



## **IPRO 03/2025 INFORME TÉCNICO-XURÍDICO: INTERACCIÓN ENTRE PROTECCIÓN DE DATOS PERSOAIS E O DEREITO DA COMPETENCIA NO MERCADO GALEGO. ANÁLISE DESDE A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DA COMISIÓN GALEGA DA COMPETENCIA**

O Pleno da Comisión Galega da Competencia, na súa sesión 108<sup>a</sup> de martes 30 de decembro de 2025 coa composición expresada acordou emitir o presente informe, ao amparo do disposto no art. 26.2 do Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e se aproban os seus estatutos.

O referido artigo dispón que se asigna ao Consello Galego da Competencia (CGC) a función de: *"c) Promover a competencia efectiva nos mercados da Comunidade Autónoma de Galicia. d) Realizar estudos e traballos de investigación dos sectores económicos, analizando a situación e o grao de competencia de cada un deles, así como a existencia de prácticas restritivas, e recomendar a adopción de medidas conducentes á remoción dos obstáculos nos que se ampare a restrición no marco da política económica xeral da Comunidade Autónoma de Galicia."*

No contexto da progresiva dixitalización dos mercados e do crecente valor económico dos datos persoais como activo estratéxico, expónse a necesidade de analizar a posible incidencia do tratamento masivo de datos persoais na estrutura e funcionamento competitivo dos mercados con efectos en Galicia.

A cuestión reviste especial relevancia á luz da evolución xurisprudencial do Tribunal de Xustiza da Unión Europea (en diante, TJUE), singularmente a sentenza do 4 de xullo de 2023, asunto C-252/21, *Meta Platforms Inc. e outros / Bundeskartellamt*, que aborda expresamente a interacción entre dereito da competencia e protección de datos persoais.

En atención ao anterior, e no exercicio das funcións de análise e promoción da competencia atribuídas á Comisión Galega da Competencia (en diante, CGC), emítese o presente informe xurídico-técnico.



## I. OBXECTO E ALCANCE

O presente informe ten por obxecto examinar, desde unha perspectiva estritamente xurídico-competencial, a incidencia que o tratamento e acumulación de datos persoais pode ter sobre a estrutura e funcionamento competitivo dos mercados con efectos en Galicia, así como determinar a marxe de actuación da Comisión Galega da Competencia (en diante, CGC) neste ámbito.

A análise articúlase sobre tres premisas:

1. A autonomía conceptual entre o dereito da competencia e o réxime de protección de datos persoais.
2. A crecente interdependencia funcional entre ambos os sectores normativos no contexto da economía dixital.
3. A necesidade de integrar o parámetro “*datos persoais*” na análise estrutural de mercado sen invadir competencias propias da autoridade de control en materia de protección de datos.

## II. MARCO NORMATIVO E XURISPRUDENCIAL

### 1. Dereito da competencia

A análise susténtase en:

- Artigos 101 e 102 do TFUE.
- Lei 15/2007 de Defensa da Competencia.
- Normativa autonómica galega en materia de defensa da competencia.
- Xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXUE).

O artigo 102 TFUE<sup>1</sup> prohibe o abuso de posición dominante, incluíndo prácticas de explotación ou exclusión que alteren o proceso competitivo. Nesta doutrina do TXUE subliñouse reiteradamente que o concepto de abuso é obxectivo e comprende aquelas condutas que, mediante recursos distintos dos que rexen unha competencia normal, logran por efecto obstaculizar o mantemento ou desenvolvemento do grao de competencia existente (STJUE 13 febreiro 1979, asunto 85/76, *Hoffmann-A Roche*).

---

1 O Art. 2 da lei 15/2007 de Defensa da Competencia (LDC) é o de aplicación para autoridades autonómicas da competencia.



## 2. Protección de datos persoais

O réxime aplicable vén determinado polo Regulamento Xeral de Protección de Datos 2016/679 (RGPD) e pola Lei Orgánica 3/2018.

O artigo 8 da Carta de Dereitos Fundamentais da Unión Europea (CDFUE) recoñece o dereito á protección de datos como dereito fundamental autónomo.

O RGPD establece:

- Principios de tratamento (art. 5).
- Bases xurídicas de licitude (art. 6).
- Condicións do consentimento (art. 7).
- Dereitos dos interesados (art. 12-22).

Os datos persoais poden ser tidos en conta como parámetro competitivo xa que a doutrina económica e xurídica puxo de relevo que a acumulación masiva de datos pode xerar economías de escala e alcance, reforzar os efectos de rede, constituír unha barreira de entrada estrutural ou mesmo incidir en parámetros de competencia non vinculados ao prezo (calidade, privacidade, innovación), da mesma maneira, a privacidade pode configurarse como dimensión cualitativa do produto ou servizo ofrecido.

## 3. Xurisprudencia relevante na intersección competencia-datos

Especial relevancia reviste a sentenza do TXUE do 4 de xullo de 2023, asunto C-252/21 (*Meta Platforms / Bundeskartellamt*), que establece que:

- O tratamento de datos persoais pode constituír un parámetro significativo de competencia.
- As autoridades de competencia poden examinar a compatibilidade de determinadas prácticas co RGPD como elemento contextual na análise de abuso de posición dominante.
- Con todo, a competencia sancionadora en materia de protección de datos corresponde exclusivamente á autoridade competente na devandita materia.

Así mesmo, o TXUE reiterou que a existencia dunha infracción doutra normativa sectorial non implica automaticamente unha infracción do artigo 102 TFUE (v. gr., STJUE 14 outubro 2010, C-280/08 P, *Deutsche Telekom*). Na citada sentenza (*Meta Platforms*), o TXUE declarou igualmente que a infracción do RGPD non implica automaticamente unha infracción do dereito da competencia e é por iso polo que debe respectarse a distribución de competencias entre autoridades.



En conexión co anteriormente dito pode traerse a colación a doutrina *Bronner* (STJUE 26 novembro 1998, C-7/97) na cal se establecen os criterios para apreciar que unha eventual negativa supoña un abuso fronte a un recurso indispensable (*infraestructura esencial*).

