



E/CNMC/002/2019

**Estudio sobre las condiciones
de competencia en el sector de
la publicidad *online* en España**

7 de julio de 2021

Índice

Índice de abreviaturas	4
Resumen ejecutivo	6
1. Introducción	14
2. Marco jurídico de la publicidad <i>online</i>	17
2.1. Normativa sobre servicios digitales	17
2.2. Normativa sobre protección de datos	23
3. Análisis económico de la publicidad <i>online</i>	34
3.1. Segmentos y evolución global de la publicidad <i>online</i>	35
3.2. Formas de contratación de publicidad <i>online</i> : el papel de la intermediación	44
3.3. Rasgos específicos de la publicidad <i>online</i> : el papel de los datos	54
3.4. Impacto de la publicidad <i>online</i> en la eficiencia	69
4. El sector de la publicidad <i>online</i> en España	81
4.1. La publicidad de búsqueda	86
4.2. La publicidad de <i>display</i>	87
4.3. La intermediación en el <i>open display</i>	90
5. Cuestiones específicas de competencia en publicidad <i>online</i>	107
5.1. Rasgos estructurales que afectan a la competencia	107
5.2. Posibles riesgos para la competencia en la publicidad <i>online</i>	125
6. Conclusiones	153
6.1. La publicidad <i>online</i> implica eficiencias sustanciales	153
6.2. El sector tiende a la concentración en pocos agentes, en gran medida por el papel de los datos	154
6.3. El sector está caracterizado por la opacidad y la falta de transparencia	156

6.4. Existen riesgos para la competencia, como la extensión del poder de mercado y la discriminación a favor de servicios propios	158
6.5. Los problemas de competencia en el sector de la publicidad <i>online</i> pueden acabar reduciendo el bienestar general y el del consumidor	159
7. Recomendaciones	161
PRIMERA. Actuación continua y decidida de las autoridades de competencia aplicando la política de competencia como primera línea de defensa en el mercado de la publicidad <i>online</i>	161
SEGUNDA. Complementariedad de las herramientas de la política de competencia con la regulación sobre las plataformas digitales susceptibles de generar problemas de competencia	166
TERCERA. El legislador nacional y europeo debe tener en cuenta la compleja relación entre la protección del consumidor y de su privacidad y la promoción de la competencia en mercados digitales para empoderar al consumidor y asegurar su máximo bienestar	171
CUARTA. Se debe adoptar un enfoque multidisciplinar y de cooperación entre las instituciones involucradas	173
QUINTA. Se deben reforzar las capacidades y los medios de las autoridades de competencia y regulación	174
Bibliografía	177

Índice de abreviaturas

AAS	<i>Advertisers' ad servers</i> (servidores para anunciantes)
ACCC	<i>Australian Competition and Consumer Commission</i>
ACCO	Autoritat Catalana de la Competència
AdIC	<i>Autorité de la Concurrence</i>
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
CCB	<i>Canada Competition Bureau</i>
CEPD	Comité Europeo de Protección de Datos
CMA	<i>Competition and Markets Authority</i>
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CPA	<i>Cost-per-action</i> (coste por acción)
CPC	<i>Cost-per-click</i> (coste por clic)
CPI	<i>Clicks-per-impression</i> (clics en cada anuncio, similar a CTR)
CPL	<i>Cost-per-lead</i> (coste por pista)
CPM	<i>Cost-per-impression</i> (coste por impresión)
CPS	<i>Cost-per-sale</i> (coste por venta)
CPV	<i>Cost-per-view</i> (coste por visionado)
CTR	<i>Click-Through Rate</i> (proporción de clics, similar a CPI)
DMA	<i>Digital Markets Act</i> (Norma de mercados digitales)
DMP	<i>Data Management Platforms</i> (plataforma de gestión de datos)
DSA	<i>Digital Services Act</i> (Norma de servicios digitales)
DSP	<i>Demand-Side Platforms</i> (plataforma de agregación de demanda)
ECN	<i>European Competition Network</i>
IAB	<i>Interactive Advertising Bureau</i>
IP	<i>Internet protocol</i> (protocolo de internet)

IO	<i>Insertion orders</i> (acuerdos directos)
FTC	<i>Federal Trade Commission</i>
FPA	<i>First-price auction</i> (subasta de primer precio)
LSSI	Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico
LOPDGDD	Ley de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales
OTT	<i>Over-the-top</i> (servicios que se ofertan sobre Internet sin mediar control alguno ni gestión específica por parte de los operadores de red)
PAS	<i>Publishers' ad servers</i> (servidores para editores)
PGT	<i>Programmatic Guaranteed Transactions</i> (acuerdos cerrados)
PMP	<i>Private marketplaces</i> (mercados cerrados)
RGPD	Reglamento General de Protección de Datos
RTB	<i>Real-time bidding</i> (casación en tiempo real)
SPA	<i>Second-Price Auction</i> (subasta de segundo precio)
SSP	<i>Supply-Side Platforms</i> (plataforma de agregación de oferta)
SERP	<i>Search Engine Results Page</i> (página de resultados de un motor de búsqueda)
TV	Televisión

Resumen ejecutivo

La **digitalización** está generando disrupciones a lo largo y ancho de la economía, permitiendo la aparición de nuevos bienes y servicios y modificando la forma en la que se prestan servicios ya conocidos o el modo en el que los consumidores interactúan con las empresas o entre sí. Uno de los sectores donde más claramente se aprecia el impacto de la digitalización es en el de la publicidad.

La publicidad es uno de los sectores clave para la competencia en toda la economía, pues permite a los anunciantes llegar a sus consumidores actuales o potenciales cuando tienen productos nuevos o mejorados. Por tanto, un funcionamiento más competitivo del sector de la publicidad favorecerá que empresas nacientes o innovadoras comuniquen mejor sus mensajes. Eso incrementará la eficiencia de toda la economía, pues se empodera a empresas y consumidores con mayor capacidad de elección para tomar decisiones óptimas.

Dentro de los distintos canales de publicidad, las vías *online* están resultando especialmente relevantes en los últimos años. **La publicidad se ha constituido como la principal fuente de financiación del contenido que consumimos en internet**. Y algunas de las grandes plataformas tecnológicas que han adquirido un peso notable en la prestación de diversos servicios digitales han crecido especialmente financiadas con los ingresos por publicidad, destacando Google o Facebook. Otras plataformas no tan destacadas en la comercialización de publicidad *online* (como Amazon, Microsoft o Apple) comienzan a incluirla de forma creciente entre sus fuentes principales de ingresos.

Esta relevancia de las plataformas digitales explica ciertos cambios en el **marco jurídico** que se han abordado o planteado. Por ejemplo, la normativa de protección de datos europea y española introducida en los últimos años (aunque es una normativa horizontal que aplica también a sectores no digitales) tiene un impacto importante en los mercados digitales y particularmente sobre la publicidad *online*, dado el papel fundamental de la acumulación de datos personales para la personalización de la publicidad y la medición y gestión de campañas. La normativa de protección de datos exige un consentimiento informado e inequívoco del individuo para la utilización de sus datos personales.

Por otro lado, existe una propuesta reciente de la Comisión Europea de Norma de Mercados Digitales (DMA, *Digital Markets Act*) que establece una regulación específica sobre ciertos agentes (“guardianes de acceso” o *gatekeepers*) relevantes en la prestación de ciertos servicios digitales, entre los que está la publicidad *online*. Esta propuesta considera, por ejemplo, la obligación de proporcionar a anunciantes y editores información sobre la remuneración de los distintos servicios provistos por el intermediario (de forma

que el anunciante conozca también el pago final del editor) y acceso a instrumentos de medición del rendimiento (*performance*) que permitan su propia verificación independiente. También se establecen otra serie de requisitos (destacando los relacionados con la interoperabilidad o con la acumulación de datos), que pueden tener una incidencia particular en las plataformas digitales financiadas con publicidad *online*.

La **caracterización económica** muestra que en España, al igual que ocurre en la mayor parte de países desarrollados, el volumen de ingresos de la **publicidad *online* supera al de otros medios tradicionales** (como televisión, radio o prensa). Las estimaciones internas de la CNMC (obtenidas a partir de requerimientos de información a los agentes del sector) apuntan a que **su peso en España podría haber superado en 2019 los 3.450 millones de euros** (más que los demás medios tradicionales juntos, aproximadamente 2.000 millones de euros de la publicidad en televisión, 700 millones en prensa y revistas y 500 en la radio) con tasas de crecimiento anual que pueden haber rondado el 20% anual en los años más recientes.

Este volumen de ingresos procede de dos vías fundamentales (dada la menor importancia de otras vías, como los anuncios “clasificados” o la publicidad vía *e-mail*, no analizadas con detalle en este informe).

Por un lado, la **publicidad de búsqueda** (*search*), que resulta de los anuncios que pueden aparecer junto a los resultados “orgánicos” asociados a la búsqueda de palabras clave en un motor de búsqueda general. La búsqueda ya denota un interés del consumidor por ciertos productos o servicios, por lo que los anunciantes buscan “monetizar” dicho interés con acciones del consumidor que aproximen o concreten la intención de compra (visita a la página web, registro y creación de cuentas, compra directa, etc.). De acuerdo con las estimaciones internas de la CNMC, **la publicidad de búsqueda pudo haber generado en España unos 1.500 millones de euros en 2019 y el peso de Google en la misma puede superar el 90%** (en línea con lo que ocurre en otras áreas geográficas).

Por otro lado, la **publicidad de *display***, que resulta de los anuncios que pueden aparecer en distintos formatos (vídeo, *banners*, publicidad “nativa”...) durante nuestra navegación en páginas web y aplicaciones móviles (*apps*). En general, con esta publicidad los anunciantes pretenden mejorar el conocimiento e imagen de marca, aunque también pueden, en ciertos formatos de anuncios, buscar acciones concretas del consumidor (como clics y visitas a la página web que puedan acabar en la compra o en otras acciones, como registro y creación de cuentas). De acuerdo con las estimaciones internas de la CNMC, **la publicidad de *display* pudo haber generado en España unos 1.950 millones de euros en 2019 y el peso de Facebook en la misma (incluyendo Instagram) puede superar el 40%** (en línea con lo que ocurre en otras áreas

geográficas), con Amazon y Youtube (esta última propiedad de Google) a una distancia notable.

Efectivamente, la publicidad en *display* ya supera a la publicidad de búsqueda en España (y esa tendencia es habitual en la mayor parte de países desarrollados). La publicidad de *display* crece por encima de la media de otras formas de publicidad *online*, muy apoyada en formatos de vídeo, en dispositivos móviles y en el inventario de redes sociales. A este respecto, es preciso destacar dos modelos de comercialización en publicidad *online*.

Por una parte, el **inventario de plataformas**, destacando Google, Facebook o Amazon, que **comercializan su oferta propia directamente** (sin intermediarios). Por ejemplo, dentro del total de publicidad de *display* en España (1.950 millones de euros en 2019), las plataformas pueden llegar a suponer hasta 1.150 millones de euros, con tasas de crecimiento que pueden rondar el 25% anual en los años más recientes.

Por otra parte, el **inventario de editores de una audiencia básicamente nacional** (como periódicos digitales o televisión y radio en internet o aplicaciones), donde **se precisan intermediarios** para cerrar transacciones con anunciantes y agencias de medios. Este es el denominado ***open display***, que puede haber supuesto alrededor de 800 millones de euros en 2019 en España. Las nuevas tecnologías y las formas de negociación implican que son necesarios intermediarios para la casación de transacciones, destacando servidores para anunciantes, plataformas de agregación de demanda (DSP), plataformas de agregación de oferta (SSP) y servidores para editores. **La concentración en esos servicios de intermediación también es elevada en España, con un peso de Google que puede suponer más de un 50%-70%** según el tipo de servicio. Amazon y Facebook también están presentes en esa labor de intermediación, aunque con pesos inferiores a Google.

Una de las principales claves en esta evolución es que estas empresas tan destacadas en la monetización de su propio inventario (como Google, Facebook o Amazon) son también competitivas en la intermediación de inventario de terceros (en el *open display*). La razón de ello es el **papel fundamental que juegan los datos**: estas empresas acumulan datos de primera mano por la navegación de los consumidores dentro de sus ecosistemas y esos datos les permiten aumentar su capacidad de personalización y gestión óptima de campañas publicitarias, no solo en su propio inventario sino también en el de terceros.

El análisis del sector de la publicidad *online*, con un foco especial sobre el mercado español, permite extraer una serie de **conclusiones**.

En el plano positivo, la publicidad *online* implica **eficiencias sustanciales**, que se deben tratar de preservar. Por un lado, la digitalización ha dotado a la publicidad de nuevas características, como la capacidad de **personalización** (que permite a los anunciantes llegar mejor a su público objetivo; revaloriza el espacio publicitario de los editores; y facilita que la publicidad sea menos molesta para el consumidor al ser más relevante para sus intereses) y de **medición del rendimiento** de las campañas (ayudando *a priori* a la mejor toma de decisiones por parte anunciantes, agencias y editores). También ha favoreciendo la entrada de **nuevos agentes y soportes**, ampliando las posibilidades para anunciantes y consumidores. Por último, ha propiciado la aparición de **nuevas formas de contratación**, que se trasladan del espacio físico al digital, y en las que las transacciones se casan de forma masiva en tiempo real.

Sin embargo, al mismo tiempo, existen una serie de **riesgos para la competencia** que pueden acabar perjudicando a la eficiencia a nivel general y, en particular, al bienestar del consumidor.

En primer lugar, el sector tiende a una **notable concentración en muy pocos agentes**, estimándose que dos compañías (**Google y Facebook**) pueden llegar a copar más del **70% de ingresos** en el sector en España. Por segmentos, **Google** absorbe más del **90%** de los ingresos de la **publicidad en búsqueda** y **entre 50% y el 70%** en los distintos servicios de **intermediación en el *open display***; mientras que **Facebook** puede llegar a suponer **más del 40%** de los ingresos en la **publicidad en *display***. Estas cifras son realmente excepcionales, teniendo en cuenta que se trata de un mercado surgido en los últimos 20 años y en el que no existen barreras regulatorias relevantes. Reflejan que las dinámicas del sector llevan a posiciones difícilmente contestables. Por un lado, las economías de escala y alcance propician la existencia de operadores grandes y que integran servicios. Pero la principal causa de esta concentración es el papel que juega la **acumulación de datos como variable de competencia** y su interacción con los efectos de red. Los datos aumentan la competitividad de las plataformas en la compraventa de publicidad personalizada, también en el inventario de terceros, y pueden introducir ciertos problemas de interoperabilidad cuando se utilizan distintos proveedores, generando costes de cambio (***switching costs***) y tendencia a concentrar o integrar servicios en un único proveedor (***single-homing***). Por ello, los datos pueden constituirse en una barrera a la entrada y crecimiento del sector. El papel de los datos implica también la relevancia de la política de fusiones que pueden llevar a cabo los operadores preponderantes (como Google, Amazon o Facebook).

En segundo lugar, existe un **problema de opacidad y falta de transparencia** en el sector. Los agentes en los extremos de la cadena de valor se enfrentan a un problema de

información asimétrica que dificulta su toma óptima de decisiones y distorsiona el poder de mercado a favor de las plataformas y los intermediarios. Por un lado, los anunciantes y, en menor medida, las agencias, **no tienen información perfecta sobre el destino de su inversión**, especialmente en lo que respecta al reparto del presupuesto entre los intermediarios y el soporte final. Por otro lado, los editores de mediano tamaño, que comercializan su inventario en el *open display*, **tampoco disfrutan de información perfecta sobre la disposición a pagar del anunciante final** (y de sus competidores), lo que dificultará la toma de decisiones para la optimización de su inventario. En definitiva, mientras las plataformas que comercializan su propia oferta absorben directamente el presupuesto de anunciantes/agencias, en el *open display* existe una brecha entre lo que paga el anunciante y lo que recibe el editor de entre un 30%-40% (es decir, el editor solo recibiría un 60%-70% del gasto comprometido por el anunciante). Esa brecha refleja la remuneración de los intermediarios, lo que no es problemático en sí (pues los intermediarios también añaden valor con la casación programática de las transacciones y el enriquecimiento con datos de perfilado de la audiencia), sino por la falta de transparencia sobre la remuneración concreta de los distintos intermediarios, porque dificulta la toma de decisiones óptimas y puede consolidar el poder de mercado de ciertos operadores, particularmente los integrados verticalmente. Además, la falta de transparencia también puede implicar la imposición discriminatoria de determinadas condiciones o estándares técnicos que restrinjan indebidamente la **interoperabilidad**.

En tercer lugar, la integración y concentración en el sector puede generar **incentivos o riesgos de conductas distorsionadoras** de la competencia. Algunas plataformas (especialmente Google, aunque también Amazon y, en menor medida, Facebook) comercializan su propio inventario de manera exclusiva al mismo tiempo que participan en la intermediación del inventario de terceros. Es decir, combinan de manera única en el mercado el acceso simultáneo a su atractivo espacio propio, con amplias audiencias y muy bien perfiladas, y al inventario de terceros. Esto hace que muchos anunciantes/agencias las utilicen como herramientas de compra prioritarias o incluso exclusivas (*single-homing*), especialmente en el caso de los anunciantes, generando potenciales incentivos para la extensión del poder de mercado de unos mercados a otros (**leveraging**). Puede ocurrir tanto desde el lado de la oferta (como editoras) hacia sus herramientas de compra de publicidad, como en el otro sentido (al existir un potencial conflicto de interés si las herramientas de compra de estas plataformas desvían la demanda para favorecer a su inventario propio). Estos problemas pueden acrecentarse con la integración vertical que caracteriza la intermediación de la compraventa de publicidad en el *open display*, donde Google tiene una presencia preponderante en ambos lados del mercado. Otra potencial conducta distorsionadora de la competencia es la

discriminación a favor de servicios propios (**self-preferencing**). En el *open display*, los intermediarios ordenan sus pujas con un sistema de subasta secuencial. Los operadores integrados verticalmente pueden tener incentivos a favorecer sus propios servicios. Aunque una conducta así podría ser, en teoría, penalizada por anunciantes/agencias y editores (por no estar accediendo necesariamente a la mejor opción), el poder de mercado y las ventajas de interoperabilidad de un operador verticalmente integrado limitan la capacidad de anunciantes/agencias y editores de cambiar a proveedores alternativos. Además, la falta de transparencia que afecta a anunciantes/agencias y editores también les puede dificultar tomar decisiones óptimas a la hora de elegir a sus intermediarios.

Los problemas de competencia en el ámbito de la publicidad *online* pueden acabar **reduciendo el bienestar general y del consumidor**. En primer lugar, los **costes** pueden ser mayores para los **anunciantes** en comparación con un escenario alternativo de mayor competencia, y es probable que los repercutan (total o parcialmente) a mayores precios para los bienes finales, erosionando el bienestar del consumidor. Por ello, **se resiente el papel de la publicidad como dinamizador** de la competencia: si las empresas (especialmente aquellas nacientes, pequeñas o innovadoras) tienen más dificultades para dar a conocer sus productos, la eficiencia y el bienestar general se resienten en toda la economía, particularmente para los consumidores, que verán mermada su capacidad de elección para tomar decisiones óptimas entre un mayor abanico de productos. Por otro lado, el hecho de que los **editores** también sufran problemas de competencia en la intermediación y comercialización de su inventario puede llevarlos a **reducir su creación de contenido**, con un impacto negativo para los consumidores, **o su espacio publicitario**, con un impacto negativo para los anunciantes (y para los consumidores por lo mencionado en el punto anterior). Aparte de esos efectos, hay que tener en cuenta que los modelos de negocio basados en publicidad *online* requieren del **consumidor una carga elevada de atención y de revelación de datos**. En un entorno de mayor competencia, los consumidores podrían ser incluso compensados en mayor medida por el uso de sus datos. O podrían tener un menú más amplio de alternativas de privacidad, precio y carga publicitaria, a diferencia del modelo actual donde la única opción para el disfrute de ciertos servicios digitales implica necesariamente la cesión de datos personales (*take it or leave it*).

Para abordar los retos asociados a los potenciales problemas de competencia en el ámbito de la publicidad *online*, la CNMC realiza una serie de **recomendaciones**. Las medidas propuestas tienen carácter complementario y deben aplicarse de forma conjunta:

1. **Las autoridades de competencia deben seguir aplicando de manera continua y decidida la política de competencia como primera línea de defensa en el mercado**

de la publicidad *online*. Esta política ofrece la flexibilidad para valorar caso a caso los efectos para la competencia efectiva en el mercado de una conducta, o de un cambio estructural, en comparación con las posibles eficiencias que pueden derivarse. Una aplicación óptima de la política de competencia en un mercado como la publicidad *online* requiere acciones en diversos frentes, con el ánimo de asegurar la contestabilidad de los mercados (reduciendo las barreras de entrada o los costes de cambio). Por ejemplo, el análisis de las fusiones o un uso de las medidas cautelares o remedios en el caso de ser necesarios ante conductas anticompetitivas.

2. **Deben complementarse las herramientas de la política de competencia con la regulación sobre las plataformas digitales susceptibles de generar problemas de competencia.** La regulación y la aplicación de normas de competencia presentan un carácter complementario. En este sentido, la propuesta de la Comisión Europea de “Reglamento sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital” (Ley de Mercados Digitales o DMA, *Digital Markets Act*) constituye una herramienta que puede mejorar la competencia en mercados como el de la publicidad *online*. La propuesta actual de la DMA incluye en su ámbito de actuación la publicidad *online* y los servicios conexos o adyacentes como “servicios básicos” (*core services*) en los que las plataformas con un peso significativo en el mercado interior de la UE (*gatekeepers* o “guardianes de acceso”) están obligadas a una serie de conductas. Entre las conductas que propone regular la DMA y que pueden mejorar los resultados del sector de la publicidad en términos de competencia destacan la mejora de la transparencia en publicidad *online*, obligaciones de interoperabilidad, obligaciones relacionadas con la acumulación de datos, obligaciones horizontales u obligaciones dirigidas a minimizar los conflictos de interés.
3. **El legislador nacional y europeo debe tener en cuenta la compleja relación entre la protección del consumidor y de su privacidad y la promoción de la competencia en los mercados digitales para empoderar al consumidor y asegurar su máximo bienestar.** Los modelos de negocio basados en publicidad *online* son muy intensivos en el uso de datos. Algunos autores han mostrado que existe evidencia de que la regulación de protección de datos en la UE (RGPD) podría haber favorecido a plataformas con grandes audiencias en perjuicio de editores de menor tamaño. Esto implica, además, que la revelación de datos hacia las plataformas también es notable sin que, en ocasiones, el consumidor sea plenamente consciente de ello. Por ello, para ser realmente efectiva, la regulación de protección de datos debe tener en cuenta los incentivos que genera en la conducta de los agentes y, por ende, su impacto en la competencia en mercados digitales como el de la publicidad *online*. En este sentido, la imposición de obligaciones adicionales a los agentes en términos de privacidad debería

evitar generar cargas excesivamente gravosas a los operadores de importancia menos sistémica. No se trata en absoluto de reducir la protección de un bien como la privacidad del consumidor. Al contrario, se trata de empoderar más al consumidor y que sea más consciente del uso y del valor de sus datos. Una vía para lograrlo es asegurar que se cumple de forma efectiva lo regulado en la normativa europea de protección de datos, por ejemplo, en lo que respecta a las facilidades para la portabilidad de datos. Además, sería deseable que los consumidores tengan más y mejores opciones reales de modelos alternativos, en lugar de que el consumo de servicios esté ligado necesariamente en prácticamente todos los casos a la cesión de datos personales. Ya sea opciones de disfrutar del servicio (por ejemplo, con un precio monetario positivo) sin necesidad de cesión de datos o la posibilidad de que los consumidores que optasen voluntariamente por la cesión de sus datos personales fueran compensados por ello en mayor medida, incluso con incentivos monetarios.

4. **Se debe adoptar un enfoque multidisciplinar y de cooperación entre las instituciones involucradas.** Las Autoridades de Defensa de la Competencia tienen que estar en primera línea para aplicar la política de defensa (en el caso de detectarse posibles conductas anticompetitivas) y de promoción de la competencia (para asegurar un funcionamiento competitivo del sector, por ejemplo, a través de una respuesta regulatoria óptima). Pero también hay retos para los reguladores independientes de sectores relacionados y para las Autoridades de Protección de Datos. Es deseable una cooperación institucional entre todos los agentes implicados. Este espíritu de cooperación institucional debe exceder el ámbito nacional, dado que en la publicidad *online* las dinámicas de competencia y los retos asociados son similares en la mayoría de países desarrollados. La CNMC, como Autoridad de competencia y regulador independiente de los sectores de las telecomunicaciones y audiovisual, integra una visión convergente y multidisciplinar para dar una respuesta global a los retos planteados por la publicidad *online*.
5. **Se deben reforzar las capacidades y los medios de las autoridades de competencia y regulación.** Las Autoridades de Competencia y Regulación necesitan los suficientes recursos (medios, personal cualificado y recursos en el ámbito financiero, técnico y tecnológico) para hacer frente a la complejidad que supondrían actuaciones en sectores tan complejos como la publicidad *online*. Pero lo más relevante es que las Autoridades de Competencia y Regulación dispongan de autonomía para organizar sus medios con flexibilidad. A este respecto, el marco existente en España es insuficiente para dotar a la CNMC de plena autonomía en la gestión de sus recursos humanos, estructura organizativa y presupuesto. Por ello, se recomienda al legislador nacional adoptar las reformas legales necesarias a tal fin.

1. Introducción

El presente estudio pretende analizar las condiciones de competencia en el sector de la publicidad *online* en España. La CNMC ha establecido en sus recientes Planes de Actuación el compromiso de realizar este análisis en profundidad de la publicidad *online* por las siguientes razones.

En primer lugar, la publicidad es un sector clave para la competencia en toda la economía. Impulsar la competencia en el sector de la publicidad no solo afecta a los propios agentes del sector y mejora el bienestar del consumidor de los anuncios, sino que también es un factor dinamizador de otros sectores. Un funcionamiento más competitivo y eficiente de la publicidad permitirá a los anunciantes comunicar mejor sus mensajes, generando mayor capacidad de elección para empresas y consumidores, más empoderados para tomar mejores decisiones. Son precisamente empresas nacientes, pequeñas e innovadoras las que más necesitan la publicidad para poder competir con operadores consolidados, por lo que el papel de la publicidad es clave para fomentar la entrada, el crecimiento y la innovación empresarial, con un impacto positivo sobre la competitividad y el crecimiento a largo plazo.

Además, la CNMC ha seguido una línea muy activa de trabajo en los últimos años relacionada con la digitalización en el ámbito de la promoción de la competencia. Se han elaborado estudios e informes sobre economía colaborativa, con un foco especial en alojamiento turístico (CNMC, 2018a) y transporte (CNMC, 2019), y también sobre la aplicación de las nuevas tecnologías al sector financiero “Fintech” (CNMC, 2018b). Aunque estos sectores son muy diferentes a la publicidad *online*, sí se puede aplicar parte de lo aprendido al haber analizado esos sectores. Por ejemplo, el papel disruptivo de la tecnología, la relevancia de los datos o la presencia de economías de escala, de alcance, de aprendizaje y de red.

Por otro lado, la publicidad *online* está creciendo de manera muy notable (como se explica en las secciones 3 y 4). Entender los factores de ese crecimiento tiene un interés intrínseco, especialmente para las Autoridades de Competencia. A medida que un sector crece, se hace más relevante en términos de competencia porque tiene un mayor papel sobre el resto de la economía. Si, además, dentro de ese sector hay actores muy preponderantes, como es el caso de Google o Facebook, el interés para las Autoridades de Competencia se redobla.

El análisis de la publicidad *online* permite hacer una contribución al debate actual sobre el impacto de la digitalización en la competencia, donde la CNMC está tratando de contribuir desde un punto de vista intelectual e institucional (CNMC, 2020). Es preciso

tener en cuenta que algunas de las plataformas digitales más relevantes se financian de manera creciente (como Amazon) e incluso de forma casi exclusiva (como Google o Facebook) con publicidad *online*.

Por último, debe tenerse en cuenta que la publicidad es una de las principales fuentes de financiación de la generación y disponibilidad de los contenidos en internet: la competencia en la publicidad *online* es un condicionante para el éxito, la diversidad y calidad de los contenidos y servicios accesibles *online* a través de medios de comunicación digitales, redes sociales, blogs y sitios web de alojamiento de contenidos o plataformas de intermediación.

Para realizar este estudio, la CNMC ha recurrido a diversas fuentes de información

- La consulta pública con la que se inició el estudio en la primavera de 2019, donde se recibieron 65 contribuciones de diversos agentes: consumidores, plataformas, editores, etc. La CNMC agradece las participaciones en esta consulta pública, pues fueron la primera vía de obtención de información en un sector tremendamente complejo.
- Una serie intensiva de 25-30 reuniones con distintos agentes: anunciantes, agencias de medios, plataformas e intermediarios tecnológicos, editores, etc. También se han celebrado reuniones y se ha mantenido una interlocución fluida con otras Autoridades Internacionales que están trabajando en esta cuestión: *Competition Markets Authority* (CMA, Reino Unido), *Autorité de la Concurrence* (AdIC, Francia), *Federal Trade Commission* (FTC, Estados Unidos), *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC, Australia) y la *Bundeskartellamt* (Alemania). La CNMC agradece el tiempo y el valioso intercambio de opiniones e información a todos estos agentes.
- Una ronda de requerimientos de información a alrededor de 100 operadores de todo el ecosistema de la publicidad *online*: anunciantes, agencias de medios, intermediarios, plataformas, editores y diversas asociaciones. Esta información ha permitido caracterizar el mercado en España a nivel cuantitativo (véase el apartado 4) y también recibir impresiones cualitativas sobre posibles problemas de competencia (véase el apartado 5). La CNMC agradece enormemente la colaboración de los operadores (agradecimiento dirigido especialmente a su personal) que han remitido de manera diligente su contribución, siendo plenamente consciente de la carga de trabajo que ha supuesto por la complejidad de la información y la dificultad del entorno vivido en los últimos meses.
- Se ha realizado una exhaustiva labor de investigación interna y de análisis de literatura académica y de informes internacionales.

A partir de la integración de información de todas estas fuentes, la CNMC ha podido constatar el fuerte crecimiento de la publicidad *online* en España, con tasas de crecimiento anual que han podido superar el 20%. La publicidad *online* supera así a la del resto de medios (TV, prensa y radio) con un tamaño alrededor de los 3.450 millones de euros en España en 2019 (entre sus dos componentes de publicidad de búsqueda y de *display*).

Las estimaciones de la CNMC apuntan a que Google y Facebook pueden absorber más del 70% de dicho importe. En general, las grandes plataformas de audiencia global que venden su propio inventario (como Google, Facebook o Amazon) están tendiendo a crecer por encima de la media del mercado.

La concentración es un aspecto a tener en cuenta especialmente por otras cuestiones de competencia que suscita el sector, como las fusiones, la relevancia de los datos como fuente de generación de eficiencias y, al mismo tiempo, poder de mercado, las condiciones aplicadas y la transparencia en las transacciones, la extensión del poder de mercado a lo largo de la cadena de valor y la integración vertical.

Por tanto, asegurar un funcionamiento óptimo de este sector es vital para aprovechar sus eficiencias (por ejemplo, ligadas a la capacidad de personalización) al mínimo coste para la competencia y para el bienestar del consumidor. Ello puede implicar un uso ambicioso de la política de competencia en los casos donde sea necesario, sin perjuicio de que exista de forma complementaria una regulación de mercados digitales (como la que se está planteando en la Unión Europea a través de la propuesta de la DMA, *Digital Markets Act*).

Después de este primer apartado introductorio este documento se organiza como sigue. El apartado 2 procede a la caracterización jurídica del sector. El apartado 3 realiza un ejercicio de análisis económico de la publicidad *online*. El apartado 4 caracteriza el sector en España. El apartado 5 señala las posibles cuestiones de competencia existente en la publicidad *online*. El apartado 6 recapitula las conclusiones del estudio. Y, finalmente, el apartado 7 apunta una serie de recomendaciones para mejorar el funcionamiento competitivo del sector.

2. Marco jurídico de la publicidad *online*

Esta sección tiene por objetivo repasar el marco jurídico aplicable al mercado de la publicidad *online*. No existe un conjunto específico de normas aplicables al sector, sino que la regulación se encuentra dispersa en normas sobre otras materias: privacidad, servicios digitales o protección al consumidor. Además, generalmente se trata de normativa que emana de la Unión Europea.

En primer lugar, se analiza la normativa sobre servicios digitales. Posteriormente, las normas relacionadas con el ámbito de la privacidad y la protección de datos.

2.1. Normativa sobre servicios digitales

La normativa sobre servicios digitales es muy extensa, dada la amplitud de este tipo de servicios. En este epígrafe se tratan aquellos ámbitos normativos con implicaciones potenciales sobre el sector de la publicidad *online*, como son la normativa relacionada con el comercio electrónico, la regulación en el ámbito de la comunicación audiovisual y, por último, otras normas que se encuentran en proceso de aprobación.

2.1.a. Comercio Electrónico

Los servicios de publicidad *online*, como servicios propios de la sociedad de la información, se encuadran dentro de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, conocida como **Directiva sobre el comercio electrónico**. Esta Directiva constituye la legislación marco para todas las actividades que se desarrollan en el ámbito de internet. En concreto, se entienden como tales todos aquellos servicios “prestados normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios”¹.

Dentro de estos servicios, se recogen las comunicaciones comerciales, donde se encuadra el ámbito de la publicidad, en tanto en cuanto se definen como “todas las formas de comunicación destinadas a proporcionar directa o indirectamente bienes, servicios o la imagen de una empresa, organización o persona con una actividad comercial, industrial, artesanal o de profesiones reguladas”.

¹ Artículo 2.a) Directiva 2000/31/CE

Así, la Directiva sobre comercio electrónico constituye la legislación marco aplicable a un gran número de actividades, y en la que se establecen criterios u orientaciones generales sujetas a desarrollo posterior por parte de los Estados miembros (EEMM). El artículo 6 de la Directiva recoge los criterios aplicables a la publicidad *online*. En concreto, obliga a los gobiernos nacionales a garantizar que tanto la publicidad como su responsable sean claramente identificables, así como las ofertas promocionales y los juegos o competiciones, y sus condiciones accesibles, claras e inequívocas.

Además, la Directiva establece el principio de que los operadores de dichos servicios solo están sujetos a la regulación relativa al acceso a la prestación de los servicios y su ejercicio del país de la Unión Europea (UE) donde tienen su sede estatutaria y no del país donde están situados los servidores, las direcciones de correo electrónico o los buzones que utilizan (principio de país de origen).

La transposición al ordenamiento jurídico español se realizó a través la **Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (LSSI)**.

En virtud del principio de país de origen de la Directiva, la LSSI se aplica a todos aquellos prestadores de servicios de sociedad de la información establecidos en España, afectando, por tanto, a personas físicas o jurídicas de toda la UE siempre que la gestión del negocio se lleve desde España, posea alguna sucursal en el país o realice la mayor parte de sus operaciones comerciales en el territorio nacional².

La LSSI recoge una serie de obligaciones de transparencia y colaboración con los poderes públicos y un régimen de responsabilidad para los prestadores de este tipo de servicios.

Sin embargo, el aspecto más relevante a efectos del sector de la publicidad *online*, está relacionado con la privacidad, y en concreto con el régimen de obtención del consentimiento, como se analiza en el epígrafe 2.2.d.

² Artículo 2.2. LSSI: “Se considerará que un prestador opera mediante un establecimiento permanente situado en territorio español cuando disponga en el mismo, de forma continuada o habitual, de instalaciones o lugares de trabajo, en los que realice toda o parte de su actividad”. Este concepto de establecimiento va en línea con lo recogido en la Directiva 2000/31/CE, que recoge jurisprudencia del TJUE, y determina que el establecimiento implica la realización efectiva de una actividad económica a través de un establecimiento fijo durante un período indefinido.

2.1.b. Comunicación Audiovisual

A nivel europeo, la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, conocida como **Directiva de servicios de comunicación audiovisual**, constituye el marco normativo de este tipo de servicios. En 2018, entró en vigor una modificación de la misma, la conocida como **nueva Directiva de servicios de comunicación audiovisual**³, que adapta la normativa anterior a las nuevas realidades del mercado, como la convergencia entre la televisión y los servicios de internet, el empleo de dispositivos portátiles para ver contenidos audiovisuales, los nuevos tipos de contenidos (como los vídeos cortos o el contenido generado por los usuarios) o la consolidación de los nuevos prestadores (como los prestadores de los servicios de vídeo a petición y las plataformas de intercambio de vídeos).

Para ello, la nueva Directiva incluye en su ámbito de aplicación a los servicios de medios sociales siempre que cumplan la definición de “servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma” o “plataformas de intercambio de vídeos”⁴, lo que ocurrirá cuando la oferta de programas y vídeos generados por usuarios constituya una funcionalidad esencial de dicho servicio, es decir, cuando el contenido audiovisual “no sea meramente accesorio o constituya una parte mínima de las actividades de tal servicio”⁵. Así pues, en lo que

³ Directiva 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado.

⁴ Artículo 1.1. apartado a) bis de la Directiva 2010/13/UE.

⁵ El criterio adoptado por la Comisión Europea en las [Directrices 2020/C 223/02](#) relativas a la aplicación práctica del criterio de funcionalidad esencial de la definición de “servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma” en virtud de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, se agrupa en torno a cuatro categorías:

- 1) “relación entre el contenido audiovisual y la actividad económica principal del servicio” (arquitectura general y diseño de la plataforma, carácter autónomo del contenido audiovisual, funcionalidades específicas del servicio adaptadas al contenido audiovisual, posicionamiento del servicio en el mercado);
- 2) “pertinencia cuantitativa y cualitativa del contenido audiovisual disponible en el servicio” (cantidad de contenido audiovisual disponible en el servicio, uso de los contenidos audiovisuales por los usuarios de las plataformas, alcance del contenido audiovisual de la plataforma);
- 3) “monetización del contenido o generación de ingresos a partir de este” (inclusión de comunicaciones comerciales vinculadas a ese contenido, cobro por acceder a esos contenidos audiovisuales,

respecta a la publicidad *online*, las disposiciones de la Directiva serán aplicables a las plataformas que se ajusten a la definición⁶.

La principal implicación es que la nueva Directiva somete a este tipo de plataformas a la normativa audiovisual vigente sobre comunicaciones comerciales, a saber, limitaciones relacionadas con la protección a la infancia y al consumidor, cuando las comunicaciones sean comercializadas, vendidas u organizadas por dichos prestadores⁷.

Sin embargo, no se introducen cambios en el régimen de responsabilidad de los prestadores de “servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma” o “plataforma de intercambio de vídeos” en lo que se refiere a las comunicaciones comerciales audiovisuales que no sean comercializadas, vendidas u organizadas por dichos prestadores, de modo que les sigue siendo aplicable el régimen previsto en la Directiva de comercio electrónico, que limita la responsabilidad de los intermediarios por contenidos ilícitos subidos por los usuarios y los exime de la obligación de monitorización de contenidos⁸.

Por otro lado, al no tratarse de un servicio de comunicación audiovisual televisiva, estas plataformas tampoco están sometidas a las restricciones cuantitativas recogidas en la regulación de los servicios de comunicación audiovisual⁹, que recoge el derecho de los operadores a emitir mensajes publicitarios, pero impone límites temporales a los mismos.

En el ámbito de la regulación audiovisual, igual que ocurre con la regulación del comercio electrónico, aplica el principio del país de origen, según el cual la labor de supervisión de los prestadores que ofrezcan servicios en España, pero estén establecidos en otro Estado

acuerdos de patrocinio en relación con los contenidos subidos, seguimiento de la interacción de los usuarios con el contenido audiovisual con fines publicitarios o comerciales); y

4) “disponibilidad de herramientas destinadas a mejorar la visibilidad o el atractivo del contenido audiovisual” (dirigidas a la incitación al consumo de contenido audiovisual, ofrecimiento a los usuarios de sistemas para conocer el rendimiento y gestión del contenido subido a la plataforma).

⁶ En general, las grandes plataformas digitales que operan en el mercado de publicidad *online* no tienen como objeto principal la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

⁷ Artículo 28 ter (2) de la Directiva 2010/13/UE.

⁸ La Directiva sobre el comercio electrónico dispone una exención de la responsabilidad por la información ilícita transmitida o almacenada de forma automática, transitoria y temporal, o almacenada por algunos prestadores de servicios de la sociedad de la información (artículos 12 a 15).

⁹ Recogidas en los arts. 19 y siguientes de la Directiva 2010/13/UE y transpuesta a la normativa nacional en los arts. 14 y siguientes de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual.

miembro, corresponderá no a la CNMC, sino a la autoridad de regulación de dicho Estado miembro¹⁰.

En España, la normativa sobre comunicación audiovisual se encuentra traspuesta en la **Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual**. Esta ley todavía no ha sido adaptada a la nueva Directiva de servicios de comunicación audiovisual, por lo que en la actualidad solo es aplicable a los prestadores de servicios audiovisuales tradicionales.

El plazo de trasposición de la Directiva finalizó el 19 de septiembre de 2020¹¹. El Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual (que estuvo en fase de audiencia e información pública hasta el 3 de diciembre de 2020 y que derogará la norma de 2010) recoge las modificaciones que introduce la nueva Directiva al respecto de la prestación de los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma¹².

2.1.c. Nuevas propuestas de la Comisión Europea (DSA y DMA)

Recientemente, la Comisión Europea ha publicado dos propuestas de Reglamentos relacionados con la gobernanza de los mercados digitales¹³.

La propuesta de **norma sobre servicios digitales (DSA, *Digital Services Act*)**, tiene por objetivo actualizar (incrementar, en comparación con la Directiva de Comercio Electrónico) el régimen de responsabilidad y rendición de cuenta de las plataformas digitales en relación a su contenido (que pueda resultar ilegal o dañino), afectando a otros

¹⁰ Así lo explica la DSCA en su considerando 33: *“El principio del país de origen debe ser considerado como el núcleo de la presente Directiva, teniendo en cuenta que resulta esencial para la creación de un mercado interior. Debe aplicarse a todos los servicios de comunicación audiovisual a fin de brindar seguridad jurídica a los prestadores de tales servicios, seguridad que constituye un fundamento necesario para la implantación de nuevos modelos de negocio y el despliegue de dichos servicios. También es esencial el principio del país de origen para garantizar la libre circulación de la información y de los programas audiovisuales en el mercado interior.”*

Posteriormente se recoge en los artículos 2.1 y 3.1 para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, y en el artículo 28.bis para los prestadores de servicios de plataformas de intercambio de vídeos.

¹¹ A fecha de abril de 2021, la han transpuesto Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

¹² La CNMC ha publicado un [Informe de Proyecto Normativo sobre el Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual \(IPN/CNMC/042/20\)](#) que propone aclaraciones en la redacción de la norma relacionadas con la responsabilidad de las plataformas de intercambio de vídeo sobre comunicaciones comerciales y el ejercicio de su supervisión.

¹³ Estas propuestas deben negociarse y aprobarse posteriormente en Parlamento y Consejo Europeo, por lo que están sujetas a modificaciones.

aspectos como la publicidad. El grado de responsabilidad y de obligaciones de debida diligencia (*due dilligence*) ante posibles contenidos o anuncios ilegales o dañinos es mayor para plataformas digitales (como redes sociales, *marketplaces* o *app stores*) con un peso significativo (más de 45 millones de usuarios, el 10% de la población de la UE).

Por su parte, y en un grado mayor de relevancia para el objeto de este informe, la **propuesta de norma sobre mercados digitales (DMA, *Digital Markets Act*)** introduce un marco de regulación *ex ante* para ciertas plataformas digitales de especial relevancia que actúan como “guardianes de acceso” (*gatekeepers*¹⁴) en la prestación de determinados servicios centrales (*core*), entre los que se incluye la publicidad *online* y también servicios conexos como la intermediación (*marketplaces* y *app stores*), los motores de búsqueda, las redes sociales, las plataformas de intercambio de vídeos y la comunicación interpersonal independiente de numeración (aparte de los sistemas operativos y el almacenamiento y computación “en la nube”¹⁵).

La DMA¹⁶ incluye una serie de obligaciones que pueden afectar de manera directa a la publicidad *online*¹⁷. Por ejemplo, incluyendo la obligación de proporcionar a anunciantes y editores información sobre la remuneración de los distintos servicios provistos por el intermediario (de forma que el anunciante conozca también el pago final del editor) y acceso a instrumentos de medición del rendimiento (*performance*) que permitan su propia verificación independiente.

También se incluyen una serie de obligaciones que, por su carácter general o por su influencia sobre servicios conexos, pueden afectar a las plataformas activas en la comercialización o intermediación de publicidad *online*:

¹⁴ El artículo 3 de la DMA introduce una serie de criterios cualitativos (satisfechos a partir de una serie de requisitos cuantitativos) para definirlos. Se considera que una empresa es un *gatekeeper* si tiene una repercusión significativa en el mercado interior de la UE (ingresos superior a los 6.500 millones anuales en los últimos 3 años o capitalización superior a los 65.000 millones de € en el último año y provisión del servicio en más de 3 Estados miembros), con acceso a muchos usuarios activos en la UE (45 millones de usuarios finales y 10.000 comerciales) y con una posición consolidada (cumpliendo los criterios de usuarios en los últimos 3 años). Existe la posibilidad también de designar *gatekeepers* que solo cumplen criterios cualitativos tras una “investigación de mercado” (prevista en el artículo 15 de la DMA) de la Comisión Europea.

¹⁵ Esta lista de servicios se detalla en el artículo 2 de la DMA y podría ampliarse tras una “investigación de mercado” (prevista en el artículo 17 de la DMA) de la Comisión Europea.

¹⁶ En sus artículos 5 y 6.

¹⁷ Véanse los artículos 5.f y 6.g de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

- Requisitos de interoperabilidad¹⁸, por ejemplo, imponiendo la obligación de asegurar y facilitar la portabilidad efectiva de los datos generados (no solo de consumidores finales, sino también de usuarios comerciales) y permitir a los usuarios comerciales (o a sus terceros autorizados) el acceso y uso efectivo de forma continua y en tiempo real de los datos (agregados o no agregados) proporcionados o generados por la actividad de los usuarios comerciales en la plataforma (y por los usuarios finales que interactúan con esos servicios si han prestado su consentimiento).
- Obligaciones relacionadas con la acumulación de datos¹⁹, por ejemplo, restringiendo la combinación de datos personales entre distintos servicios salvo que el usuario haya dado su consentimiento a esta opción específica, impidiendo exigir servicios de identificación o de registro, permitiendo cambios (desinstalación, instalación, suscripciones...) de *software* y aplicaciones en dispositivos y sistemas operativos y garantizando la plena interoperabilidad de servicios complementarios y concediendo el acceso a datos anonimizados sobre los resultados de búsqueda.
- Obligaciones horizontales, como abstenerse de restringir la capacidad de usuarios comerciales de las plataformas de presentar reclamaciones ante las Autoridades públicas²⁰.
- Minimización de conflictos de interés, por ejemplo, impidiendo el trato discriminatorio entre servicios propios y de terceros en clasificaciones u ordenaciones de ofertas²¹.

La sección 7 aborda una valoración preliminar de estas propuestas.

2.2. Normativa sobre protección de datos

La normativa sobre protección de datos y privacidad en el ámbito digital ha sufrido importantes modificaciones en los últimos años y se esperan nuevos desarrollos en un futuro próximo, dada la naturaleza dinámica de la materia. La normativa marco es de carácter europeo, pero también existe legislación nacional, que se ha ido adaptando a la normativa europea y que actúa como ley especial en el ámbito español, aplicable al sector de la publicidad *online*.

¹⁸ Véase el artículo 6.h y 6.i de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

¹⁹ Véanse los artículos 5.a, 5.e, 5.f, 6.b, 6.c, 6.e y 6.f y 6.j. de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

²⁰ Véase el artículo 5.d de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

²¹ Véase el artículo 6.d de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

La normativa de protección de datos es de gran relevancia en el ámbito de la publicidad *online* en la medida en que es aplicable a las *cookies* y otros identificadores en línea, herramientas clave en el funcionamiento de este mercado.

Recuadro 1

¿QUÉ SON LAS *COOKIES*?

El término *cookie* hace referencia a los archivos de datos que los navegadores web almacenan de forma automática en el ordenador de un usuario al visitar distintas páginas web, con el objetivo de recuperar su información para distintos usos, generalmente relacionados con la mejora de la navegación y de la experiencia del usuario. Por ejemplo, estos archivos almacenan la información de acceso o ajustes de idioma cuando un usuario visita una web, de modo que no tiene que proporcionar esta información cada vez que accede.

También pueden recoger información sobre comportamiento o hábitos de navegación y actividad en las aplicaciones web, lo que permite, entre otros, la realización de estadísticas o la creación de perfiles de usuario y segmentación de los mismos con fines comerciales, por lo que desempeñan un papel fundamental en el ámbito de la publicidad online.

2.2.a. Reglamento General de Protección de Datos

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (**Reglamento General de Protección de Datos, RGPD**) constituye el marco regulatorio general en el ámbito de la privacidad y tratamiento de datos personales. El RGPD adapta la normativa europea a la realidad digital.

El principio de transparencia de la información informa la totalidad de la normativa, que pasa de un enfoque pasivo de los responsables del tratamiento de datos²² a un enfoque

²² El Artículo 4 del RGPD define “responsable del tratamiento” como la “persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembro”.

activo por parte de los mismos. Los datos personales en el marco del RGPD gozan de una protección reforzada respecto a la normativa anterior.

La primera implicación de este marco regulatorio en el ámbito de la publicidad *online* es la consideración de los identificadores en línea, como las *cookies*, como datos personales cuando puedan identificar al individuo^{23,24}.

De este modo, si bien el RGPD no constituye el marco normativo específico para las *cookies*, sí es de aplicación en este ámbito en tanto éstas pueden ser consideradas como datos personales, dado que las *cookies* “pueden dejar huellas que [...] pueden ser utilizadas para elaborar perfiles de las personas físicas” (Considerando 30 RGPD).

Así, en cuanto a la protección a los datos personales que ofrece el RGPD, éste introduce novedades respecto al consentimiento del interesado, definido como una “manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca”²⁵, que debe darse “mediante una declaración o una clara acción afirmativa”. Por lo tanto, y tal y como establece el considerando 32 del RGPD, “el silencio, las casillas ya marcadas o la inacción no deben constituir consentimiento”.

El consentimiento del interesado no necesariamente debe ser explícito, sino libre, específico, informado e inequívoco²⁶. El RGPD solo exige un consentimiento explícito para categorías especiales de datos (arts. 9.1. y 9. 2.a.); cuando el interesado vaya a ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente

²³ El considerando 30 del RGPD establece que “Las personas físicas pueden ser asociadas a identificadores en línea [...] como direcciones de los protocolos de internet, identificadores de sesión en forma de «cookies» u otros identificadores [...]. Esto puede dejar huellas que, en particular, al ser combinadas con identificadores únicos y otros datos recibidos por los servidores, pueden ser utilizadas para elaborar perfiles de las personas físicas e identificarlas.”

²⁴ El artículo 4.1 del RGPD define “datos personales” como toda “información sobre una persona física identificada o identificable (“el interesado”); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

²⁵ Artículo 4 (11) del RGPD.

²⁶ El art. 6.1 del RGPD regula en qué casos se considerará “lícito” el tratamiento de datos. Aparte del consentimiento del interesado, también prevé la licitud del tratamiento, entre otros, cuando sea “necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño”.

de modo similar (art. 22.2.c.); o para realizar transferencias de datos personales a un tercer país u organización internacional (art. 49. 1.a.).

Respecto al primer caso, es importante señalar que en las “Directrices del Grupo de Trabajo del Artículo 29²⁷ sobre decisiones individuales automatizadas y elaboración de perfiles”²⁸ se indica que la publicidad comportamental generalmente no encaja en el ámbito del art. 22.2 del RGPD.

Además, el RGPD (art. 13) especifica la información que debe facilitarse al interesado en el momento en que se obtengan sus datos. Entre otros, se le debe informar sobre la identidad del responsable, los fines del tratamiento, el plazo por el que se conservarán los datos o la intención del responsable de transferir datos personales a un tercer país u organización internacional.

Otra de las principales implicaciones para el sector de la publicidad *online* es la introducción del **derecho a la portabilidad de datos**²⁹, que comprende:

- i. El derecho a recibir una copia de los datos proporcionados al titular de los mismos
- ii. El derecho a transmitir esos datos a otro responsable de tratamiento de datos.
- iii. El derecho a solicitar una transferencia directa de un responsable de tratamiento de datos a otro (en un intento de dar poder a los individuos concediéndoles más control sobre sus datos).

2.2.b. Ley de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (**LOPDGDD**) modifica la anterior regulación a la luz de los cambios introducidos por el Reglamento General de Protección de Datos, en lo que se refiere al tratamiento de datos personales.

²⁷ El Grupo de Trabajo del Artículo 29 era el órgano consultivo independiente de la UE sobre protección de los datos y la vida privada, creado en virtud de lo previsto en el citado artículo de la Directiva 95/46/CE. En la actualidad, ha sido sustituido por el Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD).

²⁸ [Directrices sobre decisiones individuales automatizadas y elaboración de perfiles a los efectos del Reglamento 2016/679](#), CEPD (2018).

²⁹ Artículo 20 del RGPD.

Se consagra en el artículo 6 el tratamiento basado en el consentimiento del afectado, remitiendo directamente al RGPD para su interpretación. Además, eleva el consentimiento de los menores de edad de 13 a 14 años respecto a la normativa anterior.

Se recoge también en la nueva ley el principio de transparencia en el tratamiento y deber de información del RGPD que obliga al responsable del tratamiento de datos a proporcionar al interesado información básica cuando los datos personales sean obtenidos del mismo afectado (art. 11).

El Título V recoge la figura del responsable y encargado del tratamiento de datos y el régimen aplicable a los mismos, que de manera análoga al RGPD refleja un cambio de orientación desde un modelo de carácter pasivo (control del cumplimiento) a un modelo basado en la responsabilidad activa. Ello implica que el régimen de responsabilidad de los mismos gira en torno a una previa valoración por el responsable o por el encargado del tratamiento de datos del riesgo que pudiera generar el tratamiento de los datos personales para, a partir de dicha valoración, adoptar las medidas que procedan.

2.2.c. Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas (Directiva ePrivacy)

La Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores, conocida como **Directiva ePrivacy**, constituye, junto con el RGPD, el marco jurídico propio de los derechos relacionados con la privacidad en la esfera digital, con efectos sobre el mercado de la publicidad *online*. Esta Directiva, que modifica normativa introducida por primera vez en 2002, regula la utilización de las *cookies*, sobre las que se fundamenta la recogida de datos necesaria para el desarrollo de la publicidad *online*³⁰.

En este sentido, la Directiva prevé que el uso de *cookies* está condicionado a que el usuario haya dado su consentimiento después de que se le haya facilitado información clara y completa, en particular sobre los fines del tratamiento de los datos. La única

³⁰ La Directiva de ePrivacy y el RGPD son normativas complementarias: la Directiva introduce el régimen concreto a aplicar a las *cookies*, mientras que el RGPD es el marco general de la privacidad, aplicable a *cookies* solo cuando éstas sean consideradas datos personales.

excepción la constituyen aquellas *cookies* que técnicamente son necesarias para el funcionamiento de la página, las llamadas “*cookies técnicas*” (art. 2.5.). Todas las demás, como las de seguimiento, que se usan en el marco del *retargeting*, las de análisis o las de redes sociales, requieren la aprobación del usuario.

Recuadro 2

¿QUÉ TIPOS DE COOKIES EXISTEN?

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) realiza una clasificación múltiple de las *cookies* basada en varios criterios: entidad que la gestiona, finalidad y plazo de almacenamiento. La consideración de una *cookie* bajo una categoría u otra reviste gran importancia dado que el régimen jurídico relativo a la obtención del consentimiento varía en cada caso. A continuación, se presenta una clasificación siguiendo la Guía sobre el uso de las *cookies* de la AEPD³¹ (en cursiva cuando sea cita literal).

Según la **entidad** que las gestione, se distingue entre:

- a) *Cookies propias: aquellas que se envían al equipo terminal del usuario desde un equipo o dominio gestionado por el propio editor y desde el que se presta el servicio solicitado por el usuario.*
- b) *Cookies de terceros: son aquellas que se envían al equipo terminal del usuario desde un equipo o dominio que no es gestionado por el editor, sino por otra entidad que trata los datos obtenidos través de las *cookies*.*

Según su **finalidad**, se pueden clasificar en:

- a) *Cookies técnicas: aquellas que permiten al usuario la navegación a través de una página web, plataforma o aplicación y la utilización de las diferentes opciones o servicios que en ella existan, incluyendo aquellas que el editor utiliza para permitir la gestión y operativa de la página web y habilitar sus funciones y servicios, como, por ejemplo, controlar el tráfico y la comunicación de datos, identificar la sesión, acceder a partes de acceso restringido o recordar los elementos que integran un pedido. También pertenecen a esta categoría, por su naturaleza técnica, aquellas *cookies* que permiten la gestión, de la forma más eficaz posible, de los espacios publicitarios que, como un elemento más de diseño o “maquetación” del servicio ofrecido al usuario, el editor haya incluido en una página web, aplicación o plataforma en base a criterios como el contenido editado, sin que se recopile información de los usuarios con fines*

³¹ Guía sobre el uso de las *cookies*, AEPD (2020).

distintos, como puede ser personalizar ese contenido publicitario u otros contenidos.

