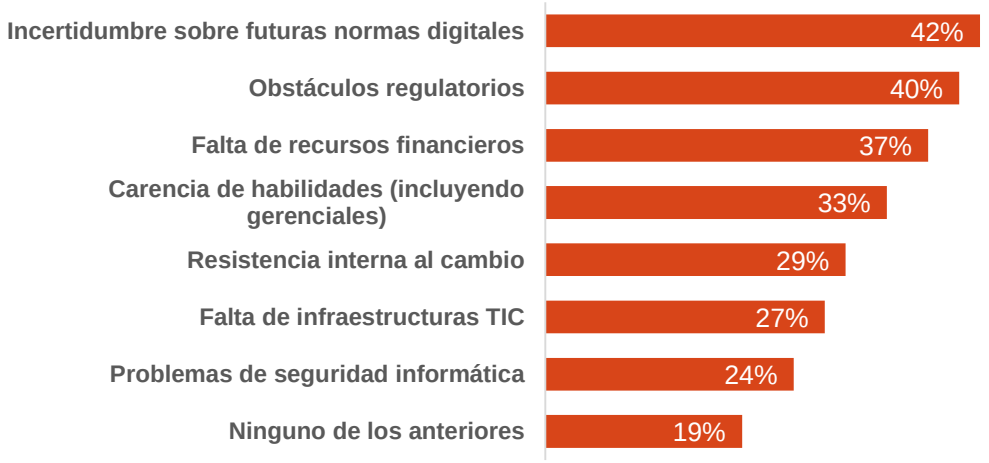
Potenciales incidencias derivadas de la implementación de la DSA en las pymes

La DSA busca el adecuado funcionamiento del mercado único para los servicios digitales, apuntando a cuatro objetivos específicos: (i) reforzar la seguridad del entorno digital, con una actuación responsable de los prestadores de servicios intermediarios; (ii) establecer una supervisión adecuada de estos últimos; (iii) asegurar unas condiciones óptimas para el desarrollo de servicios digitales transfronterizos innovadores; y (iv), proteger los derechos fundamentales de los usuarios en línea.

El procurar **un entorno digital seguro** en el seno del Mercado Único Digital es esencial para los distintos agentes socioeconómicos que participan en el mismo, con el fin de evitar actividades ilegales y mitigar aquellos riesgos que pueden generar un impacto negativo en el desempeño empresarial (también para el conjunto de la sociedad). Por otro lado, **superar la fragmentación regulatoria** beneficiaría también a las pymes prestatarias de servicios digitales, facilitando su actividad trasfronteriza.

En todo caso, **la nueva regulación ha de aportar concreción** sobre las futuras reglas de juego y potenciales impactos, para asegurar una transición digital ordenada. No en vano, un 80% de las pymes españolas consultadas en un reciente Eurobarómetro, señala la incertidumbre y los obstáculos regulatorios como las mayores trabas para su digitalización.

Gráfico 1 - Obstáculos para la digitalización de las pymes españolas, 2020
(% respuestas de pymes)



Nota: respuesta múltiple; 491 pymes españolas participantes en la encuesta del Eurobarómetro.
Fuente: Afi, Flash Eurobarometer

No obstante, **ciertos preceptos de la propuesta de la DSA son susceptibles de generar fricciones en el mercado y, en particular, en las pymes usuarias de los servicios digitales**. Entre los **potenciales impactos económicos** estarían aquellos que se materialicen en un **incremento de los costes de los servicios digitales para las pymes**, como consecuencia de las nuevas obligaciones y riesgos (comerciales, regulatorios u otros) que han de soportar los prestadores de dichos servicios y que repercutan, vía precios, a las pymes. Dichos mayores costes pueden derivarse, por ejemplo, de las **limitaciones** impuestas **a la publicidad personalizada**, de tal forma que podría resultar más costoso para la empresa llevar a cabo una campaña de marketing digital dirigida a un segmento o *target* específico; o de la aplicación del principio de conocimiento del cliente empresarial, que incrementaría las trabas a la venta y publicidad en línea[10], entre otros.

Las pymes, por su parte, en función de la elasticidad – precio de la demanda en sus respectivos sectores de actividad, **podrán trasladar solo en parte los mayores costes soportados** (derivados del incremento de los precios de los servicios digitales).

Si la demanda es inelástica, es decir, el incremento de los precios genera una menor caída relativa de la cantidad demandada, entonces la pyme tendrá más capacidad para repercutir sus mayores costes a sus clientes, y la reducción de su margen operativo será limitada. Aunque el incremento de los precios para dichos clientes reducirá el excedente del consumidor (pérdida de bienestar). Por el contrario, en sectores con demanda más elástica, un incremento en los precios se traduciría en mayores caídas en el volumen de ventas de las pymes. De ahí que tendrían que absorber una parte de los costes, reduciendo sus márgenes, y trasladar al consumidor la otra parte de dichos costes (incremento limitado de los precios), limitando la reducción de las cantidades vendidas. El nuevo equilibro entre oferta y demanda supondría, no obstante, un menor volumen de transacciones.

[10] En este último caso, cabría atender a las disposiciones del Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea (conocido como Reglamento P2B).

A continuación, se identifican cuatro acciones comunes, que pueden llevar a cabo las pymes españolas, y sobre las que en el contexto de implementación de la DSA podrían emerger algunos retos, de los que se desencadenarían impactos adversos.

I

Contratación por parte de las pymes de servicios digitales para abordar sus procesos de digitalización y desarrollar su actividad.

Retos / posibles implicaciones	Potencial impacto en las pymes
Posible elevación del precio de los servicios de intermediación en línea y/o limitación de funcionalidades, ante las nuevas exigencias de la DSA para los prestadores de dichos servicios.	Incremento de los costes, con posible reducción de los márgenes operativos, sobre todo en sectores con demanda más elástica (es decir, más sensible a variaciones en los precios), como se indicaba anteriormente; o acceso a servicios con menores funcionalidades.

