

**União Europeia vs. Google:
políticas de concorrência nos mercados digitais**

**La Unión Europea vs. Google:
políticas para la competencia en mercados digitales**

**The European Union vs. Google:
competition policies in digital markets**

Serguei Komissarov

Docente e investigador del Instituto de Estudios Comunicacionales en Medios, Cultura y Poder "Aníbal Ford" (INESCO). Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata.

Contato: skomissarov@protonmail.com

Submetido em: 30.04.2021 - Aprovado em: 09.08.2021



Creative Commons



Atribuição



Não Comercial



Compartilhe Igual



Resumo

Este artigo analisa o comportamento anticoncorrencial do Google, entre 2008 e 2018, no mercado digital europeu. A Google privilegiou o posicionamento e apresentação do seu próprio serviço de comparação de preços, dentro dos resultados do motor de pesquisa, para desviar e reduzir o tráfego dirigido aos serviços de comparação da concorrência. Além disso, o Google impôs restrições contratuais aos fabricantes de aparelhos e operadoras de celular para promover o uso do mecanismo de busca no sistema operacional Android, por meio da distribuição vinculada de aplicativos. Ambos os comportamentos tentaram proteger e consolidar a posição dominante do Google no mercado de serviços de busca.

Palavras-chave: Competição. Google. Mercado digital. Plataformas multilaterais.

Resumen

Este artículo analiza la conducta anticompetitiva de Google, entre 2008 y 2018, en el mercado digital europeo. Google favoreció el posicionamiento y visualización de su propio servicio comparativo de compras, dentro de los resultados del motor de búsqueda, para desviar y reducir el tráfico dirigido a los servicios comparativos de la competencia. Además, Google impuso restricciones contractuales, a fabricantes de dispositivos y operadores móviles, para promover la utilización del buscador en el sistema operativo Android, mediante la distribución atada de aplicaciones. Ambas conductas, intentaron proteger y consolidar, la posición dominante de Google en el mercado de los servicios de búsqueda.

Palabras clave: Competencia. Google. Mercado digital. Plataformas multilaterales.

Abstract

This paper analyzes Google's anticompetitive conduct, in the European digital market, between 2008 and 2018. Google favored the positioning and display of its own comparison shopping service, in its search engine results, to divert and reduce traffic from rival's comparison shopping service. Furthermore, Google imposed contractual restrictions on device manufacturers and mobile network operators, to promote the adoption of the search engine in the Android operating system through the tied distribution of mobile applications. Both conduct tried to protect and consolidate Google's dominant position in the search services market.

Keywords: Competition. Google. Digital market. Multilateral platforms.

1 Introducción

En 2017 la Comisión Europea sentenció a Google por abusar de su posición dominante, en el mercado de los motores de búsqueda, para ofrecer una ventaja ilegal a su servicio comparativo de compras llamado *Google Shopping*. En 2018, la Comisión volvió a sancionar a Google por imponer restricciones ilegales, a fabricantes de dispositivos Android y operadores móviles, para consolidar su poder en el mercado de los servicios de búsqueda.

Este artículo analiza ambos casos. En primer lugar, se explicita el enfoque teórico-metodológico del estudio. Luego, se examinan las conductas anti-competitivas de Google, junto a sus efectos para la competencia en el mercado digital europeo. Por último, se consideran las medidas tomadas por la Comisión y sus consecuencias para las industrias del sector en el futuro.

2 Metodología

La perspectiva teórica de este trabajo se enmarca en la economía política de la comunicación y la cultura. Su objeto es el estudio de las relaciones sociales, particularmente las de poder, que constituyen la producción, distribución y consumo de bienes simbólicos en el contexto de la economía capitalista (MOSCO, 2009).

Para definir conceptualmente a las plataformas digitales y su funcionamiento económico, como mercados multilaterales, nos basamos en los trabajos de Rochet y Tirole (2003, 2006); Tirole (2017); y Evans (2011). Los efectos, o externalidades de red, en este tipo de mercados se analizan en los términos de Katz y Shapiro (1985).

Las conductas ilegales de Google en el mercado se retoman de los fallos de la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea (DG COMPETITION, 2017, 2018). Sus efectos anticompetitivos se analizan a partir de los modelos económicos empleados por el equipo de economistas de la DGC, basados en la teoría de la exclusión de mercado, provocada por la distribución atada de productos (KOTZEVA *et al.*, 2019). Particularmente, en los modelos de Choi y Stefanadis (2001); Choi y Jeon (2016, 2020); Etro y Caffarra (2017); y De Cornière y Taylor (2018).

Finalmente, el análisis jurídico de ambos casos se recupera de los trabajos de Edelman y Geradin (2016) y Rozga (2020).

3 Plataformas multilaterales

Los servicios de búsqueda en línea son plataformas digitales: infraestructuras físico-lógicas de procesamiento y comunicación de información (DANTAS, 2018) que permiten —a dos o más grupos de usuarios—, interactuar directamente entre sí. Simultáneamente, estas plataformas se constituyen



1 Se entiende por economía de escala las ventajas que, en términos de costos, una empresa obtiene gracias al incremento de su tamaño.

2 La elasticidad de la demanda refleja qué cantidad de usuarios (en términos porcentuales) perdería la plataforma en caso de elevar el costo de su uso en 1%. Este concepto es clave para la fijación de precios. Una alta elasticidad de la demanda fuerza el precio a la baja, mientras que una elasticidad baja, tiende a incrementarlo. Esto explica el motivo por el cual la competencia perfecta, en teoría, generalmente reduce los precios: un aumento supondría la pérdida de clientes, quienes preferirían los servicios de la competencia antes que dejar el consumo.

como mercados multilaterales (ROCHET; TIROLE, 2003), generan economías de escala¹ y externalidades de red (KATZ; SHAPIRO, 1985).

Las plataformas multilaterales (EVANS, 2011) actúan como intermediarios, al minimizar el costo de transacción y facilitar el encuentro entre las partes. Los motores de búsqueda se posicionan como intermediarios entre sus usuarios y los anunciantes publicitarios. Atrayendo la atención de los primeros pueden vender su acceso a estos últimos. Los servicios de búsqueda en línea reducen el costo de los anunciantes por alcanzar audiencias segmentadas permitiéndoles transacciones rentables. De esta forma, las plataformas multilaterales desempeñan tres funciones básicas: facilitan el encuentro entre las partes, construyen audiencias, y proveen recursos que reducen el costo de brindar un servicio a ambos grupos de usuarios.

Las plataformas multilaterales presentan externalidades o efectos indirectos de red (ROCHET; TIROLE, 2006). Los efectos indirectos de red existen cuando una mayor demanda del servicio, en un lado del mercado, incrementa el valor de la plataforma para los usuarios, en el otro. Un motor de búsqueda es más valioso para los anunciantes publicitarios cuanto mayor sea su audiencia de potenciales compradores. A la inversa, el servicio es más valioso para el usuario al crecer la cantidad de anunciantes, lo que incrementa las probabilidades de ver una publicidad relevante.

Simultáneamente, los efectos de red existen dentro de un mismo lado del mercado. Un usuario se beneficia por la presencia de otros. El motor mejora sus resultados con la cantidad de términos buscados para consultas subsiguientes. Al incrementar su base de usuarios y su utilización, el servicio es capaz de brindar resultados cada vez más relevantes.

Además de las externalidades, este modelo de negocios depende de la elasticidad de la demanda² entre ambos lados del mercado (TIROLE, 2017). La presencia de usuarios utilizando la plataforma atrae anunciantes y vendedores en busca de potenciales clientes. El lado vendedor tiene un mayor interés en participar de la interacción con los usuarios que los usuarios con los anunciantes. Cuando uno de los grupos posee una elasticidad a la demanda más baja —prefiere pagar más a dejar de consumir—, la plataforma puede cobrar el costo del servicio al primer grupo, mientras subsidia al segundo. Así, mediante las externalidades, las plataformas crecen atrayendo usuarios por un servicio sin costo, en un lado del mercado, que monetizan, en el otro. Mientras que los usuarios no pagan un costo monetario por el uso de los servicios de búsqueda, los anunciantes publicitarios si incurren en un gasto para acceder a su atención.

Este modelo de precios, con subsidios cruzados, permite el incremento de ganancias, incluso, si un lado del mercado paga un precio por debajo del costo marginal que supone extender el servicio a un nuevo usuario. Los mercados multilaterales rompen la relación entre los precios y el incremento de costos de los negocios tradicionales. Si la competencia reduce el precio

3 La Comisión, junto con las autoridades nacionales, aplica directamente la normativa europea para la competencia comprendida entre los artículos 101 a 109 del TFUE. Los artículos 101 y 102 son respectivamente idénticos a los artículos 53 y 54 del AEEE. Complementariamente, el Reglamento (CE) N° 1/2003 “vela por la aplicación eficaz y uniforme” de las normas previstas en ambos artículos. El artículo 101 prohíbe “todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior”. El artículo 102, prohíbe “la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo”.

4 El 2 de octubre de 2015 Google completó su reorganización corporativa. Desde entonces, pasó a ser una empresa subsidiaria de Alphabet. Alphabet posee una estructura accionaria tripartita. Las acciones ordinarias Clase A conceden 1 voto por acción. Las acciones ordinarias Clase B, permiten 10 votos por acción. Las acciones Clase C, por el contrario, no otorgan derecho a voto. Larry Page, Sergey Brin y Eric E. Schmidt detentan el 92.8% de las acciones Clase B. Esto representa el 56,5% del poder para elegir directivos o decidir transacciones corporativas, como adquisiciones o venta de activos. El 69.96% del capital perte-

hacia el costo marginal, una divergencia entre ambos supondría la existencia de un poder de mercado. En un mercado multilateral, sin embargo, no existe una relación clara entre el precio y el costo por proveer el servicio en un lado particular del mercado. Las condiciones para incrementar ganancias dependen de la elasticidad de la demanda y el costo marginal de ambos lados, sumadas a las externalidades de red. La maximización de ganancias puede lograrse compensando un aumento de costos en el lado A elevando precios en el lado B, sin incrementar al mismo tiempo, los precios del lado A. Por lo tanto, la eficiencia económica del precio igualado al costo marginal de producción, como parámetro de competencia perfecta, es imposible en este tipo de mercados.

Analizar ambos lados del mercado, de manera separada, puede distorsionar la comprensión del modelo de negocios. El lado subsidiado puede parecer más competitivo, ya que sus precios no exceden el costo marginal. Del mismo modo, el lado donde los márgenes de ganancia son superiores, puede parecer menos competitivo porque los precios son mucho más altos al costo marginal del servicio. Para comprender el poder de mercado de las plataformas multilaterales es necesario, entonces, considerar la relación mutua entre ambos lados.

4 El caso *Google Shopping*

El 27 de junio del 2017, la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea, impuso una multa de 2,42 mil millones de euros a Google por infringir la legislación antimonopolio de la UE. La sentencia condenó el abuso de su posición dominante, en el mercado de los motores de búsqueda, para ofrecer una ventaja ilegal a su propio servicio comparativo de compras, llamado *Google Shopping* (EUROPEAN COMMISSION, 2017). La Comisión estableció que el trato preferencial de Google, en el posicionamiento y visualización de *Google Shopping*, dentro de los resultados generales del motor de búsqueda, implicaba una conducta anticompetitiva contraria al artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) ³ y el artículo 54 del Acuerdo del Espacio Económico Europeo (AEEE) (DG COMPETITION, 2017).

El modelo de negocios de Google⁴ está basado en la interacción entre los productos y servicios gratuitos —ofrecidos en línea a sus usuarios—, y los servicios pagos —provistos a los anunciantes—, para desarrollar campañas publicitarias y monetizar la atención del usuario. Durante 2019, el 85% de los ingresos totales de Google provino de la venta publicitaria. (UNITED STATES, 2019).

El servicio insignia de Google es su motor de búsqueda. Ante la solicitud de información por un usuario, el buscador puede proporcionar tres categorías de resultados. Resultados genéricos (también conocidos como orgánicos), resultados auspiciados por publicidad y resultados especializados.

La búsqueda de resultados orgánicos implica tres procesos automatizados⁵. En primer lugar, un programa llamado *Googlebot* recorre millones de páginas web e incorpora y/o actualiza sus enlaces en un índice a modo de



nece a instituciones financieras, fondos mutuos de inversión y otros inversionistas institucionales. Entre ellos: The Vanguard Group, Inc. (6.54%); Blackrock Inc. (5.82%); State Street Corporation (3.36%); Price Associates Inc. (3.31%); FMR, LLC (2.55%); JP Morgan Chase & Company (1.08%); Invesco Ltd. (1.07%).

