

Bruselas, 17 de diciembre de 2020
(OR. en)

14172/20

**Expediente interinstitucional:
2020/0374 (COD)**

**RC 20
MI 585
COMPET 647
CODEC 1376
TELECOM 273
IA 123**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	16 de diciembre de 2020
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2020) 842 final
Asunto:	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales)

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2020) 842 final.

Adj.: COM(2020) 842 final



Bruselas, 15.12.2020
COM(2020) 842 final

2020/0374 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SEC(2020) 437 final} - {SWD(2020) 363 final} - {SWD(2020) 364 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Los servicios digitales han aportado importantes beneficios innovadores a los usuarios y han contribuido al mercado interior ofreciendo nuevas oportunidades de negocio y facilitando el comercio transfronterizo. En la actualidad, estos servicios digitales ofrecen una amplia gama de actividades diarias con servicios de intermediación en línea, como mercados en línea, servicios de redes sociales en línea, motores de búsqueda en línea, sistemas operativos o tiendas de aplicaciones informáticas. Dichos servicios brindan más opciones a los consumidores, mejoran la eficiencia y la competitividad de la industria y pueden aumentar la participación civil en la sociedad. Sin embargo, aunque en la economía digital de Europa operan más de 10 000 plataformas en línea, de las cuales la mayoría son pymes, solo un número reducido de grandes plataformas en línea se queda con la mayor parte del valor global generado.

Las grandes plataformas aparecieron gracias a las características del sector, como los potentes efectos de red, a menudo integradas en sus propios ecosistemas de plataformas, y estas plataformas representan elementos vertebradores clave para la economía digital actual, actuando de intermediario en la mayoría de las transacciones entre usuarios finales y usuarios profesionales. Muchas de estas empresas también rastrean ampliamente y elaboran perfiles sobre usuarios finales¹. Algunas plataformas grandes actúan cada vez más como puertas de acceso o guardianes de acceso entre los usuarios profesionales y los usuarios finales y gozan de una posición afianzada y duradera, a menudo debida a la creación de ecosistemas de conglomerados en torno a sus servicios de plataformas básicas, lo que refuerza las barreras de entrada existentes.

Como tales, estos guardianes de acceso están afianzados y tienen una gran repercusión en los mercados digitales, así como un control sustancial sobre el acceso a los mismos, lo que conduce a que muchos usuarios profesionales dependan significativamente de estos guardianes de acceso y, en ciertos casos, da lugar a que se lleven a cabo prácticas desleales respecto de dichos usuarios profesionales. Esto también provoca efectos negativos en la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas en cuestión. Las iniciativas reglamentarias de los Estados Miembros no son suficientes para abordar estas cuestiones; si la UE no interviene, dichos efectos podrían provocar una fragmentación del mercado interior.

Las prácticas desleales y la falta de disputabilidad conducen a resultados ineficientes en el sector digital en términos de precios más altos, calidad más baja, así como menos opciones e innovación en detrimento de los consumidores europeos. Abordar estos problemas es de suma importancia en vista del tamaño de la economía digital (estimada entre el 4,5 % y el 15,5 % del PIB mundial en 2019 con una tendencia creciente) y el importante papel de las plataformas en línea en los mercados digitales con sus implicaciones sociales y económicas².

¹ Este rastreo y elaboración de perfiles sobre usuarios finales en línea no es necesariamente un problema, pero es importante garantizar que se lleven a cabo de manera controlada y transparente, respetando la privacidad, la protección de datos y la protección del consumidor.

² Por ejemplo, en sus conclusiones sobre el fortalecimiento de los contenidos europeos en la economía digital y sobre la salvaguardia de un sistema de medios de comunicación libre y plural, el Consejo subrayó la

Aunque algunos de estos fenómenos específicos del sector digital y de los servicios de plataformas básicas también se observan en cierta medida en otros sectores y mercados, el ámbito de aplicación de la propuesta se limita al **sector digital**, ya que en dicho sector los problemas son los más apremiantes desde la perspectiva del mercado interior.

La poca disputabilidad y las prácticas desleales en el sector digital son más frecuentes y pronunciadas en ciertos servicios digitales que en otros. Así ocurre especialmente con los servicios e infraestructuras digitales generalizados y de uso común que, en su mayoría, son intermediarios directos entre los usuarios profesionales y los usuarios finales. La experiencia en materia de aplicación de las normas de competencia de la UE, numerosos informes y estudios de expertos y los resultados de la consulta pública abierta muestran que hay una serie de servicios digitales que tienen las siguientes características: i) servicios de plataformas básicas polifacéticos altamente concentrados, en los que normalmente una o un número muy reducido de grandes plataformas digitales establecen las condiciones comerciales con una autonomía considerable; ii) un número reducido de grandes plataformas digitales actúan como puertas de acceso para que los usuarios profesionales lleguen a sus clientes y viceversa; y iii) el poder como guardianes de acceso de estas grandes plataformas digitales se utiliza a menudo de manera indebida dando lugar a que los usuarios profesionales y clientes económicamente dependientes reciban un tratamiento injusto³. Por lo tanto, la propuesta se limita además a una serie de «**servicios de plataformas básicas**» en los que los problemas identificados son más evidentes y prominentes y en los que la presencia de un número limitado de grandes plataformas en línea que sirven de puerta de acceso para los usuarios profesionales y los usuarios finales ha provocado o es probable que provoque una menor disputabilidad de estos servicios y de los mercados en los que intervienen. Estos servicios de plataformas básicas incluyen: i) **servicios de intermediación en línea** (incluidos, por ejemplo, mercados, tiendas de aplicaciones y servicios de intermediación en línea en otros sectores como la movilidad, el transporte o la energía), ii) **motores de búsqueda en línea**, iii) **redes sociales** iv) **servicios de plataformas de intercambio de vídeos**, v) **servicios de comunicaciones electrónicas interpersonales independientes de la numeración**, vi) **sistemas operativos**, vii) **servicios en la nube** y viii) **servicios de publicidad**, incluidas las redes de publicidad, los intercambios publicitarios y cualquier otro servicio de intermediación publicitaria, en los que estos servicios de publicidad estén relacionados con uno o más de los demás servicios de plataformas básicas mencionados anteriormente.

El hecho de que un servicio digital pueda ser calificado como servicio de plataforma principal no significa que vayan a aparecer problemas de disputabilidad y prácticas desleales respecto de cada proveedor de estos servicios de plataformas básicas. Más bien, estas preocupaciones parecen ser particularmente grandes cuando el servicio de plataforma principal es operado por un guardián de acceso. Los proveedores de **servicios de plataformas básicas** pueden considerarse **guardianes de acceso** si: i) **tienen un impacto significativo en el mercado interior**, ii) **operan una o más puertas de acceso importantes hacia clientes** y iii) **tienen o es previsible que vayan a tener una posición afianzada y duradera en sus operaciones**.

Esta condición de guardián de acceso puede determinarse mediante métricas cuantitativas claramente circunscritas y apropiadas, que pueden servir como presunciones refutables para

importancia de garantizar condiciones de competencia equitativas que respalden valores esenciales como la diversidad cultural y el pluralismo de los medios de comunicación.

³ Véase también la sección 5.2.1 de la evaluación de impacto para más detalles.

determinar si un proveedor específico es un guardián de acceso, o sobre la base en una evaluación cualitativa caso por caso mediante una investigación de mercado.

En la actualidad, la legislación existente de la UE o las leyes nacionales de los Estados miembros no abordan (o no de manera efectiva) los problemas visibles relacionados con los guardianes de acceso. Aunque en varios Estados miembros se han adoptado o están siendo objeto de consideración iniciativas legislativas, estas no bastarán para abordar los problemas. Si bien esas iniciativas se limitan al territorio nacional, los guardianes de acceso suelen operar de manera transfronteriza, a menudo en todo el mundo, y también suelen desplegar sus modelos de negocio a escala mundial. Si la UE no interviene, la legislación nacional existente y pendiente puede conducir a una mayor fragmentación de la normativa del espacio de las plataformas.

El objetivo de la propuesta es, por tanto, permitir que las plataformas **liberen todo su potencial** abordando a escala de la UE las incidencias más destacadas de prácticas desleales y de poca disputabilidad, de modo que tanto los usuarios finales como los usuarios profesionales puedan **aprovechar al máximo los beneficios de la economía de plataformas** y la economía digital en general, en un entorno disputable y equitativo.

La necesidad de abordar estas preocupaciones en la economía digital se subrayó en la Comunicación de la Comisión titulada «Configurar el futuro digital de Europa»⁴, en la que se consideraba que, *«partiendo de la lógica del mercado único, pueden ser necesarias normas adicionales para garantizar la «disputabilidad», la equidad, la innovación y la posibilidad de entrar en el mercado, así como intereses públicos que vayan más allá de la competencia o de consideraciones económicas»*. También se anunció que la Comisión *«seguirá explorando, (...), normas ex ante para garantizar que los mercados caracterizados por la presencia de grandes plataformas con importantes efectos de red, que actúen como guardianes de acceso, sigan siendo equitativos y disputables para los innovadores, las empresas y los nuevos participantes»*.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Esta propuesta se basa en el actual Reglamento P2B⁵, sin contravenirlo. Las definiciones utilizadas en la presente propuesta son coherentes con dicho Reglamento, en particular las definiciones de los «servicios de intermediación en línea» y los «motores de búsqueda en línea». Además de la base de referencia de las normas de transparencia y equidad aplicables a todas las plataformas en línea, independientemente de su tamaño o posición, introducidas en el Reglamento P2B, la presente propuesta establece obligaciones claramente definidas con respecto a un número muy limitado de proveedores transfronterizos de servicios de plataformas básicas que sirven como importantes puertas de acceso para que los usuarios profesionales lleguen a los usuarios finales. Por último, la Comisión puede beneficiarse de la transparencia que los servicios de intermediación en línea y los motores de búsqueda en línea deben proporcionar en virtud del Reglamento P2B sobre prácticas que podrían ser ilegales en virtud de la lista de obligaciones si son realizadas por guardianes de acceso.

⁴ 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 (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 186 de 11.7.2019, p. 57).

⁵ 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 (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 186 de 11.7.2019, p. 57).

La propuesta también es plenamente coherente con la propuesta de Ley de Servicios Digitales. La Ley de Servicios Digitales es una iniciativa horizontal que se centra en cuestiones como la responsabilidad de los intermediarios en línea por el contenido de terceros, la seguridad de los usuarios en línea o las obligaciones asimétricas de diligencia debida para los distintos proveedores de servicios de la sociedad de la información, dependiendo de la naturaleza de los riesgos sociales que representan dichos servicios. Por el contrario, la propuesta de Ley de Mercados Digitales se ocupa de los desequilibrios económicos, las prácticas comerciales desleales de los guardianes de acceso y sus consecuencias negativas, como la reducida disputabilidad de los mercados de plataformas.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta es coherente con la estrategia digital de la Comisión en su contribución para garantizar una economía digital equitativa y competitiva, uno de los tres pilares principales de las orientaciones políticas y los objetivos anunciados en la Comunicación titulada «Configurar el futuro digital de Europa». Constituirá un marco coherente, eficaz y proporcionado para abordar los problemas de la economía digital que actualmente no se pueden resolver o no se pueden resolver de manera eficaz.

La propuesta complementa las normas de competencia de la UE (y nacionales) existentes y aborda las prácticas desleales de los guardianes de acceso que, o bien están fuera de las normas de competencia existentes en la UE, o bien no pueden ser abordadas con la misma eficacia por dichas normas, considerando que la aplicación de la normativa de defensa de la competencia afecta a la situación de mercados específicos, interviene inevitablemente después de que se haya producido la conducta restrictiva o abusiva e implica procedimientos de investigación para constatar la infracción que requieren tiempo. La propuesta actual minimiza los efectos estructurales perjudiciales de las prácticas desleales *ex ante*, sin limitar la capacidad de intervenir *ex post* en virtud de las normas de competencia nacionales y de la UE.

La propuesta se ajusta a otros instrumentos de la UE, entre ellos la Carta de los Derechos fundamentales de la UE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos («CEDH»), el Reglamento General de Protección de Datos⁶ y el acervo comunitario sobre derecho en materia de protección de los consumidores.

La propuesta complementa las leyes de protección de datos. Las obligaciones de transparencia respecto de la elaboración de perfiles extensos de los consumidores ayudarán a verificar el cumplimiento del Reglamento General de Protección de datos («RGPD»), mientras que la exclusión obligatoria de la combinación de datos en los servicios de plataformas básicas complementa el nivel de protección existente en virtud del RGPD. La propuesta aclara que corresponde a los guardianes de acceso garantizar que la observancia de las obligaciones establecidas en el Reglamento se lleve a cabo cumpliendo plenamente con otras leyes de la UE, como la protección de datos personales y protección de la privacidad o de los consumidores.

La propuesta también es coherente con la reglamentación previa específica y adaptada de sectores concretos, incluidas las normas aplicables a los servicios de comunicaciones

⁶ 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) (Texto pertinente a efectos del EEE), (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

electrónicas o las ventas al descubierto, así como con las iniciativas existentes dirigidas a las prácticas comerciales perjudiciales en el mundo real.⁷

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

Los Estados miembros aplican o tienen bajo consideración aplicar normas nacionales divergentes para abordar los problemas derivados del grado significativo de dependencia de los usuarios profesionales en los servicios de plataformas básicas prestados por guardianes de acceso y los consiguientes problemas derivados de sus prácticas desleales respecto de sus usuarios profesionales. Esa situación crea una fragmentación de la normativa en la medida en que las normas para abordar prácticas desleales en relaciones de dependencia con dichos guardianes de acceso y la disputabilidad de esos servicios divergen especialmente en cuanto a las condiciones previas para intervenir y en cuanto a la profundidad de la intervención, y aumenta los costes de adecuación para las empresas que operan en el mercado interior. Si la UE no interviene, estos problemas se agravarán aún más con la adopción de nuevas iniciativas pendientes en varios Estados miembros, mientras que en otros Estados miembros siguen sin abordarse las conductas desleales y la reducción de la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas prestados por los guardianes de acceso. Habida cuenta del carácter transfronterizo intrínseco de los servicios de plataformas básicas prestados por guardianes de acceso, la fragmentación de la normativa socavaría gravemente el funcionamiento del mercado único de los servicios digitales, así como el funcionamiento de los mercados digitales en general. Por lo tanto, la armonización a escala de la UE es necesaria y el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») es la base jurídica pertinente para esta iniciativa.

• Subsidiariedad

los Estados miembros no pueden alcanzar por sí solos los objetivos de la propuesta, ya que los problemas son de carácter transfronterizo y no se limitan a un solo Estado miembro o a un subconjunto de Estados miembros. El sector digital como tal y, en particular, los servicios de plataformas básicas prestados u ofrecidos por guardianes de acceso son de carácter transfronterizo, como lo demuestra el volumen del comercio transfronterizo, y el potencial de crecimiento futuro todavía sin explotar, como lo ilustra el patrón y el volumen del comercio transfronterizo gestionado por las plataformas digitales. Casi el 24 % del comercio en línea total en Europa es transfronterizo.

Los actores digitales suelen operar en varios Estados miembros, o en toda la UE, lo que, en la actualidad, es especialmente el caso de los servicios como la publicidad en línea, los servicios de redes sociales en línea, los mercados en línea, los servicios de computación en nube, los servicios de búsqueda en línea, los servicios de plataformas de intercambio de vídeos, los servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración o los sistemas operativos. Por consiguiente, los problemas identificados tienen relevancia para la Unión, ya

⁷ Véase por ejemplo la [Directiva \(UE\) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agroalimentario](#). Para mejorar la posición de los agricultores y las pymes en la cadena de suministro agroalimentario, la UE adoptó esta legislación que prohíbe ciertas prácticas comerciales desleales entre un proveedor más débil y compradores más fuertes. Se pueden incluir aquí, entre otras cuestiones: retrasos en los pagos de productos alimenticios perecederos, cancelaciones de pedidos de última hora, cambios unilaterales en los contratos, rechazo a celebrar un contrato por escrito, devoluciones de productos no vendidos o desperdiciados o pagos por comercialización del comprador.

que son transfronterizos y afectan a varios Estados miembros, y por tanto no se limitan al territorio de un Estado miembro.⁸Es especialmente el caso de los servicios de plataformas básicas prestados u ofrecidos por guardianes de acceso.

Incluso los Estados miembros que aún no han adoptado leyes para hacer frente a las conductas desleales y la reducción de la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas prestados u ofrecidos por guardianes de acceso consideran cada vez más la posibilidad de adoptar medidas nacionales a tal efecto. Las distintas leyes nacionales dentro de la UE, además de no ser suficientemente eficaces, pueden conducir a una mayor fragmentación y a costes de adecuación más elevados para los grandes actores del mercado y los usuarios profesionales que dependen de ellos. Al mismo tiempo, las empresas emergentes y las pequeñas empresas también se ven afectadas negativamente por esta situación, ya que les impide crecer y lograr una expansión transfronteriza, y por ende abarcar nuevos mercados, ofrecer productos mejores y diversificados a precios más competitivos y, si se diera el caso, crecer hasta convertirse en competidores de actores establecidos en el sector digital. Por lo tanto, al abordar las prácticas desleales con respecto a los servicios de plataformas básicas operados por guardianes de acceso a escala de la Unión, el funcionamiento del mercado interior mejorará mediante normas de conducta claras que den a todas las partes interesadas claridad jurídica y mediante un marco de intervención en toda la UE que permita abordar eficazmente prácticas perjudiciales de manera oportuna y eficaz. Una de las condiciones para ser designado guardián de acceso es que el proveedor de servicios de plataformas básicas tenga un impacto significativo en el mercado interior.

- **Proporcionalidad**

La propuesta tiene por objeto contribuir al buen funcionamiento del mercado único de servicios digitales garantizando que los mercados en toda la Unión en los que haya presencia de guardianes de acceso sean disputables y equitativos. Esto debería promover la innovación, la alta calidad de los productos y servicios digitales, precios justos y competitivos, y la libertad de elección para los usuarios del sector digital.

En este contexto, la propuesta se centra únicamente en los servicios digitales que más utilizan los usuarios profesionales y los usuarios finales («**servicios de plataformas básicas**») y en los que, bajo las actuales condiciones, las preocupaciones sobre la poca disputabilidad y las prácticas desleales de los guardianes de acceso son más evidentes y apremiantes desde la perspectiva del mercado interior. Se pone la mira sólo en aquellos servicios de plataformas básicas para los que existen pruebas sólidas de i) alta concentración, donde normalmente una o un número muy reducido de grandes plataformas en línea establecen las condiciones comerciales con considerable autonomía respecto de sus (potenciales) competidores, clientes o consumidores; ii) dependencia en un número reducido de grandes plataformas en línea que actúan como puertas de acceso para que los usuarios profesionales lleguen a sus clientes e interactúen con ellos; y iii) el poder de proveedores de servicios de plataformas básicas a

⁸ Las respuestas de los ciudadanos y las partes interesadas a la consulta pública abierta de la Comisión y las observaciones de las autoridades nacionales de competencia que respondieron al cuestionario de la Comisión indican que las deficiencias del mercado parecen ser generalizadas en toda la Unión, en particular en los mercados digitales de carácter transfronterizo. Véase el [Resumen de la consulta con las partes interesadas sobre el nuevo instrumento de competencia](#) y el [Resumen de las contribuciones de las autoridades nacionales de competencia a la evaluación del impacto del nuevo instrumento de competencia](#). Si bien los encuestados indicaron que las deficiencias del mercado pueden ocurrir en todos los sectores de la industria, varios hicieron hincapié en que son especialmente prominentes en la esfera digital. Véase también el anexo 5.4 de la evaluación de impacto.

menudo utilizado de manera indebida dando lugar a conductas desleales respecto de los usuarios profesionales y clientes económicamente dependientes.

Por lo tanto, la propuesta concierne únicamente a aquellos proveedores que cumplan criterios claramente definidos para ser considerados guardianes de acceso, los cuales se exponen más arriba. La utilización de umbrales cuantitativos, como base de una presunción refutable, se complementa con la utilización de criterios cualitativos especificados en la propuesta. Esto permite a la Comisión designar como guardianes de acceso a los proveedores de servicios de plataformas básicas que presentan los mismos riesgos o riesgos similares para la equidad y la disputabilidad del mercado y, al mismo tiempo, garantiza que las obligaciones se aplican únicamente a los proveedores de servicios de plataformas básicas pertinentes.

La lista de obligaciones prevista en la propuesta se ha limitado a las prácticas i) particularmente injustas o perjudiciales, ii) que pueden identificarse de manera clara e inequívoca para proporcionar la seguridad jurídica necesaria a los guardianes de acceso y a otras partes interesadas, y iii) para las cuales haya suficiente experiencia. La propuesta prevé la posibilidad de una aplicación adaptada de algunas de las obligaciones mediante un diálogo entre la Comisión y los guardianes de acceso correspondientes. Además, permite abarcar de manera flexible otras prácticas que son igualmente desleales o ponen también en riesgo la equidad o la disputabilidad tras una investigación de mercado exhaustiva sobre el impacto de dichas prácticas. Este mecanismo garantiza que no haya una regulación excesiva y al mismo tiempo evita la falta de intervención frente a prácticas similares por parte de los mismos guardianes de acceso, teniendo en cuenta que las prácticas pueden evolucionar con el tiempo.

Las medidas propuestas son proporcionadas, ya que alcanzan su objetivo únicamente imponiendo una carga a las empresas del sector digital de manera específica. La propuesta requiere la cooperación de las empresas que sean objeto de una investigación, pero los costes administrativos serían proporcionales y sería improbable que se exigieran costes adicionales significativos puesto que ya existen estructuras reguladoras para aplicar otras partes de la legislación de la UE (por ejemplo, el Reglamento de Operaciones de Concentración de la UE y el Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores («CPC»)). En cuanto a los costes de cumplimiento para los guardianes de acceso, estos serían razonables, ya que sustituirían en gran medida a los elevados costes en los que incurrirían los grandes proveedores de servicios de plataformas básicas por cumplir con medidas reglamentarias divergentes que se adoptan gradualmente o que probablemente se adopten en diferentes Estados miembros. Tales costes implicarían que algunos agentes adicionales encargados del cumplimiento jurídico comprueben que las políticas de la empresa cumplen las nuevas normas y algunos empleados interactúen con la Comisión y respondan a las solicitudes de información⁹.

- **Elección del instrumento**

Sólo un instrumento legislativo puede abordar eficazmente los problemas identificados. También se necesita un Reglamento, ya que es directamente aplicable en los Estados miembros, establece el mismo nivel de derechos y obligaciones para particulares, y permite la aplicación coherente y eficaz de las normas en el comercio intermedio en línea esencialmente transfronterizo generado en la economía de plataformas en línea. Esto es más adecuado para abordar los problemas de equidad y disputabilidad identificados e impedir la fragmentación del mercado único para los servicios de plataformas básicas prestados u ofrecidos por un guardián de acceso.

⁹ Véase la sección 6.6.1 de la evaluación de impacto para un análisis más detallado.

3. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

• Consultas con las partes interesadas

La Comisión ha realizado numerosas consultas sobre una gran variedad de cuestiones relacionadas con las plataformas en línea, incluido el poder económico de grandes plataformas en línea con funciones de guardián de acceso.

En primer lugar, entre el 2 de junio y el 8 de septiembre de 2020, la Comisión llevó a cabo dos consultas públicas abiertas separadas que se referían a dos evaluaciones de impacto inicial separadas para i) el paquete de la Ley de Servicios Digitales: instrumento regulador *ex ante* para grandes plataformas en línea con importantes efectos de red que actúan como guardianes de acceso en el mercado interior de la Unión Europea¹⁰; y el otro para ii) el nuevo instrumento de competencia¹¹.

En segundo lugar, la Comisión llevó a cabo una consulta con las partes interesadas sobre los informes provisionales del Observatorio de la Economía de las Plataformas en Línea¹², apoyando la iniciativa actual¹³.

En tercer lugar, los talleres¹⁴, las conferencias¹⁵ y la investigación llevados a cabo por el Centro Común de Investigación sirvieron para definir el problema y ayudaron a identificar opciones políticas preliminares. Además de los instrumentos de consulta utilizados, los servicios de la Comisión también se reunieron bilateralmente con las partes interesadas en el contexto de las consultas públicas y el período de observaciones para las evaluaciones de impacto inicial.

Por último, un diálogo estructurado con los Estados Miembros, en particular a través del grupo de expertos sobre comercio electrónico y mediante intercambios y conferencias bilaterales y multilaterales, contribuyó a la formulación de opciones políticas.

En general, las consultas públicas ofrecieron un gran apoyo a una intervención para hacer frente a las prácticas desleales de los guardianes de acceso. De hecho, la gran mayoría de los encuestados en las consultas públicas y en un cuestionario separado dirigido a las autoridades nacionales de competencia convinieron en que existen problemas estructurales que las normas de competencia existentes no pueden resolver; Esa misma mayoría creía que la Comisión debería poder intervenir en los mercados en los que estén presentes los guardianes de acceso. Esta opinión fue expresada por una gran mayoría de empresas y asociaciones empresariales, todas las organizaciones de la sociedad civil (incluidas las organizaciones no gubernamentales

¹⁰ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers> y <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>.

¹¹ En el Anexo 2 de la Evaluación de impacto se presenta una visión general detallada de los resultados de estas consultas.

¹² <https://platformobservatory.eu/>.

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-expert-group-publishes-progress-reports-online-platform-economy>.

¹⁴ Taller del Observatorio de la Economía de las Plataformas en Línea sobre el poder de mercado y la publicidad en línea, 29 de enero de 2020; Los días 28 de julio de 2020 y 10 de septiembre de 2020, ICF, WIK-Consult GmbH, Cullen International y el CEPS organizaron grupos de expertos académicos de alto nivel para apoyar a la Comisión en la preparación de la evaluación de impacto de plataformas con importantes efectos de red que actúan como guardianes de acceso.

¹⁵ Como la conferencia llamada «Configurar la política de competencia en la era de la digitalización»: <https://ec.europa.eu/competition/scp19/>.

(ONG) y los sindicatos) y todas las autoridades públicas¹⁶. Las organizaciones de consumidores como la Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC) también han destacado notablemente preocupaciones concretas en torno a las plataformas en línea y los mercados digitales¹⁷. Esos encuestados consideraron que una intervención que abordara estas preocupaciones crearía los incentivos adecuados para la innovación y contribuiría a brindar más opciones a los consumidores, allanando el camino para nuevas plataformas y servicios innovadores y respetuosos con la privacidad.

Las plataformas en línea se mostraron divididas sobre la cuestión, ya que la mayoría de las grandes plataformas en línea y sus asociaciones representativas cuestionaron la necesidad de un nuevo instrumento de guardián de acceso. Por otro lado, muchas plataformas pequeñas y medianas, en particular las que son usuarios profesionales de grandes plataformas en línea, expresaron su apoyo a un nuevo instrumento de guardián de acceso.

Los que no estaban de acuerdo se referían al hecho de que el concepto de guardián de acceso es demasiado amplio y debería evaluarse caso por caso y la Comisión ya puede intervenir si la conducta de un guardián de acceso contraviene el artículo 102 del TFUE. Sin embargo, la Comisión consideró que el artículo 102 del TFUE no es suficiente para resolver todos los problemas relacionados con los guardianes de acceso, puesto que un guardián de acceso puede no ser necesariamente un actor dominante, y puede que sus prácticas no estén reflejadas en el artículo 102 del TFUE si no hay un efecto demostrable en la competencia dentro de mercados pertinentes claramente definidos. Además, el artículo 102 del TFUE no siempre permite intervenir con la rapidez necesaria para abordar estas prácticas apremiantes de la manera más oportuna y, por tanto, más eficaz.