II

Consulta de información de interés para el desarrollo del negocio

Retos / posibles implicaciones	Potencial impacto en las pymes
Potencial eliminación, por parte de las plataformas, de contenidos “no ilegales” pero objetables, para evitar riesgos propios[11]. Dicha eliminación podría llevar a cierto riesgo de desinformación y, en algún caso, interferir en la búsqueda de información completa por parte de la pyme. En paralelo, podría empeorar la calidad de la información disponible en algunas plataformas con capacidades más limitadas de moderación de contenidos (postura reactiva), hacia las que hayan migrado contenidos susceptibles de ser eliminados a falta de notificación por un tercero.	Empeoramiento de la experiencia de usuario (empresa) de plataformas de contenidos de información, al poder producirse algunas brechas o asimetrías de información. Por una parte, la pyme podría tener dificultades para encontrar análisis de opinión heterogéneos, que apoyen la toma de decisiones. Por otra parte, la pyme podría acceder a información inapropiada, sin poder identificarlo por sus propios medios, en plataformas más laxas en la moderación de contenidos. El uso de dicha información podría provocarle un perjuicio económico a la pyme.

[11] No existe una definición común sobre lo que es un contenido nocivo o sobre qué se considera desinformación. A su vez, hay que tener cautela, para no quitar la voz a colectivos minoritarios o más vulnerables, que también han de protegerse.

III *Identificación de oportunidades de negocio a través de los prestadores de servicios intermediarios y plataformas*

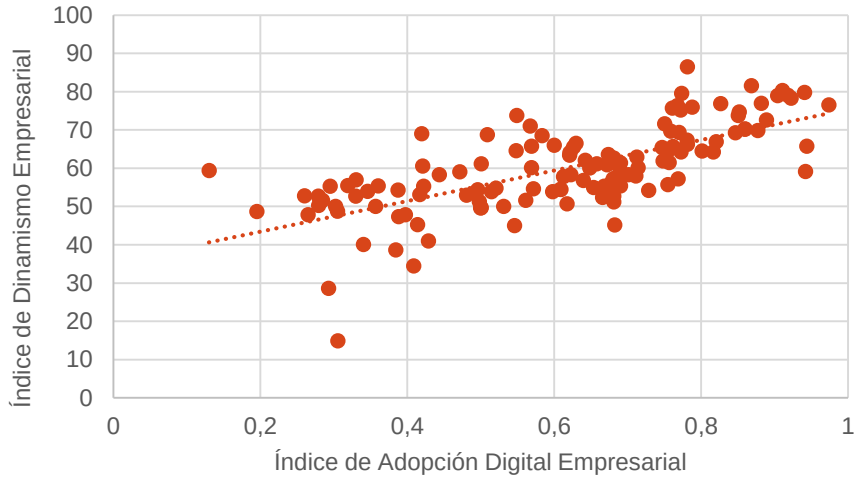
Retos / posibles implicaciones	Potencial impacto en las pymes
Posibles malas prácticas y comportamientos oportunistas por parte de ciertos usuarios en línea que accedan a información más amplia sobre el funcionamiento de las plataformas, como consecuencia de los nuevos requisitos de transparencia sobre los algoritmos, así como sobre las políticas y procedimientos de moderación de contenidos, que establece la DSA. Dichas malas prácticas podrían conllevar riesgos comerciales para las empresas usuarias de aquellas plataformas cuyo funcionamiento pueda verse alterado (aunque sea de forma momentánea) "artificialmente" por un tercero. Las prácticas fraudulentas también pueden referirse a actuaciones de mala fe por parte de competidores, que lleven a la retirada de un producto / servicio de la pyme en una fecha clave (por ejemplo, Black Friday) en una plataforma, y que posteriormente se determine como injustificada.	Pérdidas de eficiencia, u otras posibles distorsiones en la operativa digital de la empresa usuaria de plataformas afectadas por acciones de terceros contra sus algoritmos. Ello podría llevar a una pyme a no conseguir, por ejemplo, los resultados de presencia o difusión en internet que cabría esperar. En el caso de que se trate, por ejemplo, de una empresa de comercio minorista, de la que se retire información sobre sus productos / servicios en una fecha destacada para las ventas, por una denuncia falsa de la competencia, las pérdidas pueden ser elevadas (y no compensables con la respectiva sanción al notificador).

IV *Comercialización de productos / servicios digitales a través de una plataforma de comercio electrónico / mercado en línea.*

Retos / posibles implicaciones	Potencial impacto en las pymes
Posibles limitaciones o mayores dificultades de registro de pequeños vendedores en los mercados en línea, como consecuencia de la aplicación del principio de conocimiento del cliente empresarial que establece la DSA. Si los mercados en línea necesitan verificar la identidad de todas las empresas que comercializan sus productos en las plataformas, podrían generarse barreras de acceso para aquellas empresas de menor dimensión, con poco volumen de negocio o incluso sin experiencia de venta en línea, para las que resultase menos coste-eficiente realizar una evaluación de su perfil, en comparación con otras empresas que pueden generar más flujos de comercio a través del mercado en línea.	Mayores dificultades y/o costes para vender en línea si se generasen nuevas barreras de acceso a los mercados en línea. Menores ingresos potenciales si la pyme no puede aprovechar plenamente las ventajas de uso de los mercados en línea como canal de ventas y acceso a nuevos mercados exteriores.