- b) Cookies de preferencias o personalización: aquellas que permiten recordar información para que el usuario acceda al servicio con determinadas características que pueden diferenciar su experiencia de la de otros usuarios, como, por ejemplo, el idioma, el número de resultados a mostrar cuando el usuario realiza una búsqueda, el aspecto o contenido del servicio en función del tipo de navegador a través del cual el usuario accede al servicio o de la región desde la que accede al servicio, etc.*
- c) Cookies de análisis o medición: aquellas que permiten al responsable de las mismas el seguimiento y análisis del comportamiento de los usuarios de los sitios web a los que están vinculadas, incluida la cuantificación de los impactos de los anuncios. La información recogida mediante este tipo de cookies se utiliza en la medición de la actividad de los sitios web, aplicación o plataforma, con el fin de introducir mejoras en función del análisis de los datos de uso que hacen los usuarios del servicio.*
- d) Cookies de publicidad comportamental: aquellas que almacenan información del comportamiento de los usuarios obtenida a través de la observación continuada de sus hábitos de navegación, lo que permite obtener un perfil específico para mostrar publicidad en función del mismo.*

Según el **plazo de tiempo** que permanecen activadas en el equipo terminal se distinguen:

- a) Cookies de sesión: aquellas diseñadas para recabar y almacenar datos mientras el usuario accede a una página web. Se suelen emplear para almacenar información que solo interesa conservar para la prestación del servicio solicitado por el usuario en una sola ocasión (por ejemplo, una lista de productos adquiridos) y desaparecen al terminar la sesión.*
- b) Cookies persistentes: aquellas en las que los datos siguen almacenados en el terminal y pueden ser accedidos y tratados durante un periodo definido por el responsable de la cookie, y que puede ir de unos minutos a varios años.*

La Directiva no indica, sin embargo, cómo deben aplicarse estas instrucciones. En especial, en los aspectos referentes a la declaración de conformidad por parte de los usuarios la Directiva deja un amplio margen de aplicación a los países.

Desde 2017, está en negociación un borrador de Reglamento sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en el sector de las comunicaciones

electrónicas (**Reglamento ePrivacy**)³², que tiene por objeto concretar lo estipulado de manera general en el RGPD para el ámbito concreto de las comunicaciones a través de internet, regulando la protección de la información almacenada en los equipos terminales de los usuarios final.

2.2.d. Ley de Servicios de Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI)

Como se ha explicado anteriormente, la LSSI también recoge cuestiones relacionadas con el ámbito de la privacidad.

En concreto, la LSSI, en su Título III (arts. 19 a 22), regula las comunicaciones comerciales por vía electrónica y la obtención de datos personales, la información a los interesados y la creación y mantenimiento de ficheros de datos personales.

El **artículo 22.2 de la LSSI** reviste una importancia especial en lo que se refiere a la utilización de “dispositivos de almacenamiento y recuperación de datos en equipos terminales de los destinatarios”. Esta definición incluye, según la interpretación de la AEPD, a las *cookies* y tecnologías similares³³. Algunos ejemplos son las *flash cookies*³⁴ o los faros o balizas web (*web beacons* o *bugs*)³⁵.

De acuerdo con el art. 22.2, los prestadores de servicios podrán usar *cookies* (o similares) siempre que los usuarios “hayan dado su consentimiento después de que se les haya facilitado información clara y completa sobre su utilización, en particular, sobre los fines del tratamiento de los datos”.

Igual que en el RGPD, el consentimiento previsto en el art. 22.2. no es un consentimiento explícito, sino un **consentimiento informado** con el fin de asegurar que los usuarios son conscientes del uso de sus datos y las finalidades para las que son utilizados. De hecho,

³² [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas y por el que se deroga la Directiva 2002/58/CE \(Reglamento sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas\).](#)

³³ Guía sobre el uso de las cookies, AEPD (2020).

³⁴ Según la AEPD, son un tipo de *cookies* con capacidad para almacenar mucha más información que las *cookies* tradicionales y más difíciles de localizar y borrar que estas, al ser independientes del navegador utilizado.

³⁵ Según la AEPD, son archivos en formato imagen, que se descargan al visitar un sitio web, y que resultan normalmente inapreciables por su tamaño y color. Están almacenadas en un segundo sitio y permiten al titular de ese segundo sitio registrar la visita del usuario mediante la información que el navegador de éste proporciona al descargar la imagen (dirección IP, sistema operativo, versión de navegador, etc.).

el propio artículo prevé que “cuando sea técnicamente posible y eficaz, el consentimiento del destinatario para aceptar el tratamiento de los datos podrá facilitarse mediante el uso de los parámetros adecuados del navegador o de otras aplicaciones”. Finalmente, indica que “lo anterior no impedirá el posible almacenamiento o acceso de índole técnica al solo fin de efectuar la transmisión de una comunicación por una red de comunicaciones electrónicas o, en la medida que resulte estrictamente necesario, para la prestación de un servicio de la sociedad de la información expresamente solicitado por el destinatario”.

El art. 22.2 es interpretado por el AEPD en su “Guía sobre el uso de las cookies”. En ella exceptúa del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo a aquellas *cookies* utilizadas para alguna de las siguientes finalidades:

- Permitir únicamente la comunicación entre el equipo del usuario y la red.
- Estrictamente prestar un servicio expresamente solicitado por el usuario.

Así, considera que, en general, las *cookies* técnicas quedan exceptuadas del cumplimiento de las obligaciones del artículo 22, así como las *cookies* de preferencias o personalización, si es el propio usuario quien elige esas características.

Por otro lado, el Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD), en su Dictamen 4/2012, interpretó que entre las *cookies* exceptuadas estarían aquellas que tienen por finalidad:

- *Cookies* de “entrada del usuario”.
- *Cookies* de autenticación o identificación de usuario (únicamente de sesión).
- *Cookies* de seguridad del usuario.
- *Cookies* de sesión de reproductor multimedia.
- *Cookies* de sesión para equilibrar la carga.
- *Cookies* de personalización de la interfaz de usuario.
- Determinadas *cookies* de complemento (*plug-in*) para intercambiar contenidos sociales.

En el caso de que una misma *cookie* tenga más de una función con distintos regímenes aplicables (algunas exceptuadas y otras sometidas al régimen del artículo 22.2 LSSI), el GT29 recomienda a los propietarios de sitios web utilizar una *cookie* diferente para cada finalidad. Incluso cuando una *cookie* polivalente tenga finalidades no exceptuadas del

régimen en todos los casos, “deberá garantizarse que estas *cookies* únicamente se utilizan si se aceptan todas las finalidades que agrupan”³⁶.

Por otra parte, respecto al régimen de responsabilidad sobre las obligaciones recogidas en la norma, la LSSI no especifica quiénes son los sujetos obligados. La AEPD interpreta la norma considerando que serán el editor y/o los terceros, en función del tipo de *cookies* utilizadas. En general, para el caso de *cookies* no exceptuadas del régimen del art. 22.2, editores, anunciantes, agencias y otros agentes del ecosistema publicitario son responsables de las *cookies* propias y de las de terceros alojadas en sus dominios cuando “participen en la determinación de los fines y medios del tratamiento”.

Recuadro 3

¿CÓMO DEBEN MOSTRARSE LAS COOKIES?

Las obligaciones que impone la normativa a propósito de la política de *cookies* son interpretadas y desarrolladas por la AEPD en la “Guía sobre el uso de las *cookies*” y son agrupadas en torno a dos bloques: obligaciones de transparencia y obligaciones sobre la obtención del consentimiento.

En cuanto a las primeras, la AEPD especifica qué información debe facilitarse y cómo debe mostrarse.

En general, considera que debe incluirse información sobre la definición y función genérica de las *cookies*; tipos de *cookies* que se utilizan y su finalidad; identificación de quién utiliza las *cookies*; información sobre la forma de aceptar, denegar o revocar el consentimiento para el uso de *cookies*; información, en su caso, sobre las transferencias de datos a terceros países realizadas por el editor, entre otros.

En cuanto al modo en que debe mostrarse la información, subraya la obligación de que la información o la comunicación debe ser concisa, transparente e inteligible, de fácil acceso, además de utilizarse un lenguaje claro y sencillo. Se incluyen también directrices relacionadas con la información presentada por niveles o “capas”.

En cuanto a las obligaciones respecto a la obtención del consentimiento, la AEPD especifica las bases del consentimiento informado. En general, establece que podrá obtenerse mediante “*fórmulas expresas*” (como haciendo clic en un apartado que indique “consiento”, “acepto”, o términos similares) o bien de manera inferida de “*una inequívoca acción realizada por el usuario*”. En concreto, se enumera una serie de modalidades:

³⁶ Guía sobre el uso de las *cookies*, AEPD (2020).

- i. Al solicitar el alta en un servicio
- ii. Durante el proceso de configuración del funcionamiento de la página web o aplicación.
- iii. A través de plataformas de gestión del consentimiento (*consent management platform*).
- iv. Antes del momento en que se vaya a descargar un servicio o aplicación ofrecido, por ejemplo, en la página web.
- v. A través del formato de información por capas.
- vi. A través de la configuración del navegador.

Se especifica, además, a la luz de las últimas Directrices del CEPD³⁷ que la opción de “seguir navegando” ya no es una forma válida de prestar el consentimiento por parte de los usuarios, dado que no implica una decisión en la que se preste el consentimiento de forma inequívoca, así como la prohibición de los “muros de *cookies*”³⁸, a no ser que se informe previamente al usuario y se ofrezca una alternativa equivalente al acceso al servicio sin prestar el consentimiento al uso de *cookies*³⁹.

³⁷ [Directrices 5/2020 sobre el consentimiento en el sentido del Reglamento \(UE\) 2016/679](#), CEPD (2020).

³⁸ Se trata de una barrera impuesta por propietarios de dominios consistente en impedir la navegación en una web a aquellos usuarios que no consientan el uso de todas las *cookies* instaladas en la misma.

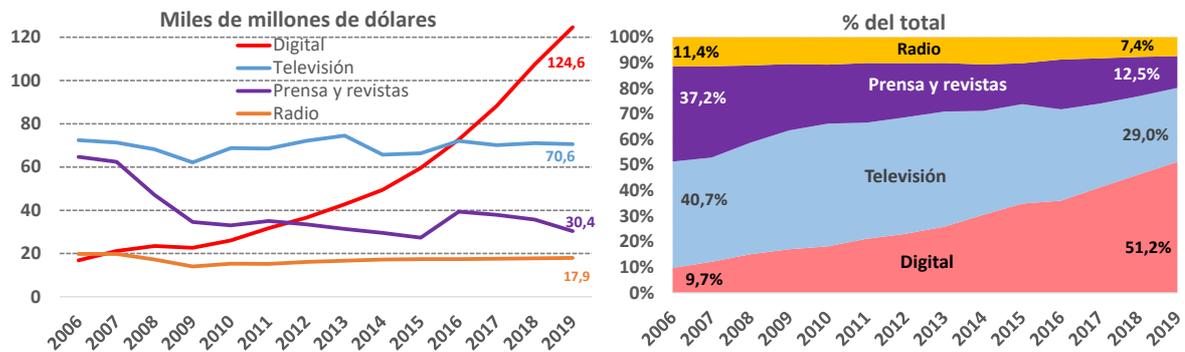
³⁹ Directrices 5/2020 del CEPD.

3. Análisis económico de la publicidad *online*

La publicidad en medios digitales está creciendo de manera muy relevante desde sus inicios, llegando a convertirse en la primera vía de publicidad en medios en algunas áreas económicas desarrolladas (o con el potencial de hacerlo a muy corto plazo), desbancando a los medios más consolidados como la televisión o la prensa escrita.

A modo ilustrativo, el Gráfico 1 muestra que, en EE.UU., la publicidad en medios digitales ya superó a la televisión y supuso en 2019 más de la mitad de la inversión en medios⁴⁰.

Gráfico 1. Evolución de la publicidad en medios en EE.UU.



Fuente: (IAB & PWC, 2020 y anteriores).

En Europa, la evolución es similar⁴¹, aunque quizás ligeramente más lenta que en EE.UU. con distintas fuentes apuntando a que la publicidad en medios digitales ha superado a la publicidad en TV entre 2016⁴² (Grece, 2016) y 2019⁴³ (IAB Europe, 2020 y anteriores).

⁴⁰ Otras formas de publicidad (en general de menor relevancia) son revistas para empresas, directorios y clasificados (*classifieds*), paneles (*out-of-home*), cine y videojuegos.

⁴¹ Las tendencias para España (que se desarrollan en el apartado 4) son similares.

⁴² En un estudio para la UE-27, que ya excluye al Reino Unido (Grece, 2016).

⁴³ En un estudio que incluye a 28 países europeos: Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bulgaria, República Checa, Croacia, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Rusia, Rumanía, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Ucrania. Al incluir a unos cuantos países de renta inferior a la media de la UE, es lógico que la adopción de la publicidad *online* sea relativamente menor en este estudio para ciertos países europeos (IAB Europe, 2020 y anteriores) que en otros que se circunscriben a la UE (Grece, 2016).

Para entender mejor este crecimiento comenzaremos realizando, en la sección 3.1, una caracterización económica de la publicidad *online*⁴⁴ dado que, dentro de su crecimiento global, unos segmentos crecen más que otros. A continuación, en la sección 3.2, analizaremos las distintas formas de comercialización de la publicidad *online* por su distinto grado de intermediación, pues, de nuevo, unos modelos crecen más que otros. Posteriormente, en la sección 3.3, abordaremos los rasgos específicos de la publicidad *online*, que explican su mayor crecimiento actual y potencial (respecto a los medios tradicionales) principalmente por el papel de los datos. Finalmente, en la sección 3.4, valoraremos en qué medida la disrupción de la publicidad *online* contribuye en términos de eficiencia⁴⁵.

3.1. Segmentos y evolución global de la publicidad *online*

El sector de la publicidad ha consistido tradicionalmente en la interacción de dos tipos de agentes (IHS, 2015):

- Por el lado de la **demand**, **anunciantes** (en su mayoría empresas⁴⁶) que desean comprar espacio publicitario para dirigirse a los consumidores⁴⁷ de cara a potenciar las ventas o el conocimiento e imagen de marca de sus productos. Muchos anunciantes, especialmente los más relevantes, recurren a **agencias** que negocian en su nombre la compra de espacios publicitarios⁴⁸. Las agencias suponen una ventaja para los anunciantes (ACCC, 2020, pág. 14) porque están especializadas en esa labor y, además, pueden conseguir mejores condiciones (en relación a los anunciantes individuales) gracias al poder de negociación que da la puesta en común (*pooling*) de un mayor

⁴⁴ La caracterización económica realizada en este apartado tiene un enfoque meramente descriptivo, sin que las distintas divisiones realizadas puedan considerarse en ningún caso un análisis de definición de mercado relevante (tarea que requeriría una investigación específica de competencia que analizar para el caso en cuestión la sustituibilidad por el lado de la demanda y de la oferta de los segmentos afectados, aparte de otras consideraciones como la delimitación geográfica).

⁴⁵ Dejándose la cuestión del impacto sobre la competencia para más adelante (capítulo 5).

⁴⁶ Aparte de empresas, puede haber otras instituciones (incluidas entidades públicas o sin ánimo de lucro) interesadas en comunicar un mensaje publicitario.

⁴⁷ Aparte de consumidores (actuales o potenciales), el público objetivo de las campañas publicitarias también pueden ser los ciudadanos (en general, independientemente de su rol como consumidores), las empresas (independientemente de su rol como clientes o proveedores), las instituciones públicas, etc.

⁴⁸ Además de prestar, en algunos casos, servicios creativos en campañas. Ejemplos de agencias de medios son Dentsu Aegis, Havas, el grupo WPP, Omnicom, Publicis e IPG.

presupuesto⁴⁹. Y también se generan externalidades de red indirectas. Por un lado, las agencias que cuenten con una mayor conexión a los distintos medios y audiencias serán más atractivas para los anunciantes. Por otro lado, las agencias con más y mejores anunciantes en su cartera serán más atractivas para los medios a la hora de monetizar su inventario. Esto genera, también, una tendencia a la concentración del presupuesto publicitario en relativamente pocas agencias.

- Por el lado de la **oferta, editores** que venden espacio publicitario porque pueden llegar a audiencias y, por tanto, a consumidores. Los medios de comunicación, como servicios audiovisuales (televisión y radio) y prensa (diarios, suplementos...), han sido tradicionalmente los principales receptores⁵⁰ de inversión publicitaria por su capacidad de atracción de audiencias. Y es que existen, de nuevo, poderosas externalidades de red indirectas⁵¹: los medios con mayores audiencias⁵² serán más atractivos para agencias y anunciantes (y viceversa⁵³), lo que también lleva a una tendencia hacia la concentración en este lado del mercado, con el límite de la preferencia de la variedad del consumidor y posibles restricciones de capacidad (que afectan tanto a diarios, por los costes físicos y de distribución, como a TV y radio, por las limitaciones del espectro radioeléctrico). Eso lleva, normalmente, a los medios a subvencionar su producto para los consumidores⁵⁴, que pagan un precio bajo o nulo⁵⁵, de forma que los costes del contenido están sufragados, en su mayoría, por los anunciantes. No obstante, el hecho

⁴⁹ Aunque es práctica habitual en la mayoría de agencias separar su presupuesto por subagencias cuando clientes relevantes pueden entrar en conflicto.

⁵⁰ Junto con otros espacios físicos, como paneles publicitarios o directorios.

⁵¹ Una manera alternativa de expresarlo (Evans, 2019) es plantear que existen economías de alcance (*scope economies*) entre vender contenido (para atraer atención) y publicidad (para monetizar esa atención).

⁵² No solo por su tamaño sino también por su variedad.

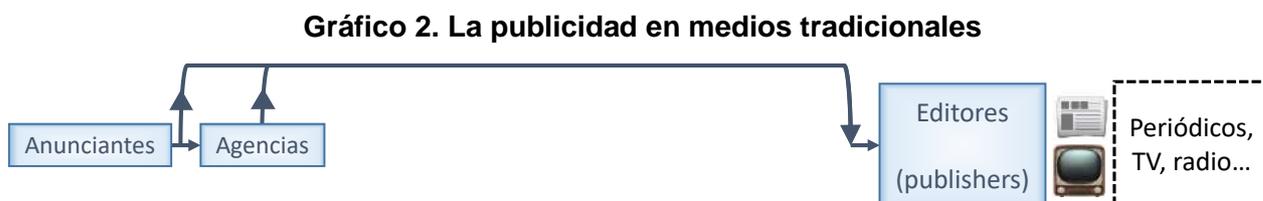
⁵³ En ocasiones, se alega que las externalidades de red no son simétricas, es decir, que los consumidores no valoran *a priori* que un medio tenga acceso a muchos anunciantes. No obstante, la externalidad de red ha de valorarse en términos de calidad (no de cantidad). Un consumidor no valorará la cantidad de anunciantes pero sí valorará que el medio sea atractivo para los mejores anunciantes por dos razones. Por un lado, porque la publicidad es “mejor” (menos molesta, más ingeniosa). Por otro lado, porque el medio estará mejor financiado para proveer contenido de mayor calidad y variedad. Por tanto, la externalidad de red sí se puede considerar en cierta medida bidireccional (Petropoulos, 2016), lo que aumenta su potencia (cuantos más consumidores se atraen, más anunciantes se captan y viceversa) y la tendencia a la concentración.

⁵⁴ Porque son más sensibles (o elásticos) ante posibles aumentos de precio.

⁵⁵ El precio puede ser incluso “negativo” cuando el consumo de un medio de comunicación (por ejemplo, un diario) incluye regalos o productos empaquetados.

de que el consumidor, en muchas ocasiones, no asuma directamente el precio monetario correspondiente no implica que no pague por vías indirectas. En primer lugar, al ser el coste asumido por los anunciantes, pueden repercutirlo en un mayor precio de los bienes y servicios finales para los consumidores. En segundo lugar, los consumidores pagan con su tiempo y su atención dedicada al visionado de medios, con lo que la carga de anuncios se puede considerar una dimensión de la calidad y una variable de competencia.

El Gráfico 2 nos muestra este esquema de funcionamiento de la publicidad, antes del advenimiento de las plataformas digitales, con los anunciantes contratando con los editores, ya sea directamente o por la vía indirecta de las agencias.



Fuente: elaboración propia.

La **digitalización** supone una enorme disrupción. Gracias a ella, el consumo de contenidos se puede realizar con nuevos dispositivos, con lo que surgen⁵⁶, ya sea de nueva creación o ligados a los medios tradicionales, diarios digitales o servicios audiovisuales (TV y radio OTT, *over-the-top*) vía internet y aplicaciones móviles (apps). Esto compone el llamado “**open display**”, donde la oferta de inventario está, como veremos más adelante, altamente intermediada (Geradin & Katsifis, 2019a).

Pero lo más destacado es el surgimiento de **plataformas digitales** que alcanzan audiencias globales a través de la provisión de servicios altamente valorados por los consumidores (Geradin & Katsifis, 2020b), normalmente de forma gratuita⁵⁷: servicios de

⁵⁶ También aparecen un mayor número de pequeños editores por los menores costes fijos de las nuevas tecnologías, en comparación con los medios tradicionales (periódicos, canales de TV y radio).

⁵⁷ De nuevo, se subvenciona a los consumidores por ser el lado más elástico de la transacción. Y es que la disposición a pagar del consumidor parece aún más baja en servicios digitales (Holzweber, 2017). Esto lleva a subvencionar aún más el producto para atraer a más consumidores y generar más datos (de gran relevancia en este sector). De hecho, el precio podría incluso considerarse negativo (Evans, 2013), dado que se empaqueta y subvenciona el uso de productos complementarios (*e-mail* y mensajería, servicios *premium*...) y se invierte en mejorar la experiencia del usuario (ACCC, 2019, p. 7).

búsqueda, redes sociales⁵⁸, contenido audiovisual⁵⁹ o plataformas para la comparación o compra de productos de comercio electrónico (*marketplaces*). Además, las plataformas asumen, en general, labores de intermediación en la comercialización de su propia oferta de inventario como editoras.

Por tanto, **en el ecosistema digital, por editores nos referiremos tanto a los medios tradicionales que se han adaptado al área digital** (como periódicos, TV o radio vía internet) **como a las plataformas**. Estas últimas se benefician de las antedichas externalidades de red (cuanto mayor audiencia, mayor atracción de anunciantes) en mayor medida que los medios tradicionales. En primer lugar, porque las plataformas digitales no están sometidas a las restricciones de capacidad que sí operan sobre los medios tradicionales (los costes físicos y de distribución para periódicos o la competencia por el espectro radioeléctrico para TV y radio). En segundo lugar, porque algunas plataformas (como las redes sociales o de contenido audiovisual) tienen externalidades de red no solo indirectas (al atraer a más usuarios, atraen a otros agentes en el otro lado del mercado, como los anunciantes) sino también directas (al atraer a más usuarios, atraen a otros agentes en el mismo lado del mercado, por ejemplo, por la mayor probabilidad de encontrar contactos o mejores recomendaciones y valoraciones). Aparte, las plataformas digitales también exhiben mayores economías de escala (por los menores costes marginales) y de alcance (porque su modelo se basa en datos y los datos pueden ser un input común para servicios muy diversos). Por último, la acumulación de datos juega un papel muy relevante en el ámbito de la publicidad *online*, amplificando los efectos de red de las plataformas⁶⁰ (Hagiu & Wright, 2020; Economides & Lianos, 2021).

⁵⁸ Incluyendo servicios de comunicación (e-mail y mensajería).

⁵⁹ Las plataformas de creación y difusión de contenido audiovisual también pueden considerarse como redes sociales en función de su configuración.

⁶⁰ Al atraer a más audiencia, una plataforma no solo aumenta su atracción para los anunciantes (economías de red indirectas), sino también para los consumidores, especialmente para los usuarios más frecuentes de la plataforma (Schäfer & Sapi, 2020), porque se aumenta el conocimiento sobre los mismos (economías de aprendizaje) y se mejoran los algoritmos para la recomendación de contenido y personalización de publicidad. Aunque estos efectos relacionados con los datos puedan ser de menor intensidad que los efectos de red tradicionales ligados con el número de agentes (Hagiu & Wright, 2020), se acentúa en cualquier caso el carácter bidireccional de la externalidad de red: un anunciante valorará una plataforma con muchos usuarios y los usuarios también valorarán el hecho de que una plataforma sea atractiva para anunciantes porque ofrecerá publicidad “mejor” (más relevante y personalizada) y mejor contenido (Petropoulos, 2016; ACCC, 2019, p. 7).

Si dejamos a un lado otros ámbitos de menor tamaño y más difícil categorización, como los anunciados clasificados⁶¹ y otros⁶², la **oferta de publicidad en medios digitales** puede agruparse en dos grandes segmentos⁶³ (Goldfarb, 2014; Beales III, 2019; Geradin & Katsifis, 2019a):

- **Búsqueda (search)**: incluye enlaces (normalmente de texto, aunque cada vez se usen formatos más ricos) promocionados o de pago que aparecen junto a los resultados orgánicos⁶⁴ en un motor de búsqueda general⁶⁵ como Google o Bing (incluyendo barras de búsqueda incrustadas en páginas generales como las de un periódico digital). Los anunciantes “pujarán” para que sus anuncios aparezcan cuando los usuarios del motor de búsqueda busquen determinadas palabras clave, es decir, pagarán para que su publicidad aparezca en un determinado contexto. Pero también pujarán para que sus anuncios sean visibles a usuarios de ciertas características (de determinada edad, en una localización en cuestión, con unos intereses estimados a partir de su comportamiento *online* anterior...), es decir, según la capacidad de personalización y adaptación al público objetivo. Sin embargo, la primera variable es más relevante: la publicidad de búsqueda es, en esencia, “contextual” y se muestra en función de las palabras clave objeto de la búsqueda (que determinan el contexto y la composición de la pantalla del dispositivo, sin perjuicio de la posibilidad de personalización y adaptación en función del usuario en cada momento). Así, la publicidad de búsqueda se muestra a personas que ya están revelando un cierto interés por el producto (en la jerga se las denomina “*in-market*”) y se espera una cierta “conversión” de la acción publicitaria

⁶¹ El sector de los “clasificados” (*classifieds*), menos relevante cuantitativamente que la búsqueda y el *display*, comprende los anuncios mostrados en páginas *web* o aplicaciones (como comparadores de precios) sobre productos muy concretos (donde, en general, los anuncios van a estar relacionados con esos productos): inmobiliarias, servicios profesionales, búsqueda de empleo, etc. En esas páginas especializadas, los anuncios pueden ser tanto de búsqueda como de *display*, lo que ha llevado a configurarlos como una categoría aparte.

⁶² En ocasiones, esta tercera categoría se define de manera residual y comprende otros formatos que tienen difícil encaje en búsqueda o *display*, como la publicidad vía *e-mail* (Goldfarb & Tucker, 2011), el *marketing* de afiliación (*lead generation*) o la publicidad en audio digital (IAB & PWC, 2020 y anteriores).

⁶³ Se puede leer también la descripción del caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.4731 Google/DoubleClick (¶ 11). Se amplían algunas cuestiones sobre la complejidad de estos mercados en la sección 5.1.

⁶⁴ Los resultados orgánicos son proporcionados por el algoritmo por criterios de relevancia (independientes de la publicidad). Los anuncios aparecen por encima, por debajo o a un lado (Geradin & Katsifis, 2019a).

⁶⁵ Se suelen excluir los anuncios en buscadores verticales especializados en sectores muy determinados (como hoteles, vuelos...) por las características específicas de estos buscadores para anunciantes y consumidores (lo que lleva incluirlos en ese tercer apartado de clasificados).

(CMA, 2020, págs. 217-218), es decir que el anuncio lleve a compras, clics, registros en la página *web*, etc.

- **Display:** son anuncios que aparecen durante la navegación en una página web o en una aplicación móvil (Bitton, Pearl, Dolmans, & Mostyn, 2019) con distintos formatos⁶⁶: formatos de redes sociales, vídeo⁶⁷, *banners*, imágenes y *rich media*⁶⁸, publicidad nativa⁶⁹, contenido promocionado⁷⁰ o, incluso, enlaces de texto. Como se aprecia en el Gráfico 3 en esta área conviven anuncios tanto en editores “tradicionales” migrados al ámbito digital (como un periódico digital, en lo que se denomina *open display*) como en plataformas. Los anunciantes “pujarán” por disponer de anuncios en distintas páginas o aplicaciones según el contenido (es decir, según el contexto) y también en función de las características que se puedan conocer o inferir del usuario (es decir, según la capacidad de personalización y adaptación al público objetivo). En este sentido, la publicidad de *display*, al tener más formatos y presencia en más soportes, es más “rica” que la de búsqueda y encontraremos publicidad puramente contextual (que se muestra en función del contenido de la aplicación o página web) y publicidad puramente personalizada (que se muestra por el tipo de usuario, independientemente del contenido de la aplicación o página web). En cuanto a la finalidad perseguida, la publicidad de *display* busca reforzar la imagen de marca o el conocimiento de los productos para consumidores en general (*out-of-market*), sin perjuicio de que, cada vez más, la publicidad de *display* busca también generar una respuesta concreta⁷¹,

⁶⁶ Esta ordenación de formatos puede reflejar de manera orientativa y aproximada su relevancia actual en términos de lo que suponen en el total de la inversión en display (IAB UK, 2020; IAB & PWC, 2020 y anteriores).

⁶⁷ En concreto, las especificidades técnicas del vídeo podrían llevarlo a considerarlo un subsegmento diferenciado del resto de formatos de *display* (CMA, 2020, pág. 218;244).

⁶⁸ Publicidad con diversidad de formatos que genera algún tipo de interacción el usuario.

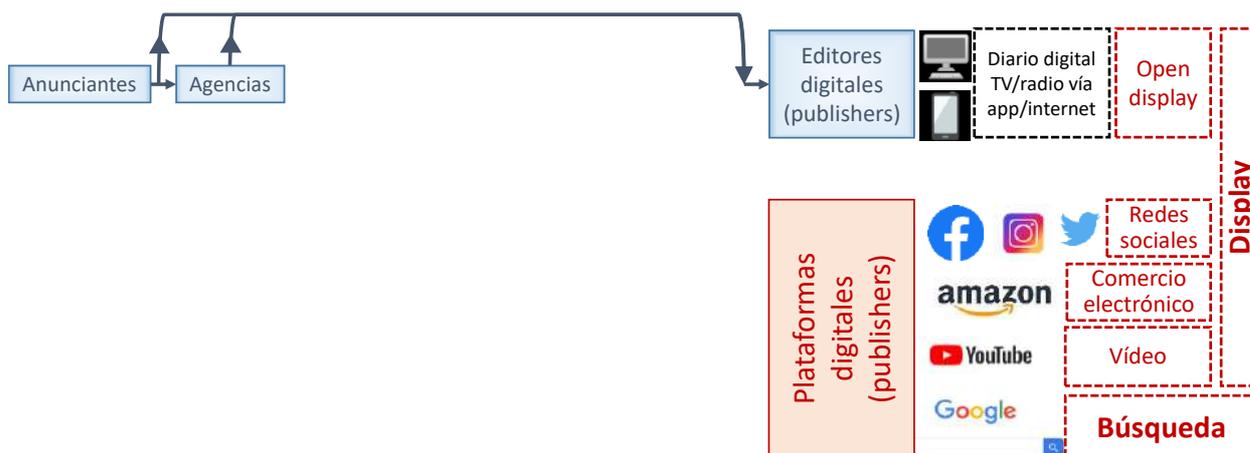
⁶⁹ Publicidad que se inserta naturalmente en el contexto en el que se muestra y da la apariencia de contenido, aunque sí se etiquete como contenido promocionado.

⁷⁰ *Sponsored content* o *branded content*, consistente en generar contenido en torno a una marca (sin ligarse a productos concretos) para intentar mejorar su imagen y conocimiento de forma no invasiva.

⁷¹ Como explicaremos más adelante, existe un tipo de publicidad personalizada (*behavioural advertising*) en función de la conducta del consumidor en la red (páginas visitadas, tiempo, clics...), lo que permite estimar sus intereses (complementando con otras características inferidas o conocidas, como variables sociodemográficas, localización, etc.). Un caso extremo de esta publicidad es el *retargeting*, donde se va mostrando (independientemente del contexto o tipo de página) el mismo anuncio al consumidor de un producto sobre el que ya ha mostrado interés, en espera de que complete la compra.

aprovechando el grado de conocimiento que se alcanza de los usuarios⁷² (CMA, 2020, págs. 217-218).

Gráfico 3. La publicidad en medios digitales



Fuente: elaboración propia.

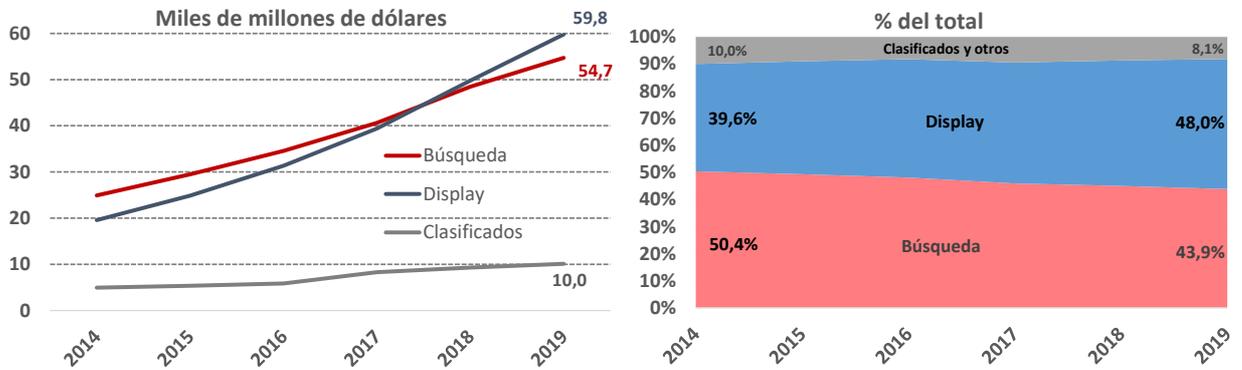
Esa mayor diversidad de formatos de la publicidad en *display* y su creciente versatilidad (para compatibilizar objetivos de imagen y conocimiento de marca pero también de “conversión”) explican su mayor dinamismo respecto a la publicidad de búsqueda (AdIC, 2018, pág. 16), especialmente en los últimos 3-5 años. El *display*, con cuotas por encima de la búsqueda desde 2017, se sitúa ya cercano al 50% del mercado de la publicidad *online* en EE.UU.⁷³ (Gráfico 4) y Europa⁷⁴ (Gráfico 5).

⁷² Plataformas como Facebook o Amazon, por su enorme audiencia y por su configuración, pueden estimar muy bien los intereses del consumidor, por lo que su publicidad de *display* puede ser también competitiva para buscar acciones directas de “conversión”.

⁷³ En otras áreas geográficas, como Australia, la publicidad en *display* (aun creciendo igualmente por encima de la búsqueda) aún no ha logrado desbancar a la búsqueda y se queda en el 37% de los ingresos totales (ACCC, 2020, pág. 8). En Reino Unido (CMA, 2020) también se estima que la publicidad de búsqueda (con 7,3 millones de libras) supera a la de *display* (con 5,5 millones de libras).

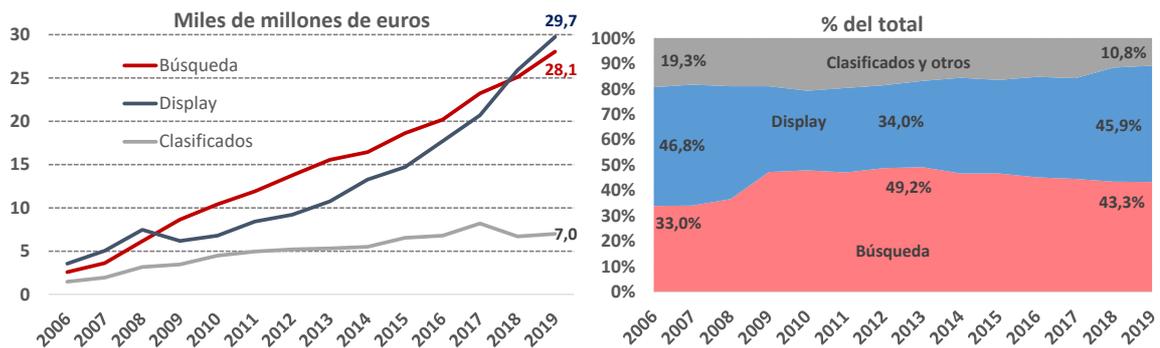
⁷⁴ En España también se estima que la publicidad de *display* asume un volumen superior a la de búsqueda (como veremos en el capítulo 4).

Gráfico 4. Evolución de los distintos segmentos de publicidad online en EE.UU.



Fuente: (IAB & PWC, 2020 y anteriores).

Gráfico 5. Evolución de los distintos segmentos de publicidad online en Europa

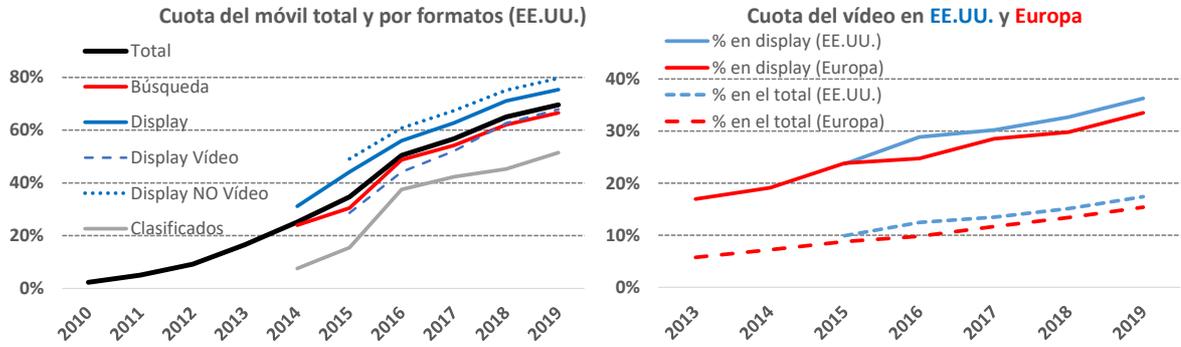


Fuente: (IAB Europe, 2020 y anteriores).

El crecimiento de la publicidad de *display* (AdIC, 2018, págs. 3;16-17), como muestra el Gráfico 6, está muy vinculado a dispositivos móviles⁷⁵ (cuyos anuncios, de ser testimoniales en 2010, han llegado al 70% del mercado en EE.UU.) y a formatos como el vídeo (que va camino de acercarse en EE.UU. y Europa al 40% del *display* y al 20% del total). También se apoya enormemente en el desarrollo de redes sociales, especialmente en EE.UU. (donde superan con holgura el 50% del *display*, como muestra el gráfico 7) pero también en Europa (donde se acercan a dicho 50%, como muestra el gráfico 8).

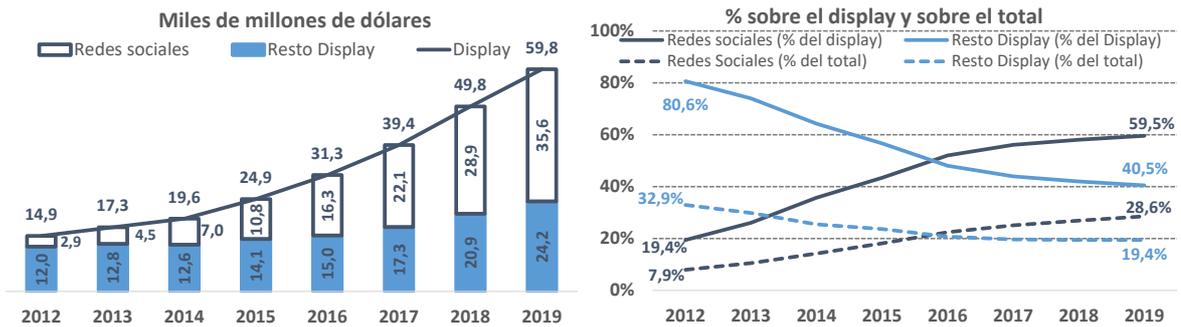
⁷⁵ Incluye teléfonos inteligentes (*smartphones*) y tabletas (*tablets*).

Gráfico 6. Peso de la publicidad en dispositivos móviles y del formato en vídeo



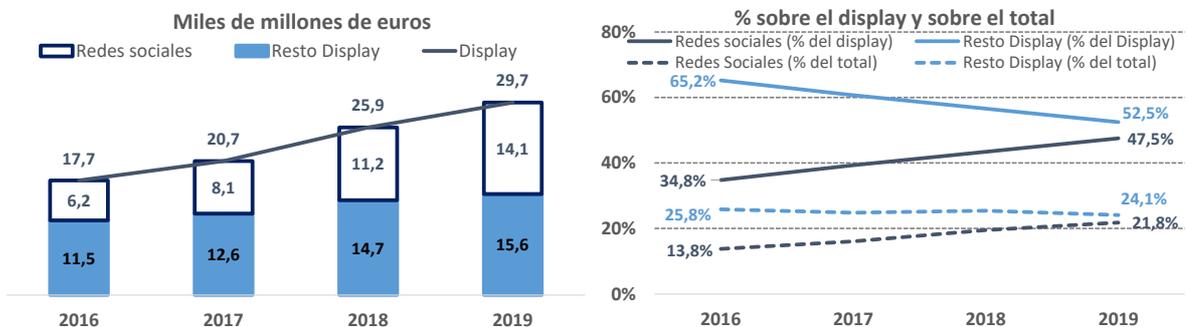
Fuente: (IAB & PWC, 2020 y anteriores; IAB Europe, 2020 y anteriores; IAB Europe, 2020)

Gráfico 7. Publicidad en redes sociales en EE.UU.



Fuente: (IAB & PWC, 2020 y anteriores)

Gráfico 8. Publicidad en redes sociales en Europa



Fuente: (IAB Europe, 2020 y anteriores)

3.2. Formas de contratación de publicidad *online*: el papel de la intermediación

La digitalización en el ámbito de la publicidad no solo ha supuesto una disrupción en cuanto al tipo de agentes que interviene por el lado de la oferta y de la demanda, sino que también ha permitido la aparición de nuevas formas de contratación, que se trasladan del espacio físico al digital. Esto se ha traducido en la **aparición de nuevos modelos de negocio y nuevos agentes dedicados a la intermediación**.

El Gráfico 9 recoge los intermediarios que operan en el ámbito del ***open display***, donde se encuadra el espacio de editores sin una audiencia global (aunque sí tengan un peso relevante a nivel nacional), como la prensa y la radio/TV digital (OTT, *over-the-top*). En el *open display*, la negociación de compraventa de espacios publicitarios está altamente intermediada.

En primer lugar, los anunciantes y agencias mantienen, igual que en el mundo *offline*, la posibilidad⁷⁶ de contratar bilateralmente con los editores (CMA, 2020, pág. M13). Esta vía de acuerdos directos (conocidos como IO, *insertion orders*) es empleada por grandes anunciantes/agencias y editores para inventario de gran visibilidad (con mayor demanda⁷⁷). Pero, incluso en esta forma más tradicional de contratación, se precisan nuevos intermediarios. Se trata de los **servidores**, que son una herramienta necesaria para asegurar la colocación de anuncios en los espacios digitales, especialmente cuando se precisa automatización y respuesta en tiempo real por la complejidad y volumen de las transacciones⁷⁸ (Bitton, Pearl, Dolmans, & Mostyn, 2019).

Los servidores para anunciantes (AAS, *Advertisers' ad servers*⁷⁹) gestionan las campañas publicitarias y almacenan las órdenes de disposición de anuncios en un

⁷⁶ Como muestra la flecha azul de la parte superior del Gráfico 9, que se mantiene respecto al Gráfico 2.

⁷⁷ Por tanto, la venta directa suele suponer unos ingresos por impresión superiores a los de la venta programática (que analizaremos posteriormente). Véase la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 270).

⁷⁸ Es decir, los servidores solo dejarían de ser estrictamente necesarios en el caso de campañas estáticas y muy *ad hoc* (y si se prescindiera de ellos no se puede monitorizar el rendimiento de los anuncios).

⁷⁹ Se denominan también servidores terceros (*Third-party ad servers*) porque los datos que van a obtener a partir de la conexión con el servidor del editor no son de primera mano, sino que dependen de la página o aplicación del editor. Ejemplos de servidores para anunciantes son Google (con su producto Campaign Manager), Adform, Sizmek (propiedad de Amazon), Weborama, Innovid o Flashtalking.

“depósito” (*repository*). Los **servidores para editores (PAS, Publishers’ ad servers**⁸⁰) gestionan el inventario de espacios publicitarios⁸¹ y conectan⁸² con el AAS cuando se cumplen las condiciones⁸³ que se han acordado (ya sea en las antedichas negociaciones directas o en las vías que veremos a continuación, como las subastas en plataformas⁸⁴), pudiéndose ordenar las ofertas recibidas con sistemas de *header bidding*⁸⁵. Ambos servidores también sirven para medir el rendimiento⁸⁶ del anuncio, con lo que cubren parte de funciones tradicionalmente asumidas por las agencias.

⁸⁰ Se denominan también servidores de primera mano (*First-party ad servers*) porque los datos los obtienen por la navegación en su propiedad, lo que aumenta su calidad y su poder sobre lo mismos. Ejemplos de servidores para editores son Google, Smart AdServer, Freewheel y Xandr (que es propiedad de AT&T y compró AppNexus).

⁸¹ Salvo para las plataformas con una audiencia global, este servicio suele estar externalizado a un tercero. Véase el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.4731 Google/DoubleClick (¶ 21 & 176-178) y la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 44).

⁸² Las líneas rojas discontinuas en el Gráfico 9. Se trata de un proceso sin aparentes problemas de interoperabilidad. Véase el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.4731 Google/DoubleClick (¶ 30).

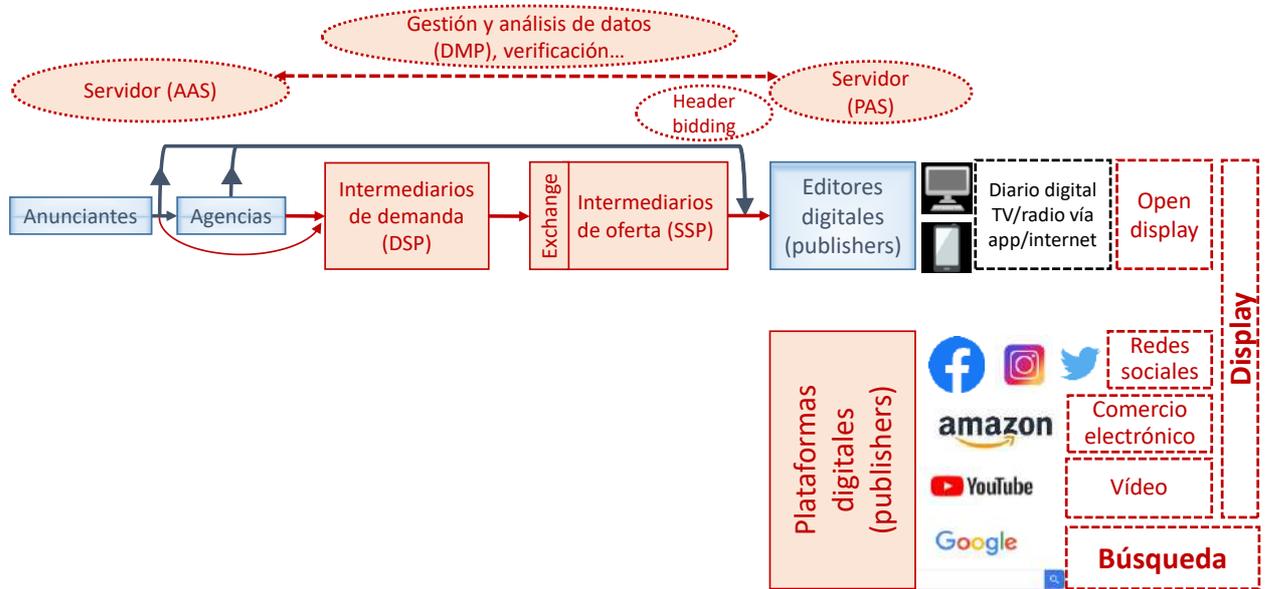
⁸³ Emplazamiento del anuncio, precio, características del público objetivo...

⁸⁴ Por tanto, un servidor para editores permite disponer anuncios vendidos por campañas directas de los anunciantes o por ventas programáticas (que analizamos a continuación), permitiendo elegir la fuente de demanda más rentable. La elección del servidor está determinada por su acceso y conexión a la demanda y por aspectos técnicos (como la compatibilidad de formatos). Véase la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 40, 41, 43).

⁸⁵ El sistema de *header bidding* se conecta a las distintas fuentes de demanda y selecciona la mejor oferta para el editor. Esta tecnología está provista por empresas como Amazon o Index Exchange. Google ofrece un servicio similar de *open bidding*.

⁸⁶ Por ejemplo, rendimiento (*performance*) en términos de clics o interacciones, lo que es importante para determinar la remuneración o gestionar cambios sobre la marcha.

Gráfico 9. La intermediación de publicidad *online* en el *open display*



Fuente: elaboración propia (Bitton, Pearl, Dolmans, & Mostyn, 2019; Geradin & Katsifis, 2019a).
 Nota: la flecha azul representa los acuerdos directos entre anunciantes y editores. Las flechas rojas continuas reflejan las relaciones de los dos lados del mercado con los intermediarios. La flecha roja discontinua representa las comunicaciones entre servidores.

Pero la complejidad tecnológica y el potencial volumen de transacciones que ofrece la publicidad *online* hace que esa negociación directa entre agencias/anunciantes y editores no siempre satisfaga sus necesidades de optimización (de la inversión en el caso de agencias/anunciantes y del inventario en el caso de editores). Es decir, incluso los grandes anunciantes/agencias y editores recurren de manera creciente a otros intermediarios (Kemp, 2020; Scott Morton & Dinielli, 2020), que componen el **sector *ad tech*** de la conocida como tecnología programática:

- **Plataformas de agregación de demanda (DSPs, Demand-Side Platforms⁸⁷):** aglutinan campañas de distintos anunciantes y agencias⁸⁸ y gestionan, a cambio de una comisión⁸⁹, su compra de espacio publicitario, optimizando entre distintos medios, en función de sus objetivos de campaña (público objetivo, soportes⁹⁰, fechas, localización...) y del precio, buscando los emplazamientos (*impressions*) más eficientes. Pero los DSPs no se conectan directamente a los medios, sino que acuden a plataformas de intercambio (*exchanges*, analizados a continuación), donde confluyen los espacios ofrecidos por multitud de editores. Los anunciantes con cierto volumen y agencias pueden conectarse a los distintos DSPs. Las agencias pueden utilizar *Trading Desks*⁹¹ internos o externos⁹² para optimizar su inversión⁹³.
- **Plataformas de agregación de oferta (SSPs⁹⁴, Supply-Side Platforms y Exchanges):** aglutinan la oferta de espacio de distintos editores y les permiten, a

⁸⁷ Ejemplos de DSPs incluyen a Google (con su producto Display & Video 360, DV360), The TradeDesk, Amazon (que ya estaba presente en el mercado pero que además compró Sizmek), Mediamath, Adobe Systems (con Tubemogul), Xandr (que es propiedad de AT&T y había comprado AppNexus), TapTap (con Sonata), Amobee (compradora de Turn y Videology) o Adform. Criteo (especializado en *retargeting*) y la Facebook Audience Network (FAN, donde Facebook ofrece acceso a inventario de editores terceros, en general móvil) que pueden considerarse DSPs aunque también se podrían considerar por el lado de los SSPs por su conexión directa con los editores.

⁸⁸ Aunque suelen ser las agencias las que contratan el DSP (por argumentos de eficiencia, especialización, menores costes de transacción y mayor posibilidad de obtener mejores condiciones y descuentos por volumen), también hay anunciantes (en general, de volumen muy considerable y con una presencia transnacional) que contratan el DSP por su cuenta (como muestra la flecha roja curvada del Gráfico 9) por diversos factores como el mayor control de su inversión y, especialmente, de los datos generados (CMA, 2020, págs. M18-M19).

⁸⁹ Dicha comisión puede variar, aparte de por aspectos de calidad de la plataforma (como su grado de conexión con el otro lado del mercado, *exchanges*/SSPs, o el enriquecimiento de la transacción con datos), por el volumen de gasto de la agencia/anunciante o servicios añadidos que pueda dar la plataforma.

⁹⁰ Criterios de *brand safety* para asegurar que la calidad del soporte donde aparecerá el anuncio es satisfactoria para la marca.

⁹¹ Son operadores que proveen la ejecución técnica de las campañas de compra en los DSPs.

⁹² Ejemplos son Business Mind (BMind) o Target Connection (Targetopia).

⁹³ También existen meta DSPs, que optimizan la inversión al combinar con una sola herramienta la conexión a múltiples DSPs en busca de las mejores oportunidades. Un ejemplo de meta DSP es AdGravity.

⁹⁴ Ejemplos de SSPs/*exchanges* incluyen a Google (AdExchange, AdX), Xandr (que es propiedad de AT&T y había comprado AppNexus), Magnite (antes Rubicon Project y Telaria), Pubmatic, Index Exchange, OpenX, Freewheel, Rich Audience, Smart Ad Server o Verizon. Se suelen incluir también SSP especialistas en ciertos formatos (Teads, SpotX, Adman). Por otro lado, algunos consideran a Criteo

cambio de una comisión⁹⁵, optimizar su inventario en busca de una oferta que maximice sus ingresos dentro de unos criterios de calidad⁹⁶. La casación de transacciones entre DSPs y SSPs en tiempo real (RTB, *Real-Time Bidding*) requiere el uso de tecnología programática (que explicaremos más adelante). En un primer momento, este emparejamiento entre demanda y oferta se hacía en plataformas intermediarias independientes (*exchanges*), pero esta labor está siendo ya asumida directamente por los SSPs en la mayor parte de los casos⁹⁷ (Kemp, 2020). Por tanto, los SSPs/*exchanges*, reducen los costes de transacción de los editores a la hora de buscar contraparte. Otra opción de los editores para comercializar su espacio son las redes (*ad networks*⁹⁸, no representadas en el Gráfico 9), que suelen, a cambio de una comisión⁹⁹, gestionar la venta del espacio por su cuenta (empaquetándolo con inventario de otros editores para reducir los costes de transacción).

(especializado en *retargeting*) y a Facebook (por su Facebook Audience FAN) como SSPs, aunque no lo sean en sentido estricto.

- ⁹⁵ Dicha comisión puede variar, aparte de por aspectos de calidad de la plataforma (como su grado de conexión con la demanda del otro lado del mercado, procedente de DSPs, o el enriquecimiento de la transacción con datos), por el tipo de transacción: existen subastas abiertas (*open auctions*), donde el SSP/*exchange* cobrará mayor comisión, y mercados (PMPs, *private marketplaces*) o acuerdos privados (*deals* o PGTs, *Programmatic Guaranteed Transactions*) donde la comisión se rebaja porque la labor del intermediario es menor y sigue existiendo una carga de trabajo notable para las partes (agencia/anunciante y editor).
- ⁹⁶ De nuevo, criterios de *brand safety* para asegurar la integridad o relevancia de la publicidad.
- ⁹⁷ Véase la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 56).
- ⁹⁸ Google sería el principal ejemplo de *ad network* orientado a pequeños editores en inventario en dispositivos fijos (con su producto AdSense) o móviles (con su producto AdMob). Existen otras redes que también conectan anunciantes con editores de mayor o menor tamaño como Smartclip, SunMedia o Seedtag. Otro tipo de actores que suelen ser considerados como *ad networks* son los especialistas en publicidad nativa Taboola y Outbrain (por la especificidad de su formato). Véase la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 52-54).
- ⁹⁹ Dado que las *ad networks* gestionan el inventario por su cuenta, su comisión suele ser mayor que la de los SSPs (véase la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet*, ¶ 61), aunque al editor le puede compensar, especialmente si es un editor de tamaño pequeño o mediano y/o un inventario de demanda reducida, porque suponen menor carga de trabajo. Incluso para editores más grandes, las *ad networks* pueden tener ventaja comparativa en la gestión de cierto tipo de inventario: i) formatos determinados complejos de gestionar ii) comercialización de inventario hacia otra área geográfica, como América en el caso de medios españoles. Pero, para el inventario de medianos-grandes editores que no cumpla esas características, el uso de SSPs será prioritario sobre las *Ad Networks*.