No mercado galego, a doutrina *Bronner* (derivada da sentenza do TXUE no asunto C-7/97) poderíase aplicar como o marco xurídico de referencia para analizar posibles abusos de exclusión mediante a denegación de acceso a datos persoais ou estratéxicos. A Comisión Galega da Competencia (CGC) integra esta doutrina baixo as seguintes premisas e criterios técnicos:

### 3. 1. Criterios de aplicación

Para que a CGC considere que a negativa de acceso a un conxunto de datos é abusiva conforme a doutrina *Bronner*, deben concorrer tres requisitos acumulativos:

- ✓ Indispensabilidade do recurso: Os datos deben ser estritamente necesarios para que un terceiro poida competir nun mercado descendente ou adxacente.
- ✓ Eliminación da competencia efectiva: A conduta debe ter a aptitude de expulsar ou impedir a entrada de competidores eficientes no mercado.
- ✓ Ausencia de xustificación obxectiva: Non debe existir unha razón técnica ou económica razoable que fundamente a negativa da empresa dominante.

A xurisprudencia do TXUE borrou definitivamente as fronteiras entre as autoridades de competencia e as de protección de datos, habilitando unha supervisión máis agresiva dos abusos de posición dominante. Actualmente, o incumprimento do RGPD recoñécese como unha peza crave na construción de condutas anti competitivas.

### 3. 2. Fitos xurisprudenciais críticos para a supervisión de mercados:

- **Caso Google Spain (C-131/12):** Determinou a responsabilidade territorial dos motores de procura, establecendo que calquera entidade con actividade promocional na UE (incluíndo filial en España) está suxeita á normativa europea, independentemente de onde se procesen fisicamente os datos.
- **Caso Meta Platforms / Bundeskartellamt (C-252/21):** É o piar da nova converxencia. O TXUE validou que as autoridades de competencia poden constatar infraccións do RGPD para fundamentar un abuso de mercado. É crucial destacar que esta potestade se rexe polo principio de cooperación leal (Art. 4.3



TUE), obrigando á CGC a coordinarse estreitamente coas autoridades de protección de datos.

- **Caso Breyer (C-582/14):** Estableceu que as direccións IP dinámicas son datos persoais sempre que o provedor dispoña de medios "legais" para identificar o usuario a través de información adicional de terceiros (como o ISP).
- **Caso Luxembourg Business Registers (C-37/20):** Define a "gravidade da interferencia" na vida privada. Esta sentenza é unha advertencia contra o "*Privacy Washing*": as restricións á transparencia só son válidas se son estritamente necesarias, un criterio que a CGC debe aplicar ao avaliar se unha plataforma denega acceso a datos de forma inxustificada baixo a escusa da privacidade.

### III. CONFIGURACIÓN ECONÓMICA E XURÍDICA DOS DATOS PERSOAIS COMO FACTOR COMPETITIVO

#### 1. Natureza económica dos datos

A literatura económica e xurídica conceptualizou os datos como un activo intanxible xerador de economías de escala e efectos de rede (OCDE, *The Evolving Concept of Market Power in the Dixital Economy*, 2022).

Haucap (2019) sinalou que o poder de mercado en contornas dixitais pode derivar non só de cotas tradicionais, senón da acumulación e capacidade de explotación de datos e Graef (2015) destacou que o control sobre grandes volumes de datos pode incidir na delimitación do mercado relevante.

#### 2. Efectos estruturais

A acumulación masiva de datos persoais pode producir:

- Reforzo de economías de escala.
- Bucles de retroalimentación.
- Custos de cambio elevados.
- Efectos de exclusión en mercados adxacentes.

Nesta liña, o TXUE recoñeceu que o acceso a datos pode constituír parámetro relevante en mercados dixitais (C-252/21, *apdo. 51*).

Así, existe un punto de partida, e é que a Comisión Galega da Competencia é competente, entre outros, para:



- Investigar e sancionar condutas restritivas da competencia con efectos en Galicia.
- Emitir informes e recomendacións en materia de promoción da competencia.
- Con todo, non corresponde á CGC declarar infraccións do RGPD nin exercer potestades sancionadoras en materia de protección de datos.

Iso non significa que o tratamento e acumulación de datos persoais non poda constituír un factor estrutural relevante na configuración do poder de mercado en contornas dixitais con efectos en Galicia, e, é por iso, polo que a CGC integra a análise do tratamento de datos persoais como elemento contextual, por exemplo, na aplicación do artigo 2 da LDC, sen invadir competencias propias da autoridade de protección de datos.

Hai que ter en conta que a infracción do RGPD non determina automaticamente a existencia de abuso de posición dominante xa que será necesario acreditar efectos restritivos sobre a competencia, pero, unha acumulación masiva de datos pode configurar barreiras de entrada e reforzar posicións dominantes en determinados mercados.

O mercado galego presenta unha alta atomización empresarial co predominio de pemes que, polo xeral, manteñen un dependencia tecnolóxica de plataformas globais pois ante unha limitada capacidade de investimento tecnolóxico implica que a concentración de datos en operadores dominantes incrementen asimetrías competitivas, limite a capacidade de entrada ou reduza a innovación local.

Especial atención pode merecer no mercado galego os datos vinculados ao turismo dixitalizado, o comercio electrónico, os servizos financeiros dixitais ou as plataformas de intermediación local. Nestes sectores, o tratamento de datos incide directamente na capacidade competitiva. A concentración de datos persoais en operadores dominantes pode reducir a capacidade de entrada ou expansión de operadores locais ou limitar a innovación xa que sectores coma o comercio electrónico, o turismo dixitalizado ou os servizos de intermediación presentan especial sensibilidade a estas dinámicas.

Así, nun posible escenario de relevancia competitiva podería exporse a eventual existencia de abuso cando unha empresa en posición dominante impoña condicións relativas ao tratamento de datos persoais que, en atención ao seu poder de mercado, resulten non equitativas ou desproporcionadas.