La gran mayoría de los encuestados también consideró que las normas específicas sobre plataformas deberían incluir prohibiciones y obligaciones para las plataformas de guardianes de acceso. También sugirieron que los recursos podían ser de naturaleza más procesal en lugar de prescribir una línea de conducta determinada. La gran mayoría de las partes interesadas opinó que la lista propuesta de prácticas problemáticas, o «lista negra», debía centrarse en prácticas claramente desleales y perjudiciales de las plataformas que actúan de guardianes de acceso.

Hubo división de opiniones entre las partes interesadas en cuanto a la definición de la posición de guardián de acceso. Algunas plataformas argumentaron que la incorporación de diferentes servicios en la oferta de una empresa de plataforma única dice poco sobre la fuerza de una plataforma, como también sería el caso de la capacidad de movilizar activos de una área a otra. Se sugirió que las designaciones de guardianes de acceso deberían ser independientes del modelo de negocio, que las evaluaciones de guardianes de acceso deberían revisarse periódicamente, que las designaciones de guardianes de acceso deberían aplicarse a las actividades identificadas, y que algunas normas deberían aplicarse en todo el sector.

En general, las partes interesadas de todas las categorías señalaron la necesidad de garantizar un alto nivel de coherencia y seguridad jurídica, la necesidad de garantizar que los criterios utilizados para identificar a los guardianes de acceso sean transparentes, objetivos y

¹⁶ Resumen de las normas *ex ante* de la consulta pública abierta, [Resumen de la consulta con las partes interesadas sobre el nuevo instrumento de competencia](#) y [Resumen de las contribuciones de las autoridades nacionales de competencia a la evaluación del impacto del nuevo instrumento de competencia véase el Anexo 2 de la Evaluación de impacto](#).

¹⁷ Por ejemplo, en su respuesta a la consulta pública abierta la BEUC afirma que los «desafíos que plantean en particular los grandes actores de los mercados digitales requieren nuevos instrumentos además de la aplicación tradicional de la ley de competencia para proteger los intereses de los consumidores de una manera eficaz y oportuna».

fácilmente mensurables. Los usuarios se refirieron principalmente a una combinación de criterios cuantitativos y cualitativos.

Las autoridades nacionales expresaron su apoyo a un nuevo instrumento de control de acceso y la necesidad de un enfoque a escala de la UE para evitar la fragmentación de la normativa, a la vez que subrayaban la importancia de hacer participar por adelantado a los representantes responsables de los gobiernos nacionales en el proyecto legislativo.

La sociedad civil y los editores de los medios de comunicación también apoyaron firmemente un nuevo instrumento de control de acceso. Ambos pedían un grado adecuado de transparencia en el mercado, así como la garantía de un cierto grado de diversidad de medios de comunicación y el respeto de la autonomía y la elección de los consumidores.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La presente iniciativa cuenta con el apoyo de un estudio de evaluación de impacto y varios estudios de apoyo externo¹⁸. Además, entre 2018 y 2020 la Comisión o los contratistas externos realizaron varias consultas públicas y elaboraron múltiples estudios e informes. El Observatorio de la Economía de las Plataformas en Línea, apoyado por su grupo de expertos formado por 15 expertos académicos, así como por un amplio estudio de apoyo, proporcionó una serie de informes y documentos analíticos que contribuyeron a establecer una definición de los problemas. La investigación económica interna, así como el apoyo al diseño de políticas del Centro Común de Investigación, fundamentaron la evaluación de impacto subyacente a la presente iniciativa. Además, se consultó a los Estados miembros mediante una consulta en línea, que fue debatida en una reunión del grupo de expertos en comercio electrónico dedicado a la presente iniciativa. Por último, la Comisión organizó una serie de conferencias, talleres y reuniones con expertos académicos, cuyas opiniones han contribuido a definir el problema y a la estrategia de obtención de pruebas. Varios documentos de posición de los Estados miembros sobre plataformas de guardianes de acceso, así como numerosos informes y estudios de países fuera de la UE, contribuyeron a la configuración del instrumento¹⁹.

- **Evaluación de impacto**

La evaluación de impacto en la que se basa la propuesta fue examinada por el Comité de Control Reglamentario de la Comisión, que emitió un dictamen favorable el 10 de diciembre de 2020. El dictamen del Comité, las recomendaciones y una explicación de cómo se han tenido en cuenta figuran en el anexo 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a la presente propuesta. El anexo 3 ofrece una visión de conjunto sobre las partes que se verían afectadas por la propuesta y la manera en que se verían afectadas.

La Comisión examinó diferentes opciones políticas para lograr el objetivo general de la presente iniciativa, que es garantizar el buen funcionamiento del mercado interior mediante el fomento de una competencia efectiva en los mercados digitales y, en particular, un entorno de plataformas en línea disputable y equitativo.

Para hacer frente a los problemas derivados de la conducta problemática de los guardianes de acceso, se procedió a comparar tres opciones políticas principales: **Opción 1 - Lista**

¹⁸ Estudio de apoyo a la evaluación de impacto (ICF); M. Motta & M. Peitz (2020) [*Desencadenante de la intervención y teorías subyacentes sobre el perjuicio - Asesoramiento de expertos para la evaluación del impacto de un nuevo instrumento de competencia*](#); G. S. Crawford, P. Rey, & M. Schnitzer (2020), [*Una evaluación económica del «nuevo instrumento de competencia» propuesto por la CE*](#).

¹⁹ Véase también la sección 5 del anexo 1 de la evaluación de impacto sobre las diversas fuentes de pruebas utilizadas.

predefinida de los guardianes de acceso y las obligaciones de aplicabilidad inmediata; Opción 2 - Marco parcialmente flexible de designación y actualización de obligaciones, incluido el diálogo sobre cuestiones normativas para la aplicación de algunas obligaciones; y Opción 3 - Opción flexible basada exclusivamente en umbrales cualitativos de alcance. Cada una de estas opciones dejó opciones de diseño más detalladas abiertas a la consideración política, por ejemplo, en torno a la combinación y el nivel precisos de los umbrales cuantitativos de alcance que se utilizarán o el alcance exacto de los recursos disponibles en caso de incumplimiento sistemático de las obligaciones por parte del guardián de acceso designado.

En todas las opciones se preveía la aplicación, supervisión y ejecución a escala de la UE por parte de la Comisión, en su calidad de órgano regulador competente. Dado el alcance paneuropeo de las empresas que son objeto de esta iniciativa, no parece que un modelo descentralizado de ejecución sea una alternativa concebible, incluso en vista del riesgo de fragmentación de la normativa que la iniciativa debe abordar, tampoco sería proporcional dado que el número de guardianes de acceso que estarían en el ámbito del marco propuesto es reducido. Sin embargo, para integrar la experiencia nacional en la economía de plataformas, la iniciativa prevé que, antes de tomar ciertas decisiones (por ejemplo, sobre incumplimiento; multas), la Comisión consulte con un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros – el Comité Consultivo sobre Mercados Digitales.

La opción preferida (**Opción 2**) está constituida por a) una lista cerrada de servicios de plataformas básicas; b) una combinación de criterios cuantitativos y cualitativos para designar a los proveedores de servicios de plataformas básicas como guardianes de acceso; c) obligaciones directamente aplicables, incluidas determinadas obligaciones en las que un diálogo sobre cuestiones normativas pueda facilitar su aplicación efectiva; y d) la posibilidad de que la Comisión actualice el instrumento, tras una investigación de mercado, por lo que se refiere a las obligaciones de los guardianes de acceso, mediante actos delegados en la medida en que se identifiquen nuevas prácticas que sean igualmente desleales y puedan alterar la disputabilidad y mediante la modificación de propuestas en los demás casos. Las investigaciones de mercado también pueden señalar la necesidad de modificar la lista de servicios de plataformas básicas.

Se consideró que esta opción podía abordar de la manera más eficaz los objetivos de la presente iniciativa. Esta opción prevé una intervención oportuna respecto de todas las prácticas problemáticas identificadas, reservando al mismo tiempo para algunas de ellas un diálogo sobre cuestiones normativas para la aplicación de medidas por parte del guardián de acceso designado. Además, ayuda a hacer frente a nuevas prácticas desleales, permitiendo así abordar las deficiencias del mercado en un entorno digital que cambia de forma dinámica. Paralelamente, para los guardianes de acceso que previsiblemente vayan a alcanzar en un futuro próximo una posición afianzada y duradera en sus operaciones, pero que aún no gozan de esa posición, la propuesta identifica un subconjunto proporcional de obligaciones que son particularmente importantes para salvaguardar y mejorar la disputabilidad.

La opción preferida aumentará la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas y el sector digital en general, y ayudará a las empresas a superar las barreras creadas por las deficiencias del mercado o las prácticas comerciales desleales de los guardianes de acceso. Esto ayudará a fomentar la aparición de plataformas alternativas, que podrían ofrecer productos y servicios innovadores y de alta calidad a precios asequibles. Unas condiciones más justas y equitativas para todos los actores del sector digital les permitirían aprovechar mejor el potencial de crecimiento de la economía de plataformas.

Es de esperar que las ventajas de esta opción aumenten el potencial de innovación de las pequeñas empresas y mejoren la calidad de sus servicios, lo que ayudará a mejorar el bienestar de los consumidores. El aumento de la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas en virtud de la opción preferida tiene el potencial de producir un superávit de consumo estimado en 13 000 millones EUR, es decir, un aumento de alrededor del 6 % en comparación con el marco hipotético de referencia²⁰.

El costo principal corresponde a los costes de adecuación incurridos por los guardianes de acceso en cumplimiento de las nuevas normas. Las empresas que no sean plataformas de guardianes de acceso pueden incurrir en ciertos costos administrativos al cumplir con las solicitudes de información. Sin embargo, es poco probable que estos últimos costes representen un aumento sustancial de los costes de adecuación en los que incurrirían las empresas debido a solicitudes de información en casos de Derecho de la competencia de la UE o en virtud de diferentes normas nacionales específicas.

En el anexo 3 de la evaluación de impacto que respalda la presente iniciativa se explican detalladamente los efectos de las opciones de política en las diferentes categorías de partes interesadas (guardianes de acceso, competidores, usuarios profesionales, consumidores, autoridades reguladoras). En el anexo también se evalúa el impacto de cada obligación por categoría de parte interesada afectada. La evaluación es cuantitativa y cualitativa en la medida de lo posible.

El impacto de la presente iniciativa en las pymes no conllevaría una carga adicional para estas, puesto que es muy poco probable que reúnan las condiciones para ser consideradas guardianes de acceso y por tanto no tendrían que cumplir la lista de obligaciones. Las nuevas normas, al garantizar unas condiciones de competencia equitativas, permitirían en cambio a las pymes (incluidos los usuarios profesionales y otros proveedores de servicios de plataformas básicas) crecer en todo el mercado interior gracias a la eliminación de importantes obstáculos para entrar en el mercado y expandirse. Se podría esperar que las medidas previstas también conlleven una mayor competencia entre las plataformas para usuarios profesionales. Se prevé que esto redunde en servicios de mayor calidad a precios más competitivos, así como en una mayor productividad. Los usuarios profesionales también tendrían más confianza en la venta en línea, ya que estarían protegidos frente a prácticas desleales.

Un conjunto de herramientas de aplicación de la ley más completo permitirá a las empresas prosperar en función de los méritos de sus capacidades. Esto dará lugar al crecimiento económico, que a su vez se traduce en mayores ingresos fiscales para las administraciones nacionales. La carga que pesa sobre la Comisión para aplicar esta iniciativa es baja (consiste principalmente en la redistribución de puestos de trabajo existentes) en comparación con los beneficios para la economía. Las autoridades nacionales tendrían que asumir algunos gastos administrativos menores.

La equidad y el aumento de la disputabilidad en el sector digital darían como resultado una mayor productividad, lo que se traduciría en un mayor crecimiento económico. La promoción de una mayor disputabilidad de los servicios de plataformas básicas y los mercados digitales también es especialmente importante para aumentar los flujos comerciales y de inversión.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

La presente propuesta establece medidas que se aplicarán a los grandes proveedores de servicios de plataformas básicas que cumplan las condiciones para ser designados como

²⁰ Véase el Anexo 3 de la evaluación de impacto.

guardianes de acceso. Otros proveedores de servicios de plataformas básicas y servicios complementarios, usuarios profesionales y usuarios finales se beneficiarán de las obligaciones claramente definidas y circunscritas que en ella se establecen. La propuesta también tiene como objetivo concreto facilitar el crecimiento sostenible de los servicios de plataformas básicas y la economía de plataformas de forma más amplia, y está diseñada para ser completamente neutral desde el punto de vista tecnológico.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta se ajusta a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

La introducción de la actualización dinámica de las prácticas desleales estaría sujeta a garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales a un procedimiento justo y una buena administración, consagrados en el CEDH, que son vinculantes para las instituciones de la UE.

Al actuar en virtud del nuevo marco, las competencias de investigación de la Comisión estarían sujetas al pleno alcance de los derechos a un procedimiento justo, como el derecho a ser oído, el derecho a una decisión motivada y el acceso a la revisión judicial, incluida la posibilidad de impugnar las medidas de ejecución y sanción. Estos derechos se aplican en caso de procedimiento administrativo²¹.

Además, el entorno jurídico equitativo y confiable que esta propuesta pretende crear contribuirá a salvaguardar un equilibrio adecuado entre las respectivas libertades de empresa de los proveedores de servicios de plataformas básicas y de sus usuarios profesionales (artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Para lograr de forma óptima los objetivos de esta iniciativa, es necesario financiar una serie de acciones tanto a nivel de la Comisión, donde se prevé la redistribución de 80 EJC, como a nivel de los Estados miembros mediante su participación activa en el Comité Consultivo sobre Mercados Digitales, compuesto por representantes de los Estados miembros. El total de los recursos financieros necesarios para la aplicación de la propuesta en el período 2021-2027 ascenderá a 81 090 millones EUR, incluidos 50 640 millones EUR de gastos administrativos y 30 450 millones EUR cubiertos íntegramente por las asignaciones previstas en el MFP 2021-27 en las dotaciones financieras del Programa sobre el Mercado Único y el Programa Europa Digital. La financiación servirá para apoyar, entre otras cosas, actividades como la designación de proveedores de servicios de plataformas básicas, la realización de investigaciones de mercado y otras acciones de investigación, las medidas de ejecución y las actividades de seguimiento. La financiación también servirá para apoyar la realización de una revisión periódica de elementos específicos del Reglamento y una evaluación del Reglamento, una evaluación continua de la eficacia y eficiencia de las medidas aplicadas, así como los costes relacionados con el mantenimiento, desarrollo, alojamiento, funcionamiento y apoyo de un sistema central de información. El «estado financiero» adjunto a la presente iniciativa ofrece un resumen detallado de los costes implicados.

²¹ *Ibidem*, en el Capítulo V y el Capítulo X.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y disposiciones en materia de seguimiento, evaluación y notificación**

Dado el carácter dinámico de la economía de plataformas, el seguimiento y la evaluación de la iniciativa constituyen una parte importante de la propuesta. También responde a las demandas explícitas de las partes interesadas, incluidos los Estados Miembros, de una función de seguimiento específica, y refleja la importancia que se concede a una opción de política de seguimiento independiente examinada en la evaluación de impacto inicial. Por lo tanto, el seguimiento se dividirá en dos partes: i) seguimiento continuo, que informará cada dos años sobre los últimos acontecimientos en el mercado, en los que podría participar el Observatorio de la Economía de las Plataformas en Línea de la UE, y ii) objetivos operativos e indicadores específicos para medirlos.

El seguimiento periódico y continuo abarcará los siguientes aspectos principales: i) el seguimiento de las cuestiones relacionadas con el alcance (por ejemplo, los criterios para la designación de los guardianes de acceso, la evolución de la designación de los guardianes de acceso, la utilización de la evaluación cualitativa en el proceso de designación); ii) el seguimiento de las prácticas desleales (cumplimiento, modalidades de ejecución, evolución); y iii) el seguimiento como factor desencadenante para la puesta en marcha de una investigación de mercado con el fin de examinar nuevos servicios de plataformas básicas y prácticas en el sector digital.

En el seguimiento también se tendrá debidamente en cuenta la labor conceptual del Grupo de Expertos sobre la Economía de las Plataformas en Línea en el marco de su línea de trabajo sobre indicadores de medición e indicadores económicos²².

Además, se supervisará la eficacia y eficiencia de la propuesta utilizando indicadores predefinidos para determinar si pueden requerirse normas adicionales, incluidas las relativas a la ejecución, para garantizar que los mercados digitales de toda la UE sean disputables y equitativos. Por consiguiente, el impacto de la intervención se evaluará en el contexto de un ejercicio de evaluación y se activará, si es necesario, una cláusula de revisión, que permitirá a la Comisión adoptar las medidas adecuadas, también propuestas legislativas.

Los Estados miembros también proporcionarán toda la información pertinente de que dispongan y que la Comisión pueda necesitar a efectos de la evaluación.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

En el capítulo I se establecen las disposiciones generales, incluidos el objeto, el objetivo y el ámbito de aplicación del Reglamento, incluido su efecto de armonización en relación con determinadas legislaciones nacionales (artículo 1), así como las definiciones de los términos utilizados en él y los objetivos de la propuesta (artículo 2).

El capítulo II contiene las disposiciones relativas a la designación de los guardianes de acceso. Más concretamente, establece las condiciones según las cuales los proveedores de servicios de plataformas básicas deben ser designados como guardianes de acceso, ya sea en función de criterios cuantitativos (mediante una presunción refutable) o tras una evaluación caso por caso durante una investigación de mercado (artículo 3). Además, establece también las condiciones en las que puede reconsiderarse la designación de un guardián de acceso y la obligación de revisar periódicamente dicha designación (artículo 4).

²² https://platformobservatory.eu/app/uploads/2020/07/ProgressReport_Workstream_on_Measurement_and_Economic_Indicators_2020.pdf

El capítulo III define las prácticas de los guardianes de acceso que limitan la disputabilidad y son desleales. En particular, establece las obligaciones de autoejecución (artículo 5) y las obligaciones susceptibles de ser especificadas (artículo 6) que los guardianes de acceso designados deben cumplir respecto de todos sus servicios de plataformas básicas enumerados en la decisión de designación pertinente. Además, establece un marco para un posible diálogo entre el guardián de acceso designado y la Comisión sobre las medidas que el guardián de acceso aplica o tiene intención de aplicar para cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 6 (artículo 7). También fija las condiciones en las que pueden suspenderse en circunstancias excepcionales las obligaciones de un servicio de plataforma básica individual (artículo 8) o puede concederse una exención por motivos de interés público (artículo 9). Las disposiciones adicionales del presente capítulo establecen un mecanismo para actualizar la lista de obligaciones (artículo 10); una aclaración de que las obligaciones establecidas en el Reglamento se aplican independientemente de si la práctica pertinente del guardián de acceso designado es contractual, comercial, técnica o de cualquier otra índole (artículo 11); la obligación de notificar cualquier concentración prevista en el sentido del Reglamento de Operaciones de Concentración de la UE (artículo 12); y la obligación del guardián de acceso designado de someter a una auditoría independiente cualquier técnica de elaboración de perfiles de los consumidores que el guardián de acceso aplique a sus servicios de plataformas básicas o a través de ellos (artículo 13).

En el capítulo IV se establecen normas para la realización de investigaciones de mercado, en particular requisitos de procedimiento para la apertura de una investigación de mercado (artículo 14) y normas para la realización de diferentes tipos de investigaciones de mercado: i) designación de un guardián de acceso (artículo 15), ii) investigación del incumplimiento sistemático (artículo 16) y iii) investigación de nuevos servicios de plataformas básicas y nuevas prácticas (artículo 17).

El capítulo V contiene las disposiciones relativas a la aplicación y la ejecución del presente Reglamento y establece los requisitos formales para la incoación del procedimiento (artículo 18). Asimismo, establece normas en relación con los distintos instrumentos que pueden utilizarse en el contexto de las investigaciones de mercado o los procedimientos previstos en el Reglamento. Entre ellas se incluye la capacidad de la Comisión para solicitar información (artículo 19), realizar entrevistas y tomar declaraciones (artículo 20) e inspecciones *in situ* (artículo 21), adoptar medidas provisionales (artículo 22) y hacer que las medidas voluntarias sean vinculantes para los guardianes de acceso (artículo 23), así como controlar su cumplimiento del Reglamento (artículo 24).

En caso de incumplimiento, la Comisión puede emitir decisiones de incumplimiento (artículo 25), así como imponer multas (artículo 26) y pagos periódicos de sanciones (artículo 27) por incumplimiento del Reglamento por parte de los guardianes de acceso, así como por el suministro de información incorrecta, incompleta o engañosa en el contexto de la investigación. El Reglamento establece también un plazo de prescripción para la imposición de sanciones y su ejecución (artículos 28 y 29).

Varias disposiciones del presente capítulo establecen las garantías procesales ante la Comisión, en particular el derecho a ser oído y de acceso al expediente (artículo 30) y la protección del secreto profesional (artículo 31). También prevé la consulta del Comité Consultivo sobre Mercados Digitales creado por el presente Reglamento antes de adoptar decisiones individuales identificadas dirigidas a los guardianes de acceso (artículo 32). Por último, el Reglamento prevé la posibilidad de que tres o más Estados miembros soliciten a la

Comisión que abra una investigación de mercado de conformidad con el artículo 15 (artículo 33).

El capítulo VI contiene otras disposiciones generales, como la obligación de publicar un conjunto determinado de decisiones individuales adoptadas en virtud del Reglamento (artículo 34), una aclaración de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendrá competencia ilimitada en materia de multas y pagos de sanciones (artículo 35), y la posibilidad de adoptar actos de ejecución (artículo 36) y delegados (artículo 37).

Por último, las disposiciones restantes del presente capítulo son la cláusula de revisión (artículo 38) y la especificación de la entrada en vigor y las fechas de aplicación del Reglamento (artículo 39).

2020/0374 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Prevía transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo²³,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²⁴,

Visto el dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos²⁵,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) Los servicios digitales en general y las plataformas en línea en particular desempeñan un papel cada vez más importante en la economía, en particular en el mercado interior, al ofrecer nuevas oportunidades de negocio en la Unión y facilitar el comercio transfronterizo.
- (2) Al mismo tiempo, los servicios de plataformas básicas presentan una serie de características de las cuales pueden aprovecharse sus proveedores. Estas características de los servicios de plataformas básicas incluyen, entre otras, economías de escala de gran magnitud, que a menudo conllevan unos costos marginales prácticamente nulos para agregar usuarios profesionales o usuarios finales. Otras características de los

²³ DO C [...] de [...], p. [...].

²⁴ DO C [...] de [...], p. [...].

²⁵ DO C [...] de [...], p. [...].

servicios de plataformas básicas unos efectos de red muy potentes, una capacidad de conectar a muchos usuarios profesionales con muchos usuarios finales a través del carácter multilateral de estos servicios, un grado significativo de dependencia de los usuarios profesionales y los usuarios finales, efectos de cautividad, falta de multiconexión para el mismo propósito por parte de los usuarios finales, integración vertical y ventajas basadas en datos. Todas estas características, combinadas con las prácticas desleales de los proveedores de estos servicios, pueden tener el efecto de socavar sustancialmente la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas, así como afectar a la equidad de la relación comercial entre los proveedores de dichos servicios y sus usuarios profesionales y usuarios finales, lo que conduce a una disminución rápida y potencialmente de gran alcance de las opciones de los usuarios profesionales y los usuarios finales en la práctica, y por lo tanto puede conferir al proveedor de esos servicios la posición de los llamados guardianes de acceso.

- (3) Un reducido número de grandes proveedores de servicios de plataformas básicas se ha alzado con un gran poder económico. Por lo general, tienen la capacidad de conectar a muchos usuarios profesionales con muchos usuarios finales a través de sus servicios, lo que, a su vez, les permite aprovechar las ventajas con las que cuentan en su área de actividad, como su acceso a grandes cantidades de datos, y trasladarlas a nuevas áreas. Algunos de estos proveedores controlan ecosistemas de plataformas enteros en la economía digital y sus posiciones son, en términos de estructura, sumamente difíciles de desafiar o disputar por operadores de mercado existentes o nuevos, independientemente de lo innovadores y eficientes que puedan ser. La disputabilidad se reduce particularmente debido a la existencia de enormes obstáculos para entrar o salir del mercado, como unos altos costos de inversión, que no pueden recuperarse, o al menos no fácilmente, en caso de salida, y la ausencia de (o acceso reducido a) algunos insumos clave en la economía digital, como son los datos. Como consecuencia de ello, la probabilidad de que los mercados subyacentes no funcionen bien, o pronto dejen de funcionar bien, aumenta.
- (4) Es probable que la combinación de esas características de los guardianes de acceso conduzca en muchos casos a graves desequilibrios en el poder de negociación y, en consecuencia, a prácticas y condiciones injustas para los usuarios profesionales, así como para los usuarios finales de los servicios de plataformas básicas proporcionados por guardianes de acceso, en detrimento de los precios, la calidad, las opciones y la innovación de dichos servicios.
- (5) De ello se deduce que los procesos de mercado a menudo son incapaces de garantizar resultados económicos justos con respecto a los servicios de plataformas básicas. Considerando que los artículos 101 y 102 del TFUE siguen siendo aplicables a la conducta de los guardianes de acceso, su ámbito de aplicación se limita a determinados casos de poder de mercado (por ejemplo, dominio en mercados específicos) y prácticas de competencia desleal, mientras que la ejecución se produce *ex post* y requiere una investigación extensa caso por caso de hechos a menudo muy complejos. Además, el Derecho de la Unión vigente no aborda, o al menos no de manera eficaz, los retos identificados para el buen funcionamiento del mercado interior que plantea la conducta de los guardianes de acceso, que no son necesariamente dominantes en términos de derecho de la competencia.
- (6) Los guardianes de acceso tienen un impacto significativo en el mercado interior, proporcionando puertas de acceso a un gran número de usuarios profesionales, para llegar a los usuarios finales, en todas partes de la Unión y en diferentes mercados. El impacto negativo de las prácticas desleales en el mercado interior y la disputabilidad

particularmente reducida de los servicios de plataformas básicas, incluidas sus consecuencias sociales y económicas negativas, han llevado a los legisladores nacionales y a los reguladores sectoriales a tomar decisiones. Ya se han adoptado o propuesto una serie de soluciones normativas nacionales para abordar las prácticas desleales y la disputabilidad de los servicios digitales o, al menos, con respecto a algunos de ellos. Esto ha creado un riesgo de soluciones normativas divergentes y, por tanto, de fragmentación del mercado interior, lo que ha aumentado el riesgo de un aumento de los costes de adecuación debido a los diferentes conjuntos de reglamentaciones nacionales.

