



IPRO 03/2025 INFORME TÉCNICO-JURÍDICO: INTERACCIÓN ENTRE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y EL DERECHO DE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO GALLEGO. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN GALEGA DA COMPETENCIA.

El Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia, en su sesión 108ª de martes 30 de diciembre de 2025 con la composición expresada acordó emitir el presente informe, al amparo de lo dispuesto en el art. 26.2 del Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos.

El referido artículo dispone que se asigna al Consejo Gallego de la Competencia (CGC) la función de: *“c) Promover la competencia efectiva en los mercados de la Comunidad Autónoma de Galicia. d) Realizar estudios y trabajos de investigación de los sectores económicos, analizando la situación y el grado de competencia de cada uno de ellos, así como la existencia de prácticas restrictivas, y recomendar la adopción de medidas conducentes a la remoción de los obstáculos en los que se ampare la restricción en el marco de la política económica general de la Comunidad Autónoma de Galicia.”*

En el contexto de la progresiva digitalización de los mercados y del creciente valor económico de los datos personales como activo estratégico, se plantea la necesidad de analizar la posible incidencia del tratamiento masivo de datos personales en la estructura y funcionamiento competitivo de los mercados con efectos en Galicia.

La cuestión reviste especial relevancia a la luz de la evolución jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), singularmente la sentencia de 4 de julio de 2023, asunto C-252/21, *Meta Platforms Inc. y otros / Bundeskartellamt*, que aborda expresamente la interacción entre derecho de la competencia y protección de datos personales.

En atención a lo anterior, y en el ejercicio de las funciones de análisis y promoción de la competencia atribuidas a la Comisión Galega da Competencia (en adelante, CGC), se emite el presente informe jurídico-técnico.



I. OBJETO Y ALCANCE

El presente informe tiene por objeto examinar, desde una perspectiva estrictamente jurídico-competencial, la incidencia que el tratamiento y acumulación de datos personales puede tener sobre la estructura y funcionamiento competitivo de los mercados con efectos en Galicia, así como determinar el margen de actuación de la Comisión Galega da Competencia (en adelante, CGC) en este ámbito.

El análisis se articula sobre tres premisas:

1. La autonomía conceptual entre el derecho de la competencia y el régimen de protección de datos personales.
2. La creciente interdependencia funcional entre ambos sectores normativos en el contexto de la economía digital.
3. La necesidad de integrar el parámetro “*datos personales*” en el análisis estructural de mercado sin invadir competencias propias de la autoridad de control en materia de protección de datos.

II. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

1. Derecho de la competencia

El análisis se sustenta en:

- Artículos 101 y 102 del TFUE.
- Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia.
- Normativa autonómica gallega en materia de defensa de la competencia.
- Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

El artículo 102 TFUE¹ prohíbe el abuso de posición dominante, incluyendo prácticas de explotación o exclusión que alteren el proceso competitivo. En esta doctrina del TJUE se ha subrayado reiteradamente que el concepto de abuso es objetivo y comprende aquellas conductas que, mediante recursos distintos de los que rigen una competencia normal, logran por efecto obstaculizar el mantenimiento o desarrollo del grado de competencia existente (STJUE 13 febrero 1979, asunto 85/76, *Hoffmann-La Roche*).

¹ El Art. 2 de la ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC) es el de aplicación para autoridades autonómicas de la competencia.



2. Protección de datos personales

El régimen aplicable viene determinado por el Reglamento General de Protección de Datos 2016/679 (RGPD) y por la Ley Orgánica 3/2018.

El artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) reconoce el derecho a la protección de datos como derecho fundamental autónomo.

El RGPD establece:

- Principios de tratamiento (art. 5).
- Bases jurídicas de licitud (art. 6).
- Condiciones del consentimiento (art. 7).
- Derechos de los interesados (art. 12-22).

Los datos personales pueden ser tenidos en cuenta como parámetro competitivo ya que la doctrina económica y jurídica ha puesto de relieve que la acumulación masiva de datos puede generar economías de escala y alcance, reforzar los efectos de red, constituir una barrera de entrada estructural o incluso incidir en parámetros de competencia no vinculados al precio (calidad, privacidad, innovación), de la misma manera, la privacidad puede configurarse como dimensión cualitativa del producto o servicio ofrecido.

3. Jurisprudencia relevante en la intersección competencia-datos

Especial relevancia reviste la sentencia del TJUE de 4 de julio de 2023, asunto C-252/21 (*Meta Platforms / Bundeskartellamt*), que establece que:

- El tratamiento de datos personales puede constituir un parámetro significativo de competencia.
- Las autoridades de competencia pueden examinar la compatibilidad de determinadas prácticas con el RGPD como elemento contextual en el análisis de abuso de posición dominante.
- No obstante, la competencia sancionadora en materia de protección de datos corresponde exclusivamente a la autoridad competente en dicha materia.

Asimismo, el TJUE ha reiterado que la existencia de una infracción de otra normativa sectorial no implica automáticamente una infracción del artículo 102 TFUE (v. gr., STJUE 14 octubre 2010, C-280/08 P, *Deutsche Telekom*). En la citada sentencia (*Meta Platforms*), el TJUE declaró igualmente que la infracción del RGPD no implica automáticamente una infracción del derecho de la competencia y es por ello por lo que debe respetarse la distribución de competencias entre autoridades.



En conexión con lo anteriormente dicho puede traerse a colación la doctrina *Bronner* (STJUE 26 noviembre 1998, C-7/97) en la cual se establecen los criterios para apreciar que una eventual negativa suponga un abuso frente a un recurso indispensable (*infraestructura esencial*).

