

CAPÍTULO I

El sector de la publicidad *online**

Cristina Vallejo Gil
Pedro Hinojo González

El desarrollo de la publicidad *online* en los últimos años es uno de los paradigmas del carácter disruptivo de la digitalización. La publicidad *online*, además de ser clave para la competencia, es la principal fuente de financiación del contenido en internet y constituye una de las vías de ingresos más importantes para las grandes plataformas digitales. Esto está generando notables impactos en la eficiencia y en la competencia de los mercados afectados, y también ha dado lugar a un notable interés por este sector por parte de las Autoridades de Competencia y Regulación, que están proponiendo iniciativas normativas ambiciosas e innovadoras. El estudio de la CNMC sobre el mercado de la publicidad *online* en España es uno de los estudios más ambiciosos de la CNMC en los últimos años y aporta un análisis exhaustivo tanto del funcionamiento del mercado como de sus características en España, además de una serie de recomendaciones para afrontar los retos detectados.

Palabras clave: digitalización, competencia, plataformas digitales, regulación, publicidad *online*, España.

JEL classification: K21, L40, L84.

* Las opiniones expresadas en el presente artículo son las de los autores y no representan necesariamente las de las instituciones donde trabajan.

1. CONTEXTO

La elaboración del estudio de publicidad *online* por parte del Departamento de Promoción de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) supuso uno de los principales retos a los que se ha enfrentado la institución en los últimos años. Se conocía de antemano que la magnitud de la tarea era considerable (como se detalla a continuación en la sección sobre el procedimiento). Pero, pese a la inversión de tiempo y recursos humanos que podía suponer (aparte de las incertidumbres sobre la capacidad de alcanzar conclusiones, obtener datos del mercado, etc.), se consideraba muy oportuno realizar el estudio en el momento de su génesis (2019) por diversas razones.

En primer lugar, analizar los sectores afectados por la digitalización (transformados por esta o de nueva creación gracias a estas tecnologías), y en particular el de la publicidad *online*, suponía una prioridad establecida en los planes de actuación de la CNMC. El Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC ya se había aproximado a otros sectores afectados por la digitalización como la economía colaborativa (y su particular incidencia sobre el alojamiento turístico, el transporte interurbano y la movilidad urbana) o el sector financiero (*fintech*). Esto permitía aplicar algunas de las lecciones aprendidas sobre el impacto de la digitalización en otros sectores: las externalidades de red, los modelos de negocio de plataforma en mercados de múltiples lados, el papel de los datos y las tecnologías ligadas a los mismos, etcétera.

En segundo lugar, la publicidad resulta una variable clave para la salud de la competencia en toda la economía. Promover la competencia en el mercado publicitario tiene efectos que van mucho más allá del sector, dinamizando otros mercados. Un funcionamiento más competitivo y eficiente de la publicidad permite a los anunciantes comunicar mejor sus mensajes, generando mayor capacidad de elección para empresas y consumidores, más empoderados para tomar mejores decisiones. Son precisamente aquellas empresas nacientes, pequeñas e innovadoras las que más precisan de la publicidad para poder alterar la posición competitiva de los operadores consolidados. Por ello el papel de la publicidad es clave para promover la entrada, el crecimiento y la innovación empresarial, con derivadas muy relevantes sobre la competitividad y el crecimiento a largo plazo de cualquier economía.

En tercer lugar, el foco específico dentro de la publicidad en el segmento *online* resultaba especialmente significativo (más allá del antedicho interés general de la CNMC y su Departamento de Promoción por la digitalización). Los modos publicitarios *online* están creciendo de una forma espectacular, superando a los medios tradicionales. Y a ello hay que añadir la tendencia a la concentración, en particular en Google y Facebook (algo que el propio estudio confirmaría).

Hay que tener en cuenta que la publicidad es una de las principales fuentes de financiación del contenido en internet, por lo que su relevancia va mucho más allá de la competencia y afecta a cuestiones como la pluralidad informativa, la financiación de los medios de comunicación, la remuneración de la creación de contenido, la generación de ideas y creatividad, etcétera.

Y es que entender el funcionamiento del sector de la publicidad *online* permite hacer una contribución más informada al análisis de los debates sobre el impacto de las grandes plataformas digitales *big tech* (que, como apuntábamos anteriormente, va más allá del puro ámbito de competencia). Previamente a la consulta pública que dio comienzo al estudio (en abril de 2019) el debate sobre las *big tech* estaba ya lanzado. En enero de 2019 se celebró una multitudinaria conferencia en Bruselas bajo el título “Shaping competition policy in the era of digitalisation”, que sirvió para la presentación del denominado “informe de los 3 expertos” (Cremer, de Montjoye y Schweitzer, 2019) sobre la política de competencia en los mercados digitales (“Competition policy for the digital era”). La propia CNMC también presentó una contribución a dicha conferencia (CNMC, 2018).

Este debate entró en ebullición en 2019 con la publicación de otros dos informes: el *Furman Review* en Reino Unido (Furman *et al.*, 2019) y el *Stigler Report* en Estados Unidos (Stigler Center, 2019). Y, mientras que el informe de los 3 expertos se limitaba a la política de competencia, estos otros documentos iban sugiriendo el papel que podría desempeñar una eventual regulación de los mercados digitales. No solo los expertos y los académicos se animaban a analizar la cuestión, también las propias Autoridades de Competencia (CMA, 2020; ACCC, 2019).

Se sucedían los informes que, sin tener tanta repercusión, elevaban la calidad y contribuían a enriquecer el debate (Borreau y de Streel, 2019). Y la agenda de seminarios sobre este tema no se detuvo con la pandemia, al contrario, simplemente pasó al formato webinar (donde nos acostumbramos a ver el despacho o el salón de los principales expertos en economía digital).