Otro fenómeno que cabría esperar si se produjese un incremento notable en los costes de los servicios digitales para las empresas, es que **se limitase o ralentizase el proceso de digitalización de las pymes**. Algo que no sería deseable para la economía española dados los retos vigentes en la materia, incluyendo la necesidad de reducir la brecha digital existente, especialmente por el rezago que presenta el tejido de empresas de menor dimensión, y que se constata en las tasas de uso de soportes digitales recogidos en la *Tabla 1.* Además, **podría suponer un "retroceso" en ciertas dinámicas de aceleración del uso de servicios digitales como consecuencia del impacto de la pandemia** (incremento de los flujos de comercio electrónico, mayor uso del teletrabajo, aumento de las interacciones virtuales con los principales grupos de interés, etc.). Unas dinámicas que, a su vez, han mostrado, en general, una mayor intensidad a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Así, mientras el 37% de las empresas españolas con mil o más asalariados afirmaba haber incrementado su grado de digitalización para mantener su nivel de actividad durante la pandemia, dicho porcentaje era tan solo del 8% entre las empresas de menos de diez asalariados, según el INE[12].

Gráfico 2 – Relación entre el dinamismo empresarial y la digitalización



Nota: el IAD toma valores entre 0 y 1, y se refiere a 2016, último año disponible. El Índice de Dinamismo Empresarial, mide la capacidad del sector privado para generar y adoptar nuevas tecnologías y nuevas formas de organizar el trabajo, a través de una cultura que acoja el cambio, el riesgo, los nuevos modelos de negocio y una regulación que permita a las empresas acceder y salir del mercado fácilmente; adopta valores en una escala de 0 a 100 para los distintos países, y los datos corresponden a 2018.
Fuente: Afi, Banco Mundial, Foro Económico Mundial.

[12] Indicador de Confianza Empresarial, módulo de opinión sobre el impacto de la COVID-19, publicado en julio de 2020 por el INE.

La deseada **modernización del tejido empresarial español** ha de encontrar en la digitalización de las pymes un destacado aliado. De hecho, aquellas **economías que presentan un mayor grado de adopción digital por parte de sus empresas también suelen gozar de un marco de mayor dinamismo empresarial** (véase *Gráfico 2).*

En esta misma línea, la expansión de la economía digital en España pasa por favorecer el **emprendimiento y el crecimiento de los prestadores de servicios intermediarios y plataformas**. Sin embargo, en este ámbito también surgen algunos interrogantes sobre **potenciales retos u obstáculos que pueden derivar de la DSA** y que se traducirían en impactos negativos para las empresas proveedoras de servicios digitales. En la *Tabla 2* se recogen algunos de esos retos y posibles impactos.

Un elemento común a varios de los potenciales impactos está relacionado con el **posible desincentivo a crecer** de los proveedores de servicios digitales, considerando las mayores exigencias vinculadas al tamaño del operador. Así, por ejemplo, en el caso de plataformas digitales como pueden ser los mercados en línea, solo las de menor tamaño: micro y pequeñas empresas (con menos de 50 empleados y un volumen de negocios anual (o balance general) inferior a 10 millones de euros), quedan exoneradas de las obligaciones de conocimiento o trazabilidad de los comerciantes que realizan transacciones a través de la plataforma.

Tabla 2 - Potenciales retos e impactos de la DSA para el ecosistema de prestadores de servicios intermediarios / plataformas

Retos / obstáculos ligados a la implementación de la propuesta de la DSA	Potencial impacto en las plataformas[13]
Dificultad para implementar procedimientos de resolución que atiendan elevados flujos de quejas ligadas a la moderación de contenidos.	Incremento de los costes operativos, pudiendo incluso condicionar la viabilidad de la plataforma si la probabilidad de recepción de altos volúmenes de quejas fuese demasiado elevada.

[13] Téngase en cuenta que las micro y pequeñas empresas no están sujetas a todas las exigencias aplicables a las plataformas digitales: como aquellas relativas al sistema interno de tramitación de reclamaciones, a las medidas frente a usos indebidos y a la notificación de sospechas de delitos, a la transparencia de información y sobre la publicidad en línea, ni tampoco a la trazabilidad de los comerciantes o vendedores, entre otras (véase más detalle en la sección III de la propuesta del reglamento de la DSA).