5 Sobre el funcionamiento del motor de búsqueda ver Google (2021).

6 Google AdWords fue rebautizada como Google Ads el 24 de julio de 2018.

catálogo. Cuando el usuario ingresa una solicitud de búsqueda, otro programa informático calcula la relevancia entre el término buscado y el contenido del índice. Para ordenar los resultados orgánicos Google utiliza un algoritmo específico llamado *PageRank*. *PageRank* determina la importancia de una web basándose en la cantidad de enlaces, dirigidos hacia ese sitio, desde otras páginas existentes. Este criterio, sumado a otros mecanismos de ajuste, determinan el lugar que ocupará una web en el ranking de resultados orgánicos (BRIN; PAGE, 1998). Google no cobra a los sitios web por su inclusión dentro de los resultados orgánicos, ni acepta ningún pago para afectar su ubicación en el ranking.

Los resultados auspiciados por publicidad, por el contrario, provienen de una plataforma de subastas en tiempo real llamada *AdWords*⁶. *AdWords* permite a los anunciantes asociar su mensaje publicitario a los términos de búsqueda ingresados por los usuarios. Posteriormente, cada publicidad es ordenada en un ranking dependiendo de dos factores: el precio máximo que el anunciante estaría dispuesto a pagar por cada click en su anuncio; y la probabilidad estadística de que la publicidad reciba un click al ser asociada a cierto término de búsqueda. Una mejor ubicación en el ranking de *AdWords* incrementa la visibilidad del mensaje publicitario dentro de los resultados de búsqueda. Cuando un usuario entra al enlace del resultado auspiciado, y se dirige al sitio web del auspiciante, Google percibe una remuneración por cada click.

Por último, los resultados de búsqueda especializados agrupan categorías de productos, servicios o información específica. *Google News*, por ejemplo, es un agregador de noticias automatizado que rastrea la información de los medios de comunicación en línea. *Google Finance* recopila información corporativa. *Google Flights* busca y compara precios de pasajes aéreos. Algunos de los servicios de búsqueda especializados se basan en la inclusión paga. Los propietarios de los sitios web acuerdan con Google para aparecer dentro de los resultados a cambio del pago por click.

En 2002 Google lanzó su servicio comparativo de compras en EE.UU., denominado por entonces, como *Froogle*. *Froogle* operaba como un sitio web independiente. No cobraba por la inclusión de productos y era monetizado por publicidad. El servicio se extendió en octubre del 2004 al Reino Unido y, en noviembre, a Alemania. En 2007, *Froogle* fue renombrado como *Google Product Search*, e incorporó nuevas funciones: imágenes de los productos, precios y enlaces a las webs del vendedor. En 2008 ya operaba en el Reino Unido y Alemania; en 2010 en Francia; y en 2011, en Italia, Holanda y España.

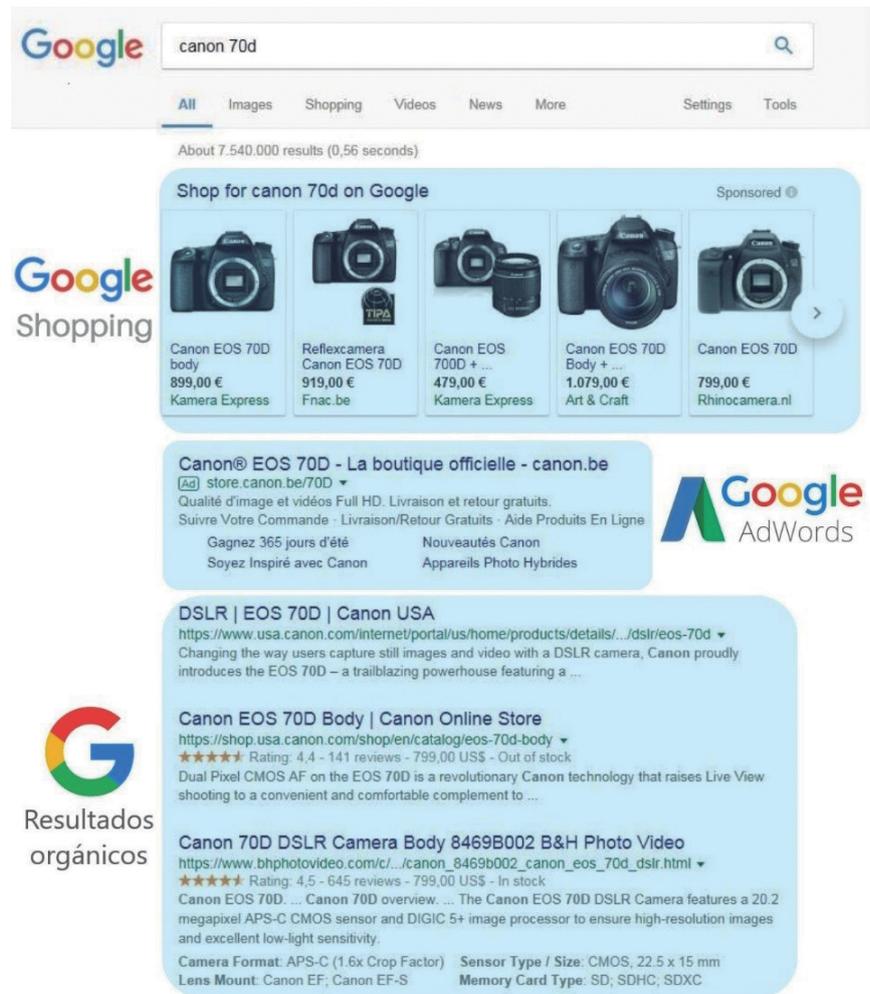
En 2012 el servicio fue rebautizado definitivamente como *Google Shopping*. Pasó de ser monetizado por publicidad a la inclusión paga en sus resultados. También fue integrado al motor de búsqueda, además de permanecer como un sitio web independiente. En la visualización de los resultados, *Google Shopping* aparecía por encima de los resultados orgánicos, con imágenes dinámicas e información adicional sobre el producto (Figura 1).

En febrero de 2013, el servicio se amplió a República Checa, Francia, Alemania, Italia, Holanda, España y el Reino Unido. En noviembre a Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Polonia y Suecia. Finalmente, en 2016, *Google Shopping* llegó a Irlanda.

5 Definición de mercado y posición dominante

Figura 1 – Visualización de Google Shopping dentro de los resultados del motor de búsqueda

Fuente: Elaboración propia.



En el caso contra *Google Shopping*, la Comisión definió dos mercados relevantes. Por un lado, el mercado de los servicios generales de búsqueda. Por el otro, el mercado de los servicios comparativos de compras.

5.1 Servicios generales de búsqueda

La prestación de servicios generales de búsqueda constituye una actividad económica, independientemente de que no se pague un precio monetario por su uso. Utilizar los servicios de Google supone aceptar una relación contractual que autoriza la extracción, recolección, almacenamiento y análisis de los datos

7 La política de privacidad de Google está disponible en: GOOGLE. Privacy policy. 2021. Disponible en: <https://policias.google.com/privacy?hl=en>. Acceso el 2 abr. 2021.

8 A excepción de República Checa, donde la posición dominante de Google existe desde 2011.

9 Los estados miembros de la UE son: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia. El EEE extiende el mercado común europeo a los estados no miembros de la Unión: Islandia, Liechtenstein y Noruega. Suiza no es miembro de la UE ni del EEE, pero forma parte del mercado único. Al momento del fallo, el Reino Unido formaba parte de la UE.

Gráfico 1 – Cuotas de mercado por servicio general de búsqueda en los países del EEE (2009-2020)

Fuente: Elaboración propia en base a Statcounter (2021).

personales del usuario, de acuerdo a su política de privacidad⁷. Según esta política, Google almacena y reutiliza la información relativa al uso del buscador para mejorar la relevancia de las búsquedas y de la publicidad exhibida.

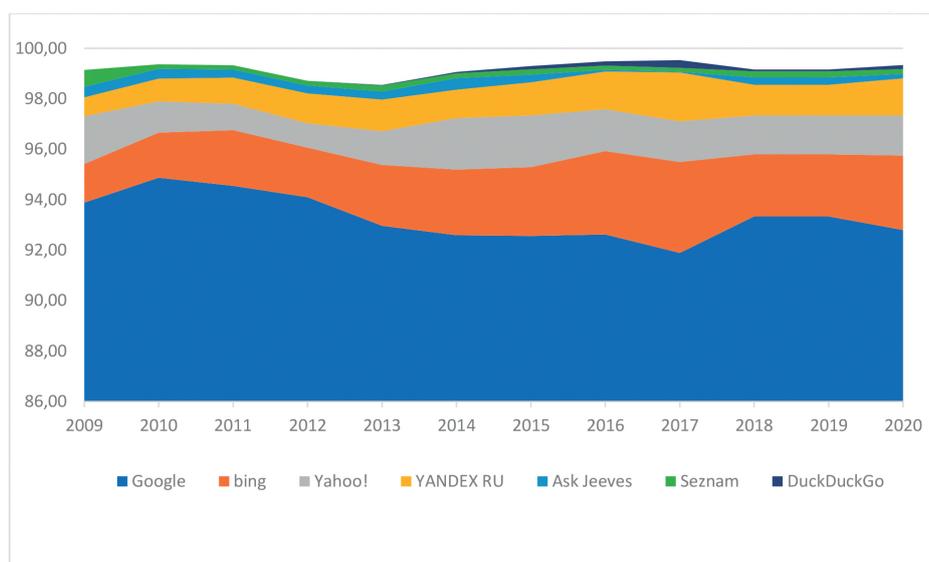
Además, como vimos, ofrecer el servicio de manera gratuita es una estrategia común de las plataformas multilaterales para construir una audiencia monetizable. El consumidor intercambia su información personal por la utilización del servicio. La plataforma recolecta y analiza los datos para segmentar su base de usuarios y ofrecerla a los anunciantes.

Por último, si bien los motores de búsqueda no compiten en precio, si lo hacen en calidad. La relevancia de resultados, la velocidad de búsqueda, la simpleza de la interfaz, o la profundidad del índice catalogado, son algunos parámetros de la calidad del servicio.

La definición geográfica del mercado de los servicios de búsqueda tiene un alcance nacional. Esta delimitación obedece al hecho de que existen barreras idiomáticas. Además, extender el catálogo de sitios web, por fuera de las fronteras nacionales, implica un gran costo que, los servicios de búsqueda más pequeños, no pueden permitirse.

Google detenta una posición dominante, desde 2008, en cada mercado nacional de todos los países⁸ que conforman el Espacio Económico Europeo (EEE)⁹ (DG COMPETITION, 2017).

Las cuotas de mercado por volumen de uso (Gráfico 1) muestran que, a excepción de República Checa y Eslovenia, la participación de Google en los países del EEE siempre estuvo por encima del 85% desde 2008. En República Checa y Eslovenia, la cuota de mercado de Google se mantuvo sobre el 70% desde 2011 (DG COMPETITION, 2017).



10 El rendimiento de escala creciente sucede cuando el costo promedio por unidad decrece al expandirse las ventas.

5.2 Barreras de entrada

En mercados multilaterales, la combinación entre las externalidades de red y las economías de escala crean poderosas barreras de entrada. Las plataformas presentan rendimientos de escala crecientes¹⁰. La prestación de sus servicios requiere costos fijos, mientras que los variables, son casi nulos. Incorporar un nuevo usuario al servicio no incrementa los costos proporcionalmente, es decir, el costo marginal es prácticamente cero. Esto permite ganar escala rápidamente y alcanzar poder de mercado.

El rendimiento creciente se invierte en los costos fijos para ofrecer un mejor servicio y atraer nuevos usuarios. En el caso de los servicios de búsqueda, el operador incumbente puede expandir su catálogo de sitios web a otros idiomas, reducir el tiempo de actualización del índice, perfeccionar los algoritmos de búsqueda, o mejorar la interfaz del usuario. Con una mayor base de consumidores, decrece el costo promedio por usuario, que posibilita un servicio más atractivo en precio y calidad. Los competidores, en tanto, no pueden ofrecer la calidad del incumbente sin afrontar los costos fijos para alcanzar su misma escala y base de consumidores.