Este abuso pode configurarse cando unha empresa dominante (i) impoña condicións contractuais non equitativas, (ii) esixa consentimentos amplos non necesarios para a



prestación do servizo ou (iii) obrigue a aceptar combinacións extensivas de datos sen alternativa real. Ben é certo que conforme a xurisprudencia do TXUE, será preciso acreditar que estas condicións teñan aptitude para distorsionar o proceso competitivo non sendo suficiente a mera infracción normativa en materia de protección de datos. (Abuso de explotación)

De igual forma, a negativa a facilitar acceso a determinados conxuntos de datos poderá analizarse conforme a doutrina da infraestrutura esencial cando (i) o recurso sexa indispensable, (ii) non existan alternativas viables, (iii) se elimine competencia efectiva ou, (iv) non exista xustificación obxectiva. (Abuso de exclusión)

De igual forma, en escenarios vinculados a operacións de concentración con efectos en Galicia, poderíase producir unha integración de bases de datos que supoñan un reforzo de poder de mercado baseado neses datos con posible impacto sobre parámetros de competencia non relacionados co prezo (calidade, privacidade, innovación).

Reiterar neste suposto que a propia Comisión Europea recoñeceu expresamente a privacidade como parámetro competitivo na súa *Comunicación sobre definición de mercado (2024)*; casos como *Facebook/WhatsApp* (COMP/M.7217) evidencian que a acumulación de datos pode ser obxecto de escrutinio competitivo, aínda que a análise dependa, evidentemente, do contexto específico.

Na economía dixital actual, os datos persoais deixaron de ser unicamente un baluarte da privacidade para consolidarse como o activo económico máis crítico na configuración das estruturas competitivas. No contexto de Galicia, onde o tecido empresarial — caracterizado por PEMES e sectores estratéxicos como o téxtil e o turismo— depende da intermediación de grandes plataformas, o control dos datos define quen accede ao mercado e baixo que termos. Por iso, a Comisión Galega da Competencia (CGC) debe adoptar de forma inmediata unha visión holística que integre a protección de datos na análise das barreiras de entrada.

A privacidade non é un compartimento estanco; é un compoñente intrínseco da potencia competitiva. A protección de datos é un dereito fundamental irrenunciábel na Unión Europea, blindado polo artigo 8 da Carta dos Dereitos Fundamentais da UE e o artigo 16 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE), sen embargo, a transformación dos datos nunha "*moeda de cambio*" desbordou os marcos tradicionais de análises.

Cando o acceso a servizos dixitais se condiciona á entrega masiva de información, a acumulación de datos xera "fosos" competitivos que os operadores locais galegos non poden saltar. A intervención da CGC fronte a estes ecosistemas pechados é imperativa para evitar que a vantaxe do "*gatekeeper*" se converta nunha barreira insalvable para a



innovación rexional. Este cambio de paradigma require unha avaliación profunda da xurisprudencia recente do Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TJUE).

## IV. A METODOLOXÍA DE ANÁLISE DO PODER DE MERCADO BASEADO EN DATOS

O presente apartado pretende identificar os posibles criterios técnico-económicos que podería aplicar a Comisión Galega da Competencia (CGC) para avaliar se a acumulación, control ou explotación de datos persoais ou non persoais constitúe un factor relevante na configuración do poder de mercado en mercados con efectos en Galicia. A análise realízase no marco dos artigos da Lei 15/2007 (LDC) e conforme a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, en particular a sentenza C-252/21 (*Meta Platforms*).

### I. Principios metodolóxicos:

#### 1. Principio de neutralidade tecnolóxica

A análise non presupón que a posesión de grandes volumes de datos implique automaticamente poder de mercado. A avaliación realízase caso por caso, atendendo á estrutura do mercado relevante.

#### 2. Principio de análise baseada en efectos

Conforme á xurisprudencia do TXUE (v. gr., *Hoffmann-A Roche*), o exame centrarase nos efectos reais ou potenciais sobre o proceso competitivo.

#### 3. Principio de proporcionalidade analítica

O grao de profundidade da análise económica será proporcional:

- Á complexidade do mercado.
- Á relevancia dos datos no modelo de negocio.
- Á existencia de indicios razoables de efectos restritivos.

### II. Directrices básicas

#### Directriz 1. Autonomía normativa

O Dereito da competencia e a normativa de protección de datos constitúen ámbitos normativos autónomos. A CGC non cualificará infraccións do RGPD nin substituirá á autoridade competente en materia de protección de datos.



## Directriz 2. Integración contextual do RGPD

Na análise de posibles infraccións dos artigos 1, 2 e 3 da [Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia](#) (LDC), a CGC poderá ter en conta o cumprimento ou incumprimento do RGPD como elemento fáctico contextual cando resulte relevante para apreciar:

- O carácter explotativo de determinadas condicións.
- A existencia de efectos exclusorios.
- A afectación a parámetros cualitativos de competencia.

## Directriz 3. Datos persoais como parámetro competitivo

A CGC valora que:

- A privacidade pode constituír un parámetro non relacionado co prezo.
- O tratamento de datos pode afectar á calidade do servizo ofrecido.
- A acumulación de datos pode reforzar efectos de rede e barreiras de entrada.

## Directriz 4. Análise estrutural do poder de mercado baseado en datos

Na determinación da posición dominante, a CGC poderá valorar:

- Volume e variedade de datos controlados.
- Capacidade de agregación e explotación analítica.
- Dificultade de replicación por competidores.
- Existencia de economías de escala e alcance derivadas dos datos.

## III. Etapas da análise

### Fase 1. Delimitación do mercado relevante

Nesta etapa inicial, transcéndese a análise tradicional centrada no prezo para abordar a complexidade dos mercados dixitais e de plataformas (*multisided*).

- Substituíbidade e parámetros non monetarios: Dado que moitos servizos dixitais se ofrecen a prezo "zero", a privacidade e a protección de datos configúranse como un parámetro fundamental de calidade e diferenciación competitiva. Unha deterioración 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).



