

Seminario “¿Cómo responde Europa? Revolución digital y transformación del trabajo”

Digitalización y oligopolios: la tecnología, la lucha por el *level playing field* y la protección de los usuarios

(Síntesis de la sesión del 5 de diciembre de 2024)

Volviendo a uno de los dos temas centrales del seminario – la respuesta europea a la revolución digital – la sesión de diciembre ha profundizado en la política europea de la competencia y la reglamentación UE sobre protección del consumidor en materia digital, con una ponencia de **Richard Benjamins**, CEO del observatorio de inteligencia artificial OdiselA y Presidente del instituto EIT Digital, y un comentario de **Juan Ignacio Signes de Mesa**, Letrado del Tribunal de Justicia de la UE en Luxemburgo. El debate entre los miembros del seminario ha sido moderado por el director general de la Fundación Pablo VI, **Jesús Avezuela**, y por el director del seminario, **Domingo Sugranyes**.

La respuesta europea a la digitalización toma forma concreta y fuerza jurídica con los textos legales de la DSA (*Digital Services Act*) y la DMA (*Digital Markets Act*), y es uno de los ámbitos en los que inciden las propuestas del Informe Draghi para fomentar la competitividad de la Unión Europea.

Tratándose de la protección del usuario/consumidor, Richard Benjamins recuerda los motivos que han llevado a la UE a legislar: se trata de aumentar la responsabilidad y transparencia de las plataformas, de proteger a los usuarios frente a contenidos ilegales o falsificados, y de salvaguardar la seguridad y los derechos de los usuarios, especialmente ante el aumento de contenido nocivo de las plataformas digitales y el posible abuso en la explotación de datos. Después de la normativa sobre protección de datos (RGPD de 2016 y LOPD de 2018), la DSA de 2022 – un reglamento de aplicación directa en todos los países miembros – afecta a negocios grandes (*gatekeepers*) que venden productos o servicios en línea. Sus efectos son inmediatamente observables, por ejemplo, en el derecho de cualquier usuario a entender y “desconectarse” gratuitamente de las “recomendaciones” de las plataformas – un derecho que merecería ser más conocido del público.

En materia de competencia, la DMA, también de 2022, busca fomentar una competencia justa regulando las prácticas de las plataformas para evitar posibles abusos de su poder de mercado. Al mismo tiempo, pretende apoyar la innovación y ampliar la oferta para los consumidores. La norma prohíbe que los “guardianes” (*gatekeepers*) del mercado – las *big tech* norteamericanas y asiáticas – favorezcan sus propios servicios, por ejemplo, impidiendo que los usuarios desinstalen aplicaciones preinstaladas, o usando datos de clientes para competir directamente contra ellos.

El informe Draghi¹ (2024) hace hincapié en la distancia observable entre la capitalización de las mayores empresas norteamericanas – principalmente de tecnología digital - y las europeas. Salvo dos casos aislados – Spotify y Booking.com – Europa no cuenta con grandes empresas de servicios digitales. Las empresas *big tech* de Estados Unidos han conseguido – y no era fácil - crecer y acumular ganancias considerables, lo que les confiere una superioridad indiscutible a la hora de invertir en investigación y desarrollo. Esta ventaja hace que sean capaces de influenciar de manera determinante la marcha tecnológica y, por consecuencia, la evolución social y cultural de los países desarrollados. Se observa en particular, como subraya Benjamins, una diferencia importante entre la concentración de la inversión en USA y la dispersión de la misma en Europa. El retraso o la incapacidad europea de generar *superunicornios* como las *big tech* no se puede imputar a un exceso de regulación en Europa: el fenómeno era anterior a la reglamentación digital europea, las *big tech* norteamericanas ya existían. Las razones del retraso son otras: fragmentación de mercados en Europa, diversidad lingüística y cultural, diferentes actitudes ante el fracaso empresarial; en USA no es vergonzoso pasar por una quiebra, no impide que se vuelva a empezar. En Europa gozamos también de una mayor protección de los puestos de trabajo, con una “mochila” de derechos acumulada que hace poco atractivo dejar un empleo “indefinido” y estable por el riesgo de una *start-up*.

Las recomendaciones del informe Draghi llevan a promover la capacidad competitiva europea. Pero, se pregunta Benjamins, ¿no estaremos cayendo en una paradoja o una contradicción, al intentar enseñar capacidades y comportamientos innovadores – como hace por ejemplo el EIT Digital, cocreado por la UE – mientras, al mismo tiempo, emitimos normas que limitan o frenan esos

¹ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

comportamientos? Y estas normativas que castigan comportamientos competitivos, ¿no constituyen una forma de proteccionismo disfrazado, poniendo barreras no arancelarias al desarrollo de empresas externas, cuando por otro lado se pretende liberalizar el comercio internacional? En cualquier caso, no se puede obviar que, en nuestro sistema, el criterio decisivo de éxito económico sigue siendo el crecimiento y el beneficio empresarial. En este contexto, la voluntad de defender “valores europeos” crea paradojas, que son propias de nuestro momento actual: hay en distintos ámbitos aspectos positivos que tienen efectos secundarios negativos, y viceversa.