El tamaño y la calidad de la base de datos, también funciona como una barrera de entrada que evita la competencia. Los buscadores almacenan y reutilizan la información sobre su uso para mejorar la relevancia de los resultados. Un mayor volumen de usuarios implica más términos buscados, más datos provenientes de sus interacciones, y una consecuente mejora en la calidad del servicio. Como la relevancia de los resultados se incrementa con la escala, la situación tiene a favorecer al operador incumbente por sobre el entrante.

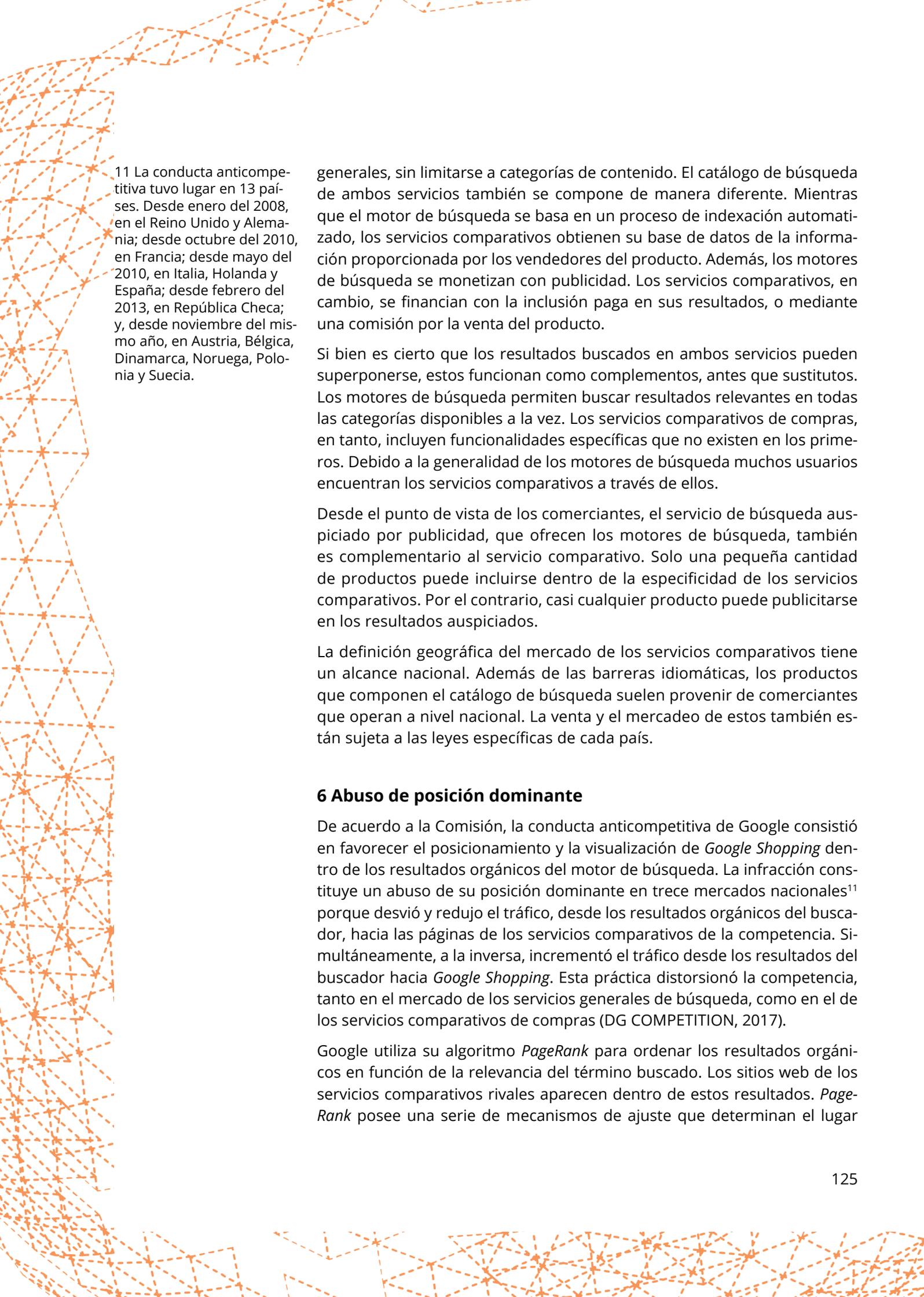
Las externalidades, entre los anunciantes publicitarios y los usuarios del servicio, se constituyen en otra ventaja competitiva del incumbente. Una mayor audiencia de usuarios incrementa el valor de la plataforma para los anunciantes. Esto permite incrementar el precio por publicidad, reinvertir las ganancias en la plataforma para mejorar el servicio, y atraer más usuarios todavía.

Esta combinación de factores provoca estructuras de mercado altamente concentradas. El proceso competitivo pasa de la competencia *en* el mercado a la competencia *por* el mercado.

5.3 Servicios comparativos de compras

Los servicios comparativos de compras constituyen un mercado relevante distinto de los servicios generales de búsqueda. Son servicios especializados para encontrar productos, y comparar sus precios y características, entre las ofertas del comercio electrónico. También proveen acceso al sitio web del vendedor.

Desde el punto de vista de la demanda, los servicios comparativos de compras no son sustituibles por los motores de búsqueda. Los primeros proveen resultados específicos dentro de su área de especialización. Los segundos, realizan búsquedas en toda la web y proporcionan resultados más



11 La conducta anticompetitiva tuvo lugar en 13 países. Desde enero del 2008, en el Reino Unido y Alemania; desde octubre del 2010, en Francia; desde mayo del 2010, en Italia, Holanda y España; desde febrero del 2013, en República Checa; y, desde noviembre del mismo año, en Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Polonia y Suecia.

generales, sin limitarse a categorías de contenido. El catálogo de búsqueda de ambos servicios también se compone de manera diferente. Mientras que el motor de búsqueda se basa en un proceso de indexación automatizado, los servicios comparativos obtienen su base de datos de la información proporcionada por los vendedores del producto. Además, los motores de búsqueda se monetizan con publicidad. Los servicios comparativos, en cambio, se financian con la inclusión paga en sus resultados, o mediante una comisión por la venta del producto.

Si bien es cierto que los resultados buscados en ambos servicios pueden superponerse, estos funcionan como complementos, antes que sustitutos. Los motores de búsqueda permiten buscar resultados relevantes en todas las categorías disponibles a la vez. Los servicios comparativos de compras, en tanto, incluyen funcionalidades específicas que no existen en los primeros. Debido a la generalidad de los motores de búsqueda muchos usuarios encuentran los servicios comparativos a través de ellos.

Desde el punto de vista de los comerciantes, el servicio de búsqueda auspiciado por publicidad, que ofrecen los motores de búsqueda, también es complementario al servicio comparativo. Solo una pequeña cantidad de productos puede incluirse dentro de la especificidad de los servicios comparativos. Por el contrario, casi cualquier producto puede publicitarse en los resultados auspiciados.

La definición geográfica del mercado de los servicios comparativos tiene un alcance nacional. Además de las barreras idiomáticas, los productos que componen el catálogo de búsqueda suelen provenir de comerciantes que operan a nivel nacional. La venta y el mercadeo de estos también están sujeta a las leyes específicas de cada país.

6 Abuso de posición dominante

De acuerdo a la Comisión, la conducta anticompetitiva de Google consistió en favorecer el posicionamiento y la visualización de *Google Shopping* dentro de los resultados orgánicos del motor de búsqueda. La infracción constituye un abuso de su posición dominante en trece mercados nacionales¹¹ porque desvió y redujo el tráfico, desde los resultados orgánicos del buscador, hacia las páginas de los servicios comparativos de la competencia. Simultáneamente, a la inversa, incrementó el tráfico desde los resultados del buscador hacia *Google Shopping*. Esta práctica distorsionó la competencia, tanto en el mercado de los servicios generales de búsqueda, como en el de los servicios comparativos de compras (DG COMPETITION, 2017).

Google utiliza su algoritmo *PageRank* para ordenar los resultados orgánicos en función de la relevancia del término buscado. Los sitios web de los servicios comparativos rivales aparecen dentro de estos resultados. *PageRank* posee una serie de mecanismos de ajuste que determinan el lugar

12 Directrices para web masters de Google: GOOGLE. Webmasters Guidelines. Google Search Central. Disponible en: <https://support.google.com/webmasters/answer/35769?hl=en>. Acceso el 2 abr. 2021.

13 Los parámetros funcionamiento de Panda están disponibles en: GOOGLE. More guidance on building high-quality sites. Google Search Central, 2011. Disponible en: <https://webmasters.googleblog.com/2011/05/more-guidance-on-building-high-quality.html>. Acceso el 2 feb. 2021.

que ocupará una web en el ranking final de resultados. Google mantiene un conjunto de directrices de calidad para catalogar el contenido de la web. No respetarlas puede provocar que “un sitio se elimine por completo del índice, o se vea afectado por una acción algorítmica contra spam, y no aparezca en los resultados, ni en ninguno de los sitios asociados de Google”.¹²

Google utiliza algoritmos dedicados para identificar y degradar automáticamente los sitios web que no cumplen con sus directrices. Entre 2011 y 2013 introdujo tres de ellos, llamados Panda, Penguin y Hummingbird. Panda fue lanzado el 23 de febrero del 2011 en EE.UU.; se extendió a las webs de habla inglesa el 11 de abril; y a todos los países del EEE, el 12 de agosto del mismo año. Este algoritmo fue diseñado para mejorar la calidad de las páginas listadas dentro de los resultados orgánicos de búsqueda.¹³ Una de sus funciones es priorizar el contenido web original sobre el copiado de otros sitios, para evitar páginas duplicadas.

Esta actualización, sin embargo, degrada el posicionamiento de los servicios comparativos de compras dentro del ranking de resultados. Ya que los servicios comparativos funcionan como agregadores de las webs de cada vendedor, Panda considera como contenido original el de estas últimas por sobre las primeras. En consecuencia, los sitios de los servicios comparativos de compras pierden visibilidad dentro los resultados orgánicos de Google y el tráfico hacia sus portales desde el buscador.

La mayoría de los servicios comparativos más importantes del Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España, experimentaron una súbita caída en su índice de visibilidad dentro de los resultados de Google a partir del 2011, cuando Panda comenzó a funcionar en cada país del EEE (DG COMPETITION, 2017, p. 80). De acuerdo a la información proporcionada por Google a la Comisión, entre noviembre del 2014 y octubre del 2015, el porcentaje de servicios comparativos listados dentro de los resultados orgánicos disminuyó sensiblemente en los 13 países en los que la conducta tuvo lugar (DG COMPETITION, 2017, p. 90). Entre 2015 y 2017, el ranking promedio de los servicios comparativos dentro de los resultados orgánicos, se desplomó hacia la segunda página del buscador e, incluso, más allá (DG COMPETITION, 2017, p. 97).

Al mismo tiempo, Google ofreció un trato preferencial a su propio servicio comparativo de compras. En primer lugar, *Google Shopping* no es sometido a los mismos mecanismos de ajuste que padece la competencia mediante *Panda*. En segundo término, la visualización de *Google Shopping* tiene un lugar de privilegio en el buscador, destacado por encima de los resultados orgánicos, con imágenes atractivas de los productos, e información adicional dinámica. Los servicios de comparativos de la competencia, en cambio, solo pueden ser visualizados como un enlace azul más, listado entre los resultados orgánicos.



De esta forma, Google desvió y redujo el tráfico desde los resultados del buscador hacia las páginas de los servicios comparativos de la competencia, al tiempo que incrementó el tráfico desde el buscador, hacia *Google Shopping*. Los servicios comparativos rivales dependen del tráfico para competir entre sí. El volumen de tráfico atrae a los vendedores dispuestos a publicitar sus productos y, por lo tanto, genera ganancias. Estas ganancias, a su vez, pueden reinvertirse para mejorar la calidad del servicio. La cantidad de tráfico también perfecciona la relevancia de las búsquedas y aumenta las reseñas de los compradores.