Es decir, mientras el equipo del Departamento de Promoción tratábamos de familiarizarnos con la economía digital (y, en particular, con el complejo sector de la publicidad *online*), el debate iba evolucionando, lo que dificultaba llegar al punto final (como en el mito de Sísifo). Durante la elaboración del estudio, como se comentará más adelante, se vivieron en 2020 las primeras consultas de la Comisión Europea sobre posibles reformas de la política de competencia y medidas de regulación de mercados digitales que acabarían desembocando en la propuesta de Reglamento de Mercados Digitales (DMA, Digital Markets Act).

En definitiva, el dinamismo de la actividad institucional e intelectual sobre los mercados digitales vivido en los meses previos al estudio, pero también durante su elaboración, era en sí mismo una justificación para su realización. La CNMC trató de contribuir a este debate institucional e intelectual con su estudio sobre publicidad *online*. Vamos a comentar más en detalle cómo fue el proceso de elaboración del mismo.

2. ELABORACIÓN DEL ESTUDIO

El procedimiento de elaboración del estudio de publicidad *online* no difiere del de otros estudios elaborados por la CNMC, pero presentó una serie de retos, fundamentalmente asociados a la naturaleza compleja del mercado y a su dinámica cambiante. Aparte, es un

sector que puede resultar opaco para los agentes no directamente involucrados en el día a día del sector. Esto supone que las Autoridades que desean aproximarse a este mercado parten de una cierta asimetría informativa de base. No obstante, la importante inmersión que supuso la elaboración del estudio permitió incrementar el conocimiento del sector y afrontar estos retos, como veremos a continuación.

El análisis del estudio de publicidad *online* comenzó con una consulta pública¹ en el segundo trimestre de 2019 en la que se pretendía conocer la valoración general del impacto de la publicidad *online* en la competencia y la eficiencia, así como los posibles problemas de competencia en el mismo. La consulta recibió 65 respuestas de los distintos agentes del sector, desde consumidores a plataformas y otros intermediarios, pasando por anunciantes (y agencias) y editores. Resultó de gran valor informativo de cara a abordar el análisis y los siguientes pasos en la elaboración del estudio.

En general, la consulta mostró que, si bien se apreciaban los beneficios de la publicidad *online* en el bienestar general, existía cierta preocupación por los riesgos que entraña en términos de competencia. Más allá de estos resultados, la consulta permitió adquirir un conocimiento más detallado del sector, incluyendo sobre las distintas actividades que componen la cadena de valor –de alta complejidad técnica– y riesgos y problemas concretos que observan los agentes que participan en el mismo.

Tras el análisis de este *input*, se planteó la estrategia de reuniones con operadores del sector, la mayoría en el tercer trimestre de 2019. Esta fase se prolongó durante varios meses con la celebración de en torno a 30 reuniones. El objetivo de estas consistió en obtener detalles de la actividad de los distintos operadores convocados y en muchas ocasiones conocer de manera directa cuestiones que se habían planteado en la consulta pública, para aquellos agentes que habían participado.

Esto permitió profundizar aún más en el conocimiento sobre el funcionamiento del sector y sus características y precisar los riesgos que presentan algunas dinámicas, como la tendencia a la integración y concentración o la falta de transparencia, cuestiones que se analizarán más adelante. Esta fase incluyó contactos (en distintos momentos de 2020 y 2021) con autoridades de competencia de otros países que ya habían elaborado o estaban en proceso de elaborar estudios de naturaleza similar, como las autoridades de Francia, Reino Unido, Alemania o Australia.

Durante toda la fase de preparación del estudio se había realizado una exhaustiva labor de investigación interna y de análisis de literatura académica y de informes internacionales. Esto permitía complementar y dar solidez a la información obtenida de las fuentes antedichas (consulta pública, reuniones y contactos).

Pero para completar el análisis se hacía preciso el envío de requerimientos de información a los principales operadores del sector. Estos requerimientos estaban en preparación en marzo

¹ Los resultados de la consulta pública se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://www.cnmec.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/consultas-publicas/publicidad-online>

de 2020, antes del desencadenamiento de la pandemia. La situación excepcional vivida con la COVID-19, con las empresas tratando de adaptarse al teletrabajo, aconsejaba posponer dichos requerimientos.

Finalmente, dichos requerimientos se comenzaron a lanzar en septiembre de 2020. Afectaron a alrededor de cien operadores, a lo largo de toda la cadena de valor: anunciantes, agencias, intermediarios tecnológicos, plataformas y editores (y también asociaciones y consultoras).

Los requerimientos estaban orientados a dos fines. Por un lado, la obtención de información cuantitativa de los operadores, de modo que se pudiera realizar una caracterización del mercado lo más precisa posible. Por otro lado, una serie de preguntas más cualitativas que permitieran obtener impresiones más detalladas sobre los posibles problemas de competencia. Con muchos de los operadores que aportaron respuestas se celebraban llamadas o teleconferencias para aclarar ciertas cuestiones de la respuesta, lo que recordaba a la fase de reuniones del inicio del estudio.

Una vez concluidas las fases anteriores, centradas en la recopilación de información, se procedió a la redacción final del estudio y su aprobación por el Consejo, que se produjo en julio de 2021, momento de su publicación.

La publicación del documento se acompañó de una importante campaña de comunicación, con un *briefing* con periodistas, infografías, un vídeo divulgativo, una serie de resumen del blog de la CNMC y difusión en redes sociales.

3. CONTENIDO DEL ESTUDIO

Tras su introducción, el estudio aborda una caracterización del marco jurídico de la publicidad *online*, con normativa horizontal sobre comercio electrónico, privacidad y protección del consumidor. También se explican las diferentes propuestas normativas (como el DMA), que en este caso comentaremos más adelante al desarrollar qué ha acontecido desde la aprobación del estudio.