- **Otros agentes:** destacan las **plataformas de gestión de datos (DMPs¹⁰⁰**, *Data Management Platforms*) que trabajan la acumulación de datos y su explotación y análisis. Son muy útiles para los DSPs, porque permiten modular sus pujas en función de su adaptación a su público objetivo, y para los SSPs, porque ayudan a optimizar su inventario (conociendo cuál puede ser su demanda potencial) y enriquecen la oferta que proveen al otro lado del mercado (con información sobre su audiencia). Por ello, muchos DSPs y SSPs internalizan estos servicios de DMP. Finalmente, existen servicios de medición, atribución y verificación¹⁰¹ de audiencias e impresiones (Kemp, 2020), útiles para estimar la efectividad de las campañas.

En cuanto a la **gestión del inventario de las plataformas**, como muestra el Gráfico 10, las plataformas con una gran audiencia global pueden internalizar estas labores y no necesitan recurrir a terceros para la intermediación (AdIC, 2018, pág. 5):

- Como editoras, pueden internalizar su labor de servidor PAS porque su escala se lo permite.
- De cara a sus anunciantes o agencias, crean un ecosistema que les permite actuar de 1) servidor AAS, con el que pueden proporcionar la medición de indicadores de rendimiento y herramientas para el diseño, almacenamiento e inserción de anuncios, y 2) de subasta de espacios vía DSP. En general¹⁰², su inventario solo es accesible por su propio DSP, por lo que no recurren a otros SSPs/*exchanges*, aunque con su DSP las plataformas sí pueden acceder a *exchanges* y a inventario de terceros (lo cual genera debates sobre su impacto en la competencia, como se examinarán más adelante¹⁰³).
- Finalmente, la cercanía a los consumidores y su capilaridad en la captación de datos (particularmente compañías como Google, pero también otras como Facebook o Amazon) les permite enriquecer su oferta de espacio publicitario con datos útiles para personalizar y analizar campañas e inventario (servicios de DMP integrados).

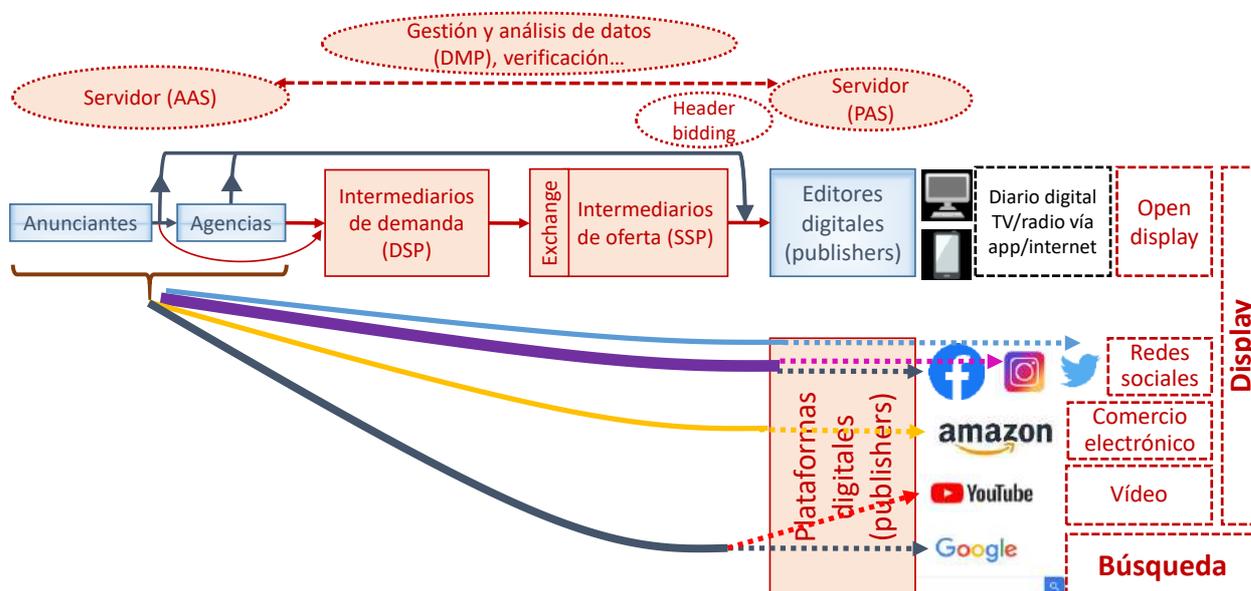
¹⁰⁰ Las plataformas que ofrecen acceso a inventario propio o que ofrecen servicios de DSP suelen ofrecer un DMP de manera integrada.

¹⁰¹ Ejemplos de herramientas de verificación son Integral AdScience (IAS) o DoubleVerify. Un ejemplo de herramientas de medición es comScore.

¹⁰² Salvo alguna excepción de alguna plataforma de audiencia más mediana (como Yahoo o Tumblr), que sí conecta su inventario a intermediarios ajenos a su plataforma (CMA, 2020, pág. C57).

¹⁰³ En el capítulo 5 sobre cuestiones de competencia.

Gráfico 10. Contratación de publicidad en plataformas



Fuente: Elaboración propia (Bitton, Pearl, Dolmans, & Mostyn, 2019; Geradin & Katsifis, 2019a).

Nota: las flechas inferiores muestran cómo las plataformas no necesitan a los intermediarios para comercializar su inventario, a diferencia de los editores en el *open display*.

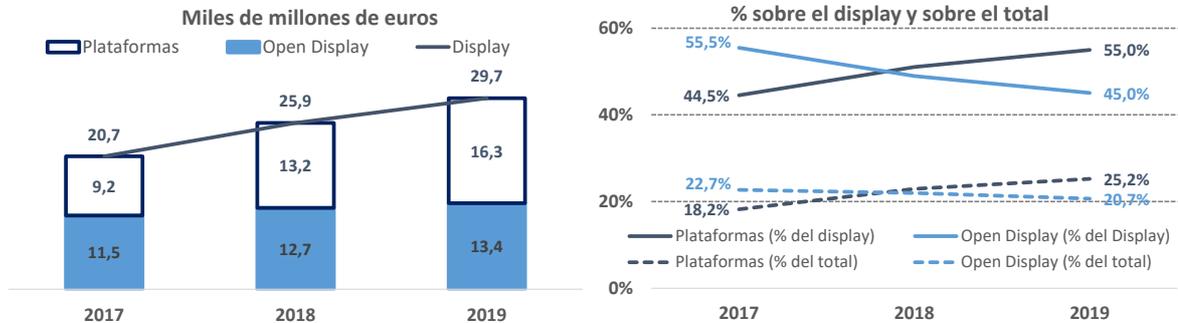
Los **ingresos asociados al inventario** propio de las plataformas están creciendo más rápido que los ingresos de editores que recurren a intermediarios (ya sea por la vía programática pura del *open display* o por los acuerdos tradicionales entre editores y anunciantes/agencias), como muestra el Gráfico 11 para Europa¹⁰⁴. Es decir, el incremento de ingresos de la publicidad *online* está llegando particularmente a las plataformas, que absorben una parte creciente del *display*¹⁰⁵ y también son protagonistas en la búsqueda¹⁰⁶ (donde una plataforma como Google copa la práctica totalidad del mercado, como analizaremos en el capítulo 4).

¹⁰⁴ Algo similar parece estar ocurriendo en España (como explicamos en el capítulo 4), en línea con otros estudios (CMA, 2020, pág. C60).

¹⁰⁵ Esto era una tendencia que ya se intuía en ideas mencionadas anteriormente, como el auge de las redes sociales. De hecho, se puede comprobar que la mayor parte de ingresos de las plataformas en *display* (16.300 millones de euros en Europa en 2019, según el Gráfico 11) corresponden a redes sociales (14.100 millones de euros, según el Gráfico 8). Un ejemplo de plataforma no incluida en redes sociales es Amazon (porque Youtube o Spotify se suelen considerar también redes sociales).

¹⁰⁶ También en el tercer segmento de clasificados y otros hay presentes plataformas de manera destacada. Se incluye el *e-mail*, donde Google también es preponderante. Y los comparadores de precios y

Gráfico 11. Peso de la publicidad en plataformas y en el *open display*



Fuente: (IAB Europe, 2020 y anteriores; IAB Europe, 2020).

Esto supone un reto para los editores tradicionales (diarios, TV y radio) que han migrado parcialmente al medio digital, pues sus ingresos por publicidad *online* crecen pero lo hacen en menor medida que los del resto del sector. Ese incremento puede no compensar la pérdida de ingresos por su tradicional principal fuente de publicidad (previa a la era digital) en medios audiovisuales (apuntada en el Gráfico 1).

Este nuevo marco para la publicidad tiene una disrupción adicional. Algunas de estas **plataformas se dedican también a la intermediación de inventario de terceros**, como el de esos mismos editores tradicionales (en el *open display*) (AdIC, 2018, pág. 6; ACCC, 2019, p. 7). Como muestra el Gráfico 12, destaca muy especialmente la presencia de Google en todos los eslabones de la cadena de valor. Aunque, como muestra el Gráfico 13, Amazon y, en menor medida, Facebook, también están presentes¹⁰⁷:

- Google cuenta, por el lado de la demanda, con una herramienta de compra denominada Google Ads¹⁰⁸ y con un DSP (DV360), a lo que se añade un AAS (Campaign Manager, que puede integrarse con DV 360). Sus productos por el lado de la demanda pueden

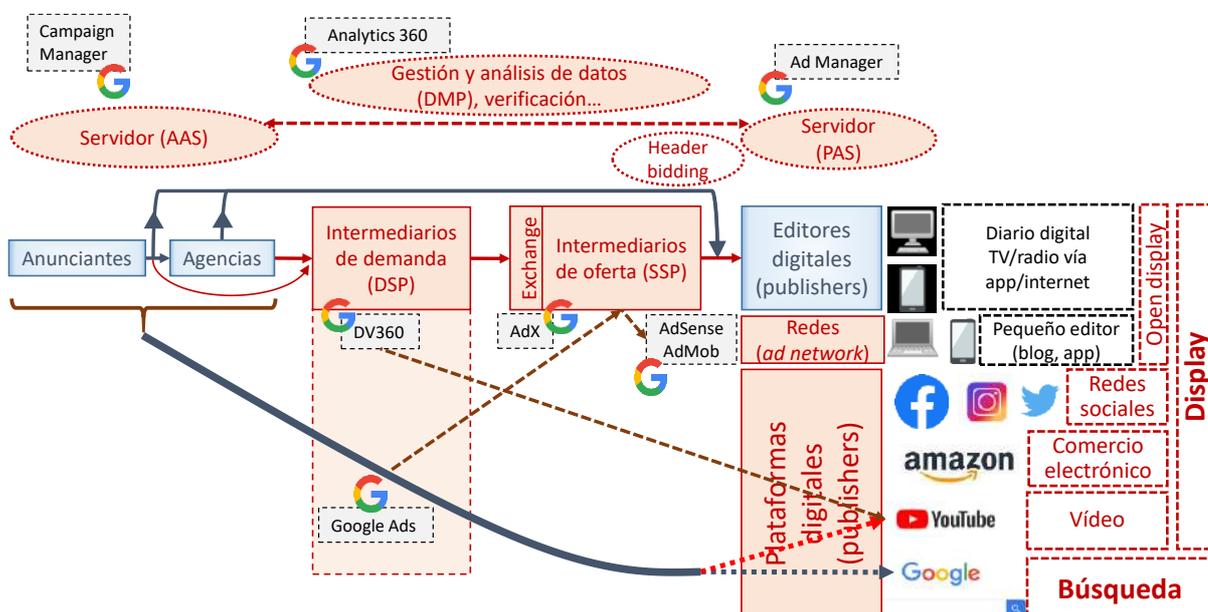
buscadores especializados dentro del ámbito de clasificados también siguen en muchos casos el modelo de plataforma.

¹⁰⁷ Las tres ofrecen servicios de analítica y gestión de datos (DMP) dentro de su catálogo de servicios a los demandantes (AAS y DSP).

¹⁰⁸ Google Ads combina (de manera única en el mercado) el acceso a inventario de propio (Google Search, Gmail y Youtube) y a inventario de terceros conectados a la Google Display Network (GDN). No es un DSP en sentido puro, pero podría considerarse como tal (CMA, 2020, pág. 266). Está muy orientado a pequeños anunciantes, aunque también lo utilicen agencias y anunciantes mayores (por ejemplo, por ser precisamente la única puerta de acceso al inventario de búsqueda).

incluir servicio premium de analítica de datos (DMP con Google Analytics 360) Por el lado de la oferta, Google ofrece un PAS (Ad Manager) que puede funcionar de manera integrada o no con su SSP/exchange (Ad Exchange, AdX) e incluye una solución de “Open Bidding” (análoga al *header bidding*). Google también actúa de red de venta (*ad network*) para inventario de menor demanda en dispositivos fijos (AdSense) y móviles (AdMob).

Gráfico 12. El papel de Google en la intermediación

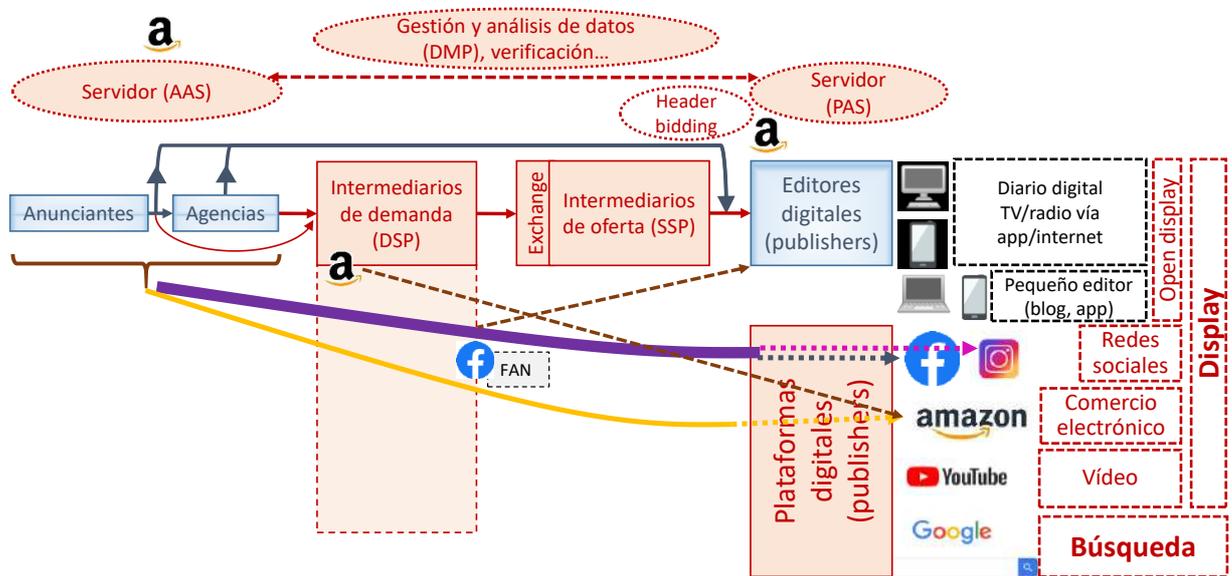


Fuente: elaboración propia.

Nota: las flechas marrones muestran cómo las herramientas de compra de Google compatibilizan el acceso a inventario propio con el acceso a inventario de terceros en el *open display*.

- Amazon cuenta, por el lado de la demanda, con un DSP y un AAS (tras la compra de Sizmek). Por el lado de la oferta, ofrece una solución de *header bidding*.
- Facebook ofrece un producto híbrido de conexión entre demanda y oferta con su Facebook Audience Network (FAN) que permite pujar (presentando ofertas en su servidor) por inventario de editores (en general, en aplicaciones móviles).

Gráfico 13. El papel de Amazon y Facebook en la intermediación



Fuente: elaboración propia.

Nota: las flechas marrones muestran cómo las herramientas de compra de Amazon y Facebook compatibilizan el acceso a inventario propio con el acceso a inventario de terceros en el *open display*.

El hecho de que las mismas plataformas, tan exitosas en la atracción de audiencias y en la monetización de inventario propio, sean competitivas en la intermediación para terceros es lo que mejor ejemplifica la disrupción que ha supuesto la publicidad *online*. Y es que ambas dinámicas se retroalimentan. La cercanía de las plataformas al usuario final atrayendo grandes audiencias como editoras (Bitton, Pearl, Dolmans, & Mostyn, 2019; AdIC, 2018, pág. 6) les permite acumular más datos y mejorar sus algoritmos a la hora de emplazar publicidad, no solo en su propio inventario, sino también como intermediarias en el inventario de terceros. Aunque la competitividad de estas plataformas en la intermediación también podría deberse a cuestiones de competencia (que analizaremos en el capítulo 5), como la interconexión exclusiva con sus propios soportes (Geradin & Katsifis, 2020b; CMA, 2020, págs. 279-280;M72; ACCC, 2021, págs. 13-15) o la adquisición de intermediarios (AdIC, 2018, págs. 48-49;91; ACCC, 2019, p. 8; CMA, 2020, pág. 279; Scott Morton & Dinielli, 2020; ACCC, 2020, pág. 21; ACCC, 2021, pág. 13).

Esto es una fuente de presión añadida sobre los editores tradicionales, llevándoles a una reducción de su margen comercial por una doble vía. No solo son menos competitivos que las plataformas en monetización del inventario propio (porque las plataformas tienen más audiencia y más datos para personalizar), sino que, además, algunas de esas

plataformas asumen también la intermediación del espacio de los propios editores. Y esto puede afectar también a las agencias, rebajando sus márgenes de intermediación o repercutiendo los costes sobre los anunciantes.

Estos cambios impactan sobre la eficiencia y la competencia por vías que explicaremos con detenimiento más adelante. Pero antes, nos proponemos analizar los rasgos específicos de la publicidad *online* que explican sus dinámicas, tanto su crecimiento absoluto como la evolución relativa de sus distintos componentes: mayor dinamismo de la oferta de plataformas en comparación con los editores tradicionales y del *display* en comparación con la búsqueda.

3.3. Rasgos específicos de la publicidad *online*: el papel de los datos

La publicidad *online* cuenta con mayor crecimiento actual y potencial que la publicidad tradicional y ha supuesto una auténtica disrupción y transformación del sector por múltiples factores. Trataremos de sistematizarlos en tres aspectos interrelacionados: la **capacidad de personalización**, las **posibilidades de medición** (AdIC, 2018, pág. 8) y el uso de **nuevas herramientas tecnológicas “programáticas”** para el emparejamiento de transacciones.

En todos estos factores subyace un elemento común: la **relevancia de la acumulación y explotación de datos** sobre las audiencias y las transacciones, que se convierte en la principal variable de competitividad. Por eso, los agentes tratan de seguir (“*tracking*”) a un mismo usuario en distintos sitios web o aplicaciones. En dispositivos fijos se puede recurrir, por ejemplo, a las *cookies*¹⁰⁹ (Kemp, 2020), un archivo de texto insertado en el navegador del usuario que sirve de identificador anónimo. En dispositivos móviles se puede recurrir, por ejemplo, a identificadores de dispositivo (Kemp, 2020) o a la dirección IP (que funciona en dispositivos fijos también).

Ese seguimiento (*tracking*) del usuario permite acumular datos por diversas fuentes:

- **Datos de primera mano (*first-party data*)**, que son los datos acumulados de manera directa por las siguientes vías:
 - Datos que se generan por la navegación en el inventario propio: páginas visitadas, reacciones al contenido o la publicidad, clics, tiempo de navegación, etc. Esto es una fuente de acumulación de datos (Geradin & Katsifis, 2020a) para editores tradicionales (y sus servidores) y, especialmente, para plataformas con grandes

¹⁰⁹ Véase la sección 2.2 para una descripción ampliada.

audiencias globales (con multitud de interacciones en redes sociales, búsquedas en el motor...), de cara a construir perfiles de usuarios (por ejemplo, mediante *first-party cookies*). Técnicamente, los anunciantes también pueden recolectar datos por esta vía en la navegación en sus propiedades como *webs* o *apps*, aunque su relevancia es menor¹¹⁰.

- Datos revelados directamente por los usuarios que se han dado de alta (*logged in*) en una plataforma o en una página *web* o aplicación de un editor o de un anunciante. De nuevo, las plataformas (AdIC, 2018, pág. 6) tienen más capacidad de captación de información por esta vía¹¹¹ porque su mayor audiencia genera mayor disposición a revelar estos datos en el proceso de *login*¹¹². Los datos pueden incluir, con mayor o menor grado de veracidad, variables sociodemográficas (nombre, sexo, edad...), dirección y otros datos de contacto e intereses. Estos datos son útiles *per se* pero también porque permiten emparejarlos con los datos arrojados por las *cookies* (Geradin & Katsifis, 2020b), ampliando el conocimiento de los usuarios, precisamente sobre aquellos de los que se tiene información de primera mano.
- Acumulación de datos más allá del inventario propio (ACCC, 2019, p. 7). Por ejemplo, debido a la navegación dentro de la plataforma (acceso a URLs en las *apps/webs* de Facebook o Twitter), la instalación de ciertos componentes (como *plugins* para interactuar directamente con la plataforma), la utilización de ciertos navegadores o dispositivos (como Chrome o Android¹¹³ en el caso de Google) o cuando la sesión permanece iniciada en distintos dispositivos¹¹⁴ (CMA, 2020, págs. G76-G77;M76). En esta tercera vía, las plataformas ostentan aún una mayor ventaja en la acumulación de datos (en comparación con el resto de agentes), dado su mayor uso de estrategias envolventes de ecosistema (*envelopment and ecosystem*

¹¹⁰ Obviamente, al tener estas propiedades menor audiencia que plataformas o editores, los anunciantes acumulan pocos datos por esta vía, lo que les obliga a recurrir a datos de tercera mano.

¹¹¹ Esto ha llevado a los editores tradicionales a potenciar la práctica del “muro de registro” (*registration wall*), “forzando/invitando/incentivando” a los usuarios a registrarse e iniciar sesión en la *web/app* para acceder al contenido y así refinar su base de datos de primera mano (Kemp, 2020).

¹¹² Como hemos comentado anteriormente, algunas plataformas, como las redes sociales o de contenido audiovisual, tienen externalidades de red directas: a mayor audiencia, mayor atracción de los usuarios en el mismo lado del mercado (por la mayor probabilidad de encontrar contactos o recomendaciones conocidas).

¹¹³ Especialmente para datos de geolocalización pero también de uso del dispositivo o aplicaciones instaladas (CMA, 2020, pág. M77).

¹¹⁴ Revelando datos de geolocalización o de dirección IP, muy útiles para la publicidad personalizada pero también para perfeccionar perfiles (CMA, 2020, pág. M73).

strategies), que les permiten tener a los usuarios en sus propiedades al integrar múltiples servicios.

- Otros datos contextuales, como contenido, tipo de dispositivo (CMA, 2019, p. 41), fecha, hora, localización, etc. que se pueden considerar de primera mano y que ayudan a enriquecer los perfiles, especialmente porque ayudan a mejorar la capacidad de inferencia.
- **Datos de tercera mano (*third-party data*)**, que son los datos acumulados de manera indirecta, generalmente mediante la instalación de *cookies* o código en *webs* o *apps* de terceros (CMA, 2020, págs. G25;G35). Esto permite acceder a información como dirección IP o localización GPS, fecha y hora, información sobre el dispositivo e indicadores de interacción como impresiones o clics (CMA, 2020, págs. G76-G77). El objetivo es seguir al mismo usuario en su comportamiento a través de distintas *webs* y *apps*¹¹⁵. También se puede conseguir el acceso a bases de datos por ofrecer servicios de análisis y gestión (DMP) (CMA, 2020, pág. G78) u otros relacionados (como servidores para anunciantes). Por tanto, las empresas que realizan labores de intermediación en publicidad *online* en el segmento del *open display* tienen potencial de acumular datos por esta vía. Esto comprende a intermediarios dedicados de manera específica pero también a plataformas (ACCC, 2019, p. 7) presentes en ese campo (como Google y, en mucha menor medida, Amazon o Facebook). Los anunciantes y agencias, al tener más dificultad para captar datos de primera mano, también recurren a estos datos de tercera mano.

Lo más relevante de esta combinación de fuentes de acumulación de datos¹¹⁶ es su carácter complementario:

- Los datos de primera mano permiten el acceso a una información determinística que es útil *per se* y también porque permite intentar predecir intereses o comportamientos

¹¹⁵ Por esta razón las *third-party cookies* también se denominan “*tracking cookies*” o “*targeting cookies*”.

¹¹⁶ Existe una forma intermedia de acumulación de datos denominada “de segunda mano” (*second-party data*) que son datos acumulados también de manera indirecta de sitios ajenos (por tanto, *third-party data* en esencia), aunque con unos mecanismos de calidad que mejoran la sincronización con los datos propios (por tanto, acercándose a la calidad del *first-party data*). Un ejemplo, sería la puesta en común de datos (“*data partnerships*” o “*data pools*”) de manera relativamente estable para poder mejorar el seguimiento de los usuarios más allá del inventario propio, práctica que está siendo adoptada por editores de tamaño medio-grande (un ejemplo de esta estrategia se puede consultar en el expediente de la CNMC de [C/1028/19: PRISA / VOCENTO / GODÓ](#)), para poner en valor sus bases de datos e incrementar sus ingresos y su poder de negociación frente a los intermediarios tecnológicos que comercializan su publicidad en el *open display* (Kemp, 2020).

de otros agentes (variables aleatorias) similares para los que no se tiene información tan completa¹¹⁷, por ejemplo, porque los datos son de tercera mano.

- La agregación de fuentes de datos no es perfecta (Geradin & Katsifis, 2020a; CMA, 2020, págs. G71-G72; M34-M35) y existen problemas de emparejamiento (*cookie matching*¹¹⁸ o *cookie syncing*), que pueden afectar al 30%-40% de los datos. Las empresas con capilaridad en la acumulación simultánea de datos de primera y tercera mano y con integración vertical a lo largo de la cadena de valor minimizarán estas pérdidas.

Estos factores favorecen a los agentes que acumulan datos de primera mano y también a las plataformas con un cierto grado de integración vertical o que combinan la venta de inventario propio con la intermediación de espacio de terceros. Y estas dinámicas se pueden acentuar si se consolida el tránsito de la industria hacia la desaparición de las *cookies* de tercera mano. Tras los anuncios sobre los navegadores de Mozilla y Apple (Safari), Google ha anunciado también que prevé (posiblemente para 2023) la retirada de las *cookies* de terceros en su navegador Chrome en una iniciativa denominada “*privacy sandbox*” (Schuch, 2020; Geradin & Katsifis, 2020a; Geradin, Katsifis, & Karanikioti, 2020a; Goel, 2021). También puede afectar a la acumulación de datos la iniciativa ya aplicada por Apple (*App Tracking Transparency*) de introducir una opción por defecto de *opt-out* para los usuarios en relación a la capacidad de los desarrolladores de apps de obtener datos de identificadores en los dispositivos de Apple¹¹⁹.

Estos cambios pueden afectar a todo el ecosistema (Kemp, 2020), aunque, obviamente, los actores con más capacidad de generar bases de datos de primera mano se verían menos afectados y mantendrían capacidad de personalización de la publicidad. Por ello, las plataformas ofrecerían (en comparación con los editores tradicionales, de menor

¹¹⁷ Por esta razón, aunque la información contextual se pueda considerar “obvia”, es útil sistematizar su inclusión en las bases de datos porque pueden ayudar en la predicción de otra información.

¹¹⁸ El *cookie matching* no es solo importante antes de lanzar una campaña o un impacto publicitario (para definir el perfilado de audiencias objetivo), sino también sobre la marcha (para variar los objetivos en su caso o evitar impactar en demasiadas ocasiones a los mismos individuos) o al final (para medición de impacto).

¹¹⁹ Google ha anunciado una iniciativa similar para los dispositivos Android:

<https://support.google.com/googleplay/android-developer/answer/6048248#zippy=%2Cpersistent-identifiers-including-android-id%2Ctargeting-devices-without-an-advertising-id%2Cadvertising-id-violations>

audiencia) mucho mayor atractivo para los anunciantes. Los efectos de estos cambios en términos de competencia se analizan en la sección 5.1.d¹²⁰.

A continuación, vamos a desarrollar este papel clave de los datos (Kemp, 2020; CMA, 2019, pp. 41-42) para personalizar la publicidad, medir sus efectos o mejorar la casación de transacciones.

3.3.a. Capacidad de personalización (*targetability*)

La principal disrupción de la publicidad *online* (en comparación con los medios *offline*) es la mayor capacidad de personalización (Goldfarb, 2014). Gracias a las nuevas tecnologías y a la explotación de datos sobre las audiencias, se pueden lanzar campañas publicitarias para ciertos nichos de población determinados, personalizando las campañas, incluso, a nivel atomizado de cada individuo (Goldfarb & Tucker, 2011).

La capacidad de personalización (*targetability*) puede revestir diferentes formas (Goldfarb, 2014; Autorité de la Concurrence, 2018):

- **Personalización contextual (*contextual targeting*)**: consistente en mostrar distintos anuncios que puedan ser interesantes para los usuarios en función del contenido o material de la página web o aplicación móvil (en la publicidad *display*) o de las palabras de la búsqueda (en la publicidad de búsqueda, donde los anuncios son en esencia contextuales¹²¹). El contexto de la *web/app* también se puede utilizar para el “*anti-targeting*”, esto es, para evitar que el anuncio aparezca en una página donde el contexto sea irrelevante (CMA, 2020, pág. M74). Esta personalización contextual es,

¹²⁰ Las Autoridades de Reino Unido, Francia (aparte de una denuncia en Alemania) y la Comisión Europea están estudiando algunas de estas actuaciones.

<https://www.gov.uk/government/news/cma-to-investigate-google-s-privacy-sandbox-browser-changes>

<https://www.gov.uk/government/news/cma-to-have-key-oversight-role-over-google-s-planned-removal-of-third-party-cookies>

<https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/apres-une-activite-tres-soutenue-en-2020-lautorite-de-la-concurrence-annonce>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3143

<https://www.competitionpolicyinternational.com/germany-hits-apple-with-antitrust-complaint-over-new-iphone-software/>

El reciente caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 224-229) también parece adentrarse en esta cuestión.

¹²¹ Pues el usuario ha mostrado su interés con las palabras clave introducidas, lo que lleva a las empresas interesadas a pujar en consecuencia.

en realidad, la que siempre ha existido en los medios tradicionales más relevantes (como TV, radio y prensa), aunque la publicidad *online* tiene capacidad de complementar esa personalización contextual con otras formas que desarrollamos a continuación.

- **Factores externos:** como el tipo de dispositivo, la climatología, la fecha (según el mes, la semana y el día) y la hora (Autorité de la Concurrence, 2018; CMA, 2020, págs. M75-M76). De nuevo, la publicidad tradicional ya ofrecía cierto margen para cambiar según estos factores, aunque la capacidad de flexibilidad y adaptación de la publicidad *online* es muy superior.
- **Factores sociodemográficos:** como la edad, el género, la educación o variables geolingüísticas, que se pueden aproximar, inferir o incluso directamente conocer a nivel del individuo (European Audiovisual Observatory, 2017; Geradin & Katsifis, 2019a), lo que supone un gran cambio respecto a la publicidad tradicional (que trabaja con perfiles agregados de audiencia).
- **Geolocalización**¹²²: que se puede obtener con gran precisión¹²³, a nivel individual y en tiempo real (lo que, de nuevo, supone una disrupción respecto a la publicidad tradicional, que también cuenta con capacidad de variación geográfica, pero muy limitada). Esto incrementa enormemente el valor de ciertos formatos de publicidad, por ejemplo, al señalar los vendedores próximos de un producto sobre el que hemos mostrado interés.
- **Publicidad conductual (*behavioural targeting*)**¹²⁴: consistente en mostrar distintos anuncios que puedan ser interesantes para los usuarios en función de su comportamiento pasado (historial de actividad y navegación en la red, clics, compras, intereses o intenciones reveladas...). Puede ser muy relevante en combinación con las herramientas anteriores, para mostrar anuncios personalizados relevantes en tiempo real (Goldfarb & Tucker, Online Advertising, 2011). Un caso extremo sería el “*retargeting*”, consistente en mostrar (en general, de forma insistente¹²⁵) anuncios al

¹²² La relevancia de la geolocalización nos ha llevado a considerarlo como un factor separado de los factores externos y sociodemográficos.

¹²³ Incluso cuando no se esté utilizando un dispositivo móvil, el código postal o la dirección IP revelan información geográfica.

¹²⁴ Denominada también *Behavioural Online Advertising* (BOA).

¹²⁵ Se pueden llegar incluso a proyectar anuncios del producto aunque este no tenga conexión alguna con el contexto o tipo de página visitada, salvo que el anunciante recurra al antedicho “*anti-targeting*” e intente circunscribir los anuncios a páginas donde sean relevantes.

consumidor sobre productos en los que ha mostrado interés reciente, esperando que complete su acción o compra.

Como analizaremos más adelante, la capacidad de personalización no solo altera la eficiencia de la publicidad *online*, sino también las variables que determinan la competencia y la competitividad de los agentes. Las dos ventajas comparativas en el ámbito de la publicidad *online* (Decarolis, Goldmanis, & Penta, 2018; CMA, 2019, p. 39; CMA, 2020, pág. 46) son la atracción de audiencias amplias y la capacidad de personalización¹²⁶ (estimando adecuadamente las preferencias, los intereses, la intención de compra, etc.). Esto tiene dos efectos:

- Las plataformas, como editoras con grandes audiencias globales, logran consolidar grandes bases de datos de primera mano, complementadas con otras fuentes que les permiten recolectar información fuera de su inventario, y son más competitivas que los editores tradicionales con presencia exclusivamente nacional. Las plataformas aumentan su capacidad de personalización de publicidad para todos los usuarios (por la mejora de los algoritmos de recomendación y predicción) pero precisamente más para aquellos agentes cuya atención han captado. La publicidad personalizada es útil (CMA, 2019, p. 38) no solo para atraer a los anunciantes por las externalidades de red, sino para mantener a los propios usuarios, que valorarán positivamente a la plataforma por su publicidad más relevante e informativa.
- Los intermediarios tecnológicos en la parte del *open display* (donde también están presentes plataformas como Google y, en menor medida, Amazon o Facebook) añaden valor al enriquecer las transacciones con datos sobre los usuarios. En las transacciones, los anunciantes valoran no solo el volumen de la audiencia (lo que tradicionalmente daba poder de negociación al editor), sino también el grado de conocimiento de dicha audiencia (lo que da poder a los intermediarios tecnológicos). Esto supone nueva presión competitiva sobre los editores tradicionales pero también sobre intermediarios como las agencias.

Por tanto, la capacidad de personalización ligada a la acumulación de datos supone un impacto muy relevante sobre la eficiencia y la competencia. Y el potencial disruptivo de los datos no se queda en la personalización, sino que también implica la mejora en la capacidad de medición y ejecución de campañas.

¹²⁶ Se trata de las tradicionales economías de alcance entre vender contenido (para atraer la atención) y publicidad (para monetizar esa atención), lo que genera efectos de red, amplificados en el caso de la publicidad *online* por el efecto de los datos (Evans, 2019).

3.3.b. Capacidad de medición de campañas y esquemas de remuneración variable

Otra gran disrupción de la publicidad *online* (en comparación con los medios *offline*) es la mayor capacidad de medición (Goldfarb, 2014). Es más sencillo estimar el efecto de anuncios o campañas concretas sobre los consumidores. El antedicho seguimiento de los usuarios (*tracking*) no solo vale para construir perfiles para la personalización (*profiling*), sino también para mejorar la medición (CMA, 2020, pág. G1), tanto por la reacción inmediata a un anuncio (clic) como con el seguimiento de los usuarios (mediante *cookies*, direcciones IP, identificadores de dispositivos móviles...) tras ser impactados por un anuncio o una campaña (Goldfarb & Tucker, 2011).

La posibilidad de medición y seguimiento del rendimiento (*performance*) de las campañas (Marty, 2019) implica la consolidación de esquemas de remuneración variable para el propietario del inventario o para el intermediario:

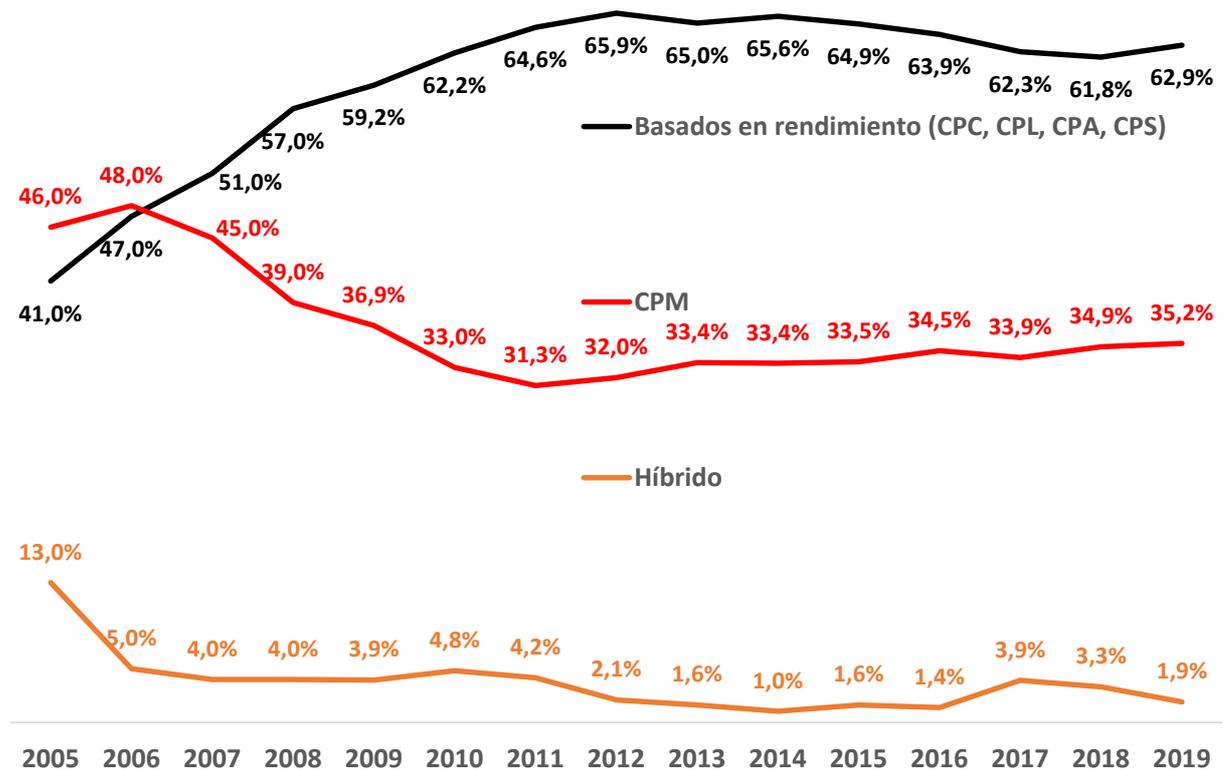
- **Coste por impresión (CPM, Cost-per-view/impression¹²⁷**, normalizado al coste por mil impresiones, *cost per mille impressions*): la comisión (*fee*) cargada depende de cuántos usuarios han visto el anuncio.
- **Coste por clic (CPC, Cost-per-click)**: la comisión (*fee*) cargada depende de cuántos usuarios han hecho clic en el anuncio.
- **Coste por pista (CPL, Cost-per-lead)**: la comisión (*fee*) cargada depende de cuántos usuarios han revelado algo de información en respuesta al anuncio (aportando alguna pista o *lead*, como su código postal, su perfil en redes sociales...).
- **Coste por acción (CPA, Cost-per-action)**: la comisión (*fee*) cargada depende de cuántos usuarios han realizado la acción objetivo (registro en la web/app, enlace de la cuenta con el perfil en redes sociales...).
- **Coste por venta (CPS, Cost-per-sale)**: la comisión (*fee*) cargada depende de cuántos usuarios han comprado el producto efectivamente (por ejemplo, siguiendo a un anuncio de búsqueda o a una acción de *retargeting*).

A título ilustrativo, el Gráfico 14 muestra la evolución de los distintos esquemas en EE.UU.. Los esquemas basados en rendimiento puro, sobre todo CPC pero también CPS o CPL/CPA, son mayoritarios porque se usan en general en la búsqueda y en parte del *display*. El CPM es, no obstante, relevante por su uso generalizado en el *display*. La

¹²⁷ Cost-per-view (CPV) en el caso del vídeo (AdIC, 2018, pág. 23).

tercera posibilidad (menos empleada) es la combinación de ambos (CPM con esquemas de *performance* como el CPC) bajo un esquema híbrido.

Gráfico 14. Peso de los esquemas de remuneración (% de los ingresos en EE.UU.)



Fuente: (IAB & PWC, 2020 y anteriores).

En efecto, en la publicidad de *display* es más habitual que anunciantes/agencias paguen por CPM (Beales III, 2019). Es un esquema más similar a la remuneración tradicional en medios (en función de la audiencia) porque lo que se pretende es mejorar el conocimiento e imagen de marca (aprovechando, además, la mayor riqueza de ciertos formatos, como el vídeo, la publicidad nativa o el contenido promocionado), con un impacto en las ventas más a largo plazo¹²⁸ (Decarolis, Goldmanis, & Penta, 2018) y no tanto a corto plazo. Además, el espacio publicitario (por ejemplo, en una página de un diario digital) es

¹²⁸ Por ejemplo, la venta de un bien duradero y de precio considerable (como un coche) no se produce inmediatamente pero sí puede ser estimulada por la exposición a publicidad *online*.

“relativamente estático” y se pueden recibir visitas de distintos usuarios de un mismo grupo objetivo, con lo que la campaña sigue siendo efectiva si logra múltiples impresiones. Si el anunciante/agencia desea un efecto más inmediato (en ciertos formatos contextuales¹²⁹, en sitios de comercio electrónico o en campañas de *retargeting*) se puede acudir a esquemas basados en el rendimiento puro (CPC pero también CPS/CPL/CPA) o a formatos híbridos. Dado ese impacto más directo en las ventas a corto plazo, los anunciantes/agencias tenderán a pagar más en CPC que en CPM, aunque cada campaña tiene objetivos diferentes y existen otras variables a tener en cuenta, como la calidad del soporte o factores contextuales.

En la publicidad de búsqueda, los motores de búsqueda subastan su espacio en la página de resultados (SERP, *Search Engine Results Page*) en función de palabras claves (Beales III, 2019). El esquema de remuneración más utilizado es el CPC (Decarolis, Goldmanis, & Penta, 2018) porque cada página generada por la búsqueda del usuario de unas ciertas palabras clave es una oportunidad única (*one-off shot*) de alcanzar a un consumidor que, además, está mostrando claramente su intención de compra (aparte de que la sencillez del formato no aconseja basar una campaña en las impresiones).

Como los buscadores son remunerados en CPC (Marty, 2019), sus decisiones de asignación de espacio no solo dependen del precio pujado sino también de la estimación interna que hace el propio motor de búsqueda (como editor y propietario de su inventario) de la probabilidad de clic (CTR, *Click-Through Rate*, o CPI, *Clicks-per-impression*). Esa probabilidad se calcula en función del interés estimado que pueda suscitar el anuncio en los consumidores (a partir de datos históricos de los anunciantes, datos conductuales de los usuarios, etc.). El CTR o CTI es un indicador de calidad de cómo está rindiendo el anuncio.

Ponderar las distintas ofertas (en CPC) por la probabilidad de clic maximiza los ingresos para el editor, cuya intención es optimizar su inventario (sus ingresos en términos de CPM). CPM y CPC se relacionan mediante el CTR o CPI de acuerdo con esta expresión (Manne & Wright, 2011):

$$\text{coste_por_impresión (CPM)} = \text{coste_por_clic (CPC)} \times \text{clics_por_impresión (CPI)}$$

Para maximizar sus ingresos en términos de CPM, los editores aspiran a conseguir elevados CPC y CPI/CTR. Además, también desean maximizar el CPI/CTR por los

¹²⁹ Véase el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.4731 Google/DoubleClick (¶ 15).

efectos dinámicos de una “mejor” publicidad, que implica mayor probabilidad de mantener al usuario en su plataforma o soporte, incrementando las economías de red (atracción a otros agentes), de aprendizaje (por la mejora de algoritmos ligada a la acumulación de datos) y de alcance (por la complementariedad con otros servicios del ecosistema). Por su parte, los anunciantes/agencias desean minimizar el CPC (el precio unitario que pagan) pero al mismo tiempo maximizar el CPI/CTR (un indicador de éxito y alcance de la campaña entre el público objetivo), evitando pagar por “impresiones excesivas” (que no han llevado a un clic a otro tipo de acción de conversión).

Por ello, los incentivos de anunciante/agencia y editor se alinean en la maximización del CPI/CTR, pues ambos desean un anuncio de calidad elevada, relevante para cada usuario, y tienen incentivos a enriquecer sus demandas y ofertas con datos.

En principio, la mayor capacidad de medición debería mejorar la eficiencia de las decisiones de todos los agentes: los anunciantes destinarán su inversión a los medios más efectivos mientras los editores maximizarán la rentabilidad de su inventario (sabiendo qué espacios son más rentables o generan más atención de los usuarios). Pero algunos análisis (ACCC, 2019, p. 2;12;14; ACCC, 2021, pág. 17) apuntan que los agentes en los extremos de la cadena de valor (anunciantes y editores tradicionales) no se están beneficiando de esta mayor capacidad de medición (que sí tienen las plataformas que operan su propio inventario y que, en algunos casos, también hacen intermediación en *open display*). Una de las razones puede ser la complejidad de la tecnología asociada a la publicidad programática, que desarrollamos a continuación.

3.3.c. Publicidad programática

La publicidad programática es una de las mayores disrupciones generadas por la digitalización en el ámbito de la publicidad. Consiste en el proceso automático de negociación en tiempo real (*Real-Time Bidding*, RTB) de compraventa de emplazamientos publicitarios en medios digitales (European Audiovisual Observatory, 2017). Se trata de una importante disrupción porque la automatización brinda mayores eficiencias en la publicidad *online* dado el mayor volumen y complejidad de las transacciones en comparación con medios tradicionales.

El aumento del volumen de transacciones está ligado a las mayores economías de escala del ámbito digital (Crémer, de Montjoye, & Schweitzer, 2019), con menores costes para la provisión de contenido y, por tanto, para la generación de inventario publicitario.

La complejidad se debe al cambio en la naturaleza de la publicidad. Las ventas de publicidad eran tradicionalmente “contextuales”: el anunciante estaba interesado en un

determinado espacio porque su audiencia era relevante para su marca (European Audiovisual Observatory, 2017). Sin embargo, en la publicidad *online*, aunque pueda mantenerse una adaptación “contextual” al medio, los anunciantes priorizan cada vez más la capacidad de personalización a nivel del individuo, hasta el punto de que pueden llegar a mostrar anuncios muy relevantes para el usuario en *webs/apps* no relacionadas por contexto¹³⁰. Por ello, los anunciantes pasan de valorar solo el emplazamiento de un anuncio en función de su audiencia (que determina la competitividad y, por tanto, la remuneración de los editores) a incluir también en la ecuación la capacidad de personalización a partir de datos (Geradin & Katsifis, 2019a).

Es decir, la casación programática de transacciones tiene un mayor grado de automatización y los intermediarios (DSPs y *exchanges/SSPs*) reducen los costes de búsqueda y de transacción, al permitir a anunciantes/agencias pujar simultáneamente por el espacio de múltiples editores (Bitton, Pearl, Dolmans, & Mostyn, 2019).

De hecho, aunque estas técnicas buscan abaratar costes minimizando la interacción humana (en comparación con las tradicionales órdenes de inserción de anunciantes/agencias a editores, negociadas bilateralmente), esto varía entre los distintos tipos de transacciones del ecosistema programático (CMA, 2020, págs. M13-M14). Las plataformas de compraventa de espacio publicitario (*exchanges*, cuyas funciones están siendo integradas en general por SSPs) pueden organizar **diferentes tipos de subasta** entre los demandantes (DSPs¹³¹) en función de las preferencias de editores y anunciantes/agencias¹³²:

- **Subastas abiertas (*open auctions*):** accesibles a cualquier anunciante que presente una puja competitiva por el espacio.
- **Mercados cerrados (PMPs, *private marketplaces*):** limitados a la subasta entre un grupo cerrado de anunciantes¹³³ o eventualmente incluyendo prioridad para algún anunciante (*preferred deals*, donde el anunciante puede decidir comprar el inventario a un precio determinado antes de la subasta).

¹³⁰ En formatos como el *retargeting*.

¹³¹ A su vez, los DSPs organizan una subasta entre sus anunciantes y agencias para asegurar estar compitiendo con su mejor puja.

¹³² Véase la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 58).

¹³³ En estos casos, el *exchange* limita el acceso a los DSPs que aporten puja de los anunciantes identificados.

- **Acuerdos cerrados (*Deals* o *PGTs*, *Programmatic Guaranteed Transactions*):** tratos negociados *ex ante* entre anunciante/agencia y editor, por lo que constituyen una adaptación de las tradicionales órdenes de inserción (acuerdos bilaterales entre anunciante y editor) pero añadiendo una capa programática de datos para aprovechar las mayores posibilidades de personalización.

En general, los editores suelen reservar el inventario de mayor demanda a acuerdos y mercados cerrados, subastando en el mercado abierto el resto¹³⁴, que les reporta en principio menores ingresos brutos. Al mismo tiempo, las comisiones (*fees*) cobradas por los SSPs en subastas abiertas son mayores (CMA, 2020, págs. M25-M26) porque el protagonismo de la tecnología en la casación de transacciones es mayor (ahorrando más trabajo a anunciantes/agencias y editores), siendo estas comisiones menores en mercados cerrados y (especialmente) en los acuerdos cerrados (donde aún se requiere un importante trabajo humano por parte de anunciantes/agencias y editores).

Por todo ello, los ingresos netos para los editores son menores en general en los mercados abiertos de subasta. En cualquier caso, el editor busca la optimización de su espacio publicitario, es decir, en qué medida se extraen más ingresos dada una calidad/demanda del inventario. En este sentido, los mecanismos de subasta son muy eficientes a nivel estático (aseguran una asignación óptima del espacio) y dinámica (revelan la disposición a pagar de los anunciantes y aportan poderosas señales para guiar la toma de decisiones óptimas de los editores a corto y medio plazo).

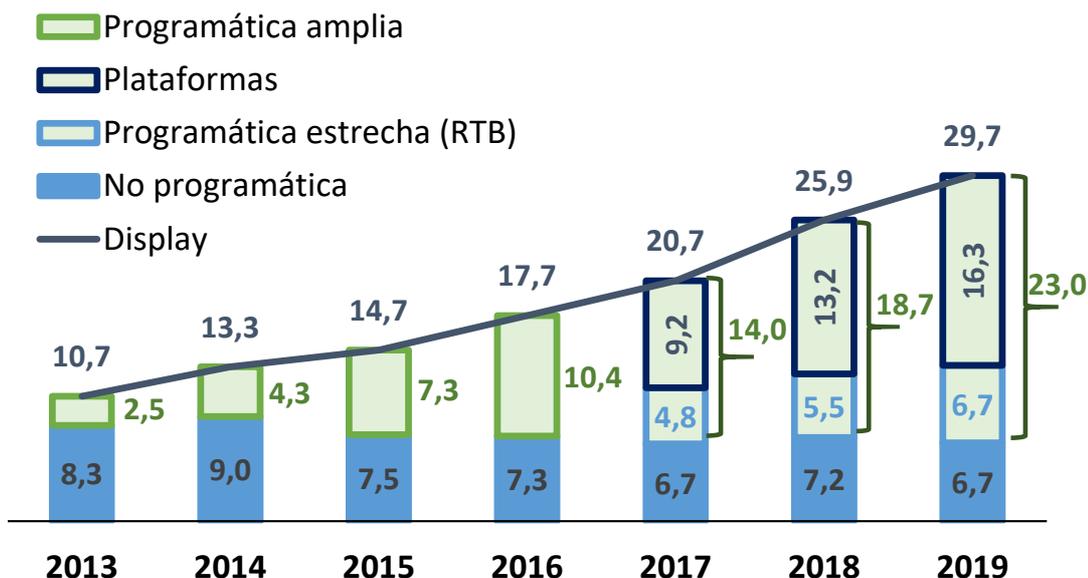
Existen distintas **definiciones de publicidad programática**. Por un lado, una **definición “estrecha”** donde se incluye solo la negociación vía el mecanismo de RTB en el *open display* (la parte canalizada a través de DSPs y Exchanges/SSPs en el Gráfico 9). Por otro lado, una **definición más “amplia”** que añade a lo anterior la venta de publicidad de las plataformas (representada en el Gráfico 10), que también sigue un modelo de subasta y está abierta a cualquier anunciante/agencia que pujan de forma competitiva, aunque sea un ecosistema cerrado¹³⁵. Como se muestra en el Gráfico 15 y en el Gráfico 16, el crecimiento de la publicidad programática se produce, en su definición amplia, por el auge de plataformas. Esto recuerda la ya mencionada presión que están sufriendo los editores para adaptarse a este nuevo entorno (como mostraba el Gráfico 11) ya que sus ingresos

¹³⁴ Ya sea mediante SSPs/*Exchanges* o cediendo el inventario a las *Ad Networks*, que también pueden conectarse a *Exchanges* (o vender a agencias).

¹³⁵ No se puede pujar de manera simultánea en tiempo real en las distintas plataformas porque éstas comercializan su propio inventario sin que DSPs ni *exchanges*/SSPs terceros puedan acceder.

por publicidad *online* (incluidos en la definición estrecha de programática y en la parte no programática¹³⁶) crecen de manera más suave que los de las plataformas.

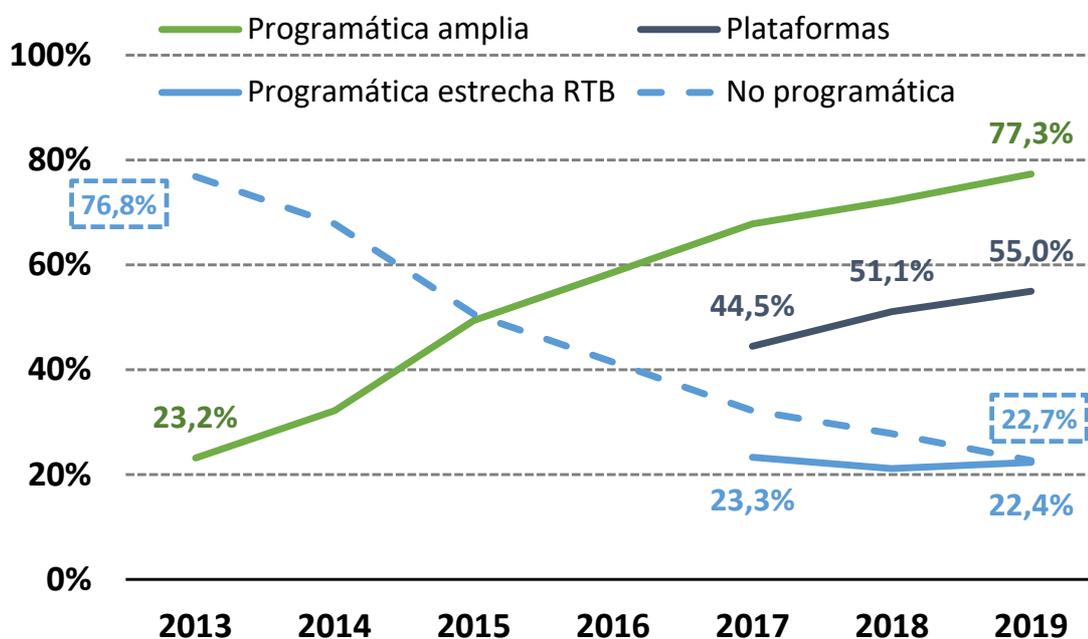
Gráfico 15. Publicidad de display en Europa (miles de millones de euros)



Fuente: (IAB Europe, 2020).

¹³⁶ La publicidad no programática (que no entra tampoco en la definición amplia) comprende las tradicionales órdenes de inserción (*insertion orders*) negociadas directamente entre anunciantes/agencias y editores (la flecha azul en el Gráfico 9 y el Gráfico 10).

Gráfico 16. Publicidad programática y no programática en Europa (% del *display*)



Fuente: (IAB Europe, 2020).

