La Política de competencia de la UE en un entorno cambiante: algunas novedades y retos futuros

Autor[1]:

Fernando Castillo de la Torre, Director, Equipo de competencia y concentraciones, Servicio jurídico, Comisión Europea

Resumen:

El artículo analiza algunos de los desafíos del Derecho de la competencia en un contexto de cambios tecnológicos, tensiones internacionales y lucha contra cambio climático, principalmente desde una perspectiva jurídica y con referencia a la práctica decisional y jurisprudencial reciente.

Palabras clave:

Abuso de posición dominante, ecosistemas, privacidad, inteligencia artificial, democracia, mercados laborales, sostenibilidad.

Códigos JEL:

K21, K23, K42, L40, L41

[1] Las opiniones expresadas lo son a título meramente personal y no pueden en ninguna circunstancia ser atribuidas a la Comisión Europea.

1. Introducción

Estos son momentos interesantes (algunos dirían históricos) para la política de competencia de la UE. La evolución geopolítica, el aumento de las tensiones diplomáticas, la presión por combatir el cambio climático, y la evolución de la economía digital y en particular la inteligencia artificial, todo influye en la aplicación del Derecho de la competencia. No es mi ambición el tratar de todos estos desafíos, sino de abordar algunos de ellos, principalmente desde una perspectiva jurídica y con referencia a la práctica decisional y jurisprudencial reciente en materia de aplicación de los artículos 101 y 102 TFEU.[2]

Aunque algunos comentaristas advierten de que el Derecho de la competencia de la UE corre el riesgo de verse empañado por objetivos no económicos y políticos, el Derecho de la competencia dista mucho de estar al borde de la extinción. Las normas de competencia de la UE no existen en una burbuja jurídica, insensible a la evolución geopolítica, la evolución de los mercados o las realidades sociales. Esto hace que esta disciplina sea especialmente propensa a debates intensos y recurrentes en cuanto a sus objetivos.

Este debate tiende en la actualidad a abordar si es conveniente o no dotar al conjunto de herramientas del Derecho de la competencia de la UE de nuevos objetivos específicos, incluida la política industrial, la privacidad, los derechos laborales, la democracia, la pluralidad de los medios de comunicación o la protección del medio ambiente. El debate no debe considerarse como una degradación de los objetivos del Derecho de la competencia de la UE, sino más bien como una oportunidad real para explorar el papel del mismo en ámbitos que tradicionalmente han quedado fuera de su radar o a los que la Comisión Europea (y las autoridades nacionales de competencia) ha prestado menos atención.

En este contexto, conviene recordar que la UE se basa en el Estado de Derecho. Las principales normas de competencia de la UE están consagradas en el TFUE y, por lo tanto, tienen rango constitucional. Los artículos 101 y 102 TFUE tienen efecto directo, lo que significa que confieren directamente a los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros deben salvaguardar [3]. Este blindaje jurídico garantiza que las normas de competencia de la UE se mantengan fieles a su identidad histórica, y que su aplicación goce de una cierta estabilidad en el tiempo, aunque dicha aplicación deba a veces adaptarse para abordar nuevas realidades.

[2] Inevitablemente, haré también algunas referencias a la política de control de concentraciones para ilustrar algunas tendencias.

[3] Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1974, *Belgische Radio en Televisie / SV SABAM y NV Fonior,* C-127/73, EU:C:1974:25, apartado 16. Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800.

2. Desafíos digitales y tecnológicos: de los ecosistemas a la inteligencia artificial, pasando por la privacidad

El Derecho de la competencia, y en particular las disposiciones sobre abuso de posición dominante, tiene como objetivo impedir que las empresas dominen los mercados. Y en ningún caso esto es más pertinente hoy que en los mercados digitales. Hoy en día, un puñado de empresas digitales tienen la capacidad de definir y configurar cómo accedemos a la información, cómo se relacionan las empresas con los clientes e incluso cómo se desarrollan los debates políticos. Desempeñan una función social muy importante, pero su influencia no debe traducirse en el poder de controlar los mercados, las noticias o las opiniones. La Unión Europea también ha creado a estos efectos un sólido código normativo digital europeo, más allá del propio Derecho de la competencia, que no podemos abordar en detalle en esta contribución.

Ecosistemas digitales

Uno de los retos que continúa definiendo la acción de las autoridades de competencia es la economía digital, y en particular cómo analizar las prácticas relativas a ecosistemas digitales. Entre las diez empresas más valiosas del mundo, al menos cinco — Microsoft, Apple, Amazon, Meta (Facebook) y Alphabet (Google) — gestionan plataformas digitales que crean y gestionan ecosistemas a los que contribuyen millones de usuarios en todo el mundo. La competencia en la economía digital es cada vez más una competencia entre ecosistemas[4].