A continuación, el estudio se adentra en el análisis económico del sector de la publicidad *online*, describiendo los posibles formatos y destacando el papel de la intermediación y los datos. La información cuantitativa y cualitativa obtenida en los antedichos requerimientos de información (junto con el resto de fuentes de información) permitía completar ese análisis económico con la caracterización específica del mercado español y los potenciales problemas o riesgos para la competencia.

3.1. Los distintos formatos de publicidad *online*

La publicidad *online* cuenta con diversos formatos que permiten llegar al consumidor mientras utiliza los distintos servicios y contenidos digitales a su alcance, ya sea en páginas

web o en aplicaciones móviles (*apps*). En línea con la literatura establecida, estos soportes podrían agruparse en tres categorías:

- Publicidad de búsqueda (*search*): anuncios (de texto u otros formatos cada vez más ricos y complejos, como el recuadro o el carrusel) que pueden aparecer junto a los resultados “orgánicos” asociados a la introducción de palabras clave en un motor de búsqueda general. Si dichas palabras clave denotan un interés del consumidor por ciertos productos o servicios, los anunciantes pujarán por mostrar sus anuncios y así lograr una cierta respuesta del consumidor (que puede ser la compra directa u otro tipo de acción como una visita a la página web, registro o vinculación de cuentas, etcétera). Es decir, los anunciantes buscan que esa intención de compra o ese interés del consumidor se traduzca en una acción concreta. El estudio obtuvo que la publicidad de búsqueda en España suponía unos 1.500 millones de euros con datos de 2019, absorbiendo Google más del 90 por 100 de los mismos. Dicho peso de Google está en línea con las estimaciones para otros países como Reino Unido o Australia (CMA, 2020a; ACCC, 2019).
- Publicidad de *display*: anuncios que tienen una cierta variedad de formatos (vídeo, *banners*, publicidad “nativa”, contenido promocionado o *branded content*...) y que pueden ir apareciendo durante la navegación en páginas web y en aplicaciones móviles (*apps*). Con estos formatos (que tienen un mayor impacto visual en comparación con la publicidad de búsqueda), los anunciantes persiguen en general fines de mejora del conocimiento e imagen de marca. Aunque estos formatos también permiten objetivos de acciones concretas del consumidor (como clics y visitas a la página web que puedan acabar en la compra o en otras acciones) en ciertos formatos de anuncios (como el *retargeting*, donde un anuncio *display* va apareciendo en las *web/apps* que utilizamos porque hemos mostrado un interés en *web/apps* visitadas anteriormente, esperando que concretemos ese interés en acciones concretas). El estudio obtuvo que la publicidad de *display* en España suponía unos 1.950 millones de euros con datos de 2019, por lo que sería más relevante (además de estar creciendo más rápidamente) que la publicidad de búsqueda. Facebook absorbería más del 40 por 100 de dichos ingresos, a distancia de otros actores relevantes como Amazon o Google (que, aparte de contar con Youtube, tiene un gran peso en la labor de intermediación que comentaremos a más adelante). Dicho peso de Facebook está en línea con las estimaciones para otros países como Reino Unido (CMA, 2020a), donde incluso se estima un peso superior al 50 por 100 (peso que puede ser aún mayor en formatos de vídeo).
- Otros formatos: destacan especialmente en esta categoría los anuncios clasificados (*classifieds*) en páginas web o aplicaciones (como comparadores de precios) sobre “verticales” de productos muy concretos (como inmobiliarias, seguros, servicios profesionales, herramientas de búsqueda de empleo, etc.) donde, en general, los anuncios mostrados estarán relacionados con dichos productos. Esta categoría también suele incluir otras formas que no responden exactamente ni al formato de búsqueda ni al de *display*, como la publicidad vía *e-mail* o audio *online* y el *marketing* de afiliación (*lead generation*). Estos formatos no se analizan en el estudio, pero en cualquier caso

las estimaciones apuntan a que esta categoría sería un 10-15 por 100 total de la publicidad *online*, mientras que búsqueda y *display* componen el 85-90 por 100 restante, con un reparto en general casi a partes iguales entre cada uno de los dos formatos (o con algo más para el *display*).

3.2. Las formas de intermediación en publicidad *online*

Aparte de la antedicha clasificación por formatos, la publicidad *online* puede dividirse en dos grupos en función de su grado de intermediación (CMA, 2020a):

- Por una parte, las grandes plataformas digitales con una audiencia global que venden su propio inventario publicitario directamente (sin precisar de intermediarios) a través de sistemas específicos a la plataforma que permiten la conexión de múltiples anunciantes/agencias para pujar por mostrar anuncios dentro de un ecosistema cerrado. El modelo de plataformas es preeminente en la categoría de búsqueda (dado el peso de Google y, en mucha menor medida, Microsoft-Bing) y en una parte mayoritaria del *display* (dada la relevancia de Facebook, incluyendo Instagram, Amazon y Google-Youtube, aparte de otras plataformas), con un gran crecimiento (el modelo de plataforma también impera en la tercera categoría de clasificados/otros). Por ejemplo, en España, de los 1.950 millones de euros que se estiman para el *display*, unos 1.150 millones de euros corresponden a la oferta de inventario publicitario propio de plataformas, creciendo muy por encima de la media del mercado.
- Por otra parte, los editores con un alcance y una audiencia mayormente nacional (sin relevancia a escala global, como periódicos digitales o televisión y radio en internet o aplicaciones, o plataformas sin esa preponderancia a nivel mundial) precisan en la mayor parte de los casos de intermediarios para conectar con los anunciantes y agencias de medios. Este es el denominado segmento del *open display*, donde las transacciones están muy intermediadas por la necesidad de contar con distintos de agentes. Existen servidores (para anunciantes y editores) y sofisticadas herramientas “programáticas” de compra (como los *DSP*, *Demand Side Platforms*) y venta (como los *SSP*, *Supply Side Platforms*, que integran las funciones de *Exchanges*, y las redes, *Ad Networks*). Estas herramientas permiten conectar a múltiples anunciantes/agencias con los editores, en tiempo real y dentro de un ecosistema abierto. Aunque también sigue existiendo y se utiliza la posibilidad de negociación de campañas de una manera más bilateral y tradicional, en las denominadas “órdenes de inserción”). El estudio estimaba que aproximadamente un tercio del *open display* era compraventa programática pura (a través de los *DSP/SSP*) y otro tercio la venta directa a través de órdenes de inserción, siendo el resto venta a través de herramientas híbridas o intermedias (como las redes, *Ad Networks*). El peso del *open display* en el total del *display* es en general inferior al de la oferta de plataformas. Por ejemplo, en España (CNMC, 2021), de los 1.950 millones de euros que se estiman para el *display*, 800 millones de euros corresponderían a la oferta de inventario publicitario de esos editores como periódicos, televisiones y radios digitales (ya sean medios nativos digitales o medios