En el mercado gallego, la doctrina *Bronner* (derivada de la sentencia del TJUE en el asunto C-7/97) se podría aplicar como el marco jurídico de referencia para analizar posibles abusos de exclusión mediante la denegación de acceso a datos personales o estratégicos. La Comisión Galega da Competencia (CGC) integra esta doctrina bajo las siguientes premisas y criterios técnicos:

3. 1. Criterios de aplicación

Para que la CGC considere que la negativa de acceso a un conjunto de datos es abusiva conforme a la doctrina *Bronner*, deben concurrir tres requisitos acumulativos:

- ✓ Indispensabilidad del recurso: Los datos deben ser estrictamente necesarios para que un tercero pueda competir en un mercado descendente o adyacente.
- ✓ Eliminación de la competencia efectiva: La conducta debe tener la aptitud de expulsar o impedir la entrada de competidores eficientes en el mercado.
- ✓ Ausencia de justificación objetiva: No debe existir una razón técnica o económica razonable que fundamente la negativa de la empresa dominante.

La jurisprudencia del TJUE ha borrado definitivamente las fronteras entre las autoridades de competencia y las de protección de datos, habilitando una supervisión más agresiva de los abusos de posición dominante. Actualmente, el incumplimiento del RGPD se reconoce como una pieza clave en la construcción de conductas anti competitivas.

3. 2. Hitos jurisprudenciales críticos para la supervisión de mercados:

- **Caso Google Spain (C-131/12):** Determinó la responsabilidad territorial de los motores de búsqueda, estableciendo que cualquier entidad con actividad promocional en la UE (incluyendo filiales en España) está sujeta a la normativa europea, independientemente de dónde se procesen físicamente los datos.
- **Caso Meta Platforms / Bundeskartellamt (C-252/21):** Es el pilar de la nueva convergencia. El TJUE validó que las autoridades de competencia pueden constatar infracciones del RGPD para fundamentar un abuso de mercado. Es



crucial destacar que esta potestad se rige por el principio de cooperación leal (Art. 4.3 TUE), obligando a la CGC a coordinarse estrechamente con las autoridades de protección de datos.

- **Caso Breyer (C-582/14):** Estableció que las direcciones IP dinámicas son datos personales siempre que el proveedor disponga de "medios legales" para identificar al usuario a través de información adicional de terceros (como el ISP).
- **Caso Luxembourg Business Registers (C-37/20):** Define la "gravedad de la interferencia" en la vida privada. Esta sentencia es una advertencia contra el "*Privacy Washing*": las restricciones a la transparencia solo son válidas si son estrictamente necesarias, un criterio que la CGC debe aplicar al evaluar si una plataforma deniega acceso a datos de forma injustificada bajo la excusa de la privacidad.

III. CONFIGURACIÓN ECONÓMICA Y JURÍDICA DE LOS DATOS PERSONALES COMO FACTOR COMPETITIVO

1. Naturaleza económica de los datos

La literatura económica y jurídica ha conceptualizado los datos como un activo intangible generador de economías de escala y efectos de red (OCDE, *The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy*, 2022).

Haucap (2019) ha señalado que el poder de mercado en entornos digitales puede derivar no sólo de cuotas tradicionales, sino de la acumulación y capacidad de explotación de datos y Graef (2015) ha destacado que el control sobre grandes volúmenes de datos puede incidir en la delimitación del mercado relevante.

2. Efectos estructurales

La acumulación masiva de datos personales puede producir:

- Refuerzo de economías de escala.
- Bucles de retroalimentación.
- Costes de cambio elevados.
- Efectos de exclusión en mercados adyacentes.

En esta línea, el TJUE ha reconocido que el acceso a datos puede constituir parámetro relevante en mercados digitales (C-252/21, *apdo. 51*).



Así, existe un punto de partida, y es que la Comisión Galega da Competencia es competente, entre otros, para:

- Investigar y sancionar conductas restrictivas de la competencia con efectos en Galicia.
- Emitir informes y recomendaciones en materia de promoción de la competencia.
- Sin embargo, no corresponde a la CGC declarar infracciones del RGPD ni ejercer potestades sancionadoras en materia de protección de datos.

Ello no significa que el tratamiento y acumulación de datos personales no pueda constituir un factor estructural relevante en la configuración del poder de mercado en entornos digitales con efectos en Galicia, y, es por ello, por lo que la CGC integra el análisis del tratamiento de datos personales como elemento contextual, por ejemplo, en la aplicación del artículo 2 de la LDC, sin invadir competencias propias de la autoridad de protección de datos.

Hay que tener en cuenta que la infracción del RGPD no determina automáticamente la existencia de abuso de posición dominante ya que será necesario acreditar efectos restrictivos sobre la competencia, pero, una acumulación masiva de datos puede configurar barreras de entrada y reforzar posiciones dominantes en determinados mercados.

El mercado gallego presenta una alta atomización empresarial con el predominio de pymes que, por lo general, mantienen una dependencia tecnológica de plataformas globales pues ante una limitada capacidad de inversión tecnológica conlleva a que la concentración de datos en operadores dominantes incremente asimetrías competitivas, limite la capacidad de entrada o reduzca la innovación local.

Especial atención puede merecer en el mercado gallego los datos vinculados al turismo digitalizado, el comercio electrónico, los servicios financieros digitales o las plataformas de intermediación local. En estos sectores, el tratamiento de datos incide directamente en la capacidad competitiva. La concentración de datos personales en operadores dominantes puede reducir la capacidad de entrada o expansión de operadores locales o limitar la innovación ya que sectores como el comercio electrónico, el turismo digitalizado o los servicios de intermediación presentan especial sensibilidad a estas dinámicas.

Así, en un posible escenario de relevancia competitiva podría plantearse la eventual existencia de abuso cuando una empresa en posición dominante imponga condiciones relativas al tratamiento de datos personales que, en atención a su poder de mercado, resulten no equitativas o desproporcionadas.