- (7) Por consiguiente, los usuarios profesionales y los usuarios finales de servicios de plataformas básicas proporcionados por guardianes de acceso deben contar en toda la Unión con las garantías normativas adecuadas contra la conducta desleal de los guardianes de acceso, a fin de facilitar las actividades comerciales transfronterizas dentro de la Unión, mejorando así el correcto funcionamiento del mercado interior, y contrarrestando la fragmentación existente o latente en sectores específicos a los que se aplica el presente Reglamento. Además, aunque los guardianes de acceso tienden a adoptar modelos de negocio mundiales, o al menos paneuropeos, y estructuras algorítmicas, también pueden adoptar, y en algunos casos así lo han hecho, diferentes condiciones y prácticas comerciales en diferentes Estados miembros, lo que puede crear disparidades entre las condiciones de competencia de los usuarios de los servicios de plataformas básicas prestados por guardianes de acceso, en detrimento de la integración en el mercado interior.
- (8) En la aproximación a las legislaciones nacionales divergentes, deben eliminarse del mercado interior los obstáculos a la libertad de prestar y recibir servicios, incluidos los servicios minoristas. Debe establecerse un conjunto específico de normas armonizadas obligatorias a nivel de la Unión para garantizar la disputabilidad y la equidad de los mercados digitales con la presencia de guardianes de acceso en el mercado interior.
- (9) La fragmentación del mercado interior solo puede evitarse eficazmente si se impide a los Estados miembros aplicar normas nacionales específicas para los tipos de empresas y servicios englobados en el presente Reglamento. Al mismo tiempo, dado que el presente Reglamento tiene por objeto complementar la aplicación de la legislación en materia de competencia, debe especificarse que el presente Reglamento se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 101 y 102 del TFUE, en las normas nacionales de competencia correspondientes y en otras normas nacionales de competencia relativas a prácticas unilaterales basadas en una evaluación individualizada de las posiciones de mercado y las prácticas, incluidos sus efectos probables y el alcance exacto de las prácticas prohibidas, y que prevén la posibilidad de que las empresas presenten alegaciones de eficacia y justificación objetiva respecto de las prácticas en cuestión. No obstante, la aplicación de estas últimas normas no debe afectar a las obligaciones impuestas a los guardianes de acceso en virtud del presente Reglamento y a su aplicación uniforme y efectiva en el mercado interior.
- (10) Los artículos 101 y 102 del TFUE y las correspondientes normas nacionales de competencia relativas a prácticas multilaterales y unilaterales de competencia desleal, así como al control de las concentraciones, tienen como objetivo la protección de la competencia no falseada en el mercado. El presente Reglamento persigue un objetivo complementario, pero diferente al de proteger la competencia no falseada en un mercado determinado, tal como se define en el derecho de la competencia, que es el de garantizar que los mercados donde haya guardianes de acceso sean y sigan siendo disputables y equitativos, independientemente de los efectos reales, probables o

supuestos de las prácticas de un determinado guardián de acceso englobadas en el presente Reglamento sobre la competencia en un mercado determinado. Por lo tanto, el presente Reglamento tiene por objeto proteger un interés jurídico diferente de esas normas y debe aplicarse sin perjuicio de la aplicación de estas últimas.

- (11) El presente Reglamento también debe complementar, sin perjuicio de su aplicación, las normas derivadas de otros actos de Derecho de la Unión que regulan determinados aspectos de la prestación de servicios englobados en el presente Reglamento, en particular el Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁶, el Reglamento (UE) xx/xx/UE [Ley de Servicios Digitales] del Parlamento Europeo y del Consejo²⁷, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁸, la Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁹, la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo³⁰, y la Directiva (UE) 2010/13 del Parlamento Europeo y del Consejo³¹, así como las normas nacionales destinadas a hacer cumplir o, en su caso, aplicar dicha legislación de la Unión.
- (12) La poca disputabilidad y las prácticas desleales en el sector digital son más frecuentes y pronunciadas en ciertos servicios digitales que en otros. Este es especialmente el caso de los servicios digitales generalizados y de uso común, que en su mayoría son intermediarios directos entre los usuarios profesionales y los usuarios finales y cuyas características más prevalentes son las economías de escala de gran magnitud, los efectos de red muy potentes, la capacidad de conectar a muchos usuarios profesionales con muchos usuarios finales a través de la multilateralidad de estos servicios, los efectos de cautividad, la falta de multiconexión o la integración vertical. A menudo, sólo hay uno o un número muy reducido de proveedores grandes de esos servicios digitales. Estos proveedores de servicios de plataformas básicas han surgido con mayor frecuencia como guardianes de acceso para usuarios profesionales y usuarios finales con repercusiones de gran alcance, logrando la capacidad de establecer fácilmente condiciones y términos comerciales de manera unilateral y perjudicial para sus usuarios profesionales y usuarios finales. Por consiguiente, es necesario centrarse únicamente en los servicios digitales que más utilizan los usuarios profesionales y los usuarios finales y en los que, bajo las actuales condiciones del mercado, las

²⁶ 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 las empresas que utilizan servicios de intermediación en línea (DO L 186 de 11.7.2019, p. 57).

²⁷ Reglamento (UE) .../... del Parlamento Europeo y del Consejo – propuesta relativa a un mercado único de servicios digitales (Ley de Servicios Digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE.

²⁸ 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) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

²⁹ Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y por la que se modifican las Directivas 96/9/CE y 2001/29/CE (DO L 130 de 17.5.2019, p. 92).

³⁰ Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE (DO L 337 de 23.12.2015, p. 35).

³¹ Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, 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) (DO L 95 de 15.4.2010, p. 1).

preocupaciones sobre la poca disputabilidad y las prácticas desleales de los guardianes de acceso son más evidentes y apremiantes desde la perspectiva del mercado interior.

- (13) En particular, los servicios de intermediación en línea, los motores de búsqueda en línea, los sistemas operativos, las redes sociales en línea, los servicios de plataformas de intercambio de vídeos, los servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración, los servicios de computación en nube y los servicios de publicidad en línea tienen la capacidad de afectar a un gran número de usuarios finales y empresas por igual, lo que conlleva el riesgo de que se produzcan prácticas comerciales desleales. Por lo tanto, deben incluirse en la definición de los servicios de plataformas básicas y entrar en el ámbito de aplicación del presente Reglamento. Los servicios de intermediación en línea también pueden ser activos en el ámbito de los servicios financieros, y pueden hacer de intermediario o ser utilizados para prestar los servicios enumerados de una manera no exhaustiva en el anexo II de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo³². En determinadas circunstancias, la noción de usuarios finales debe abarcar a los usuarios que tradicionalmente se consideran usuarios profesionales, pero en determinadas situaciones no utilizan los servicios de plataformas básicas para proporcionar bienes o servicios a otros usuarios finales, como por ejemplo las empresas que dependen de los servicios de computación en nube para sus propios fines.
- (14) Además de sus servicios de plataformas básicas, los guardianes de acceso pueden prestar otros servicios complementarios, como los servicios de identificación o de pago y los servicios técnicos que apoyan la prestación de servicios de pago. Puesto que los guardianes de acceso a menudo ofrecen su cartera de servicios como parte de un ecosistema integrado al que no tienen acceso los demás proveedores de tales servicios complementarios, al menos no en igualdad de condiciones, y pueden vincular el acceso al servicio de plataforma básica con el registro a uno o más servicios complementarios, es probable que los guardianes de acceso tengan una mayor capacidad y unos incentivos mayores para aprovechar el poder que ejercen en sus servicios de plataformas básicas y trasladarlo a estos servicios complementarios, en detrimento de las opciones y la disputabilidad de estos servicios.
- (15) El hecho de que un servicio digital se califique como un servicio de plataformas básicas en vista de su uso generalizado y común y su importancia para conectar a usuarios profesionales y usuarios finales no genera en sí mismo preocupaciones suficientemente graves en materia de disputabilidad y prácticas desleales. Dichas preocupaciones surgen únicamente cuando un servicio de plataformas básicas constituye una gran puerta de acceso controlada por un proveedor con un impacto significativo en el mercado interior y una posición afianzada y duradera, o por un proveedor que previsiblemente alcanzará tal posición en un futuro próximo. Por consiguiente, el conjunto específico de normas armonizadas previstas en el presente Reglamento debe aplicarse únicamente a las empresas designadas sobre la base de estos tres criterios objetivos, y solo deben aplicarse a sus servicios de plataformas básicas que constituyan individualmente una puerta de acceso importante para que los usuarios profesionales lleguen a los usuarios finales.

³²

Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 241 de 17.9.2015, p. 1).

- (16) Con el fin de garantizar la aplicación efectiva del presente Reglamento a los proveedores de servicios de plataformas básicas que tengan más probabilidades de satisfacer estos requisitos objetivos, y en los casos en los que las prácticas desleales que reducen la disputabilidad son más prevalentes y tienen más impacto, la Comisión debería poder designar directamente como guardianes de acceso a los proveedores de servicios de plataformas básicas que cumplan ciertos umbrales cuantitativos. En cualquier caso, dichas empresas deberían someterse a un procedimiento de designación rápida que comenzaría a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento.
- (17) Un gran volumen de negocios en la Unión y la prestación de un servicio de plataforma básica en al menos tres Estados miembros constituyen indicios convincentes de que el proveedor de un servicio de plataformas básicas tiene un impacto significativo en el mercado interior. Esto es igualmente cierto cuando un proveedor de un servicio de plataformas básicas en al menos tres Estados miembros tiene una capitalización bursátil muy significativa o un valor justo de mercado equivalente. Por lo tanto, debe presumirse que un proveedor de un servicio de plataformas básicas tiene un impacto significativo en el mercado interior cuando presta un servicio de plataformas básicas en al menos tres Estados miembros y cuando el volumen de negocios obtenido por su grupo en el EEE es igual o superior a un límite alto determinado, o cuando la capitalización bursátil del grupo es igual o superior a un valor absoluto alto determinado. Para los proveedores de servicios de plataformas básicas que pertenecen a empresas que no cotizan en bolsa, debe tomarse en cuenta el valor justo de mercado equivalente superior a un valor absoluto alto determinado. La Comisión debería utilizar sus competencias para adoptar actos delegados a fin de elaborar una metodología objetiva para calcular ese valor. Si un grupo tiene un volumen de negocios elevado en el EEE y ha alcanzado el límite de usuarios de servicios de plataformas básicas en la Unión, su capacidad para monetizar a estos usuarios será relativamente grande. Una elevada capitalización bursátil en relación con el mismo límite de usuarios en la Unión refleja un potencial relativamente significativo para monetizar a estos usuarios en un futuro próximo. Este potencial de monetización, a su vez, refleja en principio la posición de puerta de acceso de las empresas correspondientes. Ambos indicadores reflejan también su capacidad financiera, incluida la capacidad de aprovechar su acceso a los mercados financieros para reforzar su posición. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando este acceso superior se utiliza para adquirir otras empresas, cuya capacidad, a su vez, ha demostrado tener posibles efectos negativos en la innovación. La capitalización bursátil también puede reflejar la posición y el efecto futuros de los proveedores correspondientes previstos en el mercado interior, independientemente de que el volumen de negocios actual pueda ser relativamente bajo. El valor de la capitalización bursátil puede basarse en un nivel que refleje la capitalización bursátil media de las mayores empresas de la Unión que cotizan en bolsa durante un período adecuado.
- (18) Una capitalización bursátil sostenida del proveedor de servicios de plataformas básicas en el límite establecido o por encima de él durante tres o más años debería reforzar la presunción de que el proveedor de servicios de plataformas básicas tiene un impacto significativo en el mercado interior.
- (19) Puede darse una serie de factores relativos a la capitalización bursátil que requerirían una evaluación en profundidad para determinar si un proveedor de servicios de plataformas básicas debe considerarse que tiene un impacto significativo en el mercado interior. Este puede ser el caso cuando la capitalización bursátil del proveedor

de servicios de plataformas básicas en los ejercicios anteriores sea significativamente inferior a la media del mercado de valores, la volatilidad de su capitalización bursátil durante el período observado sea desproporcionada frente a la volatilidad general del mercado de valores o la trayectoria de su capitalización bursátil en comparación con las tendencias del mercado sea incompatible con un crecimiento rápido y unidireccional.

- (20) Un número muy elevado de usuarios profesionales que dependen de un servicio de plataforma básica para llegar a un número muy elevado de usuarios finales activos mensuales hacen que el proveedor de ese servicio pueda influir a su favor en las operaciones de gran parte de los usuarios profesionales e indican en principio que el proveedor constituye una puerta de acceso importante. Los respectivos niveles pertinentes para esas cifras deberían establecerse en correlación con un porcentaje sustancial de toda la población de la Unión en lo que respecta a los usuarios finales y toda la población de las empresas que utilizan plataformas para determinar el límite para los usuarios profesionales.
- (21) Una posición afianzada y duradera en sus operaciones o la posibilidad de lograr tal posición en el futuro se produce en particular cuando la disputabilidad de la posición del proveedor del servicio de plataforma básica es reducida. Es probable que así sea cuando ese proveedor haya proporcionado un servicio de plataforma básica en al menos tres Estados miembros a un número muy elevado de usuarios profesionales y usuarios finales durante al menos tres años.
- (22) Estos umbrales pueden verse afectados por la evolución del mercado y los avances técnicos. Por lo tanto, la Comisión debe estar facultada para adoptar actos delegados con el fin de especificar la metodología para determinar si se cumplen los umbrales cuantitativos y ajustarlos periódicamente a la evolución del mercado y la tecnología cuando sea necesario. Esto es especialmente relevante en el caso del umbral relativo a la capitalización bursátil, que debe indexarse en intervalos apropiados.
- (23) Los proveedores de servicios de plataformas básicas que cumplan los umbrales cuantitativos pero puedan presentar argumentos suficientemente fundamentados para demostrar que, en las circunstancias en que operen los servicios de plataformas básicas en cuestión, no cumplen los requisitos objetivos para ser considerados guardianes de acceso, no deben ser designados directamente como guardianes de acceso, sino únicamente tras una investigación adicional. La carga de la prueba acerca de que la presunción derivada del cumplimiento de los umbrales cuantitativos no debe aplicarse a un proveedor específico debe recaer sobre dicho proveedor. En su evaluación, la Comisión únicamente debe tener en cuenta los elementos relacionados de manera directa con los requisitos para ser considerado guardián de acceso, es decir, si se trata de una puerta de acceso importante operada por un proveedor con un impacto significativo en el mercado interior y que goza de una posición afianzada y duradera, ya sea efectiva o previsible. Debe descartarse cualquier justificación por motivos económicos que pretenda demostrar la eficacia derivada de un tipo específico de prácticas por parte del proveedor de servicios de plataformas básicas, ya que no es pertinente para ser designado como guardián de acceso. La Comisión debería poder tomar una decisión basándose en los umbrales cuantitativos que señalan que el proveedor obstruye considerablemente la investigación al no cumplir las medidas de investigación adoptadas por la Comisión.
- (24) También debe preverse la evaluación de la función de guardián de acceso de los proveedores de servicios de plataformas básicas que no respeten todos los umbrales

cuantitativos, a la luz de los requisitos objetivos globales de que tengan un impacto significativo en el mercado interior, actúen como una puerta de acceso importante para que los usuarios profesionales lleguen a los usuarios finales y gocen una posición duradera y afianzada en sus operaciones o es previsible que así sea en un futuro próximo.

- (25) Dicha evaluación sólo puede realizarse tras una investigación de mercado previa y teniendo en cuenta al mismo tiempo los umbrales cuantitativos. En su evaluación, la Comisión debería perseguir los objetivos de preservar y fomentar el nivel de innovación, la calidad de los productos y servicios digitales, el grado de equidad y competitividad de los precios, y el grado en que la calidad o las opciones para los usuarios profesionales y para los usuarios finales es o se mantiene elevado. Se pueden tener en cuenta elementos específicos de los proveedores de servicios de plataformas básicas en cuestión, como las economías de escala de gran magnitud, los efectos de red muy potentes, la capacidad de conectar a muchos usuarios profesionales con muchos usuarios finales a través de la multilateralidad de estos servicios, los efectos de cautividad, la falta de multiconexión o la integración vertical. Además, una capitalización bursátil muy elevada, una relación muy alta entre el valor de las acciones y el beneficio o un volumen de negocios muy elevado procedente de los usuarios finales de un único servicio de plataforma básica pueden indicar el vuelco del mercado en favor de dichos proveedores o su potencial de apalancamiento. Sumando a ello la capitalización bursátil, las altas tasas de crecimiento o las tasas de crecimiento desaceleradas analizadas frente al crecimiento de la rentabilidad, todos son ejemplos de parámetros dinámicos particularmente relevantes para identificar a los proveedores de servicios de plataformas básicas para los que se prevé un afianzamiento. La Comisión debería poder tomar una decisión extrayendo conclusiones adversas de los hechos disponibles que demuestran que el proveedor obstruye considerablemente la investigación al no cumplir las medidas de investigación adoptadas por la Comisión.
- (26) Debería aplicarse un subconjunto específico de normas a los proveedores de servicios de plataformas básicas que previsiblemente vayan a alcanzar una posición afianzada y duradera en un futuro próximo. Las mismas características específicas de los servicios de plataformas básicas los hacen propensos a lograr un vuelco del mercado a su favor: una vez que un proveedor de servicios ha logrado una cierta ventaja sobre sus rivales o potenciales competidores en términos de tamaño o poder de intermediación, su posición puede volverse inexpugnable y la situación puede evolucionar hasta un punto en que su posición sea presumiblemente duradera y afianzada en un futuro cercano. Las empresas pueden tratar de inducir este vuelco del mercado y alzarse como guardianes de acceso mediante algunas de las condiciones y prácticas desleales reguladas en el presente Reglamento. En una situación de estas características, parece apropiado intervenir antes de que el mercado bascule de manera irreversible.
- (27) Sin embargo, este tipo de intervención temprana debe limitarse a imponer únicamente las obligaciones que sean necesarias y apropiadas para garantizar que los servicios en cuestión sigan siendo disputables y permitan evitar el riesgo calificado de condiciones y prácticas desleales. Las obligaciones que evitan que el proveedor de servicios de plataformas básicas en cuestión logre una posición afianzada y duradera en sus operaciones, como las obligaciones que impiden el apalancamiento desleal y las que facilitan la conmutación y la multiconexión, están orientadas más directamente a este fin. Además, para garantizar la proporcionalidad, la Comisión deberá aplicar de ese subconjunto de obligaciones únicamente aquellas que sean necesarias y

proporcionadas para alcanzar los objetivos del presente Reglamento y deberá revisar periódicamente si dichas obligaciones deben mantenerse, suprimirse o adaptarse.

- (28) Esto debería permitir a la Comisión intervenir a tiempo y con eficacia, respetando plenamente la proporcionalidad de las medidas consideradas. También debe tranquilizar a los participantes del mercado actuales o potenciales sobre la imparcialidad y la disputabilidad de los servicios correspondientes.
- (29) Los guardianes de acceso designados deberán cumplir las obligaciones establecidas en el presente Reglamento respecto de cada uno de los servicios de plataformas básicas enumerados en la decisión de designación correspondiente. Las normas obligatorias deben aplicarse teniendo en cuenta la posición de conglomerado de los guardianes de acceso, cuando proceda. Además, las medidas de aplicación que la Comisión pueda imponer por decisión al guardián de acceso tras un diálogo sobre cuestiones normativas deben diseñarse de manera eficaz, teniendo en cuenta las características de los servicios de plataformas básicas y los posibles riesgos de elusión, y de conformidad con el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales de las empresas en cuestión, así como los derechos de terceros.
- (30) La naturaleza tecnológica de los servicios de plataformas básicas, que es compleja y evoluciona muy rápido, requiere una revisión periódica de la situación de los guardianes de acceso, incluidos aquellos que previsiblemente alcanzarán una posición duradera y afianzada en sus operaciones en un futuro próximo. Para proporcionar a todos los participantes en el mercado, incluidos los guardianes de acceso, la certeza necesaria respecto de las obligaciones jurídicas aplicables, es necesario establecer un plazo para tales revisiones periódicas. También es importante llevar a cabo esas revisiones con regularidad y al menos cada dos años.
- (31) Para garantizar la eficacia de la revisión de la situación de los guardianes de acceso, así como la posibilidad de ajustar la lista de servicios de plataformas básicas proporcionados por un guardián de acceso, los guardianes de acceso deberán informar a la Comisión de todas sus adquisiciones previstas y concluidas de otros proveedores de servicios de plataformas básicas o de cualesquiera otros servicios prestados en el sector digital. Dicha información no sólo debe ser útil para el proceso de revisión mencionado anteriormente, en cuanto a la situación de los guardianes de acceso individuales, pero también es crucial para el seguimiento de las tendencias más generales de disputabilidad en el sector digital y, por lo tanto, puede ser un factor útil a tener en cuenta en el marco de las investigaciones de mercado contempladas en el presente Reglamento.
- (32) Para salvaguardar la equidad y la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas proporcionados por los guardianes de acceso, se debe proporcionar de manera clara e inequívoca un conjunto de obligaciones armonizadas en relación con esos servicios. Estas normas son necesarias para abordar el riesgo de efectos perjudiciales que suponen las prácticas injustas ejercidas por los guardianes de acceso, en beneficio del entorno empresarial en los servicios correspondientes, en beneficio de los usuarios y, en última instancia, en beneficio de la sociedad en su conjunto. Dada la naturaleza dinámica y volátil de los mercados digitales, y el considerable poder económico de los guardianes de acceso, es importante que estas obligaciones se apliquen de manera efectiva sin ser eludidas. A tal fin, las obligaciones en cuestión deben aplicarse a cualquier práctica de los guardianes de acceso, independientemente de sus características o de si son prácticas contractuales, comerciales, técnicas o de cualquier

otra índole, en la medida en que una práctica se corresponda con los tipos de prácticas expuestos en las obligaciones del presente Reglamento.

- (33) Las obligaciones establecidas en el presente Reglamento se limitan a lo necesario y justificado para abordar la injusticia de las prácticas identificadas por parte de los guardianes de acceso y garantizar la disputabilidad relacionada con los servicios de plataformas básicas prestados por los guardianes de acceso. Por lo tanto, las obligaciones deben corresponder a aquellas prácticas consideradas desleales teniendo en cuenta las características del sector digital y la experiencia adquirida, por ejemplo, al aplicar las normas de competencia de la UE se observó que tienen un impacto directo especialmente negativo en los usuarios profesionales y los usuarios finales. Además, es necesario prever la posibilidad de mantener un diálogo sobre cuestiones normativas con los guardianes de acceso para adaptar las obligaciones que probablemente requieran medidas específicas de aplicación a fin de garantizar su eficacia y proporcionalidad. Las obligaciones sólo deben actualizarse después de una investigación exhaustiva sobre la naturaleza y el impacto de prácticas específicas que puedan haber sido identificadas de manera reciente, tras una investigación a fondo, como desleales o limitantes de la disputabilidad igual que las prácticas desleales contempladas en el presente Reglamento, al tiempo que eluden potencialmente el actual conjunto de obligaciones.
- (34) La combinación de estos distintos mecanismos para imponer y adaptar obligaciones debe garantizar que las obligaciones no se extiendan más allá de las prácticas desleales observadas, al tiempo que garantiza que las prácticas nuevas o cambiantes puedan ser objeto de intervención cuando sea necesario y esté justificado.
- (35) Las obligaciones establecidas en el presente Reglamento son necesarias para abordar las preocupaciones de orden público identificadas, ya que no existen medidas alternativas menos restrictivas que puedan lograr efectivamente el mismo resultado, teniendo en cuenta la necesidad de salvaguardar el orden público, proteger la privacidad y luchar contra prácticas comerciales fraudulentas y engañosas.
- (36) La práctica de combinar datos de usuarios finales de diferentes fuentes o de registrar a usuarios en diferentes servicios de guardianes de acceso supone para estos ventajas potenciales en términos de acumulación de datos, lo que hace aumentar los obstáculos de entrada al mercado. Para garantizar que los guardianes de acceso no socaven injustamente la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas, estos deben permitir que sus usuarios finales puedan elegir libremente participar en tales prácticas comerciales ofreciéndoles una alternativa menos personalizada. La posibilidad debería abarcar todas las posibles fuentes de datos personales, incluidos los propios servicios de guardianes de acceso y los sitios web de terceros, y debería presentarse proactivamente al usuario final de forma explícita, clara y directa.
- (37) Debido a su posición, los guardianes de acceso podrían en ciertos casos restringir la capacidad de los usuarios profesionales de sus servicios de intermediación en línea para ofrecer sus bienes o servicios a los usuarios finales en condiciones más favorables, incluido el precio, a través de otros servicios de intermediación en línea. Estas restricciones tienen un efecto disuasorio significativo en los usuarios profesionales de los guardianes de acceso en cuanto a la utilización de servicios alternativos de intermediación en línea, lo que reduce la disputabilidad entre plataformas y, a su vez, limita la elección de canales alternativos de intermediación en línea para los usuarios finales. Para garantizar que los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea de los guardianes de acceso puedan elegir

libremente servicios alternativos de intermediación en línea y diferenciar las condiciones bajo las cuales ofrecen sus productos o servicios a sus usuarios finales, no debe aceptarse que los guardianes de acceso restrinjan a los usuarios profesionales la posibilidad de elegir diferenciar las condiciones comerciales, incluidos los precios. Esta restricción debería aplicarse a cualquier medida de efecto equivalente, como por ejemplo el aumento de los porcentajes de comisión o la exclusión de las ofertas de los usuarios profesionales.

- (38) Para evitar que aumente su dependencia de los servicios de plataformas básicas prestados por guardianes de acceso, los usuarios profesionales de estos guardianes de acceso deben tener la libertad de promover y elegir el canal de distribución que consideren más apropiado para interactuar con cualquier usuario final que estos usuarios profesionales ya han adquirido a través de los servicios de plataformas básicas prestados por el guardián de acceso. Por el contrario, los usuarios finales también deben ser libres de elegir ofertas de dichos usuarios profesionales y celebrar contratos con ellos a través de los servicios de plataformas básicas del guardián de acceso, si procede, o de un canal de distribución directa del usuario profesional u otro canal de distribución indirecta que dicho usuario profesional pueda utilizar. Esto debería aplicarse a la promoción de ofertas y a la celebración de contratos entre usuarios profesionales y usuarios finales. Además, no debe socavarse ni restringirse la capacidad de los usuarios finales para adquirir libremente contenido, suscripciones, prestaciones u otros elementos fuera de los servicios de plataformas básicas de los guardianes de acceso. En particular, debe evitarse que los guardianes de acceso restrinjan a los usuarios finales el acceso y el uso de tales servicios mediante un programa de aplicación activo en su servicio de plataforma básica. Por ejemplo, no se debe impedir que los suscriptores a contenidos en línea adquiridos sin descargar programas de aplicación o adquiridos en una tienda de programas de aplicación accedan a dichos contenidos en línea mediante un programa de aplicación del servicio de plataforma básica del guardián de acceso simplemente porque se adquirió al margen de dicho programa de aplicación o tienda de programas de aplicación.
- (39) Para salvaguardar un entorno comercial justo y proteger la disputabilidad del sector digital, es importante salvaguardar el derecho de los usuarios profesionales a presentar reclamaciones sobre las prácticas desleales de los guardianes de acceso ante cualquier autoridad administrativa o pública pertinente. Por ejemplo, los usuarios profesionales tal vez quieran quejarse de diferentes tipos de prácticas desleales, como condiciones de acceso discriminatorias, cierre injustificado de cuentas de usuarios profesionales o motivos poco claros para descatalogar productos. Por lo tanto, debe prohibirse cualquier práctica que impida de alguna manera la posibilidad de presentar reclamaciones o solicitar compensaciones, por ejemplo, mediante cláusulas de confidencialidad en acuerdos u otros mandatos escritos. Esto debe entenderse sin perjuicio del derecho de los usuarios profesionales y los guardianes de acceso a establecer las condiciones de uso en sus acuerdos, incluido el uso de mecanismos legales para la tramitación de reclamaciones y cualquier uso de mecanismos alternativos de resolución de controversias o de la jurisdicción de tribunales específicos de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho nacional respectivo. Esto también debe entenderse sin perjuicio del papel que desempeñan los guardianes de acceso en la lucha contra los contenidos ilícitos en línea.
- (40) Los servicios de identificación son cruciales para que los usuarios profesionales realicen sus actividades, ya que pueden permitirles no solo optimizar los servicios, en la medida en que lo permita el Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva 2002/58/CE

del Parlamento Europeo y del Consejo³³, pero también para inyectar confianza en las transacciones en línea, de conformidad con el Derecho de la Unión o el Derecho nacional. Por lo tanto, los guardianes de acceso no deben utilizar su posición como proveedores de servicios de plataformas básicas para exigir a sus usuarios profesionales dependientes que incluyan cualquier servicio de identificación proporcionado por los propios guardianes de acceso como parte de la prestación de servicios o productos por partes de estos usuarios profesionales a sus usuarios finales, cuando dichos usuarios profesionales dispongan de otros servicios de identificación.