Analízase a interacción entre os distintos grupos de usuarios (ex. consumidores finais, anunciantes e provedores de servizos), avaliando como os datos obtidos nun lado do mercado xeran valor nos outros.

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

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

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

## Fase 2. Identificación e caracterización dos datos

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

- Taxonomía do dato: Clasifícanse segundo a súa orixe e natureza en datos persoais identificativos, conductuais (hábitos de navegación), transaccionais e inferidos (perfís xerados mediante analítica avanzada).

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

Analizaranse os seguintes elementos:

### 1. Tipo de datos

- Datos persoais identificativos.
- Datos conductuais.
- Datos transaccionais.
- Datos inferidos ou derivados.

### 2. Volume

- Cantidade absoluta.



- Cobertura sobre a poboación relevante en Galicia.

### 3. Variedade

- Diversidade de fontes.
- Capacidade de combinación entre conxuntos de datos.

### 4. Velocidade e actualización

- Frecuencia de xeración.
- Capacidade de explotación en tempo real.

## Fase 3. Avaliación da vantaxe competitiva derivada dos datos

Esta fase determina se o control dos datos outorga un poder de mercado que non se basee exclusivamente nos méritos.

- Economías de escala e aprendizaxe: Analízase se a calidade do produto ou algoritmo mellora proporcionalmente ao volume de datos colleitos, creando unha vantaxe difícil de alcanzar para novos entrantes con menos rexistros.

- Efectos de rede indirectos: Examínase se existe un bucle de retroalimentación onde máis usuarios xeran máis datos, o que mellora o servizo, atraendo a máis usuarios e consolidando unha posición dominante estrutural.

- Economías de alcance: Capacidade do operador dominante para reutilizar datos en mercados adxacentes, apancando a súa posición para expandir o seu ecosistema.

Analizarase se o control de datos xera:

Concepto	Descrición
Economías de escala	A mellora do servizo ou produto aumenta co volume de datos.
Economías de alcance	Capacidade de reutilizar datos en mercados adxacentes.
Efectos de rede indirectos	Maior número de usuarios → maior volume de datos → mellora do servizo → atracción de novos usuarios.



#### Fase 4. Barreiras de entrada e replicabilidade

Avaliase se un competidor igualmente eficiente podería obter un conxunto de datos equivalente en tempo e custos razoables.

- Replicabilidade técnica e custos: Investígase se existen fontes alternativas (públicas ou abertas) ou se o custo e o tempo necesarios para alcanzar unha "escala mínima eficiente" supoñen unha barreira insalvable.
- Restricións regulatorias: Analízase se o cumprimento do RGPD (ex. requisitos de consentimento) actúa como barreira de entrada para novos operadores. Así mesmo, avalíanse os custos de cambio e se a falta dunha portabilidade efectiva bloquea ao usuario nun único ecosistema.

Examinarase:

Critério	Elementos a considerar
Replicabilidade técnica	Posibilidade de obter datos equivalentes por vías alternativas. Existencia de fontes públicas ou abertas.
Custos de adquisición	Investimento necesario para xerar datos equivalentes. Tempo requirido para alcanzar escala mínima eficiente.
Restricións regulatorias	Limitacións derivadas do RGPD. Requisitos de consentimento ou minimización.
Lock-in do usuario	Custos de cambio. Portabilidade efectiva de datos.
Criterio complementario	En casos de negativa de acceso, a CGC aplicará de forma restritiva o criterio de indispensabilidade ( <i>doutrina Bronner</i> ), verificando se o acceso a eses datos é estritamente necesario para competir en Galicia



#### Fase 5. Avaliación cuantitativa indicativa

Empréganse indicadores económicos auxiliares para sustentar as conclusións cualitativas das fases anteriores.

Cando resulte posible, a CGC poderá empregar indicadores económicos tales como:

- Cota de mercado baseada en usuarios activos.
- Cota de mercado baseada en volume de datos procesados.
- Índices de concentración.
- Elasticidades de substitución.
- Indicadores de compromiso ou tempo de uso.

Estes indicadores terán carácter auxiliar e non determinante.

#### Fase 6. Revisión metodolóxica

A presente metodoloxía será revisada periodicamente á luz da evolución xurisprudencial do TXUE, o desenvolvemento do Regulamento de Mercados Dixital ou a práctica decisoria da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia e da Comisión Europea.

### IV . Cuestións básicas

- ➔ A empresa pode mellorar o seu produto exclusivamente polo volume de datos acumulado?
- ➔ Un competidor eficiente podería replicar esa base de datos en condicións razoables?
- ➔ A negativa de acceso elimina competencia efectiva?
- ➔ Existen efectos demostrables en prezos, calidade ou innovación?
- ➔ A práctica altera a estrutura do mercado galego?
- ➔ Cando o factor "datos" é xuridicamente relevante?



1. Para que a autoridade de competencia (CGC) interveña, non basta coa presenza de datos, estes deben alcanzar un limiar de impacto no mercado, así debe concorrer:

- ✓ Incidencia na estrutura do mercado: Cando o control dos datos altera a configuración da oferta e a demanda.
- ✓ Reforzo de barreiras de entrada: Se a acumulación de datos impide que novos competidores, especialmente pemes galegas, entren ao mercado en condicións de igualdade.
- ✓ Condutas explotativas ou exclusorias: Cando permiten impoñer condicións inxustas aos usuarios ou expulsar a competidores do mercado.
- ✓ Efectos estruturais verificables: O dano á competencia debe ser demostrable e non meramente hipotético.

2. Criterios que NON son suficientes por si sós.

A CGC establece límites claros para evitar invadir competencias de protección de datos ou sancionar sen base económica:

- Mera acumulación: Ter moitos datos non é ilegal; si o seu uso abusivo.
- Mera infracción do RGPD: Un incumprimento da normativa de privacidade é competencia da AEPD; para competencia, debe haber un efecto no mercado.
- Afectación individual: Se un usuario concreto se ve prexudicado pero non hai un impacto real no funcionamento competitivo do mercado, a autoridade de competencia non ten xurisdición.