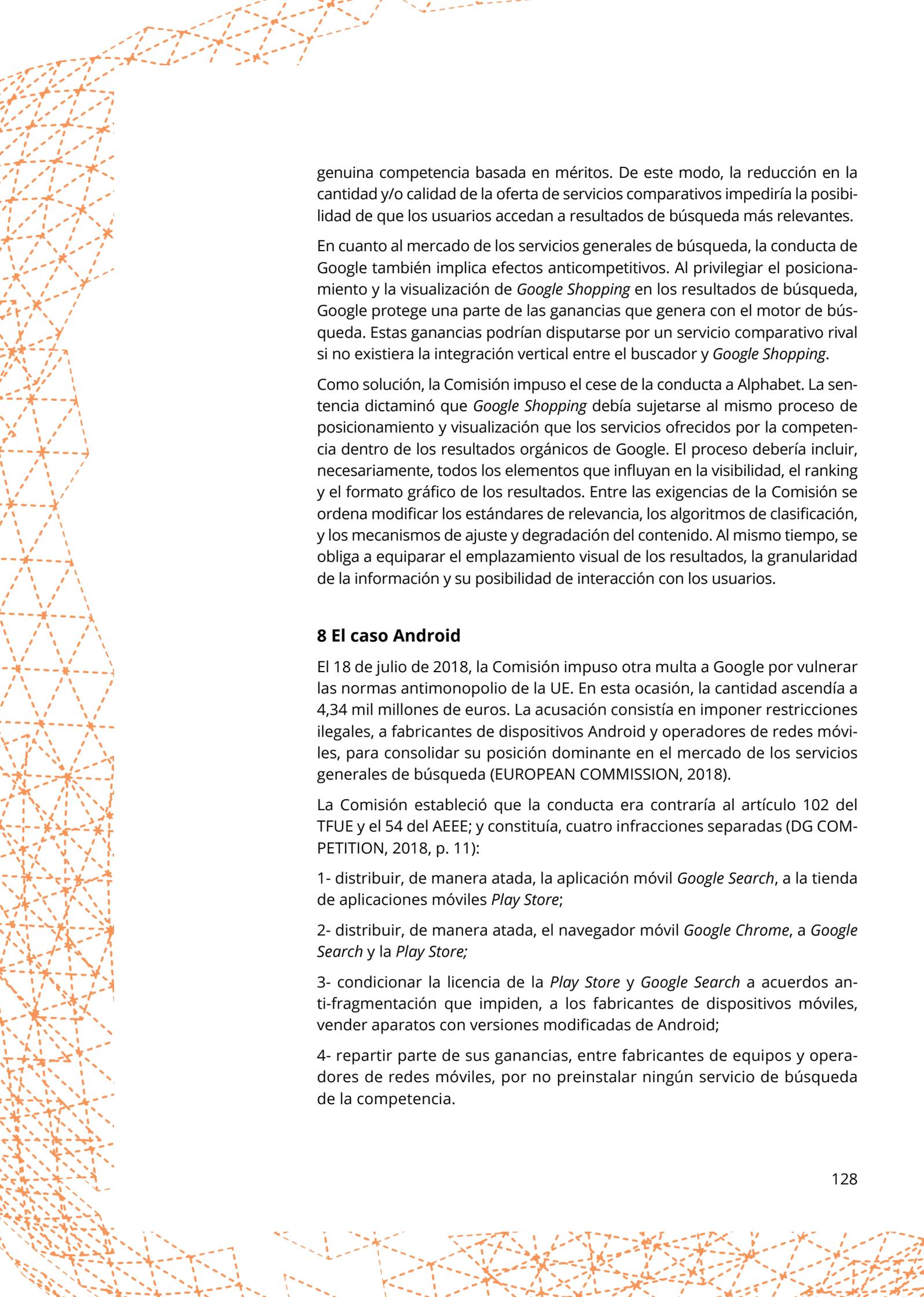
Una significativa porción del tráfico total de los servicios comparativos proviene de los resultados orgánicos de Google. La mayoría de los usuarios comienza allí su búsqueda al momento de realizar una compra. Debido a su posición dominante en el mercado de los motores de búsqueda, Google funciona como un cuello de botella hacia los servicios comparativos. Controlar el flujo del tráfico hacia la competencia le otorga un poder en mercados adyacentes.

Los servicios comparativos, en tanto, no pueden reemplazar efectivamente el tráfico orgánico proveniente de Google con otras fuentes. Sustituir el tráfico de los resultados orgánicos, por el de los resultados auspiciados por publicidad, por ejemplo, no resulta económicamente viable. Mientras que la inclusión en los primeros es gratuita, es necesario pagar para ser incluido en los segundos. El tráfico desde *AdWords* solo puede ser un sustituto a cambio de un incremento de costos para los servicios comparativos. Las aplicaciones móviles tampoco son una fuente posible para reemplazar el tráfico orgánico. La aplicación implica costos de desarrollo y su descarga depende de una fuerte presencia de la marca en el consumidor, que los servicios comparativos no tienen. Incrementar el tráfico directo, por último, también resulta difícil por la misma razón. Posicionar la marca requiere grandes inversiones en marketing, durante un largo periodo de tiempo, y sin ninguna garantía de éxito.

7 Efectos anticompetitivos

La conducta de Google tiene varios efectos anticompetitivos en el mercado de los servicios comparativos de compras. En primer lugar, podría provocar el cese total de las actividades de la competencia. Esto le permitiría imponer y mantener tarifas más altas a los comerciantes por el uso de *Google Shopping*. Estos últimos transferirían su incremento de costos a los precios finales pagados por el consumidor.

En segundo lugar, la práctica anticompetitiva reduce los incentivos a la innovación. Por un lado, los servicios de la competencia solo estarían dispuestos a invertir en mejoras al contar con la certeza de atraer un volumen de tráfico suficiente para competir con *Google Shopping*. Por el otro, Google tampoco tendría la necesidad de mejorar su propio servicio, ante la ausencia de una



genuina competencia basada en méritos. De este modo, la reducción en la cantidad y/o calidad de la oferta de servicios comparativos impediría la posibilidad de que los usuarios accedan a resultados de búsqueda más relevantes.

En cuanto al mercado de los servicios generales de búsqueda, la conducta de Google también implica efectos anticompetitivos. Al privilegiar el posicionamiento y la visualización de *Google Shopping* en los resultados de búsqueda, Google protege una parte de las ganancias que genera con el motor de búsqueda. Estas ganancias podrían disputarse por un servicio comparativo rival si no existiera la integración vertical entre el buscador y *Google Shopping*.

Como solución, la Comisión impuso el cese de la conducta a Alphabet. La sentencia dictaminó que *Google Shopping* debía sujetarse al mismo proceso de posicionamiento y visualización que los servicios ofrecidos por la competencia dentro de los resultados orgánicos de Google. El proceso debería incluir, necesariamente, todos los elementos que influyan en la visibilidad, el ranking y el formato gráfico de los resultados. Entre las exigencias de la Comisión se ordena modificar los estándares de relevancia, los algoritmos de clasificación, y los mecanismos de ajuste y degradación del contenido. Al mismo tiempo, se obliga a equiparar el emplazamiento visual de los resultados, la granularidad de la información y su posibilidad de interacción con los usuarios.

8 El caso Android

El 18 de julio de 2018, la Comisión impuso otra multa a Google por vulnerar las normas antimonopolio de la UE. En esta ocasión, la cantidad ascendía a 4,34 mil millones de euros. La acusación consistía en imponer restricciones ilegales, a fabricantes de dispositivos Android y operadores de redes móviles, para consolidar su posición dominante en el mercado de los servicios generales de búsqueda (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

La Comisión estableció que la conducta era contraria al artículo 102 del TFUE y el 54 del AEEE; y constituía, cuatro infracciones separadas (DG COMPETITION, 2018, p. 11):

- 1- distribuir, de manera atada, la aplicación móvil *Google Search*, a la tienda de aplicaciones móviles *Play Store*;
- 2- distribuir, de manera atada, el navegador móvil *Google Chrome*, a *Google Search* y la *Play Store*;
- 3- condicionar la licencia de la *Play Store* y *Google Search* a acuerdos anti-fragmentación que impiden, a los fabricantes de dispositivos móviles, vender aparatos con versiones modificadas de Android;
- 4- repartir parte de sus ganancias, entre fabricantes de equipos y operadores de redes móviles, por no preinstalar ningún servicio de búsqueda de la competencia.

14 La OHA cuenta con fabricantes de dispositivos móviles como Samsung, Motorola, LG o Sony; desarrolladores de aplicaciones, como Esmertec, LivingImage, Myriad o SONiVOX; operadores de redes móviles, como T-Mobile, Telefónica S.A, Sprint Nextel o China Mobile; y fabricantes de chips, como Intel, Nvidia, Qualcomm o Synaptics, entre otros.

15 Los detalles sobre el Android Open Source Project están disponibles en: ANDROID OPEN SOURCE PROJECT. Disponible en: <https://source.android.com/>. Acceso el 2 feb. 2021

9 El ecosistema Android

Android es un sistema operativo para dispositivos móviles. El 11 de julio del 2005, Google adquirió la empresa responsable de su desarrollo por 50 millones de dólares (CALLAHAM, 2019). El 5 de noviembre del mismo año, lideró la fundación de *Open Handset Alliance*¹⁴ (OHA), una alianza comercial de 84 compañías dedicada a crear estándares abiertos para aparatos móviles.

En 2008, Google lanzó la primera versión comercial de Android bajo licencia de código abierto¹⁵. En principio, la licencia permite que cualquiera pueda crear versiones modificadas de Android y adaptarlas a los requerimientos técnicos de cada dispositivo.

Android funciona como una plataforma multilateral. Reúne a los fabricantes de dispositivos, en un lado del mercado, con los desarrolladores de aplicaciones y anunciantes publicitarios, en el otro. Google no cobra a los fabricantes por adoptar su sistema operativo. En cambio, monetiza su valor a través de los desarrolladores y los anunciantes. Recibe un porcentaje fijo de las ganancias de los desarrolladores por distribuir sus aplicaciones en Android. Además, percibe un ingreso adicional mediante *AdMob*, una plataforma operada por Google, que permite emplazar publicidad en aplicaciones móviles para que sean monetizadas por sus creadores.

Liberar el código de Android y ofrecer su licencia gratuitamente fue una estrategia clave para promover su adopción y atraer fabricantes, operadores móviles y desarrolladores de aplicaciones hacia la OHA. La adopción del ecosistema por los usuarios permitió, al mismo tiempo, crear una sinergia entre Android y el servicio de búsqueda del que Google obtiene la mayoría de sus ingresos.

Google es el principal responsable del desarrollo del código Android. Determina sus nuevas funcionalidades, decide unilateralmente cuándo estará disponible para el resto de la comunidad de programadores, y controla los estándares de compatibilidad.

9.1 Elementos del ecosistema

La *Play Store* es la tienda de aplicaciones móviles de Google, disponible en Android, desde 2008. Llamada previamente *Android Market*, fue rebautizada en marzo del 2012.

A diferencia de otras aplicaciones, la *Play Store* no puede descargarse. Debe ser preinstalada por el fabricante del dispositivo para que el usuario acceda a ella. Google no prohíbe la preinstalación de otras tiendas de aplicaciones, pero los desarrolladores de software no pueden distribuir tiendas alternativas a través de la *Play Store*.

Para acceder a la *Play Store* el usuario debe disponer de una cuenta asociada a Gmail, el servicio de correo electrónico de Google. Además de des-

16 Una API (application programming interface) o, interfaz de programación de aplicaciones, es un conjunto de subrutinas, funciones y procedimientos que ofrece cierta biblioteca para ser utilizado por otro software. Es un conjunto de reglas (código) y especificaciones que las aplicaciones pueden seguir para comunicarse entre ellas sirviendo de interfaz entre programas diferentes.

cargar aplicaciones, tanto de Google como de terceros, la *Play Store* permite actualizarlas, evaluarlas, y comprar aquellas funcionalidades que no se ofrecen de manera gratuita.

Google Play Services (GPS), por su parte, es un conjunto de software propietario que provee servicios en segundo plano y APIs¹⁶ para la integración de las aplicaciones en Android. Lanzado en 2012, este software permite, a las aplicaciones de Google y las desarrolladas por terceros, interactuar entre sí. Sin el acceso a estos servicios, muchas de las aplicaciones en Android no podrían ejecutarse correctamente o no tendrían algunas de sus funcionalidades.

Si bien son productos distintos, la *Play Store* y *Google Play Services* están íntimamente relacionados. Google otorga la licencia de ambos, en conjunto, dentro del paquete *Google Mobile Services* (GMS). Además, *Google Play Services* se instala automáticamente a través de la *Play Store*, sin requerir la participación del fabricante del dispositivo.