De hecho, aunque el uso de la tecnología programática sea muy relevante en el *display*, es preciso tener en cuenta que la automatización en la compraventa de publicidad afecta también al resto de segmentos, por la presencia de plataformas especialmente en la búsqueda¹³⁷ (siendo Google el actor preponderante, seguido por Microsoft-Bing), pero también en otros segmentos como los anuncios clasificados (plataformas de buscadores verticales y comparadores de precios especializados) y otros¹³⁸ (plataformas líderes en publicidad vía e-mail como Google).

La utilización de la tecnología programática, con su recurso creciente a mecanismos de subasta (Decarolis, Goldmanis, & Penta, 2018) y su inclusión de datos para mejorar la antedicha capacidad de personalización y medición, es fundamental para explicar el

¹³⁷ Por ejemplo, el porcentaje de compraventa automatizada sobre el total de búsqueda y *display* rondaría el 66,4% en España (IAB Spain, 2021 y anteriores). La compraventa automatizada incluye la definición amplia de programática en el *display* más la totalidad de la búsqueda (dado que en la búsqueda el mercado está conformado por plataformas, destacando Google).

¹³⁸ Por ejemplo, el porcentaje de publicidad programática (en sentido amplio) en relación a la publicidad *non-search* (incluyendo por tanto no solo *display*, sino también clasificados y otros) ronda el 80% en Estados Unidos (IAB & PWC, 2020 y anteriores).

crecimiento de la publicidad *online* en comparación con los formatos tradicionales. Vamos a valorar a continuación cómo este crecimiento de la publicidad *online* impacta sobre la eficiencia y la competencia.

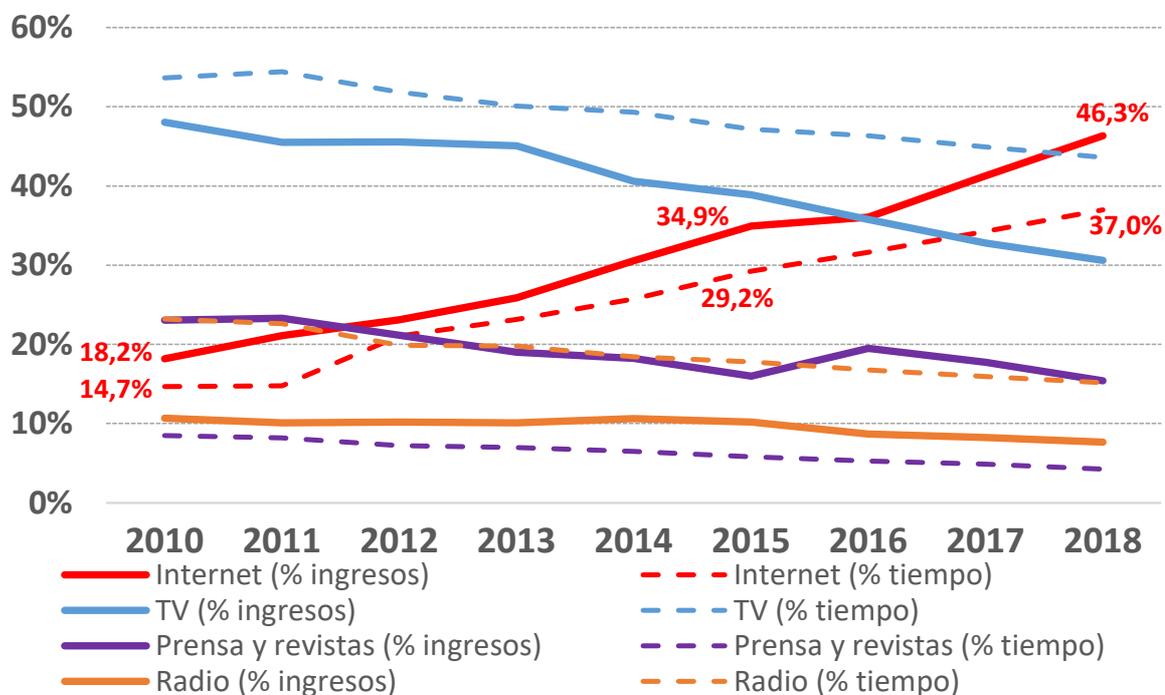
3.4. Impacto de la publicidad *online* en la eficiencia

3.4.a. Impacto sobre la eficiencia estática y dinámica

La publicidad *online* impacta positivamente en la eficiencia, por diversas vías, generando, a su vez, un efecto procompetitivo.

En primer lugar, aumenta la **eficiencia productiva**, esto es, la capacidad de proveer el servicio al menor coste. Como hemos comentado anteriormente (en la subsección de publicidad programática), en el ecosistema digital se puede producir un mayor volumen de transacciones con menores costes de conexión entre ambos lados del mercado. Además, la capacidad de personalización también contribuye a incrementar la eficiencia productiva: los anunciantes alcanzan a su audiencia deseada más fácilmente y su inversión es más rentable. Una muestra de esta eficiencia de la publicidad *online* (Manne G. , 2019) es el hecho de que su peso en los ingresos es mayor que el peso en el tiempo de consumo de los hogares, como se aprecia en el Gráfico 17.

Gráfico 17. Peso en ingresos publicitarios y en el tiempo de los individuos (EE.UU.)



Fuente: (Austin, Barnard, & Hutcheon, 2016; Johnson G. , 2018). El % de tiempo desde 2016 refleja estimaciones.

La mayor eficiencia productiva supone una publicidad más asequible y eficiente para todos los anunciantes. Pero esto es especialmente importante para las empresas nacientes/pequeñas/innovadoras¹³⁹, que necesitan (entre otras cosas) invertir en publicidad para dar a conocer sus nuevos/as productos/marcas y así alterar la posición de las empresas ya instaladas. Por ello, una publicidad más eficiente genera efectos procompetitivos en toda la economía.

¹³⁹ Puede haber una vía por la que la publicidad personalizada afecte negativamente a los anunciantes de menor tamaño. La capacidad de seguir a los agentes a lo largo de su navegación implica que las grandes empresas (que venden productos más caros o que pueden permitirse campañas más costosas) pueden intentar ir impactando a los consumidores que caigan dentro de su audiencia potencial, incluso en páginas no conectadas con el producto/anuncio por su contexto, dificultando el acceso de pequeños anunciantes, también en páginas de audiencia menor. Si la publicidad fuese más contextual, los pequeños anunciantes tendrían un acceso con menos competencia a esas páginas de "nicho". Por tanto, este efecto se deja sentir más en la publicidad de *display* que en la de búsqueda (pues esta última es en esencia contextual y el atractivo de la puja lo marcan las palabras clave).

En segundo lugar, aumenta la **eficiencia asignativa**, esto es, el uso óptimo de los recursos en aquellas actividades donde son más valiosos. La publicidad *online* aumenta la variedad de formatos y soportes, facilitando, además, la interconexión entre un mayor número de editores y un mayor número de anunciantes/agencias. De nuevo, la capacidad de personalización también contribuye a incrementar la eficiencia asignativa: los consumidores reciben los anuncios en los que es probable que estén más interesados. Y la mayor capacidad de medición y los esquemas de remuneración variables (según el rendimiento de anuncios o campañas) impulsan asimismo esta eficiencia asignativa.

La mayor eficiencia asignativa de la publicidad también se deja sentir en toda la economía. La reducción de costes de búsqueda y compra incrementa las ventas potenciales (CMA, 2019, p. 38) y aumenta la eficiencia y el bienestar general (tanto de productores como de consumidores). El hecho de que las empresas puedan comunicar sus mensajes de manera óptima aumentará el dinamismo de los mercados y la capacidad de los consumidores de cambiar a los mejores productos.

En tercer lugar, este aumento de la eficiencia estática, tanto productiva como asignativa, genera **eficiencia dinámica**, creando los incentivos óptimos para competir e invertir en las actividades que resulten más productivas. Es decir, los incentivos introducidos a corto plazo para minimizar costes y asignar óptimamente los recursos se mantienen a largo plazo, lo que llevará a los agentes que deseen ser competitivos a innovar y mejorar constantemente.

Estas consideraciones dinámicas están también condicionadas por los efectos indirectos de red: a mayor audiencia de la plataforma, mayor valor añadido para los anunciantes. Las externalidades de red son más poderosas en el ámbito digital, creando una cierta retroalimentación entre ambos lados. Y los efectos de red crean valor, eficiencia y bienestar del consumidor e incentivos dinámicos a una autorregulación óptima en calidad¹⁴⁰ (aunque también puedan generar una tendencia a la concentración, como analizaremos en la sección 5 de cuestiones de competencia).

Finalmente, hay otro potencial efecto positivo de la publicidad *online* sobre la eficiencia global (Beales III, 2019). Al hacer posible su monetización, la publicidad *online* puede ayudar a la producción de servicios con características de bien público, como la provisión de información o la creación de contenido. Los bienes públicos (no rivales y no excluibles)

¹⁴⁰ Por ejemplo, si una plataforma comienza a mostrar mucha publicidad con la intención de aumentar los ingresos procedentes de sus anunciantes, podría perder usuarios, lo que desalentará a los anunciantes, pudiendo paradójicamente acabar perdiendo ingresos. Ello incentiva a la plataforma a buscar el óptimo de publicidad (el máximo que pueden tolerar los consumidores dado un contenido).

tienden a ser infraprovisos en el mercado (respecto a lo que sería óptimo) por la dificultad de apropiarse de sus ingresos/beneficios para los que han contribuido a financiarlos. Sin embargo, la monetización vía publicidad de un servicio “gratuito¹⁴¹” para los consumidores incentiva la provisión de estos productos con características de bienes públicos, explotando los antedichos efectos indirectos de red. Esta idea cobra importancia en los mercados digitales, donde la no rivalidad y no excluibilidad son aún más patentes, lo que lleva (junto a los reducidos costes marginales y a las externalidades de red) a estrategias de precio nulo para proveer bienes públicos.

3.4.b. Impacto sobre los distintos agentes en el mercado

Al caracterizar el mercado, hemos visto que la publicidad *online* ha supuesto dos disrupciones.

En primer lugar, las plataformas (como mostraba el Gráfico 3) han profundizado en gran medida el **inventario publicitario**, no solo en volumen sino también en variedad, con nuevos servicios para el consumidor que son atractivos para los anunciantes. Esto supone presión para los editores tradicionales, pero, en principio, es positivo para el sector en su conjunto y, en particular, para los consumidores (que acceden a nuevos servicios y mejor publicidad) y para los anunciantes/agencias (por la mayor variedad de soportes y formas de publicidad y por la reducción de márgenes de los editores). La publicidad puede abarataarse en términos de precios/costes y/o se puede producir una mejora de calidad/variedad. Los efectos se dejarán sentir en toda la economía dada la importancia de la publicidad para dinamizar la competencia en todos los sectores.

El único caso donde esta expansión de la oferta de inventario no tendría un efecto positivo sería el caso en el que la tendencia a la concentración (por factores como las externalidades de red, entre otros¹⁴²) fuese tal que las plataformas adquiriesen poder de mercado, sin contrapeso de la demanda ni de otros competidores o soportes. En este supuesto, plataformas con una presencia preponderante (en búsqueda, redes sociales, contenido audiovisual, comercio electrónico...) podrían deteriorar las condiciones para sus anunciantes (con mayor coste de la publicidad para ellos o sus agencias) o usuarios

¹⁴¹ Como hemos comentado anteriormente (y desarrollamos precisamente a continuación), el hecho de que el precio monetario para el consumidor sea nulo no implica que no pague por otras vías (con sus datos, prestando su atención y su tiempo o pagando más caros los bienes y servicios finales por el coste que supone la publicidad).

¹⁴² La tendencia a la concentración en los soportes también puede llegar por adquisiciones de empresas (siendo Facebook, con la adquisición de Instagram y Whatsapp, el caso más claro).

(por ejemplo, con mayor carga de publicidad o mayores pagos por el servicio, ya sea en forma de datos y privacidad o mediante un precio monetario). Aunque haya externalidades de red indirectas, el efecto disciplinante que estas pueden tener sobre la competencia y la eficiencia en otros contextos desaparece cuando el grado de concentración y poder de mercado son notables¹⁴³.

En segundo lugar, **nuevos intermediarios (*ad tech*)** aparecen entre anunciantes/agencias y editores en el *open display*, incluyendo entre estos intermediarios las mismas plataformas (especialmente en el caso de Google y, en menor medida, de Amazon o Facebook). Esa labor de intermediación ha de ser remunerada, por lo que esta segunda disrupción ya no solo afecta a los editores, sino también a otros intermediarios, como las agencias:

- En relación al impacto sobre las agencias (Goldfarb & Tucker, 2011), antes del advenimiento de la publicidad *online* estas absorbían la brecha entre lo que pagaban los anunciantes y lo que llegaba a los editores¹⁴⁴ (como mostraba el Gráfico 2). Ahora los intermediarios tecnológicos también precisan remuneración por su participación en la casación de transacciones y, especialmente, por la capacidad de añadir datos a dicha casación (necesarios para optimizar la inversión de agencias/anunciantes y el inventario de los editores).
- En relación al impacto sobre los editores, antes del advenimiento de la publicidad *online* estos eran remunerados en función de su atracción de audiencias (pues eso determinaba el valor de su inventario publicitario). Ahora, aparte de la audiencia, se remunera también la capacidad de segmentación para personalizar la publicidad y en esta faceta los intermediarios tecnológicos son más competitivos que los editores.

Tanto agencias como editores pueden verse obligados a absorber los costes de intermediación tecnológica (*ad tech*) con cargo a sus márgenes para mantener su

¹⁴³ En un plano teórico y abstracto, la presencia de externalidades de red indirectas podría disciplinar a las plataformas. Si una plataforma deteriorase las condiciones para sus usuarios (por ejemplo, con mayor carga de publicidad), algunos de estos podrían abandonar la plataforma, por lo que algunos anunciantes dejarían también la plataforma, lo que haría que los usuarios recibiesen “peor” publicidad y se perdiesen de nuevo usuarios (activándose un círculo vicioso). De la misma manera, si se deteriorasen las condiciones para sus anunciantes, algunos de estos abandonarían la plataforma, por lo que los usuarios recibirían “peor” publicidad y algunos dejarían también la plataforma, lo que haría de nuevo perder anunciantes (activándose un círculo vicioso). No obstante, en un contexto donde las plataformas concentren grandes audiencias y gran inversión de anunciantes, este efecto disciplinante se desvanece.

¹⁴⁴ Por diversos factores (ACCC, 2020, pág. 14): especialización, estrategia, economías de escala y aglomeración por centralizar compras, generación de externalidades de red en la conexión de los dos lados del mercado, etc.

competitividad hacia sus clientes. Pero también pueden, en función del poder de mercado y de negociación, tomar otras decisiones más gravosas para los consumidores y el bienestar general:

- Por ejemplo, las agencias pueden repercutir parte o la totalidad de este coste a los anunciantes. Es cierto que este encarecimiento refleja en cierta medida la mayor eficiencia de la publicidad *online* para los anunciantes. Pero si el coste se incrementa en exceso, la demanda de publicidad podría reducirse. Esto tendría un doble impacto negativo sobre el bienestar del consumidor. En primer lugar, los anunciantes podrían trasladar total o parcialmente estos costes extra a mayores precios de bienes y servicios para los consumidores. En segundo lugar, una menor provisión de publicidad reduciría la competencia en todos los sectores al perderse ese papel dinamizador de la publicidad (que da a conocer nuevos productos y mensajes).
- Por su parte, los editores pueden optar por deteriorar el servicio para sus usuarios: aumentar el precio pagado por los consumidores por el consumo de medios (TV, radio, prensa digital...), deteriorar la calidad, aumentar la carga publicitaria...

No obstante, el papel de los intermediarios tecnológicos debería, al menos a priori, incrementar también la eficiencia. Estos intermediarios requieren una remuneración porque añaden valor en la casación de órdenes de compra y en el enriquecimiento de las transacciones con datos. Así que su impacto sobre el mercado puede ser neutro (si la remuneración que llega a estos agentes se compensa con una contracción de márgenes de agencias y editores) o incluso positivo, dado el antedicho impacto del ecosistema de publicidad *online* sobre eficiencia estática¹⁴⁵ (productiva y asignativa) y dinámica.

El problema podría llegar, de nuevo, si en esta tarea de intermediación tecnológica hay problemas de competencia. También hay una tendencia a la concentración (por ejemplo, por las externalidades de red alimentadas por las economías de aprendizaje ligadas a la acumulación y explotación de datos) que hace que los intermediarios tecnológicos que ostentan un poder de mercado no estén sujetos a la disciplina que podrían ejercer las externalidades de red¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Es preciso tener en cuenta que la capacidad de personalización de la publicidad puede suponer una duplicación de los ingresos de los editores (respecto a una publicidad meramente contextual). Véase la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet*, ¶ 23.

¹⁴⁶ De nuevo, en un plano teórico y abstracto, la presencia de externalidades de red indirectas podría disciplinar a los intermediarios. Por ejemplo, un DSP que comenzase a cobrar más perdería a agencias,

Es más relevante para la competencia la integración vertical que existe en el sector (como mostraban el Gráfico 12 y el Gráfico 13) en dos aspectos:

- Plataformas que actúan a la vez como editoras con inventario propio y como intermediarias de inventario de terceros, destacando Google, pero también Amazon y (en menor medida) Facebook.
- Plataformas que están presentes a lo largo de toda la cadena de valor en el *open display*, prestando servicio al lado de la demanda (anunciantes/agencias) y de la oferta (editores), destacando Google.

Esta integración de servicios a lo largo de la cadena de valor puede generar eficiencias, por la reducción de márgenes y el ahorro de costes de transacción, aparte de sinergias muy específicas de este sector y ligadas a los datos (como la mejor interoperabilidad en términos de *cookie matching*, reporte de la información¹⁴⁷, reducción de tiempo de latencia...). Pero la integración también es susceptible de crear problemas de competencia que pueden minar dichas eficiencias y llevar a un resultado menos competitivo y menos eficiente. Estos escenarios se analizarán más adelante (en el apartado 5 al señalar las cuestiones de competencia), pero antes de abordar cuestiones específicas es preciso realizar un análisis general de cómo se ha de valorar la competencia en el sector de la publicidad *online*.

3.4.c. Las variables de competencia en publicidad *online*

Para efectuar un análisis de competencia del sector hay que tener en cuenta que la publicidad, ya sea en medios tradicionales o digitales, es un mercado de múltiples caras (*multi-sided market*). Los agentes activos en la compraventa de espacio publicitario tienen rasgos de plataforma ante las externalidades de red indirectas.

Cualquier plataforma ha de decidir simultáneamente los **dos precios que cobrar a cada uno de los dos lados** de los que procede su demanda. En el caso de los medios, estos dos lados son consumidores (audiencia) y anunciantes. Tradicionalmente, se ha tendido

con lo que tendría menos interés para el otro lado del mercado (SSPs/*Exchanges* que quieren vender espacio), lo que reduciría aún más el atractivo para las agencias (entrando en un círculo vicioso). Por su parte, un SSP que comenzase a cobrar más perdería editores, con lo que tendría menos interés para el otro lado del mercado (DSPs), lo que reduciría aún más el atractivo para los editores (entrando en un círculo vicioso). No obstante, intermediarios con considerable poder de mercado no estarían sujetos a dicha disciplina.

¹⁴⁷ La información que aporten los operadores verticalmente integrados será más precisa y completa por la consistencia y homogeneidad de las fuentes de datos.

a subvencionar el uso a los consumidores (el lado más elástico, más sensible a los precios) para explotar los efectos de la red, cobrando la mayor parte (o la totalidad) del coste monetario a los anunciantes. Esto es aún más patente en las plataformas digitales: los consumidores están fuertemente subsidiados¹⁴⁸ con precios nulos¹⁴⁹ para buscadores, redes sociales o contenidos audiovisuales; mientras que los anunciantes siguen soportando todo el coste monetario.

Cuando se opta por un modelo de financiación basado (total o parcialmente) en publicidad, es preciso enfrentarse a una tercera decisión de “precios”: la **atención** (Prat & Valletti, 2018; Wu, 2018). Esta variable, de nuevo, afecta tanto a medios tradicionales como digitales, aunque con especificidades que desarrollamos a continuación.

Los usuarios dedican tiempo al consumo de medios, siendo impactados por campañas publicitarias. Por lo tanto, la combinación de contenido y ubicación de anuncios también es una decisión de “precio”. A modo ilustrativo, el Gráfico 18 muestra la evolución de las inserciones publicitarias en los medios de información en España, comparando los diarios digitales con los impresos en papel (AMI, 2018 y 2019). Las inserciones de publicidad *online* han pasado de 9,5 millones en 2016 a 15,9 millones en 2019 (un incremento del 67%). Salvo que el contenido haya aumentado a la misma tasa (algo que podría haber ocurrido, aunque el número de títulos se mantiene relativamente estable¹⁵⁰), se podría decir que ha aumentado el “precio” pagado por los consumidores por esta vía de la atención a la publicidad. En cambio, la saturación publicitaria¹⁵¹ (porcentaje del espacio ocupado por publicidad) de los medios impresos ha caído del 18,6% en 2016 al 17,8% en 2019 (descenso del 4,3%), por lo que esa medida del coste para el consumidor (en términos de carga publicitaria recibida o requerida) ha caído.

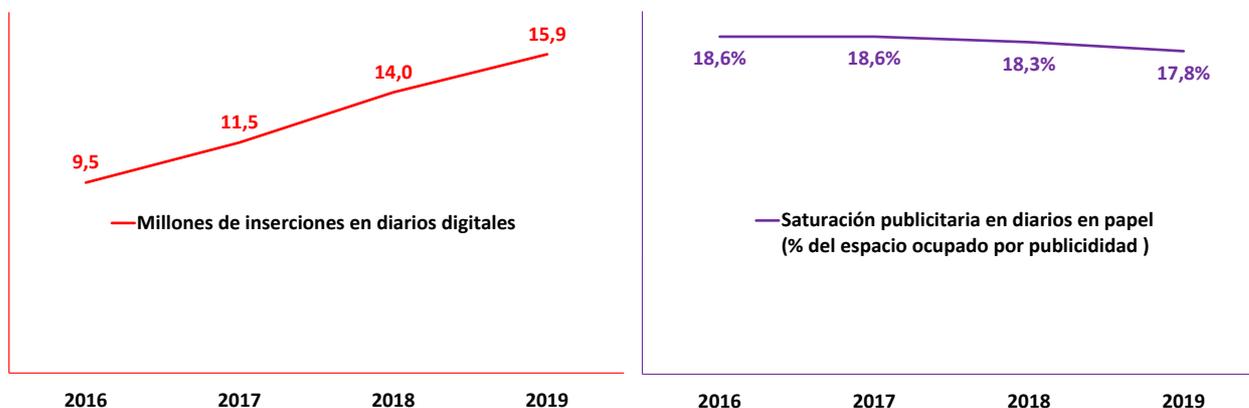
¹⁴⁸ Porque la disposición a pagar del consumidor parece particularmente baja en servicios digitales (Holzweber, 2017). Esto lleva a subvencionar aún más el producto para atraer a más consumidores, que impulsan las externalidades de red tradicionales (a mayor audiencia, más anunciantes) y permiten acumular más datos (amplificando las externalidades de red por la mejora en algoritmos de personalización).

¹⁴⁹ De hecho, el precio podría incluso considerarse negativo (Evans, 2013), dado que se incluye y subvenciona el uso de productos complementarios (e-mail y mensajería, servicios *premium*...) y se invierte en mejorar la experiencia del usuario.

¹⁵⁰ El número de títulos (AMI, 2018 y 2019) ha pasado de 150 en 2016 a 148.

¹⁵¹ Es cierto que ambas cifras no son directamente comparables porque en los medios impresos sí se puede hacer una medida de saturación en función del espacio total mientras que en los medios digitales el espacio es ilimitado. Pero la tendencia es ilustrativa, con el crecimiento de las impresiones publicitarias digitales indicando que son obviamente una vía creciente de financiación de servicios digitales.

Gráfico 18. Evolución de inserciones de publicidad en diarios digitales y papel (España)



Fuente: (AMI, 2018 y 2019)

Cuando dos empresas financiadas por publicidad entran en competencia por las audiencias, intentarán ofrecer el mejor/mayor contenido y una colocación de anuncios menos intrusiva. En el caso de la publicidad *online*, la competencia por la audiencia es aún más feroz porque el número de usuarios es útil *per se* (por las tradicionales externalidades de red indirectas: a mayor audiencia, más anunciantes) pero también porque permite acumular más datos (amplificando las externalidades de red por la mejora en algoritmos de personalización). Por ello, las empresas que deseen ser competitivas¹⁵² tenderán a mejorar la calidad y la experiencia de los consumidores (Evans, 2013), no solo con una menor ubicación de anuncios y más contenido¹⁵³, sino también con mejor usabilidad y maquetación. No obstante, las plataformas que alcanzan cierto poder de mercado¹⁵⁴ pueden aumentar gradualmente la colocación de anuncios, lo que equivale a deteriorar el producto para los consumidores (aumentando el “precio” en términos de atención requerida¹⁵⁵).

¹⁵² Especialmente si son entrantes relativamente recientes, sin una base de usuarios amplia que les permita explotar importantes efectos de red o ventajas de los datos.

¹⁵³ Esta apuesta inicial por menos anuncios y más contenido, pese a su coste a corto plazo, pudo ser una de las claves para que Facebook desbancase a MySpace (Wu, 2018).

¹⁵⁴ *Market tipping*, los mercados se han decantado por unos pocos operadores, debido a que las externalidades de red llevan a la concentración (dinámicas de *winner-takes-it-all*).

¹⁵⁵ Este aumento del emplazamiento publicitario puede estar ocurriendo en mercados donde hay operadores con peso preponderante, como Google en la búsqueda (Wu, 2018; CMA, 2020, págs. C41-C43) o Instagram en las redes sociales (CMA, 2020, pág. C69).

Adicionalmente, los modelos financiados mediante publicidad *online* se enfrentan a una cuarta decisión de precios: los **datos** (en este caso, es una variable exclusiva de los medios digitales, sin afectar al resto de medios). Las plataformas digitales han de sopesar por qué grado de exhaustividad optarán en la acumulación de datos, esto es, en qué medida harán “pagar” a los usuarios con una menor privacidad¹⁵⁶ (mayor revelación de información personal, historial de navegación¹⁵⁷...).

Y es que los datos (esta cuarta decisión de “precio”) son cruciales para la competencia en el sector, interactuando con las variables de audiencia y atención. Las plataformas intentan maximizar su audiencia y el tiempo que los usuarios pasan en ellas¹⁵⁸ para incrementar la acumulación de datos. Esta información sobre usuarios específicos es útil para personalizar la publicidad dirigida a todos los consumidores (porque esa información nutre los algoritmos para inferir mejor las preferencias e intereses) pero es especialmente útil para personalizar la publicidad dirigida a esos propios usuarios específicos, que además ya forman parte de la audiencia de la plataforma. La publicidad personalizada (basada necesariamente en acumulación de datos) es clave para potenciar las externalidades de red (CMA, 2020, pág. 45;154), no solo porque atrae anunciantes sino también porque puede mantener a más consumidores (ya que la publicidad les resulta relativamente menos molesta y más relevante y adecuada a sus intereses).

El siguiente diagrama trata de resumir cómo se compete en medios digitales basados en publicidad (en comparación con los medios tradicionales no digitales).

¹⁵⁶ Si la disposición del consumidor a pagar un precio monetario es baja en servicios digitales (Holzweber, 2017), entonces muchos usuarios de las plataformas optarán por “pagar” el servicio por esta vía de cesión de datos personales.

¹⁵⁷ Es preciso recordar que las plataformas son capaces de acumular datos más allá del inventario propio por diversas vías: navegación dentro de la plataforma (acceso a URLs en las apps/webs de Facebook o Twitter), navegadores o dispositivos (como Chrome o Android en el caso de Google), sesión iniciada en distintos dispositivos y, finalmente, servicios de intermediación, servidor o analítica de datos a terceros (CMA, 2020, págs. G25;G35;G76-G78;M76).

¹⁵⁸ Reduciendo la carga de anuncios si es necesario, mejorando la experiencia y añadiendo más servicios gratuitos para generar experiencias envolventes de ecosistema.

Tabla 1. Ejemplos de financiación de medios digitales y no digitales

EJEMPLOS DE FINANCIACIÓN DE MEDIOS DIGITALES Y NO DIGITALES						
	Modelo	Precio cobrado al anunciante	Precio que paga el consumidor			Ejemplos
			Precio monetario	Tiempo de atención (carga de publicidad)	Datos (privacidad)	
Medios no digitales	Medio sin publicidad	$P = 0$	$P > 0$	$P = 0$	n.a.	TV o medio escrito de pago sin publicidad
	Medio con publicidad	$P > 0$	$P \geq 0$	$P > 0$	n.a.	TV, radios o periódicos gratuitos (precio monetario igual a cero) o un periódico de precio relativamente bajo (que no cubre todo el coste).
	Medio muy subvencionado	$P > 0$	$P \leq 0$	$P \gg 0$	n.a.	Periódicos gratuitos (cuyo precio puede considerarse negativo si con frecuencia incluyen regalos), que descansarían en una mayor carga de publicidad.
Medios digitales	Editor digital gratuito	$P > 0$	$P = 0$	$P > 0$	$P > 0$	Diarios digitales y TV/radio en internet de acceso gratuito.
	Editor digital de pago	$P \geq 0$	$P > 0$	$P \geq 0$	$P \geq 0$	Modelos de suscripción digital que podrían intentar retirar la publicidad para esos usuarios <i>premium</i> (aunque lo que probablemente no hagan en prácticamente ningún caso es renunciar a captar sus datos porque son esenciales para mejorar el servicio incluso aunque no se haga publicidad personalizada)
	Plataforma digital	$P > 0$	$P \leq 0$	$P > 0$	$P \gg 0$	El modelo más generalizado en las plataformas es subvencionar mucho el producto para el consumidor (con precios "negativos" al añadir servicios <i>premium</i> , integrar otros servicios como el <i>e-mail</i> o mensajería...). Así se atrae mucha audiencia y se generan muchos datos para optimizar las externalidades de red.

Fuente: elaboración propia.

Nota: n.a. significa "no aplica".

Finalmente, si recordamos que algunas plataformas (especialmente Google, aunque también Amazon y, en menor medida, Facebook) actúan a la vez como editoras con inventario propio y como intermediarias de inventario de terceros, podríamos considerar una quinta variable de "precio": **el coste cobrado por esa intermediación en el *open display***. Las plataformas también valorarán esa compleja interrelación entre su labor de intermediación y su rol como editoras de un soporte final (en la determinación de variables clave como la "atención" o los "datos"). Un ejemplo de la interrelación entre ambas facetas es que los datos recabados en su faceta de editoras (por la provisión de servicios finales

a los consumidores) aumentan su competitividad en la intermediación¹⁵⁹. Otro ejemplo es que los datos recabados en la intermediación de inventario ajeno también facilitan su labor en la venta de publicidad personalizada en el inventario propio, con lo que la plataforma también estaría interesada en maximizar el tamaño de ese inventario ajeno¹⁶⁰.

En definitiva, se extraen estas conclusiones de un mercado de múltiples caras tan particular como el de la publicidad *online*:

- El **precio monetario** de algunos servicios (como buscadores, redes sociales o contenidos audiovisuales) suele ser **gratuito para los consumidores** y estar **sufragado por los anunciantes**. Pero **los consumidores sí pagan** un coste real en términos económicos **con su tiempo de atención** (impactados por el emplazamiento publicitario) **y sus datos**¹⁶¹, que son variables de competencia y afectan al bienestar del consumidor. Aparte, lo que paguen los anunciantes también puede repercutir en el consumidor vía mayores precios de los bienes y servicios finales.
- Las dinámicas de competencia tienden a **favorecer modelos de negocio intensivos en la acumulación de datos** (Economides & Lianos, 2021). Para ello, se subvenciona fuertemente el uso por parte de los consumidores con servicios gratuitos y una carga de anuncios baja o tolerable para incrementar la audiencia y generar más datos. Esto se debe a la amplificación de los efectos de red tradicionales (a mayor audiencia, mayor número de anunciantes) por la relevancia de los datos (a mayor audiencia, mayor acumulación de datos, mejor publicidad personalizada, mayor atracción de anunciantes y mayor retención de consumidores).

Estas lecciones son muy importantes para conocer las variables de competencia en el sector y analizar, por tanto, dónde pueden estar los posibles problemas, como analizaremos en el apartado 5. Pero antes vamos abordar específicamente el sector de la publicidad *online* en España, para ver en qué medida refleja los aspectos generales desarrollados en esta caracterización económica.

¹⁵⁹ Ello lleva a exacerbar la subvención del uso de los servicios dirigidos a usuarios finales para aumentar la audiencia y la acumulación de datos.

¹⁶⁰ No obstante, los movimientos recientes de una empresa como Google hacia limitar el uso de *third-party cookies* (Schuch, 2020; Geradin & Katsifis, 2020a) impactan negativamente en la venta de publicidad personalizada por parte de terceros, con lo que el canal mencionado en este segundo ejemplo no parece muy poderoso.

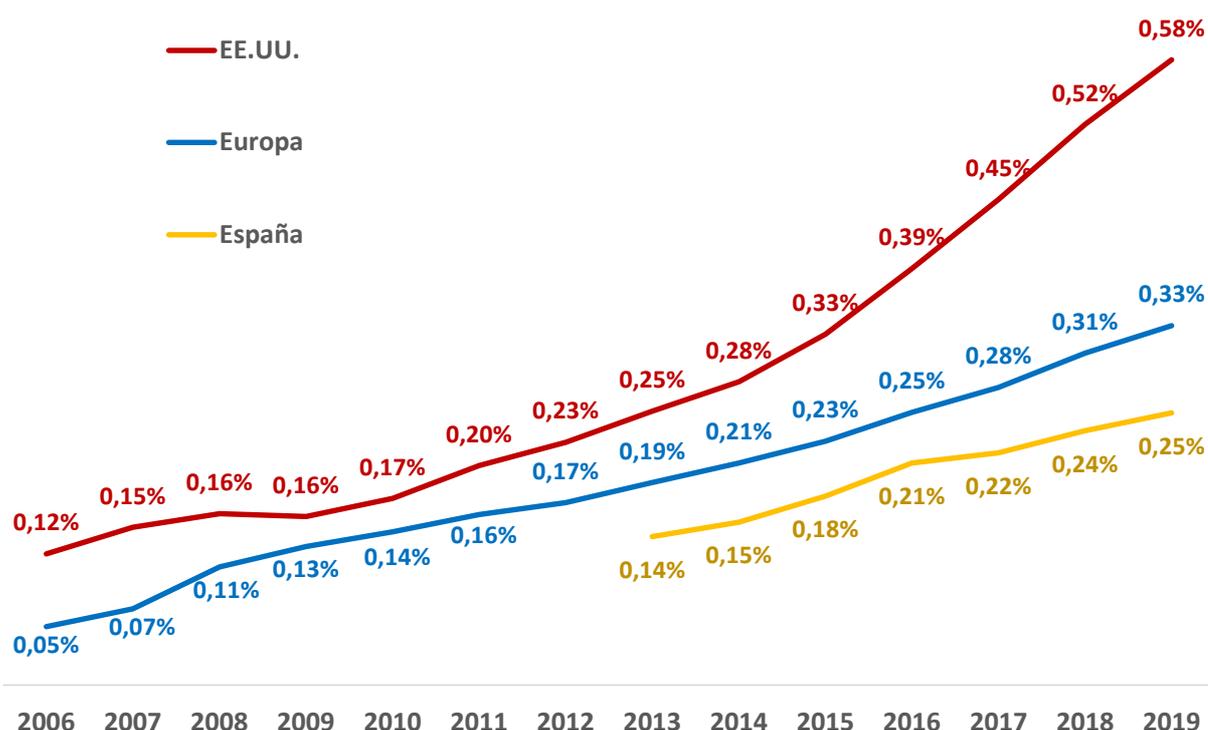
¹⁶¹ Por tanto, el coste de servicio no es solo lo que pagan los anunciantes. Esto lleva a matizar algunos trabajos que encuentran que el precio de la publicidad *online* está cayendo (Mandel, 2019), pues la contrapartida puede estar siendo una mayor carga de anuncios y/o una mayor acumulación de datos.

4. El sector de la publicidad *online* en España¹⁶²

El sector de la publicidad *online* en España (como muestra el Gráfico 19) puede suponer una cifra equivalente al 0,25% del PIB, en claro crecimiento, aunque aún por debajo del peso en Europa y EE.UU. (si bien hay que tener en cuenta que los datos de fuentes públicas para España podrían infraestimar el tamaño del sector de la publicidad *online*, como se analizará a continuación). Dicha cifra no refleja exactamente el peso en el PIB (dado que las cifras sobre publicidad *online* son de facturación o ingresos mientras que el PIB mide el valor añadido, descontando a los ingresos brutos los consumos intermedios) pero su tendencia temporal y sus comparaciones geográficas son ilustrativas.

¹⁶² La caracterización económica realizada en este apartado tiene un enfoque meramente descriptivo, sin que las distintas divisiones realizadas puedan considerarse en ningún caso un análisis de definición de mercado relevante (tarea que requeriría una investigación específica de competencia que analizara, para el caso en cuestión, la sustituibilidad por el lado de la demanda y de la oferta de los segmentos afectados, aparte de otras consideraciones como la delimitación geográfica).

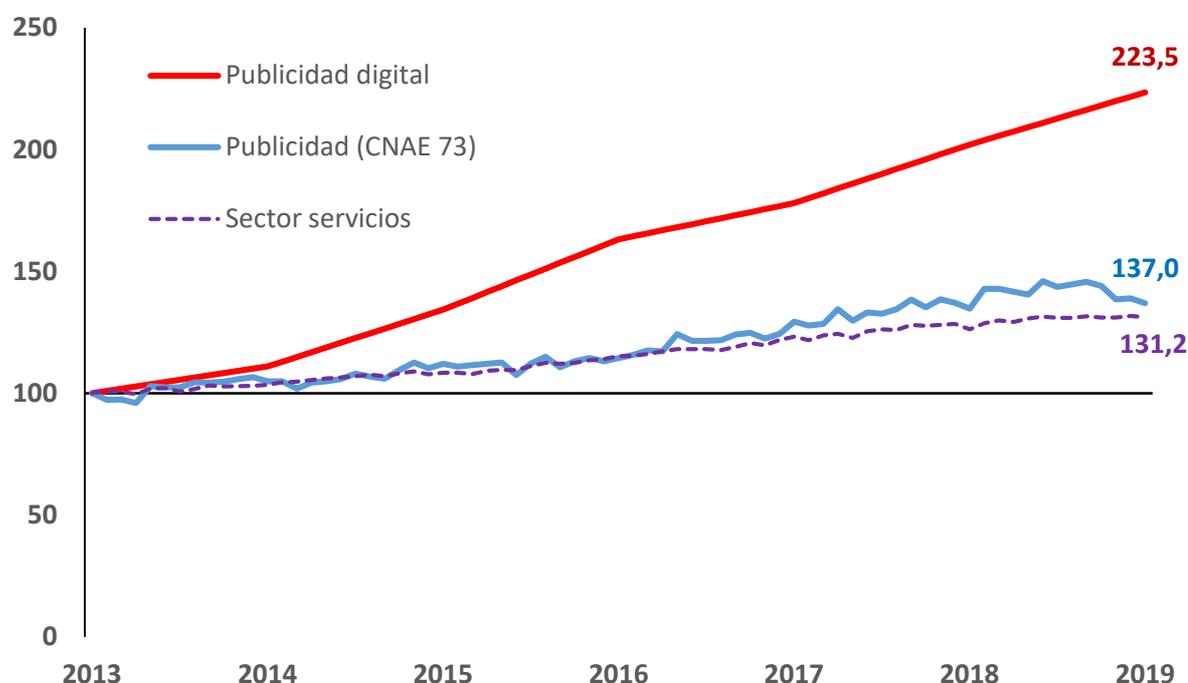
Gráfico 19. Evolución del sector de la publicidad *online* (en relación al % del PIB)



Fuente: datos de PIB de Eurostat y FMI y datos de publicidad de IAB (IAB Spain, 2021 y anteriores; IAB & PWC, 2020 y anteriores; IAB Europe, 2020 y anteriores)

En el Gráfico 20 comparamos la evolución de los ingresos de la publicidad *online* con cifras de negocios del sector servicios y de la publicidad total (en la rama 73 de “Publicidad y Estudios de Mercado” de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, CNAE). Con la debida cautela (por la diferencia de las fuentes y metodologías) podemos apreciar claramente cómo la publicidad *online* ha crecido en los últimos años muy por encima de la media del sector de la publicidad y del sector servicios en su conjunto. La publicidad digital ha aumentado su facturación más de un 120%, por un 30%-40% en el caso de la publicidad en general y del sector servicios en su conjunto.

Gráfico 20. Cifra de negocios en sector servicios y publicidad (2013 = 100)



Fuente: datos de sector servicios y publicidad general del INE (Indicadores de actividad del sector servicios) y datos de publicidad digital de IAB (IAB Spain, 2021 y anteriores)

Y esto teniendo en cuenta que el tamaño del sector de la publicidad *online* puede ser aún mayor de lo que miden las estimaciones públicas. De acuerdo con las estimaciones internas de la CNMC (a partir de la información recibida de los operadores en los requerimientos de información¹⁶³), el **sector de la publicidad *online* en España** podría superar los **3.450 millones de euros en 2019** entre sus dos componentes más importantes de **búsqueda y display**¹⁶⁴. Esto implica que, como muestra la Tabla 2, las estimaciones públicas disponibles de otras fuentes pueden estar en cierta medida infraestimadas, posiblemente por la dificultad de captar la inversión que realizan

¹⁶³ Como se ha señalado en la introducción, entre finales de 2020 y principios de 2021 se ha realizado una ronda de requerimientos de información a alrededor de 100 operadores de todo el ecosistema: anunciantes, agencias de medios, intermediarios tecnológicos, plataformas, editores y diversas asociaciones. La CNMC reitera el agradecimiento a todos los operadores (agradecimiento dirigido especialmente a su personal) que han remitido de manera diligente su contribución.

¹⁶⁴ Las estimaciones públicas disponibles para 2020 apuntan a que el mercado podría haberse contraído.

anunciantes de menor tamaño en grandes plataformas (como Google, Facebook y Amazon).

Tabla 2. Estimaciones del mercado de la publicidad *online* en España en 2019

ESTIMACIONES DEL MERCADO DE PUBLICIDAD ONLINE EN ESPAÑA (2019)						
Segmentos	Estimación CNMC		Estimación IAB		Estimación InfoAdex	
Búsqueda	1.500 M€	43-44%	992,6 M€	35,90%	869,4 M€	36,50%
Display	1.950 M€	56-57%	1.775,6 M€	64,10%	1.511,1 M€	63,40%
SUBTOTAL	3.450 M€	100%	2.768,6 M€	100%	2.380,5 M€	100%
Crecimiento anual estimado en los últimos 3 años	20%-25%		11%-13%		9%-13%	
Otros *	n.d.		382,0 M€		> 0	
TOTAL	> 3.450 M€		3.150,2 M€		> 2.380,5 M€	

* La CNMC no ha incluido estimaciones de clasificados, con lo que el tamaño de mercado del sector de la publicidad *online* es superior a 3.450 millones de euros. En el informe de IAB, se incluyen clasificados (260M€), digital *out of home* (OOH, 82,1M€), audio *online* (35,4M€) y TV conectada (4,5M€). En el informe de Infoadex, se incluyen *influencers* (61,8M€), y publicidad nativa (*native advertising*, 22,5M€), que se han incluido en ese importe de *display* de InfoAdex. Aparte, podría haber una parte de compra de medios digitales en el total de *branded content* (357,9M€) y publicidad exterior (423,3M€).

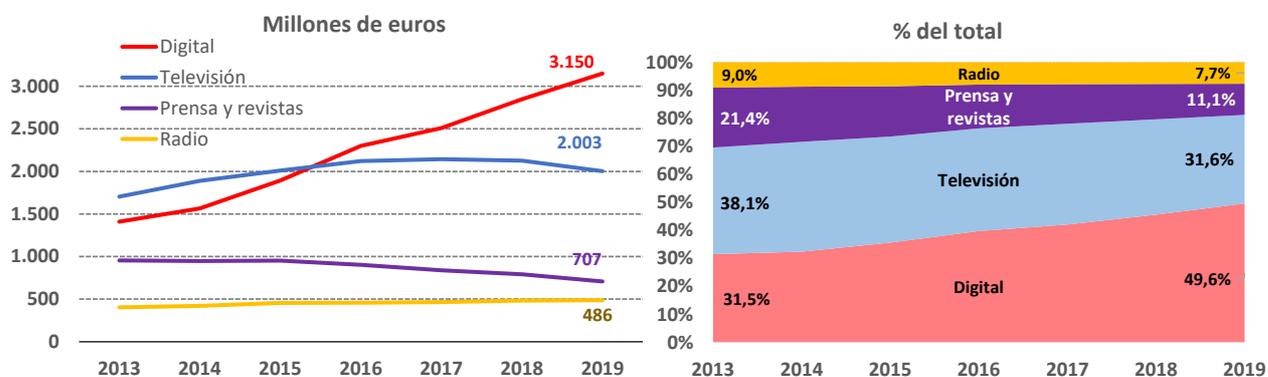
Fuente: elaboración propia¹⁶⁵, IAB (IAB Spain, 2021 y anteriores) e Infoadex (Infoadex, 2020 y anteriores).

En cualquier caso (con cualquiera de las tres estimaciones), la publicidad *online* ha superado a la televisión como principal medio y se acerca ya al 50% del total (como muestra el Gráfico 21) e incluso podría haber superado dicho umbral con las estimaciones de la CNMC¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Aunque lo ideal es tomar los datos en función de la localización del usuario (dirección IP en España) impactado o que clicó sobre el anuncio, la disponibilidad de datos ha llevado a tomar para algunos agentes el criterio de facturación a anunciante/agencia en España. Los datos obtenidos en dólares se han transformado a euros con el tipo de cambio de referencia anual.

¹⁶⁶ Se trata, por tanto, de cifras similares a otras áreas geográficas (véase el inicio del capítulo 3).

Gráfico 21. Evolución de la publicidad en España



Fuente: datos de medios digitales¹⁶⁷ (IAB Spain, 2021 y anteriores) y del resto de medios (Infoadex, 2020 y anteriores)

Lo más llamativo de esta evolución del sector de la publicidad *online* es el peso que suponen en el mismo dos plataformas¹⁶⁸: **Google y Facebook**, que pueden suponer **más del 70% de mercado** considerando la suma de búsqueda y *display*¹⁶⁹.

Google destaca por su peso en el mercado de búsqueda, pero también (aunque en menor medida) en *display*, por los ingresos que le reporta su propio inventario en Youtube y, especialmente, por el peso notable en todos los servicios de intermediación de inventario de terceros (en el denominado *open display*). En total, Google supone alrededor del 50% de los ingresos del mercado considerando la suma de búsqueda y *display*.

Facebook destaca por su peso en el mercado de *display*, por los ingresos que le reporta su propio inventario en Facebook e Instagram, a lo que añade una labor, relativamente pequeña en comparación a la presencia de Google en intermediación, en la comercialización de inventario de terceros, fundamentalmente en aplicaciones móviles de

¹⁶⁷ Se ha optado por tomar los datos de publicidad de medios digitales de IAB y no de Infoadex porque estos últimos puede que infraestimen el total del mercado en mayor medida. Por otro lado, como la estimación de IAB también fue revisada al alza en 2019 (respecto a 2018) por cambios metodológicos, se ha reproducido la serie enlazando las tasas de crecimiento.

¹⁶⁸ El impacto de las dinámicas de concentración en términos de competencia se analiza en el apartado 5.

¹⁶⁹ La cobertura del mercado que ha obtenido la CNMC en sus requerimientos de información no ha sido completa, aunque sí permite un suficiente grado de certeza sobre las estimaciones relativas a los principales operadores. La CNMC ha aplicado criterios conservadores y prudentes a la hora de realizar dichas estimaciones.

editores. En total, Facebook supone alrededor del 20% de los ingresos del mercado considerando la suma de búsqueda y *display*.

A estas dos plataformas puede que se añada en un futuro **Amazon**. Aunque su peso es aún muy inferior, el crecimiento fuerte de sus ingresos por publicidad en su inventario propio, unido al auge del comercio electrónico acelerado por la pandemia, puede convertirla en una empresa muy competitiva en este ámbito (Amazon también está presente en servicios de intermediación relativos al inventario de terceros, con una importancia pequeña en comparación con Google en esta intermediación).

4.1. La publicidad de búsqueda

El mercado de la publicidad de búsqueda supone en España unos 1.500 millones de euros. En el periodo 2017-2019, según estimaciones de la CNMC, este segmento ha crecido en torno al 15%-20% anual. Lo habitual en este sector es considerar solo los buscadores generales como Google y Microsoft-Bing¹⁷⁰ (que incluye no solo Bing, sino el servicio en formato sindicado prestado a otros buscadores, como Yahoo de Verizon), sin considerar los buscadores especializados¹⁷¹ (verticales).

Como muestra la Tabla 3 se trata de un sector tremendamente concentrado, donde Google absorbe más del 90% de los ingresos¹⁷². Estas cifras son análogas a las obtenidas para otros países como Reino Unido (CMA, 2020) o Australia (ACCC, 2019, p. 8). De hecho (como se señala en la Tabla 3), se estima que su peso relativo está aumentando ligeramente en los últimos 3-5 años.

¹⁷⁰ Otros buscadores generales de importancia menor en España serían Yandex o Baidu. Aparte, hay herramientas de optimización que se conectan a varios buscadores (como Kenshoo o Marin) pero su importancia es marginal en comparación con la herramienta análoga de Google (Search Ads 360).

¹⁷¹ Aunque algunos anunciantes y agencias requeridos por la CNMC sí consideran en este ámbito ciertas acciones de búsqueda dentro de buscadores especializados, o en búsquedas en Amazon o en plataformas (como Apple), su importancia sería en cualquier caso menor.

¹⁷² Esta situación resulta consistente con el análisis preliminar e indiciario realizado por la CNMC en el marco del Expediente [S/0007/20: GOOGLE SERVICIO TÉCNICO NO OFICIAL](#).

Tabla 3. Estimación del mercado de la publicidad de búsqueda en España en 2019

ESTIMACIÓN DEL MERCADO DE LA PUBLICIDAD DE BÚSQUEDA EN ESPAÑA (2019)		
Grupo empresarial	Cuotas y tamaño del mercado	Crecimiento anual estimado 2017-2019
Google	> 90%	Ligero aumento
Microsoft Bing	< 10%	
Otros	< 5%	
Total búsqueda	1.500 M€	15-20%

Fuente: elaboración propia¹⁷³.

El apartado 5 analiza el impacto de esa concentración tan elevada en las condiciones de competencia en el sector de la publicidad *online*.

4.2. La publicidad de *display*

El mercado de la publicidad de *display* supone en España unos 1.950 millones de euros, como muestra la Tabla 4. En el periodo 2017-2019, este segmento habría crecido por encima del 20% anual, ganando peso relativo en comparación con la publicidad de búsqueda. A efectos descriptivos, es habitual dividir la publicidad de *display* en dos componentes en función del grado de intermediación¹⁷⁴.

- Por un lado, el inventario de las plataformas que comercializan su propio inventario¹⁷⁵ supone unos 1.150 millones de euros, casi un 60% del *display* y una tercera parte del total del mercado de la publicidad *online*. Está creciendo a ritmos anuales que pueden superar el 25% lo que le hace ganar peso relativo, tanto en el *display* (en relación con el *open display*) como en el total del mercado (en relación con la búsqueda).
- Por otro lado, el inventario de editores de tamaño mediano (fundamentalmente editores tradicionales como prensa, radio y TV, que han migrado al ámbito digital) o pequeño (como aplicaciones móviles o páginas web de pequeña audiencia), que recurren a intermediarios para comercializar su inventario, el *open display*, supone unos 800 millones de euros, más de un 40% del *display* y más de una quinta parte del total del

¹⁷³ Estimaciones basadas en las declaraciones de los operadores.

¹⁷⁴ Véase la sección 3.2.

¹⁷⁵ Siguiendo la práctica habitual (CMA, 2020, pág. C57), las plataformas, como Verizon (Yahoo) que sí venden su inventario vía intermediarios ajenos se incluyen en el *open display*. Sí se ha considerado a Spotify porque, aunque sí ha abierto su inventario al *open display*, la mayoría del mismo se contrata bajo un modelo de intermediación propia (de acuerdo con la información aportada por los operadores).

mercado de la publicidad *online*. Está creciendo a ritmos anuales entre el 10% y el 20%, con lo que pierde peso relativo en relación a los ingresos de las plataformas¹⁷⁶.

Tabla 4. Estimación del mercado de la publicidad de *display* en España en 2019

ESTIMACIÓN DEL MERCADO DE LA PUBLICIDAD DE <i>DISPLAY</i> EN ESPAÑA (2019)				
Segmento	Tamaño del mercado	% de <i>display</i>	% del total	Crecimiento anual estimado 2017-2019
Plataformas	1.150 M€	58-59%	33-34%	> 25%
Open <i>display</i>	800 M€	41-42%	23-24%	10-20%
Total <i>display</i>	1.950 M€	100%	56-57%	> 20%

Fuente: elaboración propia¹⁷⁷.

La oferta de inventario publicitario de las plataformas está muy concentrada (como muestra la Tabla 5) y Facebook (incluyendo Instagram) puede superar el 40% del total de *display*¹⁷⁸. Las siguientes plataformas (Amazon, Google-Youtube) no superan, ninguna de las 2, el 10% de dicho total del *display*.

¹⁷⁶ Como está ocurriendo en otras áreas geográficas. Véase la sección 3.2.

¹⁷⁷ Estimaciones basadas en las declaraciones de los operadores y en la información aportada por anunciantes, agencias y editores.

¹⁷⁸ Estas cifras son análogas (algo inferiores) a las obtenidas para otros países como Reino Unido (CMA, 2020) o Australia (ACCC, 2019). En Reino Unido, el peso de Facebook podría ser aún superior en el formato de vídeo.

Tabla 5. Distribución estimada del mercado de la publicidad de *display* en España en 2019

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA DEL MERCADO DE <i>DISPLAY</i> (2019)		
Grupo empresarial	Cuotas y tamaño del mercado	Crecimiento anual estimado 2017-2019
Plataformas	1.150 M€ (58-59%)	> 25%
Facebook	> 40%	Ligero aumento
Amazon	< 10%	
Youtube	< 10%	
Twitter	< 5%	
Spotify	< 5%	
Linkedin	< 5%	
Snapchat	< 5%	
Pinterest	< 5%	
Otros	< 5%	
Resto. <i>Open Display</i>	800M€ (41-42%)	10-20%
Total <i>display</i>	1.950 M€	> 20%

Fuente: elaboración propia¹⁷⁹.

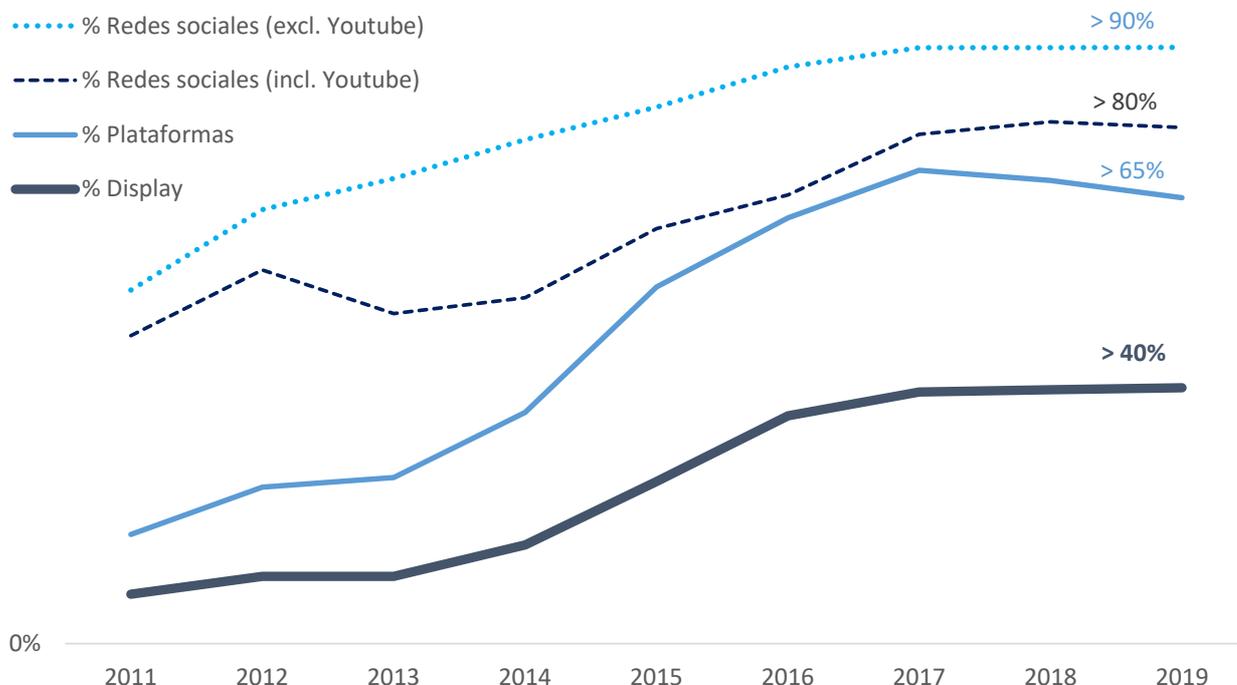
Dado que el subtotal de plataformas crece más rápidamente y está relativamente más concentrado, es interesante ampliar el foco sobre el mismo. El Gráfico 22 muestra el carácter preponderante de Facebook, con un peso superior al 65% en esos 1.150M€ canalizados por las plataformas, llegando a superar el 80% o el 90% en las redes sociales.