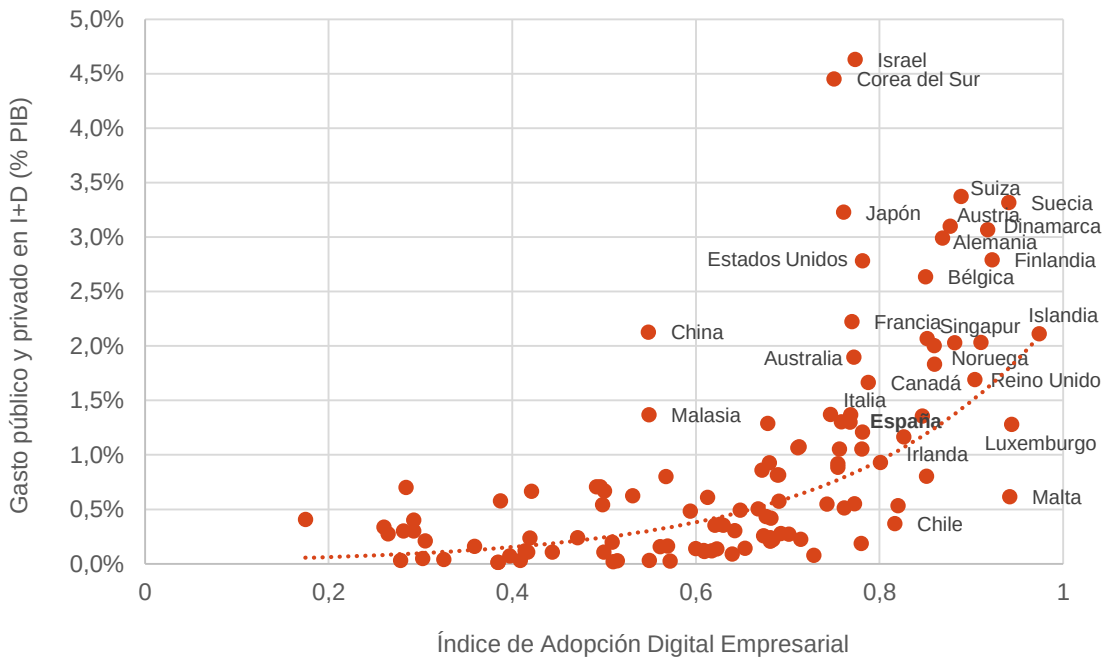
Retos / obstáculos ligados a la implementación de la propuesta de la DSA	Potencial impacto en las plataformas[13]
Dificultades operativas para las plataformas transaccionales / mercados en línea si no se permitiese el uso de herramientas genéricas para verificar la legalidad de los usuarios (por ejemplo, que posean una cuenta bancaria válida) y los bienes objeto de compraventa a través de ellas.	Incremento de los costes operativos y empeoramiento de las ratios de rentabilidad por transacción vinculadas a pequeños vendedores / compradores de nicho, incluso inviabilidad del modelo de negocio de la plataforma si estuviese orientada a usuarios cuya evaluación o verificación de información pueda ser más costosa de realizar.
Riesgo regulatorio – financiero asociado al volumen de usuarios y la conversión en plataformas muy grandes (≥ 10% de usuarios de la UE), ya que estas estarían sujetas a mayores obligaciones (desincentivo a crecer). Con ello, también existe un riesgo ligado a la última fase de financiación para la expansión de negocio, si no resultase atractivo promover el crecimiento de la plataforma.	Dificultad de acceso a financiación para plataformas en expansión, cuyo crecimiento suponga convertirse en una plataforma muy grande, como define la DSA. Dicha dificultad vendría dada por la falta de atractivo para potenciales inversores.
Fortalecimiento de las ventajas competitivas de las plataformas muy grandes (dada su experiencia y sus mayores capacidades para cumplir las nuevas exigencias de la DSA), que podría ejercer de barrera de entrada o dificultad competitiva para las plataformas de menor tamaño.	Dificultades para competir por parte de plataformas de tamaño pequeño o mediano, ante un potencial tensionamiento de algunas condiciones competitivas impulsadas por las grandes plataformas, y la eventual asunción de mayores costes relativos para la implementación de las nuevas exigencias de la DSA (informes de transparencia, implementación de sistemas de quejas, etc.). Aunque exista una proporcionalidad en las obligaciones, sobre todo a las plataformas de menor tamaño, con recursos internos más limitados, podría resultarle complejo el cumplimiento normativo.

Por último, cabe destacar la importancia de que los nuevos pilares que den soporte al marco de desarrollo de los mercados digitales, han de **verificar que efectivamente el potencial de innovación no se vea limitado por las nuevas medidas regulatorias, como la DSA, impuestas a los operadores digitales**.

El esfuerzo innovador, aproximado por el peso del gasto en I+D en el PIB, suele aumentar en aquellas economías en las que el tejido empresarial está más digitalizado (presenta un mayor índice de absorción digital), como muestra el *Gráfico 3*. Y **las grandes plataformas digitales, a las que la DSA exigirá mayor rendición de cuentas sobre sus algoritmos, son a menudo exponentes destacados de ese esfuerzo innovador** del que se benefician otras empresas e individuos. El Comité

Económico y Social Europeo (CESE) reconocía, en su Dictamen de mayo de 2021 sobre la propuesta de la DSA, la contribución de los servicios digitales a la transformación socioeconómica, así como su vital importancia para la creación de una sociedad mejor, puesta de manifiesto en el contexto de la crisis de la COVID-19. Asimismo, el CESE apela a que las obligaciones de transparencia no socaven los avances tecnológicos, especialmente, en materia de Inteligencia Artificial. Es necesaria la búsqueda de un equilibrio entre la transparencia y la protección de los secretos comerciales (evitando también la arbitrariedad)).

Gráfico 3 – Relación entre el esfuerzo en innovación y la digitalización de las empresas



Nota: el IAD toma valores entre 0 y 1, y se refiere a 2016, último año disponible. Y para el gasto en I+D, en % del PIB, se ha tomado la media del periodo 2015 – 2018. Fuente: Afi, Banco Mundial

La Ley de Mercados Digitales

Actualmente, existen alrededor de 10.000 plataformas digitales que operan dentro de la UE, siendo la mayoría pymes, si bien un reducido grupo de grandes empresas acapara el grueso del valor añadido generado por la economía digital. La Ley de Mercados Digitales (DMA, por sus siglas en inglés) pretende impulsar el crecimiento de las primeras, contribuyendo a eliminar las importantes barreras de entrada y de expansión a las que estas empresas deben de hacer frente.

La DMA tiene como objetivo crear un único marco normativo aplicable dentro de la UE, reduciendo los costes de transacción tanto para plataformas como para empresas usuarias, para que los agentes que operen en el entorno digital europeo no deban lidiar más con 27 tipos de reglas nacionales, algo que dificulta la competencia en el mercado único, en especial para las pymes.