9.2 El control sobre el ecosistema

Para asegurar la cohesión y el control sobre el ecosistema, Google mantiene distintos acuerdos con cada uno de sus integrantes. Ofrece, de manera gratuita, la licencia de Android a los fabricantes de dispositivos. Así, permite personalizarlos hasta cierto punto, a cambio del compromiso a no fragmentar el sistema operativo. A los operadores de redes móviles se les permite añadir aplicaciones específicas para la suscripción a sus servicios. Adicionalmente, Google comparte sus ingresos con algunos de ellos por la exclusividad de preinstalar Google Search. Por último, Google genera incentivos para los desarrolladores de aplicaciones: más desarrolladores incrementan el atractivo de Android para los usuarios; más usuarios, atraen nuevos desarrolladores.

Con el fin de lograr un estricto control, Google utiliza una compleja red de acuerdos legales, la licencia de Android, un conjunto de aplicaciones propietarias y sus derechos de propiedad intelectual.

La licencia gratuita de Android no autoriza a los fabricantes de dispositivos a distribuir las aplicaciones propietarias de Google, como Google Search, Google Chrome, la *Play Store* o *Google Play Services*. Tampoco permite, a ningún integrante del ecosistema, utilizar la marca Android o cualquier otra en poder de Google. Para obtener esos derechos, cada integrante debe entrar en un acuerdo para la distribución de aplicaciones. Sin embargo, un requisito previo es asumir obligaciones anti-fragmentación.

17 A partir de 2018, los acuerdos anti-fragmentación (Anti-Fragmentation Agreements o AFAs) fueron rebautizados como compromisos de compatibilidad (Android Compatibility Commitments o ACCs). Sus términos están disponibles en: ANDROID. Manufacturer Guide for Long-Term Android Security. Android Open Source Project. Disponible en: https://source.android.com/devices/automotive/security/mfg_guide. Acceso el 2 feb. 2021.

18 Los requerimientos técnicos de compatibilidad para los dispositivos móviles pueden descargarse de: ANDROID. Android Compatibility Definition Document. Android Open Source Project. Disponible en: <https://source.android.com/compatibility/cdd>. Acceso el 2 feb. 2021.

19 Los detalles sobre la prueba de compatibilidad para los fabricantes de equipos están disponibles en: ANDROID. Compatibility Test Suite. Android Open Source Project. Disponible en: <https://source.android.com/compatibility/cts>. Acceso el 2 feb. 2021.

9.2.1 Acuerdos anti-fragmentación¹⁷

Todos los integrantes del ecosistema asumen tres obligaciones anti-fragmentación:

1- Los fabricantes de dispositivos se comprometen a distribuir exclusivamente aparatos compatibles con Android. Los desarrolladores de software asumen distribuir aplicaciones exclusivamente para dispositivos compatibles con Android.

2- No realizar ninguna acción que pueda causar la fragmentación de los distintos componentes del sistema operativo.

3- No distribuir el kit de desarrollo de software (SDK) derivado de Android, ni crear o promocionar, ningún kit de terceros. Este grupo de herramientas, junto a la licencia de código abierto, permitiría desarrollar versiones de Android alternativas a las autorizadas por Google.

Mediante estas tres obligaciones, cada socio del ecosistema se compromete no solo a distribuir productos compatibles con Android. También asume el compromiso de no distribuir los incompatibles. Google decide, unilateralmente, las características¹⁸ de los dispositivos compatibles con una prueba técnica¹⁹ que cada fabricante debe pasar si desea instalar Android en ellos.

9.2.2 Acuerdos por distribución de aplicaciones

Los acuerdos de distribución otorgan el derecho a los fabricantes de preinstalar y distribuir las aplicaciones de Google en sus dispositivos. También extienden la licencia a fabricantes subcontratados encargados de desarrollo, evaluación y testeo de los aparatos. Además, autorizan el uso de la marca Android y la del resto de los productos de Google.

A cambio, los fabricantes asumen una serie de obligaciones. En primer lugar, emplazar, por defecto, *Google Search*, la *Play Store* y el resto de las aplicaciones Google, en la pantalla de inicio del dispositivo. En segundo lugar, establecer el servicio de búsqueda de Google, por defecto, en cada modo de acceso a la web. Por último, los fabricantes deben configurar un identificador *-Client ID-* en cada dispositivo. Este código alfanumérico, de carácter único, corresponde a cada aparato provisto con el paquete *Google Mobile Services*. Se utiliza para monitorear el uso de las aplicaciones móviles asociadas al aparato de cada usuario.

Los acuerdos para la distribución de aplicaciones suelen extenderse por un plazo de cinco años. Google puede terminarlos, unilateralmente en cualquier momento, en caso de que el fabricante incumpla algunas de sus condiciones.

9.2.3 Acuerdos por reparto de ingresos

Entre el 1° de mayo del 2010 y el 31 de octubre del 2015, Google acordó repartir parte de sus ingresos con seis fabricantes de dispositivos y cuatro operadores de redes móviles. Estos, a cambio, se comprometían a no preinstalar ningún servicio de búsqueda, perteneciente a la competencia, dentro de un porfolio acordado de dispositivos. De esta manera, el tráfico generado a través de *Google Search*, y monitoreado mediante el *Client ID* de cada aparato, aseguraba una fracción de las ganancias a los socios de Google.

El alcance geográfico del acuerdo con los fabricantes de dispositivos era mundial. El de los operadores móviles, en tanto, se limitaba a sus regiones de operación o a los países negociados entre las telefónicas y Google. A partir de marzo del 2013, los acuerdos cambiaron en el territorio de la UE, de ingresos por porfolio de dispositivos a ingresos por dispositivos específicos.

10 Definición de mercado y posición dominante

En el caso contra Android, la Comisión definió cuatro mercados relevantes: 1- el mercado de servicios generales de búsqueda; 2- el mercado de sistemas operativos móviles con licencia; 3- el mercado de tiendas de aplicaciones móviles compatibles con Android; y 4- el mercado de navegadores móviles para sistemas operativos no específicos (DG COMPETITION, 2018, p. 56).

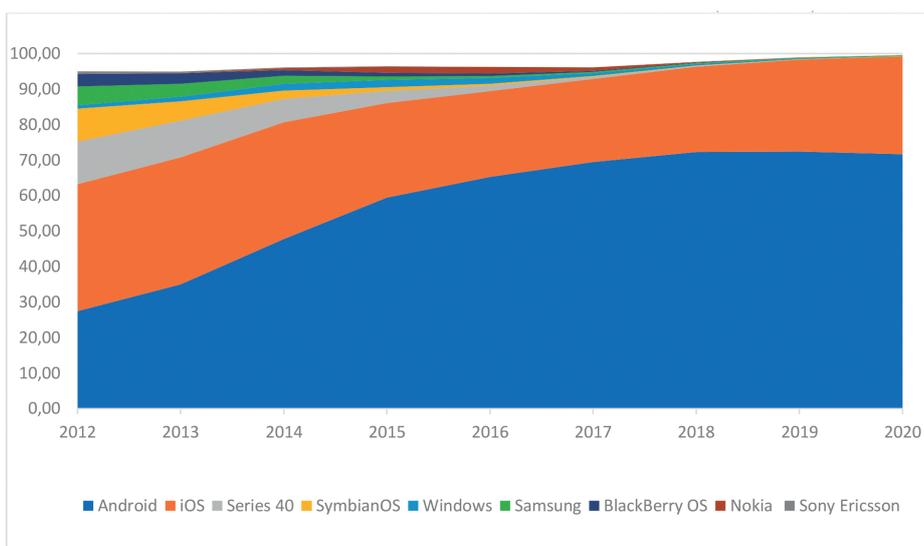
Como vimos en el caso contra *Google Shopping*, la definición geográfica del mercado de los servicios generales de búsqueda tiene un alcance nacional. Además, no existe ninguna diferencia entre las búsquedas provistas mediante PC o los dispositivos móviles. Desde la perspectiva de la oferta, por más de que la interfaz difiera, la tecnología subyacente es básicamente la misma.

La definición geográfica del resto de los mercados, en cambio, tiene un alcance mundial excluyendo China. Esto se debe a que las condiciones de competencia en el país asiático son diferentes. La mayoría de las aplicaciones de Google, como *Google Search*, *Google Maps*, *YouTube* y la *Play Store*, no se encuentran disponibles en China. Los fabricantes de dispositivos y operadores móviles chinos comercializan, en su país, aparatos con versiones de Android alternativas a las aprobadas por Google porque no asumen obligaciones anti-fragmentación. Google tampoco ofrece su servicio de búsqueda en China desde el 2010, cuando abandonó ese mercado.

Como se mencionó en el caso contra *Google Shopping*, Google detenta una posición dominante, en cada mercado nacional de servicios de búsqueda del EEE, desde 2008 (Gráfico 1). Lo mismo sucede, a escala mundial, en el mercado de los sistemas operativos móviles a partir del 2011 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Cuotas de mercado mundial en sistemas operativos móviles (2012–2020)

Fuente: Elaboración propia en base a Statcounter (2021).

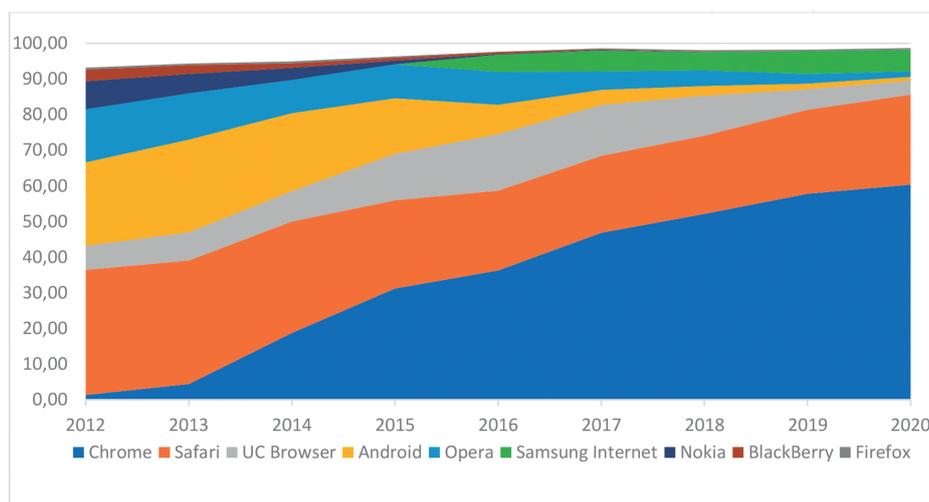


En el mercado de las tiendas de aplicaciones móviles, la *Play Store* se mantiene por encima del 90% de los dispositivos vendidos desde el 2011, porque es preinstalada por los fabricantes que asumen las obligaciones anti-fragmentación. La *Galaxy Apps* de Samsung y la *Amazon Appstore* son actores marginales en este mercado (DG COMPETITION, 2018).

Finalmente, en el mercado de navegadores móviles, Google detenta una posición dominante con *Google Chrome*, desde 2015 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Cuotas de mercado mundial en navegadores móviles (2012–2020)

Fuente: Elaboración propia en base a Statcounter (2021).



20 El equipo económico de la DGC está formado por 30 economistas. El equipo proporciona orientación sobre cuestiones metodológicas en la aplicación de las normas de competencia de la UE. Contribuye en

11 Abuso de posición dominante y efectos anticompetitivos

Para sustentar los argumentos contra la conducta anticompetitiva del caso Android, el equipo económico²⁰ de la Dirección General de la Competencia, se basó en la teoría de la exclusión de mercado provocada por la distribución atada²¹ de productos (KOTZEVA *et al.*, 2019). Particularmente, en los

casos particulares que involucran problemas económicos complejos y análisis cuantitativos. También colabora con el desarrollo de instrumentos de política general y asiste con casos pendientes ante los tribunales de la UE. El equipo se enfoca en tres áreas: antimonopolio, control de fusiones y ayuda estatal. El organigrama de la DGC puede consultarse en: EUROPEAN COMMISSION. Directorate-general for competition. 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/organisation-chart-dg-comp_en.pdf. Acceso el 2 feb. 2021.

21 Las ventas atadas son prácticas anticompetitivas en la que se ofertan, de manera conjunta, bienes o servicios que por regla general son objeto de transacciones independientes, condicionando la adquisición de un producto a la compra obligatoria de otro bien. Sin embargo, Google no vende el sistema operativo Android, ni ninguno de sus componentes a los fabricantes de dispositivos móviles. No obstante, impone restricciones para su utilización. Por ese motivo, nos referiremos a “distribución atada” en lugar de “venta atada”, en este caso.

modelos de Choi y Stefanadis (2001); Choi y Jeon (2016, 2020); Etro & Caffarra (2017); y De Cornière y Taylor (2018).