- (41) Los guardianes de acceso no deben restringir la libre elección de los usuarios finales impidiendo técnicamente el cambio entre diferentes programas de aplicación y servicios o la suscripción a los mismos. Por lo tanto, los guardianes de acceso deben garantizar la libre elección independientemente de si son el fabricante de cualquier hardware mediante el cual se acceda a dichos programas de aplicación o servicios y no deben crear barreras técnicas artificiales para hacer que el cambio entre ellos sea imposible o ineficaz. La mera oferta de un producto o servicio determinado a los usuarios finales, incluso mediante una preinstalación, y la mejora de lo que se ofrece al usuario final, como unos precios mejores o una mayor calidad, no constituiría en sí misma un obstáculo para dicho cambio.
- (42) Las condiciones bajo las cuales los guardianes de acceso proporcionan servicios de publicidad en línea a los usuarios profesionales, incluyendo tanto a los anunciantes como a los editores, son a menudo poco transparentes y opacas. Esta opacidad está en parte vinculada a las prácticas de unas pocas plataformas, pero también se debe a la gran complejidad de la publicidad programática de nuestros días. Se considera que el sector se ha vuelto menos transparente después de la introducción de la nueva legislación sobre privacidad, y se espera que se vuelva aún más opaco con la anunciada eliminación de las cookies de terceros. Esto a menudo conduce a una falta de información y conocimiento para los anunciantes y editores sobre las condiciones de los servicios de publicidad que contrataron y socava su capacidad para cambiar a proveedores alternativos de servicios de publicidad en línea. Además, es probable que los costes de la publicidad en línea sean más altos de lo que serían en un entorno de plataforma más justo, transparente y disputable. Es probable que estos costos más altos se reflejen en los precios que los usuarios finales pagan por muchos productos y servicios diarios que dependen del uso de la publicidad en línea. Por lo tanto, las obligaciones de transparencia deben exigir que los guardianes de acceso proporcionen a los anunciantes y editores a los que presten servicios de publicidad en línea, cuando así se les solicite y en la medida de lo posible, información que permita a ambas partes entender el precio pagado por cada uno de los diferentes servicios de publicidad prestados como parte de la cadena de valor publicitario pertinente.
- (43) En determinadas circunstancias, los guardianes de acceso pueden tener una doble función como proveedores de servicios de plataformas básicas, mediante la cual proporcionan servicios de plataformas básicas a sus usuarios profesionales, aunque también compite con esos mismos usuarios profesionales en la prestación de servicios o productos iguales o similares a los mismos usuarios finales. En estas circunstancias, un guardián de acceso podría aprovechar su doble función de utilizar datos, generados

³³ Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) (DO L 201 de 31.7.2002, p. 37).

a partir de transacciones de sus usuarios profesionales en la plataforma básica, en beneficio de sus propios servicios que ofrecen servicios similares a los de sus usuarios profesionales. Este puede ser el caso, por ejemplo, en el que un guardián de acceso proporciona un mercado en línea o una tienda de aplicaciones a usuarios profesionales, y al mismo tiempo ofrece servicios como minorista en línea o proveedor de programas de aplicación en competencia con esos usuarios profesionales. Para evitar que los guardianes de acceso se beneficien injustamente de su doble función, debe garantizarse que no utilicen datos agregados o no agregados de cualquier tipo, que pueden incluir datos anónimos y personales que no sean públicos para ofrecer servicios similares a los de sus usuarios profesionales. Esta obligación debe aplicarse al guardián de acceso en su conjunto, en particular, pero no exclusivamente, a su unidad de negocio que compite con los usuarios profesionales de un servicio de plataforma básica.

- (44) Los usuarios profesionales también pueden contratar servicios de publicidad de un proveedor de servicios de plataformas básicas con el fin de proporcionar bienes y servicios a usuarios finales. En este caso, puede ocurrir que los datos no se generen en el servicio de plataforma básica, sino que son proporcionados al servicio de plataforma básica por el usuario profesional o se generan en función de sus operaciones a través del servicio de plataforma básica correspondiente. En algunos casos, ese servicio de plataforma básica que proporciona publicidad puede tener una doble función, la de intermediario y la de proveedor de servicios de publicidad. Por consiguiente, la obligación de prohibir a un guardián de acceso de doble función la utilización de datos de usuarios profesionales debe aplicarse también con respecto a los datos que un servicio de plataforma básica ha recibido de las empresas con el fin de proporcionar servicios de publicidad relacionados con ese servicio de plataforma básica.
- (45) En cuanto a los servicios de computación en nube, esta obligación debe extenderse a los datos proporcionados o generados por los usuarios profesionales del guardián de acceso cuando utilizan el servicio de computación en nube de los guardianes de acceso, o a través de su tienda de programas de aplicación que permite a los usuarios finales de los servicios de computación en nube acceder a los programas de aplicación. Esta obligación no debe afectar al derecho de los guardianes de acceso a utilizar datos agregados para la prestación de servicios complementarios de análisis de datos, siempre que se cumplan las disposiciones del Reglamento 2016/679 y la Directiva 2002/58/CE, así como las obligaciones pertinentes del presente Reglamento relativas a los servicios complementarios.
- (46) Un guardián de acceso puede utilizar diferentes medios para favorecer sus propios servicios o productos en su servicio de plataforma básica, en detrimento de los mismos servicios o servicios similares que los usuarios finales podrían obtener a través de terceros. Este puede ocurrir, por ejemplo, cuando los guardianes de acceso preinstalan ciertos programas de aplicación o servicios. Para permitir la elección del usuario final, los guardianes de acceso no deben impedir que los usuarios finales desinstalen cualquier programa de aplicación preinstalado en su servicio de plataforma básica y, por lo tanto, favorezcan sus propios programas de aplicación.
- (47) Las reglas que los guardianes de acceso establecen para la distribución de programas de aplicación pueden, en determinadas circunstancias, restringir la capacidad de los usuarios finales para instalar y utilizar de forma efectiva programas de aplicación de terceros o tiendas de programas de aplicación en sistemas operativos o hardware de los guardianes de acceso en cuestión y restringir la capacidad de los usuarios finales de acceder a estos programas de aplicación o a las tiendas de programas de aplicación

fuera de los servicios de plataformas básicas de dichos guardianes de acceso. Estas restricciones pueden limitar la capacidad de los desarrolladores de programas de aplicación para utilizar canales de distribución alternativos y la capacidad de los usuarios finales para elegir entre diferentes programas de aplicación de diferentes canales de distribución y deben prohibirse puesto que son injustas y susceptibles de reducir la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas. Para garantizar que los programas de aplicación o tiendas de programas de aplicación de terceros no pongan en peligro la integridad del hardware o el sistema operativo proporcionado por los guardianes de acceso, estos podrán aplicar medidas técnicas o contractuales proporcionadas si demuestran que tales medidas son necesarias y están justificadas y que no hay medios menos restrictivos para salvaguardar la integridad del hardware o del sistema operativo.

- (48) Los guardianes de acceso a menudo están integrados verticalmente y ofrecen ciertos productos o servicios a los usuarios finales a través de sus propios servicios de plataformas básicas, o a través de un usuario profesional sobre el que ejercen control lo que con frecuencia conduce a conflictos de intereses. Esto puede incluir la situación en la que un guardián de acceso ofrece sus propios servicios de intermediación en línea a través de un motor de búsqueda en línea. Al ofrecer esos productos o servicios en el servicio de plataforma básica, los guardianes de acceso pueden reservar una mejor posición a su propia oferta, en términos de clasificación, frente a los productos de terceros que también operan en ese servicio de plataforma básica. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con productos o servicios, incluyendo otros servicios de plataformas básicas, que se clasifican en los resultados de los motores de búsqueda en línea, o que están parcial o totalmente integrados en los resultados de los motores de búsqueda en línea, grupos de resultados especializados en un tema determinado, mostrados junto con los resultados de un motor de búsqueda en línea, que son considerados o utilizados por ciertos usuarios finales como un servicio distinto o adicional al motor de búsqueda en línea. Otros ejemplos son los programas de aplicación distribuidos a través de tiendas de programas de aplicación, o los productos o servicios resaltados y mostrados en el canal de noticias de una red social, o los productos o servicios clasificados en los resultados de búsqueda o mostrados en un mercado en línea. En esas circunstancias, el guardián de acceso tiene una posición de doble función como intermediario para otros proveedores y como proveedor directo de sus productos o servicios. En consecuencia, estos guardianes de acceso tienen la capacidad de socavar directamente la disputabilidad respecto de los productos o servicios ofrecidos en esos servicios de plataformas básicas, en detrimento de los usuarios profesionales que no controlan los guardianes de acceso.
- (49) En tales situaciones, los guardianes de acceso no deben participar en ninguna forma de trato diferenciado o preferencial en la clasificación en los servicios de plataformas básicas, ya sea a través de medios legales, comerciales o técnicos, en favor de los productos o servicios que ofrece o a través de usuarios profesionales bajo su control. Para garantizar que esta obligación sea efectiva, también debe garantizarse que las condiciones que se aplican a dicha clasificación sean también, en general, justas. La clasificación debe cubrir en este contexto todas las formas de prominencia relativa, incluyendo la visualización, la clasificación, la vinculación o los resultados de voz. Para garantizar que esta obligación sea efectiva y no pueda eludirse, debe aplicarse también a cualquier medida que pueda tener un efecto equivalente sobre el trato diferenciado o preferencial en la clasificación. Las directrices adoptadas de

conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) 2019/1150 también deberían facilitar la aplicación y el cumplimiento de esta obligación³⁴.

- (50) Los guardianes de acceso no deben restringir o impedir la libre elección de los usuarios finales impidiendo técnicamente el cambio entre diferentes programas de aplicación y servicios o la suscripción a los mismos. Esto permitiría que más proveedores ofrecieran sus servicios, lo que, en última instancia, brindaría al usuario final una oferta más amplia. Los guardianes de acceso deben garantizar la libre elección independientemente de si son el fabricante de cualquier hardware mediante el cual se acceda a dichos programas de aplicación o servicios y no deben crear barreras técnicas artificiales para hacer que el cambio entre ellos sea imposible o ineficaz. La mera oferta de un producto o servicio determinado a los consumidores, incluso mediante una preinstalación, así como la mejora de lo que se ofrece a los usuarios finales, como descuentos en los precios o una mayor calidad, no debe interpretarse como un obstáculo prohibido para dicho cambio.
- (51) Los guardianes de acceso pueden mermar la capacidad de los usuarios finales de acceder a contenidos y servicios en línea, incluidos los programas de aplicación. Por lo tanto, deben establecerse normas para garantizar que las prácticas de los guardianes de acceso no comprometen los derechos de los usuarios finales a acceder a un Internet abierto. Los guardianes de acceso también pueden limitar técnicamente la capacidad de los usuarios finales para hacer efectivo el cambio entre los distintos proveedores de servicios de acceso a Internet, en particular mediante su control sobre los sistemas operativos o el hardware. Esto distorsiona las condiciones de competencia equitativa para los servicios de acceso a Internet y, en última instancia, perjudica a los usuarios finales. Por lo tanto, debe garantizarse que los guardianes de acceso no restrinjan indebidamente a los usuarios finales cuando tengan que elegir a su proveedor de servicios de acceso a Internet.
- (52) Los guardianes de acceso también pueden tener una doble función como desarrolladores de sistemas operativos y fabricantes de dispositivos, incluida cualquier funcionalidad técnica que dichos dispositivos puedan tener. Por ejemplo, un guardián de acceso que sea fabricante de un dispositivo puede restringir el acceso a algunas de las funcionalidades de ese dispositivo, como la tecnología de comunicación de campo próximo y el software utilizado para aplicar esa tecnología, que puede ser necesario para hacer efectiva la prestación un servicio complementario por parte del guardián de acceso o de cualquier otro proveedor potencial de dicho servicio complementario. Los programas de aplicación relacionados con los servicios complementarios pertinentes pueden también requerir tal acceso para proporcionar de manera efectiva funciones similares a las ofrecidas por los guardianes de acceso. Si dicha doble función se utiliza para impedir que los proveedores alternativos de servicios complementarios o programas de aplicación tengan acceso en igualdad de condiciones a las mismas funciones del sistema operativo, el hardware o el software disponibles o utilizadas en la prestación por el guardián de acceso de cualquier servicio complementario, podría socavarse considerablemente la capacidad de innovación de los proveedores de dichos servicios complementarios, así como la capacidad de elección de los usuarios finales de dichos servicios complementarios. Por lo tanto, los guardianes de acceso deben estar obligados a garantizar el acceso en igualdad de condiciones a las mismas funciones del sistema operativo, el hardware o el software disponibles o utilizadas en

³⁴ Comunicación de la Comisión: Directrices sobre la transparencia de clasificación de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO C 424 de 8.12.2020, p. 1).

la prestación de servicios complementarios por parte de los guardianes de acceso, así como la interoperabilidad entre ellos.

- (53) Las condiciones bajo las cuales los guardianes de acceso proporcionan servicios de publicidad en línea a los usuarios profesionales, incluyendo tanto a los anunciantes como a los editores, son a menudo poco transparentes y opacas. Esto conduce a menudo a una falta de información para los publicistas y los editores sobre el efecto de un anuncio determinado. Para mejorar aún más la equidad, la transparencia y la disputabilidad de los servicios de publicidad en línea designados en virtud del presente Reglamento, así como los que están plenamente integrados en otros servicios de plataformas básicas del mismo proveedor, los guardianes de acceso designados deben, por lo tanto, proporcionar a los anunciantes y editores, cuando se les solicite, acceso gratuito a los instrumentos de medición del rendimiento del guardián de acceso y a la información necesaria para anunciantes, agencias de publicidad que actúan en nombre de una empresa que realiza publicidad, así como para que los editores realicen su propia verificación independiente sobre la prestación de los servicios de publicidad en línea correspondientes.
- (54) Los guardianes de acceso se benefician del acceso a grandes cantidades de datos que recopilan cuando prestan servicios de plataformas básicas, así como otros servicios digitales. Para garantizar que los guardianes de acceso no mermen la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas, así como el potencial de innovación del dinámico sector digital al restringir la capacidad de los usuarios profesionales para transferir sus datos de forma eficaz, debe concederse a los usuarios profesionales y los usuarios finales acceso efectivo e inmediato a los datos que han proporcionado o generado al utilizar los servicios de plataformas básicas correspondientes de los guardianes de acceso, en un formato estructurado, de uso común y legible por máquina. Esto debería aplicarse también a otros datos en diferentes niveles de agregación que puedan ser necesarios para permitir efectivamente dicha portabilidad. También debe garantizarse que los usuarios profesionales y los usuarios finales puedan transferir esos datos en tiempo real de forma eficaz, como por ejemplo a través de interfaces de programación de aplicaciones de alta calidad. La facilitación de la conmutación o la multiconexión debe, a su vez, dar lugar a una mayor variedad de opciones para los usuarios profesionales y los usuarios finales e incentivar a los guardianes de acceso y los usuarios profesionales a innovar.
- (55) Los usuarios profesionales que utilizan grandes servicios de plataformas básicas prestados por guardianes de acceso y los usuarios finales de dichos usuarios profesionales proporcionan y generan una gran cantidad de datos, incluidos los datos derivados de dicha utilización. A fin de garantizar que los usuarios profesionales tengan acceso a los datos pertinentes generados de esa forma, los guardianes de acceso deben, a petición de estos, permitir el acceso sin obstáculos y gratuito a esos datos. Dicho acceso también debe darse a terceros contratados por los usuarios profesionales, que actúan como procesadores de esos datos para los usuarios profesionales. Esto puede afectar a los datos proporcionados o generados por los mismos usuarios profesionales y los mismos usuarios finales de estos usuarios profesionales cuando utilizan otros servicios prestados por el mismo guardián de acceso pueden si están indisolublemente ligados a la solicitud pertinente. Con este fin, los guardianes de acceso no deben utilizar ninguna restricción contractual o de otro tipo para impedir que los usuarios profesionales accedan a datos pertinentes y deben permitir a los usuarios profesionales obtener el consentimiento de sus usuarios finales para acceder y recuperar datos, cuando dicho consentimiento sea requerido en virtud del

Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva 2002/58/CE. Los guardianes de acceso también deberían facilitar el acceso a estos datos en tiempo real mediante medidas técnicas adecuadas, como, por ejemplo, la creación de interfaces de programación de aplicaciones de alta calidad.

- (56) El valor de los motores de búsqueda en línea para sus respectivos usuarios profesionales y usuarios finales aumenta a medida que aumenta el número total de tales usuarios. Los proveedores de motores de búsqueda en línea recopilan y almacenan conjuntos de datos agregados que contienen información sobre las búsquedas de los usuarios y sobre cómo interactuaron con los resultados que se les sirvieron. Los proveedores de servicios de motores de búsqueda en línea recopilan estos datos a partir de búsquedas realizadas en su propio servicio de motor de búsqueda en línea y, en su caso, de búsquedas realizadas en las plataformas de sus socios comerciales intermedios. El acceso de los guardianes de acceso a tales datos sobre clasificaciones, consultas, clics y visualizaciones constituye un obstáculo importante de entrada y expansión en el mercado, lo que merma la disputabilidad de los servicios de motores de búsqueda en línea. Por lo tanto, se debe obligar a los guardianes de acceso a proporcionar acceso, en términos justos, razonables y no discriminatorios, a estos datos sobre clasificaciones, consultas, clics y visualizaciones en relación con la búsqueda gratuita y pagada realizada por los consumidores en servicios de motores de búsqueda en línea a otros proveedores de dichos servicios, para que estos otros proveedores puedan optimizar sus servicios y competir con los servicios de las plataformas básicas pertinentes. Dicho acceso también debe darse a terceros contratados por proveedores de motores de búsqueda en línea, que actúan como procesadores de esos datos para dichos motores de búsqueda. Al facilitar el acceso a sus datos de búsqueda, los guardianes de acceso deben garantizar la protección de los datos personales de los usuarios finales por los medios adecuados, sin degradar sustancialmente la calidad o la utilidad de los datos.
- (57) En particular, los guardianes de acceso que proporcionan acceso a las tiendas de programas de aplicación constituyen una puerta de acceso importante para los usuarios profesionales que buscan llegar a los usuarios finales. En vista del desequilibrio en el poder de negociación entre esos guardianes de acceso y los usuarios profesionales de sus tiendas de programas de aplicación, no se debe permitir que esos guardianes de acceso impongan condiciones generales, incluidas condiciones de precios, que serían injustas o darían lugar a una diferenciación injustificada. La fijación de precios u otras condiciones generales de acceso deben considerarse injustas si conducen a un desequilibrio entre los derechos y las obligaciones impuestas a los usuarios profesionales o confieren a los guardianes de acceso una ventaja desproporcionada en relación con el servicio que prestan a los usuarios profesionales o suponen una desventaja para los usuarios profesionales que prestan servicios idénticos o similares a los que ofrecen los guardianes de acceso. Los siguientes puntos de referencia pueden servir como criterio para determinar la equidad de las condiciones generales de acceso: los precios cobrados o las condiciones impuestas por otros proveedores de tiendas de programas de aplicación por servicios idénticos o similares; los precios cobrados o las condiciones impuestas por el proveedor de la tienda de programas de aplicación por servicios relacionados diferentes o similares o a diferentes tipos de usuarios finales; los precios cobrados o las condiciones impuestas por el proveedor de la tienda de programas de aplicación por el mismo servicio en diferentes regiones geográficas; los precios cobrados o las condiciones impuestas por el proveedor de la tienda de programas de aplicación por el mismo servicio que le ofrece el guardián de acceso. Esta obligación no debe establecer un derecho de acceso y debe aplicarse sin perjuicio

de la capacidad de los proveedores de las tiendas de programas de aplicación para asumir la responsabilidad requerida en la lucha contra los contenidos ilegales y no deseados, tal como se establece en el Reglamento [Ley de Servicios Digitales].

- (58) Para garantizar que las obligaciones establecidas en el presente Reglamento son eficaces y se limitan a lo necesario para asegurar la disputabilidad y abordar los efectos perjudiciales de las prácticas desleales de los guardianes de acceso, es importante definir las y circunscribirlas de manera clara para que los guardianes de acceso puedan cumplirlas inmediatamente con pleno respeto al Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva 2002/58/CE, la protección de los consumidores, la seguridad cibernética y la seguridad de los productos. Los guardianes de acceso deben garantizar el cumplimiento del presente Reglamento desde su diseño. Por lo tanto, en la medida de lo posible y cuando proceda, se deben integrar las medidas necesarias en el diseño tecnológico utilizado por los guardianes de acceso. Sin embargo, en algunos casos puede ser conveniente que la Comisión, tras dialogar con el guardián de acceso correspondiente, especifique más en detalle algunas de las medidas que dicho guardián de acceso debe adoptar para cumplir eficazmente con aquellas obligaciones que sean susceptibles de ser especificadas con más detalle. Esta posibilidad de diálogo sobre cuestiones normativas debería facilitar el cumplimiento por parte de los guardianes de acceso y acelerar la correcta aplicación del Reglamento.
- (59) Como elemento adicional para garantizar la proporcionalidad, debe darse a los guardianes de acceso la oportunidad de solicitar la suspensión, en la medida necesaria, de una obligación específica en circunstancias excepcionales que escapen al control del guardián de acceso como, por ejemplo, una conmoción externa imprevista que elimine temporalmente una parte importante de la demanda de los usuarios finales del servicio de plataforma básica en cuestión, cuando el guardián de acceso demuestre que el cumplimiento de una obligación específica pone en peligro la viabilidad económica de sus operaciones en la Unión.
- (60) En circunstancias excepcionales justificadas por razones limitadas de moralidad pública, salud pública o seguridad pública, la Comisión debería poder decidir que la obligación en cuestión no se aplica a un servicio de plataforma básica determinada. La vulneración de estos intereses públicos puede indicar que el coste de hacer cumplir una determinada obligación para el conjunto de la sociedad sería, en casos excepcionales determinados, demasiado alto y, por lo tanto, desproporcionado. El diálogo sobre cuestiones normativas para facilitar el cumplimiento de las posibilidades limitadas de suspensión y exención debe garantizar la proporcionalidad de las obligaciones establecidas en el presente Reglamento sin menoscabar los efectos *ex ante* previstos sobre la equidad y la disputabilidad.
- (61) Los intereses de protección de datos y privacidad de los usuarios finales son pertinentes para cualquier evaluación de los posibles efectos negativos de la práctica observada de los guardianes de acceso de recopilar y acumular grandes cantidades de datos de los usuarios finales. Garantizar un nivel adecuado de transparencia de las prácticas de elaboración de perfiles empleadas por los guardianes de acceso facilita la disputabilidad respecto de los servicios de plataformas básicas, puesto que así se presiona de manera externa a los guardianes de acceso para que eviten que la elaboración de perfiles amplios sea un estándar de la industria, dado que los potenciales proveedores de servicios entrantes o emergentes no pueden acceder a los datos en la misma medida y profundidad, ni a una escala similar. Una mayor transparencia debería permitir a otros proveedores de servicios de plataformas básicas diferenciarse mejor mediante el uso de infraestructuras que garanticen una mayor

privacidad. A fin de garantizar un nivel mínimo de eficacia en relación con esta obligación de transparencia, los guardianes de acceso deben al menos proporcionar una descripción de los criterios sobre los que se basan para la elaboración de perfiles, incluido si se basan en datos personales y datos derivados de la actividad del usuario, el proceso aplicado, el propósito para el que se prepara y finalmente se utiliza el perfil, el impacto de dicha elaboración de perfiles en los servicios de los guardianes de acceso, y las medidas adoptadas para informar a los usuarios finales sobre el uso pertinente de dicha elaboración de perfiles, así como para solicitar su consentimiento.

- (62) Con el fin de garantizar la consecución plena y duradera de los objetivos del presente Reglamento, la Comisión debe ser capaz de evaluar si un proveedor de servicios de plataformas básicas debe ser designado como guardián de acceso sin cumplir los umbrales cuantitativos establecidos en el presente Reglamento; si el incumplimiento sistemático por parte de un guardián de acceso justifica la imposición de medidas adicionales; y si la lista de obligaciones que abordan las prácticas desleales de los guardianes de acceso debe revisarse y si se deben identificar prácticas adicionales que son igualmente desleales y limitan la disputabilidad de los mercados digitales. Dicha evaluación debe basarse en investigaciones de mercado que se realicen en un plazo adecuado, mediante procedimientos y plazos claros, a fin de apoyar el efecto *ex ante* del presente Reglamento sobre la disputabilidad y la equidad en el sector digital, y proporcionar el grado necesario de seguridad jurídica.
- (63) Tras una investigación de mercado, se podría determinar que una empresa que presta un servicio de plataforma básica cumple todos los criterios cualitativos generales para ser designada como guardián de acceso. Dicha empresa debería entonces, en principio, cumplir todas las obligaciones pertinentes establecidas por el presente Reglamento. Sin embargo, la Comisión solo debe imponer, para los guardianes de acceso que haya considerado susceptibles de adquirir una posición afianzada y duradera en un futuro próximo, las obligaciones que sean necesarias y adecuadas para evitar que los guardianes de acceso en cuestión logren una posición afianzada y duradera en sus operaciones. Con respecto a esos guardianes de acceso emergentes, la Comisión debe tener en cuenta que su situación es en principio de carácter temporal, y, por lo tanto, debe decidirse en un momento dado si un proveedor de servicios de plataformas básicas debe estar sujeto a todo el conjunto de obligaciones aplicado a los guardianes de acceso al adquirir una posición afianzada y duradera, o si en última instancia no se cumplen las condiciones para la designación y, por lo tanto, todas las obligaciones impuestas anteriormente deben ser suspendidas.
- (64) La Comisión debe investigar y evaluar si se justifican medidas adicionales correctoras del comportamiento, o estructurales si fuera necesario, para garantizar que los guardianes de acceso no puedan frustrar los objetivos del presente Reglamento mediante el incumplimiento sistemático de una o varias de las obligaciones que en él se establecen, que fortalece aún más sus posiciones de guardián de acceso. Este sería el caso si el tamaño del guardián de acceso en el mercado interior sigue aumentando, la dependencia económica de los usuarios profesionales y usuarios finales respecto de los servicios de plataformas básicas del guardián de acceso sigue aumentando en correlación con el aumento del número de dichos usuarios y el guardián de acceso se beneficia de un mayor afianzamiento de su posición. Por lo tanto, la Comisión debería tener en estos casos la facultad de imponer cualquier medida, ya sea correctora del comportamiento o estructural, teniendo debidamente en cuenta el principio de proporcionalidad. Medidas estructurales, como la separación jurídica, funcional o estructural, incluida la cesión de bienes de una empresa, o partes de ella, sólo deben

imponerse cuando no exista una medida correctora del comportamiento igualmente eficaz o cuando cualquier medida correctora del comportamiento igualmente eficaz sea para la empresa en cuestión más gravosa que la medida estructural. Los cambios en la estructura de una empresa como existía antes de que se estableciera el incumplimiento sistemático sólo serían proporcionados si existe un riesgo sustancial de que este incumplimiento sistemático se deba a la propia estructura de la empresa en cuestión.