¿Qué es la DMA?
El objetivo de la DMA es aumentar la competencia en los mercados digitales en la Unión Europea, en concreto dentro de los **servicios básicos de plataforma**. Se pretende **reducir las barreras de acceso y crecimiento para las pymes** dentro de estas plataformas, mediante la corrección de los fallos de mercado detectados y la supresión de prácticas anticompetitivas, procurando unas condiciones más justas y equitativas en los mercados digitales. Las medidas recogidas en la DMA buscan, por lo tanto, fomentar la creación y expansión de las plataformas en la Unión Europea, lo que derivaría en un mayor nivel de competencia entre ellas, y podría promover la innovación y mejoras en términos de calidad-precio de la oferta de servicios.
¿A quién regula?
Las medidas de la DMA regularán a los **proveedores de servicios básicos de plataforma** en los siguientes ámbitos: • Servicios de intermediación en línea: mercados en línea, tiendas de apps, y en otros sectores como la movilidad, el transporte o la energía. • Motores de búsqueda • Redes sociales • Plataformas de video compartidas

- Servicios de comunicación electrónica independientes
- Sistemas operativos
- Servicios de nube
- Servicios de publicidad

Para verse afectados, estos **proveedores de servicios básicos de plataforma** deberán ser considerados como **guardianes de acceso**, para lo que deberán cumplir las siguientes tres condiciones:

- Tener un **impacto significativo en el mercado**: que su cifra de negocios anual dentro de la UE sea superior a 6.500 millones de euros durante los últimos 3 años (o su capitalización de mercado sea superior a 65.000 millones de euros durante el último año) y que provea un servicio de plataforma en al menos 3 Estados miembros de la UE.
- Operar alguno de los **portales más relevantes** de encuentro en el mercado entre empresas y consumidores finales: que lo usen más de 45 millones de usuarios activos en la UE cada mes y más de 10.000 empresas establecidas en la UE cada año.
- Contar con una **posición competitiva fuerte y duradera** o que se espere que la alcance en el futuro cercano: cuando los requisitos de número de usuarios y empresas se hayan cumplido durante los últimos 3 años.

¿Cómo regula?

En líneas generales, la DMA dará más libertad de actuación a las empresas usuarias que operen en las plataformas básicas:

- ✓ Permitiendo que promocionen sus ofertas fuera de la plataforma con clientes obtenidos a través de la plataforma.
- ✓ Permitiendo que ofrezcan ofertas distintas en la plataforma y otras webs.
- ✓ Permitiendo que los consumidores puedan acceder a través de la plataforma a ofertas, contenidos o suscripciones que las empresas usuarias hayan diseñado fuera de la plataforma.
- ✓ Permitiendo que actúen a través de las plataformas sin necesidad de usar el servicio de identificación de la plataforma.
- ✓ Permitiendo denunciar las prácticas de las plataformas ante las autoridades.
- ✓ Permitiendo acceder a los servicios básicos sin necesidad de que se suscriban a otros servicios ofrecidos por la plataforma.

La DMA también facilitará a las empresas usuarias y anunciantes un mayor acceso a los datos:

- ✓ Acerca del rendimiento de sus productos y servicios en las plataformas de terceros, así como sus interacciones con los consumidores.

- ✓ A las herramientas de medición de impacto y a la información necesaria para que los anunciantes verifiquen por si mismos dicho impacto.
- ✓ Impidiendo que las plataformas utilicen los datos generados por las empresas usuarias para competir contra estas.

Los consumidores finales u otros agentes también se beneficiarán de la DMA:

- ✓ Pudiendo desinstalar cualquier software o aplicación que venga por defecto en sus dispositivos.
- ✓ Propiciando que la plataforma ofrezca los resultados más acordes a sus criterios de búsqueda y no solo se muestren sus propios productos.
- ✓ Obligando a los guardianes de acceso a disponer del consentimiento de los usuarios finales para usar y combinar sus datos.
- ✓ Permitiendo a los investigadores el acceso a los datos más relevantes de las plataformas, con el fin de analizar su funcionamiento.

En el caso de incumplimiento, la Comisión Europea tendría la capacidad de aplicar penalizaciones o multas que podrían ascender hasta el 10% de la cifra de negocios anual de la compañía y que podrían desembocar incluso en la partición de las distintas áreas de negocio de dichas plataformas básicas.

¿Cuándo se aplicará en España?

Dic.-2020	Adopción de la propuesta de la Comisión Europea
Feb.-2021	Dictamen de la Agencia Europea de Protección de Datos
Dic.-2020 a jun.-2021	Propuesta debatida en el Consejo de Europa (6 veces)
Desde dic. 2021	Primera lectura por parte del Parlamento Europeo

El Parlamento y el Consejo acordarán sus propias versiones de la DMA y deberán llegar a un acuerdo con la Comisión.

Al igual que se indicaba para la DSA, el proceso de aprobación de esta Ley requiere tiempo. A modo de referencia, para el Reglamento General de Protección de Datos, la Comisión Europea adoptó la propuesta en enero de 2012 y la firma de la versión definitiva no se produjo hasta abril de 2016, tras 18 debates en el Consejo, y más de 4 años de debates en el Parlamento.

Potenciales implicaciones de la implementación de la DMA

Desincentivos al crecimiento

Bajo la DMA, una determinada práctica estará permitida (para las empresas pequeñas) y prohibida (para los guardianes de acceso) al mismo tiempo, en función del tamaño de la empresa. La determinación de umbrales de tamaño sobre los que aplicar la regulación puede generar **desincentivos a crecer entre las empresas más pequeñas**, precisamente aquellas a las que se busca promover, puesto que el aumento de tamaño puede verse acompañado de mayores exigencias.

Por otro lado, las grandes plataformas operan en muchos mercados – ámbitos sectoriales, pero en otros todavía no han penetrado. Restringir el margen de actuación de las grandes plataformas puede propiciar que dejen de competir en ciertos mercados, con la consiguiente **pérdida de dinamismo empresarial**.

No queda claro cómo la DMA propiciaría la creación de nuevas plataformas, dado que la mayoría de las medidas van orientadas a proteger a empresas y consumidores / usuarios. Es cierto que la unificación del marco regulatorio a nivel europeo disminuiría los costes de transacción (administrativos, legales) para las plataformas que quieran crecer en diferentes países. No obstante, tomando como referencia el mercado estadounidense, donde existe una normativa unificada, los resultados muestran que **no existe un nivel de competencia entre plataformas similar al ideado por la Comisión Europea**, y se observa que la actividad digital se sigue concentrando en un número reducido de agentes.