tradicionales migrados total o parcialmente al modo *online*). Los ingresos del *open display* estarían creciendo por debajo de los ingresos del resto del mercado copado por plataformas (CNMC, 2021). Ese mayor peso del inventario de plataformas en comparación con el *open display* es común a otros países.

Este éxito de las plataformas como “editoras” vendiendo su propio inventario llama aún más la atención teniendo en cuenta que esas mismas plataformas también se dedican a labores de intermediación para editores terceros en el *open display*. El estudio obtuvo que, en España, al igual que en otros países como Reino Unido o Australia (CMA, 2020a; ACCC, 2021), destaca Google, con unas cuotas que pueden superar el 50-70 por 100 del mercado en esos servicios como servidores (para anunciantes y editores) o herramientas de compraventa (como los *DSP* y *SSP*).

Amazon y Facebook, aunque con menor peso, también están presentes en algunas de estas tareas. Amazon tiene un servidor para anunciantes (fruto de su compra de Sizmek), un *DSP* y una herramienta (denominada *header bidding*) que se conecta al servidor del editor y permite ordenar las pujas de los *SSP* y otras fuentes de demanda. Facebook tiene una herramienta (la Facebook Audience Network) que permite conectar directamente a anunciantes/agencias con espacio de ciertos editores, particularmente inventario en aplicaciones móviles.

La razón de ser de esta presencia de las plataformas en ambos segmentos del mercado (como editoras vendedoras de su propio espacio y como intermediarias para la venta del espacio de editores terceros) es el papel que juegan los datos. Las plataformas, al captar una audiencia global, tienen acceso a datos de “primera mano” que aumentan su competitividad en la compraventa de publicidad personalizada, no solo en su inventario propio sino también intermediando en el inventario de terceros. A continuación, se desarrolla esta cuestión más en detalle.

3.3. El papel de los datos en la publicidad *online*

Los datos juegan un papel fundamental en todos los sectores digitales. En el ámbito de la publicidad *online* el rol de los datos es especialmente relevante por tres aspectos interrelacionados:

- Aumentan las posibilidades de personalización de la publicidad (Goldfarb y Tucker, 2011; Goldfarb, 2014) a partir de datos revelados o estimados que informan sobre variables sociodemográficas (como la edad, el género, los años de educación, etc.), la geolocalización en tiempo real o el historial de navegación pasado. Así, la publicidad no solo depende de cada contexto (mostrar anuncios a un usuario en función de las palabras clave que ha introducido en un buscador o en función del tipo de contenido que se está consumiendo) sino de cada individuo (adaptando dichos anuncios en función de otras variables, como la edad estimada del individuo o si en su historial reciente ha visitado ciertas páginas que muestran determinados intereses de compra).

- Se incrementan las posibilidades de medición del efecto directo de campañas o anuncios concretos (Goldfarb y Tucker, 2011; Goldfarb, 2014), al comprobar la respuesta concreta del consumidor que ha recibido el anuncio (en términos de compra, clics, registro y vinculación de cuentas, etc.) y seguir a dicho usuario por la red en su comportamiento posterior.
- Se amplían las posibilidades de casación de transacciones a gran escala y en tiempo real (*RTB, real-time bidding*), a través de las antedichas herramientas “programáticas” (como los *DSP* y los *SSP*) que conectan a múltiples agencias/anunciantes y editores. Las herramientas basadas en datos permiten celebrar múltiples subastas (cada vez que un usuario distinto visita una página web o una *app*) en tiempo real (en milisegundos). Las *cookies* y otros identificadores son el idioma que hablan para entenderse los editores y los anunciantes/agencias, para que estos últimos se aseguren de que impactan al usuario objetivo (*target*) que está visitando la *web/app* de ese editor en concreto.

Los datos aumentan el papel ya de por sí disruptivo de las externalidades de red (Hagiu y Wright, 2020; Economides y Lianos, 2021). Incluso en los formatos tradicionales (ajenos al ecosistema digital y al papel de los datos), la publicidad presenta efectos de red indirectos (los agentes valoran positivamente estar conectados con el otro lado del mercado): los anunciantes valoran más los medios que les conecten con una mayor audiencia de consumidores. Los consumidores no valoran directamente la presencia de mayores anunciantes al otro lado del mercado (pues la publicidad puede ser molesta) pero indirectamente sí valoran que el medio sea atractivo para los anunciantes, pues así estos últimos tendrán mayor disposición a pagar y entonces los medios estarán mejor financiados para proveer contenido y tendrán una publicidad de mayor calidad relativa (menos molesta). E incluso hay modelos de negocio basados en publicidad que tienen externalidades de red directas (los agentes valoran positivamente estar conectados con el mismo lado del mercado): por ejemplo, cuantos más usuarios tienen una red social, más atractiva será para otros usuarios. La combinación con las externalidades indirectas aumenta las dinámicas de concentración y retroalimentación (a medida que se atraen más usuarios también se atraen más anunciantes).