En la publicidad en redes sociales, el peso de Facebook no era tan elevado al inicio de la serie (2011), donde aún rivalizaba con Tuenti. La rápida desaparición de esta última red social en 2016 (aunque confluyeran más factores) muestra la dificultad para el crecimiento de plataformas sin audiencia global.

Por otro lado, el hecho de que el peso de Facebook decaiga en el total de plataformas (pero no en redes sociales) sugiere la pujanza reciente de Amazon, pues esta última no se incluye en redes sociales pero sí en el total de plataformas.

¹⁷⁹ Estimaciones basadas en las declaraciones de los operadores y en la información aportada por anunciantes y agencias.

Gráfico 22. Evolución estimada del peso de Facebook en publicidad de *display*



Fuente: Elaboración propia¹⁸⁰.

En los 800M€ de *open display* hay menor concentración en términos de soportes. Conviven editores de tamaño mediano-grande (como los principales diarios digitales y canales de televisión y radio) con otros editores de tamaño más pequeño (como páginas web de nicho o blogs de pequeña audiencia y aplicaciones móviles).

Donde sí existe concentración en el *open display* es en los servicios de intermediación, por lo que vamos a analizarlos a continuación.

4.3. La intermediación en el *open display*

En la compraventa de espacio publicitario participan diversos intermediarios¹⁸¹: servidores para anunciantes (AAS, *Advertisers Ad Servers*), herramientas de compra para

¹⁸⁰ Estimaciones basadas en las declaraciones de los operadores en los últimos 3 años y en extrapolación con la información disponible de anunciantes y agencias en los años previos.

¹⁸¹ Véase la sección 3.2. para una explicación detallada del papel de los mismos.

anunciantes/agencias como los DSPs (*Demand Side Platforms*), herramientas de venta para editores como los SSPs (*Supply Side Platforms y Exchanges*) o las redes (*Ad Networks*) y, por último, servidores para editores (PAS, *Publishers Ad Servers*). En esta sección, vamos a analizar cada una de estas actividades con un patrón común: el elevado peso de Google en todas y cada una de ellas. Al final de esta sección, abordaremos una estimación del coste de estos servicios de intermediación.

4.3.a. Los servidores para anunciantes

Los anunciantes y agencias necesitan servidores para almacenar las campañas publicitarias¹⁸² y que puedan salir en distintos soportes en función de sus negociaciones con el otro lado del mercado (los editores). Por ello, necesitan servidores para la mayoría de sus anuncios¹⁸³, ya sea aquellos negociados directamente con los editores a través de las tradicionales “órdenes de inserción” (IOs, *insertion orders*) o mediante otras herramientas de compra como los DSPs o las redes (*ad networks*) que se conectan a distintos soportes¹⁸⁴.

Como muestra la Tabla 6 se trata de un sector extremadamente concentrado, donde Google absorbe más del 70% de los ingresos. Estas cifras son análogas¹⁸⁵ a las obtenidas para otros países como Reino Unido (CMA, 2020, págs. 266-267), Australia (ACCC, 2021, págs. 97-98) o Francia (AdIC, 2018, pág. 86).

¹⁸² Los servidores presentan, además, otras funcionalidades como la medición o el seguimiento, que puede permitir una cierta gestión (por ejemplo, regular la frecuencia con el que un anuncio aparece en un soporte o ante un usuario), aunque no tan sofisticada como la de los DSPs.

¹⁸³ Salvo formatos muy específicos o campañas muy concretas.

¹⁸⁴ Salvo en aquellas redes (como Google Ads o Facebook Audience Network) que ofrecen un servicio punto a punto (*end to end*) y que integran la labor de servidor (aunque no tienen la flexibilidad de poder proyectar anuncios fuera de su red).

¹⁸⁵ En el caso de España, se han obtenido cifras algo inferiores a las de Reino Unido y Australia pero, en estos, se ha estimado el peso en las “impresiones” (número de veces que aparece un anuncio, con lo que se incluyen los anuncios gestionados por *Google Ads*, que integra el servidor) y no en los ingresos.

Tabla 6. Distribución estimada del peso de los ingresos de servidores para anunciantes (2019)

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA INGRESOS SERVIDORES PARA ANUNCIANTES (2019)		
Grupo empresarial	Cuotas de mercado	Evolución estimada 2017-2019
Google	> 70%	Aumento
Amazon-Sizmek	< 20%	
Weborama	< 10%	
Adform	< 5%	
Flashtalking	< 5%	
Innovid	< 5%	
Otros	< 5%	

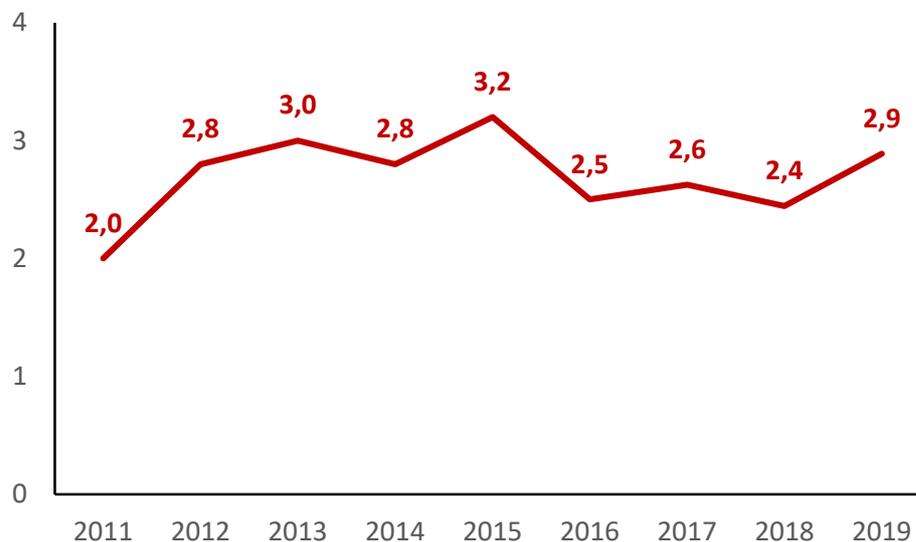
Fuente: elaboración propia¹⁸⁶.

La práctica generalizada entre los anunciantes en España es elegir un único servidor para anunciantes, en línea con lo que señalan otros estudios (ACCC, 2021, pág. 43). Las agencias, al aglutinar la demanda de múltiples anunciantes, sí suelen disponer de más de un servidor, pues cada anunciante le puede determinar contratar a su servidor predilecto (dada la relevancia de los datos del servidor para el anunciante¹⁸⁷). En promedio, las agencias mantienen cerca de 3 servidores para anunciantes, un número que se ha mantenido relativamente estable en los últimos años.

¹⁸⁶ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores y en la información aportada por agencias y anunciantes.

¹⁸⁷ Algunos anunciantes pueden incluso optar por contratar el servidor por su cuenta, aunque las campañas las ejecute la agencia.

Gráfico 23. Número de servidores de anunciantes utilizados en promedio por las agencias



Fuente: Elaboración propia¹⁸⁸.

En este mercado con pocos proveedores, los cambios no son frecuentes. El número de servidores para anunciantes contratado por las agencias suele estar entre 2 y 5. El servidor de Google (Google Campaign Manager) es de uso absolutamente extendido, mientras que otros competidores han perdido algún contrato recientemente.

En la sección 5.1.b se analiza el papel de esta concentración y de otros posibles factores (como los posibles costes de cambio o el papel que puede jugar la integración con otros servicios como los DSPs) que afectan a la decisión de contratación del servidor para anunciantes.

4.3.b. DSPs y otras herramientas de compra para anunciantes y agencias

De cara a aprovechar todo el potencial de la publicidad *online*, los anunciantes y agencias necesitan herramientas de compra que les permitan poder colocar sus campañas en múltiples soportes e impactar a la mayor parte posible de su público objetivo.

¹⁸⁸ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores y en la información aportada por agencias y anunciantes.

Por su grado de sofisticación¹⁸⁹, los DSPs son herramientas comúnmente utilizadas por los principales anunciantes y agencias. Como muestra la Tabla 7, se trata igualmente de un sector fuertemente concentrado, donde Google absorbe más del 60% de los ingresos, aunque su peso puede haber descendido ligeramente en los últimos 3 años. Estas cifras son análogas (algo superiores) a las obtenidas para otros países como Reino Unido (CMA, 2020, págs. 267-268).

Tabla 7. Distribución estimada del peso de los ingresos de los distintos DSPs (2019)

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA INGRESOS DSPs (2019)		
Grupo empresarial	Cuotas de mercado	Evolución estimada 2017-2019
Google (DV360)	> 60%	Ligero descenso
The Trade Desk	< 20%	
Amazon	< 20%	
Adobe	< 10%	
Xandr-AppNexus	< 5%	
MediaMath	< 5%	
Verizon	< 5%	
TapTap (Sonata)	< 5%	
Otros	< 5%	

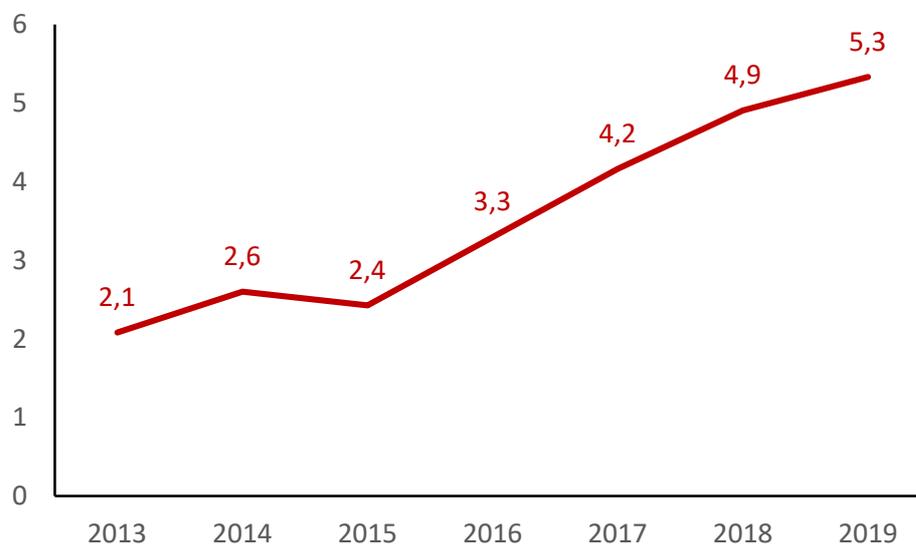
Fuente: elaboración propia¹⁹⁰.

Pese a la concentración, el número de DSPs utilizados por las agencias en España está aumentando y se sitúa actualmente, en promedio, en torno a 5, como muestra el Gráfico 24. Los anunciantes en España, en cambio, suelen optar normalmente por un único DSP, especialmente si lo contratan directamente, en línea con lo que señalan otros estudios (ACCC, 2021, págs. 43-44). En el marco de los requerimientos de información, algunas agencias han señalado a la CNMC que es cada vez más frecuente que los anunciantes contraten el DSP por su cuenta para poder acceder directamente a los datos del mismo y tener un manejo más directo (quedando la agencia para la compra de espacio a través de redes o de acuerdos directos con editores). El uso del DSP de Google (DV360, Display & Video 360) es en ambos casos (agencias y anunciantes) generalizado.

¹⁸⁹ En cuanto a conexión a múltiples soportes en tiempo real, capacidad para el perfilado de la audiencia, obtención de información sobre el rendimiento de la campaña, etc.

¹⁹⁰ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores.

Gráfico 24. Número de DSPs utilizados en promedio por las agencias



Fuente: Elaboración propia¹⁹¹.

Se pueden considerar también otras herramientas de compra al alcance de anunciantes y agencias (AdIC, 2018, pág. 25; CMA, 2020, pág. M46), que ofrecen una solución de punto a punto (*end to end*) y pueden conectarse con el espacio de los editores (presentando ofertas en su servidor a través de sistemas de *header bidding* u *open bidding*). Estas incluyen Google Ads (una herramienta que permite la compra de espacio de *display*, además de en el inventario propio de Google, en una red de espacios ajenos conectados a la Google Display Network¹⁹²), Facebook Audience Network (FAN, una herramienta que permite la compra de espacio de *display*, además de en el inventario propio de Facebook, en una red de espacios ajenos a Facebook, generalmente espacio de editores en aplicaciones móviles) y Criteo (un especialista en *retargeting*, aunque no es un DSP).

La Tabla 8 muestra que el peso de Google se mantiene por encima del 60% y, en este caso, en ligero aumento, demostrando la pujanza de Google Ads como herramienta de compra (especialmente atractiva para pequeños anunciantes). Estas cifras, de nuevo, son

¹⁹¹ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores.

¹⁹² La Google Display Network es una red de espacios de terceros que se conectan a las herramientas de venta de Google para editores de tal manera que los anunciantes o agencias que utilicen Google Ads pueden también pujar por comprar espacio en estas propiedades de terceros.

análogas¹⁹³ a las obtenidas para otros países como Reino Unido (CMA, 2020, págs. 267-268) o Australia (ACCC, 2021, pág. 100).

Tabla 8. Distribución estimada del peso en ingresos de DSPs y herramientas de compra

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA INGRESOS EN DSPs Y HERRAMIENTAS DE COMPRA (2019)		
Grupo empresarial	Cuotas de mercado	Evolución estimada 2017-2019
Google Ads y DV360	> 60%	Ligero aumento
Criteo	< 20%	
Facebook (FAN)	< 10%	
The Trade Desk	< 10%	
Amazon	< 10%	
Adobe	< 5%	
Xandr-AppNexus	< 5%	
MediaMath	< 5%	
Verizon	< 5%	
TapTap (Sonata)	< 5%	
Otros	< 5%	

Fuente: elaboración propia¹⁹⁴.

No obstante, FAN o Criteo son también considerados (por su funcionamiento) como herramientas de venta por los editores, por lo que vamos a analizar a continuación estos instrumentos que permiten la monetización de espacio de editores.

4.3.c. SSPs y otras herramientas de venta para editores

Para la monetización de su inventario, los SSPs (que integran, en general, las labores de *Exchange* para conectarse directamente a los DSP) son la opción más flexible para los editores de tamaño mediano-grande en cuanto a su sofisticación e interconexión con la demanda en tiempo real.

En los denominados SSPs generalistas (que no están especializados en un formato determinado), la Tabla 9 muestra que el SSP/*Exchange* de Google (AdX) tiene un peso preponderante por encima del 70% de los ingresos, aunque se estima un ligero descenso

¹⁹³ En las estimaciones para Reino Unido y Australia no se incluye a Facebook Audience Network en esta especificación.

¹⁹⁴ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores.

de dicho peso relativo en los últimos años. Estas cifras son análogas (algo superiores) a las obtenidas para otros países¹⁹⁵ como Reino Unido (CMA, 2020, págs. 266-267) o Australia (ACCC, 2021, págs. 97-98).

Tabla 9. Distribución estimada del peso en los ingresos de los SSPs generalistas¹⁹⁶

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA INGRESOS DE LOS SSPs GENERALISTAS (2019)		
Grupo empresarial	Cuotas de mercado	Evolución estimada 2017-2019
Google (AdX)	> 70%	Ligero descenso
Xandr-AppNexus	< 10%	
Magnite-Rubicon	< 10%	
Smart AdServer	< 10%	
Rich Audience	< 10%	
Verizon	< 10%	
Index Exchange	< 5%	
Freewheel	< 5%	
OpenX	< 5%	
Otros	< 5%	

Fuente: elaboración propia¹⁹⁷.

A los SSPs generalistas se pueden añadir los SSPs que están especializados en un formato determinado, como el vídeo¹⁹⁸ (Teads, SpotX, Adman). Algunos editores los consideran como SSPs y otros como *ad networks*. También consideramos en este ámbito otros agentes tradicionalmente catalogados como *ad networks* (como Seedtag, SunMedia o Smartclip) pero que tienen un modelo híbrido, pudiendo hacer venta programática como SSP o venta directa, aunque a estos efectos solo tenemos en cuenta sus ingresos por venta programática. La Tabla 10 muestra que Google mantiene un peso por encima del

¹⁹⁵ En estos países se obtienen pesos de alrededor del 50-60%.

¹⁹⁶ Múltiples editores han incluido a Amazon como SSP en sus respuestas a la CNMC, aunque Amazon no es un SSP en sentido estricto, sino que presta servicios de *header bidding*. En cualquier caso, su inclusión no desvirtuaría los pesos estimados incluidos en la Tabla.

¹⁹⁷ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores y en la información aportada por editores.

¹⁹⁸ Por ejemplo, el denominado vídeo *outstream*, que son anuncios en formato vídeo que se pueden cargar aunque el contenido no sea de vídeo (a diferencia del vídeo *instream*, que son anuncios de vídeo en contenido de vídeo).

50% de los ingresos, aunque se estima igualmente ese ligero descenso de peso relativo en los últimos años.

Tabla 10. Distribución estimada del peso en los ingresos de todos los SSPs

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA INGRESOS DE TODOS LOS SSPs (2019)		
Grupo empresarial	Cuotas de mercado	Evolución estimada 2017-2019
Google (AdX)	> 50%	Ligero descenso
Teads	< 10%	
Xandr-AppNexus	< 10%	
Magnite-Rubicon	< 10%	
Smart AdServer	< 10%	
Rich Audience	< 10%	
Verizon	< 10%	
SpotX	< 10%	
SunMedia	< 10%	
Adman	< 10%	
Smartclip	< 5%	
Seedtag	< 5%	
Index Exchange	< 5%	
Freewheel	< 5%	
OpenX	< 5%	
Otros	< 5%	

Fuente: elaboración propia¹⁹⁹.

Aparte de los SSPs, otra opción de venta para los editores son las redes (*ad networks*), a las que se puede reservar un tipo de inventario o que pueden hacer venta directa aunque no compren inventario en firme (cobrando una comisión de intermediación). Los formatos de publicidad nativa, donde destacan Taboola y Outbrain (que compró otro especialista en este formato, Ligatus), también operan como *networks*. Otras herramientas, como la Facebook Audience Network (FAN, utilizado por editores para monetizar sus aplicaciones móviles) o Criteo (especializado en *retargeting*), también operan en general como *networks* (aunque algunos editores las cataloguen como SSPs).

¹⁹⁹ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores y en la información aportada por editores.

Por otro lado, hay *ad networks* más orientadas a monetizar inventario de menor demanda, ya sea de grandes editores (como inventario hacia otras áreas geográficas, destacando HEX²⁰⁰) o de pequeños, destacando Google AdSense (para páginas web de pequeña audiencia, como blogs o contenido de nicho) y Google AdMob (para aplicaciones móviles).

La Tabla 11 añade a los SSPs estas otras herramientas de venta. Aparte, en aquellos agentes con un modelo híbrido (Seedtag, SunMedia o Smartclip, para los que la Tabla 10 solo consideraba la venta programática), la Tabla 11 considera el total de sus ingresos (no solo por venta programática como SSP, sino también incluyendo su venta directa).

La Tabla 11 muestra que Google, con sus tres herramientas de venta de espacio para editores (AdX, AdSense y AdMob), mantiene un peso por encima del 50%, aunque también parece que en ligero descenso, en cifras muy similares a las estimadas en otros países como Reino Unido (CMA, 2020, págs. 268-269) o Australia (ACCC, 2021, págs. 107-108).

²⁰⁰ Hispanic Exchange (HEX) está especializada en monetizar el inventario hacia ciertas áreas geográficas como América. Aunque el criterio ideal para caracterizar el mercado es incluir solo los anuncios que impactan a usuarios españoles, el hecho de que no todos los agentes desliguen este dato ha llevado a incluirlos, aunque las cifras no son muy relevantes y no desvirtúan las conclusiones.

Tabla 11. Distribución estimada del peso en los ingresos de SSPs y ad networks

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA INGRESOS DE SSPs Y AD NETWORKS (2019)		
Grupo empresarial	Cuotas de mercado	Evolución estimada 2017-2019
Google AdX, AdSense, AdMob	> 50%	Ligero descenso
Criteo	< 10%	
SunMedia	< 10%	
Smartclip	< 10%	
Facebook (FAN)	< 10%	
Teads	< 10%	
Taboola	< 10%	
Xandr-AppNexus	< 5%	
Magnite-Rubicon	< 5%	
Smart AdServer	< 5%	
Outbrain-Ligatus	< 5%	
Seedtag	< 5%	
Rich Audience	< 5%	
Seedtag	< 5%	
Verizon	< 5%	
SpotX	< 5%	
Adman	< 5%	
Antevenio	< 5%	
HEX	< 5%	
Index Exchange	< 5%	
Freewheel	< 5%	
OpenX	< 5%	
Otros	< 5%	

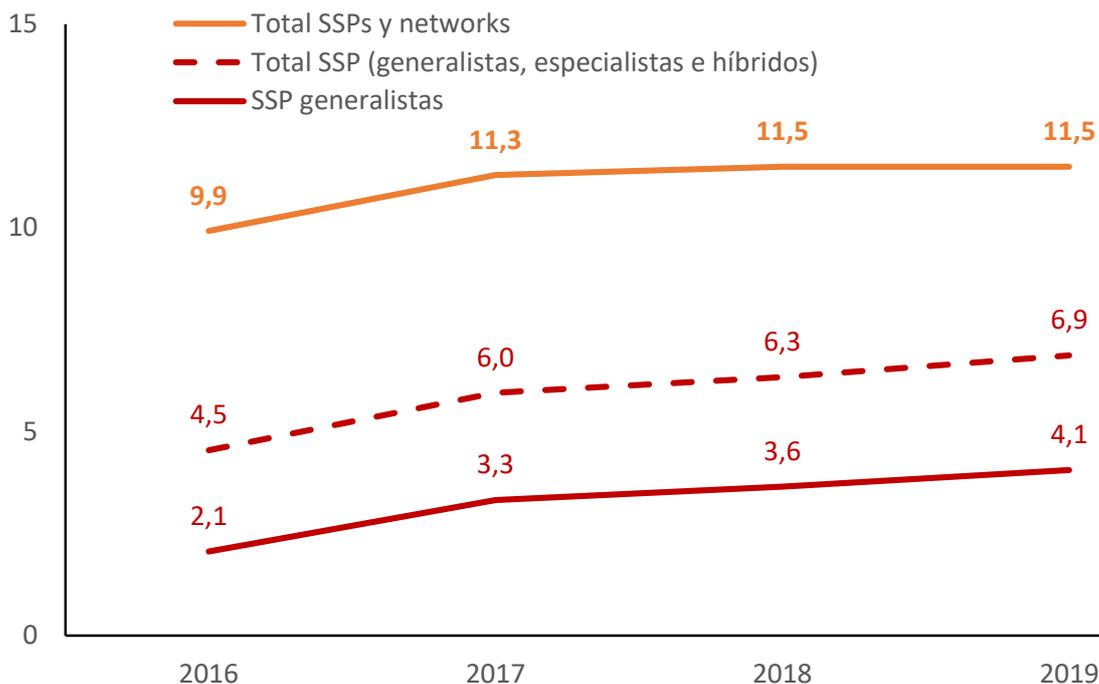
Fuente: elaboración propia²⁰¹.

Como muestra el Gráfico 25, entre los editores que utilizan la vía programática (de tamaño mediano-grande), el número de herramientas utilizadas está en aumento. Por ejemplo, se

²⁰¹ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores y en la información aportada por editores.

utilizan en promedio casi 7 SSPs de los cuales 4 son generalistas²⁰² (las cifras tienden a ser mayores para los editores de tamaño grande).

Gráfico 25. Número medio de herramientas de venta en editores de talla mediana-grande



Fuente: Elaboración propia²⁰³.

Finalmente, la última vía que tendrían los editores para la venta sería la negociación directa con anunciantes y agencias con las tradicionales órdenes de inserción. No obstante, esa vía está perdiendo peso relativo. Con los datos de la CNMC, se estima que la venta programática pura²⁰⁴ en SSPs/*Exchanges* supone alrededor del 35% del *open display* y creciendo en peso relativo. Las tradicionales órdenes de inserción significarían también más de un 30% del *open display* pero cayendo en peso relativo. El resto (también con un peso relativo superior al 30%) correspondería con la venta en modelos de *network*

²⁰² Véase también la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 273), donde se señala un número de alrededor de 10 SSPs por editor en Francia.

²⁰³ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores.

²⁰⁴ Véase sección 3.3.c.

donde persisten modelos de compraventa directa (similares a las tradicionales órdenes de inserción) aunque los modelos más relevantes sí tienen una importante “capa programática” basada en datos.

En cualquier caso, incluso en los modelos de compraventa directa, aunque no se necesiten intermediarios (como SSPs o *networks*), sí se siguen necesitando a los servidores, que analizamos a continuación.

4.3.d. Los servidores para editores

Los editores necesitan servidores para gestionar su inventario, ordenar las ofertas recibidas y conectar con el servidor del anunciante para asegurar que se proyecta el anuncio²⁰⁵. Por ello, los editores necesitan servidores para la mayor parte de su inventario²⁰⁶.

Hay ciertos formatos, como los de publicidad nativa, que pueden funcionar en formato red e integran la labor de servidor. Otras redes de carácter generalista (como SunMedia, Smartclip o Seedtag) pueden integrar el servicio de servidor, pero lo contratarán a las empresas especializadas que detallaremos a continuación.

Como muestra la Tabla 12 se trata de un sector extremadamente concentrado, donde Google absorbe más del 70% de los ingresos. Estas cifras son análogas²⁰⁷ a las obtenidas para otros países como Reino Unido (CMA, 2020, págs. 266-267) o Australia (ACCC, 2021, págs. 97-98).

²⁰⁵ Los servidores presentan además otras funcionalidades, como la medición y el suministro de datos sobre la interacción con los anuncios.

²⁰⁶ Salvo campañas muy concretas, negociadas muy *ad hoc*, o publicidad nativa y contenido promocionado (*branded content*).

²⁰⁷ En el caso de España, se han obtenido cifras algo inferiores a las de Reino Unido y Australia, pero en estos países se ha estimado el peso en las “impresiones” (número de apariciones de anuncios) y no en los ingresos. Véase en este sentido la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 321), que obtiene una cuota del 60%-70% en valor de mercado.

Tabla 12. Distribución estimada del peso de los ingresos de servidores para editores

DISTRIBUCIÓN ESTIMADA INGRESOS SERVIDORES PARA EDITORES (2019)		
Grupo empresarial	Cuotas de mercado	Evolución estimada 2017-2019
Google	> 70%	Ligero aumento
Smart AdServer	< 20%	
Freewheel	< 10%	
Xandr-Appnexus	< 5%	
Otros	< 5%	

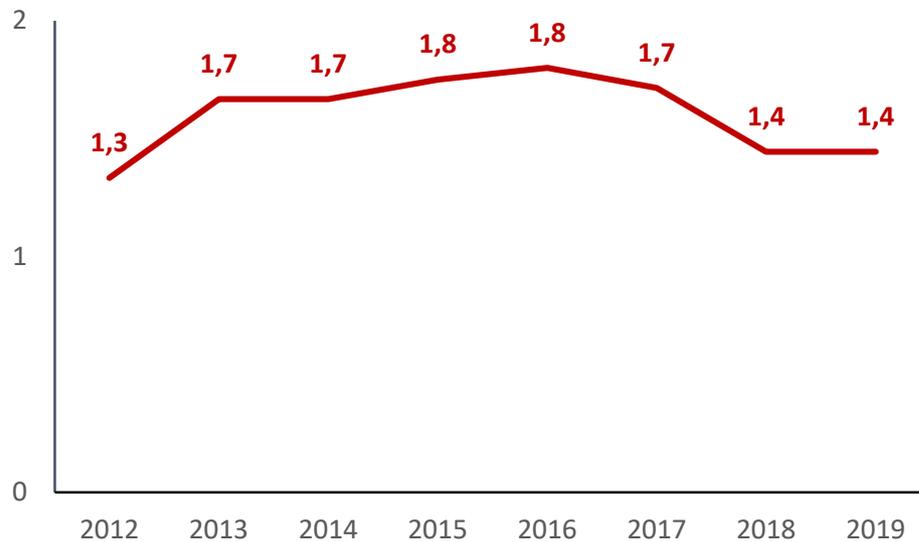
Fuente: elaboración propia²⁰⁸.

Como muestra el Gráfico 26, entre los editores que utilizan servidor (de tamaño mediano-grande), el número de herramientas utilizadas está en ligero descenso, con una media de 1,4. Es decir, la práctica más habitual entre los editores en España es elegir un único servidor, en línea con lo que señalan otros estudios (ACCC, 2021, págs. 45-46) y análisis internacionales²⁰⁹. El cambio de proveedor no es frecuente y, cuando se ha producido recientemente, ha sido hacia Google.

²⁰⁸ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores y en la información aportada por editores.

²⁰⁹ Véase la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 45-47 ; 273).

Gráfico 26. Número medio de servidores contratados en editores de talla mediana-grande



Fuente: Elaboración propia²¹⁰.

En conclusión, los distintos servicios de intermediación en el *open display* presentan un grado de concentración notable. Vamos a valorar a continuación en qué medida esto puede repercutir en un coste de intermediación elevado.

4.3.e. El coste de la intermediación en el *open display*

Con estimaciones agregadas a partir de los datos obtenidos para la caracterización del mercado, se pueden estimar los siguientes costes promedios para los servicios de intermediación:

- El coste del servidor para anunciantes puede estar por debajo del 3% del importe invertido. Se estima que este servicio se está abaratando relativamente (podía rondar o superar el 4% hace 3 años).
- El coste del servidor para editores puede estar por debajo del 2% del importe gestionado. Se estima que este servicio se está abaratando relativamente (podía rondar o superar el 3% hace 5 años).

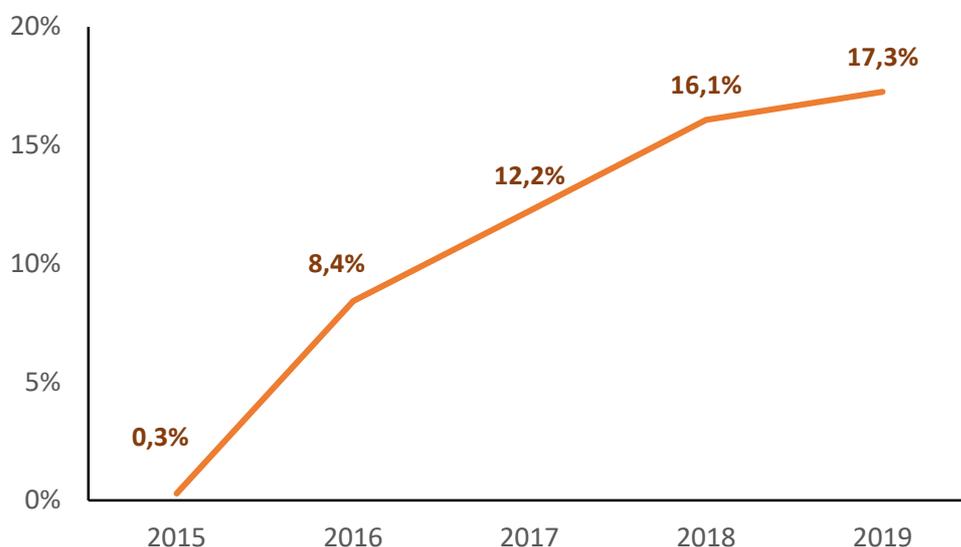
²¹⁰ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores.

- El coste del DSP puede estar en el entorno del 15% del importe invertido. Los DSPs prestan servicios muy variados en función de las preferencias de agencias y anunciantes, lo que genera una horquilla amplia en las comisiones aplicadas.
- El coste de las herramientas de venta depende del tipo:
 - Los instrumentos que funcionan con un esquema de tipo red (*ad networks*) ahorran un mayor esfuerzo de venta al editor y su remuneración puede estar entre un 20% y un 40%²¹¹ del importe a recibir por el editor.
 - Los SSPs suele tener una tarifa²¹² en función si se gestionan acuerdos (*deals*) o mercados cerrados (*private marketplaces*, PMPs) o subastas abiertas (*open auctions*). En términos agregados, se estima que el coste del servicio de los SSP está en el entorno del 13%-15% del importe a recibir por el editor y puede haber subido en los últimos 3 años. En principio, esta tarifa debería abarataarse a medida que se desarrolle y se profundice el mercado de la publicidad programática. Sin embargo, pese al aumento de peso de la publicidad programática (véase el final de la sección 4.3.c), la comisión no se ha abaratado relativamente. Al mismo tiempo, este coste neto de los SSPs también debería en teoría reducirse a medida que aumente el peso de acuerdos cerrados (*deals*) y mercados cerrados (PMPs) en relación a las subastas abiertas. Sin embargo, pese al aumento de acuerdos y PMPs (que suponen casi un 20% de la venta programática de editores de tamaño mediano y grande, como muestra el Gráfico 27), la comisión tampoco se ha abaratado relativamente.

²¹¹ Por ejemplo, Google publica su esquema de remuneración del 32% en AdSense. Véase <https://support.google.com/adsense/answer/180195?hl=en>

²¹² Véase la sección 3.3.c. Este rango se debe a que las subastas abiertas ahorran un mayor trabajo al editor, lo que justifica una mayor remuneración para la plataforma SSP/ *Exchange*. Mientras que los PMPs y, especialmente, los *deals* siguen requiriendo un cierto esfuerzo de ventas y gestión (con lo que la remuneración para la plataforma SSP/ *exchange* es menor)

Gráfico 27. Deals y PMP (% de la venta programática de editores medianos y grandes)



Fuente: Elaboración propia²¹³.

Por tanto, existe una brecha de alrededor del 30%-35% entre lo pagado por un anunciante y lo recibido por un editor²¹⁴. Esa brecha puede ser mayor si se opta por el modelo de compraventa a través de redes (porque, en ocasiones, estas, además, se conectan a los *exchanges*), con lo que el coste neto puede ser mayor para pequeños anunciantes y editores (que usan relativamente más el modelo de redes que la vía programática de DSP y SSP). Además, los pequeños editores suelen recurrir, en ocasiones, a grandes editores para comercializar su oferta, lo que supone también una comisión adicional.

El nivel de esta brecha no es un problema *per se*. Los intermediarios tecnológicos también realizan una labor de valor añadido que precisa remuneración²¹⁵. Lo problemático sería que esta remuneración señalizara problemas de competencia en el mercado. Por ello, vamos a analizar cuestiones específicas de competencia que pueda suscitar el sector de la publicidad *online* en el siguiente apartado.

²¹³ Estimaciones basadas en la información suministrada por los operadores.

²¹⁴ Sin tener en cuenta la remuneración de la agencia u otros agentes (como herramientas de análisis de datos, verificación...).

²¹⁵ Véase sección 3.4.b.

5. Cuestiones específicas de competencia en publicidad *online*

En este apartado se desarrollan ideas sobre posibles problemas de competencia que pueden suscitarse en el sector de la publicidad *online*. Para ello, se han utilizado las distintas fuentes al alcance de la CNMC²¹⁶, complementando la información aportada por los operadores (en requerimientos de información, reuniones y consulta pública) con el análisis de otras instituciones y expertos.

Se ha optado por dividir estos posibles problemas de competencia en dos grupos. Por un lado, rasgos estructurales que pueden considerarse en cierta medida inherentes al sector. Por otro lado, posibles riesgos concretos para la publicidad *online* en relación a la competencia entre sus operadores.

5.1. Rasgos estructurales que afectan a la competencia

5.1.a. Dinámicas complejas de competencia e integración de servicios

A lo largo del informe ya hemos apuntado las complejas dinámicas de funcionamiento de este sector, que pueden afectar a la competencia por distintas vías.

En primer lugar, se trata de un **mercado de múltiples caras** donde plataformas y editores (explotando externalidades de red indirectas) conectan a anunciantes y audiencias, con demandas interdependientes. Esto lleva a que la posición en un lado (por ejemplo, en lo que se refiere a captación de audiencias y en las condiciones que se aplica a estas en relación a carga publicitaria o acumulación de datos) no se pueda desligar fácilmente del otro lado (por ejemplo, el peso en el gasto de los anunciantes y el precio que se les carga). En general, un operador que desee ser competitivo tendrá que serlo en ambos lados.

De cara a la **captación de audiencias**, las variables de competencia pueden tener que ver con la calidad del contenido del editor en relación a la **carga de publicidad y los datos**, aspectos estos últimos que pueden resultar difíciles de valorar por parte del consumidor a la hora de tomar decisiones óptimas. Las estrategias envolventes de ecosistema y la conexión de la publicidad con numerosos servicios adyacentes aumentan el tiempo que pasan los consumidores en ciertas plataformas. Esto les puede hacer más reacios (*sticky*) a cambiarse, especialmente si tenemos en cuenta otros sesgos conductuales del consumidor, como su preferencia por opciones por defecto (*defaults*) o

²¹⁶ Véase sección la sección 1. Introducción.

la valoración de incentivos a corto plazo mediante la integración de servicios (Crémer, de Montjoye, & Schweitzer, 2019).

De cara a los **anunciantes (y las agencias)**, en la publicidad *online* conviven **modelos de negocio muy distintos**. Por un lado, la mayoría de plataformas de audiencia global comercializan su propio espacio²¹⁷. Por otro lado, el resto de editores recurren a intermediarios para la venta de su inventario en el denominado *open display*. Esto dificultará la comparación de “precios” y otras condiciones, dado el distinto grado de intermediación y fragmentación de la cadena de valor. La cuestión se complica aún más si tenemos en cuenta que en dicha intermediación participan algunas plataformas relevantes como editoras por sus audiencias globales, destacando especialmente Google, seguido de lejos por Amazon y Facebook (como muestra el Gráfico 28). Sus DSPs o herramientas de compra combinan el acceso exclusivo a su atractivo inventario propio con la oportunidad de acceder a espacio de terceros. Es decir, pueden combinar inventarios que están en el mismo eslabón “horizontal” de la cadena (soporte final), aunque con un impacto “vertical” sobre la distribución de fondos a lo largo de la cadena de valor:

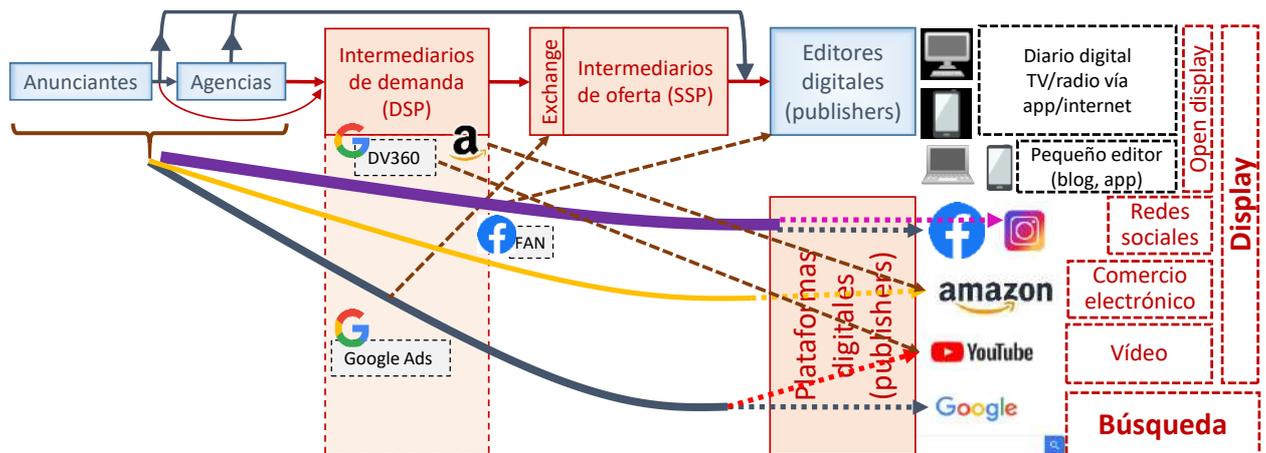
- El caso de Google es especialmente llamativo. Su plataforma Google Ads combina de manera única en el mercado el acceso a inventario de búsqueda²¹⁸ (propio) y de *display*. Y, dentro del *display*, combina acceso a inventario propio de Youtube (muy relevante en vídeo) y a inventario de terceros conectados a la Google Display Network (GDN). Podría considerarse un DSP (CMA, 2020, pág. 266) o una red (*Ad network*, pero por el lado de la demanda) para pequeños anunciantes, aunque también lo utilicen agencias y anunciantes mayores (por ejemplo, por ser precisamente la única puerta de acceso al inventario de búsqueda). A Google Ads se añade el “DSP” puro de Google DV 360 orientado a agencias y grandes anunciantes, que combina, con flexibilidad en tiempo real, el acceso para el segmento de *display* de inventario propio de Youtube y de terceros (conectándose a múltiples *Exchanges/SSPs*, no solo en Google AdX).
- Facebook tendría un manejo similar al componente de *display* de Google Ads al combinar el acceso a inventario propio (Facebook) con el espacio de terceros adheridos a la Facebook Audience Network (aunque esta se centra en inventario móvil y no tiene tanta capilaridad como la Google Display Network).

²¹⁷ Algunas plataformas de tamaño más mediano, como Verizon (Yahoo), sí venden su inventario vía intermediarios ajenos (CMA, 2020, pág. C57).

²¹⁸ También incluye acceso a GMail.

- Amazon, con su DSP, tendría una dinámica similar a Google DV 360, al ofrecer esa flexibilidad en tiempo real para acceso al inventario propio de Amazon o inventario de terceros accesible en *Exchanges*/SSPs.

Gráfico 28. Participación de plataformas en la intermediación



Fuente: Elaboración propia.

La toma de decisiones de los agentes (tanto de **anunciantes/agencias** como de **editores**) también es compleja por otras especificidades en el sector de la intermediación en la compraventa de publicidad. La presencia de modelos híbridos en lo que respecta a su mayor o menor **integración “vertical” de servicios** dificulta la comparación de las condiciones de proveedores de servicios:

- Algunas plataformas, siendo la más preponderante Google, pero también alguna otra como Xandr (CMA, 2020, pág. M45;M56), tienen presencia tanto como DSP como SSP.
- Los SSPs presentan un grado de integración creciente con los *exchanges*²¹⁹, aunque esto no es así para todos los agentes (existiendo SSPs que aún precisan de un intermediario para conectarse a la demanda del otro lado del mercado procedente de los DSPs). Esto complica no solo la asignación de fondos entre las distintas actividades (para los actores que integran SSP/exchange), sino también las reflexiones relativas sobre la competencia actual o potencial.

²¹⁹ Véase sección 3.2.

- Las *ad networks* (una alternativa a los SSPs para la venta de inventario²²⁰) pueden conectarse tanto a los *exchanges* como negociar directamente con agencias/anunciantes.
- Existe también cierta integración de servicios en otros ámbitos. Por ejemplo, es habitual que los DSPs integren servicios de servidor para anunciantes (AAS), de DMP o de verificación y atribución de audiencias. En los SSPs (CMA, 2020, págs. M56-M67) también se pueden incluir servicios de DMP, pero destaca especialmente la integración con los servidores para editores (PAS, como en el caso de Google) y con soluciones intermedias (como en el caso de Google o Index Exchange, que permiten que el servidor “ordene” las ofertas procedentes de los SSPs con sistemas de *open bidding* o *header bidding*).

Finalmente, la propia **complejidad** (por volumen de operaciones, esquemas de remuneración y facturación, diferenciación de las transacciones²²¹...) y **opacidad de la publicidad programática** dificulta la comparación de “precios” y otras condiciones.

Todas estas cuestiones generan **complejas dinámicas de competencia** y, en particular, una tendencia hacia la **combinación de servicios** que favorece a los operadores con un cierto grado de integración a lo largo de la cadena de valor. Es por ello que, en el marco de sus requerimientos de información, la CNMC ha preguntado a los operadores por cómo valoran la integración de servicios²²².

Por el **lado de la demanda** se extraen las siguientes conclusiones

- Alrededor del 75%-80% de anunciantes y agencias consultadas valoran positivamente, a la hora de contratar, que el DSP o la herramienta de compra integre acceso a inventario propio (algo que solo hacen el DSP de Google DV 360, el DSP de Amazon y la Facebook Audience Network) o incluso que integre acceso a inventario de búsqueda y de *display* (algo que solo hace Google Ads). El 60% de intermediarios y

²²⁰ Véase sección 3.2.

²²¹ Por ejemplo, los DSPs cobran un importe por transacción aparte de un porcentaje por volumen de gasto, pero ambos pueden variar por servicios que puedan aportar al cliente (garantías, gestión, estrategia...). Por su parte, los SSP cobran un porcentaje según el tipo de transacción sea en subasta abierta o en mercado/acuerdos cerrados (véase sección 3.3.c).

²²² El impacto de algunas de estas cuestiones (como la relevancia del inventario propio, la combinación de servicios o la integración vertical) en términos de competencia se analiza con más profundidad posteriormente al describir conductas específicas (véase sección 5.2).

plataformas consultadas comparten este diagnóstico de la relevancia del inventario propio.

- Alrededor del 85% de anunciantes y agencias consultadas estiman que es relevante, de cara a la contratación, que el DSP integre servicios de analítica de datos (DMP), opinión compartida por 2 de cada 3 intermediarios/plataformas.
- Más del 90% de anunciantes y agencias consultadas estiman que es relevante que el DSP esté conectado con su propio SSP, opinión compartida por 2 de cada 3 intermediarios/plataformas. En este sentido, aspectos como la mejor interoperabilidad (en términos de *cookie matching* o latencia) juegan un papel importante.
- Otros aspectos resultan menos relevantes, como la integración entre DSP y servidor para anunciantes (aspecto señalado por menos del 50% de anunciantes/agencias y por el 20% de intermediarios/plataformas) o la posibilidad de que el servidor para anunciantes esté presente también en el otro lado del mercado como servidor para editores (aspecto señalado por 1 de cada 4 anunciantes/agencias y por el 40% de los intermediarios/plataformas).

Por el **lado de la oferta** se extraen las siguientes conclusiones

- Más del 60% de editores consultados estiman que es relevante, a la hora de contratar, que el SSP integre servicios de analítica de datos, opinión compartida por más de la mitad de los intermediarios/plataformas.
- Casi el 90% de editores consultados consideran que es relevante la integración entre SSP y servidor para editores, opinión compartida por 2 de cada 3 intermediarios/plataformas. En este sentido, se enfatizan aspectos de menor latencia, mayor rendimiento (por la mayor integración entre venta directa y programática), mejor suministro de información y sencillez operativa.
- La práctica totalidad de los editores consideran un factor clave que el SSP esté conectado a su propio DSP (como hemos comentado anteriormente, en una opinión compartida también por la mayoría de intermediarios/plataformas y anunciantes/agencias). De nuevo, se enfatizan aspectos como la mejor interoperabilidad (en términos de *cookie matching* o latencia) en el acceso a fuentes de demanda que puedan ser relevantes.
- Los editores sí valoran de manera mayoritaria (casi un 90% de los consultados) la posibilidad de que el servidor para editores esté presente también en el otro lado del mercado como servidor para anunciantes (pese a que este aspecto, como hemos señalado, solo es considerado relevante por 1 de cada 4 anunciantes/agencias y por

el 40% de los intermediarios/plataformas). Los editores señalan que esta cuestión reduce las discrepancias en la medición de las campañas (aspecto importante para la remuneración) y facilita la operativa.

La Tabla 13 resume la información anterior sobre cómo los distintos grupos de agentes valoran la relevancia relativa de la integración de los diferentes servicios.

Tabla 13. Valoración de los agentes de la relevancia de la integración de servicios

% DE LOS AGENTES CONSULTADOS QUE CONSIDERAN RELEVANTE LA INTEGRACIÓN DE SERVICIOS			
Servicios integrados	Agencias y anunciantes	Plataformas e intermediarios	Editores
DSP e inventario propio	~ 75%	~ 60%	n.a.
DSP y DMP	~ 85%	~ 67%	n.a.
DSP y SSP	~ 90%	~ 67%	> 90%
DSP y AAS	~ 40%	~ 20%	n.a.
AAS y PAS	~ 25%	~ 40%	~ 90%
SSP y DMP	n.a.	~ 50%	~ 60%
SSP y PAS	n.a.	~ 67%	~ 90%

Fuente: elaboración propia²²³.

Esta tendencia hacia la integración puede también estar alimentada por otras dinámicas que llevan a la concentración, cuestión que examinamos a continuación.

5.1.b. Tendencia a la concentración

El sector de la publicidad *online* presenta una notable tendencia hacia la concentración²²⁴. Con las estimaciones obtenidas para España, dos operadores como Google y Facebook pueden superar el 70% del mercado, estimaciones que resultan análogas (algo inferiores) a las de otros países como Reino Unido²²⁵ (CMA, 2020, pág. 9).

Más allá de la concentración global de mercado, deben considerarse los pesos en distintos segmentos²²⁶, diferenciando la labor de las plataformas como editoras de su labor de intermediación.

²²³ Datos basados en la información suministrada por los agentes en el marco de los requerimientos de información.

²²⁴ Véase el apartado 4 para una explicación más detallada de las cifras en España.

²²⁵ En Reino Unido se estima un peso de Google y Facebook de alrededor de un 80%.

²²⁶ Como se ha comentado anteriormente, en este estudio no se realiza como tal un análisis de definición de mercado relevante (tarea que requeriría una investigación específica de competencia que analizara

La **publicidad de búsqueda** es un sector muy concentrado, donde la principal plataforma (Google) supone más del 90% del mercado en España, muy en línea con otros países²²⁷.

La **publicidad en display** está relativamente menos concentrada, aunque igualmente hay operadores preponderantes. Por ejemplo, en España, Facebook (incluyendo Instagram) puede suponer más del 40% de los ingresos por publicidad de *display*²²⁸. Y en ciertos formatos²²⁹, como las redes sociales, su peso es mayor, por encima del 70%²³⁰.

La concentración es igualmente relevante en la labor de **intermediación en el open display**. En España, Google tiene una cuota en los ingresos mayor del 70% como servidor para anunciantes, mayor del 60% entre los DSPs y herramientas de compra, mayor del 50% en herramientas de venta como *ad Networks* y SSPs (mayor del 70% entre los SSPs generalistas) y mayor del 70% como servidor para editores. Son cifras similares a las obtenidas en Reino Unido (CMA, 2020, pág. 266) o Australia (ACCC, 2021, pág. 12).

Esta tendencia a la concentración de mercado puede deberse a dos factores: barreras a la entrada o costes de cambio (*switching costs*).

el caso en cuestión), sino simplemente una agrupación por segmentos y subsegmentos que resulte intuitiva e ilustrativa para entender el sector de la publicidad *online* en su conjunto y en sus distintos componentes.

²²⁷ Por ejemplo, para Reino Unido (CMA, 2020, pág. 224), Australia (ACCC, 2020, pág. 8) y Francia (*Décision de l'Autorité de Concurrence n°19-D-26 du 19 décembre 2019* sobre Google Ads, ¶ 312 ; 321) también se obtienen pesos superiores al 90%, apuntándose un porcentaje orientativo en torno al 85% en EE.UU. (véase el caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. contra Google, ¶ 96).

²²⁸ En Reino Unido Facebook supone un 35%-40% e Instagram un 10%-15% (CMA, 2020, págs. 245-246), con lo que Facebook podría superar el 50% del *display*. En Australia, se estima un peso de Facebook del 51% del *display* (ACCC, 2019, p. 9).

²²⁹ En el formato vídeo, en Reino Unido se estima que Facebook (incluyendo Instagram) supone un 50%-60% de los ingresos de publicidad de vídeo mientras Youtube sube al 15%-20% (CMA, 2020, págs. 246-247). En Estados Unidos, la cuota de Youtube puede ser mayor y llegar al 43% (véase el caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. contra Google, ¶ 240), con una cuota que puede ser mayor en el formato *in-stream* (anuncios de vídeo dentro de un propio contenido de vídeo, a diferencia del *out-stream*, anuncios de vídeo en un contenido no de vídeo).

²³⁰ En Reino Unido, el peso de Facebook (Facebook e Instagram) en la publicidad en redes sociales puede ser superior al 70%, porque Facebook ya supone un 50%-60% de todo el *display* mientras Youtube supone un 5%-10% y el resto de plataformas otro 5%-10% (donde estarían algunas redes sociales como LinkedIn, Pinterest, Snapchat, TikTok y Twitter, pero también Amazon que no tiene la consideración de red social).

En primer lugar, en relación a las **barreras de entrada**, estas pueden ser inherentes (o endógenas) a las características económicas del sector²³¹. En los mercados digitales, son habituales las economías de escala²³², de alcance²³³, de aprendizaje²³⁴ y de red²³⁵, que generan eficiencias, pero también tendencias de concentración en unos pocos grandes agentes (Crémer, de Montjoye, & Schweitzer, 2019). En publicidad *online* estas tendencias pueden ser aún más acusadas:

- Las **economías de escala** (tanto en la provisión de contenido como en la intermediación) son relevantes en los formatos de publicidad *online* (AdIC, 2018, pág. 89; ACCC, 2019, p. 8; Evans, 2019) porque los costes variables/marginales de incrementar la provisión del servicio son muy bajos y no se enfrentan a las limitaciones físicas de los medios tradicionales²³⁶.

²³¹ En ocasiones, las conductas de los operadores pueden pretender generar artificialmente barreras a la entrada, en cuyo caso cabe un análisis de competencia (como realizaremos más adelante).

²³² También llamadas economías de escala estáticas (*scale economies*), reflejando que a mayor producción, menor coste medio (debido a los reducidos costes variables y marginales de aumentar la producción en servicios digitales).

²³³ Al combinar servicios, el coste medio se reduce (*scope economies*). Esto puede ser debido a *inputs* comunes en la provisión de servicios digitales, como los datos (recursos de naturaleza no rival que se pueden utilizar para proveer simultáneamente servicios de distinta índole sin que aumente sustancialmente el coste). También hay otros factores de oferta que generan sinergias y eficiencias, como el capital humano (especializado en programación, análisis y gestión de datos), la inteligencia artificial, el poder computacional y las características de la innovación. Pero también hay factores de demanda que generan efectos análogos: los consumidores valoran positivamente la interoperabilidad de aplicaciones y dispositivos dentro de un ecosistema. Todo esto lleva a modelos de negocio modulares y conglomerales (Bourreau & de Streeck, 2019; de Streeck, 2020).

²³⁴ También llamadas economías de escala dinámicas (*learning economies*), reflejando que, a mayor experiencia y mayor producción acumulada, menor coste medio (por el perfeccionamiento de algoritmos y otras herramientas de inteligencia artificial).

²³⁵ De dos tipos: directas e indirectas. Las externalidades de red indirectas implican que al sumarse a la plataforma unos agentes de un lado del mercado (por ejemplo, los usuarios de una red social), se aumenta el valor para los agentes en el otro lado del mercado (por ejemplo, los anunciantes). Las externalidades de red directas implican que al sumarse a la plataforma unos agentes de un lado del mercado (por ejemplo, los usuarios de una red social), se aumenta el valor para otros agentes en el mismo lado del mercado (pues los usuarios valorarán la posibilidad de encontrarse con más conocidos).