Ineficacia regulatoria en un contexto de mercados dinámicos y heterogéneos

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en su “Documento de posición sobre la consulta pública de la Comisión Europea sobre la Digital Services Act (DSA) y la New Competition Tool (NCT)”, apunta a que el diagnóstico acerca de la **pertinencia de la intervención debería hacerse mercado a mercado**, sin darse por sentado la necesidad de la misma. Las normas generales pueden bastar para regular

aspectos de responsabilidad o transparencia, pero es difícil que operen cómo instrumentos eficaces para moderar el poder de mercado.

Por otra parte, desde la CNMC se señala que un marco normativo rígido y lento de aplicar puede no ser la respuesta adecuada a **mercados tan dinámicos como los digitales**, caracterizados por sectores en rápida transformación, muy innovadores y con modelos de negocio cambiantes, a la par que heterogéneos. Es necesario analizar en cada caso si la intervención está justificada de acuerdo con las características del mercado y las perspectivas de evolución del mismo (necesidad de análisis dinámico).

Concluyen desde la autoridad regulatoria que una legislación ex-ante con una lista de prohibiciones dirigida a solucionar problemas de competencia en mercados tan diferentes y dinámicos podría comprometer su adecuado funcionamiento. No en vano, la probabilidad de error es alta y el coste del mismo dado el volumen y crecimiento de estos mercados puede serlo también.

Dilema competencia-innovación

Las plataformas tienen incentivos en innovar de manera constante para atraer usuarios y empresas terceras y mantener su cuota de mercado. En los mercados digitales la capacidad de innovación es un factor competitivo clave, en un contexto en el que el crecimiento resulta más fácil que el mantenimiento de la cuota de mercado, dado que existe un riesgo permanente de disrupción tecnológica que premia a las empresas innovadoras y desplaza a las rezagadas. En este sentido, emerge un dilema entre apropiación y contestabilidad respecto a las innovaciones. Así, una empresa se decide a innovar siempre y cuando exista:

I. Contestabilidad. La innovación tiene el potencial de alterar el mercado. La rivalidad y la competencia estimulan la innovación (Modelo de Arrow).
II. Apropiación. La innovación debe generar unas rentas suficientes que justifiquen la inversión realizada. Son la diferenciación y las perspectivas de obtención de rentas las que incentivan la innovación (Modelo de Schumpeter).

Las medidas que aumentan la contestabilidad en el mercado pueden reducir a su vez las perspectivas de apropiación de las innovaciones, y, por tanto, reducir los

incentivos a la inversión en innovación. Así, obligadas a compartir los datos, las grandes empresas pueden tener menos incentivos a mejorar sus capacidades actuales de gestión de datos, dado que el valor generado por esa innovación no será exclusivamente suyo.

Por otro lado, la **hipercompetencia que se produce dentro de las grandes plataformas** (de distinto tipo, incluyendo mercados en línea, buscadores, etc.), en las que confluyen un número elevado de oferentes (ya sea de productos y servicios, de información, o de contenidos publicitarios; entre otros), **obliga a las empresas usuarias a innovar**, mejorar la calidad de sus servicios y reducir los precios, impulsando los deseados incrementos en el excedente del consumidor (una medida del bienestar de los consumidores).

Deterioro de la calidad del servicio

Si bien la disponibilidad de información en las grandes plataformas es prácticamente ilimitada, no lo es la capacidad de los usuarios para gestionarla. De acuerdo con el "Gap de Heiner" (Heiner, 1983), la **incertidumbre en la toma de decisiones de los consumidores** está provocada por la brecha entre la dificultad de la acción a realizar (compra de una prenda, reserva de un vuelo, descarga de una película, …) y sus capacidades para procesar la información disponible y tomar una decisión. En otras palabras, aun disponiendo de información perfecta, los usuarios, en este caso de las plataformas, no son capaces de procesarla de manera óptima, lo que limita la selección de la alternativa óptima.

Con el fin de reducir la incertidumbre en la toma de decisiones de los usuarios, las plataformas ponen a su disposición **herramientas como el filtrado o la ordenación de los resultados en función de diversos criterios seleccionados por los usuarios**, los comentarios y valoraciones de otros usuarios, o exigencias de garantías a vendedores y anunciantes para verificar la autenticidad y el cumplimiento de los estándares de calidad de estos operadores. También resultan relevantes las recomendaciones proporcionadas por las plataformas, que permiten al usuario obtener un resultado rápido (ahorro de tiempo) acorde a sus criterios de búsqueda.

La **combinación de diferentes tipos de resultados o contenidos** también facilita la obtención de información más completa, de forma rápida y sencilla. Así, a modo de ejemplo, al poner el nombre de un determinado lugar en el buscador de Google, este devuelve la información más relevante relacionada con ese lugar, pero también ofrece los resultados obtenidos por sus buscadores específicos de imágenes (Google Images), ubicaciones (Google Maps), noticias (Google News), vídeos (Google Videos), libros (Google Books) y vuelos (Google Flights). En este sentido, la combinación de diversas fuentes de información recomendadas (también conocido como ***self-preferencing***) es uno de los pilares sobre los que reposa el éxito de las grandes plataformas digitales, habida cuenta del valor que este servicio aporta a los usuarios en un contexto de incertidumbre. La DMA, sin embargo, ha puesto el foco sobre esta práctica, al considerar que la recomendación por parte de la plataforma de sus propios servicios de manera preferencial atenta contra la competencia en los mercados.