- (65) Los servicios y las prácticas de los servicios de plataformas básicas y los mercados en los que intervienen pueden cambiar rápidamente y en gran medida. Para garantizar que el presente Reglamento se mantiene actualizado y constituye una respuesta normativa eficaz y holística a los problemas planteados por los guardianes de acceso, es importante prever una revisión periódica de las listas de servicios de plataformas básicas, así como de las obligaciones previstas en el presente Reglamento. Esto es particularmente importante para garantizar la detección de prácticas que puedan limitar la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas o que sean desleales. Teniendo en cuenta la variabilidad dinámica del sector digital, si bien es importante realizar una revisión periódica, todas las revisiones deben realizarse en un plazo de tiempo razonable y adecuado para garantizar la seguridad jurídica relativa a las condiciones reglamentarias. Las investigaciones de mercado también deben garantizar que la Comisión disponga de una base probatoria sólida sobre la que pueda evaluar si debe proponer la modificación del presente Reglamento para ampliar o pormenorizar las listas de servicios de plataformas básicas. También deben garantizar que la Comisión disponga de una base probatoria sólida sobre la que pueda evaluar si debe proponer la modificación de las obligaciones establecidas en el presente Reglamento o si debe adoptar un acto delegado que actualice dichas obligaciones.
- (66) La Comisión debería poder actualizar el presente Reglamento mediante actos delegados si los guardianes de acceso adoptan prácticas desleales o que limitan la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas ya designados en el presente Reglamento, pero dichas prácticas no están previstas de manera explícita en las obligaciones. Estas actualizaciones a través de un acto delegado deben estar sujetas al mismo criterio de investigación y, por lo tanto, deben llevarse a cabo tras una investigación de mercado. La Comisión también debería aplicar un criterio predefinido para identificar dichas prácticas. Este criterio jurídico debe garantizar que el tipo de obligaciones que pueden encarar los guardianes de acceso en cualquier momento en virtud del presente Reglamento sean suficientemente predecibles.
- (67) Si un guardián de acceso, durante un procedimiento de incumplimiento o una investigación de incumplimiento sistémico, ofrece compromisos a la Comisión, esta última debe poder adoptar una decisión por la que dichos compromisos sean vinculantes para el guardián de acceso en cuestión, si considera que los compromisos garantizan el cumplimiento efectivo de las obligaciones del presente Reglamento. Esta decisión también debería determinar que la Comisión ya no tiene motivos para actuar.
- (68) Con el fin de garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos del presente Reglamento, la Comisión debe tener competencias sólidas de investigación y ejecución que le permitan investigar, hacer cumplir y supervisar las normas establecidas en el presente Reglamento, garantizando al mismo tiempo el respeto del derecho fundamental a ser oído y a tener acceso al expediente en el contexto de los procedimientos de ejecución. La Comisión debe disponer de estas competencias de investigación también para llevar a cabo investigaciones de mercado con el fin de actualizar y revisar el presente Reglamento.

- (69) La Comisión debe tener competencia para solicitar la información necesaria a efectos del presente Reglamento en toda la Unión. En particular, la Comisión debe tener acceso a los documentos, datos, bases de datos, algoritmos e información pertinentes y necesarios para iniciar y llevar a cabo investigaciones y para supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente Reglamento, independientemente de quién posea los documentos, datos o información en cuestión, y sin importar su forma o formato, su soporte de almacenamiento, o el lugar donde se almacenan.
- (70) La Comisión debe poder solicitar directamente que las empresas o asociaciones de empresas proporcionen todas las pruebas, datos e información pertinentes. Además, la Comisión debe poder solicitar cualquier información pertinente a cualquier autoridad, organismo o agencia públicos del Estado miembro, o a cualquier persona física o jurídica a efectos del presente Reglamento. En cumplimiento de una decisión de la Comisión, las empresas están obligadas a responder a preguntas relativas a los hechos y a proporcionar documentos.
- (71) La Comisión también debe tener competencia para realizar inspecciones *in situ* y entrevistar a toda persona que pueda disponer de información útil y guardar constancia de sus declaraciones.
- (72) La Comisión debe poder adoptar las medidas necesarias para supervisar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las obligaciones establecidas en el presente Reglamento. Tales acciones deben incluir la capacidad de la Comisión para nombrar a expertos externos independientes como, por ejemplo, auditores, para ayudar a la Comisión en este proceso, incluso procedentes de las autoridades independientes competentes, como las autoridades de protección de datos o de los consumidores, si fuera necesario.
- (73) El cumplimiento de las obligaciones impuestas en virtud del presente Reglamento debe garantizarse mediante multas y multas coercitivas. A tal fin, también deben establecerse niveles adecuados para las multas y las multas coercitivas por incumplimiento de las obligaciones e incumplimiento de las normas de procedimiento, con sujeción a unos plazos de prescripción adecuados. El Tribunal de Justicia debería tener competencia ilimitada en materia de multas y multas coercitivas.
- (74) Con el fin de garantizar el cobro efectivo de las multas impuestas a las asociaciones de empresas por infracciones que hayan cometido, es necesario establecer las condiciones en las que la Comisión pueda exigir el pago de la multa a los miembros de la asociación cuando esta sea insolvente.
- (75) En el marco de los procedimientos llevados a cabo en virtud del presente Reglamento, debe concederse a las empresas correspondientes el derecho a ser oídas por la Comisión y las decisiones adoptadas deben ser ampliamente difundidas. Es fundamental proteger la información confidencial al mismo tiempo que se garantizan los derechos a una buena administración y los derechos de defensa de las empresas correspondientes, en particular el derecho de acceso al expediente y el derecho a ser oído. Además, respetando la confidencialidad de la información, la Comisión debe garantizar que se revele toda información en la que se basó para tomar la decisión de forma que permita al destinatario de la decisión comprender los hechos y las consideraciones que condujeron a la decisión. Por último, en determinadas condiciones, algunos documentos profesionales, como las comunicaciones entre abogados y sus clientes, pueden ser considerados confidenciales si se cumplen las condiciones pertinentes.

- (76) A fin de garantizar unas condiciones uniformes de aplicación de los artículos 3, 6, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 25 y 30, del presente Reglamento, deben conferirse a la Comisión competencias de ejecución. Dichas competencias deben *ejercerse* de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo³⁵.
- (77) El Comité consultivo establecido de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 182/2011 también debe emitir dictámenes sobre determinadas decisiones individuales de la Comisión adoptadas en virtud del presente Reglamento. Con el fin de garantizar mercados disputables y equitativos en el sector digital en toda la Unión en los que haya presencia de guardianes de acceso, debe delegarse a la Comisión la facultad de adoptar actos de conformidad con el artículo 290 del Tratado para complementar el presente Reglamento. En particular, los actos delegados deben adoptarse respetando la metodología para determinar los umbrales cuantitativos para la designación de los guardianes de acceso en virtud del presente Reglamento y respetando la actualización de las obligaciones establecidas en el presente Reglamento si, sobre la base de una investigación de mercado, la Comisión descubre la necesidad de actualizar las obligaciones relativas a las prácticas que limitan la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas o que son desleales. Reviste especial importancia que la Comisión lleve a cabo las consultas oportunas y que esas consultas se realicen de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación de 13 de abril de 2016³⁶. En particular, a fin de garantizar una participación equitativa en la preparación de los actos delegados, el Parlamento Europeo y el Consejo reciben toda la documentación al mismo tiempo que los expertos de los Estados miembros, y sus expertos tienen acceso sistemáticamente a las reuniones de los grupos de expertos de la Comisión que se ocupen de la preparación de actos delegados.
- (78) La Comisión debe evaluar periódicamente el presente Reglamento y seguir de cerca sus efectos sobre la disputabilidad y la equidad de las relaciones comerciales en la economía de las plataformas en línea, en particular para determinar si es preciso realizar modificaciones del mismo frente a avances tecnológicos o comerciales relevantes. Esta evaluación debería incluir la revisión periódica de la lista de servicios de plataformas básicas y las obligaciones dirigidas a los guardianes de acceso, así como su cumplimiento, con miras a garantizar que los mercados digitales en toda la Unión sean disputables y equitativos. A fin de obtener una visión amplia de la evolución del sector, la evaluación debe tener en cuenta las experiencias de los Estados miembros y los interesados pertinentes. A este respecto, la Comisión podrá examinar también los dictámenes e informes que le haya presentado el Observatorio de la Economía de las Plataformas en Línea, establecido en virtud de la Decisión C(2018)2393 de la Comisión, de 26 de abril de 2018. Tras la evaluación, la Comisión debe adoptar las medidas oportunas. La Comisión debe mantener un alto nivel de protección y respeto de los derechos y valores comunes de la UE, en particular la igualdad y la no discriminación, como objetivo a la hora de realizar las evaluaciones y revisiones de las prácticas y obligaciones previstas en el presente Reglamento.

³⁵ Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

³⁶ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

- (79) El objetivo del presente Reglamento es garantizar la disputabilidad y equidad del sector digital en general y de los servicios de plataformas básicas en particular, con el fin de promover la innovación, la alta calidad de los productos y servicios digitales, unos precios justos y competitivos, así como una alta calidad y capacidad de elección para los usuarios finales en el sector digital. Esto no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido al modelo de negocio y las operaciones de los guardianes, y a la escala y los efectos de estas últimas, solo puede lograrse plenamente a nivel de la Unión. La Unión puede adoptar medidas, de conformidad con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular sus artículos 16, 47 y 50. En consecuencia, el presente Reglamento debe interpretarse y aplicarse de conformidad con dichos derechos y principios. SE HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Capítulo I

Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

Artículo 1

Objeto y ámbito de aplicación

1. El presente Reglamento establece normas armonizadas que garantizan unos mercados disputables y equitativos en el sector digital en toda la Unión cuando intervengan guardianes de acceso.
2. El presente Reglamento se aplicará a los servicios básicos de plataforma prestados u ofrecidos por guardianes de acceso a usuarios profesionales establecidos en la Unión o usuarios finales establecidos o situados en la Unión, independientemente del lugar de establecimiento o residencia de los guardianes de acceso y de la ley aplicable a la prestación del servicio.
3. El presente Reglamento no será aplicable a mercados:
 - a) relacionados con redes de comunicaciones electrónicas tal como se definen en el artículo 2, punto 1, de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo³⁷;
 - b) relacionados con servicios de comunicaciones electrónicas tal como se definen en el artículo 2, punto 4, de la Directiva (UE) 2018/1972, distintos de los relacionados con los servicios de comunicaciones interpersonales definidos en el artículo 2, punto 4, letra b) de dicha Directiva.

³⁷ Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (versión refundida) (DO L 321 de 17.12.2018, p. 36).

4. Por lo que se refiere a los servicios de comunicaciones interpersonales, el presente Reglamento se aplica sin perjuicio de las competencias y responsabilidades conferidas a las autoridades nacionales reguladoras y otras autoridades competentes en virtud del artículo 61 de la Directiva (UE) 2018/1972.
5. Los Estados miembros no impondrán a los guardianes de acceso obligaciones adicionales mediante leyes, reglamentos o medidas administrativas con el fin de garantizar unos mercados disputables y equitativos. Esto se entiende sin perjuicio de las normas que persiguen otros intereses públicos legítimos, de conformidad con el Derecho de la Unión. En particular, nada de lo dispuesto en el presente Reglamento impide a los Estados miembros imponer a las empresas obligaciones que sean compatibles con el Derecho de la Unión, incluidos los proveedores de servicios básicos de plataforma, cuando estas obligaciones no estén relacionadas con las empresas pertinentes que sean consideradas guardianes de acceso en el sentido del presente Reglamento, con el fin de proteger a los consumidores o luchar contra los actos de competencia desleal.
6. El presente Reglamento se entiende sin perjuicio de la aplicación de los artículos 101 y 102 del TFUE. También se entiende sin perjuicio de la aplicación de: normas nacionales que prohíban los acuerdos contrarios a la competencia, las decisiones de las asociaciones de empresas, las prácticas concertadas y los abusos de posición dominante; normas nacionales de competencia que prohíban otras formas de conducta unilateral en la medida en que se apliquen a empresas que no sean guardianes de acceso o equivalgan a imponer obligaciones adicionales a los guardianes de acceso; el Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo³⁸ y las normas nacionales relativas al control de las concentraciones; el Reglamento (UE) 2019/1150 y el Reglamento (UE) .../.. del Parlamento Europeo y del Consejo³⁹.
7. Las autoridades nacionales no adoptarán decisiones que sean contrarias a una decisión adoptada por la Comisión en virtud del presente Reglamento. La Comisión y los Estados miembros trabajarán en estrecha cooperación y coordinación en sus medidas de ejecución.

Artículo 2

Definiciones

A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- 1) «Guardián de acceso»: proveedor de servicios básicos de plataforma designado de conformidad con el artículo 3;
- 2) «Servicio básico de plataforma» hace referencia a cualquiera de los siguientes elementos:
 - a) servicios de intermediación en línea;
 - b) motores de búsqueda en línea;

³⁸ Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») (DO L 24 de 29.1.2004, p. 1).

³⁹ Reglamento (UE) .../.. del Parlamento Europeo y del Consejo – propuesta relativa a un mercado único de servicios digitales (Ley de Servicios Digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE.

- c) servicios de redes sociales en línea;
 - d) servicios de plataformas de intercambio de vídeos;
 - e) servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración;
 - f) sistemas operativos;
 - g) servicios de computación en nube;
 - h) servicios de publicidad, incluidas las redes de publicidad, los intercambios publicitarios y cualquier otro servicio de intermediación publicitaria, prestados por un proveedor de cualquiera de los servicios básicos de plataforma enumerados en las letras a) a g);
- 3) «Servicio de la sociedad de la información»: cualquier servicio en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva (UE) 2015/1535;
 - 4) «Sector digital»: sector de los productos y servicios prestados mediante o a través de servicios de la sociedad de la información;
 - 5) «Servicios de intermediación en línea»: servicios tal como se definen en el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2019/1150;
 - 6) «Motores de búsqueda en línea»: servicio digital tal como se define en el artículo 2, punto 5, de la Directiva (UE) 2019/1150;
 - 7) «Servicio de redes sociales en línea»: plataforma que permite que los usuarios finales se conecten, compartan, descubran y se comuniquen entre sí a través de múltiples dispositivos y, en particular, mediante chats, publicaciones, vídeos y recomendaciones;
 - 8) «Servicio de plataformas de intercambio de vídeos»: servicio tal como se define en el artículo 1, apartado 1), letra a *bis*), de la Directiva (UE) 2010/13⁴⁰;
 - 9) «Servicio de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración»: servicio tal como se define en el artículo 2, punto 7, de la Directiva (UE) 2018/1972;
 - 10) «Sistema operativo»: software de sistema que controla las funciones básicas del hardware o del software y permite que los programas de aplicación se ejecuten en él;
 - 11) «Servicio de computación en nube»: servicio digital tal como se define en el artículo 4, punto 19, de la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴¹;
 - 12) «Tiendas de programas de aplicación»: servicios de intermediación en línea centrados en programas de aplicación como producto o servicio intermediado;
 - 13) «Programa de aplicación»: cualquier producto o servicio digital que se ejecute en un sistema operativo;

⁴⁰ Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, 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) (DO L 95 de 15.4.2010, p. 1).

⁴¹ Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194 de 19.7.2016, p. 1).

- 14) «Servicio complementario»: servicios prestados en el contexto de los servicios básicos de plataforma o junto con ellos, incluidos los servicios de pago tal como se definen en el artículo 4, punto 3, y los servicios técnicos que apoyan la prestación de servicios de pago tal como se define en el artículo 3, letra j), de la Directiva (UE) 2015/2366, servicios de cumplimiento, identificación o publicidad;
- 15) «Servicio de identificación»: servicios complementarios que permiten cualquier tipo de verificación de la identidad de usuarios finales o usuarios profesionales, independientemente de la tecnología utilizada;
- 16) «Usuario final»: toda persona física o jurídica que utilice servicios básicos de plataforma que no sean usuarios profesionales;
- 17) «Usuario profesional»: toda persona física o jurídica que actúe a título comercial o profesional utilizando servicios básicos de plataforma como medio para proporcionar bienes o servicios a los usuarios finales;
- 18) «Clasificación»: la preeminencia relativa atribuida a los bienes o servicios ofrecidos mediante servicios de intermediación en línea o servicios de redes sociales en línea, o la relevancia atribuida a los resultados de búsqueda a través de motores de búsqueda en línea, tal y como los proveedores de servicios de intermediación en línea, proveedores de servicios de redes sociales en línea o proveedores de motores de búsqueda en línea, respectivamente, los presentan, organizan o comunican, con independencia de los medios tecnológicos empleados para tal presentación, organización o comunicación;
- 19) «Datos»: cualquier representación digital de actos, hechos o información y cualquier compilación de tales actos, hechos o información, incluso en forma de grabación sonora, visual o audiovisual;
- 20) «Datos personales»: cualquier información tal como se define en el artículo 4, punto 1, del Reglamento (UE) 2016/679;
- 21) «Datos no personales»: datos que no sean datos personales tal como se definen en el artículo 4, punto 1, del Reglamento (UE) 2016/679;
- 22) «Empresa»: todas las empresas relacionadas o empresas vinculadas que formen un grupo mediante el control directo o indirecto de una empresa por otra y que participen en una actividad económica, independientemente de su condición jurídica y de la forma en que se financien;
- 23) «Control»: la posibilidad de ejercer una influencia decisiva sobre una empresa, tal como se entiende en el Reglamento (UE) n.º 139/2004.

Capítulo II

Guardianes de acceso

Artículo 3

Designación de los guardianes de acceso

- 1. Un proveedor de servicios básicos de plataforma será designado como guardián de acceso si:
 - a) tiene una repercusión significativa en el mercado interior;

- b) opera un servicio básico de plataforma que sirve como puerta de acceso importante para que los usuarios profesionales lleguen a los usuarios finales; y
 - c) tiene una posición afianzada y duradera en sus operaciones o es previsible que alcance dicha posición en un futuro próximo.
2. Se presumirá que un proveedor de servicios básicos de plataforma cumple:
- a) el requisito que figura en el apartado 1, letra a), cuando la empresa a la que pertenece consiga un volumen de negocios anual en el EEE igual o superior a 6 500 millones EUR en los tres últimos ejercicios, o cuando la capitalización bursátil media o el valor justo de mercado equivalente de la empresa a la que pertenece ascienda como mínimo a 65 000 millones EUR en el último ejercicio, y preste un servicio básico de plataforma en al menos tres Estados miembros;
 - b) el requisito que figura en el apartado 1, letra b), cuando proporcione un servicio básico de plataforma que cuente con más de 45 millones de usuarios finales activos mensuales establecidos o situados en la Unión y más de 10 000 usuarios profesionales activos anuales establecidos en la Unión en el último ejercicio económico;
a los efectos del párrafo primero, el número de usuarios finales activos mensuales será el número medio de usuarios finales activos mensuales durante la mayor parte del último ejercicio financiero;
 - c) el requisito que figura en el apartado 1, letra c), cuando se hayan cumplido los umbrales establecidos en la letra b) en cada uno de los tres últimos ejercicios.
3. Cuando un proveedor de servicios básicos de plataforma cumpla todos los umbrales establecidos en el apartado 2, lo notificará a la Comisión en un plazo de tres meses a partir de la fecha de cumplimiento de dichos umbrales y le facilitará la información pertinente indicada en el apartado 2. Dicha notificación incluirá la información pertinente mencionada en el apartado 2 para cada uno de los servicios básicos de plataforma del proveedor que alcance los umbrales establecidos en el apartado 2, letra b). Se actualizará la notificación cuando otros servicios básicos de plataforma alcancen individualmente los umbrales establecidos en el apartado 2, letra b).
- El hecho de que un proveedor pertinente de servicios básicos de plataforma no notifique la información requerida de conformidad con el presente apartado no impedirá que la Comisión designe a estos proveedores como guardianes de acceso de conformidad con el apartado 4 en cualquier momento.
4. La Comisión, sin demora indebida y a más tardar 60 días después de recibir la información completa a que se refiere el apartado 3, designará como guardián de acceso al proveedor de servicios básicos de plataforma que alcance todos los umbrales establecidos en el apartado 2, a menos que dicho proveedor, en su notificación, presente argumentos suficientemente fundamentados que demuestren que, en las circunstancias en que opera el servicio básico de plataforma en cuestión, y teniendo en cuenta los elementos enumerados en el apartado 6, el proveedor no cumple los requisitos del apartado 1.
- Cuando el guardián de acceso presente argumentos suficientemente fundamentados que demuestren que no cumple los requisitos del apartado 1, la Comisión aplicará el apartado 6 para evaluar si se cumplen los criterios del apartado 1.

5. La Comisión está facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 37 con el fin de especificar la metodología para determinar si se cumplen los umbrales cuantitativos establecidos en el apartado 2, y ajustarla periódicamente a la evolución del mercado y de la tecnología cuando sea necesario, en particular por lo que se refiere al umbral establecido en el apartado 2, letra a).
6. La Comisión podrá identificar como guardián de acceso, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 15, a cualquier proveedor de servicios de plataformas básicas que cumpla todos los requisitos del apartado 1, pero no cumpla todos los umbrales del apartado 2, o presente argumentos suficientemente fundamentados de conformidad con el apartado 4.

Para ello, la Comisión tendrá en cuenta lo siguiente:

- a) el tamaño, incluidos el volumen de negocios y la capitalización bursátil, las operaciones y la posición del proveedor de servicios básicos de plataforma;
- b) el número de usuarios profesionales dependientes del servicio básico de plataforma para llegar a los usuarios finales y el número de usuarios finales;
- c) las barreras de entrada derivadas de los efectos de red y las ventajas basadas en datos, en particular en relación con el acceso del proveedor a los datos personales y no personales o a las capacidades analíticas, así como su recopilación;
- d) los efectos de escala y alcance de los que se beneficia el proveedor, incluso con respecto a los datos;
- e) cautividad de usuarios profesionales o usuarios finales;
- f) otras características estructurales del mercado.

Al realizar su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta la evolución previsible de estos elementos.

La Comisión tendrá derecho a designar como guardianes de acceso a los proveedores de servicios básicos de plataforma que cumplan los umbrales cuantitativos del apartado 2 pero no cumplan de manera significativa las medidas de investigación ordenadas por la Comisión y sigan sin hacerlo después de que hayan sido invitados a cumplirlas en un plazo razonable y a presentar observaciones.

La Comisión tendrá derecho, basándose en los datos disponibles, a designar como guardianes de acceso a los proveedores de servicios básicos de plataforma que no cumplan los umbrales cuantitativos del apartado 2 ni cumplan de manera significativa las medidas de investigación ordenadas por la Comisión y sigan sin hacerlo después de que hayan sido invitados a cumplirlas en un plazo razonable y a presentar observaciones.

7. Para cada guardián de acceso identificado de conformidad con el párrafo 4 o el párrafo 6, la Comisión identificará a la empresa pertinente a la que pertenece y enumerará los servicios básicos de plataforma pertinentes prestados por esa misma empresa y que sirven individualmente como puerta de acceso importante para que los usuarios profesionales lleguen a los usuarios finales con arreglo al apartado 1, letra b).
8. El guardián de acceso cumplirá las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 en un plazo de seis meses a partir de la inclusión de un servicio básico de plataforma en la lista prevista en el apartado 7 del presente artículo.

Artículo 4

Revisión de la situación de los guardianes de acceso

1. La Comisión podrá, previa solicitud o por iniciativa propia, reconsiderar, modificar o derogar en cualquier momento una decisión adoptada de conformidad con el artículo 3 por una de las siguientes razones:
 - a) se produce un cambio sustancial en cualquiera de los hechos en los que se basó la decisión;
 - b) la decisión se basó en informaciones incompletas, incorrectas o engañosas facilitadas por las empresas.
2. La Comisión revisará periódicamente, y al menos cada 2 años, si los guardianes de acceso designados siguen cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 1, o si los nuevos proveedores de servicios básicos de plataforma cumplen dichos requisitos. En el examen periódico se analizará también si es necesario ajustar la lista de los servicios básicos de plataforma afectados del guardián de acceso.

La Comisión adoptará la decisión que corresponda si considera, basándose en el examen previsto en el párrafo primero, que han cambiado los hechos en los que se basó la designación de los proveedores de servicios básicos de plataforma como guardianes de acceso.
3. La Comisión publicará y actualizará la lista de guardianes de acceso y la lista de servicios básicos de plataforma respecto de los que deben cumplir las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 de manera continuada.

Capítulo III

Prácticas de los guardianes de acceso que limitan la disputabilidad o son desleales

Artículo 5

Obligaciones para los guardianes de acceso

En lo que se refiere a cada uno de sus servicios básicos de plataforma identificados de conformidad con el artículo 3, apartado 7, los guardianes de acceso deberán:

- a) abstenerse de combinar datos personales procedentes de dichos servicios básicos de plataforma con datos personales de cualquier otro servicio que ofrezcan o con datos personales de servicios de terceros, y abstenerse de conectar a usuarios finales a sus otros servicios para combinar datos personales, a menos que se haya presentado al usuario final esa opción específica y este haya dado su consentimiento en el sentido del Reglamento (UE) 2016/679;
- b) permitir a los usuarios profesionales ofrecer los mismos productos o servicios a usuarios finales a través de servicios de intermediación en línea de terceros a precios o condiciones que sean diferentes de los ofrecidos a través de los servicios de intermediación en línea del guardián de acceso;
- c) permitir a los usuarios profesionales promover ofertas para los usuarios finales adquiridos a través del servicio básico de plataforma y celebrar contratos con estos

usuarios finales, independientemente de si para este fin utilizan o no los servicios básicos de plataforma del guardián de acceso, y permitir a los usuarios finales utilizar y acceder, a través de los servicios básicos de plataforma del guardián de acceso, a contenidos, suscripciones, prestaciones u otros elementos mediante el uso de programas de aplicación de un usuario profesional, si los usuarios finales han adquirido estos elementos a través del usuario profesional pertinente sin utilizar los servicios básicos de plataforma del guardián de acceso;

- d) abstenerse de impedir o restringir la presentación de reclamaciones por parte de los usuarios profesionales ante cualquier autoridad pública pertinente en relación con cualquier práctica de los guardianes de acceso;
- e) abstenerse de exigir a los usuarios profesionales que utilicen, ofrezcan o interoperen con un servicio de identificación del guardián de acceso en el marco de los servicios ofrecidos por los usuarios profesionales que utilicen los servicios básicos de plataforma de ese guardián de acceso;
- f) abstenerse de exigir a los usuarios profesionales o a los usuarios finales que se suscriban o registren en cualquier otro servicio básico de plataforma identificado de conformidad con el artículo 3 o que cumpla los umbrales establecidos en el artículo 3, apartado 2, letra b), como condición para acceder, inscribirse o registrarse en cualquiera de sus servicios básicos de plataforma identificados de conformidad con ese artículo;
- g) proporcionar a los anunciantes y editores a los que presta servicios de publicidad, a petición de estos, información sobre el precio pagado por el anunciante y el editor, así como la cantidad o remuneración pagada al editor, por la publicación de un anuncio determinado y por cada uno de los servicios de publicidad pertinentes proporcionados por el guardián de acceso.