²³⁶ Estas limitaciones físicas afectan tanto a la provisión de contenido como a la intermediación. En la provisión de contenido y publicidad, los editores tradicionales (como la TV, por el espectro radioeléctrico, o los periódicos) se enfrentan a limitaciones físicas y a deseconomías de escala (el coste medio aumenta a partir de un umbral de producción). En ocasiones, puede haber incluso restricciones regulatorias (como en TV, con limitaciones sobre el contenido o el tiempo de publicidad por día y hora). En la intermediación tradicional (entre agencias/anunciantes y medios), la interacción para la compraventa de anuncios tiene un componente mayor de interacción humana (en comparación con la publicidad programática). Aunque alguna agencia ha transmitido a la CNMC que la publicidad *online* resulta para ellos más costosa en

- Las **economías de alcance** afectan a la publicidad *online* por diversas vías:
 - En la provisión de contenido (Evans, 2019), los modelos basados en publicidad (digital y no digital) parten de las economías de alcance entre proveer contenido a los usuarios (para atraer su atención) y mostrar publicidad (para monetizar dicha atención), sinergias que la publicidad *online* explota aún más por la amplificación de las externalidades de red ligadas a los datos (que desarrollamos a continuación).
 - Las plataformas como editoras también se benefician de economías de alcance en los servicios que proveen de cara a los usuarios²³⁷ con experiencias envolventes de ecosistema.
 - En la labor de intermediación también se combinan servicios (Scott Morton & Dinielli, 2020) debido a la propia naturaleza de los datos como *input* común para proveer servicios y las ventajas de la interoperabilidad (para medición, *cookie matching*...). Es por ello habitual que se combine un servidor para editores (PAS) con un SSP, un SSP con un DSP o un DSP con un servidor para anunciantes (AAS) y un DMP (integrando servicios de personalización, analítica de datos o medición e, incluso, de aseguramiento de inventario o facturación). Como acabamos de comentar, esta integración de servicios es valorada por muchos agentes como un factor de competitividad.
 - Por último, la propia intermediación presenta economías de alcance con la labor de las plataformas como editoras por el papel de los datos. La cercanía de las plataformas al usuario final atrayendo grandes audiencias como editoras (Bitton, Pearl, Dolmans, & Mostyn, 2019) les permite acumular más datos y mejorar sus algoritmos a la hora de emplazar publicidad como intermediarias (no solo en su propio inventario, sino también en el de terceros). Como acabamos de comentar, esta integración de soporte e intermediación es valorada por muchos agentes como un factor de competitividad²³⁸.

términos de recursos humanos, razón por la cual suelen cobrar más a sus anunciantes por intermediación en medios digitales.

²³⁷ Con esos servicios pueden obtener datos muy relevantes (como la localización o los intereses revelados en redes sociales, plataformas de comercio electrónico o servicios de búsqueda) para la publicidad.

²³⁸ El impacto de algunas de estas cuestiones, como la intermediación de algunas plataformas en el inventario de terceros mientras que al suyo propio solo se accede por su vía exclusiva, en términos de competencia se analiza con más profundidad posteriormente al describir conductas específicas (véase sección 5.2).

- Las **economías de aprendizaje ligadas a los datos** (AdIC, 2018, pág. 89) son muy relevantes en publicidad *online*. Para las plataformas como editoras, mejoran los algoritmos para recomendaciones y contenido²³⁹ y para el emplazamiento de publicidad personalizada y relevante. Para la labor de intermediación también son claves para mejorar no solo la personalización de la publicidad por el perfilado de audiencias, sino también la casación de transacciones.
- Las **externalidades de red**, particularmente las indirectas, son realmente relevantes en publicidad *online*. Tanto en la labor de los editores y creadores de contenido (a mayor audiencia, mayor atractivo con los anunciantes) como en la intermediación (a mayor conexión con un lado del mercado, como los SSP, los editores y la audiencia, mayor atractivo para el otro: los DSP y los anunciantes/agencias). Los datos amplifican estos efectos: si se capta más audiencia (como editores) o más transacciones (como intermediarias) se aumenta la capacidad de personalizar publicidad, atrayendo de nuevo a más agentes (anunciantes atraídos por una publicidad más eficiente y audiencias retenidas por una publicidad menos molesta e intrusiva y más relevante). Los datos acentúan la relevancia y el carácter bidireccional de la externalidad de red²⁴⁰ (AdIC, 2018, págs. 52-53; Petropoulos, 2016; Hagiu & Wright, 2020; Schäfer & Sapi, 2020; Economides & Lianos, 2021), hasta el punto de reducir el *multi-homing* (de Streeel, 2020), esto es, la posibilidad de compatibilizar distintos proveedores para un mismo servicio.

El juego conjunto de estos factores lleva a **modelos de negocio que buscan aumentar las transacciones y acumular más datos** (especialmente para aprovechar la interacción de economías de aprendizaje con externalidades de red). De cara a la labor de las

²³⁹ Particularmente, en sectores como la búsqueda (Varian, 2017), especialmente por el papel de búsquedas poco comunes (*long-tail queries*, también aludidas en el caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. contra Google, ¶ 91) y por la capilaridad de los datos y su riqueza, particularmente en la localización (CMA, 2020, págs. 227-228).

²⁴⁰ Aunque haya autores que minimicen la importancia de las externalidades de red en sectores como la búsqueda (Varian, 2017), algunos casos, como el de la Comisión Europea (DGCOMP) AT. 40099 Google Android (¶ 855), sí consideran que existen estos efectos de red en los servicios generales de búsqueda. En general, los modelos basados en publicidad (incluso *offline*) siempre han tenido externalidades de red: a mayor audiencia, mayor atractivo para los anunciantes (Evans, 2019; Petropoulos, 2016). Esa externalidad puede ir también en sentido contrario: el mayor atractivo para los anunciantes implica mejor financiación para proveer mejor contenido y mejor servicio (Bourreau & de Streeel, 2019) para la audiencia (y también mejor publicidad). En los modos digitales, todo ello se acentúa, no solo por el papel de la publicidad personalizada a partir de datos, sino también porque muchos servicios tienen externalidades de red directas (como las redes sociales o las plataformas de comercio electrónico, que, al atraer a muchos usuarios, aumentan el valor para otros usuarios del mismo lado del mercado por la posibilidad de encontrar contactos o el mejor funcionamiento de mecanismos de valoración).

plataformas como editoras esto se suele traducir, en última instancia, en **modelos de precio cero**, subvencionando mucho el producto para el consumidor, para atraer su atención. Algunos autores (Caffarra, 2019) estiman que esto es una barrera de entrada en sí misma: no se puede utilizar la habitual estrategia de entrada con un precio más competitivo que los operadores instalados. Por ello, los nuevos entrantes tienen que ser más competitivos en las otras dimensiones del servicio: menos anuncios²⁴¹ o menores datos exigidos (mayores estándares de privacidad). O buscar una disrupción por el lado de la oferta, ya sea como innovación de proceso²⁴² o de producto²⁴³, o por el lado de la demanda²⁴⁴.

En segundo lugar, en relación a los **costes de cambio (*switching costs*)**, estos pueden ser relevantes especialmente en la labor de **intermediación**:

- Los **servidores para anunciantes (AAS, *Advertiser ad servers*)** presentan ciertos costes de cambio a juicio de alrededor del 50% de agencias y anunciantes consultados por la CNMC (aunque solo lo estiman así 1 de cada 4 plataformas/intermediarios), en línea con lo apuntado por otros informes (ACCC, 2021, pág. 13;43). Se trata de aspectos técnicos y operativos relacionados con la transición de uno a otro (por ejemplo, la integración de datos del servidor previo en el nuevo). Estos mismos factores también explican que en los datos para España²⁴⁵ los anunciantes tiendan, en general, a contratar un único proveedor (*single-homing*), aunque las agencias sí suelen tener más de uno (*multi-homing*), porque tienen en cartera múltiples anunciantes (y cada uno tendrá su servidor predilecto).
- Respecto a los **DSPs**, algunas plataformas señalan los costes técnicos y humanos de formarse y familiarizarse con las distintas funcionalidades. No obstante, la mayoría de agencias consultadas no consideran costes relevantes de conectarse a varios DSP y

²⁴¹ Esta apuesta inicial por menos anuncios y más contenido, pese a su coste a corto plazo, pudo ser una de las claves para que Facebook desbancase a MySpace (Wu, 2018). Aunque los operadores preponderantes son más conscientes hoy en día de esta dimensión de competencia y podrían reaccionar reduciendo su carga de publicidad si vieran una amenaza actual o potencial. Un nuevo entrante que, por ejemplo, ha optado hasta la fecha por un modo sin publicidad sería Netflix (Wu, 2018).

²⁴² Por ejemplo, mejores algoritmos, que también pudieron ayudar (aunque en menor medida que la carga de anuncios) a la competitividad de Facebook sobre MySpace (Wu, 2018).

²⁴³ Buscar territorios menos explorados (*greenfields*) para explotar modelos basados en datos (y, eventualmente, en publicidad), como el internet de las cosas (*internet of things*) en dispositivos, coches autónomos... (Wu, 2018). El caso de Netflix también podría considerarse una innovación de producto.

²⁴⁴ Buscando nichos de consumidores no cubiertos (Evans, 2013).

²⁴⁵ Véase sección 4.3.d, en línea con otros análisis (CMA, 2020, pág. 40).

en España se aprecia una tendencia creciente (aunque suave) a utilizar más DSPs. Los anunciantes (alrededor de la mitad de los consultados) sí mencionan ciertos costes de simultanear el uso de varios DSP, aunque se pueden circunscribir al caso de campañas individuales donde se corre el riesgo de competir con uno mismo al presentar pujas en varios DSP (y elevar el precio final), en línea con lo apuntado por otros análisis (CMA, 2020, págs. M48-M49; ACCC, 2021, págs. 43-44). Y, aunque algunos anunciantes señalen que conectarse a varios DSPs puede optimizar el presupuesto, la realidad es que esa práctica de conectarse a varios DSP es mucho menor entre los anunciantes que entre las agencias, en línea con lo que señalan otros informes (CMA, 2020, pág. M49). Por tanto, la elección de un único proveedor (Scott Morton & Dinielli, 2020) puede deberse a razones técnicas (problemas de interoperabilidad de datos para medir el efecto de campañas instrumentadas por distintos DSPs) o económicas²⁴⁶ (como la acumulación de presupuesto en un solo DSP para obtener mejores condiciones o la no duplicación de los costes fijos que supone simultanear varios DSPs para diversificar y comparar resultados).

- Respecto a los **SSPs**, menos de la mitad de los editores consultados (y 1/5 de las plataformas) señalan la existencia de costes de cambio o de conectarse con varios SSPs, en línea con otros estudios (ACCC, 2021, pág. 45). Estos costes, para aquellos editores que los consideran relevantes, podrían tener que ver con el menor poder de negociación de comisiones al fragmentar presupuesto (CMA, 2020, págs. M55-M56).
- Los **servidores para editores (PAS, *Publisher ad servers*)** presentan costes de cambio²⁴⁷ o, al menos, así lo estiman el 90% de los editores consultados por la CNMC y más de la mitad de las plataformas, en línea con lo que señalan otros informes (CMA, 2020, págs. M65-M67; ACCC, 2021, págs. 45-46) y análisis internacionales²⁴⁸. De acuerdo con la información recibida por la CNMC, podría ser un proceso dilatado, consumiendo recursos técnicos (para la adaptación del inventario insertando nuevo código, *retagging*) y humanos (en formación y aprendizaje). Y con costes de transición

²⁴⁶ También pueden influir cuestiones de competencia que analizamos posteriormente (en la sección 5.2.c y 5.2.d), como la elección de un DSP por su mejor conexión al otro lado del mercado (SSP y PAS) o por el acceso a inventario propio de las grandes plataformas como Google, Amazon o Facebook (Geradin & Katsifis, 2020b; ACCC, 2021, pág. 13;15).

²⁴⁷ El caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.4731 Google/DoubleClick (¶ 137-138) también señalaba cuestiones como la formación del personal del editor sobre el nuevo servidor, los cambios necesarios en la web (*re-tagging*) y costes de transición. Véase también el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶ 255).

²⁴⁸ Véase la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 48).

(tanto por la dificultad para integrar la información del servidor previo como por posibles imprecisiones en el funcionamiento inicial en la fase de aprendizaje) que supondrían el riesgo de pérdida de ingresos²⁴⁹. Aparte de los costes de cambio de un proveedor a otro, el uso simultáneo (*multi-homing*) puede ser muy costoso (en términos de definición de reglas de manejo del inventario), con lo que la tendencia generalizada (como muestran los datos para España²⁵⁰ y de otros países²⁵¹) es hacia contratar un único proveedor (*single-homing*), en línea con lo ya apuntado por otros análisis (Geradin & Katsifis, 2019a; Scott Morton & Dinielli, 2020; CMA, 2020, pág. 270; ACCC, 2021, págs. 45-46).

- La propia **integración horizontal (o conglomeral) y vertical** a lo largo de la cadena de valor genera costes de cambio²⁵² y tendencia hacia el *single-homing* (Scott Morton & Dinielli, 2020), por eficiencias técnicas (como la portabilidad de datos, la mejor analítica, medición y atribución por factores como el *cookie matching*) y económicas (como la facilidad de gestión), pero también por cuestiones de competencia que analizaremos más adelante²⁵³.

En definitiva, existen motivos estructurales que llevan a la concentración. La concentración del mercado en pocos operadores (especialmente en las plataformas editoras e intermediarias²⁵⁴) no es un rasgo deseable, especialmente en la medida en que estas barreras de entrada y los costes de cambio puedan reducir la competencia actual y potencial.

²⁴⁹ Algún editor en España ha señalado a la CNMC que los costes de cambio también están ligados a problemas de competencia. Véase sección 5.2.c.

²⁵⁰ Véase sección 4.3.d.

²⁵¹ Los editores señalan ventajas económicas (comisiones más favorables para la gestión de más impresiones por un mismo servidor) y técnicas (mejor contabilización y menores requerimientos humanos y tecnológicos). Véase la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 45).

²⁵² Por ejemplo, la integración de un DSP con servidor para anunciantes (AAS) y analítica de datos (DMP) aumenta los incentivos a concentrar la inversión en ese DSP.

²⁵³ Véase sección 5.2.c.

²⁵⁴ Aunque la concentración aumente en las plataformas editoras e intermediarias, también es preciso señalar que anunciantes y agencias están tendiendo a concentrar su presupuesto (por ejemplo, en *trading desks* especializados) en busca de mayor de poder de negociación para lograr mejores condiciones y precios más asequibles (Decarolis & Rovigatti, 2019).

5.1.c. Relevancia de las fusiones

En la publicidad *online*, al igual que en otros sectores digitales²⁵⁵, las fusiones han tenido una incidencia especial en la evolución del mercado. La motivación subyacente de las empresas adquirentes puede ser precisamente lograr esas antedichas eficiencias (economías de escala, de alcance, de aprendizaje y de red) a partir de un crecimiento “externo”, adquiriendo otra empresa que integrar en su ecosistema (pudiendo, además, eliminar un “competidor” potencial en el caso de las *killer acquisitions*). Estos son algunos motivos de las fusiones en el ámbito de la publicidad *online* (Bourreau & de Streeck, 2019):

- La ampliación de las bases de datos²⁵⁶ (CNMC y ACCO, 2020) para mejorar la capacidad de personalización en el emplazamiento de publicidad²⁵⁷ (*data-driven mergers*).
- La consolidación de economías de alcance en la provisión de servicios finales que capten la atención del consumidor, ya sea por la provisión de servicios complementarios (de acuerdo con una estrategia envolvente de ecosistema) o por cubrir nichos de demanda diferentes (como la compra de Facebook a Instagram por su mayor popularidad en audiencia más joven).
- Aspectos regulatorios (especialmente relacionados con la privacidad) que incentivan la integración, tanto por las menores restricciones para el tratamiento de datos de una misma empresa (en comparación con la compartición con terceros) como por afrontar los mayores costes de cumplimiento (ACCC, 2021, pág. 88).

Las grandes plataformas presentes en publicidad *online* han desarrollado una política activa de adquisición de empresas (AdIC, 2018, págs. 48-49; ACCC, 2020, pág. 21).

²⁵⁵ La FTC (*Federal Trade Commission*) ha iniciado una revisión de la política de fusiones de grandes plataformas digitales. Véase <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/02/ftc-examine-past-acquisitions-large-technology-companies>.

²⁵⁶ La ampliación de bases de datos es relevante tanto para intermediarios y plataformas como para los editores “tradicionales” migrados al medio digital. En este sentido, la CNMC ha tenido oportunidad de analizar la *joint venture* para la comercialización de publicidad programática establecida por distintos editores españoles (expediente de la CNMC de C/1028/19: PRISA / VOCENTO / GODÓ).

Véase <https://www.cnmc.es/expedientes/c102819-0>

²⁵⁷ La relevancia de este aspecto ha quedado puesta de manifiesto en el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.9660 Google/Fitbit, donde la concentración se ha autorizado con compromisos que restringen el uso de datos generados por los dispositivos Fitbit para la personalización de publicidad *online* en Google Ads.

Véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2484

- Google destaca especialmente (AdIC, 2018, pág. 91; ACCC, 2019, p. 8; CMA, 2020, pág. 279; Scott Morton & Dinielli, 2020; ACCC, 2021, pág. 13), al haber adquirido soportes relevantes, como Youtube, e intermediarios como DoubleClick²⁵⁸ (que destacaba como servidor para editores²⁵⁹). Esta última adquisición fue muy relevante porque acentuó la tendencia hacia la integración vertical entre servidores e intermediarios (SSPs/*Exchanges*²⁶⁰) y marcó el punto de inicio del crecimiento de Google en la intermediación en *display*²⁶¹ (habiendo partido inicialmente de la comercialización de su inventario de búsqueda).
- Facebook (ACCC, 2019, p. 9), aunque también ha adquirido algún intermediario (como Atlas, un servidor para anunciantes), destaca especialmente por su adquisición de dos servicios orientados al consumidor final, WhatsApp e Instagram, por su interés para la captación de datos y su inventario de relevancia publicitaria²⁶².
- Amazon también ha adquirido recientemente intermediarios que complementan su labor en la intermediación (como Sizmek, que destacaba como servidor para anunciantes).

De nuevo, estas fusiones pueden resultar preocupantes en la medida en que puedan afectar a la competencia actual y potencial.

²⁵⁸ También otros intermediarios como Admob, Invite Media y AdMeld (véase la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet*, ¶ 87).

²⁵⁹ Véase el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.4731 Google/DoubleClick (¶ 33) y el de EE.UU. (Matter of Google/DoubleClick, FTC File Number 071-0170).

²⁶⁰ Véase el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.4731 Google/DoubleClick (¶ 37-38).

²⁶¹ Otros casos de relevancia han implicado la adquisición de Google de otros intermediarios (especializados respectivamente en inventario móvil y en servicios de SSP) como AdMob (Matter of Google, Inc./AdMob, Inc., FTC File Number 101-0031) y de AdMeld.

Véase <https://www.justice.gov/opa/pr/statement-department-justices-antitrust-division-its-decision-close-its-investigation-google>

²⁶² La FTC (*Federal Trade Commission*) ha demandado a Facebook por esta política de adquisiciones, aunque los tribunales han considerado que no ha quedado probado el poder de mercado para determinar el abuso. Véase

<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/12/ftc-sues-facebook-illegal-monopolization>

https://www.pacermonitor.com/view/ITKR63Y/FEDERAL_TRADE_COMMISSION_v_FACEBOOK_INC_dcdce-20-03590_0073.0.pdf?mcid=tGE3TEOA

5.1.d. Dependencia de los datos

Los datos son un aspecto clave de la publicidad *online*. Son una variable de competencia entre las empresas y en cierta medida un *output* del servicio, con potenciales modelos alternativos en lo que respecta a la mayor o menor captación de datos del consumidor. Los modelos de negocio más habituales son intensivos en la acumulación de estos datos precisamente porque los datos son un *input* fundamental²⁶³ para maximizar las economías de aprendizaje y las externalidades de red mediante la personalización de publicidad.

Aunque los datos son un bien no rival en cuanto a su explotación, su acceso es excluible (y, de hecho, la regulación de privacidad promueve esa excluibilidad), por lo que no son un bien público puro (no rival y no excluible) sino un “bien de club” (no rival pero sí excluible). En términos económicos, podría pensarse que las bases de datos podrían ser “no excluibles” en la práctica si fueran fácilmente replicables. Pero las economías de escala, de alcance y, especialmente, de aprendizaje y de red suponen una ventaja para las empresas que han entrado primero y ya han acumulado grandes bases de datos de sus usuarios, ganando también experiencia y competitividad en la explotación de dichos datos, perfeccionando sus algoritmos ligados a la inteligencia artificial. Y las economías de aprendizaje alimentan las externalidades de red²⁶⁴.

Esto explica por qué los datos pueden convertirse en una barrera de entrada y por qué la instrumentación de determinadas conductas ligadas a los mismos entraña riesgos para la competencia. Y los efectos se dejan sentir a lo largo de toda la cadena de valor.

Las empresas (destacando Google, pero también Facebook o Amazon) con un ecosistema amplio (ACCC, 2019, p. 8) tienen una posición difícilmente contestable en el acceso a usuarios²⁶⁵. Esto da acceso a datos de primera mano que, más allá de su utilidad en la comercialización de publicidad en su inventario (ACCC, 2019, p. 11), también

²⁶³ Hay autores (Bourreau & de Streeck, 2019) que llegan a proponer adaptar el concepto de infraestructura esencial (*essential facility*) a los datos de forma que (de acuerdo con el Caso del Tribunal de Justicia Europeo C-7/97. Oscar Bronner GmbH & Co. KG v. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag) no cabría negarse a negociar su acceso (por su carácter indispensable y sin sustitutivos) por causas no objetivas debido a su impacto sobre la competencia “aguas abajo” y su perjuicio sobre el bienestar del consumidor.

²⁶⁴ Al captarse más audiencia y transacciones, se aumenta la capacidad de personalizar publicidad, atrayendo de nuevo a más agentes (audiencias y anunciantes atraídos por una “mejor” publicidad).

²⁶⁵ La relevancia del acceso a datos de primera mano se pone también de manifiesto en el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) AT. 40099 Google Android, donde se señala que algunas de las prácticas sancionadas a Google buscaban aumentar su capacidad de obtención de datos a través de su sistema operativo (¶ 1140) y de su buscador (¶ 1348), en perjuicio de competidores.

incrementan la competitividad en la intermediación del inventario de terceros (ACCC, 2020, pág. 16; ACCC, 2021, pág. 13). En un mundo de publicidad cada vez más personalizada (y relativamente menos contextual), el poder de mercado a la hora de monetizar y comercializar inventario depende cada vez más de la capacidad de conocimiento de los usuarios²⁶⁶ (Scott Morton & Dinielli, 2020). Es por ello que las plataformas generadoras de audiencias también pueden ser competitivas como DSP/SSP (enriqueciendo las pujas con datos sobre la audiencia potencial), DMP (aportando analítica de datos) o para servicios de atribución y medición.

Esta integración no solo se da entre plataformas como editoras y como intermediarias, sino que también se produce a lo largo de la cadena de intermediación. Por ejemplo, aspectos relacionados con la interoperabilidad de datos, como el *cookie matching*²⁶⁷ o la latencia²⁶⁸, incentivan la integración de servicios como el de servidor para editores (PAS) con el SSP y del DSP con el SSP²⁶⁹. Estas cuestiones benefician a empresas que actúan en ambos lados del mercado, como PAS²⁷⁰ y como DSP, pues como PAS acceden directamente a datos sobre la interacción con los anuncios que serán muy útiles para el perfilado de la audiencia como DSP. Y aspectos relacionados con la portabilidad de datos también crean dinámicas de integración de servicios (DSP, servidor para anunciantes y DMP), pues la consolidación de datos es mucho más consistente (sin discrepancias). Esto incentiva a los agentes (en este último caso, agencias y anunciantes) a contratar al proveedor integrado de manera preferente o exclusiva (*single-homing*).

Una prueba determinante de la “dependencia” de los datos (*data dependency*) en el sector es el papel disruptivo que puede tener sobre toda la industria (Schuch, 2020; Goel, 2021) el hecho de que un actor preponderante, como Google, haya anunciado la eliminación de *third-party cookies* en Chrome, en una iniciativa conocida como el *Privacy Sandbox*. El

²⁶⁶ La calidad o el tipo de contenido asociado al inventario publicitario pierde relevancia (Kemp, 2020).

²⁶⁷ La técnica para “casar” los identificadores anónimos de usuarios (con información sobre su perfilado) que genera pérdidas del 30%-40% de las *cookies* cuando estas proceden de fuentes distintas (Geradin & Katsifis, 2020a; CMA, 2020, págs. G71-G72; M34-M35).

²⁶⁸ El hecho de que una página web o un anuncio tarde más en cargar.

²⁶⁹ Dado el problema del *cookie matching*, ante una oferta de un SSP, el DSP tenderá (*caeteris paribus*) a pujar menos si ese SSP no está integrado verticalmente (con el DSP) porque considerará su espacio un 30%-40% menos atractivo (solo está seguro de estar impactando a las *cookies* deseadas en un 60-70% de los casos).

²⁷⁰ Al ser un servidor para editores, se consigue un acceso directo a los datos generados en sus propiedades, datos que son útiles (especialmente al integrarlos con datos de otros editores) para el perfilado de la audiencia (en la faceta de DSP).

impacto se dejará sentir especialmente sobre intermediarios (*ad tech*) en la compraventa de publicidad programática y editores nacionales (Geradin, Katsifis, & Karanikioti, 2020a; Kemp, 2020) que no tienen acceso al volumen de datos de primera mano que sí tienen las plataformas con audiencias globales (y que no dependen tanto de datos de tercera mano)²⁷¹.

Esto ha llevado a algunas Autoridades de Competencia a analizar la cuestión de la futura eliminación de las *cookies* por parte de Google (ACCC, 2021, págs. 15;18-19), destacando la investigación de la CMA (*Competition Markets Authority*) de Reino Unido²⁷²

²⁷¹ Véase sección 3.3 para una explicación más detallada de cómo captan las plataformas datos de primera mano. Algunas de esas plataformas captan, además, datos por vías que van más allá de la navegación en sus propios dominios. No solo por la información revelada al abrir una cuenta o iniciar sesión (*login*), sino por la navegación por otras propiedades (Geradin & Katsifis, 2020b). También por la información arrojada por dispositivos móviles (CMA, 2020, págs. G76-G77;M76) y sus identificadores, de importancia creciente, dado el peso en aumento del inventario móvil, lo que ya había llevado a algunas plataformas a tomar pasos para depender menos de las *cookies* (Kemp, 2020).

²⁷² Véase <https://www.gov.uk/government/news/cma-to-investigate-google-s-privacy-sandbox-browser-changes>

La Comisión Europea también está estudiando la cuestión:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3143

Asimismo, el reciente caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶ 224-229) parece adentrarse en esta cuestión.

En Francia, también se está investigando una conducta similar de Apple en relación a cómo pueden las aplicaciones captar el consentimiento para la recolección de datos de los usuarios. Véase: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/apres-une-activite-tres-soutenue-en-2020-lautorite-de-la-concurrence-annonce>

En Alemania se ha presentado recientemente una denuncia sobre Apple:

<https://www.competitionpolicyinternational.com/germany-hits-apple-with-antitrust-complaint-over-new-iphone-software/>

Google ha anunciado también cambios en relación a la capacidad de seguimiento de los usuarios en Android, movimientos que pueden ser escrutados por la Comisión Europea:

<https://support.google.com/googleplay/android-developer/answer/6048248#zippy=%2Cpersistent-identifiers-including-android-id%2Ctargeting-devices-without-an-advertising-id%2Cadvertising-id-violations>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3143

(que podría acabar con compromisos por parte de Google²⁷³), así como otras posibles conductas relacionadas con los datos²⁷⁴.

En el marco de los requerimientos de información realizados por la CNMC, se ha tenido oportunidad de recibir la opinión de los agentes en España sobre esta cuestión. La inmensa mayoría de editores, agencias y anunciantes (entre el 80% y el 100% de estos agentes consultados) y un porcentaje elevado de las plataformas (más del 70% de las mismas consultadas) valoran con preocupación estos movimientos y estiman que pueden impactar negativamente sobre el mercado de la publicidad *online*.

Esto nos lleva a hablar de las conductas potencialmente problemáticas que pueden afectar al ámbito de la publicidad *online*, tal y como nos proponemos analizar a continuación.

5.2. Posibles riesgos para la competencia en la publicidad *online*

La complejidad del sector de la publicidad *online* (por su carácter multi-lado, la integración de servicios y la diversidad de modelos de negocio²⁷⁵) dificulta la valoración de ciertas conductas. En ocasiones, acciones que parecen únicamente relativas a la negociación de cara a clientes o proveedores²⁷⁶ pueden también tener el fin de afectar a competidores

²⁷³ Véase <https://www.gov.uk/government/news/cma-to-have-key-oversight-role-over-google-s-planned-removal-of-third-party-cookies>
<https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-proposed-commitments-in-respect-of-googles-privacy-sandbox-browser-change>

²⁷⁴ La Comisión Europea está investigando diversas conductas de Google relacionadas con los datos. Véase:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3143

En Italia, la Autoridad de Competencia ha abierto una investigación contra Google por el uso discriminatorio de los datos, al excluir el acceso a identificadores no encriptados y herramientas de seguimiento de los usuarios (*third-party tracking pixels*). Véase <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2020/10/A542>

²⁷⁵ Véase sección 3.3.

²⁷⁶ Las plataformas con poder de mercado muy consolidado podrán permitirse deteriorar estas condiciones sin ser penalizadas por el efecto disciplinante de las externalidades de red. En un plano teórico y abstracto, las externalidades de red indirectas (alimentadas por el papel de los datos y la publicidad personalizada) podrían reducir los incentivos a imponer condiciones perjudiciales a sus clientes (por ejemplo, la imposición por parte de una plataforma intermediaria de condiciones perjudiciales a los anunciantes/agencias le podría llevar a perder parte de sus anunciantes/agencias, lo que reducirá su competitividad entre los editores por su menor conexión con el otro lado del mercado, lo que le llevaría

actuales o potenciales²⁷⁷ (Caffarra, 2019). Vamos a valorar distintos ejemplos de conductas que puedan resultar problemáticas en términos de los riesgos que implican para la competencia.

5.2.a. Aspectos relacionados con condiciones hacia sus clientes y usuarios

La **valoración de precios y otras condiciones contractuales** es compleja en la publicidad *online*²⁷⁸. Como en cualquier mercado de dos caras, hay, al menos, dos precios (y otras condiciones): los aplicados a anunciantes/agencias y los aplicados a los usuarios (audiencia) del contenido digital. En estas condiciones, para el usuario hay que tener en cuenta el precio monetario cargado²⁷⁹ pero también la carga de anuncios/atención soportada y los datos “exigidos”. Esta lógica se aplica a todas las plataformas como editoras digitales financiadas mediante publicidad. Pero, además, algunas de estas plataformas (como Google y, en menor medida, Amazon o Facebook) son intermediarias en la oferta de terceros, con lo que también habrá que tener en cuenta las condiciones aplicadas en esa intermediación tanto hacia el lado de la oferta (editores) como hacia el lado de la demanda (agencias/anunciantes).

Una de estas condiciones es la **transparencia** y los problemas que en esta variable se pueden generar para los operadores cuando se aplican condiciones de manera discriminatoria²⁸⁰. A este respecto, destaca una sanción (incluyendo una multa de 150

de nuevo a perder anunciantes/agencias). Sin embargo, estos incentivos pueden no afectar ni disciplinar a las plataformas con cierto poder de mercado.

²⁷⁷ La integración vertical y el doble papel de algunas plataformas como poseedoras de un inventario propio y como intermediarias de inventario de terceros es un ejemplo de ello. Por ejemplo, una conducta de un intermediario hacia los editores se dirige hacia ellos como sus clientes, aunque también afecta a la competitividad en la intermediación (alterando el atractivo del inventario propio de las plataformas en comparación con el inventario de los editores).

²⁷⁸ Véase sección 3.3.

²⁷⁹ El precio monetario suele ser cero (*zero-pricing*) porque la disposición a pagar del consumidor parece baja en servicios digitales (Holzweber, 2017). Esto lleva a subvencionar mucho el producto final (para atraer a más consumidores y generar más datos), empaquetando y subvencionando incluso el uso de productos complementarios (e-mail y mensajería, servicios *premium*...) para mejorar la experiencia del usuario (Evans, 2013). Las políticas de *zero-pricing* dificultan establecer abusos de posición de dominio a partir de una variable cuantitativa como es el precio, lo que obliga a tener en cuenta otras variables más cualitativas.

²⁸⁰ Para evitar menoscabo de la competencia, los criterios utilizados deben ser objetivos, transparentes y no discriminatorios. Véase, por ejemplo, el Expediente de la CNMC [S/0007/20: GOOGLE SERVICIO TÉCNICO NO OFICIAL](#) que resultó en el archivo de una denuncia contra Google.

millones de euros y ciertos remedios²⁸¹) de la Autoridad de la Competencia francesa (AdIC) a Google en su faceta de “editora” de su propio inventario, por su servicio Google Ads (anteriormente AdWords) para la publicidad de búsqueda²⁸². En concreto, se consideró que existía opacidad y falta de transparencia en las reglas para los anunciantes (que determinaban cambios en las posiciones de los anuncios o suspensión de cuentas) en función de si los anunciantes enlazaban a servicios de pago. La resolución de la AdIC estimó que estos cambios podían ser súbitos y no anunciados y su aplicación era discriminatoria²⁸³ e inconsistente²⁸⁴, lo que generaba problemas de predictibilidad para los anunciantes.

El fondo de la cuestión consistía en que Google Ads (anteriormente AdWords) impedía a esos anunciantes cobrar por servicios (como el pronóstico del tiempo) normalmente ofrecidos en internet de manera gratuita (interpretación que, a juicio de la AdIC, ya reviste un cierto margen de discrecionalidad). La teoría del daño es favorecer modelos de negocio basados en contenido gratuito (que aumentan la captación de usuarios y la generación de datos²⁸⁵ en comparación con los modelos de pago) y perjudicar posiblemente a páginas más especializadas (“verticales”)²⁸⁶.

La falta de transparencia afecta no solo al mercado de publicidad de búsqueda, sino también, e incluso quizás más especialmente, al de *display*²⁸⁷ (CMA, 2020, pág. 17; ACCC, 2021, págs. 17-18). Por un lado, en la publicidad en plataformas se suelen exigir una serie de condiciones para un uso mejorado por parte de anunciantes o empresas de

²⁸¹ Clarificación de reglas y procedimientos sobre cambios en sus políticas y suspensiones de cuentas, con sistemas claros de detección del incumplimiento para evitar arbitrariedades.

²⁸² Véase la *Décision de l’Autorité de Concurrence n°19-D-26 du 19 décembre 2019* sobre Google Ads.

²⁸³ Por ejemplo, con tratamiento diferente a empresas con similares políticas en cuanto a su enlace hacia servicios de pago.

²⁸⁴ Por ejemplo, con tratamiento diferente a las mismas empresas a lo largo del tiempo sin mediar cambios en cuanto a su enlace hacia servicios de pago.

²⁸⁵ Modelos de *first-click free* (Caffarra, 2019).

²⁸⁶ Otra vía donde la reducción de la transparencia hacia los anunciantes puede afectar a los buscadores verticales es la no provisión de datos sobre la subasta a los anunciantes (CMA, 2020, pág. 237), pues eso les dificulta optimizar su inversión o eventualmente redirigirla hacia otras posiciones menos demandadas, por ejemplo, en buscadores verticales.

²⁸⁷ Un ejemplo común a búsqueda y *display* (CMA, 2020, págs. 230-231;257) es la opacidad sobre precios óptimos para minimizar las pujas en la compra de inventario e indicadores de rendimiento para anunciantes en las plataformas principales en búsqueda (Google) y *display* (Facebook), lo cual es un problema especialmente para los pequeños anunciantes.

servicios especializados, lo cual puede devenir en riesgos de una aplicación discriminatoria²⁸⁸.

Por otro lado, la complejidad del ecosistema programático (ACCC, 2019, p. 2;12;14; AdIC, 2018, pág. 3) genera una falta de transparencia para anunciantes y editores²⁸⁹, no solo en cuanto a los precios y comisiones efectivamente pagados a los intermediarios (Geradin & Katsifis, 2019b), sino también en cuanto a medición del rendimiento (Scott Morton & Dinielli, 2020). Esta cuestión interacciona con el resto de problemas de competencia que estamos valorando en esta sección:

- El poder de mercado y, particularmente, la integración vertical facilitan este tipo de conductas de limitación de la transparencia (sobre todo en lo relativo a la remuneración de los distintos servicios).
- La propia falta de transparencia sobre precios y efectividad de las campañas dificulta la selección óptima de intermediarios y medios (ACCC, 2021, pág. 17), afianzando potencialmente el poder de mercado. Y ambos problemas se retroalimentan: el poder de mercado permite al operador que lo ostenta no ser transparente con sus clientes o proveedores al no percibir el riesgo de ser penalizado.

Otros tipos de **condiciones** que podrían implicar riesgos (por dificultar la capacidad de actuación de los operadores) podrían ser:

- Desde un punto de vista contractual (ya sea hacia editores o anunciantes/agencias), aparte de los cambios súbitos de condiciones, la limitación del número de quejas por incidencias del sistema o la restricción de comunicación con las Autoridades.
- Desde un punto de vista técnico (en este caso solo hacia editores), la imposición de ciertos formatos (CECO UAI, 2020) como el AMP (*Accelerated Mobile Pages*, en el caso de Google²⁹⁰) o el IA (*Instant Articles*, en el caso de Facebook).

²⁸⁸ Véase una investigación de la Autoridad de Competencia de Francia a Facebook: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/press-release/context-investigation-opened-autorite-online-advertising-sector-facebook-proposes>.

²⁸⁹ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶ 216-223).

²⁹⁰ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶ 206-213), donde se señala que una de las razones para imponer el AMP es su incompatibilidad con el *header bidding* (¶ 206).

En definitiva, a la hora de valorar posibles conductas de las plataformas²⁹¹ hacia anunciantes/agencias o editores se suelen tener en cuenta más las condiciones cualitativas (como la transparencia o las condiciones técnicas o contractuales) que una variable cuantitativa como es el precio. Aunque se señalen en ocasiones tarifas (*fees*) y precios “supra-competitivos”²⁹² (Scott Morton & Dinielli, 2020; CMA, 2020, págs. 65-68; 307) que no se corresponden con la calidad del servicio²⁹³ (CMA, 2020, págs. 230;256-257), esto puede ser más una evidencia de cierto poder de mercado sin que implique necesariamente una conducta problemática.

De acuerdo con la **información recabada por la CNMC** en el marco de los requerimientos a los operadores en relación a las condiciones de transparencia y opacidad:

- Menos de la mitad de anunciantes y agencias consultadas (entre el 35% y el 50%) estiman que se enfrentan a cambios de condiciones súbitos por parte de los servidores para anunciantes y los DSPs. Lo que sí señalan son las condiciones de opacidad, especialmente los anunciantes (en un 70%), que estiman no disponer de la información suficiente sobre el coste de las pujas o los factores que determinan que las pujas sean ganadoras (lo que dificulta la planificación o reorientación de sus campañas)
- Por parte de los editores, la mayoría de ellos (70%-80%) señala que se enfrenta a cambios de condiciones de SSPs y servidores, en ocasiones súbitos (por ejemplo, en relación al reporte de ingresos) y en otras ocasiones no tan súbitos pero dificultando su operativa negativamente. También se señalan problemas de opacidad, tanto para identificar al anunciante (en ocasiones, cuando la puja procede del mercado de subastas abiertas, solo se conoce la herramienta de compra o el DSP de origen pero no el anunciante) como para obtener información sobre las pujas no ganadoras. Ambas cuestiones dificultan la optimización del inventario.

²⁹¹ Nos referimos, evidentemente, a las plataformas digitales financiadas de manera mayoritaria con ingresos por publicidad *online*. Otros autores (Caffarra, 2019) que señalan riesgos de precios excesivos en algunas plataformas lo hacen para modelos no basados de manera mayoritaria en publicidad *online* (como Apple o Amazon).

²⁹² Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶ 69, 77, 95, 157, 256, 268, 292, 301) para la intermediación en el *open display*. Para la publicidad de búsqueda en Google (CMA, 2020, pág. 230; Scott Morton & Dinielli, 2020), por ejemplo, se puede encontrar posible evidencia de precios supracompetitivos en subastas de poca demanda (con un gran porcentaje de las mismas donde solo una puja está por encima del precio de reserva que marca Google y este precio de reserva resulta, por tanto, el precio de adjudicación del inventario).

²⁹³ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶256) donde se señala que Google ha “degradado” la calidad de su servidor para editores.

Finalmente, aparte de la actuación de las plataformas hacia sus clientes (anunciantes/agencias y editores) también hay que tener en cuenta la conducta hacia los usuarios finales, destacando estas tres dimensiones:

- El precio monetario que suelen cobrar las plataformas por sus servicios a los usuarios finales es nulo. No obstante, de acuerdo con algunos autores (Economides & Lianos, 2021), ello no implica que el poder de mercado hacia sus usuarios sea bajo y que en un caso contra-factual de mayor competencia las plataformas no llegasen a pagar precios monetarios positivos por la atención y los datos de su audiencia. Pero, en cualquier caso, en este contexto esto podría ser más una evidencia del poder de mercado que una conducta potencialmente problemática. Aparte de que el modelo de precio monetario nulo (con usuarios que “pagan” con sus datos y su atención pero sin ser remunerados por ello) está muy extendido en servicios digitales (también por aplicaciones y plataformas de menor audiencia).
- Otra manera de que las plataformas “cobren” a sus usuarios es por el impacto de la carga de publicidad y el tiempo/atención dedicado a su visionado²⁹⁴. Este aumento del emplazamiento publicitario puede estar ocurriendo en mercados donde hay operadores con peso preponderante, como Google en la búsqueda (Wu, 2018; CMA, 2020, págs. 229;C41-C43) o Instagram (en mayor medida que Facebook) en las redes sociales (CMA, 2020, pág. 256;C69). De nuevo, este podría reflejar las distintas dimensiones del poder de mercado más que una conducta potencialmente problemática.
- Finalmente está el “precio” que pagan los usuarios cediendo sus datos personales (información revelada directamente en plataformas, datos anonimizados en *cookies*, historial de navegación...) para acceder a ese contenido en internet. Esta inclusión de la privacidad dentro de las variables de calidad²⁹⁵ es compleja (OCDE, 2020, págs. 52-54), destacando en este sentido el caso de abuso de posición de dominio de Facebook en Alemania por condiciones abusivas (*unfair*) en la recolección de datos personales²⁹⁶ (Botta & Wiedemann, 2019, pág. 472).

²⁹⁴ Midiendo el tiempo/espacio dedicado a la publicidad en términos de atención requerida (Wu, 2018; Evans, 2013).

²⁹⁵ Otro tipo de aspectos cualitativos hacia los consumidores podrían ser la precisión de la información de los consumidores o la imparcialidad de los *rankings* (Caffarra, 2019).

²⁹⁶ Otra vía por la que la recolección de datos personales podría perjudicar al consumidor podría ser la mayor capacidad de discriminación de precios de primer grado (Forrest, 2019, p. 11).

Otras conductas con impacto en la competencia pueden tener que ver con la discriminación en el acceso, como detallamos a continuación

5.2.b. Aspectos relacionados con la discriminación de acceso

La posible discriminación en el acceso puede ser más frecuente en los mercados digitales cuando las plataformas actúan como “guardianes de acceso” o *gatekeepers*²⁹⁷ en relación a ciertos bienes y servicios²⁹⁸ (Bourreau & de Streel, 2019).

A este respecto, destaca una sanción (incluyendo una multa de 1.490 millones de euros²⁹⁹) de la Comisión Europea a Google por abusar de su posición de dominio en el acceso a publicidad *online* de búsqueda³⁰⁰ relativa a la “barra de búsqueda” (*search box*) que se inserta en páginas webs de terceros. Entre 2006 y 2009, se impusieron cláusulas de exclusividad (*exclusive supply obligation*) que impedían a esas webs mostrar anuncios de otros buscadores. Desde 2009, la política se relajó desde la exclusividad a una colocación prioritaria (*premium placement*) de los anuncios de Google, incluyendo su capacidad de veto de anuncios de terceros³⁰¹. Esto suponía dificultar el acceso (*foreclosing*) de competidores a la publicidad de búsqueda sin que las posibles eficiencias³⁰² compensaran la distorsión sobre la competencia generada.

También destaca una resolución de la Autoridad de Competencia de Canadá (CCB, *Canada Competition Bureau*) por abuso de posición de dominio sobre Google AdWords (actual Google Ads, el producto más utilizado por los anunciantes para mostrar publicidad de búsqueda) por restricciones para transferir a herramientas competidoras (mediante

²⁹⁷ Un *gatekeeper* se puede definir como una empresa con una base muy consolidada de usuarios (finales o comerciales) en la prestación de un determinado servicio, lo que la convierte en una puerta de acceso difícilmente soslayable para acceder a dichos usuarios. Véase la sección 2.1.c para la definición formal que se está estudiando a nivel de la UE.

²⁹⁸ Para delimitar la posible discriminación, se ha de tener en cuenta la capacidad de negar el acceso (*ability to foreclose*), los incentivos para hacerlo y el impacto en la competencia (Bourreau & de Streel, 2019).

²⁹⁹ Los remedios consistían en cesar en la conducta, aunque esta ya había cesado (en 2016) antes de la resolución (en 2019).

³⁰⁰ Véase el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) AT. 40411 Google Search – AdSense

³⁰¹ El espacio más lucrativo se reservaba a los anuncios de Google, sin que los anuncios de otros buscadores pudieran aparecer por encima o en paralelo, incluyendo capacidad de veto para Google sobre esos anuncios de otros buscadores.

³⁰² Algunos autores (Portuese, 2019) señalaban entre esas eficiencias la inversión que efectúa Google en la página con la inclusión de la barra de búsqueda (*search tool bar*).

APIs³⁰³) datos relativos a campañas publicitarias. Estas restricciones no estaban justificadas por motivos técnicos o de eficiencia y afectaban a la competencia al dificultar el cambio (*switching*) y la combinación de diversos servicios de manera simultánea (*multi-homing*)³⁰⁴.

Una reciente demanda judicial en EE.UU.³⁰⁵ considera tres tipos de conductas de Google en el mercado de la publicidad de búsqueda que pueden tener un efecto anticompetitivo:

- En primer lugar, pagos (compartiendo así sus ingresos por publicidad de búsqueda) por ser el buscador por defecto o exclusivo³⁰⁶ en dispositivos Apple, navegadores (como Firefox de Mozilla), vehículos, asistentes de voz, etc. Los datos generados en estos dominios aportan un valor fundamental al unirse también a los procedentes de dispositivos Android³⁰⁷.
- En segundo lugar, discriminación de su principal competidor (Microsoft Bing) al limitar la interoperabilidad³⁰⁸ con su optimizador de publicidad de búsqueda SA360³⁰⁹.

³⁰³ *Application Programming Interfaces*, que aseguran la portabilidad e interoperabilidad de los datos.

³⁰⁴ Como resultado, Google se comprometió a no aplicar estas restricciones, similar a sus compromisos en EE.UU. tras una investigación similar de la FTC (*Federal Trade Commission*).

³⁰⁵ Véase el caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. (*Colorado et al*) contra Google.

³⁰⁶ Véase los ¶ 40-48, 105-111 y 123-143 del caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. (*Colorado et al*) contra Google.

³⁰⁷ Véase los ¶ 112-122 del caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. (*Colorado et al*) contra Google. Por ello, este primer grupo de conductas se enmarca no tanto dentro del mercado de la publicidad de búsqueda sino dentro del mercado de la búsqueda como tal. Va en la misma línea de la demanda del Departamento de Justicia (caso 1:20-cv-03010) más 11 Fiscales Generales de EE.UU. contra Google relativa a la política de Google para fomentar el uso de su buscador en dispositivos Android y otros. Aunque este último caso (1:20-cv-03010) es más amplio y se asemeja al caso de la Comisión Europea (DGCOMP) AT. 40099 Google Android, que resultó en una sanción a Google de 4.340 millones de euros.

³⁰⁸ Véase los ¶ 49-50 del caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. (*Colorado et al*) contra Google. Por ejemplo, limitando el acceso a Bing en las subastas en tiempo real en SA 360 (¶ 144-159) o reduciendo funcionalidades como el acceso a un botón directo de llamada al teléfono del anunciante en los resultados de búsqueda (¶ 144-160). Esto también ha sido apuntado en otros estudios (CMA, 2020, págs. 240-241).

³⁰⁹ Search Ads 360 (SA 360) es una meta herramienta (SEM, *Search Engine Marketing tool*) que permite optimizar y automatizar el gasto en todos los motores de búsqueda de manera simultánea, en lugar de ir por separado a cada herramienta nativa (Google Ads o Microsoft Bing Advertising). Véase el caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. (*Colorado et al*) contra Google (¶ 145-147). Otras herramientas similares a Search Ads 360 son Marin y Kenshoo (CMA, 2020, pág. 227). Con datos de EE.UU., este tipo de herramientas pueden suponer el 50% del mercado de búsqueda, destinándose el restante 50% a contratar las herramientas nativas de manera directa (véase el caso de 38 Fiscales Generales de

- En tercer lugar, discriminación de ciertas páginas³¹⁰ (buscadores verticales “especializados”) en los anuncios de búsqueda que suelen aparecer con un formato más rico³¹¹ por encima de los anuncios de texto, dificultando que aparezcan con su propia marca y su propio enlace a sus dominios³¹² (lo que permiten a Google mantener su competitividad como primera puerta de entrada para estas búsquedas “verticales” o especializadas sobre servicios concretos).

Por ello, aunque la conducta perjudica a consumidores³¹³ y a anunciantes³¹⁴, se aprecia también su efecto sobre competidores (como Bing) y buscadores verticales³¹⁵. En este caso³¹⁶, se alega una reducción del bienestar del consumidor, de la eficiencia para los anunciantes y de la capacidad de competir de rivales actuales o potenciales. Aunque otros casos³¹⁷ similares a ese tercer componente de discriminación de buscadores verticales

EE.UU. contra Google, ¶ 146). Con datos de Reino Unido, el 30%-40% de ingresos de búsqueda de Google proceden de Search Ads 360.

³¹⁰ Véase los ¶ 40-48 del caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. (Colorado *et al*) contra Google.

³¹¹ Como en formato carrusel (por el que es posible desplazarse con flechas laterales) o en formato caja recuadro (donde puede aparecer, por ejemplo, el enlace de Google Maps). Véase los ¶ 175-178 del caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. (Colorado *et al*) contra Google.

³¹² De forma que los buscadores verticales quedan relegados a los enlaces de texto, mucho más limitados de contenido (en términos de imagen, identificación, funcionalidades...). Véase los ¶ 175-182 y 185 del caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. (Colorado *et al*) contra Google.

³¹³ Se enfrentan a resultados de búsqueda distorsionados por la discriminación a Microsoft Bing y a buscadores verticales “especializados”.

³¹⁴ No obtienen necesariamente las mejores opciones posibles, por ejemplo, por la discriminación a Microsoft Bing.

³¹⁵ Como en el caso de la Autoridad de la Competencia Francesa contra Google Ads, donde esa conducta que perjudicaba a los anunciantes también tenía la intención de afectar a ciertos modelos de negocio como los buscadores verticales. Véase la *Décision de l’Autorité de Concurrence n°19-D-26 du 19 décembre 2019* sobre Google Ads.

³¹⁶ Véase los ¶ 200-207 del caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. (Colorado *et al*) contra Google.

³¹⁷ Véanse, entre otros casos (Manne G. , 2018), los de Reino Unido (Streetmap. EU Ltd v Google Inc. & Ors EWHC 253), India (CCI cases 07 and 30 of 2012, aunque sí incluyó un remedio hacia Google para especificar que sus resultados vinculaban a su propio servicio de búsqueda de vuelos para no confundir a los consumidores), EE.UU. (Matter of Google Inc., FTC File Number 111-0163) y Canadá (*Competition Bureau Statement Regarding its Investigation into Alleged Anti-Competitive Conduct by Google*):

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Ch/2016/253.html>

<http://www.cci.gov.in/sites/default/files/07%20%26%20%2030%20of%202012.pdf>

https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/295971/130103googlesearchstmtofcom.pdf

en beneficio del contenido propio (*self-preferencing*, por ejemplo, hacia anuncios de Google Maps en una *information box*) encontraban justificación de la conducta por sus eficiencias³¹⁸, lo que aumentaba el bienestar del consumidor y la productividad de la publicidad para los anunciantes.

Hasta ahora, hemos visto conductas en el ámbito de la búsqueda. También hay autores que advierten de prácticas con riesgos similares en el ámbito del *display*, como las restricciones de interoperabilidad (Scott Morton & Dinielli, 2020). En este sentido, algunas plataformas han señalado a la CNMC que Google restringe la capacidad de los usuarios de su DSP de portar sus datos a otros DSPs o de conectar su servidor para anunciantes a otros DSPs, dificultando el *multi-homing*. Aunque Google señala esfuerzos por asegurar la interoperabilidad de sus herramientas.

También se debate sobre las limitaciones de acceso de otros intermediarios al inventario propio de las plataformas (Geradin & Katsifis, 2020b). Es decir, el acceso al inventario propio (por ejemplo, en Youtube o Facebook) solo es accesible por sus propias herramientas de compra. Hay autores (Geradin & Katsifis, 2020b) que defienden que el inventario debería ser accesible (mediante subasta) por terceros intermediarios (como ocurría con Youtube hasta 2015) salvo causas justificadas (fraude, anuncios inapropiados...).

Pero estos casos están muy ligados a la integración que existe en el sector, especialmente vertical a lo largo de la cadena de valor, pero también en relación a los soportes y a otros servicios conexos. Por ello, analizamos los riesgos aparejados a dicha integración a continuación desligándolos en dos tipos: la extensión del poder de mercado a lo largo de la cadena de valor (*leveraging*) y los conflictos de interés por la integración vertical (como el *self-preferencing*).

5.2.c. Extensión del poder de mercado a lo largo de la cadena de valor (*leveraging*)

La presencia preponderante de plataformas (destacando el caso de Google) a ambos lados del mercado (CMA, 2020, págs. M95-M96) genera margen para extender su poder de mercado a lo largo de la cadena de valor (*leveraging*).

<https://www.canada.ca/en/competition-bureau/news/2016/04/competition-bureau-completes-extensive-investigation-of-google.html>

³¹⁸ Por diversos factores (Ibáñez-Colomo, 2016; Kokkoris, 2018), como la reducción del tiempo de respuesta (Manne G. , 2018) o la mejor experiencia de usuario (demostrada en la probabilidad de clic, CTR, *Click-Through-Rates*).

Un caso abierto recientemente en Estados Unidos³¹⁹ señala esa **extensión del poder de mercado de Google desde el lado de la demanda (anunciantes y agencias) al lado de la oferta (como SSP/Exchange y servidor para editores)**. Algún editor ha señalado a la CNMC la importancia de esta cuestión también en España, en línea con otros estudios (CMA, 2020, pág. 278;M72), que enfatizan el conflicto de interés entre ser a la vez un DSP y un servidor para editores.

Las herramientas de Google por el lado de la demanda, DV 360 y Google Ads, combinan de manera única en el mercado (AdIC, 2018, pág. 61) el acceso a inventario propio de Youtube (en ambos casos), Google Search y Gmail (estos últimos solo con Google Ads) con inventario de terceros. Esto implica gran concentración de la demanda por esta vía. Los datos en España confirman que el peso de Google en la canalización de demanda puede superar el 60%³²⁰.

En el otro lado del mercado, esto tiene un impacto notable sobre los editores, tal y como señala algún agente en España, en línea con otros informes (ACCC, 2021, pág. 14). Los editores señalan que Google Ads puede suponer más porcentaje que los flujos procedentes de DV360, incluso en grandes editores³²¹. Dentro de Google Ads, los anunciantes pequeños son mayoría (en comparación con el perfil de anunciante más sofisticado de DV360). Esto supone menor identificación de la transacción para los editores (con menor control de quién ha sido su anunciante), lo que paradójicamente le acaba haciendo más dependiente de esta demanda de Google Ads, pues editor y anunciante no se identifican³²², por lo que no pueden establecer lazos para cerrar potenciales acuerdos bilaterales a futuro sin precisar de intermediarios. No obstante, no cabe descartar que esta situación se esté produciendo en un ámbito supranacional y que, por tanto, lo más eficiente es que su análisis tenga lugar desde una perspectiva también supranacional.

En cualquier caso, gran parte de la demanda proviene de las dos herramientas de compra de Google (Google Ads y DV360). Esto lleva a los editores a optar en general por su

³¹⁹ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶¶ 99-111; 261).

³²⁰ Véase sección 4.3.b.

³²¹ Véase también el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶ 107).

³²² En la sección 5.2.a ya se ha señalado la dificultad de editores de identificar al anunciante cuando la puja procede del mercado de subastas abiertas (solo se conoce la herramienta de compra o el DSP de origen pero no el anunciante).

servidor (Google Ad Manager) para minimizar riesgos de pérdida de demanda³²³ (en términos de discrepancias en el *cookie matching* o de pérdida de oportunidades por latencia) y mejorar el acceso a datos. En el mercado no se observa una tendencia a usar más de un servidor³²⁴ y optar por otro alternativo generaría para los editores, aparte de los costes inherentes de cambio, riesgos de perder un volumen muy relevante de demanda (AdIC, 2018, pág. 61).