No obstante, la mera mejora de los servicios ofrecidos por la plataforma no debe interpretarse de forma inequívoca como perjudicial para las empresas competidoras, ya que **el objetivo de la plataforma, como el de otra empresa, es maximizar el valor (bienestar) proporcionado a sus clientes o usuarios**. En este sentido, si la recomendación de los servicios de la plataforma genera más visitas, interacciones, compras o publicidad dentro de la plataforma, esto redundará en el beneficio de las empresas usuarias de la plataforma (Hoffman and Shinn, 2021).

Además, en el caso de que un nuevo servicio recomendado por la plataforma no alcance el nivel de utilidad previo, suministrado por otro competidor, los usuarios podrán continuar usando el del competidor. Así ha ocurrido, por ejemplo, con algunas soluciones de mensajería instantánea o mapas, entre otras. Por otro lado, también es cierto que las disputas entre grandes plataformas y empresas competidoras ligadas al *self-preferencing* son inherentes a la economía digital, existiendo diversos casos que lo atestiguan (demandas de fabricantes de componentes periféricos a IBM ya a finales de los años 70, o la de Netscape a Microsoft a mediados de los 90, entre otras) (Salinger, 2020), y que las autoridades no han considerado como prácticas contrarias a la competencia. Esta casuística amerita una evaluación caso a caso.

Conclusiones

- La ambición europea en torno al liderazgo digital, reflejada en las prioridades del *Next Generation EU*, así como en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno español[14], ha de acompañarse de un planteamiento sobre el marco regulatorio consistente con esa visión de futuro.

- Si se asume la indivisibilidad de los servicios digitales, en el sentido de que no sería viable para las empresas tecnológicas incorporar una diferenciación geográfica sustancial en los servicios que prestan, el potencial impacto económico de iniciativas regulatorias como la DSA y la DMA promovidas por la Comisión Europea se proyecta sobre el tejido empresarial y la sociedad de la UE, pero también fuera de Europa.

- Todavía es pronto para determinar cuál será el alcance final de ambas regulaciones, que pueda conjugar las distintas pretensiones y visión de los 27 Estados miembros. Y más complicado resulta anticipar cuán eficaces serán estas nuevas leyes para mejorar el funcionamiento de los mercados, respaldar la innovación y reforzar la competitividad del ecosistema digital europeo.

- En todo caso, la DSA y la DMA se están tramitando con la pretensión de poder tener los textos definitivos durante la presidencia francesa del Consejo de la UE en el primer semestre de 2022. Ambas regulaciones deberían aportar medidas adecuadas para garantizar los objetivos de la intervención, a la par que velar por la seguridad jurídica (no es suficiente con la armonización) y las garantías operativas para los distintos agentes socioeconómicos, así como la claridad y predictibilidad de las normas.

- Uno de los retos descansa en la heterogeneidad de dichos agentes. Así, la evaluación sobre la pertinencia de la intervención debe hacerse mercado a mercado, considerando cuando sea pertinente la diversidad de prestadores de

[14] En torno al 30% de los cerca de 70.000 millones de euros de fondos europeos que recibirá España, bajo la forma de subvenciones, para acometer las necesarias reformas e inversiones en el periodo 2021-2023 se destinarán a la transformación digital.

servicios digitales y modelos de negocio diferentes. Además, un marco normativo rígido y lento de aplicar no sería la respuesta apropiada a mercados tan dinámicos como los digitales (dificultad de una revisión dinámica de la regulación).

- Por el contrario, es necesario que el marco normativo sea resiliente frente al devenir de la economía digital, que permita aprovechar los avances acelerados en el contexto de la pandemia, y que sea consistente con otras iniciativas regulatorias, así como con las prácticas de mercado e instrumentos no regulatorios existentes, que pueden ayudar a corregir de forma eficiente las distorsiones o fricciones observadas en el mercado (coordinación; reglas generales y fácilmente adaptables o flexibles, que no se queden rápidamente desfasadas). En esta línea, es necesario comprender la naturaleza de internet y evitar incorporar costes y restricciones que no se traducen en garantías para los usuarios. Resulta necesario actuar bajo un prisma en el que se promueva el desarrollo de la empresa digital y la escalabilidad de las *start-ups* (téngase en cuenta el reducido censo de empresas europeas unicornio, así como lo efímero (por adquisiciones) dentro de este colectivo), así como también se proporcionen trámites ágiles y sencillos para las pymes en el entorno digital.

- Habida cuenta de la velocidad a la que se producen innovaciones en los mercados digitales, resulta fundamental la existencia de un canal de diálogo permanentemente abierto entre las autoridades regulatorias europeas y las grandes plataformas. Dicho diálogo ha de contribuir a reforzar las dinámicas de innovación de las grandes plataformas, involucrando a las empresas y consumidores. El diálogo también favorecerá el mayor conocimiento de la naturaleza del objeto a regular, avanzar en unos principios consensuados, así como en la propuesta de soluciones más adecuadas (incluyendo iniciativas de autorregulación).

- Más allá de los proveedores de servicios básicos de plataforma que sean calificados como guardianes de acceso, en el sentido que dicta la DMA, y de las muy grandes plataformas sujetas a las mayores obligaciones derivadas de la DSA, ambas propuestas regulatorias introducen algunos retos y potenciales impactos económicos no deseables en el tejido empresarial español (incluyendo a los operadores digitales) que es preciso evaluar.

- En especial, las pymes y *start-ups* podrían estar sujetas a impactos indirectos, a través de sus proveedores de servicios digitales, que afectasen a sus capacidades competitivas y a sus procesos de transformación digital. De producirse, el coste de oportunidad sería elevado para un país como España, en el que más del 60% del Valor Añadido Bruto y más del 70% del empleo viene de las pymes y autónomos, y que además ha de hacer frente a importantes retos en materia de transición digital (como la lenta y heterogénea digitalización de las pymes).