Artículo 6

Obligaciones de los guardianes de acceso susceptibles de ser especificadas con más detalle

1. En lo que se refiere a todos sus servicios básicos de plataforma identificados de conformidad con el artículo 3, apartado 7, los guardianes de acceso deberán:
 - a) abstenerse de utilizar, en competencia con los usuarios profesionales, cualquier dato que no sea públicamente accesible generado a través de las actividades de dichos usuarios profesionales, incluidas las de los usuarios finales de dichos usuarios profesionales, en sus servicios básicos de plataforma o proporcionado por dichos usuarios profesionales de sus servicios básicos de plataforma o por los usuarios finales dichos usuarios profesionales;
 - b) permitir a los usuarios finales desinstalar cualquier programa de aplicación preinstalado en su servicio de plataforma básico sin perjuicio de la posibilidad de que un guardián de acceso restrinja la desinstalación de programas de aplicación preinstalados que sean esenciales para el funcionamiento del sistema operativo o el dispositivo y que, desde un punto de vista técnico, no puedan ser ofrecidos de manera autónoma por terceros;
 - c) permitir la instalación y el uso efectivo de programas de aplicación o tiendas de programas de aplicación de terceros que utilicen, o interoperen con, sistemas operativos de dicho guardián de acceso y permitir el acceso a estos programas de aplicación o tiendas de programas de aplicación por medios distintos a los

servicios básicos de plataforma de dicho guardián de acceso. No se impedirá que el guardián de acceso tome medidas proporcionadas para garantizar que los programas de aplicación o las tiendas de programas de aplicación de terceros no pongan en peligro la integridad del hardware o el sistema operativo proporcionado por el guardián de acceso;

- d) abstenerse de tratar más favorablemente en la clasificación a los servicios y productos ofrecidos por el propio guardián de acceso o por terceros pertenecientes a la misma empresa en comparación con servicios o productos similares de terceros y aplicar condiciones justas y no discriminatorias a dicha clasificación;
- e) abstenerse de restringir técnicamente la capacidad de los usuarios finales para cambiar y suscribirse a diferentes programas de aplicación y servicios accesibles mediante el sistema operativo del guardián de acceso, incluso en lo que respecta a la elección del proveedor de acceso a Internet para los usuarios finales;
- f) permitir a los usuarios profesionales y proveedores de servicios complementarios el acceso y la interoperabilidad con las mismas funciones del sistema operativo, el hardware o el software disponibles o utilizadas en la prestación de servicios complementarios por parte del guardián de acceso;
- g) proporcionar a los anunciantes y editores, a petición de estos y de forma gratuita, acceso a los instrumentos de medición del rendimiento del guardián de acceso y a la información necesaria para que los anunciantes y editores realicen su propia verificación independiente del inventario de anuncios;
- h) proporcionar una portabilidad efectiva de los datos generados a través de la actividad de los usuarios profesionales o usuarios finales y, en particular, proporcionar instrumentos para facilitar el ejercicio de la portabilidad de datos, de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, incluido el acceso continuo y en tiempo real;
- i) permitir a los usuarios profesionales, o a terceros autorizados por un usuario profesional, el acceso y el uso efectivos, de alta calidad, continuos y en tiempo real de los datos agregados o no agregados, que se proporcionen o se generen en el contexto de la utilización de los servicios básicos de plataforma pertinentes por parte de dichos usuarios profesionales y de los usuarios finales que interactúen con los productos o servicios proporcionados por dichos usuarios profesionales; en el caso de los datos personales, permitir el acceso a estos y su utilización únicamente cuando estén directamente relacionados con el uso que el usuario final haya hecho con respecto a los productos o servicios ofrecidos por el usuario profesional de que se trate a través del servicio de plataforma básico pertinente, y si el usuario final opta por tal intercambio prestando su consentimiento en el sentido del Reglamento (UE) 2016/679;
- j) permitir a terceros proveedores de motores de búsqueda en línea, a petición de estos, el acceso en condiciones justas, razonables y no discriminatorias a datos sobre clasificaciones, consultas, clics y visualizaciones en relación con la búsqueda gratuita y de pago generados por los usuarios finales en los motores de búsqueda en línea del guardián de acceso, con la obligación de anonimizar aquellos datos sobre consultas, clics y visualizaciones que constituyan datos personales;

- k) aplicar a los usuarios profesionales condiciones generales justas y no discriminatorias de acceso a su tienda de programas de aplicación designada de conformidad con el artículo 3 del presente Reglamento.
2. A los efectos del apartado 1, letra a), los datos que no sean accesibles públicamente incluirán todos los datos agregados y no agregados generados por los usuarios profesionales que puedan inferirse o recopilarse a través de las actividades comerciales de los usuarios profesionales o de sus clientes en el servicio de plataforma básico del guardián de acceso.

Artículo 7

Cumplimiento de las obligaciones de los guardianes de acceso

1. Las medidas aplicadas por el guardián de acceso para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 deberán ser eficaces para alcanzar el objetivo de la obligación correspondiente. El guardián de acceso velará por que estas medidas se apliquen de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva 2002/58/CE, así como con la legislación sobre seguridad cibernética, protección de los consumidores y seguridad de los productos.
2. Si considera que las medidas que el guardián de acceso pretende aplicar, o ha aplicado con arreglo al apartado 1, no garantizan el cumplimiento efectivo de las obligaciones pertinentes establecidas en el artículo 6, la Comisión podrá especificar mediante una decisión las medidas que debe aplicar el guardián de acceso en cuestión. La Comisión adoptará dicha decisión en un plazo de seis meses a partir de la incoación del procedimiento previsto en el artículo 18.
3. El apartado 2 del presente artículo se entenderá sin perjuicio de las competencias conferidas a la Comisión en virtud de los artículos 25, 26 y 27.
4. Con vistas a la adopción de la decisión prevista en el apartado 2, la Comisión comunicará sus conclusiones preliminares en un plazo de tres meses a partir de la incoación del procedimiento. En las conclusiones preliminares, la Comisión explicará las medidas que considere que debe adoptar o que considere que el proveedor de servicios de plataformas básicas de que se trate debe adoptar para abordar eficazmente las conclusiones preliminares.
5. Al especificar las medidas previstas en el apartado 2, la Comisión velará por que las medidas sean eficaces para alcanzar los objetivos de la obligación pertinente y proporcionadas en las circunstancias específicas del guardián de acceso y el servicio en cuestión.
6. A efectos de especificar las obligaciones previstas en el artículo 6, apartado 1, letras j) y k), la Comisión evaluará también si las medidas previstas o aplicadas garantizan que no quede ningún desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de los usuarios profesionales y que las medidas no confieren en sí mismas una ventaja para el guardián de acceso que sea desproporcionada en comparación con el servicio prestado por el guardián de acceso a las empresas profesionales.
7. Un guardián de acceso podrá solicitar la incoación de un procedimiento con arreglo al artículo 18 para que la Comisión determine si las medidas que el guardián de acceso pretende aplicar o ha aplicado en virtud del artículo 6 son eficaces para alcanzar el objetivo de la obligación pertinente en las circunstancias específicas. Un guardián de acceso podrá, junto a su petición, presentar un escrito motivado para

explicar en particular por qué las medidas que pretende aplicar o que ha aplicado son eficaces para alcanzar el objetivo de la obligación pertinente en las circunstancias específicas.

Artículo 8

Suspensión

1. La Comisión, previa petición motivada del guardián de acceso, podrá suspender total o parcialmente, de manera excepcional, una obligación específica establecida en los artículos 5 y 6 para un servicio de plataforma básica mediante una decisión adoptada de conformidad con el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 32, apartado 4, si el guardián de acceso demuestra que el cumplimiento de esa obligación específica pondría en peligro, debido a circunstancias excepcionales que escapan a su control, la viabilidad económica de sus operaciones en la Unión, y sólo en la medida necesaria para hacer frente a dicha amenaza a su viabilidad. La Comisión procurará adoptar la decisión de suspensión sin demora y a más tardar 3 meses después de la recepción de una solicitud motivada completa.
2. Si la suspensión se concede con arreglo al apartado 1, la Comisión revisará anualmente su decisión de suspensión. Tras dicha revisión, la Comisión levantará la suspensión o decidirá que deben seguir cumpliéndose las condiciones establecidas en el apartado 1.
3. La Comisión, previa petición motivada de un guardián de acceso, podrá suspender provisionalmente la aplicación de la obligación pertinente para uno o varios servicios de plataformas básicas antes de la decisión prevista en el apartado 1.

Al evaluar la solicitud, la Comisión tendrá en cuenta, en particular, la repercusión del cumplimiento de la obligación específica en la viabilidad económica de las operaciones del guardián de acceso en la Unión y en terceros. La suspensión podrá estar supeditada a las condiciones y obligaciones que defina la Comisión para garantizar un equilibrio justo entre estos intereses y los objetivos del presente Reglamento. Dicha solicitud podrá ser presentada y concedida en cualquier momento en espera de la evaluación de la Comisión con arreglo al apartado 1.

Artículo 9

Exención por razones imperiosas de interés público

1. La Comisión, previa petición motivada de un guardián de acceso o por iniciativa propia, podrá, mediante una decisión adoptada de conformidad con el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 32, apartado 4, eximir al guardián de acceso total o parcialmente de una obligación específica establecida en los artículos 5 y 6 en relación con un servicio de plataforma básica individual identificado con arreglo al artículo 3, apartado 7, cuando dicha exención esté justificada por los motivos que figuran en el apartado 2 del presente artículo. La Comisión procurará adoptar la decisión de exención a más tardar 3 meses después de la recepción de una solicitud motivada completa.
2. La exención en virtud del apartado 1 sólo podrá concederse por motivos de:
 - a) moral pública;

- b) salud pública;
 - c) seguridad pública.
3. La Comisión, previa petición motivada de un guardián de acceso o por iniciativa propia, podrá suspender provisionalmente la aplicación de la obligación pertinente para uno o varios servicios de plataformas básicas antes de la decisión prevista en el apartado 1.

Al evaluar la solicitud, la Comisión tendrá en cuenta, en particular, la repercusión del cumplimiento de la obligación específica en las razones previstas en el apartado 2, así como las consecuencias para el guardián de acceso correspondiente y en terceros. La suspensión podrá estar supeditada a las condiciones y obligaciones que defina la Comisión para garantizar un equilibrio justo entre los objetivos establecidos en el apartado 2 y los objetivos del presente Reglamento. Dicha solicitud podrá ser presentada y concedida en cualquier momento en espera de la evaluación de la Comisión con arreglo al apartado 1.

Artículo 10

Actualización de las obligaciones de los guardianes de acceso

1. La Comisión está facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 34 destinados a actualizar las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 cuando, sobre la base de una investigación de mercado realizada en virtud del artículo 17, detecte la necesidad de establecer nuevas obligaciones para hacer frente a las prácticas que limitan la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas o que son desleales como las prácticas abordadas por las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6.
1. Una práctica en el sentido del apartado 1 se considerará desleal o que limita la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas cuando:
- a) exista un desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de los usuarios profesionales y los guardianes de acceso obtengan una ventaja sobre los usuarios profesionales que sea desproporcionada en comparación con el servicio que prestan a los usuarios profesionales; o
 - b) la disputabilidad de los mercados disminuya debido a este tipo de prácticas llevadas a cabo por los guardianes de acceso.

Artículo 11

Antielusión

1. Los guardianes de acceso velarán por que se cumplan plena y eficazmente las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6. Si bien las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 se aplican a los servicios de plataformas básicas designados en virtud del artículo 3, su aplicación no se verá menoscabada por ninguna práctica de la empresa a la que pertenezca el guardián de acceso, independientemente de que esa práctica sea contractual, comercial, técnica o de cualquier otra naturaleza.
2. Cuando se requiera el consentimiento para la recogida y el tratamiento de datos personales para garantizar el cumplimiento del presente Reglamento, los guardianes de acceso adoptarán las medidas necesarias para permitir a los usuarios profesionales

obtener directamente el consentimiento necesario para su tratamiento, cuando así lo exija el Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva 2002/58/CE, o para cumplir con las normas y principios de protección de datos y privacidad de la Unión de otras maneras, incluso proporcionando a los usuarios profesionales datos debidamente anonimizados cuando proceda. El guardián de acceso no hará que la obtención de este consentimiento por parte del usuario profesional sea más gravosa que para sus propios servicios.

3. Los guardianes de acceso no degradarán las condiciones o la calidad de ninguno de los servicios de plataformas básicas proporcionados a los usuarios profesionales o los usuarios finales que se aprovechen de los derechos u opciones establecidos en los artículos 5 y 6, ni dificultará indebidamente el ejercicio de esos derechos u opciones.

Artículo 12

Obligación de informar sobre las concentraciones

1. Los guardianes de acceso informarán a la Comisión de cualquier concentración prevista en el sentido del artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 139/2004 que implique a otro proveedor de servicios de plataformas básicas o de cualquier otro servicio prestado en el sector digital, independientemente de que sea notificable a una autoridad de competencia de la Unión en virtud del Reglamento (CE) n.º 139/2004 o a una autoridad nacional competente en materia de competencia con arreglo a las normas nacionales sobre concentraciones.

Los guardianes de acceso informarán a la Comisión de dicha concentración antes de su ejecución y tras la celebración del acuerdo, el anuncio de la licitación pública o la adquisición de una participación mayoritaria.

2. La notificación de conformidad con el apartado 1 describirá, al menos para los objetivos de adquisición, su volumen de negocios anual en el EEE y en todo el mundo, respecto de cualquier servicio de plataforma básica pertinente, su volumen de negocios anual en el EEE respectivo, su número de usuarios profesionales activos anualmente y el número de usuarios finales activos mensualmente, así como la justificación de la concentración prevista.
3. Si tras cualquier concentración prevista en el apartado 1, los servicios adicionales de plataformas básicas alcanzan individualmente los umbrales establecidos en el artículo 3, apartado 2), letra b), el guardián de acceso de que se trate informará de ello a la Comisión en un plazo de tres meses a partir de la realización de la concentración y facilitará a la Comisión la información a que se refiere el artículo 3, apartado 2.

Artículo 13

Obligación de auditoría

Dentro de los seis meses siguientes a su designación en virtud del artículo 3, los guardianes de acceso presentarán a la Comisión una descripción auditada independientemente de las técnicas para elaborar perfiles de los consumidores que aplican en sus servicios de plataformas básicas identificados con arreglo al artículo 3. Esta descripción se actualizará al menos una vez al año.

Capítulo IV

Investigación de mercado

Artículo 14

Apertura de una investigación de mercado

1. Cuando la Comisión se proponga llevar a cabo una investigación de mercado en vista de la posible adopción de decisiones de conformidad con los artículos 15, 16 y 17, adoptará una decisión de apertura de una investigación de mercado.
2. La decisión de apertura especificará:
 - a) la fecha de apertura de la investigación;
 - b) la descripción del problema al que se refiere la investigación;
 - c) el propósito de la actualización.
3. La Comisión podrá reabrir una investigación de mercado que se haya concluido cuando:
 - a) se haya producido un cambio significativo en cualquiera de los hechos en los que se basó la decisión;
 - b) la decisión se haya basado en informaciones incompletas, incorrectas o engañosas facilitadas por las empresas correspondientes.

Artículo 15

Investigación de mercado para designar a los guardianes de acceso

1. La Comisión podrá llevar a cabo una investigación de mercado con el fin de examinar si un proveedor de servicios de plataformas básicas debe designarse como guardián de acceso de conformidad con el artículo 3, apartado 6, o para identificar los servicios de plataformas básicas para un guardián de acceso de conformidad con el artículo 3, apartado 7. Se esforzará por concluir su investigación adoptando una decisión de conformidad con el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 32, apartado 4, en un plazo de doce meses a partir de la apertura de la investigación de mercado.
2. En el curso de una investigación de mercado con arreglo al apartado 1, la Comisión se esforzará por comunicar sus conclusiones preliminares al proveedor de servicios de plataformas básicas de que se trate en un plazo de seis meses a partir de la apertura de la investigación. En las conclusiones preliminares, la Comisión explicará si considera, con carácter provisional, que el proveedor de servicios de plataformas básicas debe ser designado como guardián de acceso de conformidad con el artículo 3, apartado 6.
3. Cuando el proveedor de servicios de plataformas básicas cumpla los umbrales establecidos en el artículo 3, apartado 2, pero haya presentado argumentos significativamente fundamentados de conformidad con el artículo 3, apartado 4, la Comisión procurará concluir la investigación de mercado en un plazo de cinco meses a partir de la apertura de la misma mediante una decisión de conformidad con el

apartado 1. En este caso, la Comisión se esforzará por comunicar sus conclusiones preliminares de conformidad con el apartado 2 al proveedor de servicios de plataformas básicas en un plazo de tres meses a partir de la apertura de la investigación.

4. Cuando la Comisión, de conformidad con el artículo 3, apartado 6, designe como guardián de acceso a un proveedor de servicios de plataformas básicas que aún no goce de una posición afianzada y duradera en sus operaciones, pero que sea previsible que en un futuro próximo goce de esa posición, declarará aplicables a ese guardián de acceso únicamente las obligaciones establecidas en el artículo 5, letra b) y en el artículo 6, apartado 1, letras e), f), h) e i), tal como se especifica en la decisión de designación. La Comisión solo declarará aplicables las obligaciones que sean apropiadas y necesarias para evitar que el guardián de acceso en cuestión logre por medios desleales una posición afianzada y duradera en sus operaciones. La Comisión revisará tal designación de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 4.

Artículo 16

Investigación de mercado sobre el incumplimiento sistemático

1. Cuando la investigación de mercado demuestre que un guardián de acceso ha infringido sistemáticamente las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 y ha reforzado o ampliado aún más su posición de guardián de acceso en relación con las características previstas en el artículo 3, apartado 1, la Comisión podrá, mediante decisión adoptada de conformidad con el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 32, apartado 4, imponer a dicho guardián de acceso cualquier medida correctora del comportamiento o estructural que sea proporcional a la infracción cometida y necesaria para garantizar el cumplimiento del presente Reglamento. La Comisión concluirá su investigación adoptando una decisión en un plazo de doce meses a partir de la apertura de la investigación de mercado.
2. La Comisión solo podrá imponer medidas estructurales de conformidad con el apartado 1 cuando no exista una medida correctora del comportamiento igualmente eficaz o cuando cualquier medida correctora del comportamiento igualmente eficaz sea más gravosa para el guardián de acceso en cuestión que la medida estructural.
3. Se considerará que un guardián de acceso ha incurrido en un incumplimiento sistemático de las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 cuando la Comisión haya emitido al menos tres decisiones de incumplimiento o de imposición de multas, de conformidad con los artículos 25 y 26, respectivamente, contra un guardián de acceso en relación con cualquiera de sus servicios de plataformas básicas, en un plazo de cinco años antes de la adopción de la decisión de apertura de una investigación de mercado en vista de la posible adopción de una decisión con arreglo al presente artículo.
4. Se considerará que un guardián de acceso ha reforzado o ampliado aún más su posición de guardián de acceso en relación con las características previstas en el artículo 3, apartado 1, cuando su impacto en el mercado interior haya aumentado aún más, su importancia como puerta de acceso para que los usuarios profesionales lleguen a los usuarios finales haya aumentado aún más o el guardián de acceso goce de una posición más afianzada y duradera en sus operaciones.

5. La Comisión comunicará sus objeciones al guardián de acceso en cuestión en un plazo de seis meses a partir de la apertura de la investigación. En sus objeciones, la Comisión explicará si considera de manera preliminar que se cumplen las condiciones del apartado 1 y qué medida o medidas considera de forma preliminar necesarias y proporcionadas.
6. La Comisión podrá en cualquier momento durante la investigación de mercado ampliar su duración cuando la prórroga esté justificada por razones objetivas y proporcionadas. La prórroga podrá aplicarse al plazo en que la Comisión debe formular sus objeciones o al plazo para la adopción de la decisión definitiva. La duración total de toda prórroga o prórrogas prevista en el presente apartado no excederá de seis meses. La Comisión podrá considerar los compromisos contraídos con arreglo al artículo 23 y hacerlos vinculantes en su decisión.

Artículo 17

Investigación de mercado sobre nuevos servicios y nuevas prácticas

La Comisión podrá llevar a cabo una investigación de mercado con el fin de examinar si uno o más servicios del sector digital deben añadirse a la lista de servicios de plataformas básicas o detectar tipos de prácticas que puedan limitar la disputabilidad de los servicios de plataformas básicas o que puedan ser injustas y que no se abordan de forma eficaz en el presente Reglamento. Emitirá un informe público a más tardar dentro de los veinticuatro meses siguientes a la apertura de la investigación de mercado.

Cuando proceda, dicho informe:

- a) irá acompañado de una propuesta de modificación del presente Reglamento para incluir los servicios adicionales del sector digital en la lista de servicios de plataformas básicas establecida en artículo 2, apartado 2;
- b) irá acompañado de un acto delegado que modifique los artículos 5 o 6, tal como se establece en el artículo 10.

Capítulo V

Competencias de investigación, ejecución y supervisión

Artículo 18

Incoación de los procedimientos

Cuando la Comisión se proponga llevar a cabo una investigación de mercado en vista de la posible adopción de decisiones de conformidad con los artículos 7, 25 y 26, adoptará una decisión de apertura de un procedimiento.

Artículo 19

Solicitudes de información

1. La Comisión podrá, por medio de una solicitud simple o por decisión, exigir a las empresas y asociaciones de empresas que faciliten toda la información necesaria, incluso para la supervisión, la ejecución y la aplicación de las normas establecidas en

el presente Reglamento. La Comisión también podrá solicitar el acceso a las bases de datos y algoritmos de las empresas y solicitar explicaciones sobre ellas mediante una solicitud simple o por decisión.

2. La Comisión podrá solicitar información a las empresas y asociaciones de empresas de conformidad con el apartado 1 antes de iniciar una investigación de mercado de conformidad con el artículo 14 o un procedimiento de conformidad con el artículo 18.
3. Al enviar una solicitud simple de información a una empresa o asociación de empresas, la Comisión indicará el objetivo de la solicitud, especificará qué información se requiere y fijará el plazo en el que se debe facilitar la información, y las sanciones previstas en el artículo 26 por proporcionar información o explicaciones incompletas, incorrectas o engañosas.
4. Cuando la Comisión exija a las empresas y asociaciones de empresas que suministren información por decisión, indicará el objetivo de la solicitud, especificará qué información se requiere y fijará el plazo en el que debe facilitarse. Cuando la Comisión exija a las empresas que faciliten el acceso a sus bases de datos y algoritmos, indicará la base jurídica y el objetivo de la solicitud, y fijará el plazo en el que debe facilitarse. Asimismo, indicará las sanciones previstas en el artículo 26 e indicará o impondrá los pagos periódicos de sanciones previstos en el artículo 27. Asimismo, indicará el derecho a que el Tribunal de Justicia revise la decisión.
5. Las empresas o asociaciones de empresas o sus representantes facilitarán la información solicitada en nombre de la empresa o de la asociación de empresas de que se trate. Los abogados debidamente autorizados para actuar podrán proporcionar la información en nombre de sus clientes. Estos últimos seguirán siendo plenamente responsables si la información proporcionada es incompleta, incorrecta o engañosa.
6. A petición de la Comisión, los Gobiernos y las autoridades de los Estados miembros proporcionarán a la Comisión toda la información necesaria para llevar a cabo las tareas que le asigna el presente Reglamento.

Artículo 20

Competencia para realizar entrevistas y tomar declaraciones

La Comisión podrá entrevistar a cualquier persona física o jurídica que consienta ser entrevistada con el fin de recopilar información relativa al objeto de una investigación, incluso en relación con la supervisión, la ejecución y la aplicación de las normas establecidas en el presente Reglamento.

Artículo 21

Competencias para realizar inspecciones in situ

1. La Comisión podrá realizar inspecciones *in situ* en los locales de una empresa o asociación de empresas.
2. Las inspecciones *in situ* también podrán realizarse con la ayuda de auditores o expertos designados por la Comisión de conformidad con el artículo 24, apartado 2.
3. Durante las inspecciones *in situ*, la Comisión y los auditores o expertos designados por ella podrán exigir a la empresa o asociación de empresas que faciliten acceso y

explicaciones sobre su organización, funcionamiento, sistema informático, algoritmos, gestión de datos y conducta empresarial. La Comisión y los auditores o expertos designados por ella podrán formular preguntas al personal clave.

4. Las empresas o asociaciones de empresas deben someterse a una inspección *in situ* ordenada por decisión de la Comisión. En la decisión se especificará el objeto y la finalidad de la visita, se fijará la fecha de inicio y se indicarán las sanciones previstas en los artículos 26 y 27 y el derecho a que el Tribunal de Justicia revise la decisión.

Artículo 22

Medidas provisionales

1. En caso de urgencia debido al riesgo de daños graves e irreparables para los usuarios de empresas o usuarios finales de los guardianes de acceso, la Comisión podrá, mediante decisión adoptada de conformidad con el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 32, apartado 4, ordenar medidas provisionales contra un guardián de acceso sobre la base de una constatación *prima facie* de una infracción de los artículos 5 o 6.
2. Solo podrá adoptarse una decisión de conformidad con el apartado 1 en el contexto de un procedimiento incoado en vista de la posible adopción de una decisión de incumplimiento con arreglo al artículo 25, apartado 1. Dicha decisión se aplicará durante un período de tiempo determinado y podrá renovarse en la medida en que sea necesario y apropiado.

Artículo 23

Compromisos

1. Si, durante los procedimientos previstos en los artículos 16 o 25, el guardián de acceso en cuestión ofrece compromisos para los correspondientes servicios de plataformas básicas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6, la Comisión podrá, mediante decisión adoptada de conformidad con el procedimiento consultivo mencionado en el artículo 32, apartado 4, hacer que esos compromisos sean vinculantes para dicho guardián de acceso y declarar que no hay más motivos para actuar.
2. La Comisión, previa solicitud o por iniciativa propia, podrá reabrir el procedimiento por decisión cuando:
 - a) se haya producido un cambio significativo en cualquiera de los hechos en los que se basó la decisión;
 - b) el guardián de acceso afectado actúe de manera contraria a sus compromisos;
 - c) la decisión se haya basado en informaciones incompletas, incorrectas o engañosas facilitadas por las partes.
3. En caso de que la Comisión considere que los compromisos presentados por el guardián de acceso en cuestión no pueden garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6, explicará los motivos para no hacer que dichos compromisos sean vinculantes en la decisión de conclusión del procedimiento pertinente.

Artículo 24

Seguimiento de las obligaciones y medidas

1. La Comisión podrá adoptar las acciones necesarias para supervisar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 y de las decisiones adoptadas en aplicación de los artículos 7, 16, 22 y 23.
2. Las acciones previstas en el apartado 1 podrán incluir el nombramiento de expertos y auditores externos independientes para ayudar a la Comisión a supervisar las obligaciones y medidas y proporcionar conocimientos o experiencia específicos a la Comisión.

Artículo 25

Incumplimiento

1. La Comisión adoptará una decisión de incumplimiento con arreglo al procedimiento consultivo contemplado en el artículo 32, apartado 4, cuando compruebe que un guardián de acceso no cumple una o varias de las siguientes condiciones:
 - a) cualquiera de las obligaciones establecidas en los artículos 5 o 6;
 - b) medidas especificadas en una decisión adoptada de conformidad con el artículo 7, apartado 2;
 - c) las medidas ordenadas de conformidad con el artículo 16, apartado 1;
 - d) medidas provisionales ordenadas de conformidad con el artículo 22; o
 - e) compromisos que se han hecho jurídicamente vinculantes de conformidad con el artículo 23.
2. Antes de adoptar la decisión de conformidad con el apartado 1, la Comisión comunicará sus conclusiones preliminares al guardián de acceso en cuestión. En las conclusiones preliminares, la Comisión explicará las medidas que considere que debe adoptar o que considere que el guardián de acceso debe adoptar para abordar eficazmente las conclusiones preliminares.
3. En la decisión de incumplimiento adoptada de conformidad con el apartado 1, la Comisión ordenará al guardián de acceso que cese y desista del incumplimiento dentro de un plazo apropiado y que dé explicaciones sobre la forma en que tiene previsto cumplir la decisión.
4. El guardián de acceso facilitará a la Comisión la descripción de las medidas que haya adoptado para garantizar el cumplimiento de la decisión adoptada de acuerdo con el apartado 1.
5. Cuando la Comisión compruebe que no se cumplen las condiciones del apartado 1, cerrará la investigación mediante una decisión.