Y no solo los medios como editores muestran estos efectos de red, también lo hace la propia intermediación: anunciantes y editores valorarán más a los intermediarios con mayor capacidad de conexión al otro lado del mercado.

Con el papel de los datos, hay una mayor incidencia de economías de escala y, especialmente, de aprendizaje: al aumentar la acumulación de datos se mejora el conocimiento de consumidores por el manejo de algoritmos (Schäfer y Sapi, 2020). Por tanto, al atraer a más audiencia, las plataformas o editores aumentan su atracción para los anunciantes no solo por el mayor volumen de audiencia, sino también por el mayor conocimiento sobre la misma. Y de nuevo los usuarios también valorarán indirectamente que la plataforma sea atractiva para los anunciantes: estará mejor financiada para proveer contenido y ofrecerá publicidad menos molesta, más personalizada y adecuada a los intereses (Petropoulos, 2016; ACCC, 2019). Esta combinación de economías de red y de aprendizaje por la relevancia de los datos en la personalización de la publicidad se traslada también a la intermediación.

Los datos se convierten en una variable de competitividad, que puede acabar suponiendo una barrera de entrada, lo que explica precisamente el impacto disruptivo de la publicidad *online* sobre la competencia y sobre la eficiencia (como analizaremos a continuación).

Pero, además, los datos (y, por tanto, la privacidad) son una variable que caracteriza competencia entre los distintos agentes del mercado. En una actividad con externalidades de red indirectas, nos enfrentamos a mercados de dos lados/caras y el modelo de negocio de plataforma debe decidir cuánto cobrar a cada lado/cara del mercado.

Como hemos comentado, la publicidad en medios tradicionales (ajenos al ecosistema digital y al papel de los datos), ya exhibe externalidades de red indirectas. Por tanto, se ha de decidir cuánto se cobra al consumidor por el consumo del medio y cuánto se cobra al anunciante por mostrar anuncio. En general, se subvenciona mucho el uso al consumidor (pudiendo incluso regalar el consumo del medio, como un diario gratuito o la radio y TV en abierto) al ser su demanda más elástica y sensible al precio, de forma que el anunciante es el que paga el precio que sufragará el coste del medio. Pero el precio al consumidor comprende no solo el coste monetario sino también el tiempo/espacio o la atención que dedica al consumo de publicidad. Es decir, la plataforma decide tres precios: cuánto cobra al anunciante, cuánto cobra de precio monetario al consumidor y cuánto/a espacio/atención publicitario/a exige al consumidor.

Con las tecnologías digitales se añade a los tres precios anteriores un cuarto precio, como es la exigencia de datos al consumidor. En general, los modelos digitales subvencionan incluso aún más el uso con precios monetarios nulos absolutamente generalizados (o incluso se pueden considerar precios negativos si se empaquetan servicios, como cuentas de correo, mensajería, etc.), de forma que se maximice la generación de datos del consumidor. Con precios gratuitos y buenos servicios (pues la plataforma también trata de invertir en la calidad y usabilidad de su interfaz) los usuarios pasarán más tiempo en el ecosistema, generando más datos que permitirán mejorar la publicidad personalizada, aumentando la disposición a pagar de los anunciantes y su deseo de conectar con el otro lado del mercado compuesto por los consumidores (maximizando la externalidad de red). En definitiva, el precio al consumidor se desliga en tres componentes: el coste monetario (normalmente cero), el tiempo/espacio o la atención dedicada a la publicidad en una *web/app* y los datos exigidos al consumidor (el coste en términos de privacidad y el grado de intensidad en la recolección de datos). Las empresas pueden competir en ofrecer distintas combinaciones de estos precios, pudiéndose diferenciar también en términos de privacidad y grado de intensidad en la recolección de datos.

En definitiva, el papel de los datos es clave para entender el impacto de la publicidad *online* sobre eficiencia y competencia.

4. EL IMPACTO DE LA PUBLICIDAD *ONLINE* SOBRE LA EFICIENCIA Y LA COMPETENCIA

La publicidad *online* tiene un impacto generador de eficiencia por tres factores mencionados anteriormente:

- Aumentan las posibilidades de personalización de la publicidad, lo que facilita a los anunciantes alcanzar a su público objetivo a menor coste.
- Se incrementan las posibilidades de medición, lo que mejora, por un lado, la gestión de campañas para anunciantes/agencias y, por otro, la monetización del espacio para los editores.
- Se amplían las posibilidades de casación de transacciones a gran escala y en tiempo real, lo que aumenta la eficiencia para los anunciantes (a la hora de conectar con los editores y con el público objetivo de sus usuarios) y para los editores (a la hora de rentabilizar su inventario).