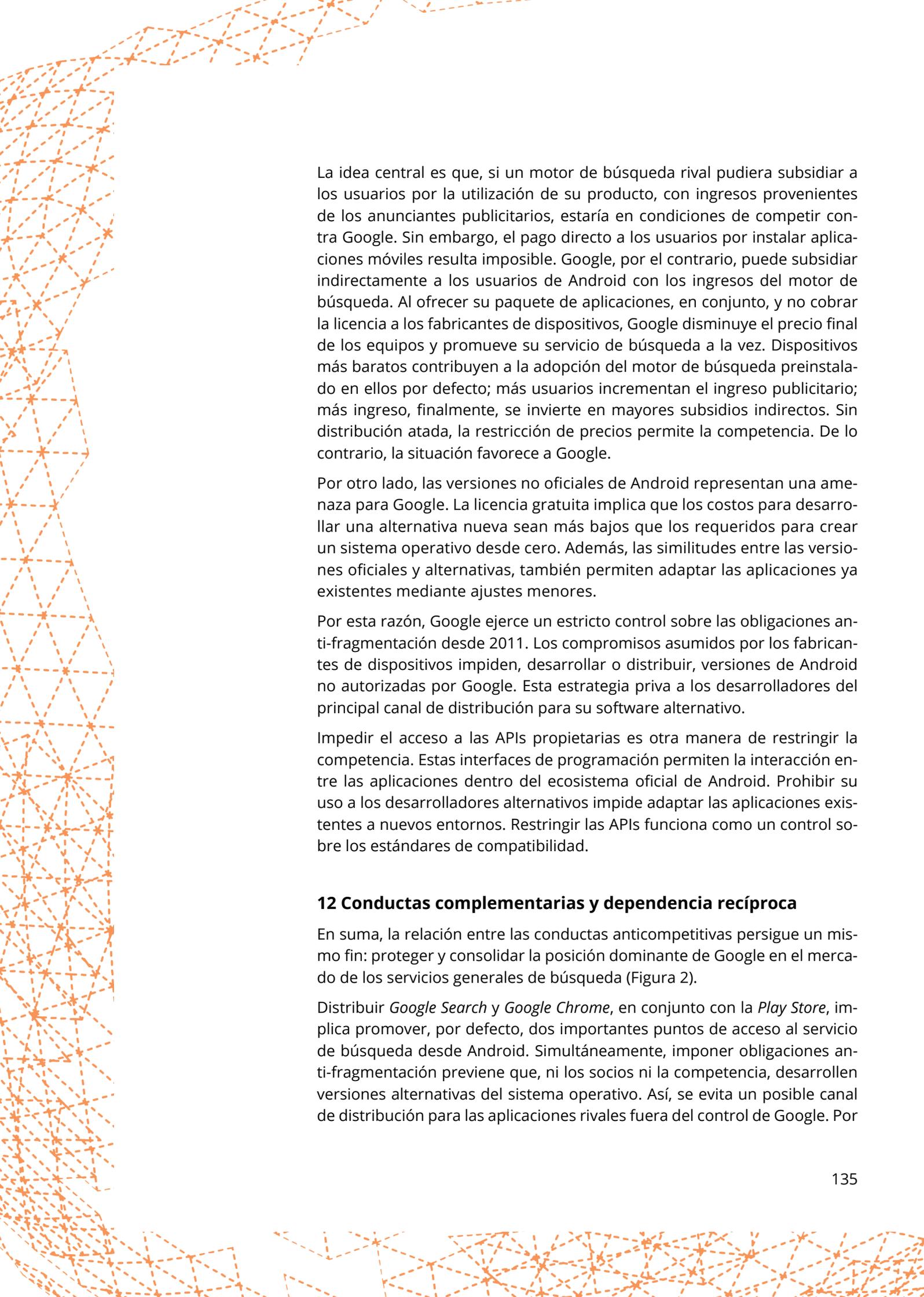
La premisa básica es que los tres acuerdos contractuales impuestos por Google le permiten atar su tienda de aplicaciones móviles al motor de búsqueda. Esto otorga incentivos económicos a los fabricantes para preinstalar exclusivamente este paquete de aplicaciones -por defecto- en sus dispositivos, excluir a los rivales de Google, y consolidar su posición dominante en el mercado de los servicios de búsqueda. Al mismo tiempo, los acuerdos impiden el desarrollo de versiones alternativas de Android a las autorizadas por Google (ETRO; CAFFARRA, 2017).

Desde el 1° de enero del 2011 Google distribuyó, de manera atada, su aplicación de búsqueda *Google Search* a la *Play Store*. Desde el 1° agosto del 2012, hizo lo mismo con su navegador web *Google Chrome*. Cuando un monopolista condiciona la oferta de un producto primario a otro bien, puede excluir a sus rivales de un mercado adyacente (WHINSTON, 1990). Debido a los altos costos fijos para desarrollar un servicio de búsqueda y alcanzar una escala rentable, la distribución atada de *Google Search* impide el ingreso de la competencia al mercado.

Tanto *Google Search* como *Google Chrome* son puntos de acceso, por defecto, al servicio ofrecido por Google. La preinstalación es un importante canal de distribución para las aplicaciones móviles que incrementa su uso. Los servicios de búsqueda de la competencia no pueden superar la ventaja que Google se asegura para sí. Los canales de distribución alternativos, como las descargas mediante la *Play Store*, o los acuerdos con navegadores web para incluir el servicio por defecto, simplemente no tienen el mismo alcance que la preinstalación de fábrica. Como el usuario privilegia las aplicaciones instaladas por defecto, Google se asegura la utilización de *Google Search* y *Google Chrome* llegando a él antes que sus rivales.

De acuerdo al modelo de Carlton y Waldman (2002), la oferta conjunta de la *Play Store* y *Google Search* dificulta la competencia. Los rivales de Google solo pueden competir ofreciendo una variante de ambas aplicaciones a la vez. El desarrollo de un paquete alternativo incrementa sus costos y ofrecer las aplicaciones, por separado, degrada la calidad de su oferta. Ya que ambas aplicaciones son complementarias, su distribución atada reduce los incentivos de inversión para desarrollar alternativas mejores. La innovación sería rentable únicamente en conjunto. Incrementar la calidad de una de las aplicaciones, y no la de ambas, dejaría el paquete en desventaja contra el ofrecido por Google (CHOI; STEFANADIS, 2001).

Basados en el modelo de Amelio y Jullien (2012), Choi y Jeon (2020) demuestran que una firma dominante, en un mercado multilateral primario, puede vincular su producto principal con otro accesorio, producido en un mercado adyacente, para disuadir la entrada a este último -de manera rentable-, cuando existen restricciones en los precios que pueden cobrarse.



La idea central es que, si un motor de búsqueda rival pudiera subsidiar a los usuarios por la utilización de su producto, con ingresos provenientes de los anunciantes publicitarios, estaría en condiciones de competir contra Google. Sin embargo, el pago directo a los usuarios por instalar aplicaciones móviles resulta imposible. Google, por el contrario, puede subsidiar indirectamente a los usuarios de Android con los ingresos del motor de búsqueda. Al ofrecer su paquete de aplicaciones, en conjunto, y no cobrar la licencia a los fabricantes de dispositivos, Google disminuye el precio final de los equipos y promueve su servicio de búsqueda a la vez. Dispositivos más baratos contribuyen a la adopción del motor de búsqueda preinstalado en ellos por defecto; más usuarios incrementan el ingreso publicitario; más ingreso, finalmente, se invierte en mayores subsidios indirectos. Sin distribución atada, la restricción de precios permite la competencia. De lo contrario, la situación favorece a Google.

Por otro lado, las versiones no oficiales de Android representan una amenaza para Google. La licencia gratuita implica que los costos para desarrollar una alternativa nueva sean más bajos que los requeridos para crear un sistema operativo desde cero. Además, las similitudes entre las versiones oficiales y alternativas, también permiten adaptar las aplicaciones ya existentes mediante ajustes menores.

Por esta razón, Google ejerce un estricto control sobre las obligaciones anti-fragmentación desde 2011. Los compromisos asumidos por los fabricantes de dispositivos impiden, desarrollar o distribuir, versiones de Android no autorizadas por Google. Esta estrategia priva a los desarrolladores del principal canal de distribución para su software alternativo.

Impedir el acceso a las APIs propietarias es otra manera de restringir la competencia. Estas interfaces de programación permiten la interacción entre las aplicaciones dentro del ecosistema oficial de Android. Prohibir su uso a los desarrolladores alternativos impide adaptar las aplicaciones existentes a nuevos entornos. Restringir las APIs funciona como un control sobre los estándares de compatibilidad.

12 Conductas complementarias y dependencia recíproca

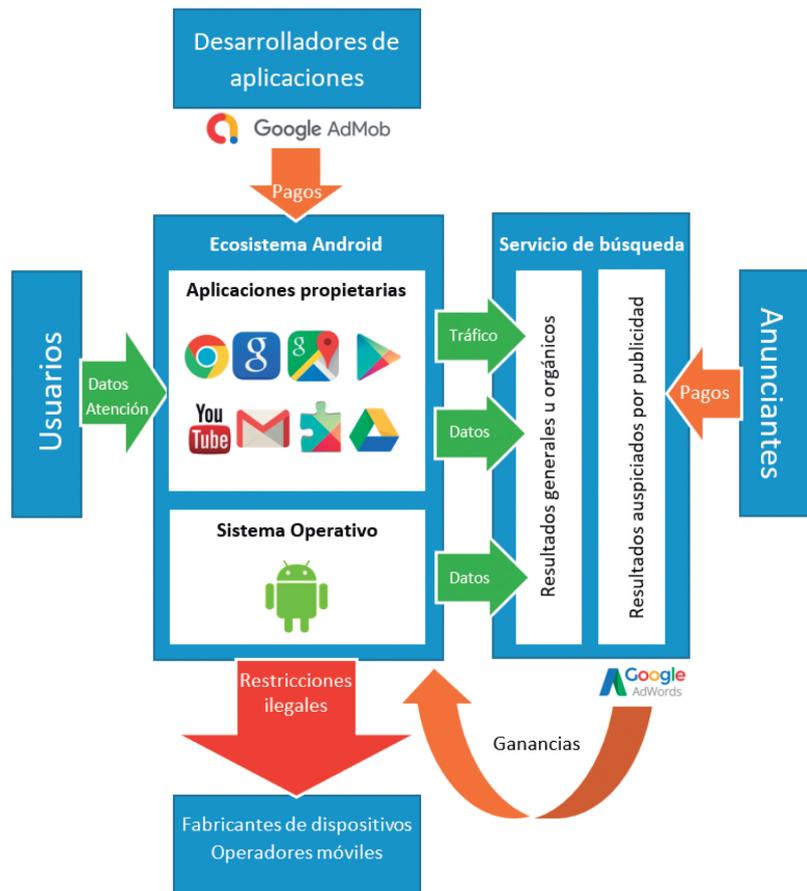
En suma, la relación entre las conductas anticompetitivas persigue un mismo fin: proteger y consolidar la posición dominante de Google en el mercado de los servicios generales de búsqueda (Figura 2).

Distribuir *Google Search* y *Google Chrome*, en conjunto con la *Play Store*, implica promover, por defecto, dos importantes puntos de acceso al servicio de búsqueda desde Android. Simultáneamente, imponer obligaciones anti-fragmentación previene que, ni los socios ni la competencia, desarrollen versiones alternativas del sistema operativo. Así, se evita un posible canal de distribución para las aplicaciones rivales fuera del control de Google. Por

último, los acuerdos para repartir ingresos con fabricantes y operadores móviles, impiden que los servicios de la competencia sean preinstalados junto a los de Google en Android.