## V. CONCLUSIÓNS

O presente informe ten por obxecto analizar a intersección analítica e normativa entre a protección de datos de carácter persoal e o dereito da competencia nos mercados dixitais. Na economía de plataformas, o tratamento de datos persoais transcendeu a esfera dos dereitos fundamentais para configurarse como un activo estratéxico esencial cuxa xestión impacta directamente na estrutura competitiva e no benestar do consumidor.



A análise aquí contida parte das fontes e a práctica da Autoridade Catalá da Competencia (ACCO); non obstante, dado que o bloque normativo de referencia —o Regulamento Xeral de Protección de Datos (RGPD) a nivel da Unión, e a Lei Orgánica de Protección de Datos Persoais e Garantía dos Dereitos Dixitais (LOPDGDD) a nivel estatal — é común e harmonizado, as conclusións, criterios técnicos e o modelo xurídico resultante son directamente extrapolables á Comisión Galega da Competencia. A unidade de mercado e o principio de coherencia do dereito da Unión garanten que este marco sexa plenamente aplicable no exercicio das competencias de supervisión no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia.

#### 1. A privacidade e protección de datos como parámetros de calidade na competencia.

Nos mercados de prezo "*cero*", onde a contraprestación polo servizo é a subministración de información persoal, o nivel de protección da privacidade opera como un factor de diferenciación e calidade. Conforme á xurisprudencia do TXUE (casos *Google Spain C-131/12* e *Fashion IDE C-40/17*), o tratamento de datos é un elemento indisolublemente ligado á rendibilidade económica do modelo de negocio dixital.

Os elementos que definen a "*calidade*" competitiva en termos de datos son:

- Transparencia na captación: Capacidade da empresa para reducir a asimetría informativa sobre os fins do tratamento.
- Litude do tratamento (Art. 6 RGPD): Garantía de que a explotación do dato se sustenta nunha base xurídica válida, evitando que o incumprimento normativo xere unha vantaxe competitiva desleal.
- Capacidade de control do usuario: Grao de autonomía para exercer dereitos de acceso e oposición, o cal reduce os custos de cambio e prevén o bloqueo do consumidor.

#### 2. Teorías do dano: abuso de posición de dominio e datos persoais.

A avaliación de condutas anti competitivas debe integrar os principios de necesidade e proporcionalidade extraídas da doutrina do TXUE (*Huber C-524/06* e *Breyer C-582/14*), entendendo que o tratamento debe ser un concepto autónomo e limitado ao estritamente necesario.

##### 2.1. Abuso de exclusión por denegación de acceso.

O control exclusivo de vastos conxuntos de datos por parte de operadores dominantes pode constituír unha barreira de entrada infranqueable. Seguindo o estándar de estrita "*necesidade*" definido na sentenza *Dixital Rights Ireland*, a denegación de acceso a datos que resulten esenciais para operar nun mercado adxacente pode cualificarse como un

abuso de exclusión. Cando a recompilación de datos supón unha inxerencia grave na privacidade, o seu control centralizado por unha plataforma permite que esta actúe como un "gardían de acceso" (*gatekeeper*), utilizando o dato como unha *essential facility* para excluír a competidores máis eficientes.

## 2.2. Abuso de explotación por condicións non equitativas.

A imposición de condicións de tratamento desproporcionadas constitúe un abuso de explotación. Baseándose no caso *Orange Romania C-61/19*, considérase que o consentimento é inválido se non existe unha liberdade de elección real. Desde unha perspectiva procedemental, este informe recomenda que as autoridades de competencia trasladen a carga da proba á empresa dominante, obrigándoa a demostrar un "*comportamento activo*" do usuario.

Así, non se pode presumir o consentimento ante:

- ✓ Casiñas pre marcadas ou inacción do usuario.
- ✓ Falta de información sobre a posibilidade de contratar o servizo sen ceder datos non esenciais.
- ✓ Obstáculos desproporcionados (formularios adicionais) para manifestar a negativa ao tratamento.

## 3. Xurisprudencia clave:

Caso / Sentenza	Feitos clave	Doutrina xurídica sobre datos
Meta / Bundeskartellamt (C-252/21)	Uso de datos de terceiros servizos para nutrir perfís de Facebook	A autoridade de competencia pode interpretar o RGPD como paso previo para avaliar o abuso, aínda que non sexa a autoridade sancionadora de datos
Nacionalinis (C-683/21)	Desenvolvemento de app móbil por encargo de entidade pública	Define a corresponsabilidade mediante " <i>decisións converxentes</i> " que teñan un efecto concreto, mesmo sen contrato formal ou acceso directo aos datos



Google Spain (C-131/12)	Indexación de datos persoais por motores de procura	O tratamento está " <i>indisociablemente ligado</i> " á rendibilidade publicitaria; o dato é o motor económico da actividade
Dixital Rights Ireland	Conservación masiva de datos de tráfico	Establece o estándar de inxerencia grave. Calquera medida debe limitarse ao estritamente necesario para o fin perseguido
C-470/21 (Hadopi)	Acceso a identidades civís vinculadas a direccións IP	Automatismo do tratamento masivo esixe a intervención dunha persoa física para evitar a impunidade sistémica ou a inxerencia inxustificada

## ANEXO I.-

### I. CHECKLIST PARA INVESTIGACIÓNS

#### 1. Identificación preliminar

- Confirmar obxecto formal da investigación e delimitación do mercado relevante.
- Determinar se a análise inclúe dimensión de datos persoais ou datos estratéxicos.

#### 2. Acceso a bases de datos

##### A) Estrutura e arquitectura

- Inventario completo de bases de datos utilizadas.
- Esquema de arquitectura.
- Sistemas de almacenamento interno vs. externalizado.
- Procedementos de integración de datos

##### B) Caracterización económica

- Volume total de rexistros.
- Número de usuarios activos mensuais (MAU) e diarios (DAU).
- Cobertura xeográfica (especialmente Galicia).
- Segmentación por tipo de dato:



- Identificativos.
- Conductuais.<sup>2</sup>
- Transaccionais.
- Inferidos<sup>3</sup>.