Artículo 26

Multas

1. En la decisión adoptada en virtud del artículo 25, la Comisión podrá imponer a un guardián de acceso multas que no excedan del 10 % de su volumen de negocios total

en el ejercicio financiero anterior cuando compruebe que el guardián de acceso, de forma intencionada o por negligencia, incumple:

- a) cualquiera de las obligaciones a tenor de los artículos 5 y 6;
- b) las medidas especificadas por la Comisión en virtud de una decisión adoptada con arreglo al artículo 7, apartado 2;
- c) las medidas ordenadas de conformidad con el artículo 16, apartado 1;
- d) una decisión que ordene medidas provisionales de conformidad con el artículo 22;
- e) un compromiso que se haya hecho vinculante mediante una decisión adoptada con arreglo al artículo 23.

2. La Comisión podrá, mediante decisión, imponer a las empresas y asociaciones de empresas multas que no excedan del 1 % del volumen de negocios total realizado durante el ejercicio financiero anterior cuando, de forma intencionada o por negligencia:

- a) no proporcionen dentro del plazo la información necesaria para evaluar su designación como guardianes de acceso con arreglo al artículo 3, apartado 2, o proporcionen información incorrecta, incompleta o engañosa;
- b) no notifiquen la información requerida de conformidad con el artículo 12 o proporcionen información incorrecta, incompleta o engañosa;
- c) no presenten la descripción que se solicita de conformidad con el artículo 13;
- d) proporcionen información o explicaciones incorrectas, incompletas o engañosas que se soliciten de conformidad con los artículos 19 o 20;
- e) no faciliten el acceso a las bases de datos y algoritmos de conformidad con el artículo 19;
- f) no rectifiquen, dentro de un plazo establecido por la Comisión, la información incorrecta, incompleta o engañosa facilitada por un miembro del personal, o no proporcionen o se nieguen a proporcionar información completa sobre hechos relativos al objeto y propósito de una inspección de conformidad con el artículo 21;
- g) se nieguen a someterse a una inspección *in situ* de conformidad con el artículo 21.

3. Al fijar el importe de la multa, se tendrán en cuenta la gravedad, la duración, la recurrencia y, en el caso de las multas impuestas de conformidad con el apartado 2, la demora causada al procedimiento.

4. Cuando se imponga una multa a una asociación de empresas teniendo en cuenta el volumen de negocios de sus miembros y la asociación no sea solvente, esta estará obligada a pedir contribuciones a sus miembros para cubrir el importe de la multa.

Cuando esas contribuciones no se hayan hecho a la asociación en un plazo establecido por la Comisión, esta podrá exigir el pago de la multa directamente a cualquiera de las empresas cuyos representantes hayan sido miembros de los órganos decisorios correspondientes de la asociación.

Después de haber exigido el pago de conformidad con el párrafo segundo, la Comisión podrá exigir el pago del saldo a cualquiera de los miembros de la

asociación que operaba en el mercado en el que se produjo la infracción, cuando sea necesario para garantizar el pago íntegro de la multa.

No obstante, la Comisión no exigirá el pago de conformidad con los párrafos segundo o tercero a las empresas que demuestren que no han aplicado la decisión de infracción de la asociación y que no tenían conocimiento de su existencia o se han distanciado activamente de ella antes de que la Comisión comenzara a investigar el caso.

La responsabilidad financiera de cada empresa en relación con el pago de la multa no excederá del 10 % de su volumen de negocios total en el ejercicio financiero anterior.

Artículo 27

Pagos periódicos de sanciones

1. La Comisión podrá, mediante decisión, imponer a las empresas, incluidos los guardianes de acceso cuando proceda, multas coercitivas que no excedan del 5 % del promedio diario del volumen de negocios del ejercicio financiero anterior por día, calculado a partir de la fecha fijada por esa decisión, para obligarlas a:
 - a) cumplir la decisión de conformidad con el artículo 16, apartado 1;
 - b) suministrar información correcta y completa en el plazo requerido por una solicitud de información realizada mediante decisión de conformidad con el artículo 19;
 - c) garantizar el acceso a las bases de datos y algoritmos de las empresas y a proporcionar las explicaciones sobre los mismos que se requieran mediante decisión adoptada de conformidad con el artículo 19;
 - d) someterse a una inspección *in situ* ordenada mediante una decisión adoptada de conformidad con el artículo 21;
 - e) cumplir con una decisión que ordene medidas provisionales adoptada de conformidad con el artículo 22, apartado 1;
 - f) cumplir los compromisos que se hayan hecho jurídicamente vinculantes mediante una decisión adoptada de conformidad con el artículo 23, apartado 1;
 - g) cumplir una decisión adoptada de conformidad con el artículo 25, apartado 1.
2. Cuando las empresas hayan cumplido la obligación que pretendía imponer la multa coercitiva, la Comisión podrá, mediante decisión adoptada con arreglo al procedimiento consultivo contemplado en el artículo 32, apartado 4, fijar el importe definitivo de la multa coercitiva en una cifra inferior a la que resultaría de la decisión original.

Artículo 28

Plazos de prescripción para la imposición de sanciones

1. Las competencias conferidas a la Comisión por los artículos 26 y 27 estarán sujetas a un plazo de prescripción de tres años.

2. El plazo comenzará a contar a partir del día en que se cometa la infracción. No obstante, en el caso de infracciones continuadas o reiteradas, el plazo comenzará a contar el día en que cese la infracción.
3. Toda medida adoptada por la Comisión a efectos de una investigación o un procedimiento relativo a una infracción interrumpirá el plazo de prescripción para la imposición de multas o multas coercitivas. El plazo de prescripción se interrumpirá con efecto a partir de la fecha en que la acción se notifique al menos a una empresa o asociación de empresas que haya participado en la infracción. Entre las acciones que interrumpen el transcurso del plazo se incluirán, en particular, las siguientes:
 - a) las solicitudes de información de la Comisión;
 - b) la inspección *in situ*;
 - c) la incoación de un procedimiento por la Comisión de conformidad con el artículo 18.
4. Tras cada interrupción, el plazo comenzará a contarse desde el principio. No obstante, el plazo de prescripción expirará a más tardar el día en que haya transcurrido un plazo igual al doble del plazo de prescripción sin que la Comisión haya impuesto una multa o una multa coercitiva. Ese plazo se prorrogará por el tiempo durante el cual se suspenda la prescripción de conformidad con el apartado 5.
5. El plazo de prescripción para la imposición de multas o multas coercitivas se suspenderá mientras la decisión de la Comisión sea objeto de un procedimiento pendiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Artículo 29

Plazos de prescripción para la ejecución de sanciones

1. La competencia de la Comisión de ejecutar las decisiones adoptadas en virtud de los artículos 26 y 27 estará sujeta a un plazo de prescripción de cinco años.
2. El plazo comenzará a contar a partir del día en que la decisión sea firme.
3. El plazo de prescripción para la ejecución de las sanciones se interrumpirá:
 - a) por la notificación de una decisión que modifique el importe inicial de la multa o de la multa coercitiva o que rechace una solicitud tendente a obtener tal modificación;
 - b) por cualquier acto de la Comisión o de un Estado miembro que actúe a instancia de la Comisión, y esté destinado a la recaudación por vía ejecutiva de la multa o de la multa coercitiva.
4. Tras cada interrupción, el plazo comenzará a contarse desde el principio.
5. Quedará suspendido el plazo de prescripción en materia de ejecución de sanciones mientras:
 - a) dure el plazo concedido para efectuar el pago;
 - b) dure la suspensión del cobro por vía ejecutiva en virtud de una decisión del Tribunal de Justicia.

Artículo 30

Derecho a ser oído y de acceso al expediente

1. Antes de adoptar una decisión con arreglo al artículo 7, el artículo 8, apartado 1, el artículo 9, apartado 1, los artículos 15, 16, 22, 23, 25 y 26 y el artículo 27, apartado 2, la Comisión dará al guardián de acceso o a la empresa o asociación de empresas en cuestión la oportunidad de manifestar su opinión con respecto a:
 - a) las conclusiones preliminares de la Comisión, incluido cualquier asunto respecto del cual la Comisión haya formulado objeciones;
 - b) las medidas que la Comisión se proponga adoptar en vista de las conclusiones preliminares con arreglo a la letra a) del presente apartado.
2. Los guardianes de acceso, las empresas y las asociaciones de empresas en cuestión podrán presentar sus observaciones a las conclusiones preliminares de la Comisión en un plazo que esta fijará en sus conclusiones preliminares y que no podrá ser inferior a catorce días.
3. La Comisión basará sus decisiones únicamente en las objeciones sobre las que los guardianes de acceso, las empresas y las asociaciones de empresas en cuestión hayan podido formular observaciones.
4. Los derechos de defensa del guardián de acceso o de la empresa o asociación de empresas en cuestión estarán garantizados plenamente en cualquier procedimiento. El guardián de acceso o la empresa o asociación de empresas en cuestión tendrá derecho a acceder al expediente de la Comisión en virtud de una divulgación negociada, sin perjuicio del interés legítimo de las empresas de proteger sus secretos comerciales. El derecho de acceso al expediente no se extenderá a la información confidencial y a los documentos internos de la Comisión o de las autoridades de los Estados miembros. En particular, el derecho de acceso no se extenderá a los intercambios de correspondencia entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros. Lo dispuesto en este párrafo no impedirá que la Comisión utilice o difunda la información necesaria para demostrar una infracción.

Artículo 31

Secreto profesional

1. La información recopilada con arreglo a los artículos 3, 12, 13, 19, 20 y 21 se utilizará solo a efectos del presente Reglamento.
2. Sin perjuicio del intercambio y uso de la información facilitada a efectos de su uso con arreglo a los artículos 32 y 33, la Comisión, las autoridades de los Estados miembros, sus funcionarios, agentes y demás personas que trabajen bajo la supervisión de esas autoridades, así como cualquier persona física o jurídica, incluidos los auditores y expertos designados con arreglo al artículo 24, apartado 2, estarán obligados a no divulgar la información que hayan recopilado o intercambiado en aplicación del presente Reglamento y que, por su naturaleza, esté amparada por el secreto profesional. Esta obligación se aplicará asimismo a todos los representantes de los Estados miembros que participen en las actividades del Comité Consultivo sobre Mercados Digitales conforme a lo dispuesto en el artículo 32.

Artículo 32

Comité Consultivo sobre Mercados Digitales

1. La Comisión estará asistida por el Comité Consultivo sobre Mercados Digitales. Dicho comité será un comité en el sentido del Reglamento (UE) n.º 182/2011.
2. Cuando el dictamen del comité deba obtenerse mediante procedimiento escrito, se pondrá fin a dicho procedimiento sin resultado si, en el plazo para la emisión del dictamen, el presidente del comité así lo decide o si una mayoría simple de los miembros del comité así lo solicita.
3. La Comisión comunicará el dictamen del Comité Consultivo sobre Mercados Digitales al destinatario de una decisión individual, junto con dicha decisión. Hará público el dictamen junto con la decisión individual, teniendo en cuenta el interés legítimo en la protección del secreto profesional.
4. Cuando se haga referencia al presente apartado, se aplicará el artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 182/2011.

Artículo 33

Solicitud de investigación de mercado

1. Cuando tres o más Estados miembros soliciten a la Comisión que abra una investigación de conformidad con el artículo 15 por considerar que existen motivos razonables para sospechar que un proveedor de servicios de plataformas básicas debe ser designado como guardián de acceso, la Comisión examinará, en un plazo de cuatro meses, si existen motivos razonables para abrir dicha investigación.
2. Los Estados miembros presentarán pruebas en apoyo de su solicitud.

Capítulo VI

Disposiciones generales

Artículo 34

Publicación de las decisiones

1. La Comisión publicará las decisiones que adopte en aplicación de los artículos 3, 7, 8, 9, 15, 16, 17, 22, 23, apartado 1, 25, 26 y 27. Dicha publicación mencionará los nombres de las partes y el contenido principal de la decisión, incluidas las sanciones impuestas.
2. En ella se deberá tener en cuenta el interés legítimo de los guardianes de acceso o terceros en la protección de su información confidencial.

Artículo 35

Revisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

De conformidad con el artículo 261 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene competencia jurisdiccional plena para revisar

las decisiones por las que la Comisión ha impuesto multas o multas coercitivas. Puede anular, reducir o aumentar la multa o la multa coercitiva impuesta.

Artículo 36

Disposiciones de aplicación

1. La Comisión podrá adoptar actos de ejecución en lo referente a: 3, 6, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 25 y 30
 - a) la forma, el contenido y otros detalles de notificaciones y presentaciones con arreglo al artículo 3;
 - b) la forma, el contenido y otros detalles de las medidas técnicas que los guardianes de acceso aplicarán para garantizar el cumplimiento del artículo 6, apartado 1, letras h), i) y j);
 - c) la forma, el contenido y otros detalles de notificaciones y presentaciones realizadas de conformidad con los artículos 12 y 13;
 - d) los aspectos prácticos de la prórroga de los plazos previstos en el artículo 16;
 - e) los aspectos prácticos de los procedimientos relativos a las investigaciones con arreglo a los artículos 15, 16 y 17 y los procedimientos con arreglo a los artículos 22, 23 y 25;
 - f) los aspectos prácticos del ejercicio del derecho a ser oído previsto en el artículo 30;
 - g) los aspectos prácticos de la divulgación negociada de información prevista en el artículo 30;
2. los aspectos prácticos de cooperación y coordinación entre la Comisión y los Estados miembros previstos en el artículo 1, apartado 7. Estos actos de ejecución se adoptarán con arreglo al procedimiento consultivo previsto en el artículo 32, apartado 4. Antes de adoptar cualquier medida en virtud del apartado 1, la Comisión publicará un proyecto de la misma e invitará a todas las partes interesadas a presentar sus observaciones en el plazo que ella misma establezca, que no podrá ser inferior a un mes.

Artículo 37

Ejercicio de la delegación

1. Los poderes para adoptar actos delegados otorgados a la Comisión estarán sujetos a las condiciones establecidas en el presente artículo.
2. Los poderes para adoptar actos delegados mencionados en el artículo 3, apartado 6, y artículo 9, apartado 1, se otorgarán a la Comisión por un período de cinco años a partir de DD/MM/AAAA. La Comisión elaborará un informe sobre la delegación de poderes a más tardar nueve meses antes de que finalice el período de cinco años. La delegación de poderes se prorrogará tácitamente por períodos de idéntica duración, excepto si el Parlamento Europeo o el Consejo se oponen a dicha prórroga a más tardar tres meses antes del final de cada período.
3. La delegación de poderes mencionada en el artículo 3, apartado 6, y el artículo 9, apartado 1, podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o

por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La decisión surtirá efecto al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en una fecha posterior indicada en la misma. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.

4. Antes de adoptar un acto delegado, la Comisión consultará a los expertos designados por cada Estado miembro de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación, de 13 de abril de 2016.
5. Tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.
6. Un acto delegado adoptado en virtud del artículo 3, apartado 6, y el artículo 9, apartado 1, entrará en vigor únicamente si, en un plazo de dos meses a partir de su notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ni el Parlamento Europeo ni el Consejo formulan objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, tanto el uno como el otro informan a la Comisión de que no las formularán. El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Artículo 38

Revisión

1. Antes del DD/MM/AAAA, y posteriormente cada tres años, la Comisión evaluará el presente Reglamento e informará de ello al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo.
2. Las evaluaciones establecerán si se pueden exigir normas adicionales, incluso en relación con la lista de servicios de plataformas básicas establecida en el artículo 2, punto 2, las obligaciones establecidas en los artículos 5 y 6 y su aplicación, para garantizar que los mercados digitales de toda la Unión sean disputables y equitativos. Tras las evaluaciones, la Comisión adoptará las medidas adecuadas, que podrán consistir en propuestas legislativas.
3. Los Estados miembros proporcionarán a la Comisión toda la información pertinente de la que dispongan y que esta pueda necesitar para elaborar el informe que se estipula en el apartado 1.

Artículo 39

Entrada en vigor y aplicación

1. El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
2. El presente Reglamento se aplicará a partir de seis meses después de su entrada en vigor.
No obstante, los artículos 3, 15, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 30, 31 y 34 serán aplicables a partir del [día de entrada en vigor del presente Reglamento].
3. El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa
- 1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA
- 1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa
- 1.4. Objetivo(s)
- 1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa
- 1.6. Duración e incidencia financiera
- 1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

- 2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes
- 2.2. Sistema de gestión y de control
- 2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)
- 3.2. Incidencia estimada en los gastos
 - 3.2.1. *Resumen de la incidencia estimada en los gastos*
 - 3.2.2. *Incidencia estimada en los créditos de operaciones*
 - 3.2.3. *Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo*
 - 3.2.4. *Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente*
 - 3.2.5. *Contribución de terceros*
- 3.3. Incidencia estimada en los ingresos

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Ley de Mercados Digitales

1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA¹

Ámbito de actuación: Mercado único

Europa Digital

La incidencia presupuestaria se refiere a las nuevas tareas encomendadas a la Comisión, incluidas las de supervisión directa.

1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa

☒ La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva**

☐ La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva a raíz de un proyecto piloto/una acción preparatoria²**

☐ La propuesta/iniciativa se refiere a **la prolongación de una acción existente**

☐ La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción reorientada hacia una nueva acción**

1.4. Objetivo(s)

1.4.1. *Objetivo(s) estratégico(s) plurianual(es) de la Comisión contemplado(s) en la propuesta/iniciativa*

El objetivo general de esta iniciativa es garantizar el buen funcionamiento del mercado interior mediante el fomento de una competencia efectiva en los mercados digitales y, en particular, un entorno de plataformas en línea disputable y equitativo. Este objetivo se inscribe en el curso estratégico propuesto en la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa».

1.4.2. *Objetivo(s) específico(s) y actividad(es) GPA/PPA afectada(s)*

Abordar los fallos del mercado para garantizar mercados digitales disputables y competitivos que permitan aumentar la innovación y las opciones de los consumidores.

Abordar la conducta desleal de los guardianes de acceso.

Mejorar la coherencia y la seguridad jurídica para preservar el mercado interior.

¹ GPA: gestión por actividades. PPA: presupuestación por actividades.

² Tal como se contempla en el artículo 54, apartado 2, letras a) o b), del Reglamento Financiero.

1.4.3. Resultado(s) e incidencia esperados

Especifíquense los efectos que la propuesta/iniciativa debería tener sobre los beneficiarios / la población destinataria.

Las intervenciones destinadas a aumentar la capacidad de disputabilidad del sector digital tendrían una importante contribución positiva y creciente para lograr todos los beneficios potenciales de un mercado único digital, lo que también daría lugar a precios más bajos y a más opciones para los consumidores, un aumento de la productividad e innovación.

Las ganancias en términos de eficiencia del mercado único digital contribuirían a un aumento del 1,5 % del PIB por año hasta 2030 y crearían entre 1 y 1,4 millones de puestos de trabajo³. En particular, el impacto de un mercado único digital más eficiente oscila entre 0,44 y 0,82 % de cambios en el PIB y entre 307 000 y 561 000 EJC adicionales.

El hecho de abordar las prácticas comerciales desleales de los guardianes de acceso tendría un impacto positivo en la economía de las plataformas en línea en general. Las medidas previstas limitarían los efectos paralizadores que las prácticas desleales tiene en las ventas. Las empresas, en especial las más pequeñas, tendrían más confianza a la hora de comprometerse con los guardianes de acceso si estos están obligados a cumplir normas claras de equidad.

Se espera que una acción reguladora no solo dé lugar a más ventas a través de plataformas más pequeñas, sino que también tenga un impacto positivo en el crecimiento del mercado. Reforzaría la confianza en el entorno empresarial de la plataforma, ya que se prevé un marco adaptable, basado tanto en un conjunto claro de obligaciones como en una lista flexible de obligaciones sujetas a una evaluación de la aplicabilidad de las prácticas al caso concreto.

Cabe esperar que los beneficios aumenten el potencial de innovación entre las empresas más pequeñas y mejoren la calidad de los servicios, lo que ayudará a mejorar el bienestar de los consumidores. Suponiendo que las intervenciones previstas reduzcan las asimetrías competitivas entre los guardianes de acceso y otras plataformas, se podría estimar un superávit de consumo de 13 000 millones EUR, es decir, un aumento de alrededor del 6 % en comparación con el marco de referencia.

1.4.4. Indicadores de resultados e incidencia

Especifíquense los indicadores que permiten realizar el seguimiento de la ejecución de la propuesta/iniciativa.

Objetivo específico	Objetivos operativos	Posibles indicadores de medición
Aumentar la coherencia y la seguridad jurídica en el entorno de la plataforma en línea en el mercado interior	Limitar las intervenciones reglamentarias nacionales divergentes	Número de intervenciones reglamentarias a nivel nacional
	Garantizar la interpretación coherente de las obligaciones	Número de solicitudes de aclaración por año

³

M. Christensen, A. Conte, F. Di Pietro, P. Lecca, G. Mandras, & S. Salotti (2018), The third pillar of the Investment Plan for Europe: An impact assessment using the RHOMOLO model (El tercer pilar del plan de inversiones para Europa: evaluación de impacto utilizando el modelo RHOMOLO) (No.º 02/2018). Documentos de trabajo del JRC sobre modelación y análisis territoriales.

Abordar la conducta desleal de los guardianes de acceso de las plataformas	Prevenir las prácticas desleales de autopreferencia detectadas	Número de intervenciones en materia de cumplimiento realizadas por la Comisión por plataforma de guardián de acceso / año Número de decisiones de sanción por plataforma de guardián de acceso / año
Abordar los fallos del mercado para garantizar mercados digitales disputables y competitivos que permitan aumentar la innovación y las opciones de los consumidores	Prevenir las prácticas desleales relacionadas con el acceso a los servicios y plataformas de los guardianes de acceso Prevenir las prácticas desleales relacionadas con los datos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones	Porcentaje de usuarios de multiconexión con diferentes plataformas o servicios Porcentaje de usuarios que cambian entre diferentes plataformas y servicios

1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa

1.5.1. Necesidad(es) que debe(n) satisfacerse a corto o largo plazo

El Reglamento debe ser directamente aplicable a los seis meses de su adopción, y para entonces la gobernanza de la UE debe permitir que se establezcan procedimientos eficaces para la designación de los servicios de plataformas básicas y la ejecución de las normas. Por consiguiente, en ese momento, la Comisión estará facultada para adoptar decisiones relativas a la designación de los guardianes de acceso, especificando las medidas que el guardián de acceso en cuestión debe aplicar, realizar investigaciones de mercado y estar preparada para desempeñar cualquier otra facultad de investigación, ejecución y supervisión.

Al mismo tiempo, los Estados miembros habrán designado representantes en el Comité Consultivo sobre Mercados Digitales.

1.5.2. Valor añadido de la intervención de la UE

A efectos del presente punto, se entenderá por «valor añadido de la intervención de la Unión» el valor resultante de una intervención de la Unión que viene a sumarse al valor que se habría generado de haber actuado los Estados miembros de forma aislada.

Motivos para actuar a nivel europeo (*ex ante*):

A fin de garantizar el funcionamiento adecuado del mercado único, la intervención prevé, entre otras cosas, un marco normativo apropiado para los servicios de plataformas básicas que actúan como guardianes de acceso. Al promover la competencia eficaz en los mercados digitales y, en particular, un entorno de plataformas en línea disputable y equitativo, apoya la confianza, la innovación y el crecimiento en el mercado único.

Se está produciendo una fragmentación del panorama normativo y de la supervisión en la Unión, a medida que los Estados miembros abordan los problemas relacionados con las plataformas a nivel nacional. Esto dista de ser óptimo habida cuenta de la naturaleza transfronteriza de la economía de las plataformas y la importancia sistémica de las plataformas de los guardianes de acceso para el mercado interior. La fragmentación divergente podría crear inseguridad jurídica y mayores cargas normativas para los participantes en la economía de las plataformas. Dicha

fragmentación pone en peligro la expansión de las empresas emergentes y las empresas más pequeñas y su capacidad para prosperar en los mercados digitales.

Por tanto, esta iniciativa tiene por objeto mejorar la supervisión y la ejecución coherentes y eficaces de las medidas contra los servicios de plataformas básicas.

Valor añadido de la Unión que se prevé generar (*ex post*):

Se espera que esta iniciativa aumente el potencial de innovación entre las empresas más pequeñas y mejore de la calidad del servicio. Al preservar el mercado interior en el comercio transfronterizo del espacio de las plataformas, esto conduciría a una ganancia de 92 800 millones EUR para 2025⁴.

En relación con el valor añadido en la ejecución de las medidas, la iniciativa genera importantes ganancias en términos de eficiencia. Suponiendo que las intervenciones previstas reduzcan las asimetrías competitivas entre los guardianes de acceso y otras plataformas, se podría estimar un superávit de consumo de 13 000 millones EUR.

1.5.3. *Principales conclusiones extraídas de experiencias similares anteriores*

La Directiva 2000/31/CE sobre comercio electrónico proporciona el marco principal para el funcionamiento del mercado único y la supervisión de los servicios digitales y establece una estructura básica para un mecanismo general de cooperación entre los Estados miembros, que abarca en principio todos los requisitos aplicables a los servicios digitales. En la evaluación de la Directiva se señalaron deficiencias en varios aspectos de este mecanismo de cooperación⁵, incluidos importantes aspectos relativos al procedimiento como la falta de plazos claros para la respuesta de los Estados miembros, junto con una falta general de respuesta a las solicitudes de sus homólogos.

A nivel nacional, algunos Estados miembros ya han empezado a adoptar normas nacionales en respuesta a los problemas relacionados con la conducta de los guardianes de acceso en el sector digital. Ya existe una fragmentación en lo que respecta a la reglamentación específica sobre plataformas, como por ejemplo en los casos de las obligaciones de transparencia y las cláusulas NMF. La fragmentación divergente da lugar a la incertidumbre jurídica y a mayores cargas normativas para esos agentes. Por tanto, se considera necesario adoptar medidas a nivel de la UE.

1.5.4. *Compatibilidad y posibles sinergias con otros instrumentos adecuados*

Esta iniciativa aprovecha la reglamentación existente sobre plataformas, sin entrar en conflicto con ella, al tiempo que proporciona un mecanismo de aplicación eficaz y proporcionado que se ajusta a la necesidad de hacer cumplir estrictamente las obligaciones previstas respecto de un número limitado de proveedores de plataformas transfronterizas que sirven de importantes puertas de acceso para que los usuarios comerciales lleguen a los consumidores.

A diferencia del Reglamento P2B, prevé la aplicación a nivel de la UE de un conjunto reducido de prácticas desleales muy precisas llevadas a cabo por un grupo

⁴ El comercio electrónico transfronterizo en Europa tenía un valor de 143 000 millones de EUR en 2019, y el 59 % de este mercado se generaba en los mercados en línea. Se prevé que esto aumentará hasta el 65 % en 2025 (estudio de CNECT/GROW).

⁵ Los Estados miembros han planteado repetidamente estas cuestiones en la consulta realizada en 2019, la consulta específica de 2020, así como en la consulta pública abierta y el debate en el grupo de expertos sobre el comercio electrónico en octubre de 2019.

restringido de grandes guardianes de acceso transfronterizos. Este mecanismo de aplicación a nivel de la UE es coherente con la aplicación del Reglamento P2B. Los guardianes de acceso integran varios servicios de plataformas básicas transfronterizas, y se necesita un regulador central a nivel de la UE con fuertes facultades de investigación tanto para evitar resultados fragmentados como para evitar que se eludan las nuevas normas. Con ese fin, el nuevo regulador a nivel de la UE puede aprovechar la transparencia que cada uno de los servicios de intermediación en línea y los motores de búsqueda en línea deben proporcionar en virtud del Reglamento P2B sobre prácticas que podrían ser precisamente ilegales en la lista de obligaciones —si son realizadas por guardianes de acceso—.