No obstante, el estudio concluye que existen posibles problemas y riesgos para la competencia en el ámbito de la publicidad *online*:

- El sector tiende a la concentración, como muestran las antedichas cifras de Google y Facebook (para España y para otros países). Esto es gran medida por el papel de los datos, cuyas economías de escala/aprendizaje/red (aparte de generar eficiencias positivas y rebajas de coste) implican barreras de entrada y ventajas para las grandes plataformas digitales (con capacidad de acumular grandes bases de datos por la permanencia de los usuarios dentro de su ecosistema y con competitividad para la venta de publicidad en su inventario propio o para la intermediación para terceros).
- El sector presenta problemas de transparencia. Particularmente en el área del *open display*, los anunciantes y los editores pueden no identificarse mutuamente: en ocasiones, los anunciantes no saben dónde exactamente ha aparecido su anuncio y los editores no tienen pleno control de qué anunciantes han aparecido en su *web/app*. También hay un problema de opacidad respecto del coste neto de los servicios de intermediación. Y (más allá del *open display*) también puede haber un problema de opacidad en las plataformas, pues los anunciantes (especialmente los más pequeños) pueden tener problemas para medir el impacto exacto de su inversión y dependen de las estimaciones de las propias plataformas.
- Esa concentración, combinada con la integración vertical (particularmente en la cadena de valor del *open display*, donde Google está presente en todos los eslabones con cuotas superiores al 50-70 por 100), puede generar problemas de favorecimiento de servicios propios (*self-preferencing*) o extensión del poder de mercado (*leveraging*) de un ámbito a otro.

5. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO

El análisis que contiene el estudio no hace sino confirmar el enorme impacto que está teniendo la digitalización sobre nuestras economías y, en particular, en el ámbito de la publicidad *online*. Este sector, además, es esencial para sostener los ingresos y actividad de innumerables servicios que se proveen a través de internet, muchos de los cuales juegan un papel clave tanto a nivel económico como social como, por ejemplo, los medios de

comunicación digitales o las redes sociales. En este sentido, no resulta extraño el enorme interés que suscita la publicidad *online* entre académicos e instituciones, lo cual, entre otras cosas, se ha concretado (como comentábamos en la introducción) en la publicación de numerosos artículos e informes en los últimos años². En ellos, al igual que en el estudio de la CNMC de 2021, se identifican una serie de retos ligados a los mercados digitales, incluyendo el de la publicidad *online*. Y también se plantean posibles medidas para afrontarlos.

Un debate muy relevante es si la política de defensa de la competencia es adecuada y suficiente para solventar los problemas de competencia en el ámbito digital. Por una parte, se debate sobre si la naturaleza dinámica de los mercados digitales hace necesario actuar con una agilidad que difícilmente puede lograrse con las herramientas de defensa de la competencia tradicionales. En efecto, los procedimientos de competencia pueden durar varios años hasta que la autoridad publica una resolución, a lo que se añade la revisión por parte de los tribunales, que también puede extenderse en el tiempo. Además, los instrumentos de defensa de competencia, con la excepción del control de concentraciones, tienen un carácter *ex post*, de tal manera que a los plazos anteriores habría que añadir otro periodo previo que abarcaría desde el inicio de la conducta hasta la apertura de expediente por parte de la autoridad. Así, al término de ese largo recorrido no resulta extraño que la cuestión haya perdido relevancia o vigencia, a consecuencia de la evolución de estos mercados. También puede ser que, con el paso del tiempo, el daño se vuelva irreversible; por ejemplo, en ese periodo el mercado puede ya haberse concentrado en uno o unos pocos agentes, lo que se conoce como *tipping*.

El estudio subraya como otra dificultad que las autoridades de competencia pueden tener información imperfecta y carencias en el conocimiento de estos mercados, ya que en ocasiones son muy complejos. Definir el mercado relevante o la identificación de la competencia potencial es difícil en actividades nuevas e innovadoras en donde los modelos de negocio no responden a la lógica tradicional. Ante estas limitaciones, las autoridades pueden optar por restringir su actuación por prudencia, llegando a incurrir en ocasiones en una permisividad excesiva respecto a lo que sería óptimo para mantener un nivel elevado de competencia. Sobre esto, un ejemplo habitual en la literatura es la autorización de la adquisición por parte de Facebook de Instagram o de Whatsapp³.

Ante esas dificultades, el estudio plantea una serie de recomendaciones. En primer lugar, una fórmula para afrontar esas limitaciones de la política de defensa de la competencia es acompañarla de una regulación específica para plataformas digitales. Esto no implicaría disminuir o renunciar a las herramientas de competencia. Al contrario, deberían mantenerse como la primera línea de defensa ante conductas anticompetitivas, apoyándose en la larga experiencia de aplicación con la que se cuenta y su demostrada eficacia. No obstante, ante los citados nuevos retos, cabe complementar la política de competencia con una regulación para prevenir comportamientos ya identificados como indeseados, y que ofrezca agilidad y flexibilidad suficientes para adaptarse a la dinámica de los mercados digitales y corregir las

² Entre otros: Cremer, de Montjoye y Schweitzer (2019); Furman *et al.* (2019); Stigler Center (2019); ACCC (2019); y CMA (2020).

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1088

conductas perjudiciales. Así, una actuación conjunta y complementaria de regulaciones de competencia y digital podría dotar a las autoridades de mayor capacidad para prevenir y corregir aquellas circunstancias o conductas que amenacen al buen funcionamiento de los mercados digitales, incluyendo los de publicidad *online*.

En segundo lugar, el estudio subraya la importancia de afrontar los citados retos de manera conjunta entre instituciones, adoptando además un enfoque multidisciplinar. Esto se debe a que son muchos los aspectos que se ven afectados por lo digital, y existe el riesgo de que surjan actuaciones incoherentes que reduzcan la eficacia de las medidas adoptadas. En particular, es fundamental que exista una correcta coordinación entre la política de competencia, la regulación digital y, además, la normativa de protección de datos, clave en este ámbito en donde la información tiene una importancia capital. Así, la coherencia entre las distintas normativas ligadas al ámbito digital debe tener como reflejo una alta cooperación institucional entre las correspondientes autoridades, que incluyen a las de competencia y de protección de datos así como a los reguladores en materias tales como audiovisual y telecomunicaciones. Cabe señalar que España cuenta con una ventaja en este sentido: la CNMC es a la vez autoridad de competencia y regulador audiovisual y de telecomunicaciones, lo que facilita la consecución de una actuación y visión coherentes en este ámbito. Por otra parte, habida cuenta de la vocación global de los mercados digitales, la cooperación institucional debe aspirar a tener un carácter internacional, a fin de ofrecer soluciones a los problemas ligados al ámbito digital que sean conjuntas y coherentes, ya que los retos son comunes entre muchos países.