### 3. Algoritmos e sistemas de explotación

- Modelos de recomendación e personalización.
- Sistemas de publicidade segmentada.
- Sistemas de fixación dinámica de prezos.
- Uso de aprendizaxe automática (machine learning).
- Documentación técnica sobre adestramento algorítmico.
- Indicadores de mellora de rendemento asociados ao volume de datos.

### 4. Condicións contractuais e políticas de datos

- Termos e condicións vixentes.
- Historial de modificacións contractuais.
- Políticas de privacidade e consentimento.
- Cláusulas de combinación de datos entre servizos.
- Cláusulas de exclusividade ou limitación de interoperatividade.

*(Sen prexulgar cumprimento do Regulamento Xeral de Protección de Datos, cuxo control corresponde á Axencia Española de Protección de Datos.)*

### 5. Evidencia interna relevante

- Informes estratéxicos sobre "vantaxe baseada en datos".
- Documentos internos sobre barreiras de entrada.
- Análise de competidores e benchmarking.
- Presentacións a investidores sobre valor da base de datos.
- Estudos internos de lock-in e retención de usuarios.

---

<sup>2</sup> información sobre as accións, interaccións, hábitos e patróns de comportamento dos usuarios ao interactuar con produtos, servizos ou sitios web.

<sup>3</sup> Os datos inferidos son información xerada a partir da análise, procesamento e modelado doutros datos (observados ou declarados), co fin de predicir ou deducir características, preferencias, comportamentos ou estados dunha persoa, entidade ou obxecto, sen que esta información fose proporcionada directamente.



## II. CHECKLIST PARA REQUISITOS DE INFORMACIÓN (ART. 39 LDC)

### 1. Información estrutural sobre datos:

- Número total de usuarios en Galicia e España.
- Volume estimado de datos almacenados (GB/TB).
- Frecuencia de actualización.
- Porcentaxe de datos obtidos de terceiros.
- Capacidade de portabilidade efectiva de datos.

### 2. Barreiras de entrada e replicabilidade:

- Custo estimado para replicar base de datos equivalente.
- Tempo medio necesario para alcanzar escala mínima eficiente.
- Inversións realizadas en infraestrutura de datos.
- Existencia de acordos de exclusividade con provedores de datos.
- Restricións técnicas a interoperabilidade.

### 3. Impacto competitivo:

- Estudos económicos internos sobre elasticidade de demanda.
- Análise do custo cambio provedor/produto.
- Taxa de abandono.
- Indicadores de enganche e conexión. (compromiso)
- Impacto do volume de datos en ingresos publicitarios ou comerciais.

### 4. En supostos de negativa de acceso:

- Xustificación obxectiva da negativa.
- Avaliación interna de riscos comerciais.
- Alternativas ofrecidas.
- Estudos sobre indispensabilidade do recurso.

(Aplicación restritiva conforme a doutrina *Bronner*.)

### III. MATRIZ DE AVALIACIÓN PROBATORIA

As investigacións deberán valorar a evidencia conforme á seguinte matriz:

Dimensión	Indicador	Relevancia
Volume de datos	Cobertura usuarios Galicia	Indicio estrutural
Replicabilidade	Custo e tempo de obtención	Barreira de entrada
Efectos de rede	Incremento de valor con usuarios	Reforzo dominio
Lock-in	Custos de cambio	Restrición competencia
Integración	Combinación multi-servizo	Expansión ecosistema

### IV. CRITERIOS DE VALORACIÓN FINAL

A evidencia probatoria deberá permitir determinar:

- ✓ Se os datos constitúen vantaxe competitiva substancial.
- ✓ Se xeran barreiras de entrada significativas.
- ✓ Se a conduta investigada ten efectos exclusorios ou explotativos.
- ✓ Se existe impacto estrutural no mercado galego.

A mera acumulación de datos non será suficiente para apreciar infracción.

### V. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Cando a evidencia revele cuestións substanciais relativas ao tratamento de datos persoais:

- Avaliarán necesidade de coordinación coa Axencia Española de Protección de Datos.
- Documentarán separación analítica entre valoración competitiva e control de legalidade en protección de datos.
- Evitarán pronunciamentos sobre infracción do RGPD.



**ANEXO II.** A continuación incorpórase o **ANEXO II** – Esquema gráfico de árbore de decisión deseñado como ferramenta operativa interna para a Comisión Galega da Competencia (CGC).

O presente esquema ten por finalidade proporcionar unha metodoloxía estruturada para a identificación preliminar, avaliación e análise de posibles condutas anti competitivas vinculadas ao control, acumulación ou explotación de datos en mercados dixitais con efectos en Galicia.

A. A árbore de decisión:

- NON constitúe un procedemento sancionador autónomo.
- NON substitúe a análise xurídica-económica individualizada.
- NON habilita á CGC para declarar infraccións do RGPD.
- SI permite integrar o factor “datos” como parámetro competitivo contextual conforme á xurisprudencia do TXUE.

B. A análise articúlase en:

1. Indicios preliminares.
2. Criterios de avaliación.
3. Limiares de relevancia competitiva.
4. Avaliación de efectos.
5. Nivel de risco competitivo.
6. Coordinación institucional.

C. Matriz xeral de niveis de risco:

Nivel	Caracterización	Consecuencia operativa
BAIXO	Os datos non constitúen factor competitivo relevante	Aplicación de análise tradicional
MEDIO	Existen indicios estruturais limitados	Seguimento e recompilación adicional de información
ALTO	Os datos xeran barreiras relevantes ou reforzo significativo de poder de mercado	Posible apertura de investigación formal
CRÍTICO	Existen indicios sólidos de efectos exclusorios ou explotativos con impacto estrutural	Prioridade de actuación e eventual incoación



## 1. FASE PRELIMINAR

### É relevante o factor "datos" no mercado analizado?

- 1. O modelo de negocio depende substancialmente da recollida ou explotación de datos?
  - NON → Aplicar análise tradicional de competencia.
  - SI
  
- 2. Os datos inflúen en prezo, calidade, personalización ou publicidade?
  - NON → Relevancia marxinal do factor datos.
  - SI → Continuar análise estrutural.