Este abuso puede configurarse cuando una empresa dominante (i) imponga condiciones contractuales no equitativas, (ii) exija consentimientos amplios no necesarios para la prestación del servicio u (iii) obligue a aceptar combinaciones extensivas de datos sin alternativa real. Bien es cierto que conforme a la jurisprudencia del TJUE, será preciso acreditar que dichas condiciones tengan aptitud para distorsionar el proceso competitivo no siendo suficiente la mera infracción normativa en materia de protección de datos. (Abuso de explotación)

De igual forma, la negativa a facilitar acceso a determinados conjuntos de datos podrá analizarse conforme a la doctrina de la infraestructura esencial cuando (i) el recurso sea indispensable, (ii) no existan alternativas viables, (iii) se elimine competencia efectiva o, (iv) no exista justificación objetiva. (Abuso de exclusión)

De igual forma, en escenarios vinculados a operaciones de concentración con efectos en Galicia, se podría producir una integración de bases de datos que supongan un refuerzo de poder de mercado basado en esos datos con posible impacto sobre parámetros de competencia no relacionados con el precio (calidad, privacidad, innovación).

Reiterar en este supuesto que la propia Comisión Europea ha reconocido expresamente la privacidad como parámetro competitivo en su *Comunicación sobre definición de mercado (2024)*; casos como *Facebook/WhatsApp (COMP/M.7217)* evidencian que la acumulación de datos puede ser objeto de escrutinio competitivo, aunque el análisis dependa, evidentemente, del contexto específico.

En la economía digital actual, los datos personales han dejado de ser únicamente un baluarte de la privacidad para consolidarse como el activo económico más crítico en la configuración de las estructuras competitivas. En el contexto de Galicia, donde el tejido empresarial —caracterizado por PYMES y sectores estratégicos como el textil y el turismo— depende de la intermediación de grandes plataformas, el control de los datos define quién accede al mercado y bajo qué términos. Por ello, la Comisión Galega da Competencia (CGC) debe adoptar de forma inmediata una visión holística que integre la protección de datos en el análisis de las barreras de entrada.

La privacidad no es un compartimento estanco; es un componente intrínseco de la potencia competitiva. La protección de datos es un derecho fundamental irrenunciable en la Unión Europea, blindado por el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sin embargo, la transformación de los datos en una "*moneda de cambio*" ha desbordado los marcos tradicionales de análisis.

Cuando el acceso a servicios digitales se condiciona a la entrega masiva de información, la acumulación de datos genera "fosos" competitivos que los operadores locales



gallegos no pueden saltar. La intervención de la CGC frente a estos ecosistemas cerrados es imperativa para evitar que la ventaja del "gatekeeper" se convierta en una barrera insalvable para la innovación regional. Este cambio de paradigma requiere una evaluación profunda de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

IV. LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DEL PODER DE MERCADO BASADO EN DATOS

El presente apartado pretende identificar los posibles criterios técnico-económicos que podría aplicar la Comisión Galega da Competencia (CGC) para evaluar si la acumulación, control o explotación de datos personales o no personales constituye un factor relevante en la configuración del poder de mercado en mercados con efectos en Galicia. El análisis se realiza en el marco de los artículos de la Ley 15/2007 (LDC) y conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular la sentencia C-252/21 (*Meta Platforms*).

I. Principios metodológicos:

1. Principio de neutralidad tecnológica

El análisis no presupone que la posesión de grandes volúmenes de datos implique automáticamente poder de mercado. La evaluación se realiza caso por caso, atendiendo a la estructura del mercado relevante.

2. Principio de análisis basado en efectos

Conforme a la jurisprudencia del TJUE (v. gr., *Hoffmann-La Roche*), el examen se centrará en los efectos reales o potenciales sobre el proceso competitivo.

3. Principio de proporcionalidad analítica

El grado de profundidad del análisis económico será proporcional:

- A la complejidad del mercado.
- A la relevancia de los datos en el modelo de negocio.
- A la existencia de indicios razonables de efectos restrictivos.



II. Directrices básicas

Directriz 1. Autonomía normativa

El Derecho de la competencia y la normativa de protección de datos constituyen ámbitos normativos autónomos. La CGC no calificará infracciones del RGPD ni sustituirá a la autoridad competente en materia de protección de datos.

Directriz 2. Integración contextual del RGPD

En el análisis de posibles infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de La [Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia](#) (LDC), la CGC podrá tener en cuenta el cumplimiento o incumplimiento del RGPD como elemento fáctico contextual cuando resulte relevante para apreciar:

- El carácter explotativo de determinadas condiciones.
- La existencia de efectos exclusorios.
- La afectación a parámetros cualitativos de competencia.

Directriz 3. Datos personales como parámetro competitivo

La CGC valora que:

- La privacidad puede constituir un parámetro no relacionado con el precio.
- El tratamiento de datos puede afectar a la calidad del servicio ofrecido.
- La acumulación de datos puede reforzar efectos de red y barreras de entrada.

Directriz 4. Análisis estructural del poder de mercado basado en datos

En la determinación de la posición dominante, la CGC podrá valorar:

- Volumen y variedad de datos controlados.
- Capacidad de agregación y explotación analítica.
- Dificultad de replicación por competidores.
- Existencia de economías de escala y alcance derivadas de los datos.

III. Etapas del análisis

Fase 1. Delimitación del mercado relevante

En esta etapa inicial, se trasciende el análisis tradicional centrado en el precio para abordar la complejidad de los mercados digitales y de plataformas (*multisided*).



- Substituibilidade e parámetros non monetarios: Dado que moitos servizos dixitais se ofrecen a "prezo cero", a privacidade e a protección de datos se configuran como un parámetro fundamental de calidade e diferenciación competitiva. Un deterioro no grao de privacidade pode equivaler a un incremento de prezo nun mercado tradicional.

- Interdependencia de actores: En mercados dixitais poderá considerarse a interacción entre distintos actores do mercado (usuarios, anunciantes, provedores). Se analiza a interacción entre os distintos grupos de usuarios (ej. consumidores finais, anunciantes e provedores de servizos), avaliando como os datos obtidos nun lado do mercado xeran valor nos outros.

- Unidade económica: O análise debe considerar o servizo gratuíto e o mercado de datos publicitarios como unha unidade económica única e indisoluble.

Se aplicará a metodoloxía consolidada de definición de mercado (produto e xeográfico), tendo en conta:

- Substituibilidade desde a demanda.
- Substituibilidade desde a oferta.
- Mercados *multisided* ou de plataformas.