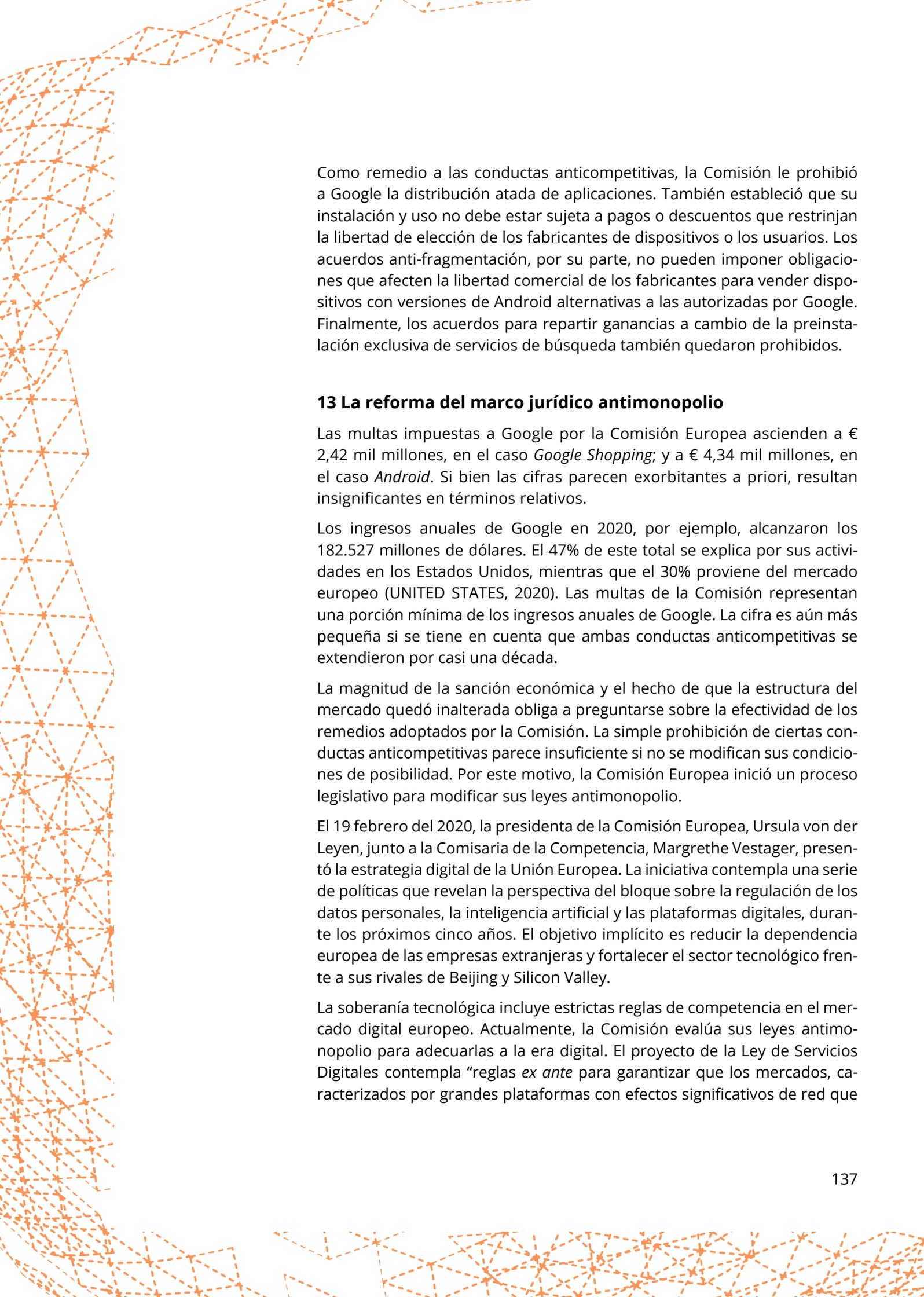
Figura 2 – Relación entre los componentes del ecosistema Android y el servicio de búsqueda de Google

Fuente: Elaboración propia



Estas conductas son complementarias y crean una dependencia recíproca. Para adquirir el derecho a instalar las aplicaciones de Google, el fabricante debe entrar en un acuerdo de distribución. Para hacerlo, antes acepta las obligaciones anti-fragmentación. Del mismo modo, con el fin de entrar en un acuerdo por reparto de ingresos, es necesario firmar un acuerdo de distribución. Por lo tanto, también asumir obligaciones anti-fragmentación previamente.

Además, si un fabricante decidiera preinstalar exclusivamente otro servicio de búsqueda por defecto, ya no podría disponer las aplicaciones de Google, incluyendo la *Play Store*. Los acuerdos por reparto de ingresos y los de distribución de aplicaciones también están relacionados. Si un fabricante pretende parte de los ingresos del servicio de búsqueda de Google, no puede preinstalar únicamente *Google Search*. Debe, además, preinstalar el resto de las aplicaciones sin ninguna remuneración adicional.



Como remedio a las conductas anticompetitivas, la Comisión le prohibió a Google la distribución atada de aplicaciones. También estableció que su instalación y uso no debe estar sujeta a pagos o descuentos que restrinjan la libertad de elección de los fabricantes de dispositivos o los usuarios. Los acuerdos anti-fragmentación, por su parte, no pueden imponer obligaciones que afecten la libertad comercial de los fabricantes para vender dispositivos con versiones de Android alternativas a las autorizadas por Google. Finalmente, los acuerdos para repartir ganancias a cambio de la preinstalación exclusiva de servicios de búsqueda también quedaron prohibidos.

13 La reforma del marco jurídico antimonopolio

Las multas impuestas a Google por la Comisión Europea ascienden a € 2,42 mil millones, en el caso *Google Shopping*; y a € 4,34 mil millones, en el caso *Android*. Si bien las cifras parecen exorbitantes a priori, resultan insignificantes en términos relativos.

Los ingresos anuales de Google en 2020, por ejemplo, alcanzaron los 182.527 millones de dólares. El 47% de este total se explica por sus actividades en los Estados Unidos, mientras que el 30% proviene del mercado europeo (UNITED STATES, 2020). Las multas de la Comisión representan una porción mínima de los ingresos anuales de Google. La cifra es aún más pequeña si se tiene en cuenta que ambas conductas anticompetitivas se extendieron por casi una década.

La magnitud de la sanción económica y el hecho de que la estructura del mercado quedó inalterada obliga a preguntarse sobre la efectividad de los remedios adoptados por la Comisión. La simple prohibición de ciertas conductas anticompetitivas parece insuficiente si no se modifican sus condiciones de posibilidad. Por este motivo, la Comisión Europea inició un proceso legislativo para modificar sus leyes antimonopolio.

El 19 febrero del 2020, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, junto a la Comisaria de la Competencia, Margrethe Vestager, presentó la estrategia digital de la Unión Europea. La iniciativa contempla una serie de políticas que revelan la perspectiva del bloque sobre la regulación de los datos personales, la inteligencia artificial y las plataformas digitales, durante los próximos cinco años. El objetivo implícito es reducir la dependencia europea de las empresas extranjeras y fortalecer el sector tecnológico frente a sus rivales de Beijing y Silicon Valley.

La soberanía tecnológica incluye estrictas reglas de competencia en el mercado digital europeo. Actualmente, la Comisión evalúa sus leyes antimonopolio para adecuarlas a la era digital. El proyecto de la Ley de Servicios Digitales contempla “reglas *ex ante* para garantizar que los mercados, caracterizados por grandes plataformas con efectos significativos de red que



actúan como *gatekeepers*, sigan siendo justos y competitivos para innovadores, empresas y nuevos participantes” (EUROPEAN UNION, 2020).

El 2 de junio del 2020, la Comisión Europea abrió una consulta pública sobre la nueva Ley de Servicios Digitales. El proyecto abarca la seguridad en línea, la libertad de expresión y las condiciones de competencia en la economía digital.

La consulta incluye dos series de medidas. La primera se refiere a la prestación de servicios digitales en el mercado único europeo. Su objetivo es establecer normas claras y modernas sobre el papel y las obligaciones de los intermediarios en línea, con una amplia limitación de la responsabilidad por los contenidos creados por los usuarios.

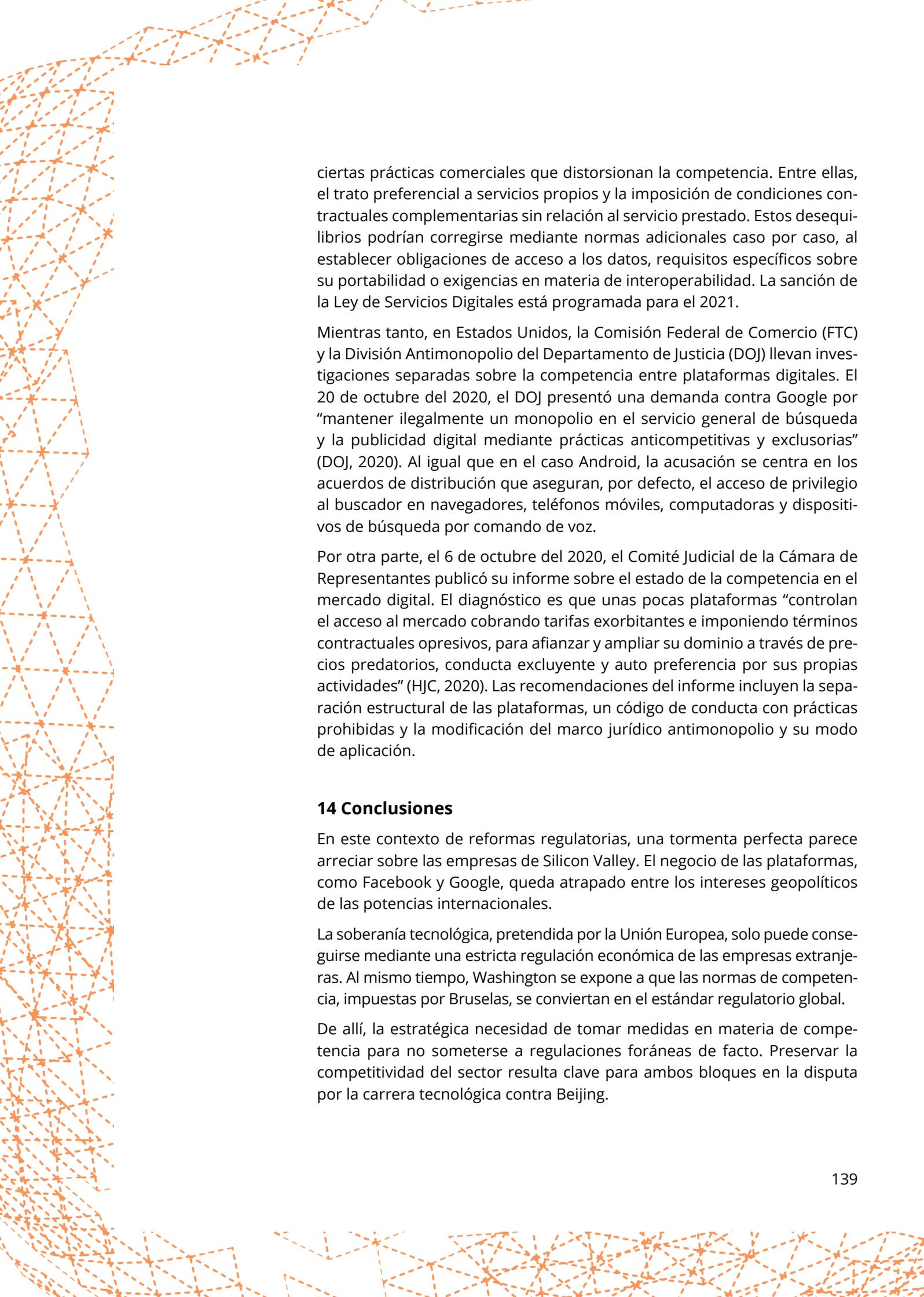
La segunda medida aborda las condiciones de competencia en el mercado digital europeo, actualmente, “en manos de unas pocas plataformas que actúan como guardianes de su acceso” (EUROPEAN COMMISSION, 2020b).

En paralelo, la Comisión abrió una segunda consulta sobre un nuevo instrumento legal para garantizar la competencia. Esta herramienta se basa en un enfoque “global y holístico” de tres pilares: la aplicación rigurosa y continua de las normas vigentes; un nuevo instrumento jurídico para problemas estructurales que no puedan afrontarse eficazmente con las normas en vigor; y una regulación *ex ante* con requisitos adicionales para plataformas digitales que se desempeñen como guardianes de acceso al mercado (EUROPEAN COMMISSION, 2020a).

La regulación *ex ante* se dirige a grandes plataformas en línea con importantes efectos de red que impiden la entrada al mercado interno de la UE. Dichas plataformas tienen la capacidad de controlar ecosistemas de la economía digital al actuar de intermediarios entre empresas y consumidores. Esta posición de privilegio les permite recolectar grandes cantidades de datos para desarrollar nuevos servicios y expandirse a mercados adyacentes. La concentración del mercado, la creciente dependencia de los negocios tradicionales, y el freno a la innovación tecnológica, son algunos de los efectos que atentan contra la soberanía tecnológica pretendida por la UE.