### INDICIOS

- ✓ Monetización baseada en publicidade dirixida.
- ✓ Servizos dixitais de "prezo cero".
- ✓ Uso intensivo de algoritmos de personalización.
- ✓ Integración de múltiples servizos dixitais.
- ✓ Dependencia funcional da aprendizaxe algorítmica.

### CRITERIOS

Criterio	Avaliación
Relevancia do dato	O dato é esencial para o modelo económico?
Intensidade de explotación	Existe tratamento masivo ou sistemático?
Capacidade de agregación	A empresa combina datos entre servizos?
Dependencia tecnolóxica	O servizo mellora mediante aprendizaxe baseada en datos?



## LIMIARES

### Risco BAIXO

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

### Risco MEDIO/ALTO

- Datos esenciais para monetización.
- Integración multi-servizo.
- Dependencia estrutural de perfís ou analítica avanzada.

## EFECTOS POTENCIAIS

- Incremento de economías de escala.
- Reforzo de efectos de rede.
- Vantaxes acumulativas.
- Incremento de asimetrías competitivas.

**2. DEFINICIÓN DE MERCADO RELEVANTE.** Conforme á Comunicación da Comisión Europea sobre definición de mercado, 2024)

### O mercado presenta características dixitais, *multisided* ou de plataforma?

- NON → Definición estándar
- SI
  - Avaliar interdependencia entre lados do mercado.
  - Analizar efectos indirectos de rede.
  - Determinar se a privacidade é parámetro competitivo.

## INDICIOS

- ✓ Existencia de varios grupos interdependentes de usuarios.
- ✓ Externalidades indirectas de rede.
- ✓ Servizos gratuítos financiados mediante datos ou publicidade.
- ✓ Elevada concentración de tráfico ou atención.



## CRITERIOS

Critério	Avaliación
Sustituibilidade	Existen alternativas reais para usuarios e anunciantes?
Privacidade como calidade	A privacidade constitúe parámetro competitivo?
Interdependencia	Os datos obtidos nun lado xeran valor noutro?
Efectos de rede	O valor do servizo aumenta co número de usuarios?

## LIMIARES

### Risco BAIXO

- Mercado facilmente sustituible.
- Ausencia de efectos de rede significativos.

### Risco MEDIO

- Dependencia parcial de efectos de rede.
- Existencia de custos de cambio moderados.

### Risco ALTO

- Ecosistema pechado.
- Lock-in significativo.
- Dependencia estrutural da plataforma.

## EFFECTOS POTENCIAIS

- Redución de disputabilidade.
- Concentración de atención e tráfico.
- Aumento de barreiras de entrada



### 3. DETERMINACIÓN DE POSICIÓN DOMINANTE

**A empresa posúe cotas elevadas (usuarios, tráfico, datos)? O control de datos outorga unha vantaxe estrutural dificilmente replicable?**

- NON → Analizar outras fontes de poder (datos estratéxicos).
- SI  
Controla volume significativo de datos non replicables?

NON → Poder baseado en rede/escala tradicional.

SI:

Existen barreiras de entrada derivadas de:

- economías de escala en datos?
- aprendizaxe algorítmica?
- lock-in?

Se concorren varios factores → Indicio de dominancia estrutural.

#### INDICIOS

- ✓ Elevado volume de usuarios activos.
- ✓ Acceso exclusivo a datos estratéxicos.
- ✓ Capacidade avanzada de explotación algorítmica.
- ✓ Integración vertical de ecosistemas dixitais.
- ✓ Dependencia de terceiros respecto á plataforma.

#### CRITERIOS

Critério	Avaliación
Volume	A empresa posúe unha masa crítica significativa de datos?
Variedade	Integra múltiples categorías de datos?
Replicabilidade	Un competidor eficiente podería obter datos equivalentes?
Economías de escala	A calidade do servizo mellora con máis datos?
Economías de alcance	Os datos reutilízanse en mercados adxacentes?
Lock-in	Existen custos elevados de cambio?



## LIMIARES

### Risco MEDIO

- Vantaxes replicables con investimento razoable.
- Existencia de alternativas técnicas.

### Risco ALTO

- Datos non replicables.
- Escala mínima eficiente difícil de alcanzar.
- Dependencia estrutural do ecosistema.

### Risco CRÍTICO

- Posición de gatekeeper.
- Integración multiservizo masiva.
- Imposibilidade práctica de entrada para operadores eficientes.

## EFFECTOS POTENCIAIS

- Consolidación de dominancia estrutural.
- Exclusión de competidores.
- Dependencia sistémica.
- Redución de innovación

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

### A) Posible abuso de explotación A empresa dominante impón condicións de tratamento de datos non equitativas ou desproporcionadas?

Impóñense condicións de tratamento de datos desproporcionadas?

- NON → Non indicio de explotación.
- SI:

Existe alternativa real para o usuario?

A práctica afecta ao proceso competitivo?

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



## INDICIOS

- ✓ Consentimentos amplos non necesarios.
- ✓ Ausencia de alternativa equivalente.
- ✓ Combinación extensiva de datos entre servizos.
- ✓ Falta de transparencia relevante.
- ✓ Obstáculos ao rexeitamento do tratamento.

## CRITERIOS

Criterio	Avaliación
Equidade	As condicións exceden o necesario para prestar o servizo?
Liberdade de elección	Existe alternativa real para o usuario?
Impacto estrutural	A práctica reforza poder de mercado?
Vantaxe competitiva	A práctica xera vantaxes non baseadas en méritos?

## LIMIARES

### Risco MEDIO

- Falta de transparencia limitada.
- Impacto competitivo reducido.

### Risco ALTO

- Tratamento extensivo vinculado a posición dominante.
- Ausencia de alternativas reais.