Fase 2. Identificación e caracterización dos datos

Se realiza unha auditoría técnica dos activos de datos controlados pola empresa para determinar a súa **relevancia estratéxica**.

- Taxonomía do dato: Se clasifican segundo o seu orixe e natureza en datos persoais identificativos, conductuais (hábitos de navegación), transaccionais e inferidos (perfiles xerados mediante análise avanzada).

- Atributos críticos: A CGC evalúa catro dimensións: Volumen (cantidade absoluta e cobertura sobre a poboación de Galicia), Variedade (diversidade de fontes e capacidade de cruce), Velocidade (frecuencia de xeración e explotación en tempo real) e sensibilidade técnica, especialmente en datos de tráfico e localización por súa difícil replicabilidade.



Se analizarán los siguientes elementos:

1. Tipo de datos

- Datos personales identificativos.
- Datos conductuales.
- Datos transaccionales.
- Datos inferidos o derivados.

2. Volumen

- Cantidad absoluta.
- Cobertura sobre la población relevante en Galicia.

3. Variedad

- Diversidad de fuentes.
- Capacidad de combinación entre conjuntos de datos.

4. Velocidad y actualización

- Frecuencia de generación.
- Capacidad de explotación en tiempo real.

Fase 3. Evaluación de la ventaja competitiva derivada de los datos

Esta fase determina si el control de los datos otorga un poder de mercado que no se base exclusivamente en los méritos.

- Economías de escala y aprendizaje: Se analiza si la calidad del producto o algoritmo mejora proporcionalmente al volumen de datos recolectados, creando una ventaja difícil de alcanzar para nuevos entrantes con menos registros.

- Efectos de red indirectos: Se examina si existe un bucle de retroalimentación donde más usuarios generan más datos, lo que mejora el servicio, atrayendo a más usuarios y consolidando una posición dominante estructural.

- Economías de alcance: Capacidad del operador dominante para reutilizar datos en mercados adyacentes, apalancando su posición para expandir su ecosistema.

Se analizará si el control de datos genera:

Concepto	Descripción
Economías de escala	La mejora del servicio o producto aumenta con el volumen de datos.
Economías de alcance	Capacidad de reutilizar datos en mercados adyacentes.
Efectos de red indirectos	Mayor número de usuarios → mayor volumen de datos → mejora del servicio → atracción de nuevos usuarios.

Fase 4. Barreras de entrada y replicabilidad

Se evalúa si un competidor igualmente eficiente podría obtener un conjunto de datos equivalente en tiempo y costes razonables.

- Replicabilidad técnica y costes: Se investiga si existen fuentes alternativas (públicas o abiertas) o si el coste y el tiempo necesarios para alcanzar una "escala mínima eficiente" suponen una barrera insalvable.
- Restricciones regulatorias: Se analiza si el cumplimiento del RGPD (ej. requisitos de consentimiento) actúa como barrera de entrada para nuevos operadores. Asimismo, se evalúan los costes de cambio y si la falta de una portabilidad efectiva bloquea al usuario en un único ecosistema.

Se examinará:

Criterio	Elementos a considerar
Replicabilidad técnica	Posibilidad de obtener datos equivalentes por vías alternativas. Existencia de fuentes públicas o abiertas.
Costes de adquisición	Inversión necesaria para generar datos equivalentes. Tiempo requerido para alcanzar escala mínima eficiente.
Restricciones regulatorias	Limitaciones derivadas del RGPD. Requisitos de consentimiento o minimización.
Lock-in del usuario	Costes de cambio. Portabilidad efectiva de datos.

Criterio	Elementos a considerar
Criterio complementario	En casos de negativa de acceso, la CGC aplicará de forma restrictiva el criterio de indispensabilidad (<i>doctrina Bronner</i>), verificando si el acceso a esos datos es estrictamente necesario para competir en Galicia

Fase 5. Evaluación cuantitativa indicativa

Se emplean indicadores económicos auxiliares para sustentar las conclusiones cualitativas de las fases anteriores.

Cuando resulte posible, la CGC podrá emplear indicadores económicos tales como:

- Cuota de mercado basada en usuarios activos.
- Cuota de mercado basada en volumen de datos procesados.
- Índices de concentración.
- Elasticidades de sustitución.
- Indicadores de *engagement* o tiempo de uso.

Estos indicadores tendrán carácter auxiliar y no determinante.

Fase 6. Revisión metodológica

La presente metodología será revisada periódicamente a la luz de la evolución jurisprudencial del TJUE, el desarrollo del Reglamento de Mercados Digital o la práctica decisoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de la Comisión Europea.

IV . Cuestiones básicas

- ¿La empresa puede mejorar su producto exclusivamente por el volumen de datos acumulado?
- ¿Un competidor eficiente podría replicar esa base de datos en condiciones razonables?
- ¿La negativa de acceso elimina competencia efectiva?
- ¿Existen efectos demostrables en precios, calidad o innovación?



- ➔ ¿La práctica altera la estructura del mercado gallego?
- ➔ ¿Cuándo el factor "datos" es jurídicamente relevante?

1. Para que la autoridad de competencia (CGC) intervenga, no basta con la presencia de datos, estos deben alcanzar un umbral de impacto en el mercado, así debe concurrir:

- ✓ Incidencia en la estructura del mercado: Cuando el control de los datos altera la configuración de la oferta y la demanda.
- ✓ Refuerzo de barreras de entrada: Si la acumulación de datos impide que nuevos competidores, especialmente pymes gallegas, entren al mercado en condiciones de igualdad.
- ✓ Conductas explotativas o exclusorias: Cuando permiten imponer condiciones injustas a los usuarios o expulsar a competidores del mercado.
- ✓ Efectos estructurales verificables: El daño a la competencia debe ser demostrable y no meramente hipotético.