La Ley de Servicios Digitales (LSD) complementa la propuesta de actualización de la Directiva sobre el comercio electrónico (DCE) en el marco de la LSD. Si bien la NSD es una iniciativa horizontal que se centra en cuestiones como la responsabilidad de los intermediarios en línea por el contenido de terceros, la seguridad de los usuarios en línea o las obligaciones asimétricas de diligencia debida para los distintos proveedores de servicios de la sociedad de la información, dependiendo de la naturaleza de los riesgos sociales que representan dichos servicios, la presente iniciativa se ocupa de los desequilibrios económicos, las prácticas comerciales desleales de los guardianes de acceso y sus consecuencias negativas, como la reducida disputabilidad de los mercados de plataformas. En la medida en que la NSD contempla un enfoque asimétrico que puede imponer obligaciones más estrictas de diligencia debida en plataformas de gran tamaño, se garantizará la coherencia en la definición de los criterios pertinentes, teniendo en cuenta al mismo tiempo los diferentes objetivos de las iniciativas.

1.6. Duración e incidencia financiera

☐ Propuesta/iniciativa de **duración limitada**

– ☐ Propuesta/iniciativa en vigor desde [el] [DD.MM.]AAAA hasta [el] [DD.MM.]AAAA

– ☐ Incidencia financiera desde AAAA hasta AAAA

☒ Propuesta/iniciativa de **duración ilimitada**

– Ejecución con una fase de puesta en marcha desde 2022 hasta 2025,

– y pleno funcionamiento a partir de la última fecha.

1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)⁶

☒ **Gestión directa** a cargo de la Comisión

– ☒ por sus departamentos, incluido su personal en las delegaciones de la Unión;

– ☐ por las agencias ejecutivas.

☐ **Gestión compartida** con los Estados miembros

☐ **Gestión indirecta** mediante delegación de tareas de ejecución presupuestaria en:

– ☐ terceros países o los organismos que estos hayan designado;

– ☐ organizaciones internacionales y sus agencias (especifíquense);

– ☐ el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones;

– ☐ los organismos a que se hace referencia en los artículos 208 y 209 del Reglamento Financiero;

– ☐ organismos de Derecho público;

– ☐ organismos de Derecho privado investidos de una misión de servicio público, en la medida en que presenten garantías financieras suficientes;

– ☐ organismos de Derecho privado de un Estado miembro a los que se haya encomendado la ejecución de una colaboración público-privada y que presenten garantías financieras suficientes;

– ☐ personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC), de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea, y que estén identificadas en el acto de base correspondiente.

– *Si se indica más de un modo de gestión, facilitense los detalles en el recuadro de observaciones.*

Observaciones

--

⁶ Las explicaciones sobre los modos de gestión y las referencias al Reglamento Financiero pueden consultarse en el sitio BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes

Especifíquense la frecuencia y las condiciones de dichas disposiciones.

El Reglamento será revisado y evaluado cada tres años. Además, en el contexto de la ejecución de las medidas, la Comisión, en su evaluación continua de la eficacia y la eficiencia de las medidas, incluida la supervisión y el análisis de las cuestiones que surjan, llevará a cabo varias actividades de vigilancia. En particular, puede ser necesario un examen cuando se determine que es preciso establecer normas adicionales, incluso en materia de ejecución, para garantizar que los mercados digitales de toda la UE sean disputables y equitativos.

La Comisión informará sobre las conclusiones de la evaluación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo.

2.2. Sistema de gestión y de control

2.2.1. Riesgo(s) definido(s)

En lo que respecta a la aplicación del Reglamento, se pueden determinar los siguientes riesgos principales:

Riesgos para la eficacia del Reglamento, debido a las incertidumbres jurídicas relativas a determinados aspectos clave de las obligaciones; y

Riesgos para la eficacia del Reglamento, posibilidad de que se deba a cambios significativos en los hechos.

En lo que respecta a los gastos, se pueden determinar los siguientes riesgos principales:

Riesgo de calidad deficiente de los expertos sectoriales seleccionados y ejecución técnica deficiente, reduciendo el impacto del seguimiento debido a procedimientos de selección inadecuados, falta de conocimientos especializados o seguimiento insuficiente; y

Riesgo de utilización ineficiente e ineficaz de los fondos adjudicados para las adquisiciones (en ocasiones, el número limitado de proveedores económicos dificulta la comparación de los precios).

Riesgo con respecto a la gestión de los proyectos informáticos, en particular en relación con los retrasos, los excesos de riesgo de costes y la gobernanza general.

2.2.2. Información relativa al sistema de control interno establecido

En lo que respecta a la aplicación del Reglamento, se prevé el siguiente sistema de control interno:

Puede ser necesario un diálogo entre la Comisión y el guardián de acceso en cuestión con el fin de garantizar que las medidas consideradas o aplicadas por los guardianes de acceso logren mejor sus objetivos. Al introducir la posibilidad de ese diálogo, cabe esperar que la iniciativa sea más eficaz para hacer frente a las prácticas desleales que obstaculizan la disputabilidad y la competencia del mercado. Al mismo tiempo, será proporcionado para los guardianes de acceso en cuestión, ya que estos tendrían cierto margen de apreciación al aplicar medidas que garanticen eficazmente el cumplimiento de las obligaciones determinadas.

La designación del guardián de acceso también está sujeta a revisiones periódicas cuando se produzca un cambio significativo en alguno de los hechos en los que se basó la decisión de designación, y cuando la decisión se base en información incompleta, incorrecta o engañosa facilitada por las empresas.

Por último, esta iniciativa comprende un mecanismo dinámico que permite actualizar la lista de obligaciones en caso de que las nuevas prácticas se consideren desleales tras una investigación de mercado.

En lo que respecta a los gastos, se prevé el siguiente sistema de control interno:

Estos riesgos relacionados con los gastos pueden mitigarse mediante propuestas y documentos de licitación más específicos y el uso de procedimientos simplificados, tal como se ha introducido en el último reglamento financiero. Las actividades relativas a los recursos financieros se llevarán a cabo principalmente mediante la contratación pública en modo de gestión directa. Por tanto, se considera que los riesgos de legalidad y regularidad asociados son (muy) bajos.

Muchos de esos riesgos están vinculados a la naturaleza inherente de esos proyectos y se mitigarán mediante un sistema adecuado de gestión de proyectos y la presentación de informes de gestión de proyectos, incluidos los informes de riesgos que se presentarán a la alta dirección según sea necesario.

El marco de control interno se basa en la aplicación de los principios de control interno de la Comisión. De conformidad con el requisito del Reglamento financiero, un objetivo importante de la estrategia del «presupuesto centrado en los resultados» de la Comisión es garantizar la rentabilidad al diseñar y aplicar sistemas de gestión y control que prevengan o detecten y corrijan los errores. Por lo tanto, la estrategia de control considera un nivel más alto de escrutinio y frecuencia en los ámbitos de mayor riesgo y garantiza la rentabilidad.

Habrà un vínculo constante con la labor política, lo que garantizará la flexibilidad necesaria para adaptar los recursos a las necesidades políticas reales en un ámbito sujeto a cambios frecuentes.

2.2.3. *Estimación de los costes y beneficios de los controles y evaluación del nivel de riesgo de error esperado*

Se estima que los costes de los controles son inferiores al 3 % del gasto total. Los beneficios de los controles en términos no financieros abarcan: mejor relación calidad-precio, disuasión, mejoras en términos de eficiencia, mejoras del sistema y cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

Los riesgos se mitigan eficazmente mediante los controles establecidos, y se estima que el nivel de riesgo de error es inferior al 2 %.

2.3. **Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades**

Especifiquense las medidas de prevención y protección existentes o previstas.

Las medidas de prevención y protección se centran en el aumento de la transparencia en las reuniones de gestión y los contactos con las partes interesadas, siguiendo las mejores prácticas de contratación pública, incluida la utilización de la herramienta de contratación y presentación electrónicas. Las acciones también prevendrán y detectarán posibles conflictos de intereses.

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)

- Líneas presupuestarias existentes

En el orden de las rúbricas del marco financiero plurianual y las líneas presupuestarias.

Rúbrica del marco financiero plurianual	Línea presupuestaria	Tipo of gasto	Contribución			
		CD/CND ¹	de países de la AELC ²	de países candidatos ³	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo 21, apartado 2, letra b), del Reglamento Financiero
1	03 02 Programa sobre el Mercado Único (incl. pymes)	CD	SÍ	NO	NO	NO
1	02 04 05 01 Programa Europa Digital	CD	SÍ	NO	NO	NO
7	20.0206 Otros gastos de gestión	CND	NO	NO	NO	NO

¹ CD = créditos disociados / CND = créditos no disociados.

² AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.

³ Países candidatos y, en su caso, países candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales.

3.2. Incidencia estimada en los gastos

3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos

En millones EUR (al tercer decimal)

Rúbrica del marco financiero plurianual	1	Mercado único, innovación y economía digital ¹
--	----------	---

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Después de 2027	TOTAL
Créditos de operaciones – 03 02 Programa sobre el Mercado Único	Compromisos	(1)	N/A	0,667	3,667	4,633	4,133	3,667	3,533		20,300
	Pagos	(2)	N/A	0,333	2,167	4,150	4,383	3,900	3,600	1,767	20,300
Créditos de operaciones - 02 04 05 01 Programa Europa Digital	Compromisos	(1)	N/A	0,333	1,833	2,317	2,067	1,833	1,767		10,150
	Pagos	(2)	N/A	0,167	1,083	2,075	2,192	1,950	1,800	0,883	10,150
Créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación del programa	Compromisos = Pagos	(3)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		N/A
TOTAL de los créditos para la RÚBRICA 1 del marco financiero plurianual	Compromisos	=1+3	N/A	1,000	5,500	6,950	6,200	5,500	5,300		30,450
	Pagos	=2+3	N/A	0,500	3,250	6,225	6,575	5,850	5,400	2,650	30,450

Rúbrica del marco financiero plurianual	7	«Gastos administrativos»
--	----------	--------------------------

¹ El desglose del presupuesto entre los programas es indicativo.

En millones EUR (al tercer decimal)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Después de 2027	TOTAL
Recursos humanos		N/A	3,000	5,320	7,845	10,300	10,300	10,300		47,065
Otros gastos administrativos		N/A	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525		3,575
TOTAL de los créditos para la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	(Total de los compromisos = total de los pagos)	N/A	3,050	5,995	8,970	10,925	10,875	10,825		50,640

En millones EUR (al tercer decimal)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Después de 2027	TOTAL
TOTAL de los créditos para las RÚBRICAS 1 a 7 del marco financiero plurianual	Compromisos	N/A	4,050	11,495	15,920	17,125	16,375	16,125		81,090
	Pagos	N/A	3,550	9,245	15,195	17,500	16,725	16,225	2,650	81,090

3.2.2. Incidencia estimada en los créditos de operaciones

No es posible proporcionar una lista exhaustiva de los productos que se obtendrán mediante intervenciones financieras, el coste medio y las cifras que se solicitan en esta sección, ya que se trata de una nueva iniciativa y no hay datos estadísticos previos de los que se pueda extraer.

El Reglamento tiene por objeto: i) abordar los fallos del mercado para garantizar mercados digitales disputables y competitivos que permitan aumentar la innovación y las opciones de los consumidores, ii) hacer frente a la conducta desleal de los guardianes de acceso y iii) aumentar la coherencia y la seguridad jurídica en el entorno de las plataformas en línea para preservar el mercado interior. Todos estos objetivos contribuyen a lograr el objetivo general de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior (mediante una competencia efectiva en los mercados digitales y mediante un entorno de plataformas en línea disputable y equitativo).

A fin de lograr de forma óptima esos objetivos, se prevé, entre otras cosas, la financiación de las siguientes medidas:

- 1) llevar a cabo la designación de los proveedores de los servicios de plataformas básicas sujetos al Reglamento mediante un proceso declaratorio;
- 2) llevar a cabo investigaciones de mercado, realizar cualquier otra acción de investigación, acciones de ejecución y actividades de supervisión;
- 3) llevar a cabo regularmente la revisión de elementos específicos del Reglamento y la evaluación del mismo;
- 4) evaluar continuamente la eficacia y la eficiencia de las medidas aplicadas;
- 5) mantener, desarrollar, alojar, operar y apoyar un sistema central de información conforme a las normas pertinentes de confidencialidad y seguridad de los datos;
- 6) hacer un seguimiento de las evaluaciones de los expertos, cuando estos hayan sido designados; y
- 7) otros gastos administrativos resultantes de la aplicación de las diversas medidas, como:
 7. i) gastos relacionados con las misiones del personal, incluso en el caso de las inspecciones *in situ*;
 7. ii) gastos relacionados con la organización de reuniones, a saber, los Comités Consultivos;
 7. iii) gastos relacionados con la formación del personal; y
 7. iv) gastos relacionados con el asesoramiento de expertos.

3.2.3. Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo

3.2.3.1. Resumen

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos de carácter administrativo
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos de carácter administrativo, tal como se explica a continuación:

En millones EUR (al tercer decimal)

Años	2021	2022 ¹	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
------	------	-------------------	------	------	------	------	------	-------

HEADING 7 del marco financiero plurianual								
Recursos humanos	N/A	3,000	5,320	7,845	10,300	10,300	10,300	47,065
Otros gastos administrativos	N/A	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525	3,575
Subtotal HEADING 7 del marco financiero plurianual	N/A	3,050	5,995	8,970	10,925	10,875	10,825	50,640

Outside HEADING 7² del marco financiero plurianual								
Recursos humanos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Otros gastos de carácter administrativo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Subtotal al margen de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

TOTAL	N/A	3,050	5,995	8,970	10,925	10,875	10,825	50,640
--------------	-----	--------------	--------------	--------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Los créditos necesarios para recursos humanos y otros gastos de carácter administrativo se cubrirán mediante créditos de la DG ya asignados a la gestión de la acción y/o reasignados dentro de la DG, que se complementarán, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

¹ El año N es el año de comienzo de la ejecución de la propuesta/iniciativa.

² Asistencia técnica o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

3.2.3.2. Necesidades estimadas de recursos humanos

- ☐ La propuesta/iniciativa no exige la utilización de recursos humanos.
- ☒ La propuesta/iniciativa exige la utilización de recursos humanos, tal como se explica a continuación:

La Ley de Mercados Digitales es una nueva iniciativa reglamentaria que se inscribe en el curso estratégico propuesto en la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa». Tiene un carácter horizontal y toca varios ámbitos de competencia de la Comisión, como los relacionados con el mercado interior, los servicios digitales y la protección de la competencia.

Para garantizar que las empresas apliquen la reglamentación, tendrán que establecerse a nivel de la UE controles y vigilancia *ex ante*, como designar a los guardianes de acceso, vigilar el cumplimiento por parte de los guardianes de acceso, adoptar decisiones de incumplimiento, evaluar las solicitudes de exención, realizar investigaciones de mercado y hacer cumplir las decisiones resultantes y ejecutar los actos. Al estimar el presupuesto y la cantidad de personal necesario para la iniciativa, se han hecho esfuerzos por crear sinergias y aprovechar el marco existente a fin de evitar la necesidad de partir de cero, lo que requeriría aún más personal que el cálculo actual.

Si bien se pueden encontrar sinergias en términos de personal, conocimientos e infraestructura en las tres principales DG y en los servicios de la Comisión, la importancia y el alcance de la iniciativa va más allá del marco actual. Además, dado que el reglamento prevé plazos legales, la Comisión tendrá que aumentar su presencia en los mercados digitales, lo que significa que los recursos deben asignarse a estas tareas sin demora. Actualmente no es posible reasignar los recursos humanos necesarios dentro de las tres principales DG sin poner en peligro todos los demás ámbitos de aplicación. Por tanto, es importante redistribuir también el personal de fuentes externas a las tres principales DG si queremos cumplir el objetivo de la iniciativa, así como los objetivos de las tres principales DG.

Estimación que debe expresarse en unidades de equivalente a jornada completa

Años		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Después de 2027
• Empleos de plantilla (funcionarios y personal temporal)									
Sede y Oficinas de Representación de la Comisión			20	30	43	55	55	55	55
Delegaciones									
Investigación									
• Personal externo (en unidades de equivalente a jornada completa: EJC): AC, AL, ENCS, INT y JED³									
Rúbrica 7									
Financiado con cargo a la RÚBRICA 7 del marco	- en la sede			10	17	25	25	25	25
	- en las delegaciones								

³ AC = agente contractual; AL = agente local; ENCS = experto nacional en comisión de servicios; INT = personal de empresas de trabajo temporal («intérimaires»); JPD= joven profesional en delegación.

financiero plurianual									
Financiado con cargo a la dotación del programa ⁴	- en la sede								
	- en las delegaciones								
Investigación									
Otro (especifíquese)									
TOTAL		20	40	60	80	80	80	80	

Las necesidades en materia de recursos humanos las cubrirá el personal de la DG ya destinado a la gestión de la acción y/o reasignado dentro de la DG, que se complementará, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

Descripción de las tareas que deben llevarse a cabo:

Funcionarios y agentes temporales	Adoptar decisiones de designación y realizar investigaciones de mercado para designar a los guardianes de acceso. Supervisar el cumplimiento de la lista de obligaciones y, si procede, adoptar decisiones de incumplimiento Realizar investigaciones de mercado acerca de los nuevos servicios y las nuevas prácticas Preparación y redacción de actos de ejecución y delegados, de conformidad con el presente Reglamento
Personal externo	Adoptar decisiones de designación y realizar investigaciones de mercado para designar a los guardianes de acceso. Supervisar el cumplimiento de la lista de obligaciones y, si procede, adoptar decisiones de incumplimiento Realizar investigaciones de mercado acerca de los nuevos servicios y las nuevas prácticas Preparación y redacción de actos de ejecución y delegados, de conformidad con el presente Reglamento

⁴

Por debajo del límite de personal externo con cargo a créditos de operaciones (antiguas líneas «BA»).

3.2.4. *Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente*

- ☒ La propuesta/iniciativa es compatible con el marco financiero plurianual vigente.

La iniciativa puede financiarse íntegramente mediante su redistribución dentro de la rúbrica correspondiente del marco financiero plurianual (MFP). La incidencia financiera en los créditos de operaciones se satisfará íntegramente con las asignaciones previstas en el MFP 2021-2027 en el marco de las dotaciones financieras del Programa sobre el Mercado Único y del Programa Europa Digital.

- ☐ La propuesta/iniciativa implicará la reprogramación de la rúbrica correspondiente del marco financiero plurianual.
- ☐ La propuesta/iniciativa requiere la aplicación del Instrumento de Flexibilidad o la revisión del marco financiero plurianual.

3.2.5. *Contribución de terceros*

- La propuesta/iniciativa no prevé la cofinanciación por terceros.

3.3. Incidencia estimada en los ingresos

La iniciativa tiene la incidencia financiera que se indica a continuación en otros ingresos.

El importe de los ingresos no puede estimarse de antemano ya que se trata de multas impuestas a las empresas por incumplir las obligaciones establecidas en el Reglamento.

En millones EUR (al tercer decimal)

Línea presupuestaria de ingresos: Capítulo 42 – multas y sanciones	Créditos disponibles para el ejercicio presupuestario en curso	Incidencia de la propuesta/iniciativa						
		Año N	Año N+1	Año N+2	Año N+3	Insértense tantos años como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)		
Artículo			p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

ANEXO

de la FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

Nombre de la propuesta/iniciativa:

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Ley de Mercados Digitales

NÚMERO y COSTE de los RECURSOS HUMANOS QUE SE CONSIDERAN NECESARIOS

COSTE de OTROS GASTOS ADMINISTRATIVOS

MÉTODOS de CÁLCULO UTILIZADOS para ESTIMAR LOS COSTES

Recursos humanos

Otros gastos administrativos

OBSERVACIONES ADICIONALES a la FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA y su ANEXO

Este anexo debe acompañar a la ficha financiera legislativa cuando se ponga en marcha la consulta entre servicios.

Los cuadros de datos se utilizan como fuente para los cuadros que figuran en la ficha financiera legislativa. Son de uso estrictamente interno dentro de la Comisión.

Coste de los recursos humanos que se consideran necesarios

La propuesta/iniciativa exige la utilización de recursos humanos, tal como se explica a continuación:

En millones EUR (al tercer decimal)

RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual		2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027		TOTAL	
		EJC	Créditos	EJC	Créditos	EJC	Créditos	EJC	Créditos	EJC	Créditos	EJC	Créditos	EJC	Créditos	EJC	Créditos
• Empleos de plantilla (funcionarios y personal temporal)																	
Sede y Oficinas de Representación de la Comisión	AD			17	2,550	25	3,750	37	5,550	47	7,050	47	7,050	47	7,050		33,000
	AST			3	0,450	5	0,750	6	0,900	8	1,200	8	1,200	8	1,200		5,700
• Personal externo ¹																	
Dotación global	AC					6	0,480	10	0,800	15	1,2	15	1,200	15	1,200		4,880
	ENCS					4	0,340	7	0,595	10	0,850	10	0,850	10	0,850		3,485
	INT																
Subtotal para la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual				20	3,000	40	5,320	60	7,845	80	10,300	80	10,300	80	10,300		47,065

Las necesidades en materia de créditos administrativos se cubrirán con los créditos ya destinados a la gestión de la acción o reasignados, que se complementarán, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

¹ AC = agente contractual; AL = agente local; ENCS = experto nacional en comisión de servicios; INT = personal de empresas de trabajo temporal («intérimaires»); JPD = joven profesional en delegación.

Coste de otros gastos administrativos

La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos administrativos, tal como se explica a continuación:

En millones EUR (al tercer decimal)

RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
En la sede:								
Gastos de misión y representación	--	--	0,050	0,050	0,050	0,050	0,050	0,250
Comités Consultivos	--	0,050	0,100	0,150	0,150	0,150	0,150	0,750
Estudios y asesoramiento	--	--	0,500	0,900	0,400	0,350	0,300	2,450
Formación del personal	--	--	0,025	0,025	0,025	0,025	0,025	0,125
Sistemas de información y gestión	--	--	--	--	--	--	--	--
Equipos y servicios de TIC ¹	--	--	--	--	--	--	--	--
Subtotal para la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	--	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525	3,575

¹ TIC: Tecnologías de la información y de las comunicaciones: debe consultarse DIGIT.

En millones EUR (al tercer decimal)

Al margen de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Gastos en asistencia técnica y administrativa (<u>con exclusión</u> del personal externo) con cargo a créditos operativos (antiguas líneas «BA»)								
- en la sede	--	--	--	--	--	--	--	--
- en Delegaciones de la Unión	--	--	--	--	--	--	--	--
Otros gastos de gestión destinados a investigación	--	--	--	--	--	--	--	--
Otras líneas presupuestarias (<i>especifíquense, en su caso</i>)	--	--	--	--	--	--	--	--
Equipos y servicios de TIC ²	--	--	--	--	--	--	--	--
Subtotal al margen de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	--	--	--	--	--	--	--	--

1. TOTAL								
2. RÚBRICA 7 y al margen de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	--	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525	3,575

Las necesidades en materia de créditos administrativos se cubrirán con los créditos ya destinados a la gestión de la acción o reasignados, que se complementarán, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

² TIC: Tecnologías de la información y de las comunicaciones: debe consultarse DIGIT.

Métodos de cálculo utilizados para estimar los costes

Recursos humanos

La Ley de Mercados Digitales es una nueva iniciativa reglamentaria que se inscribe en el curso estratégico propuesto en la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa». Tiene un carácter horizontal y toca varios ámbitos de competencia de la Comisión, como los relacionados con el mercado interior, los servicios digitales y la protección de la competencia.

Para garantizar que las empresas apliquen la reglamentación, tendrán que establecerse a nivel de la UE controles y vigilancia *ex ante*, como designar a los guardianes de acceso, vigilar el cumplimiento por parte de los guardianes de acceso, adoptar decisiones de incumplimiento, evaluar las solicitudes de exención, realizar investigaciones de mercado y hacer cumplir las decisiones resultantes y ejecutar los actos.

Al estimar el presupuesto y la cantidad de personal necesario para la iniciativa, se han hecho esfuerzos por crear sinergias y aprovechar el marco existente a fin de evitar la necesidad de partir de cero, lo que requeriría aún más personal que el cálculo actual.

Si bien se pueden encontrar sinergias en términos de personal, conocimientos e infraestructura en las tres principales DG y en los servicios de la Comisión, la importancia y el alcance de la iniciativa va más allá del marco actual. Además, dado que el reglamento prevé plazos legales, la Comisión tendrá que aumentar su presencia en los mercados digitales, lo que significa que los recursos deben asignarse a estas tareas sin demora. Actualmente no es posible reasignar los recursos humanos necesarios dentro de las tres principales DG sin poner en peligro todos los demás ámbitos de aplicación. Por tanto, es importante redistribuir también el personal de fuentes externas a las tres principales DG si queremos cumplir el objetivo de la iniciativa, así como los objetivos de las tres principales DG.

1. RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual

- Funcionarios y agentes temporales

Suponiendo que la adopción se produzca antes de 2022, la Comisión tendrá que establecer los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus nuevas tareas, incluida la adopción de los actos de ejecución y de delegación previstos en el Reglamento.

A partir de la fecha de aplicación de las obligaciones (2022), se estima que las nuevas tareas relacionadas con la Ley de Mercados Digitales (designar guardianes de acceso, supervisar el cumplimiento por parte de los guardianes de acceso, adoptar decisiones de incumplimiento, evaluar las solicitudes de exención, realizar investigaciones de mercado y hacer cumplir las decisiones resultantes, aplicar los actos) requieren inicialmente 20 EJC adicionales (17 AD + 3 AST), que se incrementarán hasta 55 EJC (47 AD + 8 AST) para 2025.

- Personal externo

A partir del segundo año de aplicación de las obligaciones (2023), se estima que las nuevas tareas relacionadas con la Ley de Mercados Digitales (designar guardianes de acceso, supervisar el cumplimiento por parte de los guardianes de acceso, adoptar decisiones de incumplimiento, evaluar las solicitudes de exención, realizar investigaciones de mercado y hacer cumplir las decisiones resultantes, aplicar los actos) requieren inicialmente 10 EJC adicionales (6 AC + 4 ENCS), que se incrementarán hasta 25 EJC (15 AC + 10 ENCS) para 2025.

2. Al margen de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual

- Únicamente puestos financiados con cargo al presupuesto de investigación - N/A

- Personal externo – N/A

Otros gastos administrativos

3. RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual

Gastos de misión y representación

- Se estima que se necesitarán diez investigaciones *in situ* de los guardianes de acceso por año a partir de 2023. El coste medio por investigación se estima en 5 000 EUR por misión, asumiendo dos EJC *in situ* con una duración de cinco días

Comités consultivos

- Se estima que se celebrarán cinco reuniones del Comité Consultivo en 2022, diez en 2023 y quince anuales en 2024-2027. Los costes por reunión se estiman en 10 000 EUR.

Formación

- El presupuesto de formación del personal es un componente importante para asegurar la calidad y la competencia específica en este ámbito. Se estima que los costes serán de 25 000 EUR al año.

Estudios y asesoramiento

- Serán necesarios gastos para los expertos sectoriales altamente especializados con el fin de prestar apoyo técnico en la designación de guardianes de acceso y vigilar el cumplimiento de las medidas establecidas en el presente Reglamento. Se estima que se realizarán hasta seis o siete estudios de seguimiento entre 2023 y 2027 con una complejidad que va de baja a muy compleja, correspondiendo a contratos de un valor entre 50 000-1 000 000 EUR. Se espera que las necesidades de estos expertos sean mayores al principio del período.

4. Al margen de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual

N/A

Observaciones adicionales a la ficha financiera legislativa y su anexo

Los gastos de operaciones se dividirán entre la DG COMP y la DG GROW para el Programa sobre el Mercado Único y la DG CNECT para el Programa Europa Digital.

Los gastos administrativos se dividirán entre la DG COMP, la DG GROW y la DG CNECT.

--