Y esto también determina la posición preponderante de Google AdX como SSP/*Exchange*. Por un lado, porque la mayor parte de la demanda de DV360 y, especialmente, de Google Ads acaba en AdX³²⁵ (CMA, 2020, págs. M56;M108-M109). Por otro lado, por las ventajas que tiene la conexión de AdX (SSP) con Ad Manager (servidor), tanto en términos operativos y de acceso a datos³²⁶ como especialmente por el hecho de que AdX no se conecta con la misma facilidad en tiempo real con otros servidores (CMA, 2020, págs. 283-285). Es decir, un servidor alternativo, que en general utilizará un sistema de *header bidding* para ordenar las pujas de los SSPs, pierde atractivo al no integrar de manera eficiente la parte del mercado que canaliza el SSP/*Exchange* de Google³²⁷ (gran parte de la demanda procedente de Google Ads más lo que puede conectarse vía DSPs, ya sea DV360 u otros) por la peor interoperabilidad (aparte de la peor integración de AdX en los sistemas de *header bidding* que se explica en la sección 5.2.d).

Finalmente, el reporte de información y el perfilado de audiencias será mejor para los usuarios de DV360 si la puja acaba también en el *Exchange/SSP* de Google AdX (en lugar de otros *Exchanges/SSPs*), debido tanto a factores técnicos (como la mayor sincronización de *cookies*) como regulatorios (por las barreras existentes a la transmisión de datos hacia otra empresa). Esto fomenta que más anunciantes/agencias tiendan a

³²³ Véase también la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 230-234).

³²⁴ Véanse secciones 4.3.d y 5.1.b.

³²⁵ Las derivadas de la integración vertical entre DSP y SSP se explican con más detenimiento en la sección 5.2.d. Véase en cualquier caso la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 226-229).

³²⁶ Véanse secciones 5.1.a y 5.1.b. Véase también la *Décision de l'Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 196-199).

³²⁷ Las derivadas de la integración vertical entre SSP y servidor para editores y la posible distorsión sobre los sistemas de *header bidding* se explican con más detenimiento en la sección 5.2.d.

orientar sus pujas hacia AdX³²⁸ (AdIC, 2018, pág. 60). De nuevo, el poder de mercado en el lado de la demanda afecta a la competencia en el lado de la oferta.

En otros casos, la distorsión se revierte y el **poder de mercado desde el lado de la oferta (como SSP/Exchange y servidor para editores) se puede utilizar para ganar competitividad por el lado de la demanda:**

- Un ejemplo son las políticas de precio de reserva³²⁹ uniforme por parte del servidor para editores de Google³³⁰ (Google Ad Manager), una cuestión muy enfatizada por algunos editores en España. Los DSPs que aglutinan mayor demanda y mejores datos³³¹ para el perfilado de audiencias (como DV360 de Google) tenderán a tener mayor disposición a pagar, pero tratarán de no revelarlo y reducirán su puja (*bid shading*) hasta lo mínimo que les permita ganar la subasta³³² (ligeramente por encima de lo que estimen para otros competidores). Por ello, los editores tienen incentivos³³³ a exigir mayores precios de reserva a los SSPs/Exchanges que logren conectar mejor con esos DSPs (como el de Google AdX). Sin embargo, los editores en España señalan que Google ha introducido precios de reserva uniformes, en línea con lo apuntado por otros análisis³³⁴ (ACCC, 2021, pág. 15; CMA, 2020, pág. 287), de forma que su servidor (Google Ad Manager) impide que los editores puedan imponer precios de reserva

³²⁸ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 111).

³²⁹ Un precio mínimo para considerar la oferta de un determinado SSP/Exchange.

³³⁰ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 111; 230-234).

³³¹ Los DSPs tenderán a tener datos de tercera mano (que pueden haber ido acumulando a partir de información recibida de otros agentes, por ejemplo, de los editores en relación a la audiencia de las campañas). Pero algunos DSPs como el de Google también tienen acceso a datos de primera mano, fruto de sus datos obtenidos de su faceta de editora (en búsqueda o Youtube, por ejemplo) y de otras fuentes (como los datos de dispositivos). Véase sección 3.3.

³³² Teniendo en cuenta que esta subasta en los SSPs/Exchanges para “seleccionar” cada puja entre los DSPs es una subasta de primer precio (FPA, *First-Price Auction*, donde el ganador paga lo pujado). Incluso en una subasta de segundo precio (SPA, *Second-Price Auction*, donde el ganador paga lo pujado por el segundo), aunque no haya incentivos al *bid shading* a corto plazo (pues, aun haciendo una puja elevada, se paga lo pujado por el siguiente competidor), sí los puede haber a largo plazo (para no aportar información sobre la disposición a pagar al lado de la oferta, que pueden resultar en mayores precios de reserva en el futuro).

³³³ Véase la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 210-211), donde se consideran otros incentivos de los editores para aplicar distintos precios de reserva.

³³⁴ Véase también la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 138-144).

distintos a los SSP, lo que favorece la competitividad de Google en su faceta de DSP (no tendrá que pagar tanto como lo haría sin esa política de precio de reserva uniforme).

- Otras políticas similares tienen que ver con el acceso a datos relacionados con la actividad de servidor para editores³³⁵. Algún editor en España ha señalado que tiene dificultades en acceder a información *ex post* sobre las pujas, lo que dificulta a los editores optimizar su inventario y sus políticas de precio. No obstante, dado que no cabe descartar que esta situación se esté produciendo en un ámbito supranacional, lo más eficiente sería que su análisis tuviese lugar desde una perspectiva también supranacional. Google tiene incentivos a privar a los editores del acceso a esta información³³⁶ (CMA, 2020, págs. 288-289) para evitar que estos puedan estimar mejor la disposición a pagar y eleven el precio de reserva (lo que podría perjudicar a Google como DSP). La asimetría e insuficiencia de la información (ACCC, 2021, págs. 17-18) puede llevar a los editores a errores en la apreciación de la rentabilidad de ciertas transacciones (como la negociación privada directa con anunciantes/agencias), lo que puede conducirles a utilizar crecientemente la venta programática, que supone una comisión para los *Exchanges*/SSPs como Google AdX³³⁷.

Ambas dinámicas (el *leveraging* desde el lado de la demanda a la oferta y desde el lado de la oferta a la demanda) se retroalimentan³³⁸. El poder de mercado por el lado de la oferta (las elevadas cuotas de Google como SSP/*Exchange* y, especialmente, como

³³⁵ La información que aporta el servidor también puede ser menor para los editores que utilizan un sistema de *header bidding* (explicado más adelante en la sección 5.2.d), lo que también afecta a la información de esas transacciones que llega a los intermediarios como SSPs/*Exchanges* (ACCC, 2021, pág. 15), dado que estos intermediarios acceden a los datos “de tercera mano” a partir de los datos que puedan acumular los editores “de primera mano”. Véase sección 3.3. Véase también la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 214-216).

³³⁶ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 125-129). En Italia, la Autoridad de Competencia ha abierto una investigación contra Google por el uso discriminatorio de los datos, al excluir el acceso a identificadores no encriptados y herramientas de seguimiento de los usuarios (*third-party tracking pixels*). Véase <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2020/10/A542>

³³⁷ Esto explica también el margen que tiene el servidor para favorecer las ofertas que llegan a través de su propio SSP/*Exchange* integrado verticalmente, como veremos a continuación en relación a los conflictos de interés de la integración vertical. Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 144-152).

³³⁸ De acuerdo con algunos autores, esto incentiva a Google a bajar el precio de su servidor para editores para mantener a muchos editores en su cartera y alejar a la competencia, afianzando su poder de mercado por el lado de la demanda (Scott Morton & Dinielli, 2020, p. 20), apoyándose en las externalidades de red indirectas.

servidor para editores) permite aplicar estas políticas que favorecen su competitividad por el lado de la demanda (los DSP de Google no tienen que pagar tanto como lo harían sin esa política de precio de reserva uniforme para los SSPs). Pero, al mismo tiempo, el margen que tiene el servidor para editores de aplicar estas políticas se debe también al antedicho poder de mercado por el lado de la demanda (con un peso de Google en la canalización de demanda que puede superar el 60%³³⁹), por lo que ambas situaciones se retroalimentan.

Estas dinámicas de retroalimentación (entre poder de mercado por el lado de la oferta y de la demanda) también están presentes si consideramos que **las plataformas actúan a la vez de vendedoras de su propio inventario (como editoras) y de intermediarias en la compraventa de inventario de terceros**. Las plataformas como editoras tienen un inventario muy atractivo por sus amplísimas audiencias³⁴⁰ pero este es solo accesible a través de sus herramientas de compra, aunque esas mismas herramientas sí permiten la compra en inventario de terceros³⁴¹. Esto puede generar distorsiones en dos sentidos³⁴².

- Como muestra el Gráfico 29, ese acceso exclusivo a inventario propio por las herramientas de compra de algunas plataformas (como Google, Facebook o Amazon) aumenta su competitividad también por el lado de la demanda (como DSP que canaliza inversión también hacia inventario de terceros). En este caso, la extensión (*leveraging*) del poder de mercado iría desde la oferta a la demanda, aprovechando la relevancia del inventario propio³⁴³ (manteniendo la flexibilidad del acceso simultáneo en tiempo real a inventario de terceros).

El caso de la herramienta Google Ads³⁴⁴ es particularmente llamativo como puerta de acceso a inventario propio muy atractivo en búsqueda (Google Search), en Víde-

³³⁹ Véase sección 4.3.b.

³⁴⁰ El atractivo no solo se debe a las externalidades de red tradicionales (a mayor audiencia, más valor para los anunciantes), sino al papel de los datos (a mayor audiencia, mayor acumulación de datos, mejor publicidad personalizada, mayor atractivo para los anunciantes y mayor retención de audiencia por una publicidad más relevante y menos molesta).

³⁴¹ Véase la sección 3.2 para una descripción de estas herramientas de compra.

³⁴² La Comisión Europea está investigando diversas conductas de Google relacionadas con el acceso exclusivo a su inventario de Youtube a través de sus herramientas de compra:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3143

³⁴³ Más teniendo en cuenta que dicho inventario propio aporta datos de primera mano a las plataformas que son útiles también para su competitividad en la labor de intermediación.

³⁴⁴ Algo similar aplicaría a su herramienta de compra para grandes anunciantes y agencias (su DSP DV 360) donde el acceso simultáneo a Youtube y a otro inventario genera tendencia a contratarlo como

display (Youtube) y en otros formatos (Gmail), añadiendo el acceso de inventario *display* de terceros. Esto le convierte en una herramienta predilecta para la compra de inventario, particularmente para pequeños anunciantes³⁴⁵. Por tanto, su preponderancia en la publicidad de búsqueda (Geradin & Katsifis, 2020b; CMA, 2020, págs. 242;279-280) se extiende al *display*³⁴⁶ (*leveraging* con una dimensión horizontal). Y, dentro del *display*, del vídeo al resto, fortaleciendo el peso en la labor de intermediación en el inventario de terceros en el *open display* (*leveraging* con una dimensión vertical).

Como hemos comentado anteriormente³⁴⁷, alrededor del 75%-80% de anunciantes y agencias consultadas valoran positivamente que el DSP o la herramienta de compra integre acceso a inventario propio (algo que solo hacen el DSP de Google DV 360, el DSP de Amazon y la Facebook Audience Network) o incluso que integre acceso a inventario de búsqueda y de *display* (algo que solo hace Google Ads). En el marco de los requerimientos de información de la CNMC, algunos intermediarios tecnológicos han señalado que el atractivo inventario de Google, unido a su capilaridad en la captación de datos, influye enormemente en su competitividad en la intermediación en la compraventa de inventario publicitario de terceros. Esto hace que los anunciantes/agencias consideren DV360 como DSP prioritario para una gestión integral de campañas, no solo por su acceso al inventario de Google, sino para afinar ciertos aspectos (por ejemplo, la medición o la limitación de la frecuencia con la que un anuncio impacta a un determinado perfil de usuario). Estas cuestiones son comunes a otros estudios (CMA, 2020, pág. M72; ACCC, 2021, pág. 13;15).

proveedor preferente (Geradin & Katsifis, 2020b; CMA, 2020, págs. 279-280; ACCC, 2021, pág. 13;15). Véase también el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 238-249; 262).

³⁴⁵ En las herramientas de compra existen costes de cambio (*switching costs*) y tendencia a recurrir a pocos proveedores o incluso a uno solo (*single-homing*) para una determinada campaña o en el caso de pequeños anunciantes. Esto se debe a factores técnicos, como problemas de interoperabilidad de datos para medir el efecto de campañas instrumentadas por distintos DSPs, y económicos, pues solo los anunciantes/agencias de mayor tamaño pueden asumir los costes fijos de simultanear varios DSPs para diversificar y comparar resultados dada la existencia de economías de escala (Scott Morton & Dinielli, 2020, p. 18; 23). Véase sección 5.1.b.

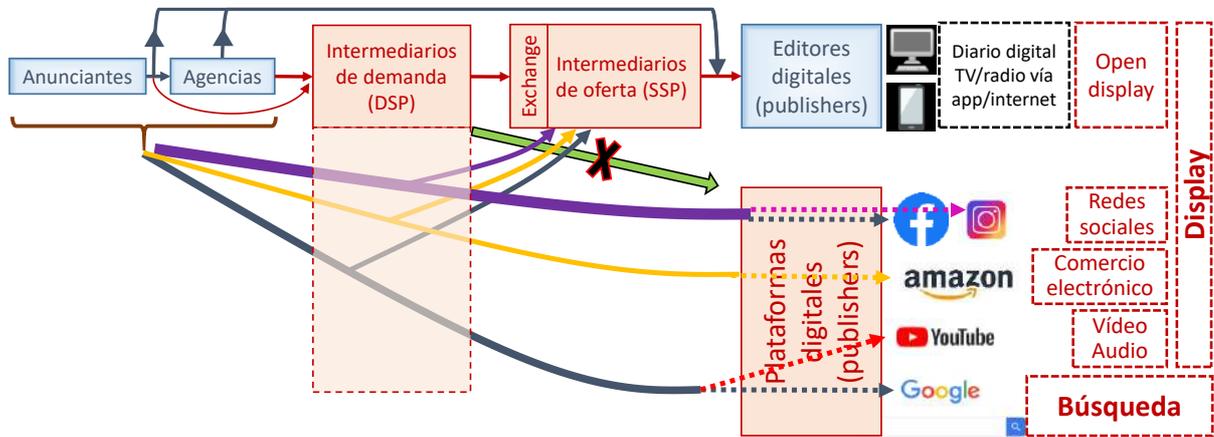
³⁴⁶ Otra cuestión investigada por las Autoridades de la UE y del Reino Unido es el uso de datos de Facebook Ads (de publicidad de *display*) para su *marketplace* (publicidad de clasificados). Véase:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2848

<https://www.gov.uk/government/news/cma-investigates-facebook-s-use-of-ad-data>

³⁴⁷ Véase sección 5.1.a.

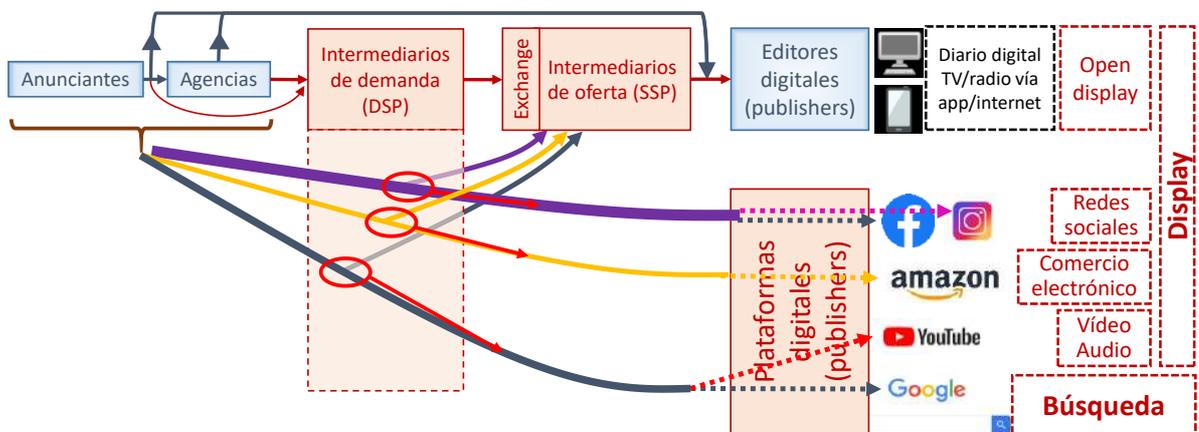
Gráfico 29. Competencia de las plataformas en la compraventa de inventario



Fuente: elaboración propia.

- Como muestra el Gráfico 30, se podría utilizar el peso como herramienta de compra por el lado de la demanda (especialmente de Google) para intentar desviar las compras hacia el inventario propio en perjuicio del inventario de terceros (CMA, 2020, págs. 22-23; ACCC, 2020). No obstante, agentes relevantes por el lado de la demanda han señalado a la CNMC que los anunciantes más sofisticados podrían intentar mantener en determinados casos el control sobre el destino de su inversión en los soportes, aparte de su preferencia por no concentrar sus campañas (restando importancia a este argumento).

Gráfico 30. La intermediación de publicidad online en el open display



Fuente: elaboración propia.

Al mismo tiempo, esa integración del propio inventario en las herramientas de compra o el emparejamiento de servicios en eslabones contiguos en la cadena de valor lleva a hablar de la integración vertical y a los riesgos de conflictos de interés favoreciendo los servicios propios (*self-preferencing*).

5.2.d. Conflictos de interés por la integración vertical

La compraventa de publicidad en el **open display** presenta un elevado grado de intermediación, como recuerda el Gráfico 31. Aparte de actores independientes, también están presentes como intermediarias algunas plataformas con inventario propio como Facebook³⁴⁸, Amazon³⁴⁹ y, especialmente, Google, destacando este último por su integración vertical³⁵⁰ y su presencia en todos los eslabones de la cadena de valor³⁵¹.

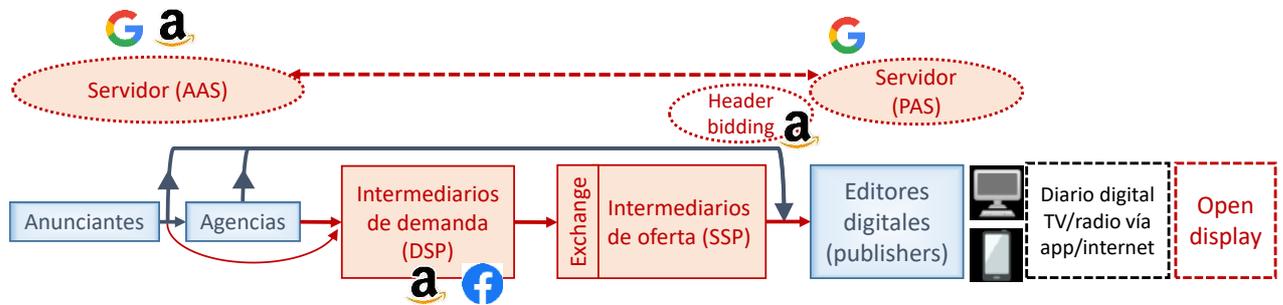
³⁴⁸ Facebook cuenta con una herramienta de compra que simultanea el acceso a inventario propio (Facebook, Instagram, Messenger) con el espacio de terceros adheridos a la Facebook Audience Network (centrada en inventario móvil).

³⁴⁹ Amazon, con su DSP, ofrece flexibilidad en tiempo real de acceso simultáneo a su inventario propio o a inventario de terceros accesible en *Exchanges/SSPs*. Por el lado de la oferta, tiene una solución de *header bidding*.

³⁵⁰ Por el lado de la demanda, Google, aparte de un servidor para anunciantes (Campaign Manager), tiene dos herramientas de compra. En primer lugar, Google Ads, que combina de manera única en el mercado el acceso a inventario propio de búsqueda y *display* (Youtube), añadiendo inventario de terceros conectados a la Google Display Network (GDN). En segundo lugar, el “DSP” puro de Google DV 360 que combina, con flexibilidad en tiempo real, el acceso para el segmento de *display* de inventario propio de Youtube y de terceros (conectándose a múltiples *Exchanges/SSPs*). Por el lado de la oferta, Google, aparte de un servidor para editores (Ad Manager), tiene distintas herramientas de venta. Hacia editores medianos y grandes destaca su *SSP/Exchange AdX*. Hacia editores más pequeños destacan sus *networks AdSense* (para inventario fijo) y *AdMob* (para inventario móvil).

³⁵¹ Su adquisición de DoubleClick fue muy relevante porque marcó la tendencia hacia la integración vertical, comenzando con una mayor integración entre servidores e intermediarios (*SSPs/exchanges*). Véase el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.4731 Google/DoubleClick (¶ 37-38).

Gráfico 31. Integración vertical en la intermediación en el *open display*



Fuente: elaboración propia.

Nota: la flecha azul representa los acuerdos directos entre anunciantes y editores. Las flechas rojas continuas reflejan las relaciones de los dos lados del mercado con los intermediarios. La flecha roja discontinua representa las comunicaciones entre servidores.

En principio, la integración vertical podría ser procompetitiva porque, en general, la reducción de intermediarios puede reducir márgenes comerciales y rebajar costes de transacción. Además, se pueden generar eficiencias por el papel particular de los datos en este sector, mejorando la interoperabilidad en términos de *cookie matching*, reporte de la información, latencia....

Pero la integración vertical, aparte de los antedichos problemas de extensión del poder de mercado (*leveraging*), puede minar los efectos procompetitivos del marco secuencial de subastas para la compraventa de publicidad online. Esto ocurre si un operador integrado verticalmente **favorece (*self-preferencing*) de manera no justificada** sus propios servicios obstaculizando la competencia (*foreclosure*).

Cuando un servidor de un editor (PAS) detecta una oportunidad de venta de espacio publicitario³⁵², se inicia un **sistema de subasta secuencial con tres etapas**³⁵³ (Geradin & Katsifis, 2019a; Geradin & Katsifis, 2020b; ACCC, 2021, págs. 52-55):

- En primer lugar, los anunciantes (agencias o *Trading Desks*) compiten, normalmente en CPC (coste-por-clic) en los DSP, en general en una subasta de primer precio

³⁵² Una "impresión", esto es, la probabilidad de colocar un anuncio en un contenido al que accederá un usuario con un perfil determinado.

³⁵³ En un proceso que se podría considerar en tiempo real, pues idealmente (sin problemas de interoperabilidad o latencia) los procesos han de durar "milisegundos" (Geradin & Katsifis, 2019a).

(FPA³⁵⁴), aunque en el pasado se han usado también subastas de segundo precio (SPA³⁵⁵).

- En segundo lugar, los DSPs, utilizando esa puja ganadora en su primera subasta, compiten, normalmente en CPM (coste-por-impresión) en los *Ad Exchanges*/SSPs, en general en una subasta de primer precio FPA (CMA, 2020, pág. M11), aunque en el pasado se han usado también subastas de segundo precio³⁵⁶ (SPA).
- En tercer lugar, los *Ad Exchanges*/SSPs, utilizando esa puja ganadora en la segunda subasta, compiten, normalmente en CPM estimado³⁵⁷, en los servidores para editores (PAS). En general (especialmente tras la llegada del *header bidding*, que es un sistema que permite conectar las ofertas de los múltiples SSP en tiempo real para asegurar que el servidor escoge la mejor oferta), es una subasta de primer precio FPA (CMA, 2020, pág. M11), aunque en el pasado se han usado también subastas de segundo precio

³⁵⁴ En las subastas de primer precio (FPA, *First-Price Auction*) el ganador paga lo pujado. Esto puede llevar al que prevé ser ganador a rebajar su puja hasta lo necesario que le permita ganar (presentando una puja solo marginalmente superior a la del segundo para no “sobrepagar”), no revelando su verdadera disposición a pagar.

³⁵⁵ En las subastas de segundo precio (SPA, *Second-Price Auction*) el ganador paga lo pujado por el segundo. Esto incentiva a revelar la verdadera disposición a pagar.

³⁵⁶ Los DSPs tratan de optimizar su puja en *exchanges*/SSPs, reduciendo la puja recibida en la primera subasta hasta lo mínimo necesario para ganar la segunda. Esta baja no tiene por qué repercutirse a anunciantes (o a sus agencias o *Trading Desks*), con lo que el DSP se queda una “comisión implícita” (*take rate*). De hecho, cuando la primera subasta (en los DSP) pasó a ser de primer precio mientras la segunda subasta (en SSP/*exchanges*) se mantenía en el segundo precio, el margen que se podía quedar el DSP aumentaba (Geradin & Katsifis, 2019b, p. 7). Otra vía de apropiarse de un margen es el hecho de que la primera subasta es en CPC y la segunda en CPM (Geradin & Katsifis, 2020c, págs. 85-87), aunque es cierto que la transformación entre ambas variables genera eficiencias porque busca maximizar la probabilidad de clic (CTR, *Click-Through-Rate*), que es un indicador de la calidad/relevancia del anuncio (Manne & Wright, 2011).

³⁵⁷ Se tiene en cuenta lo pujado pero también la probabilidad de clic pues la remuneración puede depender de los dos.

(SPA)³⁵⁸. Esas pujas que llegan desde la vía programática de SSPs/*Exchanges*³⁵⁹ pueden entrar en competencia con los acuerdos directos negociados con agencias/anunciantes³⁶⁰. Una vez que el servidor para editores (PAS) tienen una puja “ganadora”, contacta técnicamente³⁶¹ con el servidor para anunciantes del ganador para que se muestre el anuncio en cuestión. Los editores han señalado que esta conexión con el servidor del anunciante genera menos discrepancias si son de la misma empresa³⁶².

La presencia de operadores integrados verticalmente en este marco genera distintos tipos de preocupaciones en el tránsito de la primera subasta a la segunda y de la segunda a la tercera.

En relación al **tránsito de la primera subasta a la segunda**, los operadores integrados verticalmente (que ejercen tanto de DSP como de *Exchange/SSP*) pueden presentar una serie de eficiencias relacionadas con factores técnicos y de interoperabilidad de datos como el *cookie matching*³⁶³ (que facilita la personalización y la medición) y la reducción del tiempo de latencia³⁶⁴ (ACCC, 2020, pág. 22; CMA, 2020, págs. M34-M35). Esto generaría ventajas económicas, pues se amplificarían las externalidades de red por la mejor conexión con los editores al otro lado del mercado. Por ello, el hecho de que el DSP y el *Exchange/SSP* propios (integrados verticalmente en la misma empresa) casen transacciones con mayor frecuencia que con terceros podría tener causas justificadas (no

³⁵⁸ Los SSPs también tratan de optimizar su puja y quedarse con un margen “oculto” (*hidden fee*) al remitir una puja al servidor del editor en la tercera subasta (donde pueden reducir su puja a lo mínimo necesario para ganar) inferior a lo pagado por el DSP en la segunda subasta. Esta práctica se podría hacer de forma selectiva, sin que afecte a grandes agentes (grandes anunciantes/agencias/DSPs o grandes editores, con más sofisticación y control), por lo que las comisiones ocultas serían mayores para los agentes más pequeños (CMA, 2020, págs. M84-M85). En cualquier caso, algún editor en España ha señalado que el cambio de subasta de segundo precio a subasta de primer precio le ha perjudicado porque se pierde la información de la diferencia entre la primera puja y la segunda puja (en las subastas de segundo precio, cuando se percibía una diferencia elevada entre la primera y la segunda puja se podía elevar el precio de reserva).

³⁵⁹ Las líneas rojas continuas en el Gráfico 31.

³⁶⁰ Las líneas azules en el Gráfico 31.

³⁶¹ Las líneas rojas discontinuas en el Gráfico 31.

³⁶² Véase sección 5.1.a. Aunque la Comisión Europea consideraba que no existen problemas de interoperabilidad en esta fase en el caso M.4731 Google/DoubleClick (¶ 30).

³⁶³ Evitar una pérdida del 30%-40% que no se van a reconocer (AdIC, 2018, pág. 60).

³⁶⁴ Evitar una pérdida del 25% de pujas que pueden no materializarse por excesivo tiempo de latencia (AdIC, 2018, pág. 60).

implicaría necesariamente *self-preferencing*) y es por ello por lo que, como hemos comentado anteriormente³⁶⁵, la mayoría de los agentes valoran como un factor de competitividad la integración entre DSP y SSP.

Sin embargo, en un contexto de integración vertical, el DSP tiene incentivos a primar a su propio *Exchange/SSP* en la presentación de ofertas y, viceversa³⁶⁶, el *exchange/SSP* tiene incentivos a primar las pujas de su propio DSP (CMA, 2020, págs. M97-M98; ACCC, 2021, pág. 15). Esto ha sido expresado a la CNMC por distintos agentes, tanto editores como intermediarios tecnológicos, aunque señalando al mismo tiempo en la mayor parte de los casos la dificultad de demostrarlo.

La subasta en el *exchange/SSP* podría “alterarse” por diversas vías (ACCC, 2019, p. 13; ACCC, 2020, pág. 20;23):

- Por un lado, con una restricción no justificada de la interoperabilidad entre el *exchange/SSP* y el DSP o entre estos y otros servicios integrados como los DMP. Aunque Google señala esfuerzos por asegurar la interoperabilidad de sus herramientas, otras plataformas intermediarias han señalado a la CNMC que Google limita el reporte de datos cuando la puja de su DSP (DV 360) no ha acabado en su propio *exchange/SSP* (AdX), lo que lleva a anunciante/agencia a priorizar en DV360 que sus pujas acaben en AdX³⁶⁷. También algún editor ha señalado que sospecha que los algoritmos de un SSP priorizan la demanda de su DSP integrado verticalmente. Sin embargo, dado que no cabe descartar que esta situación se esté produciendo en un ámbito supranacional, en ese caso lo más eficiente sería que el análisis de dicha práctica tuviese lugar desde una perspectiva también supranacional.
- Por otro lado, mediante la concesión al DSP propio de ventajas informativas (por la mayor disponibilidad de datos sobre pujas pasadas en la plataforma) o estratégicas

³⁶⁵ Véase sección 5.1.a.

³⁶⁶ En qué medida el DSP prime (más de lo debido) a su propio *Exchange/SSP* o sea el *Exchange/SSP* el que prime (más de lo debido) a su propio DSP dependerá de en qué eslabón de la cadena el operador integrado tenga más poder de mercado. En general, tenderá a hacer *self-preferencing* allá donde tenga más poder de mercado y menos competencia, para favorecer artificialmente (*leveraging*) la competitividad del servicio donde tiene menos poder de mercado.

La Comisión Europea está investigando el posible *self-preferencing* de Google entre DSP y SSP:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3143

³⁶⁷ También algún editor ha señalado a la CNMC que esta cuestión implica mayor concentración de la demanda en Google, lo que acentúa los antedichos problemas de extensión (*leveraging*) del poder de mercado hacia el lado de la oferta (incrementando el poder de mercado de Google como servidor para editores).

(posibilidad de emitir la puja en el último momento tras el resto de operadores, *last look advantage*, para asegurarse no sobrepagar).

Aunque hay que tener en cuenta que el mercado de la intermediación también presenta externalidades de red, su eventual efecto disciplinante³⁶⁸ no aplica en un contexto de insuficiente transparencia (ACCC, 2021, pág. 17) e información asimétrica para los extremos del mercado, como editores y anunciantes y, en menor medida, agencias. En ese contexto, las plataformas integradas verticalmente pueden ejercer su poder de mercado. Por ejemplo, favoreciendo indebidamente sus propios servicios integrados sin penalización de la demanda.

En este sentido, una de las innovaciones que ha podido reducir estas distorsiones (como los riesgos de la integración vertical de DSP y SSP) es el denominado *header bidding* (CMA, 2020, pág. M96), que da más control a los editores sobre sus fuentes de ingresos. Por ello, procede analizar a continuación los posibles problemas de competencia en relación al **tránsito de la segunda subasta a la tercera**, donde los servidores para editores (PAS) “ordenan” a los *Ad Exchanges/SSPs*.

Actualmente, los editores recurren a sistemas dinámicos que permiten la conexión con los distintos *SSPs/Exchanges* para aprovechar al máximo la competencia³⁶⁹. El **header**

³⁶⁸ En un plano teórico y abstracto, la presencia de externalidades de red indirectas podría disciplinar a los intermediarios. Un DSP que, por primar a su SSP, no estuviera buscando las mejores oportunidades perdería clientes (anunciantes y agencias con un cierto grado de sofisticación y control sobre sus campañas) y reduciría su atractivo hacia el otro lado del mercado, perdiendo editores, lo que supondría, de nuevo, menor atractivo para agencias y anunciantes. De manera análoga, un SSP que, por primar a su DSP, no estuviera maximizando los ingresos para los editores perdería editores, lo que reduciría su atractivo hacia el otro lado del mercado (perdiendo conexión con DSPs, agencias y anunciantes), lo que supondría, de nuevo, menor atractivo para los editores. No obstante, este efecto disciplinante se desvanece para los intermediarios con poder de mercado.

³⁶⁹ Los sistemas que existieron inicialmente eran a priori menos eficientes y procompetitivos. En primer lugar, existió un sistema de catarata (*waterfall*) por el cual los SSPs no competían de forma dinámica sino que se ordenaban en función de su rentabilidad histórica para el editor (Scott Morton & Dinielli, 2020, p. 24), de forma que el primero tenía prioridad sobre el segundo para comprar la “impresión” (y el segundo sobre el tercero y así sucesivamente). Esto reducía el riesgo de que el inventario quedase sin vender pero disminuía la probabilidad de que los SSPs fuera de las primeras posiciones pudiesen pujar más agresivamente con mayores precios (pues solo podían acceder al inventario si los primeros SSP lo desechaban y este iba bajando por la “catarata”). Además, se podía utilizar por el servidor para editores integrado verticalmente para favorecer a su propio SSP por esos criterios de rentabilidad histórica, afinando también la disposición a pagar gracias a la información acumulada sobre los competidores. Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 117) y la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 98-104).

bidding³⁷⁰ es uno de los más utilizados de forma general: cuando surge una oportunidad de impactar a un usuario con un anuncio, obtiene las ofertas en tiempo real de los distintos SSPs para presentarlas al servidor y que este pueda comparar con todas las fuentes de demanda, incluyendo las no programáticas. Este sistema tiene algunos costes³⁷¹ pero el principal problema es que el SSP/Exchange de Google no participa con plena interoperabilidad en tiempo real en *header bidding*³⁷², como señala alguna plataforma en su remisión de información a la CNMC, en línea con lo apuntado por otros estudios (CMA, 2020, pág. 284; ACCC, 2021, pág. 15). En ese caso, y dado que esta situación parece estar produciéndose a nivel supranacional, lo más eficiente es que su análisis tenga lugar desde una perspectiva también supranacional.

Para evitar los riesgos de pérdida de la demanda de Google, los editores tienden también a considerar el sistema de Google de “Open Bidding³⁷³”. Este sistema tiene ventajas de interoperabilidad con el SSP y toda la demanda de Google³⁷⁴ (Scott Morton & Dinielli, 2020, p. 22). El problema del “Open Bidding” para los editores es que se conecta a menos SSPs (CMA, 2020, pág. M68), entre otras cosas³⁷⁵ porque, como señala alguna plataforma en su remisión de información a la CNMC, supone una comisión de al menos

³⁷⁰ Provista por empresas como Amazon o Index Exchange (CMA, 2020, pág. 269).

³⁷¹ Se ha de remunerar a ese intermediario extra por la externalización y existen costes técnicos y humanos de implementación. Y se pueden generar problemas de interoperabilidad como latencia y reducción de la velocidad de carga del contenido (Geradin & Katsifis, 2020b; Scott Morton & Dinielli, 2020, p. 25; CMA, 2020, pág. M9;M68), fricciones en el *cookie matching* y o incompatibilidad con el formato móvil AMP (Scott Morton & Dinielli, 2020, p. 26) o con inventario de vídeo, audio y aplicaciones. Véase la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 125-133).

³⁷² Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 153-170), donde incluso se denuncia la intención de Google de boicotear el *header bidding*, incluyendo un acuerdo entre Facebook y Google para no participar (¶ 171-196). Otras vías de Google para reducir el uso del *header bidding* pueden haber consistido en dificultar (mediante su servidor) el acceso a datos de los editores que usaban el *header bidding* (¶ 214-217), particularmente en lo relativo al rendimiento de los *Exchanges* (¶ 204), o la imposición de un formato incompatible con el *header bidding* (¶ 206-213) para inventario móvil (AMP, *Accelerated Mobile Pages*).

³⁷³ Anteriormente denominado “Exchange Bidding”.

³⁷⁴ Se accede a mejores datos relativos a las pujas y al *cookie matching* sobre las pujas recibidas vía el SSP de Google. Véase el Caso 4:20cv957 de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google LLC (párrafos 127 y 128).

³⁷⁵ Al mismo tiempo, a los SSPs que estén verticalmente integrados con un DSP Google les exige remitir sus pujas vía AdX (CMA, 2020, pág. 286). Véase también la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 203-204), donde examinan otros costes técnicos del *open bidding* (¶ 205-206)

un 5%, que puede llegar a un 10% en vídeos y apps (CMA, 2020, pág. M68; ACCC, 2021, pág. 15), algo que no afecta a AdX (CMA, 2020, pág. 286)³⁷⁶. Aparte, aunque el sistema de “Open Bidding” surgió, en principio, para eliminar un problema de los anteriores sistemas de “asignación dinámica” del servidor de Google³⁷⁷ que conferían a su SSP integrado (AdX) la ventaja de pujar en el último momento (*last look advantage*) por encima del resto³⁷⁸ (Scott Morton & Dinielli, 2020, p. 22), no está claro que este problema se haya solucionado³⁷⁹ (CMA, 2020, pág. 286; ACCC, 2021, pág. 142). En el marco de la información remitida a la CNMC por diversas plataformas, estas señalan que esa ventaja *last look* que el servidor de Google confiere a su SSP sigue existiendo³⁸⁰. No obstante, una vez más, no cabe descartar que esta situación se esté produciendo en un ámbito supranacional, por lo que, en dicho caso, lo más eficiente sería que su análisis tenga lugar desde una perspectiva también supranacional.

Por tanto, no se descarta el riesgo, de nuevo, de la extensión del poder de mercado, en este caso desde el ámbito de los servidores para editores (PAS) a los SSP/*Exchanges*³⁸¹ (Geradin & Katsifis, 2020b), afectando, a su vez, al poder de mercado por el lado de la demanda, potenciando la competitividad de Google como DSP.

En definitiva, aunque los sistemas abiertos como el “*header bidding*” limiten las formas de hacerlo, un servidor para editores (ámbito donde Google tiene una cuota muy preponderante, de al menos el 70% del mercado en España³⁸²) tiene incentivo a primar

³⁷⁶ Véase el caso 4:20-cv-00957 de Fiscales Generales de EE.UU. contra Google, (¶ 166). Véase también la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 202).

³⁷⁷ Véase la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet* (¶ 105-116).

³⁷⁸ La “asignación dinámica” (*dynamic allocation*, que surgió, a su vez, por las limitaciones del anterior sistema de *waterfall*) ya permitía conectarse a todos los SSP, aunque con esa ventaja de último momento para AdX en el servidor de Google.

Véase también el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶ 118-120).

³⁷⁹ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶ 198).

³⁸⁰ Véase la *Décision de l’Autorité de Concurrence n° 21-D-11 du 7 juin 2021 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la publicité sur Internet*, donde se analiza esa ventaja de pujar en el último segundo (¶ 153-181), incluyendo la posibilidad de reducir la comisión de AdX de manera dinámica (¶ 182-195).

³⁸¹ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (*Texas et al*) contra Google (¶ 257).

³⁸² Véase sección 4.3.d.

(*self-preferencing*) a su propio SSP/Exchange (Geradin & Katsifis, 2019a; Geradin & Katsifis, 2020b).

Aparte de las opciones anteriores, existen otras vías que pueden minar la efectividad de los sistemas de asignación dinámica, incluso cuando estos se conectan a todas las fuentes de demanda, no solo SSPs/Exchanges sino también las órdenes de inserción que pueden llegar de la tradicional negociación directa con anunciantes/agencias³⁸³:

- En el marco de la información recibida por la CNMC, editores y plataformas han alertado sobre la posibilidad de que el servidor de Google priorice los acuerdos directos programáticos (*deals*) en perjuicio de las subastas abiertas, para minar el sistema de *header bidding* y reducir la competitividad de SSPs terceros. No obstante, no cabe descartar que esta situación se esté produciendo en un ámbito supranacional, por lo que lo más eficiente sería que su análisis tuviese lugar desde una perspectiva también supranacional.
- Otra opción podría ser primar esos acuerdos directos programáticos (*deals*) sobre las tradicionales órdenes de inserción fuera del ecosistema programático (pues la derivación de más transacciones a la esfera programática favorece a Google como SSP).

En principio, este tipo de conductas podrían ser penalizadas por el editor si aprecia que el servidor³⁸⁴ no está aceptando la puja más rentable, aunque, en ocasiones, puede haber aspectos más cualitativos o complejos que dificulten la toma de decisiones³⁸⁵. Esto muestra la asimetría informativa para el editor (ACCC, 2021, págs. 17-18) pues, si el acceso a la información se le restringe³⁸⁶, puede cometer errores en la apreciación de la

³⁸³ Los sistemas iniciales de “asignación dinámica” (*dynamic allocation*) solo comparaban la puja en tiempo real de los SSP. Por ello, se reservaba un espacio independiente (en general el de mayor demanda) para los acuerdos bilaterales negociados directamente (fuera de la publicidad programática) entre anunciantes/agencias y editores mediante las tradicionales órdenes de inserción (IO, *insertion orders*). Con el sistema EDA (*Enhanced Dynamic Allocation*) se podían comparar ambas pujas (programática y no programática) para el mismo espacio en tiempo real, para tomar la decisión óptima, maximizando la rentabilidad del inventario.

³⁸⁴ En su momento, el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) M.4731 Google/DoubleClick descartó este riesgo porque esta conducta sería detectada y penalizada por los editores (¶ 317, 323) dado el grado de competencia en el ámbito de los servidores (¶ 291,310).

³⁸⁵ Como aspectos de *brand safety* sobre la integridad del anunciante o la relevancia y probabilidad de clic estimado.

³⁸⁶ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 125-129). En Italia, la Autoridad de Competencia ha abierto una investigación contra Google por el uso discriminatorio de los datos, al excluir el acceso a identificadores no encriptados y herramientas de

rentabilidad de ciertas transacciones o inventario³⁸⁷. Por ejemplo, puede infraestimar la rentabilidad de la negociación privada directa con anunciantes/agencias y recurrir en mayor medida al ecosistema programático.

En definitiva, la cuestión de la integración vertical resulta problemática por su relación con la opacidad y falta de transparencia (ACCC, 2020, pág. 21).

5.2.e. Posible margen para acuerdos anticompetitivos

Anteriormente, hemos contemplado ejemplos de posibles alteraciones de las subastas por parte de un operador verticalmente integrado de una forma unilateral. Pero también hay riesgos de acciones plurilaterales por parte de compradores como anunciantes, agencias o *Trading Desks* para intentar reducir sus pujas. El presupuesto de anunciantes competidores acaba centralizado en pocos *Trading Desks* (Decarolis, Goldmanis, & Penta, 2018), que cuentan, además, con una información relevante.

También hay margen para otras formas más sutiles y opacas de concertación por parte de los anunciantes (o sus agencias). Se trataría de no recurrir al fenómeno de la “publicidad competitiva” (*competitive advertising*), por el cual las empresas pagan por aparecer en los resultados cuando se busca a un competidor (Simonov & Hill, 2018). Por ello, las empresas pagan también cuando se busca su propio nombre, en ocasiones pagando una prima por salir primero o en exclusividad (para evitar que sea un competidor el que se muestre primero). Si todas las empresas adoptan la misma estrategia, es posible que acaben por no lograr ninguna diferenciación (aunque todas están pagando por mostrar su propio anuncio), con lo que la tentación es llegar a un acuerdo para evitar que ninguna se publicite cuando se buscan marcas de competidores³⁸⁸.

Estos tipos de acuerdos pueden perjudicar la capacidad del consumidor de descubrir nuevas marcas/productos. Al limitar el número de anuncios, aumentan los costes de búsqueda para el consumidor. Esto puede llevar a decisiones subóptimas, perjudicando

seguimiento de los usuarios (*third-party tracking pixels*). Véase <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2020/10/A542>.

³⁸⁷ Véase el caso (4:20-cv-00957) de Fiscales Generales de EE.UU. (Texas *et al*) contra Google (¶ 144-152).

³⁸⁸ Las estrategias podrían ser (Colangelo, 2020; CMA, 2017) estrechas (el anunciante no puja cuando se busca la marca comercial de un competidor) o más amplias (el anunciante no puja cuando se busca la marca comercial de un competidor o palabras comunes asociadas).

el bienestar y la eficiencia asignativa³⁸⁹. Además, reducen la capacidad de cambio (*switching*) de los consumidores y la entrada de empresas, menoscabando la eficiencia dinámica³⁹⁰.

En general (Colangelo, 2020), se ha tendido a considerar un carácter anticompetitivo de este tipo de conductas de restricción de la publicidad sobre marcas o palabras clave. Los principales casos³⁹¹ se han producido en Estados Unidos (afectando a lentes de contacto³⁹²) y en Portugal (afectando a empresas de telecomunicaciones³⁹³). A nivel de la UE³⁹⁴ se ha señalado la lógica anticompetitiva de este tipo de restricciones, que solo serían admisibles si buscan limitar riesgos de fraude y de confusión del consumidor³⁹⁵.

³⁸⁹ El uso óptimo de los recursos en aquellas actividades donde son más valiosos.

³⁹⁰ La generación de los incentivos óptimos para tomar decisiones óptimas a largo plazo, compitiendo e invirtiendo en las actividades que resulten más productivas.

³⁹¹ A nivel de estudios, se han analizado para el Reino Unido la banda ancha, las tarjetas de crédito, la energía, los vuelos y el seguro de hogar (CMA, 2017), mientras que para Países Bajos se ha analizado el sector hotelero (Haasbeek, Sviták, & Tichem, 2019). Este tipo de acuerdos pueden afectar a sectores donde los comparadores de precios y los buscadores verticales son relevantes.

³⁹² Véase el caso (18-3848 de 1–800 Contacts, Inc. v. FTC):

https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/1-800_contacts_ca2_ftc_answerin_brief_10-7-19.pdf.

Aunque la conducta no ha sido estimada como anticompetitiva por los tribunales:

<https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2021/06/keywordsearches.pdf>

³⁹³ Véase:

http://www.concorrenca.pt/vEN/News_Events/Comunicados/Pages/PressRelease_202011.aspx.

³⁹⁴ La Comisión Europea ha señalado la lógica anticompetitiva de este tipo de acuerdos en su investigación sectorial sobre el comercio electrónico (European Commission, 2017). El TJUE se ha pronunciado de manera análoga, aunque en el marco de disputas sobre marcas comerciales (Colangelo, 2020).

³⁹⁵ Véase también el caso de la Comisión Europea (DGCOMP) AT.40428 Guess, donde se descartó el riesgo de confusión del consumidor en el hecho de que las empresas que revendían los productos (*resellers*) pudieran utilizar la marca como palabra clave para anunciarse, dado que vendían productos auténticos (¶ 117).

6. Conclusiones

El análisis del sector de la publicidad *online*, con un foco especial sobre el mercado español, permite extraer una serie de conclusiones.

En el plano positivo, la publicidad *online* implica eficiencias sustanciales, que se deben tratar de preservar.

Pero, al mismo tiempo, existen una serie de riesgos para la competencia que pueden acabar perjudicando a la eficiencia a nivel general y, en particular, al bienestar del consumidor:

- El sector tiende a la concentración en muy pocos agentes, en gran medida por el papel que juega la acumulación de datos como variable de competencia.
- Existe un problema de opacidad y falta de transparencia en el sector.
- Se observan posibles riesgos para la competencia en la publicidad *online*, por la presencia de incentivos a la extensión del poder de mercado de unos mercados a otros (*leveraging*) y a la discriminación a favor de servicios propios (*self-preferencing*).
- Los problemas de competencia en el sector, junto con la preponderancia de modelos de negocio basados en la acumulación exhaustiva de datos, pueden acabar reduciendo el bienestar del consumidor.

A continuación, se desarrollan estas conclusiones con mayor detalle.

6.1. La publicidad *online* implica eficiencias sustanciales

La digitalización en el ámbito de la publicidad ha supuesto una enorme disrupción, dotando a la publicidad de nuevas características, como la capacidad de personalización y de medición del rendimiento de las campañas, y favoreciendo la entrada de nuevos agentes y soportes. Además, ha permitido la aparición de nuevas formas de contratación, que se trasladan del espacio físico al digital.

La entrada de nuevos actores y soportes ha supuesto una innovación “de producto”, ampliando las posibilidades para anunciantes y consumidores. Esto tiene un efecto disruptivo sobre los operadores tradicionales, que han de reducir su margen comercial (Goldfarb & Tucker, 2011), abaratar costes e innovar y modernizarse en la provisión de sus servicios.

También supone una innovación “de producto” la capacidad de personalización, que beneficia a todos los agentes del sector. Los anunciantes (y sus agencias) pueden llegar

de manera más efectiva a su audiencia objetivo. Los editores pueden monetizar mejor su inventario, con lo que pueden también incrementar su financiación para proveer mejor contenido. Los consumidores pueden disfrutar de ese mejor contenido y los anuncios les resultarán menos “molestos”, al ser más relevantes para sus intereses.

También tienen efectos positivos para el consumidor los nuevos modelos de negocio basados en la publicidad *online*, porque le permiten acceder a ciertos servicios altamente valorados, como motores de búsqueda, redes sociales o contenido audiovisual, a un coste monetario nulo.

Por otro lado, la tecnología programática supone una “innovación de proceso” que permite casar de manera más eficiente y en tiempo real una multitud de órdenes de compraventa. Esto reduce los costes de transacción para ambos lados del mercado, tanto anunciantes (y agencias) como editores.

Finalmente, la capacidad de medición de los efectos de la publicidad lleva a una mejor toma de decisiones de los agentes del sector. Los anunciantes (y sus agencias) recibirán señales de dónde su inversión es más productiva, mientras los editores deberían conocer qué inventario es más rentable.

Todo ello conduce a una mayor eficiencia de la publicidad, lo que tiene efectos positivos en toda la economía al dinamizar la competencia. La publicidad es especialmente necesaria para que empresas nacientes, pequeñas o innovadoras (CMA, 2020, pág. 45) puedan dar a conocer sus nuevos productos o servicios y alterar así la posición de operadores más consolidados.

6.2. El sector tiende a la concentración en pocos agentes, en gran medida por el papel de los datos

El sector tiene un grado de concentración elevado, estimándose que dos compañías (Google y Facebook) pueden llegar a copar más del 70% de ingresos en el sector en España³⁹⁶.

Analizando los datos por segmentos:

³⁹⁶ En Reino Unido se estima un peso de Google y Facebook de alrededor de un 80% (CMA, 2020, pág. 9).

- En la publicidad de búsqueda, Google absorbe más del 90% de los ingresos en España³⁹⁷.
- En la publicidad de *display*, Facebook puede llegar a suponer más del 40% de los ingresos³⁹⁸, con un peso muy superior al de otras plataformas u otros editores. Google también está presente en la publicidad de *display*, con su plataforma Youtube (relevante para la publicidad de vídeo). Pero Google destaca especialmente por su peso en la intermediación, teniendo cuotas muy elevadas en los servicios que presta a anunciantes/agencias y editores: mayor del 70% como servidor para anunciantes, mayor del 60% entre los DSPs y herramientas de compra, mayor del 50% en herramientas de venta como *Ad Networks* y SSPs (mayor del 70% entre los SSPs generalistas) y mayor del 70% como servidor para editores³⁹⁹.

Este grado de concentración es excepcional y no tiene parangón en otros sectores. Más aun teniendo en cuenta que es un sector surgido en los últimos 20 años y en fase de crecimiento intenso, muy diferente al de otros sectores concentrados (como el financiero, las telecomunicaciones o la energía) que proceden de entornos fuertemente regulados o de antiguos monopolios. Estas compañías han alcanzado ese peso apoyándose en su capacidad de innovación (propiciada por la digitalización) y de ofrecer productos atractivos a los distintos consumidores y empresas (anunciantes/agencias y editores) que usan sus servicios, así como en el crecimiento, la integración de servicios complementarios, la expansión a otros mercados y la adquisición de competidores actuales o potenciales a través de operaciones de concentración empresarial.

Pero dichas cuotas también reflejan que esas posiciones son difícilmente contestables por las dinámicas del sector. Las economías de escala y de alcance conllevan la existencia de operadores grandes que integran servicios. Pero la causa principal de esta concentración es la combinación de efectos de red con el papel de los datos. Las plataformas capaces de atraer más usuarios aumentan su competitividad para los anunciantes, no solo porque pueden impactar a mayor audiencia, sino porque pueden

³⁹⁷ En cifras similares a Reino Unido (CMA, 2020, pág. 224), Australia (ACCC, 2020, pág. 8) y Francia (*Décision de l'Autorité de Concurrence n°19-D-26 du 19 décembre 2019* sobre Google Ads, ¶ 312 ; 321), apuntándose un porcentaje orientativo en torno al 85% en EE.UU. (véase el caso de 38 Fiscales Generales de EE.UU. contra Google, ¶ 96).

³⁹⁸ En Reino Unido, Facebook supone un 35%-40% e Instagram un 10%-15% (CMA, 2020, págs. 245-246), con lo que Facebook podría superar el 50% del *display*. En Australia, se estima un peso de Facebook del 51% del *display* (ACCC, 2019, p. 9).

³⁹⁹ Son cifras similares a las obtenidas en Reino Unido (CMA, 2020, pág. 266) o Australia (ACCC, 2021, pág. 12).

personalizar mejor la publicidad por la mayor acumulación de datos. Las plataformas mejor financiadas y con mejor publicidad (más relevante y menos molesta) atraerán a su vez más usuarios, lo que, de nuevo, aumenta la audiencia y la acumulación de datos, generándose una espiral de retroalimentación.

Estos mismos efectos explican que algunas de estas plataformas exitosas en la captación de audiencias participen también en la intermediación sobre el espacio de terceros (destacando Google, aunque también Amazon y, en menor medida, Facebook). La acumulación de datos aumenta su competitividad en la compraventa de publicidad personalizada, también en el inventario de terceros.

Los datos tienen, por tanto, una gran relevancia, al introducir ciertos problemas de interoperabilidad cuando se utilizan distintos proveedores. Esto genera costes de cambio (*switching costs*) y tendencia a concentrar o integrar servicios en un único proveedor (*single-homing*).

Todo ello pone de relieve que los datos pueden ser una barrera a la entrada (CNMC y ACCO, 2020) y al crecimiento en el sector. Los datos son un indicador del poder de mercado: las empresas con más y mejores datos podrán incrementar sus márgenes sin que ello les suponga un coste notable en términos de pérdida de clientes. La dependencia de los datos en el sector se puede manifestar en otros aspectos:

- La relevancia de ciertas fusiones y adquisiciones de empresas para ampliar la base de datos de usuarios o consolidar la integración de servicios.
- El papel disruptivo sobre toda la industria que puede representar que una sola empresa como Google decida eliminar las *cookies* de terceros en su navegador (Chrome).
- El uso de los datos en conductas dañinas para la competencia.

6.3. El sector está caracterizado por la opacidad y la falta de transparencia

Los agentes en los extremos de la cadena de valor se enfrentan a un problema de información asimétrica que dificulta su toma óptima de decisiones y refuerza el poder de mercado a favor de las plataformas y los intermediarios:

- Los anunciantes y, en menor medida, las agencias no tienen información perfecta sobre el destino de su inversión, especialmente en lo que respecta al reparto del presupuesto entre los intermediarios y el soporte final. El problema es mayor para pequeños anunciantes. Por un lado, carecen de la sofisticación para conocer el medio final donde ha salido su anuncio (las herramientas de compra de Google o Facebook que ofrecen

acceso a inventario de terceros permiten meramente filtrar contextos o perfiles). Por otro lado, tampoco tienen los recursos para contratar una medición o verificación independiente, por lo que tienen que confiar en las estimaciones de la plataforma (que tiene un incentivo obvio a “inflar” el impacto). Todo ello lleva a los pequeños anunciantes a utilizar una publicidad muy basada en la “conversión” a acciones observables para ellos (en formatos como la búsqueda o el *retargeting*, que den resultados muy visibles en términos de clics, registros...) para poder apreciar directamente el impacto de la publicidad.

- Los editores de mediano tamaño (distintos a las plataformas con grandes audiencias globales), que comercializan su inventario en el *open display*, tampoco disfrutan de información perfecta sobre la disposición a pagar del anunciante final (y de sus competidores), lo que dificultará la toma de decisiones para la optimización de su inventario.