2. Criterios que NO son suficientes por sí solos

La CGC establece límites claros para evitar invadir competencias de protección de datos o sancionar sin base económica:

- Mera acumulación: Tener muchos datos no es ilegal; lo es su uso abusivo.
- Mera infracción del RGPD: Un incumplimiento de la normativa de privacidad es competencia de la AEPD; para competencia, debe haber un efecto en el mercado.
- Afectación individual: Si un usuario concreto se ve perjudicado pero no hay un impacto real en el funcionamiento competitivo del mercado, la autoridad de competencia no tiene jurisdicción.

V. CONCLUSIONES

El presente informe tiene por objeto analizar la intersección analítica y normativa entre la protección de datos de carácter personal y el derecho de la competencia en los mercados digitales. En la economía de plataformas, el tratamiento de datos personales ha trascendido la esfera de los derechos fundamentales para configurarse como un activo estratégico esencial cuya gestión impacta directamente en la estructura competitiva y en el bienestar del consumidor.



El análisis aquí contenido parte de las fuentes y la práctica de la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO); no obstante, dado que el bloque normativo de referencia –el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) a nivel de la Unión, y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD) a nivel estatal– es común y armonizado, las conclusiones, criterios técnicos y el modelo jurídico resultante son directamente extrapolables a la Comisión Galega da Competencia. La unidad de mercado y el principio de coherencia del derecho de la Unión garantizan que este marco sea plenamente aplicable en el ejercicio de las competencias de supervisión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

1. La Privacidad y protección de datos como parámetros de calidad en la competencia

En los mercados de *"precio cero"*, donde la contraprestación por el servicio es el suministro de información personal, el nivel de protección de la privacidad opera como un factor de diferenciación y calidad. Conforme a la jurisprudencia del TJUE (casos *Google Spain C-131/12* y *Fashion ID C-40/17*), el tratamiento de datos es un elemento indisolublemente ligado a la rentabilidad económica del modelo de negocio digital.

Los elementos que definen la *"calidad"* competitiva en términos de datos son:

- Transparencia en la captación: Capacidad de la empresa para reducir la asimetría informativa sobre los fines del tratamiento.
- Licitud del tratamiento (Art. 6 RGPD): Garantía de que la explotación del dato se sustenta en una base jurídica válida, evitando que el incumplimiento normativo genere una ventaja competitiva desleal.
- Capacidad de control del usuario: Grado de autonomía para ejercer derechos de acceso y oposición, lo cual reduce los costes de cambio y previene el bloqueo del consumidor.

2. Teorías del daño: abuso de posición de dominio y datos personales

La evaluación de conductas anti competitivas debe integrar los principios de necesidad y proporcionalidad extraídos de la doctrina del TJUE (*Huber C-524/06* y *Breyer C-582/14*), entendiendo que el tratamiento debe ser un concepto autónomo y limitado a lo estrictamente necesario.

2.1. Abuso de exclusión por denegación de acceso.

El control exclusivo de vastos conjuntos de datos por parte de operadores dominantes puede constituir una barrera de entrada infranqueable. Siguiendo el estándar de *"estricta necesidad"* definido en la sentencia *Digital Rights Ireland*, la denegación de acceso a datos que resulten esenciales para operar en un mercado adyacente puede



calificarse como un abuso de exclusión. Cuando la recopilación de datos supone una injerencia grave en la privacidad, su control centralizado por una plataforma permite que esta actúe como un *"guardián de acceso"* (*gatekeeper*), utilizando el dato como una *essential facility* para excluir a competidores más eficientes.

2.2. Abuso de explotación por condiciones no equitativas.

La imposición de condiciones de tratamiento desproporcionadas constituye un abuso de explotación. Basándose en el caso *Orange Romania C-61/19*, se considera que el consentimiento es inválido si no existe una libertad de elección real. Desde una perspectiva procedimental, este informe recomienda que las autoridades de competencia trasladen la carga de la prueba a la empresa dominante, obligándola a demostrar un *"comportamiento activo"* del usuario.

Así, no se puede presumir el consentimiento ante:

- ✓ Casillas pre marcadas o inacción del usuario.
- ✓ Falta de información sobre la posibilidad de contratar el servicio sin ceder datos no esenciales.
- ✓ Obstáculos desproporcionados (formularios adicionales) para manifestar la negativa al tratamiento.

3. Jurisprudencia clave:

Caso / Sentencia	Hechos clave	Doctrina jurídica sobre datos
Meta / Bundeskartellamt (C-252/21)	Uso de datos de terceros servicios para nutrir perfiles de Facebook	La autoridad de competencia puede interpretar el RGPD como paso previo para evaluar el abuso, aunque no sea la autoridad sancionadora de datos
Nacionalinis (C-683/21)	Desarrollo de app móvil por encargo de entidad pública	Define la corresponsabilidad mediante <i>"decisiones convergentes"</i> que tengan un efecto concreto, incluso sin contrato formal o acceso directo a los datos

Google Spain (C-131/12)	Indexación de datos personales por motores de búsqueda	El tratamiento está " <i>indisociablemente ligado</i> " a la rentabilidad publicitaria; el dato es el motor económico de la actividad
Digital Rights Ireland	Conservación masiva de datos de tráfico	Establece el estándar de injerencia grave. Cualquier medida debe limitarse a lo estrictamente necesario para el fin perseguido
C-470/21 (Hadopi)	Acceso a identidades civiles vinculadas a direcciones IP	Automatismo del tratamiento masivo exige la intervención de una persona física para evitar la impunidad sistémica o la injerencia injustificada

ANEXO I.-

I. CHECKLIST PARA INVESTIGACIONES

1. Identificación preliminar

- Confirmar objeto formal de la investigación y delimitación del mercado relevante.
- Determinar si el análisis incluye dimensión de datos personales o datos estratégicos.

2. Acceso a bases de datos

A) Estructura y arquitectura

- Inventario completo de bases de datos utilizadas.
- Esquema de arquitectura.
- Sistemas de almacenamiento interno vs. externalizado.
- Procedimientos de integración de datos

B) Caracterización económica

- Volumen total de registros.
- Número de usuarios activos mensuales (MAU) y diarios (DAU).
- Cobertura geográfica (especialmente Galicia).
- Segmentación por tipo de dato:
 - Identificativos.