Debido a que los servicios de las plataformas exceden las fronteras nacionales, la intención de la Comisión es promover un marco jurídico a nivel europeo, para evitar la fragmentación regulatoria en el mercado digital de la Unión y proporcionar una aplicación más efectiva y coherente.

La regulación *ex ante* incluye tres propuestas (EUROPEAN COMMISSION, 2020c). En primer lugar, establecer una autoridad con facultades para recolectar información sobre las prácticas y el impacto de las plataformas en el mercado. En segundo término, adoptar un marco legal flexible específico para plataformas con significativos efectos de red que impiden la entrada al mercado. Su base de usuarios y la capacidad de utilizar datos de un mercado en otro son algunos criterios para identificar estos actores. Finalmente, se propone que las plataformas con posición dominante tengan prohibidas



ciertas prácticas comerciales que distorsionan la competencia. Entre ellas, el trato preferencial a servicios propios y la imposición de condiciones contractuales complementarias sin relación al servicio prestado. Estos desequilibrios podrían corregirse mediante normas adicionales caso por caso, al establecer obligaciones de acceso a los datos, requisitos específicos sobre su portabilidad o exigencias en materia de interoperabilidad. La sanción de la Ley de Servicios Digitales está programada para el 2021.

Mientras tanto, en Estados Unidos, la Comisión Federal de Comercio (FTC) y la División Antimonopolio del Departamento de Justicia (DOJ) llevan investigaciones separadas sobre la competencia entre plataformas digitales. El 20 de octubre del 2020, el DOJ presentó una demanda contra Google por “mantener ilegalmente un monopolio en el servicio general de búsqueda y la publicidad digital mediante prácticas anticompetitivas y exclusorias” (DOJ, 2020). Al igual que en el caso Android, la acusación se centra en los acuerdos de distribución que aseguran, por defecto, el acceso de privilegio al buscador en navegadores, teléfonos móviles, computadoras y dispositivos de búsqueda por comando de voz.

Por otra parte, el 6 de octubre del 2020, el Comité Judicial de la Cámara de Representantes publicó su informe sobre el estado de la competencia en el mercado digital. El diagnóstico es que unas pocas plataformas “controlan el acceso al mercado cobrando tarifas exorbitantes e imponiendo términos contractuales opresivos, para afianzar y ampliar su dominio a través de precios predatorios, conducta excluyente y auto preferencia por sus propias actividades” (HJC, 2020). Las recomendaciones del informe incluyen la separación estructural de las plataformas, un código de conducta con prácticas prohibidas y la modificación del marco jurídico antimonopolio y su modo de aplicación.

14 Conclusiones

En este contexto de reformas regulatorias, una tormenta perfecta parece arreciar sobre las empresas de Silicon Valley. El negocio de las plataformas, como Facebook y Google, queda atrapado entre los intereses geopolíticos de las potencias internacionales.

La soberanía tecnológica, pretendida por la Unión Europea, solo puede conseguirse mediante una estricta regulación económica de las empresas extranjeras. Al mismo tiempo, Washington se expone a que las normas de competencia, impuestas por Bruselas, se conviertan en el estándar regulatorio global.

De allí, la estratégica necesidad de tomar medidas en materia de competencia para no someterse a regulaciones foráneas de facto. Preservar la competitividad del sector resulta clave para ambos bloques en la disputa por la carrera tecnológica contra Beijing.

Referencias

- AMELIO, A.; JULLIEN, B. Tying and Freebies in Two-sided Markets. **International Journal of Industrial Organization**, v. 30, p. 436, 2012.
- BRIN, S.; PAGE, L. The PageRank Citation Ranking: Bringing Order to the Web. **Stanford InfoLab Publication Server**, ene. 1998.
- CALLAHAM, J. **The history of Android OS: its name, origin and more**. 18 ago. 2019.
- CARLTON, D. W.,; WALDMAN, M. The Strategic Use of Tying to Preserve and Create Market Power in Evolving Industries. **RAND Journal of Economics**, v. 22, n. 2, p. 194-220, 2002.
- CHOI, J. P.; STEFANADIS, C. Tying, Investment, and the Dynamic Leverage Theory. **RAND Journal of Economics**, v. 32, n. 1, p. 52-71, 2001.
- CHOI, J. P.; JEON, D.-S. A leverage theory of tying in two-sided markets with non-negative price constraints. **American Economic Journal: Microeconomics**, v. 13, n. 1, p. 283-337, 2020.
- CHOI, J. P.; JEON, D.-S. A Leverage Theory of Tying in Two-Sided Markets. **CEPR Discussion Papers**, v. 11484, 2016.
- DANTAS, Marcos. La Economía del Tiempo de Circulación Cero: las Plataformas de Internet. **Revista Herramienta Web**, n. 23, 2018.
- DE CORNIÈRE, A.; TAYLOR, G. Upstream bundling and leverage of market power. **CEPR Discussion Papers**, v. 13083, 2018.
- DG COMPETITION. **Antitrust Procedure CASE AT.39740 Google Search (Shopping)**. Brussels: European Commission, 2017.
- DG COMPETITION. **Antitrust Procedure CASE AT.40099 Google Android**. Brussels: European Commission, 2018.
- EDELMAN, B.; GERADIN, D. Android and Competition Law: Exploring and Assessing Google's Practices in Mobile. **European Competition Journal**, v. 12, n. 2-3, p. 159-194, 2016.
- ETRO, F.; CAFFARRA, C. On the economics of the Android case. **European Competition Journal**, v. 13, n. 2, p. 282-313, 2017.
- EUROPEAN COMMISSION. Digital Services Act package: ex ante regulatory instrument of very large online platforms acting as gatekeepers. **Have your say**, 2 jun. 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission consults stakeholders on a possible new competition tool. **Press corner**, 2 jun. 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service. **Press corner**, 27 jun. 2017 .



EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of Google's search engine. **Press corner**, 18 jul. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. Commission launches consultation to seek views on Digital Services Act package. **Press corner**, 2 jun. 2020.

EUROPEAN UNION. **Shaping Europe's digital future**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

EUROPEAN UNION. Consolidated version of the Treaty on European Union. **Official Journal of the European Union**, 26 out. 2012.

EUROPEAN UNION. Council Regulation (EC) No 1/2003. **Official Journal of the European Communities**, 16 Dec. 2002.

EVANS, D. S. Platforms Economics: Essays on Multi-Sided Businesses. **Competition Policy International**, 2011.

GOOGLE. How Google Search Works (for beginners). **Google Search Central**. Disponible en: <https://support.google.com/webmasters/answer/70897?hl=en#content>. Acceso el 02 feb. 2021.

KATZ, M.; SHAPIRO, C. Network Externalities, Competition, and Compatibility. **The American Economic Review**, v. 75, n. 3, p. 424-440, 1985.

KOTZEVA, R.; KOVO, D. LORINCZ, S.; SAPI, G. SAURI, L.; VALLETTI, T. Recent Developments at DG Competition: 2018/2019. **Review of Industrial Organization**, v. 55, p. 551-578, 2019.

MOSCO, Vincent. **The political economy of communication**. London: Sage Publications, 2009.

ROCHET, J.-C.; TIROLE, J. Platform Competition in Two-Sided Markets. **Journal of the European Economic Association**, v. 1, n. 4, p. 990-1029, 2003.

ROCHET, J.-C.; TIROLE, J. Two-sided markets: a progress report. **The RAND Journal of Economics**, v. 37, n. 3, p. 645-667, 2006.

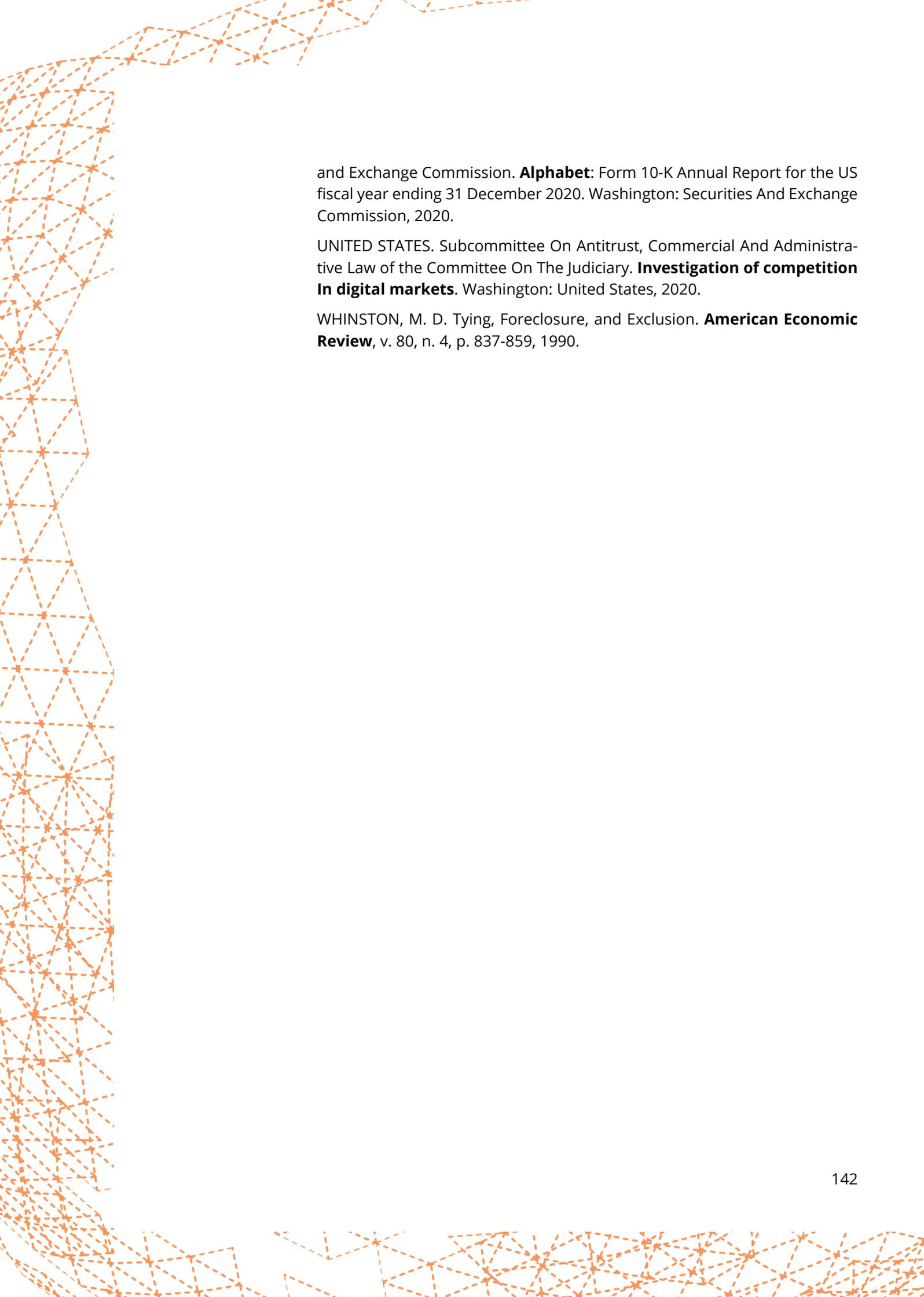
ROZGA, K. What an elusive remedy in the Google Shopping case says about the future of regulating big tech. **Tech Law Decoded**, 2020.

STATCOUNTER. **Global Stats**. Disponible en: <https://gs.statcounter.com/>. Acceso el 2 abr. 2021.

TIROLE, J. **Economics for the Common Good**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

UNITED STATES. Department of Justice. **United States v. Google**. Case 1:20-cv-03010. 2020.

UNITED STATES. Securities and Exchange Commission. **Alphabet**: Form 10-K. Annual Report for the US fiscal year ending 31 December 2019. Washington: Securities and Exchange Commission, 2019. UNITED STATES. Securities



and Exchange Commission. **Alphabet**: Form 10-K Annual Report for the US fiscal year ending 31 December 2020. Washington: Securities And Exchange Commission, 2020.

UNITED STATES. Subcommittee On Antitrust, Commercial And Administrative Law of the Committee On The Judiciary. **Investigation of competition In digital markets**. Washington: United States, 2020.

WHINSTON, M. D. Tying, Foreclosure, and Exclusion. **American Economic Review**, v. 80, n. 4, p. 837-859, 1990.