En definitiva, mientras las plataformas que comercializan su propia oferta absorben directamente el presupuesto de anunciantes/agencias, en el *open display* existe una brecha entre lo que paga el anunciante y lo que recibe el editor. La remuneración para los distintos intermediarios puede suponer entre un 30%-40% de la inversión en publicidad⁴⁰⁰ (de forma que el editor solo recibiría un 60%-70% del gasto comprometido por el anunciante). El problema no es tanto el importe de esa remuneración (pues los intermediarios también añaden valor con la casación programática de las transacciones y el enriquecimiento con datos de perfilado de la audiencia), sino la falta de transparencia sobre la remuneración de los distintos intermediarios, pues dificulta la toma de decisiones óptimas y puede consolidar el poder de mercado de ciertos operadores, particularmente los integrados verticalmente.

Además, la falta de transparencia no solo afecta a aspectos de la remuneración de los intermediarios o el destino de la inversión, sino que también puede implicar la imposición discriminatoria de determinadas condiciones o estándares técnicos que restrinjan indebidamente la interoperabilidad.

Finalmente, cabe señalar que, en ocasiones, los anunciantes también podrían restringir de manera anticompetitiva la transparencia. Por ejemplo, cuando dos empresas competidoras evitan hacer “publicidad competitiva” (mostrar un anuncio cuando se busca al competidor). Este tipo de conductas pueden ser más frecuentes en el caso de la publicidad *online* por dos razones. En primer lugar, porque se pueden instrumentar

⁴⁰⁰ Véase sección 4.3.e.

mediante algoritmos, lo cual genera mayor opacidad (CNMC y ACCO, 2020). En segundo lugar, por el carácter de interacción repetida infinitas veces que suponen las subastas a tiempo real, lo cual genera más incentivos a esta forma de colusión.

6.4. Existen riesgos para la competencia, como la extensión del poder de mercado y la discriminación a favor de servicios propios

La integración (horizontal y vertical) y concentración en el sector pueden generar incentivos o riesgos de conductas distorsionadoras de la competencia.

En primer lugar, la mayoría de plataformas comercializan su propio inventario de manera exclusiva sin abrirlo a otros intermediarios. Algunas de estas plataformas (especialmente Google, aunque también Amazon y, en menor medida, Facebook) participan, al mismo tiempo, en la intermediación del inventario de terceros. Por ello, combinan de manera única en el mercado el acceso simultáneo a su atractivo espacio propio, con amplias audiencias y muy bien perfiladas, y al inventario de terceros. Eso hará que muchos anunciantes/agencias las utilicen como herramientas de compra prioritarias o incluso exclusivas⁴⁰¹ (*single-homing*), especialmente en el caso de los anunciantes. En definitiva, las plataformas pueden aprovechar su poder de mercado por el lado de la oferta (como editoras) para extenderlo a la posición de sus herramientas de compra de publicidad. También podría existir un potencial conflicto de interés si las herramientas de compra de estas plataformas (que se conectan a inventario propio y de terceros) desvían la demanda para favorecer a su inventario propio.

Estos problemas pueden acrecentarse con la integración vertical que caracteriza la intermediación de la compraventa de publicidad en el denominado *open display* (editores que suelen tener una audiencia nacional, a diferencia de las plataformas con audiencia global). La presencia preponderante de un actor como Google en ambos lados del mercado, con cuotas relevantes en los servicios prestados a anunciantes/agencias y a editores, le genera margen para extender su poder de mercado. Su peso en el lado de la demanda (concentración del presupuesto de anunciantes/agencias) afianza su poder de mercado por el lado de la oferta, pues los editores optarán por sus servicios para minimizar los riesgos de pérdida de demanda por problemas de interoperabilidad. Su peso en el lado de la oferta (concentración de la oferta de los editores) le permite aplicar condiciones que afiancen su competitividad por el lado de la demanda hacia anunciantes/agencias (como una menor compartición de datos con terceros).

⁴⁰¹ Véase sección 4.3.b.

En ocasiones, la integración vertical puede facilitar comportamientos discriminatorios a favor de los propios servicios. En el *open display*, los intermediarios van ordenando sus pujas con un sistema de subasta secuencial. Los operadores integrados verticalmente pueden tener incentivos a favorecer sus propios servicios. Aunque una conducta así podría ser, en teoría, penalizada por anunciantes/agencias y editores (por no estar accediendo necesariamente a la mejor opción), el poder de mercado y las ventajas de interoperabilidad de un operador verticalmente integrado limitan la capacidad de anunciantes/agencias y editores de cambiar a proveedores alternativos. Además, la falta de transparencia que afecta a anunciantes/agencias y editores también les puede dificultar tomar decisiones óptimas a la hora de elegir a sus intermediarios.

6.5. Los problemas de competencia en el sector de la publicidad *online* pueden acabar reduciendo el bienestar general y el del consumidor

Los problemas de competencia en el ámbito de la publicidad *online* pueden llegar a revertir las eficiencias indicadas en la primera conclusión y acabar reduciendo el bienestar general y del consumidor.

En primer lugar, los costes pueden ser mayores para los anunciantes en comparación con un escenario alternativo de mayor competencia, y es probable que los repercutan (total o parcialmente) a mayores precios para los bienes finales, erosionando el bienestar del consumidor. El efecto de la insuficiente competencia es más severo para los pequeños anunciantes (Prat & Valletti, 2018), que suelen pagar mayores comisiones y sufren en mayor medida los problemas de opacidad y falta de transparencia. Por ello, se resiente el papel de la publicidad como dinamizador de la competencia: si las empresas (especialmente aquellas nacientes, pequeñas o innovadoras) tienen más dificultades para dar a conocer sus productos, la eficiencia y el bienestar general se resienten en toda la economía, particularmente para los consumidores, que verán mermada su capacidad de elección para tomar decisiones óptimas entre un mayor abanico de productos.

Por otro lado, además, el hecho de que los editores también sufran problemas de competencia en la intermediación y comercialización de su inventario puede acabar menoscabando el bienestar general. Los editores pueden reducir su creación de contenido, con un impacto negativo para los consumidores, o su espacio publicitario, con un impacto negativo para los anunciantes.

Aparte de esos efectos, hay que tener en cuenta que los modelos de negocio basados en publicidad *online* requieren del consumidor una carga elevada de atención y de revelación de datos (Goldfarb & Tucker, 2011). Por ello, el hecho de que el consumidor no pague un

precio monetario por algunos servicios no implica que se maximice el bienestar del consumidor, pues el poder de mercado de las plataformas les puede permitir aumentar la carga de anuncios y, especialmente, la acumulación de datos. En un entorno de mayor competencia (Economides & Lianos, 2020; Economides & Lianos, 2021), los consumidores podrían ser incluso compensados en mayor medida por el uso de sus datos. O podrían tener un menú más amplio de alternativas de privacidad, precio y carga publicitaria, a diferencia del modelo actual donde la única opción para el disfrute de ciertos servicios digitales implica necesariamente la cesión de datos personales (*take it or leave it*).

En definitiva, en un entorno de mayor competencia que el actual, la publicidad *online* permitiría mejores resultados en estos términos (CMA, 2020, págs. 69-70):

- Menores precios y mejores condiciones para los anunciantes, lo que significaría menores precios de los bienes y servicios finales y mayores opciones para el consumidor.
- Mejores condiciones para los editores, que podrán invertir en una mejor creación de contenido, generando bienestar para los consumidores y para el conjunto de la sociedad.
- Mejores condiciones y mayor capacidad de elección de los consumidores en cuanto a la atención y datos requeridos para la prestación de ciertos servicios (relacionados o financiados por la publicidad *online*).

En un entorno de mayor competencia que el actual, la publicidad *online* estaría caracterizada por una mayor entrada y dinamismo empresarial y por una mayor innovación. Estas ganancias de eficiencia se dejarían sentir en toda la economía, por el papel clave que tiene la publicidad para dinamizar la competencia en todos los sectores.

7. Recomendaciones

La magnitud y complejidad de los retos asociados a los problemas de competencia en el ámbito de la publicidad *online* obliga a considerar medidas para afrontarlos en cinco ámbitos. Estas medidas no deben considerarse como excluyentes; al contrario, tienen carácter complementario (Fletcher, 2020) y su aplicación conjunta será más productiva:

1. **Ámbito uno:** las autoridades de competencia deben seguir aplicando de manera decidida la política de competencia como primera línea de defensa en el mercado de la publicidad *online*.
2. **Ámbito dos:** la regulación de las plataformas digitales susceptibles de generar problemas de competencia es una herramienta complementaria a la política de competencia.
3. **Ámbito tres:** el legislador nacional y europeo debe tener en cuenta la compleja relación entre la protección del consumidor y de su privacidad y la promoción de la competencia en los mercados digitales para empoderar al consumidor y asegurar su máximo bienestar.
4. **Ámbito cuatro:** se debe adoptar un enfoque multidisciplinar y de cooperación entre las instituciones involucradas.
5. **Ámbito cinco:** se deben reforzar las capacidades y los medios de las autoridades de competencia y regulación.

A continuación, se explican en detalle cada una de estas recomendaciones.

PRIMERA. Actuación continua y decidida de las autoridades de competencia aplicando la política de competencia como primera línea de defensa en el mercado de la publicidad *online*

La política de competencia es una herramienta efectiva como primera línea de defensa ante algunos de los problemas suscitados por la publicidad *online*. Esta política ofrece la flexibilidad para valorar caso a caso los efectos anticompetitivos de una conducta o el contexto de mercado en comparación con las posibles eficiencias que pueden derivarse.

La complejidad de los retos asociados a un mercado como la publicidad *online* puede ser abordada por las Autoridades de Competencia nacionales haciendo uso de todos los instrumentos de los que disponen en diversos frentes, con el fin de asegurar la contestabilidad de los mercados (reduciendo las barreras de entrada o los costes de cambio). En concreto, el escrutinio de las fusiones ante las dinámicas de concentración

del sector (analizadas en la sección 6.2) o la utilización de las medidas cautelares o remedios en el caso de ser necesarios ante conductas anticompetitivas (analizadas en la sección 6.4).

7.1.a. Alcance del análisis de las operaciones de concentración en el sector digital

Las Autoridades de competencia nacionales⁴⁰² y supranacionales deben tener la facultad de analizar todas aquellas fusiones que puedan distorsionar la competencia efectiva en un sector como el de la publicidad *online*⁴⁰³, relativamente concentrado y con potenciales problemas de competencia⁴⁰⁴.

En el ámbito del control de concentraciones, la cifra de negocios de las empresas que participan en la operación es uno de los criterios esenciales para determinar si es obligatoria su notificación a la autoridad de competencia. Sin embargo, la experiencia en el sector digital muestra cómo operadores que no registran cifras de negocio significativas pueden ser una importante fuente de competencia, real o potencial, en los sectores digitales. Por ejemplo, en el ámbito de la publicidad *online*, pueden producirse operaciones de concentración empresarial potencialmente dañinas para la competencia relativas a empresas que, sin tener unos ingresos elevados, sean relevantes por su cuota en usuarios, en tráfico web o en impactos publicitarios (“impresiones”).

Es por ello que parece deseable que, junto con los criterios basados en la cifra de negocio, existan otros criterios que permitan a las autoridades de competencia analizar las operaciones de concentración potencialmente problemáticas. En este sentido, el umbral de notificación de concentraciones en España, que incluye no solo un criterio de volumen de negocios, sino también un criterio de cuota de mercado⁴⁰⁵, ayuda a capturar fusiones que puedan plantear riesgos para la competencia.

⁴⁰² Un ejemplo de operación analizada por la CNMC es el expediente C/1028/19: PRISA / VOCENTO / GODÓ, en una *joint venture* para la comercialización de publicidad programática establecida por distintos editores españoles.

Véase <https://www.cnmc.es/expedientes/c102819-0>

⁴⁰³ El enfoque relativo a las fusiones no tiene necesariamente que ser más restrictivo, pues ello puede ser contraproducente si desalienta la estrategia de ciertas empresas que dinamizan la competencia antes de ser compradas (Bourreau & de Streeck, 2019).

⁴⁰⁴ Las fusiones son relevantes en los mercados digitales en general por diversos factores, como la consideración de mercados de múltiples caras, la integración horizontal o vertical o la relevancia de los datos.

⁴⁰⁵ Véase el artículo 8.1 de la [Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia](#).

7.1.b. Consideración de medidas cautelares ante potenciales prácticas anticompetitivas

La consideración de medidas cautelares⁴⁰⁶ (que suponen imponer remedios para interrumpir una conducta potencialmente anticompetitiva aunque aún no se haya dictado una resolución definitiva) por parte de las Autoridades de Competencia puede ser extremadamente importante en sectores digitales como la publicidad *online*. El impacto de los efectos de red, amplificados por la relevancia de los datos y la importancia de la interoperabilidad, puede hacer que una conducta determinada de un operador preponderante altere muy rápidamente las dinámicas competitivas y “decante” (*tipping*) el mercado hacia una o pocas empresas dominantes (Bourreau & de Streeck, 2019).

Cuando haya suficientes indicios del carácter ilícito y anticompetitivo de las conductas, las Autoridades de Competencia pueden adoptar medidas que sean proporcionales al daño que se pretende evitar. No obstante, es preciso tener en cuenta que la adopción de medidas cautelares exige un elevado estándar de prueba, por lo que será más factible en los casos en los que las conductas presenten una mayor claridad y los posibles daños a la competencia resulten inmediatos. Las medidas cautelares han de estar motivadas y ser proporcionadas y limitadas temporalmente, dirigidas a asegurar la eficacia de la resolución que en su momento se dicte, sin que puedan adoptarse aquellas que puedan producir un perjuicio de difícil o imposible reparación⁴⁰⁷.

7.1.c. Consideración de remedios ante potenciales prácticas anticompetitivas

Ante la constatación de conductas anticompetitivas, las autoridades de competencia disponen de facultades para imponer no solo sanciones, sino también remedios sobre las empresas infractoras⁴⁰⁸. Tales remedios pueden ser estructurales (por ejemplo, separación contable u operativa o desinversión de filiales, activos o ramas de negocio) o conductuales (que pautan la conducta de las empresas sin afectar a su estructura).

La complejidad de los modelos de negocio y dinámicas de competencia en la publicidad *online* puede hacer muy necesaria la utilización de remedios ante conductas anticompetitivas para resolver los problemas de competencia a futuro.

⁴⁰⁶ Véase el artículo 54 de la [Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia](#).

⁴⁰⁷ Véase el artículo 54.2 de la [Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia](#) en su redacción dada por el art. 1.9 del Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril.

⁴⁰⁸ Artículo 53.2.b) de la [Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia](#).

Entre los remedios estructurales y conductuales disponibles en cada caso, las Autoridades de Competencia han de optar por los que sean más efectivos y menos distorsionantes para reparar la conducta anticompetitiva. En mercados digitales tan dinámicos como la publicidad *online*, al igual que en otros mercados digitales, los remedios estructurales pueden, sin embargo, implicar una reducción de las eficiencias que generan las externalidades de red y la integración de datos (de Streef, 2020). Por su parte, aunque los remedios conductuales conllevan mayores obligaciones de vigilancia para verificar su cumplimiento, son más flexibles, lo que puede ser útil en un sector tan complejo como el de la publicidad *online*, para asegurar que la solución que se adopta es la menos distorsionante dentro de las opciones de aplicación factible.

Entre los remedios conductuales que las Autoridades de Competencia pueden considerar en un sector como el de la publicidad *online* (Geradin & Katsifis, 2020b), se encuentra la imposición de una mayor transparencia (hacia sus clientes, anunciantes/agencias o editores) a un intermediario con poder de mercado sobre la remuneración efectiva de sus distintos servicios (especialmente opaca si media integración vertical) u otras variables⁴⁰⁹. Otros remedios relacionados con la prevención de integración de servicios (*tying and bundling*) o la preferencia a servicios propios integrados verticalmente (*self preferencing*) pueden requerir la imposición de determinadas exigencias de interoperabilidad para asegurar un trato no discriminatorio a otros terceros presentes en la cadena de valor:

- Por ejemplo, de ser necesario, podría restringirse la integración de servicios que se prestan habitualmente de manera integrada⁴¹⁰.
- Para servicios que están en eslabones contiguos de la cadena de valor se puede limitar la capacidad de un operador verticalmente integrado de favorecer sus propios servicios (ACCC, 2021, pág. 21), estableciendo medidas de interoperabilidad o portabilidad de datos⁴¹¹. Esta interoperabilidad y portabilidad de datos podría extenderse a los servicios finales de algunas de estas plataformas (como mensajería o redes sociales) para asegurar dinámicas menos desequilibradas en la acumulación de datos.

⁴⁰⁹ Como indicadores de rendimiento o mayor información hacia anunciantes/agencias sobre el destino de su inversión o mayor información hacia editores sobre el origen de su demanda.

⁴¹⁰ Por el lado de la demanda, es habitual integrar las herramientas de compra (DSPs, *Demand Side Platforms*) con análisis de datos (DMPs, *Data Management Platforms*) o servidores para anunciantes (AAS, *Advertisers Ad Servers*). Por el lado de la oferta, hay plataformas de venta de inventario publicitario (SSPs, *Supply Side Platforms*) que integran servidores para editores (PAS, *Publishers Ad Servers*).

⁴¹¹ Por ejemplo, entre PAS y SSPs, estableciendo plena interoperabilidad del servidor con los SSPs terceros (Geradin & Katsifis, 2020b), o entre SSPs y DSPs, de forma que las herramientas de compra se conecten a todas las plataformas.

- Un remedio adicional a los dos anteriores y que también cabría considerar es restringir la combinación de datos que generan estos servicios de forma separada, estableciendo “silos” de datos (CMA, 2020, pág. 24; ACCC, 2021, págs. 20-21). O, alternativamente, que se permita el acceso a terceros en términos de plena interoperabilidad (para evitar que la integración de datos suponga una ventaja competitiva con la que se puede extender el mercado a lo largo de la cadena de valor).
- Otro remedio relacionado con la no integración de servicios podría ser separar el acceso al inventario propio de las plataformas que ostenten poder de mercado de sus herramientas de compra que permiten comprar en el espacio de terceros (DSPs), para evitar que esa posición destacada de su inventario propio distorsione en su favor la competencia en la intermediación⁴¹².

Los remedios estructurales (como la separación contable u operativa) han sido propuestos por otras Autoridades y expertos en caso de que existiesen serios conflictos de interés o contextos de poder de mercado que se puedan extender (*leveraging*).

- Hay autoridades que han planteado la posibilidad de separar la función de ejecución de la compra de campañas (DSPs, *Demand Side Platforms*) del servidor para editores (PAS, *Publishers’ Ad Servers*) en casos de poder de mercado que estuvieran menoscabando la competencia (CMA, 2020, pág. 28).
- Hay autores que han propuesto separar la función de ejecución de la venta de inventario (SSPs, *Supply Side Platforms*) del servidor para editores (PAS, *Publishers’ Ad Servers*) en casos de posición de dominio que estuvieran menoscabando la competencia (Geradin & Katsifis, 2020b).

Todos estos remedios pueden ser útiles para aliviar problemas de competencia (analizados en la sección 6.4) y de opacidad y falta de transparencia (analizados en la sección 6.3). En cualquier caso, la solución de la imposición de remedios lleva a reflexionar, como se está haciendo en múltiples jurisdicciones, destacando la UE, si algunas de estas soluciones han de incluirse en un esquema de regulación para resultar obligatorias *ex ante* sin necesidad de que medie una investigación de competencia.

⁴¹² Este remedio podría considerarse conductual (Geradin & Katsifis, 2020b), en el sentido de que lleva aparejado una “obligación” de negociar el acceso al inventario propio y abrirlo a otros intermediarios en lugar del acceso exclusivo que rige actualmente (Geradin & Katsifis, 2020b), o entre SSPs y DSPs, de forma que las herramientas de compra se conecten a todas las plataformas, aunque (al igual que la mayoría de remedios conductuales mencionados) también tiene una dimensión estructural (CMA, 2020, pág. 28) por lo que implica de “separación”.

SEGUNDA. Complementariedad de las herramientas de la política de competencia con la regulación sobre las plataformas digitales susceptibles de generar problemas de competencia

La regulación ex-ante de mercados digitales tiene la capacidad de mejorar los resultados en términos de competencia de sectores como la publicidad *online* (CNMC, 2020). La regulación no es excluyente a la aplicación de normas de competencia, al contrario, ambas presentan un carácter complementario.

La propuesta de la Comisión Europea de “Reglamento sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital” (Ley de Mercados Digitales o DMA, *Digital Markets Act*⁴¹³) puede contribuir favorablemente a la consecución del objetivo de mayor competencia efectiva en estos mercados.

7.2.a. La regulación para aumentar la competencia en los mercados digitales debe centrarse en las grandes plataformas de importancia sistémica

Las regulaciones de carácter horizontal (esto es, aplicables a conjuntos amplios o a la totalidad de los operadores), al estilo del denominado Reglamento P2B⁴¹⁴, son necesarias para establecer las “reglas de juego” esenciales, como requisitos de transparencia, protección de datos u otras obligaciones horizontales (como abstenerse de restringir la capacidad de usuarios comerciales de las plataformas de presentar reclamaciones ante las Autoridades públicas).

En mercados digitales como la publicidad *online*, donde existe una elevada asimetría en la posición de mercado de los diferentes operadores, la competencia puede reforzarse estableciendo obligaciones regulatorias sobre los grandes operadores. Es por ello que la DMA pretende aplicarse únicamente sobre las plataformas de importancia sistémica (*gatekeepers*).

⁴¹³ Véase:

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_es

⁴¹⁴ 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.

Dicho “Reglamento P2B” (*Platforms to Business*) impone una serie de obligaciones de transparencia y no discriminación a las plataformas que conectan a usuarios comerciales con usuarios finales, aunque excluye de su ámbito de actuación la publicidad *online*.

Por otra parte, las obligaciones regulatorias de esta clase, como la DMA, aun actuando solo sobre los “guardianes de acceso”, pueden ser eficaces para mejorar los problemas de transparencia e interoperabilidad en todo el sector de la publicidad *online* e incentivar también mejoras en sus competidores medianos (haciendo menos necesaria una regulación horizontal).

7.2.b. La regulación sobre las grandes plataformas digitales debe basarse en principios competitivos

La propuesta actual de la DMA incluye en su ámbito de actuación a la publicidad *online* y a servicios conexos o adyacentes⁴¹⁵ como “servicios básicos” (*core services*) en los que las plataformas con un peso significativo⁴¹⁶ en el mercado interior de la UE (*gatekeepers* o “guardianes de acceso”) están obligadas a una serie de conductas⁴¹⁷. Entre las conductas que propone regular la DMA y que pueden mejorar los resultados del sector de la publicidad en términos de competencia destacan:

- Mejora de la transparencia en publicidad *online*⁴¹⁸, por ejemplo, incluyendo la obligación de proporcionar a anunciantes y editores información sobre la remuneración de los distintos servicios provistos por el intermediario (de forma que el anunciante conozca también el pago final del editor) y acceso a instrumentos de medición del rendimiento (*performance*) que permitan su propia verificación independiente. Estas medidas pueden ser útiles para aliviar los problemas de opacidad y falta de transparencia (analizados en la sección 6.3).
- Obligaciones de interoperabilidad⁴¹⁹, por ejemplo, imponiendo la obligación de asegurar y facilitar la portabilidad efectiva de los datos generados (no solo de consumidores finales, sino también de usuarios comerciales) y permitir a los usuarios comerciales (o a sus terceros autorizados) el acceso y uso efectivo de forma continua y en tiempo real de los datos, agregados o no agregados, proporcionados o generados

⁴¹⁵ Como intermediación o *marketplaces*, búsqueda, redes sociales, intercambio de vídeos o comunicaciones interpersonales independientes de la numeración.

⁴¹⁶ Por sus ingresos o capitalización y por su número de usuarios finales y comerciales.

⁴¹⁷ Estas conductas están recogidas en los artículos 5 y 6 de la propuesta de DMA de la Comisión Europea. La diferencia entre ambos artículos es que en las obligaciones recogidas en el artículo 6 se puede modular su aplicación tras un “diálogo regulatorio” de aplicación entre la Comisión Europea y el guardián de acceso.

⁴¹⁸ Véanse los artículos 5.f y 6.g de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

⁴¹⁹ Véase el artículo 6.h y 6.i de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

por la actividad de los usuarios comerciales en la plataforma (y por los usuarios finales que interactúan con esos servicios si han prestado su consentimiento). Estas medidas pueden ser útiles para corregir ciertos problemas de competencia (analizados en la sección 6.4) y limitar los problemas que genera la acumulación de datos para la concentración en el mercado (analizada en la sección 6.2) y para el bienestar del consumidor (como se ha señalado en la sección 6.5).

- Obligaciones relacionadas con la acumulación de datos⁴²⁰, por ejemplo, restringiendo la combinación de datos personales entre distintos servicios salvo que el usuario haya dado su consentimiento a esta opción específica, impidiendo exigir servicios de identificación o de registro, permitiendo cambios (desinstalación, instalación, suscripciones...) de *software* y aplicaciones en dispositivos y sistemas operativos y garantizando la plena interoperabilidad de servicios complementarios y concediendo el acceso a datos anonimizados sobre los resultados de búsqueda. Estas medidas pueden ser útiles para limitar los problemas que genera la acumulación de datos para la concentración en el mercado (analizada en la sección 6.2) y para el bienestar del consumidor (como se ha señalado en la sección 6.5).
- Obligaciones horizontales, como abstenerse de restringir la capacidad de usuarios comerciales de las plataformas de presentar reclamaciones ante las Autoridades públicas⁴²¹. Estas medidas pueden ser útiles para limitar los problemas que generan los desequilibrios de poder de negociación por la concentración en el mercado (analizada en la sección 6.2).
- Minimización de conflictos de interés, por ejemplo, impidiendo el trato discriminatorio entre servicios propios y de terceros en clasificaciones u ordenaciones de ofertas⁴²². Estas medidas pueden ser útiles para corregir ciertos problemas de competencia (analizados en la sección 6.4).

Aunque estas soluciones también podrían incorporarse como remedios en resoluciones de competencia para imponerse a un operador tras un análisis específico caso a caso, su implantación con un esquema de regulación *ex ante* parece generar ventajas, especialmente en el caso de la transparencia y la interoperabilidad.

⁴²⁰ Véanse los artículos 5.a, 5.e, 5.f, 6.b, 6.c, 6.e y 6.f y 6.j. de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

⁴²¹ Véase el artículo 5.d de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

⁴²² Véase el artículo 6.d de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

Las medidas encaminadas a lograr una mayor transparencia para anunciantes y editores cobran especial importancia para facilitar que estos agentes tomen decisiones óptimas (de gestión de su presupuesto y de su inventario), aumentando la eficiencia y la competencia (ACCC, 2021, pág. 21). Un mejor funcionamiento del mercado en este sentido atenuará otros problemas y, por tanto, reducirá la necesidad de tomar otras medidas. Por ejemplo, con una mayor información sobre precios y rendimiento de los anuncios, los anunciantes y editores podrán penalizar una eventual conducta problemática (por ejemplo, que un operador verticalmente integrado esté favoreciendo indebidamente sus propios servicios). Es cierto que una mayor transparencia puede favorecer la colusión⁴²³ (Ivaldi, Jullien, Rey, Seabright, & Tirole, 2003), aunque en este caso ese riesgo podría considerarse reducido por dos factores:

- Se trata de una remisión privada de información de los intermediarios hacia sus clientes (anunciantes/agencias y editores) y no una publicación de información hacia el mercado que pueda actuar de precio de referencia⁴²⁴.
- La transparencia puede favorecer la colusión en productos más estandarizados pero no tanto en bienes diferenciados (Ivaldi, Jullien, Rey, Seabright, & Tirole, 2003), presentando la publicidad *online* un elevado grado de diferenciación. Existen especificidades de cada formato (búsqueda, *display* y clasificados y otros) y variedades técnicas⁴²⁵. Las principales plataformas y editores⁴²⁶ presentan también diferencias por su calidad o su audiencia potencial. Y las oportunidades de inversión se suceden cada segundo para impactar a distintos perfiles de audiencias en contextos muy variados.

Las medidas de portabilidad de datos e interoperabilidad (ACCC, 2021, pág. 20) también pueden, si son diseñadas de manera adecuada y proporcional, ayudar a que se produzcan decisiones óptimas en términos de competencia y eficiencia, reduciendo los costes de

⁴²³ Por ejemplo, dos anunciantes competidores que ponen en común esta información para reducir sus pujas por el espacio publicitario.

⁴²⁴ La colusión no sería tácita sino necesariamente explícita, los anunciantes tendrían que poner en común de manera expresa esa información.

⁴²⁵ Por ejemplo, dentro de la publicidad de búsqueda y de clasificados se combinan anuncios de textos con otros formatos más ricos (recuadros, carrusel...). En la publicidad de *display* existen formatos de redes sociales, vídeo, *banners*, imágenes y *rich media*, publicidad nativa, contenido promocionado o incluso enlaces de texto. Véase la sección 3.1.

⁴²⁶ Dentro de la comercialización de inventario en el *open display* existen distintas vías de compra de anuncios, desde las tradicionales órdenes de inserción de anunciantes/agencias a editores a las subastas o acuerdos en el ecosistema programático (CMA, 2020, págs. M13-M14). Véase la sección 3.2.

cambio (*switching costs*) y facilitando que se simultaneen operadores para la prestación de un mismo servicio (*multi-homing*). Una cierta estandarización técnica que no dañe la competencia también podría minimizar las distorsiones que afectan a la operación de los agentes. De nuevo, un mejor funcionamiento del mercado en este sentido atenuará otros problemas, como las ventajas de un operador verticalmente integrado (que esté favoreciendo indebidamente sus propios servicios o que restrinja la interoperabilidad con terceros). Los agentes podrán realizar una correcta verificación, identificación y atribución de transacciones (ACCC, 2021, págs. 22-24).

7.2.c. La regulación sobre las grandes plataformas digitales debe preservar el mercado interior en la Unión Europea

Los retos sobre la competencia que se plantean en el sector de la publicidad *online* son similares en muchos Estados miembros de la UE, y las plataformas más predominantes en este sector normalmente operan en un ámbito paneuropeo.

Es por ello que, de cara al mantenimiento y refuerzo del mercado interior, es aconsejable adoptar una estrategia de intervención europea. Ello no obsta para que las autoridades nacionales de competencia, además de continuar aplicando la normativa de competencia, puedan participar en la aplicación de los mecanismos de intervención⁴²⁷ (lo cual permitiría reforzar la consistencia y coordinación en la aplicación de las normas de competencia y la eventual regulación) o para que puedan existir mecanismos de intervención reforzados en el sector digital en el ámbito nacional.

7.2.d. Es preciso un marco de coordinación entre las herramientas de defensa de la competencia y la regulación sobre las grandes plataformas digitales

Las normas de competencia son aplicables en todos los sectores económicos. Ahora bien, cuando la regulación persigue unos objetivos similares a las normas de competencia, ambas herramientas deben operar de manera consistente y coordinada.

En aras de la seguridad jurídica y de la eficacia y eficiencia de las herramientas de competencia y regulación, se deben prever mecanismos para dar consistencia y coordinación a la intervención de las autoridades que las apliquen.

⁴²⁷ Ver, en este sentido, la reciente [declaración](#) adoptada por las Autoridades Nacionales de Competencia de la UE en el seno de la Red de Competencia Europea (ECN): *Joint paper of the heads of the national competition authorities of the European Union. How national competition agencies can strengthen the DMA* (22 de junio de 2021).

TERCERA. El legislador nacional y europeo debe tener en cuenta la compleja relación entre la protección del consumidor y de su privacidad y la promoción de la competencia en mercados digitales para empoderar al consumidor y asegurar su máximo bienestar

7.3.a. La regulación de protección de datos y privacidad debe tener en cuenta los efectos e incentivos que genera sobre los agentes

La protección del consumidor y de su privacidad relativa a sus datos personales constituye una política horizontal aplicable a toda la economía. Pero estas políticas afectan a la competencia en sectores como el de la publicidad *online*, muy intensivos en la acumulación de datos para personalizar y medir de manera óptima las campañas. Algunos autores (Gal & Aviv, 2020; Geradin, Katsifis, & Karanikioti, 2020b; Batikas, Bechtold, Kretschmer, & Peukert, 2020; Johnson & Shriver, 2020) han mostrado que existen evidencias de que la regulación de protección de datos en la UE (RGPD⁴²⁸) podría haber favorecido a plataformas con grandes audiencias⁴²⁹ en perjuicio de editores de menor tamaño⁴³⁰. Esto podría implicar, además, que la revelación de datos hacia las plataformas también sea notable sin que, en ocasiones, el consumidor sea plenamente consciente de ello⁴³¹.

Por ello, para ser realmente efectiva, el legislador europeo y nacional en materia de protección de datos debe tener en cuenta los incentivos que genera en la conducta de los agentes y, por ende, su impacto en la competencia en mercados digitales como el de la publicidad *online*. No se trata en absoluto de reducir la protección de un bien como la privacidad del consumidor. Al contrario, se trata de empoderar más al consumidor y que sea más consciente del uso y del valor de sus datos. Una vía para lograrlo es asegurar que se cumple de forma efectiva lo regulado en la normativa europea de protección de

⁴²⁸ RGPD (Reglamento General de Protección de Datos). Reglamento (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

⁴²⁹ Que ya recaban datos del consumidor (y su consentimiento para la explotación) con el proceso de alta en la plataforma, con lo que acumulan datos mientras esté la sesión iniciada (AdIC, 2018, pág. 6; Geradin & Katsifis, 2020b), incluso más allá del inventario propio (ACCC, 2019, p. 7).

⁴³⁰ Que tienen que requerir el consentimiento para el tratamiento de datos personales cada vez que se visita la página salvo que utilicen la práctica del “muro de registro” (*registration wall*), “forzando/invitando/incentivando” a los usuarios a registrarse e iniciar sesión (Kemp, 2020).

⁴³¹ Algunas de estas plataformas son capaces de recabar datos del usuario más allá del inventario propio (ACCC, 2019, p. 7). Véase sección 3.3.

datos (Krämer, Schnurr, & Broughton Micova, 2020, págs. 14,105), por ejemplo, en lo que respecta a las facilidades para la portabilidad de datos⁴³².

7.3.b. Las obligaciones asimétricas reforzadas para los operadores de mayor relevancia pueden ser preferibles a una regulación horizontal

La imposición de obligaciones adicionales a los agentes en términos de privacidad debería evitar generar cargas excesivamente gravosas a los operadores de menor importancia sistémica. La propuesta de DMA, que solo impone obligaciones a los guardianes de acceso, puede ser un vehículo apropiado, por ejemplo, restringiendo la combinación de datos personales entre distintos servicios salvo que el usuario haya dado su consentimiento a esta opción específica⁴³³. También las obligaciones reforzadas para los guardianes de acceso pueden asegurar una aplicación efectiva de principios de portabilidad e interoperabilidad de datos, también en tiempo real (como propone la DMA⁴³⁴).

7.3.c. La promoción y defensa de la competencia pueden mejorar los resultados para el consumidor, también en términos de privacidad

Los modelos de negocio basados en publicidad *online* son muy intensivos en el uso de datos. Sin necesidad de perjudicar las eficiencias que aporta esta explotación de los datos (para mejorar la personalización y medición de la publicidad), sería deseable que los consumidores tengan más y mejores opciones reales de modelos alternativos, en lugar de que el consumo de servicios esté ligado necesariamente en prácticamente todos los casos a la cesión de datos personales (Economides & Lianos, 2020). Precisamente, el fomento de una mayor competencia en el sector tendría la ventaja de que pudiesen desarrollarse operadores y modelos alternativos que dieran más alternativas reales al consumidor. Ya sea opciones de disfrutar del servicio (por ejemplo, con un precio monetario positivo) sin necesidad de cesión de datos o la posibilidad de que los consumidores que optasen voluntariamente por la cesión de sus datos personales fueran

⁴³² Véase el artículo 20 del RGPD sobre portabilidad de datos.

⁴³³ Véase el artículo 5.a de la propuesta de DMA de la Comisión Europea. Aparte, la propuesta de la DMA busca generar una mayor capacidad del consumidor de depender menos del ecosistema de una misma plataforma (por ejemplo, impidiendo exigir servicios de identificación o de registro, artículos 5.e y 5.f; y permitiendo cambios de *software* y aplicaciones y garantizando la plena interoperabilidad de servicios complementarios, artículos 6.b, 6.c, 6.e y 6.f), lo que puede aliviar la dinámica de concentración de los datos, mejorando la competencia y la protección de la privacidad del consumidor.

⁴³⁴ Véase el artículo 6.h y 6.i de la propuesta de DMA de la Comisión Europea.

compensados por ello en mayor medida, incluso con incentivos monetarios (Economides & Lianos, 2021). En casos muy concretos donde se demostrase que esto tuviese un impacto sobre el bienestar del consumidor, se podría considerar un remedio (por ejemplo, en el marco de una investigación de competencia) de imponer una modalidad de prestación de servicio que incluya la no cesión de datos para recibir publicidad personalizada (CMA, 2020, pág. 27).

CUARTA. Se debe adoptar un enfoque multidisciplinar y de cooperación entre las instituciones involucradas

7.4.a. Reforzar la cooperación interinstitucional

Los retos asociados a las dinámicas de competencia en el sector de la publicidad *online*, igual que ocurre con otros mercados digitales, requieren de atención en distintos frentes. Las Autoridades de Defensa de la Competencia tienen que estar en primera línea para aplicar la política de defensa (en el caso de detectarse posibles conductas anticompetitivas) y de promoción de la competencia (para asegurar un funcionamiento competitivo del sector, por ejemplo, a través de una respuesta regulatoria óptima). Pero también hay retos para los reguladores independientes de sectores relacionados (como los de telecomunicaciones y audiovisuales) y para las Autoridades de Protección de Datos. Es deseable una cooperación institucional entre todos los agentes implicados.

La CNMC, como Autoridad de competencia y regulador independiente de los sectores de las telecomunicaciones y audiovisual, integra una visión convergente y multidisciplinar para dar una respuesta global a los retos planteados por la publicidad *online*.

7.4.b. Reforzar la cooperación internacional

La cooperación institucional debe exceder el ámbito nacional. En la publicidad *online*, las dinámicas de competencia y los retos asociados son similares en la mayoría de países desarrollados.

Sin perjuicio de una mayor cooperación con Autoridades de terceros países, la Unión Europea es el foro adecuado para coordinar una primera respuesta a los retos de mercados como la publicidad *online*, especialmente ante algunas prácticas analizadas en este estudio que pueden producirse en un ámbito supranacional y que, por tanto, pueden ser analizadas más eficiente y eficazmente desde una perspectiva también supranacional. La propuesta de DMA es bienvenida en este sentido al proponer una respuesta de la UE

que evite enfoques nacionales inconsistentes que resulten en la fragmentación del Mercado Único.

La DMA debería incluir mecanismos de cooperación reforzada de la Comisión con las Autoridades Nacionales Independientes de los Estados miembros⁴³⁵. La DMA, aunque sea un instrumento de regulación orientado a afianzar el mercado único de servicios digitales, se basa en gran medida en principios de competencia. Por ello, puede basarse en los esquemas de cooperación que existen entre Autoridades nacionales y la Comisión Europea en el marco de la Red Europea de Competencia (ECN, *European Competition Network*).

De hecho, esta cooperación entre Autoridades Nacionales de Competencia, y de estas con la Comisión Europea como Autoridad de Competencia europea, seguirá siendo necesaria en el marco de la ECN. La DMA solo afecta a ciertos agentes (guardianes de acceso europeos) y a algunas conductas relacionadas con la publicidad *online*, pero no a todas. Por ello, es clave que la respuesta de las Autoridades de Competencia sea consistente en la UE, pues los problemas de competencia asociados a la publicidad *online* serán similares en todos los Estados.

QUINTA. Se deben reforzar las capacidades y los medios de las autoridades de competencia y regulación

Sectores como la publicidad *online* son relevantes en términos de competencia por dos razones:

- En primer lugar, puede ser un mercado especialmente problemático por sus características específicas: concentración, integración vertical, relevancia de los datos, etc.
- En segundo lugar, la competencia en publicidad *online* es relevante en toda la economía, por su relación con servicios conexos y adyacentes y, especialmente, por el papel de la publicidad como dinamizadora de la competencia en todos los sectores.

⁴³⁵ El artículo 32 de la propuesta de DMA de la Comisión Europea incluye a los Estados miembros en un Comité meramente asesor. Véase en este sentido las propuestas de las Autoridades de Competencia Nacionales de la ECN:

[Joint paper of the heads of the national competition authorities of the European Union. How national competition agencies can strengthen the DMA](#)

Por ello, las Autoridades de Competencia y Regulación deben tener una capacidad adecuada para responder a los retos de sectores como el de la publicidad *online*. La transposición en la UE y en España de la denominada Directiva ECN+⁴³⁶ se ha configurado como una oportunidad para instaurar y consolidar la capacidad de las Autoridades de Competencia, como la CNMC, de priorización⁴³⁷ de sus actuaciones. La posibilidad de no iniciar actuaciones ante denuncias que no se consideren prioritarias⁴³⁸ permitirá centrar los esfuerzos en aquellas conductas ilícitas que más daño potencial pueden conllevar para el consumidor o para la competitividad de los mercados.

Además, las Autoridades de Competencia y Regulación necesitan tener flexibilidad para adaptar sus recursos a los retos y la complejidad de los sectores digitales, y, en particular, la publicidad *online*. Es importante que las Autoridades dispongan de autonomía suficiente para organizar sus medios con flexibilidad, pudiendo establecer unidades y recursos especializados y formados en capacidades digitales⁴³⁹. A este respecto, el marco existente en España⁴⁴⁰ es insuficiente para dotar a la CNMC de plena autonomía en la gestión de sus recursos humanos, estructura organizativa y presupuesto. Por ello, se recomienda al legislador nacional adoptar las reformas legales necesarias a tal fin.

Una mayor autonomía mejoraría la agilidad de las investigaciones de las Autoridades, que suelen ser una de las principales críticas a la política de competencia en mercados digitales, que puede ser demasiado lenta y consumir muchos recursos (Geradin, 2020) para dictar una resolución que puede llegar demasiado tarde, cuando el mercado ya se ha decantado (*tipping*) a favor de una o pocas empresas dominantes (Bourreau & de Streel, 2019).

Ello puede ser una manera de vencer la asimetría informativa que pesa sobre las Autoridades en sectores tan complejos. Esto permitirá formar una mejor capacidad de

⁴³⁶ [Directiva \(UE\) 2019/1](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

⁴³⁷ Véase el artículo 4.5 de la “Directiva ECN+” ([Directiva \(UE\) 2019/1](#)).

⁴³⁸ Véase el artículo 49.4 de la [Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia](#) en su redacción dada por el art. 1.9 del Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril.

⁴³⁹ En línea con lo que están haciendo las Autoridades de [Reino Unido](#), [Francia](#), [Estados Unidos](#), [México](#) o [Australia](#).

⁴⁴⁰ Teniendo en cuenta que el [Real Decreto-ley 7/2021](#), de 27 de abril (que contiene las modificaciones derivadas de la transposición de la Directiva (UE) 2019/1) no altera el marco existente en España a este respecto.

análisis en casos que impliquen una tarea compleja en mercados digitales, como la definición de mercado o el examen de fusiones o conductas (Bourreau & de Streeck, 2019).

Por tanto, la actualización del marco institucional y normativo de la política de competencia es una gran oportunidad para mejorar la contribución de las Autoridades de Competencia a la mejora del bienestar del consumidor, incluyendo la actuación, en los casos en los que sea necesario, en sectores relevantes como el de la publicidad *online*.

Bibliografía

- ACCC. (2019). *Digital Platforms Inquiry – Final Report*.
- ACCC. (2020). *Ad Tech Inquiry*. Issues Paper.
- ACCC. (2021). *Digital Advertising Services Inquiry. Interim Report*.
- AdIC. (2018). *Data processing in the online advertising sector*. Opinion 18-A-03.
- Akman, P. (2018). A Preliminary Assessment of the European Commission's Google Android Decision. *CPI Antitrust Chronicle*, 17-23.
- Alexiadis, P., & de Streel, A. (2020). Designing an EU Intervention Standard for Digital Platforms. *EUI Working Papers, 2020/14*.
- AMI. (2018 y 2019). *Claves de la información*.
- Austin, A., Barnard, J., & Hutcheon, N. (2016). *Media Consumption Forecasts 2016*. Zenith Optimedia.
- Autorité de la Concurrence. (2018). *Avis portant sur l'exploitation des données dans le secteur de la publicité sur internet*. Avis du 6 mars 2018.
- Bagwell, K. (2007). The Economic Analysis of Advertising. In M. Armstrong, & R. Porter, *Handbook of Industrial Organization* (Vol. 3, pp. 1701-1844). Amsterdam: North-Holland.
- Banasevic, N. (2018). The European Commission's Android Decision and Broader Lessons for Article 102 Enforcement. *CPI Antitrust Chronicle*, 12-16.
- Batikas, M., Bechtold, S., Kretschmer, T., & Peukert, C. (2020). European Privacy Law and Global Markets for Data. *CEPR Discussion Papers, 14475*.
- Beales III, J. H. (2019). Public Goods, Private Information: Providing an Interesting Internet. *CPI Antitrust Chronicle*, 1(2), 14-19.
- Bitton, D., Pearl, D., Dolmans, M., & Mostyn, H. (2019). Competition in Display Ad Technology: A Retrospective Look at Google/DoubleClick and Google/Admob. *CPI Antitrust Chronicle*, 1(2), 41-49.
- Botta, M., & Wiedemann, K. (2019). Exploitative Conducts in Digital Markets: Time for a Discussion after the Facebook Decision. *Journal of European Competition Law & Practice*, 465–478.
- Bourreau, M., & de Streel, A. (2019). *Digital Conglomerates and EU Competition Policy*. CERRE.

- Caffarra, C. (2019). "Follow the Money" - Mapping issues with digital platforms into actionable theories of harm. *Concurrences*, 91579.
- CECO UAI. (2020). *Medios de comunicación y publicidad online: la mirada de la política de competencia*.
- CMA. (2017). *Digital comparison tools market study*.
- CMA. (2019). *Online platforms and digital advertising market study. Interim report*.
- CMA. (2020). *Online platforms and digital advertising. Market study final report*.
- CNMC. (2016). *¿Son honestos los comparadores de precios?* Retrieved from CNMC Blog: <https://blog.cnmc.es/2016/10/11/son-honestos-los-comparadores-de-precios/>
- CNMC. (2018a). *Estudio sobre las viviendas de uso turístico en España*. E/CNMC/003/18.
- CNMC. (2018b). *Estudio sobre el impacto en la competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero (FINTECH)*. E/CNMC/001/18.
- CNMC. (2018b). *Estudio sobre el impacto en la competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero (FINTECH)*. E/CNMC/001/18.
- CNMC. (2019). *PRO/CNMC/003/18 Real Decreto-Ley 13/2018*.
- CNMC. (2020). *Contribución de la CNMC a las consultas públicas de la Comisión Europea sobre la futura regulación de las plataformas digitales*.
- CNMC y ACCO. (2020). *Inteligencia artificial y competencia*.
- Colangelo, G. (2020). Competing Through Keyword Advertising. *Journal of Competition Law & Economics*.
- Crémer, J., de Montjoye, Y.-A., & Schweitzer, H. (2019). *Competition Policy for the digital era*.
- de Streel, A. (2020). Should digital antitrust be ordoliberal. *Concurrences*, 1-2020, 2-4.
- Decarolis, F., & Rovigatti, G. (2019). From Mad Men to Maths Men: Concentration and buyer power in online advertising. *CEPR Discussion Papers DP 13897*.
- Decarolis, F., Goldmanis, M., & Penta, A. (2018). Desarrollos recientes en las subastas de publicidad online. *Papeles de economía española*, 157, 85-108.
- Deloitte. (2017). *The economic contribution of advertising in Europe*.
- Eben, M. (2018). Fining Google: a missed opportunity for legal certainty? *European Competition Journal*, 14(1), 129-151.

- Economides, N., & Lianos, I. (2020). Nicholas Economides and Ioannis Lianos—Antitrust and Restrictions on Privacy in the Digital Economy. *Concurrences Review*, 2-2020, 22-30.
- Economides, N., & Lianos, I. (2021). Privacy and Antitrust in Digital Platforms. *NET Institute Working Papers*, 21-01.
- Edelman, B., & Geradin, D. (2017). Android and Competition Law: Exploring and Assessing Google’s Practices in Mobile. *Harvard Business School Working Papers*, 17-018.
- eMarketer. (2016). *Facebook Gets Strong Majority of World's Social Ad Spending*.
- European Audiovisual Observatory. (2017). *The EU online advertising market – Update 2017*.
- European Commission. (2017). *Final report on the E-commerce Sector Inquiry*. Commission Staff Working Document SWD 154.
- Evans, D. S. (2013). Attention Rivalry among online platforms. *Journal of Competition Law & Economics*, 9(2), 313-357.
- Evans, D. S. (2019). *Advertising, Content, and Welfare*. Retrieved from SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3466274
- Fletcher, A. (2020). Market Investigations for Digital Platforms: Panacea or Complement? *CCP Working Paper*, 20-06.
- Forrest, K. B. (2019). Big Data and Online Advertising: Emerging Competition Concerns. *Antitrust Chronicle*, 1(2), 8-14.
- Gal, M., & Aviv, O. (2020). The Competitive Effects of the GDPR. *Journal of Competition Law & Economics*, 16(3), 349–391.
- Geradin, D. (2020). *Why is ex ante regulation of systemic online platforms needed on top of competition law*. Retrieved from The Platform Law Blog: <https://theplatformlaw.blog/2020/05/07/why-is-ex-ante-regulation-of-systemic-online-platforms-needed-on-top-of-competition-law/>
- Geradin, D., & Katsifis, D. (2019a). An EU competition law analysis of online display advertising in the programmatic age. *European Competition Journal*, 15(1), 55-96.
- Geradin, D., & Katsifis, D. (2019b). Google’s (Forgotten) Monopoly – Ad Technology Services on the Open Web. *Concurrences*, 3.

- Geradin, D., & Katsifis, D. (2020a). *Taking a Dive Into Google's Chrome Cookie Ban*. Retrieved from SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3541170
- Geradin, D., & 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), 11-54.
- Geradin, D., & Katsifis, D. (2020c). *Competition in Ad Tech: A Response to Google*. Obtenido de SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3617839>
- Geradin, D., Katsifis, D., & Karanikioti, T. (2020a). *Google as a de facto privacy regulator: Analyzing Chrome's removal of third-party cookies from an antitrust perspective*. Obtenido de SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3738107
- Geradin, D., Katsifis, D., & Karanikioti, T. (2020b). GDPR Myopia: How a Well-Intended Regulation ended up Favoring Google in Ad Tech. *European Competition Journal*.
- Goel, V. (2021). *An updated timeline for Privacy Sandbox milestones*. Obtenido de The Keyword: <https://blog.google/products/chrome/updated-timeline-privacy-sandbox-milestones/>
- Goldfarb, A. (2014). What is Different About Online Advertising? *Review of Industrial Organization*, 44, 115–129.
- Goldfarb, A., & Tucker, C. (2011). Online Advertising. *Advances in computers*, 81, 289-315.
- Grece, C. (2016). *The online advertising market in the EU – Update 2015 and Focus on programmatic advertising*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Haasbeek, S., Sviták, J., & Tichem, J. (2019). Price effects of non-brand bidding agreements in the Dutch hotel sector. *Authority for Consumers & Markets Working Paper*.
- Hagiu, A., & Wright, J. (29 de diciembre de 2020). *Why data network effects are less valuable than regular network effects*. Obtenido de Platform Chronicles: <https://platformchronicles.substack.com/p/why-data-network-effects-are-less>
- Holzweber, S. (2017). Market Definition for Multi-Sided Platforms: A Legal Reappraisal. *World Competition*, 40(4), 563-582.
- IAB & PWC. (2020 y anteriores). *PwC, IAB internet advertising revenue report. US Full year results*.

- IAB. (2018). *IAB internet advertising revenue report 2017 full year results*.
- IAB. (2019). *IAB internet advertising revenue report 2018 full year results*.
- IAB Europe & IHS Markit. (2017). *European Programmatic Market Sizing*.
- IAB Europe. (2018). *Digital Advertising in Europe*.
- IAB Europe. (2020). *Programmatic Advertising Spend in Europe 2019*.
- IAB Europe. (2020 y anteriores). *Adex Benchmark Report*.
- IAB Spain. (2021 y anteriores). *Inversión publicitaria en medios digitales*.
- IAB UK. (2020). *IAB/PwC Digital Adspend Study 2019*.
- Ibáñez-Colomo, P. (2016). *Streetmap v Google: lessons for pending Article 102 TFEU cases (including Google itself)*. Obtenido de Chillin'Competition: <https://chillingcompetition.com/2016/02/17/streetmap-v-google-lessons-for-pending-article-102-tfeu-cases-including-google-itself/>
- IHS. (2015). *Paving the way: how online advertising enables the digital economy of the future*.
- Infoadex. (2018). *Estudio Infoadex de la inversión publicitaria en España*.
- Infoadex. (2020 y anteriores). *Estudio de la inversión publicitaria en España*.
- Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P., & Tirole, J. (2003). The Economics of Tacit Collusion. *IDEI Working Paper*, 186.
- Johnson, G. (2018, November 7). The economics of online advertising. Retrieved from <http://www.ftc.gov/news-events/events-calendar/ftc-hearing-6-competition-consumer-protection-21st-century>
- Johnson, G. A., & Shriver, S. K. (2020). Privacy & Market Concentration: Intended & Unintended Consequences of the GDPR. *Marketing Science Institute Working Paper Series*, 20-111.
- Kemp, K. (2020). *Submission in Response to the Australian Competition & Consumer Commission Ad Tech Inquiry Issues Paper*. Retrieved from SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3587239>
- Kokkoris, I. (2018). The Google Saga: episode I. *European Competition Journal*, 14(2-3), 462-490.
- Krämer, J., Schnurr, D., & Broughton Micova, S. (2020). *The role of data for digital markets contestability*. CERRE Report.

- Larouche, P. (2020). Platforms, Disruptive Innovation, and Competition on the Market. *CPI Antitrust Chronicle*, Winter, 2(1).
- Mandel, M. (2019). The Declining Cost of Advertising: Policy Implications. *Progressive policy institute*.
- Manne, G. (2018). *Google's India case and a return to consumer-focused antitrust*. Retrieved from Truth on the market: <https://truthonthemarket.com/2018/02/08/return-to-consumer-focused-antitrust-in-india/>
- Manne, G. (2019). *ICLE Comments on the Department of Justice Workshop on competition in television and digital advertising*. Retrieved from ICLE: <https://laweconcenter.org/resource/icle-comments-on-department-of-justice-workshop-on-competition-in-television-and-digital-advertising/>
- Manne, G. A., & Wright, J. D. (2011). Google and the Limits of Antitrust: The Case Against the Antitrust Case Against Google. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 34(1).
- Marty, F. (2019). From Demoting To Squashing? Competitive Issues Related to Algorithmic Corrections: An Application to the Search Advertising Sector. *CPI Antitrust Chronicle*, 1(2), 63-69.
- McQuinn, A., Guo, W., & Castro, D. (2016). *Policy Principles for Fintech*. Information Technology & Innovation Foundation.
- Motta, M., & Peitz, M. (2020). Big Tech Mergers. *CRC TR Discussion Paper Series*, 224.
- OCDE. (2020). *Abuse of dominance in digital markets*. DAF/COMP/GF(2020)4.
- Petropoulos, G. (2016). *Search engines, big data and network*. Obtenido de Bruegel: <https://bruegel.org/2016/11/search-engines-big-data-and-network-effects/>
- Portuese, A. (2019). Google AdSense for Search: Fines Always Come in Threes. *CPI EU News*.
- Prat, A., & Valletti, T. M. (2018). *Attention Oligopoly*. Retrieved from SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3197930>
- Sayedi, A., Jerath, K., & Baghaie, M. (2018). Exclusive Placement in Online Advertising. *Marketing Science*, 37(6), 970-986.
- Schäfer, M., & Sapi, G. (2020). Learning from Data and Network Effects: The Example of Internet Search. *DiW Berlin Discussion Papers*, 1894.

- Schuch, J. (2020). *Building a more private web: A path towards making third party cookies obsolete*. Retrieved from Chromium Blog: <https://blog.chromium.org/2020/01/building-more-private-web-path-towards.html>
- Scott Morton, F. M., & Dinielli, D. C. (2020). *Roadmap for a Digital Advertising Monopolization Case Against Google*. Omidyar Network.
- Simonov, A., & Hill, S. (2018). Competitive Advertising on Brand Search: Traffic Stealing and Consumer Selection. *Columbia Business School Research Papers*(18-59).
- Varian, H. R. (2017). *Use and Abuse of Network Effects*. Obtenido de SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3215488>
- Wu, T. (2018). Blind Spot: The Attention Economy and the Law. *Antitrust Law Journal*, 82(3).
- Yun Chee, F., & Dave, P. (2019). Exclusive: Google's jobs search draws antitrust complaints. *Reuters*.