- Conductuales.²
- Transaccionales.
- Inferidos³.

3. Algoritmos y sistemas de explotación

- Modelos de recomendación y personalización.
- Sistemas de publicidad segmentada.
- Sistemas de fijación dinámica de precios.
- Uso de aprendizaje automático (machine learning).
- Documentación técnica sobre entrenamiento algorítmico.
- Indicadores de mejora de rendimiento asociados al volumen de datos.

4. Condiciones contractuales y políticas de datos

- Términos y condiciones vigentes.
- Historial de modificaciones contractuales.
- Políticas de privacidad y consentimiento.
- Cláusulas de combinación de datos entre servicios.
- Cláusulas de exclusividad o limitación de interoperatividad.

(Sin prejuzgar cumplimiento del Reglamento General de Protección de Datos, cuyo control corresponde a la Agencia Española de Protección de Datos.)

5. Evidencia interna relevante

- Informes estratégicos sobre "ventaja basada en datos".
- Documentos internos sobre barreras de entrada.
- Análisis de competidores y benchmarking.
- Presentaciones a inversores sobre valor de la base de datos.
- Estudios internos de lock-in y retención de usuarios.

2 información sobre las acciones, interacciones, hábitos y patrones de comportamiento de los usuarios al interactuar con productos, servicios o sitios web

3 Los datos inferidos son información generada a partir del análisis, procesamiento y modelado de otros datos (observados o declarados), con el fin de predecir o deducir características, preferencias, comportamientos o estados de una persona, entidad u objeto, sin que esta información haya sido proporcionada directamente



II. CHECKLIST PARA REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN (ART. 39 LDC)

1. Información estructural sobre datos:

- Número total de usuarios en Galicia y España.
- Volumen estimado de datos almacenados (GB/TB).
- Frecuencia de actualización.
- Porcentaje de datos obtenidos de terceros.
- Capacidad de portabilidad efectiva de datos.

2. Barreras de entrada y replicabilidad:

- Coste estimado para replicar base de datos equivalente.
- Tiempo medio necesario para alcanzar escala mínima eficiente.
- Inversiones realizadas en infraestructura de datos.
- Existencia de acuerdos de exclusividad con proveedores de datos.
- Restricciones técnicas a interoperatividad.

3. Impacto competitivo:

- Estudios económicos internos sobre elasticidad de demanda.
- Análisis del coste cambio proveedor/producto.
- Tasa de abandono.
- Indicadores de enganche y conexión. (engagement)
- Impacto del volumen de datos en ingresos publicitarios o comerciales.

4. En supuestos de negativa de acceso:

- Justificación objetiva de la negativa.
- Evaluación interna de riesgos comerciales.
- Alternativas ofrecidas.
- Estudios sobre indispensabilidad del recurso.

(Aplicación restrictiva conforme a doctrina *Bronner*.)

III. MATRIZ DE EVALUACIÓN PROBATORIA

Las investigaciones deberán valorar la evidencia conforme a la siguiente matriz:

Dimensión	Indicador	Relevancia
Volumen de datos	Cobertura usuarios Galicia	Indicio estructural
Replicabilidad	Coste y tiempo de obtención	Barrera de entrada
Efectos de red	Incremento de valor con usuarios	Refuerzo dominio
Lock-in	Costes de cambio	Restricción competencia
Integración	Combinación multi-servicio	Expansión ecosistema

IV. CRITERIOS DE VALORACIÓN FINAL

La evidencia probatoria deberá permitir determinar:

- ✓ Si los datos constituyen ventaja competitiva sustancial.
- ✓ Si generan barreras de entrada significativas.
- ✓ Si la conducta investigada tiene efectos exclusorios o explotativos.
- ✓ Si existe impacto estructural en el mercado gallego.

La mera acumulación de datos no será suficiente para apreciar infracción.

V. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Cuando la evidencia revele cuestiones sustanciales relativas al tratamiento de datos personales:

- Evaluarán necesidad de coordinación con la Agencia Española de Protección de Datos.
- Documentarán separación analítica entre valoración competitiva y control de legalidad en protección de datos.
- Evitarán pronunciamientos sobre infracción del RGPD.



ANEXO II. A continuación se incorpora el **ANEXO II** – Esquema gráfico de árbol de decisión diseñado como herramienta operativa interna para la Comisión Galega da Competencia (CGC).

El presente esquema tiene por finalidad proporcionar una metodología estructurada para la identificación preliminar, evaluación y análisis de posibles conductas anti competitivas vinculadas al control, acumulación o explotación de datos en mercados digitales con efectos en Galicia.

A. El árbol de decisión:

- NO constituye un procedimiento sancionador autónomo.
- NO sustituye el análisis jurídico-económico individualizado.
- NO habilita a la CGC para declarar infracciones del RGPD.
- Sí permite integrar el factor "datos" como parámetro competitivo contextual conforme a la jurisprudencia del TJUE.

B. El análisis se articula en:

1. Indicios preliminares.
2. Criterios de evaluación.
3. Umbrales de relevancia competitiva.
4. Evaluación de efectos.
5. Nivel de riesgo competitivo.
6. Coordinación institucional.

C. Matriz general de niveles de riesgo:

Nivel	Caracterización	Consecuencia operativa
BAJO	Los datos no constituyen factor competitivo relevante	Aplicación de análisis tradicional
MEDIO	Existen indicios estructurales limitados	Seguimiento y recopilación adicional de información
ALTO	Los datos generan barreras relevantes o refuerzo significativo de poder de mercado	Posible apertura de investigación formal
CRÍTICO	Existen indicios sólidos de efectos exclusorios o explotativos con impacto estructural	Prioridad de actuación y eventual incoación



1. FASE PRELIMINAR

¿Es relevante el factor "datos" en el mercado analizado?