- En definitiva, una revisión regulatoria del calado de la DSA y la DMA amerita la amplitud de miras y un enfoque equilibrado y flexible. Ha de representar una oportunidad para mejorar el funcionamiento del entorno digital (incluyendo los aspectos de utilidad y seguridad para todos los usuarios) y reforzar la competitividad empresarial, con especial foco en las pymes; mitigando los potenciales impactos económicos negativos que puedan detraer ancho de banda al avance de la economía digital y las dinámicas innovadoras.

Referencias bibliográficas

- Broadbent, M. (2020). “The Digital Services Act, the Digital Markets Act and the New Competition Tool. European Initiatives to Hobble U.S. Tech Companies”. Center for Strategic & International Studies.
- CNMC. (2020). "Documento de posición de la CNMC sobre la consulta pública de la Comisión Europea sobre la Digital Services Act (DSA) y la New Competition Tool (NCT)”.
- Comisión Europea (2016). “Commission staff working document on Online Platforms”
- Comisión Europea (2020). “Flash Eurobarometer 486: SMEs, start-ups, scale-ups and entrepreneurship”.
- Comisión Europea (2020). “Una estrategia para las pymes en pro de una Europa sostenible y digital”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.
- Comité Económico y Social Europeo (2021). “Dictamen sobre la propuesta de la Ley de Servicios Digitales”.
- Copenhagen Economics (2015). “Online Intermediaries. Impact on the EU economy”.
- Eurostat (2021). *Digital economy and society database*.
- Heiner, R. A. (1983). “The Origin of Predictable Behavior”. The American Economic Review, 73 (4), 560-595.
- Hoffman, B., Shinn, G. D. (2021). “Self-preferencing and antitrust: harmful solutions for an improbable problem”. CPI Antitrust Chronicle.
- INE (2020). “Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico (CE) en las empresas 2019 – 2020”.
- Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información – ONTSI (2020). “El comercio electrónico B2C en España: 2019”. (Ed. 2020).
- OCDE (2019). “Unpacking E-commerce. Business Models, Trends and Policies”.
- Oxera (2020a). “The impact of the Digital Services Act on business users”. Informe elaborado para Allied for Startups y publicado en octubre de 2020.
- Oxera. (2020b). “The impact of the Digital Markets Act on innovation. Helping or hindering innovation and growth in the EU?”
- Public First (2020). “Google’s Economic Impact in Europe”.
- Salinger, M. A. (2020). “Self-preferencing”. The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy, 10, 329-368.

Metodología

El análisis recogido en la presente nota técnica sobre los *Retos de la DSA y la DMA para contribuir al progreso digital en Europa y en España* se ha realizado a partir de la revisión de las propuestas de la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales publicadas por la Comisión Europea en diciembre de 2020, así como de dictámenes y documentos de posición de distintas instituciones y organizaciones en relación con dichas propuestas. Adicionalmente, se mantuvieron reuniones bilaterales con algunos expertos que están dando seguimiento al desarrollo reglamentario en el ámbito de los servicios digitales.

Además, se ha realizado una revisión de la literatura económica en materia de competencia, innovación y prestación de servicios en el entorno digital. Y, para ilustrar el grado de digitalización de las empresas y la importancia de los servicios digitales para las mismas, se han empleado datos de fuentes estadísticas públicas, de España, de la Unión Europea e internacionales.

Anexo I – Resumen de obligaciones de la DSA para los distintos prestadores de servicios digitales

		¿Quién?			
	¿Cómo? (obligaciones)	Plataformas muy grandes (≥ 10% usuarios europeos: 45 millones usuarios)	Plataformas digitales (mercados en línea, tiendas de aplicaciones, plataformas de economía colaborativa y plataformas de redes sociales)	Servicios de alojamiento de datos (servicios en la nube y de alojamiento web)	Servicios de intermediación (proveedores de infraestructuras de red; proveed. de acceso a internet, registradores de nombres de dominio)
1	Informes de transparencia				
2	Requisitos sobre las condiciones de servicio (derechos fundamentales)				
3	Cooperación con las administraciones nacionales con arreglo a órdenes				
4	Puntos de contacto y, en su caso, representante legal en la UE				
5	Notificación y adopción de medidas y obligación de informar a los usuarios				
6	Mecanismos de reclamación y recurso y de resolución extrajudicial de litigios				
7	Alertadores fiables				
8	Medidas contra las notificaciones y contranotificaciones abusivas				
9	Comprobación de las credenciales de terceros proveedores (principio de conocimiento del cliente empresarial)				
10	Transparencia de la publicidad en línea para los usuarios				
11	Denuncia de infracciones penales				
12	Obligaciones sobre gestión de riesgos y responsables del cumplimiento				
13	Auditoría externa de riesgos y rendición pública de cuentas				
14	Transparencia de los sistemas de recomendación y posibilidades de				

	¿Cómo? (obligaciones)	¿Quién?			
		Plataformas muy grandes (≥ 10% usuarios europeos: 45 millones usuarios)	Plataformas digitales (mercados en línea, tiendas de aplicaciones, plataformas de economía colaborativa y plataformas de redes sociales)	Servicios de alojamiento de datos (servicios en la nube y de alojamiento web)	Servicios de intermediación (proveedores de infraestructuras de red; proveed. de acceso a internet, registradores de nombres de dominio)
	elección de los usuarios para el acceso a la información				
15	**Intercambio de datos con administraciones e investigadores**				
16	**Códigos de conducta**				
17	**Cooperación en materia de respuesta a las crisis**				

Nota: las plataformas digitales o plataformas en línea representa una subcategoría dentro de los prestadores de servicios de alojamiento de datos, si bien, están sujetas a obligaciones adicionales. Por otro lado, cabe indicar que las micro y pequeñas empresas no están sujetas a todas las obligaciones de las plataformas digitales (véase art. 16, de la propuesta de Reglamento).

Fuente: a partir de la Comisión Europea

© 2021 Observatorio ADEI. Todos los derechos reservados.