En su comentario, Juan Ignacio Signes señala que la paradoja de la política de competencia – promover empresas innovadoras y, al mismo tiempo, poner límites a su crecimiento – se da también en los Estados Unidos. Allí las políticas *antitrust*, en sus orígenes, buscaban impedir que el poder de las grandes empresas llegase a controlar el poder político. La política de competencia no está exenta de ambigüedades: ¿proteger al consumidor asegurándole precios contenidos? ¿O preservar en el tiempo la diversidad en la estructura del mercado, aunque ello se traduzca en costes de producción y precios al consumo más elevados? En Europa se ha dado prioridad al aspecto de estructura de mercado, en USA más bien al del menor precio al consumo: es un debate tradicional entre medidas que persiguen aplicar principios, y medidas que persiguen ante todo un resultado. En cualquier caso, en los últimos años, parecería que las autoridades norteamericanas se van aproximando al criterio estructural europeo, intentando reducir la dimensión excesiva de algunos grupos oligopolísticos, aunque ello suponga a corto plazo precios más altos para el consumidor.

La aplicación de la normativa europea en materia de competencia es compleja: los Tratados no definen qué es un abuso de poder de mercado. Las decisiones del Tribunal Europeo no son exentas de debate, por ejemplo, cuando obligan a una gran empresa a dar acceso a sus códigos fuente, o cuando prohíben a otras que favorezcan la compra de un determinado producto.

En definitiva, el *Brussels Effect* es una realidad: la normativa europea se impone como criterio mundial, no solo por imitación entre Estados, sino porque las propias empresas, para estandarizar y reducir costes, tienden a homologar sus productos a la norma europea en todo el mundo.

En el debate se señala, por un lado, una confluencia de las políticas de competencia entre Estados Unidos y Europa. Pero, por otro lado, la nueva etapa que se abre con el segundo mandato de D. Trump podría cambiar las tornas, en la medida en que en su gobierno tengan peso algunos de los empresarios digitales más destacados.

Volviendo a la ausencia de *unicornios* digitales europeos, se comenta un hecho subrayado en el informe Draghi: en Europa a menudo falta continuidad entre la investigación y el desarrollo de productos vendibles; al contrario de Estados Unidos, la investigación académica europea está alejada de la iniciativa empresarial. Varios intervinientes se refieren a las críticas a la regulación europea, que la opinión suele considerar excesiva: en realidad, la regulación no explica que no haya empresas digitales europeas de gran tamaño; la regulación norteamericana, aunque es distinta, en muchos aspectos es igualmente o más invasiva que la europea. Ante los hechos, es lícito preguntar: ¿por qué querría Europa tener unas *big tech*? Es indudable que estas empresas han conseguido controlar una parte creciente de la creación de valor; la política de competencia podría ayudar quizás a reducir sus márgenes cuando se derivan de prácticas “abusivas”. Este tema es crucial, de cara a un futuro en el que el trabajo probablemente continuará automatizándose de forma creciente, lo que aumentará aún más las tensiones en la distribución de la renta.

Para algunos, el imperio de las *big tech* está quizás llegando a su cénit, como ocurrió en el pasado con otros ciclos de dominio del mercado. La llegada de las empresas chinas está cambiando los escenarios: estas empresas se desarrollan en un contexto de gobernanza institucional distinto, y parecen tener una particular fuerza competitiva en aspectos que interesan directamente la descarbonización (tecnología de baterías), un aspecto sensible para las *big tech*, debido al espectacular crecimiento en el consumo de energía eléctrica por el tratamiento de datos.

Estos temas son políticos, en gran parte, y el futuro no está determinado. La reflexión europea que reclama el informe Draghi es necesaria: se trata de tomar decisiones que permitan seguir avanzando en la prosperidad sin perder los valores democráticos fundamentales de la construcción europea – una situación paradójica que probablemente es inherente al *ordoliberalismo* y a la economía social de mercado.

Listado de asistentes en la sesión del 5 de diciembre de 2024

1. Jesús Avezuela Cárcel, director general de la Fundación Pablo VI
2. Richard Benjamins, CEO Odiseia, Presidente EIT Digital
3. José Luis Calvo. Cofundador, Diverger
4. Jorge Díaz Lanchas, profesor asistente de Economía, ICADE/ Universidad Pontificia Comillas
5. Francisco Javier López Martín. Exsecretario general de Madrid, CCOO
6. Victoria Martín de la Torre. Parlamento Europeo
7. Gloria Sánchez Soriano. Vicepresidente - Relaciones Institucionales y Políticas Públicas, Grupo Santander. En secondment en el Institute of International Finance
8. Juan Ignacio Signes de Mesa, Letrado del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
9. Domingo Sugranyes Bickel, director del seminario de ética socioeconómica, Fundación Pablo VI
10. José Luis Zofío. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico, Universidad Autónoma de Madrid