- 1. ¿El modelo de negocio depende sustancialmente de la recogida o explotación de datos?
 - NO → Aplicar análisis tradicional de competencia.
 - SÍ

- 2. ¿Los datos influyen en precio, calidad, personalización o publicidad?
 - NO → Relevancia marginal del factor datos.
 - SÍ → Continuar análisis estructural.

INDICIOS

- ✓ Monetización basada en publicidad dirigida.
- ✓ Servicios digitales de "precio cero".
- ✓ Uso intensivo de algoritmos de personalización.
- ✓ Integración de múltiples servicios digitales.
- ✓ Dependencia funcional del aprendizaje algorítmico.

CRITERIOS

Criterio	Evaluación
Relevancia del dato	¿El dato es esencial para el modelo económico?
Intensidad de explotación	¿Existe tratamiento masivo o sistemático?
Capacidad de agregación	¿La empresa combina datos entre servicios?
Dependencia tecnológica	¿El servicio mejora mediante aprendizaje basado en datos?



UMBRALES

Riesgo BAJO

- Datos accesorios.
- Ausencia de personalización significativa.
- Datos fácilmente replicables.

Riesgo MEDIO/ALTO

- Datos esenciales para monetización.
- Integración multi-servicio.
- Dependencia estructural de perfiles o analítica avanzada.

EFECTOS POTENCIALES

- Incremento de economías de escala.
- Refuerzo de efectos de red.
- Ventajas acumulativas.
- Incremento de asimetrías competitivas.

2. DEFINICIÓN DE MERCADO RELEVANTE. Conforme a la Comunicación de la Comisión Europea sobre definición de mercado, 2024)

¿El mercado presenta características digitales, *multisided* o de plataforma?

- NO → Definición estándar
- SÍ
 - Evaluar interdependencia entre lados del mercado.
 - Analizar efectos indirectos de red.
 - Determinar si la privacidad es parámetro competitivo.

INDICIOS

- ✓ Existencia de varios grupos interdependientes de usuarios.
- ✓ Externalidades indirectas de red.
- ✓ Servicios gratuitos financiados mediante datos o publicidad.
- ✓ Elevada concentración de tráfico o atención.



CRITERIOS

Criterio	Evaluación
Substituibilidade	¿Existen alternativas reais para usuarios y anunciantes?
Privacidade como calidade	¿La privacidad constituye parámetro competitivo?
Interdependencia	¿Los datos obtenidos en un lado generan valor en otro?
Efectos de red	¿El valor del servicio aumenta con el número de usuarios?

UMBRALES

Riesgo BAJO

- Mercado fácilmente sustituible.
- Ausencia de efectos de red significativos.

Riesgo MEDIO

- Dependencia parcial de efectos de red.
- Existencia de costes de cambio moderados.

Riesgo ALTO

- Ecosistema cerrado.
- Lock-in significativo.
- Dependencia estructural de la plataforma.

EFFECTOS POTENCIALES

- Reducción de disputabilidad.
- Concentración de atención y tráfico.
- Aumento de barreras de entrada

3. DETERMINACIÓN DE POSICIÓN DOMINANTE

¿La empresa posee cuotas elevadas (usuarios, tráfico, datos)? ¿El control de datos otorga una ventaja estructural difícilmente replicable?

- NO → Analizar otras fuentes de poder (datos estratégicos).
- SÍ
¿Controla volumen significativo de datos no replicables?

NO → Poder basado en red/escala tradicional.

SÍ:

¿Existen barreras de entrada derivadas de:

- economías de escala en datos?
- aprendizaje algorítmico?
- lock-in?

Si concurren varios factores → Indicio de dominancia estructural.

INDICIOS

- ✓ Elevado volumen de usuarios activos.
- ✓ Acceso exclusivo a datos estratégicos.
- ✓ Capacidad avanzada de explotación algorítmica.
- ✓ Integración vertical de ecosistemas digitales.
- ✓ Dependencia de terceros respecto a la plataforma.

CRITERIOS

Criterio	Evaluación
Volumen	¿La empresa posee una masa crítica significativa de datos?
Variación	¿Integra múltiples categorías de datos?
Replicabilidad	¿Un competidor eficiente podría obtener datos equivalentes?
Economías de escala	¿La calidad del servicio mejora con más datos?
Economías de alcance	¿Los datos se reutilizan en mercados adyacentes?
Lock-in	¿Existen costes elevados de cambio?



UMBRALES

Riesgo MEDIO

- Ventajas replicables con inversión razonable.
- Existencia de alternativas técnicas.

Riesgo ALTO

- Datos no replicables.
- Escala mínima eficiente difícil de alcanzar.
- Dependencia estructural del ecosistema.

Riesgo CRÍTICO

- Posición de gatekeeper.
- Integración multiservicio masiva.
- Imposibilidad práctica de entrada para operadores eficientes.

EFFECTOS POTENCIALES

- Consolidación de dominancia estructural.
- Exclusión de competidores.
- Dependencia sistémica.
- Reducción de innovación

4. ANÁLISIS DE EFECTOS (Art. 102 TFUE / Art. 2 LDC)

A) Posible abuso de explotación ¿La empresa dominante impone condiciones de tratamiento de datos no equitativas o desproporcionadas?

¿Se imponen condiciones de tratamiento de datos desproporcionadas?

– NO → No indicio de explotación.

– SÍ:

¿Existe alternativa real para el usuario?

¿La práctica afecta al proceso competitivo?

Si se acreditan efectos estructurales → Posible abuso. (Referencia: STJUE C-252/21, *Meta Platforms*)



INDICIOS

- ✓ Consentimientos amplios no necesarios.
- ✓ Ausencia de alternativa equivalente.
- ✓ Combinación extensiva de datos entre servicios.
- ✓ Falta de transparencia relevante.
- ✓ Obstáculos al rechazo del tratamiento.

CRITERIOS

Criterio	Evaluación
Equidad	¿Las condiciones exceden lo necesario para prestar el servicio?
Libertad de elección	¿Existe alternativa real para el usuario?
Impacto estructural	¿La práctica refuerza poder de mercado?
Ventaja competitiva	¿La práctica genera ventajas no basadas en méritos?