### Risco CRÍTICO

- Condicións sistematicamente explotativas.
- Reforzo estrutural de dominancia.
- Impacto verificable sobre competencia e innovación.

## EFECTOS POTENCIAIS

- Deterioración de calidade competitiva.
- Explotación de usuarios.
- Reforzo de barreiras de entrada.
- Distorsión do proceso competitivo.

## B) Posible abuso de exclusión. A empresa nega acceso a determinados datos? A negativa de acceso a datos elimina competencia efectiva?

- NON → Continuar análise xeral.
- SI:
  - Os datos son indispensables?
  - A negativa elimina competencia efectiva?
  - Existe xustificación obxectiva?

Se concorren requisitos Bronner → Posible abuso. (*Referencia: STJUE C-7/97, Bronner*)

## INDICIOS

- ✓ Denegación de interoperatividade.
- ✓ Restricións de acceso a APIs.
- ✓ Exclusividade sobre datos estratéxicos.
- ✓ Limitacións técnicas inxustificadas.

## CRITERIOS

Criterio	Avaliación
Indispensabilidade	Os datos son estritamente necesarios para competir?
Eliminación de competencia	A negativa exclúe operadores eficientes?
Xustificación obxectiva	Existe razón técnica ou económica válida?
Proporcionalidade	Existen medidas menos restritivas?



## LIMIARES

### Risco MEDIO

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

### Risco ALTO

- Acceso dificilmente replicable.
- Restrición significativa de competencia.

### Risco CRÍTICO

- Eliminación efectiva de competencia.
- Peche estrutural do mercado.
- Dependencia absoluta respecto á plataforma.

## EFECTOS POTENCIAIS

- Expulsión de competidores.
- Bloqueo de mercados adxacentes.
- Redución de innovación.
- Peche do ecosistema.

## 5. CONTROL DE CONCENTRACIONES<sup>4</sup>

**A operación implica integración de bases de datos relevantes? A operación reforza significativamente o poder de mercado mediante integración de datos?**

- NON → Avaliación estrutural tradicional.
- SI
  - A combinación xera reforzo significativo de poder?
  - Aumentan barreiras de entrada?
  - Redúcese a disputabilidade?

Se concorren → Risco de obstaculización significativa.

---

4 A CGC non ten competencia sobre concentracións pero si alertar sobre os efectos das mesmas a CNMC ou participar dos procedementos iniciados pola CNMC.



## INDICIOS

- ✓ Integración de bases masivas de usuarios.
- ✓ Combinación de datos multiservizo.
- ✓ Reforzo de capacidades algorítmicas.
- ✓ Incremento de dependencia do ecosistema.

## CRITERIOS

Criterio	Avaliación
Acumulación	A operación incrementa significativamente o control de datos?
Disputabilidade	Reduce capacidade de entrada futura?
Efectos de rede	Reforza externalidades indirectas?
Integración eco-sistémica	Incrementa lock-in ou dependencia?

## LIMIARES

### Risco MEDIO

- Integración limitada.
- Datos parcialmente replicables.

### Risco ALTO

- Reforzo relevante de ecosistema.
- Incremento significativo de barreiras.

### Risco CRÍTICO

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

## EFFECTOS POTENCIAIS

- Aumento de concentración estrutural.
- Redución de competencia potencial.



- Menor innovación.
- Dependencia sistémica do mercado.

## 6. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

### A análise require valoración específica de cumprimento do RGPD<sup>5</sup>?

- NON → Continuar procedemento
- SI
  - Consultar ou coordinar coa AEPD.
  - Evitar pronunciamento sobre infracción do RGPD.

### INDICIOS

- ✓ Cuestións substanciais sobre consentimento.
- ✓ Tratamento masivo de categorías sensibles.
- ✓ Integración complexa de datos persoais.
- ✓ Posibles conflitos con principios do RGPD.

### CRITERIOS

Criterio	Avaliación
Necesidade de coordinación	A valoración RGPD é relevante para a análise competitiva?
Separación competencial	Mantense delimitación funcional entre autoridades?
Proporcionalidade institucional	A intervención evita duplicidades regulatorias?

### RESPOSTA OPERATIVA

- ✓ Coordinación técnica con AEPD.

<sup>5</sup> Autoridade competente en protección de datos: Axencia Española de Protección de Datos



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA E XURISPRUDENCIAL

### 1. Marco Normativo

- Regulamento (UE) 2016/679 (RGPD) do Parlamento Europeo e do Consello, do 27 de abril de 2016, relativo á protección das persoas físicas no que respecta ao tratamento de datos persoais.
- Regulamento (UE) 2022/1925 (Regulamento de Mercados Dixitais), sobre mercados disputables e equitativos no sector dixital.
- Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia (LDC).
- Lei Orgánica 3/2018, do 5 de decembro, de Protección de Datos Persoais e garantía dos dereitos dixitais (LOPDPPD).

### 2. Xurisprudencia Fundamental (TXUE)

- Caso C-252/21, Meta Platforms Inc. e outros contra Bundeskartellamt (2023): Sentencia clave sobre a competencia das autoridades de mercado para interpretar incidentalmente o RGPD.
- Caso C-7/97, Óscar Bronner contra Mediaprint: Define a doutrina da infraestrutura esencial (essential facility).
- Caso 85/76, Hoffmann-A Roche: Establece o concepto obxectivo de abuso de posición dominante.
- Caso C-131/12, Google Spain SL e Google: Sobre a vinculación entre tratamento de datos e rendibilidade publicitaria.

### 3. Informes e doutrina económica

- OCDE (2022): The Evolving Concept of Market Power in the Dixital Economy.
- EDPB (2025): Documento de posición sobre a interacción entre a lexislación en materia de protección de datos e o Dereito da competencia.
- Haucap, J. (2019): Competition and Competition Policy in a Data-Driven Economy.
- ACCO. Estudio sobre a competencia e a protección de datos persoais no ámbito dixital. Dra. Albela Ribera Martínez.