En tercer lugar, el estudio expone la necesidad de encontrar un equilibrio adecuado entre la protección de la privacidad de los consumidores y la consecución de altos niveles de competencia. Los datos de los usuarios son la base sobre la que se construyen muchos de los servicios enmarcados dentro del ámbito de la publicidad *online*, particularmente aquellos relacionados con la personalización. Esto da una gran ventaja competitiva a los operadores que cuentan con bases de datos masivas, como las grandes tecnológicas, frente a empresas pequeñas o los potenciales entrantes. Los análisis sobre la materia apoyan la existencia de esta ventaja, que se habría reforzado a partir de la entrada en vigor de la regulación de protección de datos en la Unión Europea (RGPD)⁴. En este sentido, el estudio establece que resultaría deseable que la normativa de protección de datos tenga en consideración la influencia que ejerce sobre la competencia dentro de los mercados digitales, incluyendo los de publicidad *online*. En particular, sería positivo que las obligaciones de privacidad no impusieran cargas excesivamente elevadas a aquellas empresas que carezcan de una importancia sistémica, alentando además el empoderamiento del consumidor en lo que respecta al uso de sus datos.

En cuarto lugar, la eficacia de las regulaciones y de la coordinación se encuentra supeditada a las capacidades y medios con los que cuentan las autoridades con competencias en la esfera digital. El estudio recomienda que dichas capacidades sean convenientemente reforzadas hasta alcanzar un nivel que permita afrontar con eficacia los complejos retos que

⁴ Ver, entre otros, Gal y Aviv (2020); Geradin, Katsifis y Karanikioti (2020b); Batikas *et al.* (2020); Johnson y Shriver (2020).

plantean los mercados digitales. También resulta deseable que estas autoridades y reguladores cuenten con autonomía y flexibilidad suficientes para adaptar su organización a lo largo del tiempo, aumentando así su capacidad de ajuste a las novedades que vayan emanando del ámbito digital.

Así pues, el estudio de 2021 expone la necesidad de plantear respuestas adecuadamente adaptadas a los retos que plantean los mercados digitales, incluyendo la publicidad *online*. El diagnóstico y las recetas propuestas en este estudio han coincidido con algunas de las actuaciones que han tenido lugar desde entonces. En la siguiente sección destacamos diversas novedades de gran relevancia que han sucedido desde la publicación del estudio de la publicidad *online* hasta la elaboración del presente artículo.

6. ¿QUÉ HA PASADO DESDE LA APROBACIÓN DEL ESTUDIO?

El estudio sobre las condiciones de competencia en el sector de la publicidad *online* fue publicado en julio de 2021. En el momento de comenzar a escribir estas líneas, no ha pasado ni siquiera un año desde que ese estudio vio la luz y, no obstante, ya hay importantes novedades. Quizás la velocidad de los cambios sea un buen reflejo de la rapidez con la que evoluciona el ámbito digital.

Respecto a la introducción de normativas digitales, tiene una particular relevancia el Reglamento de Mercados Digitales (generalmente conocido como *Digital Markets Act*, o DMA, por sus siglas en inglés⁵), que acaba de entrar en vigor. Su aprobación supone un hito regulatorio de gran alcance y cambia notablemente el marco de actuación de las principales plataformas digitales. Esta normativa se ha inspirado en la legislación de competencia, y aspira a tener un alto grado de coordinación con la misma a fin de fomentar una aplicación efectiva de ambas. La DMA plantea regulaciones de partida, o *ex ante*, que determinarán el comportamiento de las plataformas afectadas por la norma. En particular, la parte *ex ante* de la regulación se concreta en un conjunto de obligaciones y prohibiciones, que buscan encauzar la conducta de aquellos operadores que se vean sujetos a esta norma. También prevé actuaciones para corregir conductas que hayan adoptado dichas plataformas con un enfoque *ex post* semejante al que se emplea en defensa de la competencia. Igualmente, de manera similar a lo que sucede con la política de competencia, el incumplimiento de lo dispuesto en la DMA podría acarrear la apertura de expedientes que deriven en sanciones y remedios estructurales o de comportamiento.

La DMA no tiene una vocación de aplicación universal a todos aquellos que participen en los mercados *online*. Se enfocará en aquellas plataformas y agentes que tengan una importancia sistémica, a los cuales bautiza como “guardianes de acceso” o *gatekeepers*. Para definir quiénes son, la DMA establece una serie de baremos cualitativos y cuantitativos.

⁵ Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales)

También incluye un listado de actividades afectadas por la DMA, y donde probablemente se hallará la publicidad *online*. Por otra parte, las competencias para aplicar la DMA recaerán sobre la Comisión Europea. Y, para mantener el necesario flujo de información y coordinación con los Estados miembros, se prevé la introducción de mecanismos de cooperación, además de un comité consultivo, el Digital Markets Advisory Committee, en donde dichos Estados miembros tendrán representación.

Uno de los retos que tendrá esta norma es coordinar su actuación no ya solo con la política de competencia de la Unión Europea, sino también con las de los Estados miembros. También deberá ser coherente con las regulaciones nacionales, particularmente con aquellas dirigidas a los mercados digitales, que hoy son pocas pero que previsiblemente crecerán en los próximos tiempos. En este sentido, resulta positivo que la DMA prevea la necesidad de coordinación y, por lo tanto, plantee mecanismos de intercambio de información, coordinación y colaboración. De su buen funcionamiento dependerá que no aparezcan problemas de inseguridad jurídica, incoherencia o confusión que deriven un mercado menos eficiente y competitivo.