UMBRALES

Riesgo MEDIO

- Falta de transparencia limitada.
- Impacto competitivo reducido.

Riesgo ALTO

- Tratamiento extensivo vinculado a posición dominante.
- Ausencia de alternativas reales.

Riesgo CRÍTICO

- Condiciones sistemáticamente explotativas.
- Refuerzo estructural de dominancia.
- Impacto verificable sobre competencia e innovación.

EFECTOS POTENCIALES

- Deterioro de calidad competitiva.
- Explotación de usuarios.
- Refuerzo de barreras de entrada.
- Distorsión del proceso competitivo.

B) Posible abuso de exclusión. ¿La empresa niega acceso a determinados datos? ¿La negativa de acceso a datos elimina competencia efectiva?

- NO → Continuar análisis general.
- SÍ:
 - ¿Los datos son indispensables?
 - ¿La negativa elimina competencia efectiva?
 - ¿Existe justificación objetiva?

Si concurren requisitos Bronner → Posible abuso. (Referencia: STJUE C-7/97, Bronner)

INDICIOS

- ✓ Denegación de interoperatividad.
- ✓ Restricciones de acceso a APIs.
- ✓ Exclusividad sobre datos estratégicos.
- ✓ Limitaciones técnicas injustificadas.

CRITERIOS

Criterio	Evaluación
Indispensabilidad	¿Los datos son estrictamente necesarios para competir?
Eliminación de competencia	¿La negativa excluye operadores eficientes?
Justificación objetiva	¿Existe razón técnica o económica válida?
Proporcionalidad	¿Existen medidas menos restrictivas?



UMBRALES

Riesgo MEDIO

- Existencia de alternativas parciales.
- Impacto limitado sobre entrada.

Riesgo ALTO

- Acceso difícilmente replicable.
- Restricción significativa de competencia.

Riesgo CRÍTICO

- Eliminación efectiva de competencia.
- Cierre estructural del mercado.
- Dependencia absoluta respecto a la plataforma.

EFECTOS POTENCIALES

- Expulsión de competidores.
- Bloqueo de mercados adyacentes.
- Reducción de innovación.
- Cierre del ecosistema.

5. CONTROL DE CONCENTRACIONES⁴

¿La operación implica integración de bases de datos relevantes? ¿La operación refuerza significativamente el poder de mercado mediante integración de datos?

- NO → Evaluación estructural tradicional.
- SÍ
 - ¿La combinación genera refuerzo significativo de poder?
 - ¿Aumentan barreras de entrada?
 - ¿Se reduce la disputabilidad?

Si concurren → Riesgo de obstaculización significativa.

4 La CGC no tiene competencia sobre concentraciones pero sí alertar sobre los efectos de las mismas a CNMC o participar de los procedimientos iniciados por la CNMC.

INDICIOS

- ✓ Integración de bases masivas de usuarios.
- ✓ Combinación de datos multiservicio.
- ✓ Refuerzo de capacidades algorítmicas.
- ✓ Incremento de dependencia del ecosistema.

CRITERIOS

Criterio	Evaluación
Acumulación	¿La operación incrementa significativamente el control de datos?
Disputabilidad	¿Reduce capacidad de entrada futura?
Efectos de red	¿Refuerza externalidades indirectas?
Integración eco-sistémica	¿Incrementa lock-in o dependencia?

UMBRALES

Riesgo MEDIO

- Integración limitada.
- Datos parcialmente replicables.

Riesgo ALTO

- Refuerzo relevante de ecosistema.
- Incremento significativo de barreras.

Riesgo CRÍTICO

- Obstaculización significativa de competencia efectiva.
- Consolidación irreversible de dominancia.

EFFECTOS POTENCIALES

- Aumento de concentración estructural.
- Reducción de competencia potencial.



- Menor innovación.
- Dependencia sistémica del mercado.

6. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

¿El análisis requiere valoración específica de cumplimiento del RGPD⁵?

- NO → Continuar procedimiento
- Sí
 - Consultar o coordinar con la AEPD.
 - Evitar pronunciamiento sobre infracción del RGPD.

INDICIOS

- ✓ Cuestiones sustanciales sobre consentimiento.
- ✓ Tratamiento masivo de categorías sensibles.
- ✓ Integración compleja de datos personales.
- ✓ Posibles conflictos con principios del RGPD.

CRITERIOS

Criterio	Evaluación
Necesidad de coordinación	¿La valoración RGPD es relevante para el análisis competitivo?
Separación competencial	¿Se mantiene delimitación funcional entre autoridades?
Proporcionalidad institucional	¿La intervención evita duplicidades regulatorias?

RESPUESTA OPERATIVA

- ✓ Coordinación técnica con AEPD.

⁵ Autoridad competente en protección de datos: Agencia Española de Protección de Datos



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA Y JURISPRUDENCIAL

1. Marco Normativo

- Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) 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.
- Reglamento (UE) 2022/1925 (Reglamento de Mercados Digitales), sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDPPD).

2. Jurisprudencia Fundamental (TJUE)

- Caso C-252/21, Meta Platforms Inc. y otros contra Bundeskartellamt (2023): Sentencia clave sobre la competencia de las autoridades de mercado para interpretar incidentalmente el RGPD.
- Caso C-7/97, Oscar Bronner contra Mediaprint: Define la doctrina de la infraestructura esencial (essential facility).
- Caso 85/76, Hoffmann-La Roche: Establece el concepto objetivo de abuso de posición dominante.
- Caso C-131/12, Google Spain SL y Google: Sobre la vinculación entre tratamiento de datos y rentabilidad publicitaria.

3. Informes y doctrina económica

- OCDE (2022): The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy.
- EDPB (2025): Documento de posición sobre la interacción entre la legislación en materia de protección de datos y el Derecho de la competencia.
- Haucap, J. (2019): Competition and Competition Policy in a Data-Driven Economy.
- ACCO. Estudio sobre la competencia y la protección de datos personales en el ámbito digital. Dra. Alba Ribera Martínez.