En cuanto a las normas digitales a nivel nacional, algunos países, como Francia, Italia o Suecia ya están estudiando posibles reformas. En este sentido, la DMA, aunque será aplicada por la Comisión Europea, contempla la posibilidad de que los Estados miembros mantengan su presencia en los procedimientos, y también que introduzcan normativas digitales que cubran aquellos ámbitos donde no llega la DMA. De hecho, incluso hay algunos países pioneros en Europa que ya han introducido normas específicas para afrontar los retos de los mercados digitales.

Uno de los casos más destacados en donde ya hay una normativa en vigor es el de Alemania⁶. En concreto, ha reformado su legislación de competencia para introducir un nuevo instrumento enfocado a lo digital. Tras la reforma, la autoridad alemana de competencia puede disponer que un operador tiene una relevancia esencial en los mercados (o Paramount Significance for Competition Across Markets, PSCAM). A partir de entonces, la autoridad tiene la capacidad de prohibir al operador en cuestión ciertas conductas, tales como la discriminación positiva para los propios productos de la empresa (o *self-preferencing*), restricciones a la portabilidad de los datos o interoperabilidad, limitaciones a condiciones de acceso que puedan resultar proporcionadas, etcétera.

El Reino Unido también ha implantado una iniciativa en este ámbito (CMA, 2020a, 2020b, 2021a y 2021b). En su caso, cuenta con un esquema de regulación sectorial que incluye una unidad especializada en la materia, bautizada como la Digital Markets Unit (DMU) y que forma parte de la autoridad de competencia británica. El sistema establecido permite designar a un operador como estratégico y, a partir de ahí, éste se verá obligado a seguir un código de conducta, que se puede ajustar según sus características. También abre la posibilidad de aplicar medidas procompetitivas a los operadores estratégicos, y, por último, se les hace un seguimiento más exhaustivo en materia de concentraciones.

⁶ Véase Franck y Peitz (2021) y también: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB%20Novelle.html

En definitiva, muchos expertos e instituciones han compartido la preocupación por la evolución de los mercados digitales. El conocimiento que ha adquirido la CNMC de los mismos a través de su estudio sobre publicidad *online* le ha permitido efectuar una contribución informada al debate. Pero lo más importante es que le ha permitido incorporar conocimiento sobre una actividad que es fundamental para comprender el funcionamiento de los mercados digitales, que suponen uno de los principales retos para las Autoridades de Competencia.

Referencias

ACCC. (2019). Digital Platforms Inquiry – Final Report. <https://www.accc.gov.au/publications/digital-platforms-inquiry-final-report>

ACCC. (2021). Digital advertising services inquiry – Final Report. <https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-finalised/digital-advertising-services-inquiry/final-report>

BATIKAS, M., BECHTOLD, S., KRETSCHMER, T. y PEUKERT, C. (2020). European Privacy Law and Global Markets for Data. *CEPR Discussion Papers*, 14475.

BOURREAU, M. y DE STREEL, A. (2019). Digital Conglomerates and EU Competition Policy. *CERRE Reports*.

CMA (2020a). Online platforms and digital advertising. Market study final report. <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study>

CMA (2020b). Advice of the Digital Markets Taskforce <https://www.gov.uk/cma-cases/digital-markets-taskforce>

CMA (2021a). Digital Markets Unit. <https://www.gov.uk/government/collections/digital-markets-unit>

CMA (2021b). Digital Markets Strategy <https://www.gov.uk/government/publications/competition-and-markets-authoritys-digital-markets-strategy>

CNMC (2018). Contribution to Shaping competition policy in the era of digitization.

CREMER, J., DE MONTJOYE, Y. A. y SCHWEITZER, H. (2019). *Competition policy for the digital era*. <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>

ECONOMIDES, N. y LIANOS, I. (2021). Privacy and Antitrust in Digital Platforms. *NET Institute Working Papers*, 21-01. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3755327

FRANCK, J. U. y PEITZ, M. (2021). *Digital Platforms and the New 19a Tool in the German Competition Act*. <https://ssrn.com/abstract=3838759>

FURMAN, J. *et al.* (2019). *Unlocking digital competition*. <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel>

GAL, M. y AVIV, O. (2020). The Competitive Effects of the GDPR. *Journal of Competition Law & Economics*, 16(3), pp. 349–391.

GERADIN, D. y KATSIFIS, D. (2020b). Trust me, I'm fair": analysing Google's latest practices in ad tech from the perspective of EU competition law. *European Competition Journal*, 16(1), pp. 11-54.

GOLDFARB, A. (2014). What is Different About Online Advertising? *Review of Industrial Organization*, 44, pp. 115–129.

GOLDFARB, A. y TUCKER, C. (2011). Online Advertising. *Advances in Computers*, 81, pp. 289-315.

HAGIU, A. y WRIGHT, J. (29 de diciembre de 2020). *Why data network effects are less valuable than regular network effects*. <https://platformchronicles.substack.com/p/why-data-network-effects-are-less>

JOHNSON, G. A. y SHRIVER, S. K. (2020). Privacy & Market Concentration: Intended & Unintended Consequences of the GDPR. *Marketing Science Institute Working Paper Series*, 20-111.

PETROPOULOS, G. (2016). *Search engines, big data and network effects*. <https://bruegel.org/2016/11/search-engines-big-data-and-network-effects/>

SCHÄFER, M. y SAPI, G. (2020). Learning from Data and Network Effects: The Example of Internet Search. *DiW Berlin Discussion Papers*, 1894. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3688819

STIGLER CENTER (2019). Stigler Committee on Digital Platforms. Final Report. <https://www.chicagobooth.edu/research/stigler/news-and-media/committee-on-digital-platforms-final-report>