A pesar de que el concepto de «ecosistema» sigue siendo objeto de controversia, en general se está de acuerdo en que un ecosistema digital suele caracterizarse por un producto básico primario, normalmente una plataforma que actúa de intermediario entre múltiples lados del mercado (por ejemplo, entre consumidores, productores, anunciantes o desarrolladores) y productos secundarios (complementarios)[5] . Así pues, los ecosistemas se caracterizan por su capacidad para orientar a los usuarios desde un punto de acceso en su mercado principal hacia mercados adyacentes, sin necesidad de estrategias tradicionales de agrupación contractual, tecnológica o financiera[6].

Si bien las relaciones entre los participantes en los ecosistemas son simbióticas, los miembros del ecosistema también son partes interesadas independientes con el incentivo de maximizar su respectiva captura de valor, lo que puede dar lugar a la competencia entre las distintas partes interesadas del ecosistema. Como consecuencia de ello, existe competencia

[4] OCDE (2021) «Competition Economics of Digital Ecosystems», OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n.º 255, p. 2.

[5] Comisión Europea: Dirección General de Competencia, de Montjoye, Y.-A., Schweitzer, H. y Crémer, J., *Competition policy for the digital era [«Política de competencia para la era digital»*, documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

[6] Batra, M., de Bijl, P., y Klein, T, «Ecosystem theories of harm in EU merger control: Analysis competitive restrictions and entrenchment», *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 15, n.º 6, 2024, p. 357 (https://doi.org/10.1093/jeclap/lpae061); Heidhues, P., Köster, M. y Kőszegi, B., «A Theory of Digital Ecosystems», CESifo Working Paper, n.º 11332, 2024.

no solo entre los ecosistemas, sino también dentro de ellos[7]. Esta posibilidad se ha incorporado a la jurisprudencia de los tribunales de la Unión, en la que la competencia entre los ecosistemas Android de Google y iOS de Apple se reconoció en *Google Android*[8], y la sentencia *Android Auto*[9] se refiere a la competencia dentro del ecosistema Android entre Google Maps y una aplicación desarrollada por ENEL.

A pesar de que el «ecosistema» es un concepto desarrollado en la literatura económica y de *management*, los órganos jurisdiccionales de la Unión y la Comisión han intentado proporcionar su propia definición a efectos del Derecho de la competencia[10]. En el asunto *Google Android*, el Tribunal General señaló que, cuando varios mercados se entrelazan, es necesario tener en cuenta sus características específicas "con objeto de apreciar mejor las presiones competitivas que prevalecen en dichos mercados y la posición de poder económico de la empresa afectada"[11]. Un ecosistema digital: "reúne y hace interactuar dentro de una plataforma a varias categorías de proveedores, de clientes y de consumidores, los productos o servicios que forman parte de los mercados de referencia que componen ese ecosistema pueden imbricarse o estar interconectados unos con otros en consideración a su complementariedad horizontal o vertical. Tomados conjuntamente, esos mercados de referencia también pueden tener una dimensión global en consideración al sistema que reúne los componentes y a las eventuales presiones competitivas que se ejercen dentro de dicho sistema o procedentes de otros sistemas. La identificación de las condiciones de competencia pertinentes para apreciar la posición de poder económico de la empresa afectada puede requerir un examen a varios niveles o en varias direcciones con objeto de determinar la realidad y el alcance de las diferentes presiones competitivas que pueden ejercerse sobre dicha empresa"[12].

Esta definición se reiteró en gran medida en *Bytedance*, una sentencia relativa al Reglamento sobre Mercados Digitales (conocido popularmente por su nombre en inglés, Digital Markets Act o simplemente DMA)[13], en la que el Tribunal General señaló además que un ecosistema de plataforma digital puede consistir en uno o varios servicios básicos de plataforma y otros servicios conectados a ellos, por ejemplo, mediante vínculos tecnológicos o interoperabilidad[14].

---

7 OCDE (2022), «The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy», OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n.º 278, https://doi.org/10.1787/2cfcb4a8-en, pp. 18-19.

8 Sentencia del Tribunal General de 14 de septiembre de 2022, *Google y Alphabet /Comisión (Google Android)*, T 604/18, EU:T:2022:541, apartado 270 (recurrida en casación).

9 Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de febrero de 2025, *Alphabet y otros*, asunto C-233/23, EU:C:2025:110.

10 El Tribunal de Justicia también reconoció la importancia de los «ecosistemas», sin profundizar, no obstante, en el concepto, y fuera del contexto de las plataformas digitales, en su sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011.

11 Sentencia del Tribunal General de 14 de septiembre de 2022, *Google y Alphabet /Comisión (Google Android)*, T 604/18, EU:T:2022:541, apartados 113 a 114 (recurrida en casación).

12 Sentencia del Tribunal General de 14 de septiembre de 2022, *Google y Alphabet /Comisión (Google Android)*, T 604/18, EU:T:2022:541, apartados 116 a 117 (recurrida en casación).

13 Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales) (DO L 265 de 12.10.2022, p. 1).

14 Sentencia del Tribunal General de 17 de julio de 2024, *Bytedance/Comisión*, asunto T-1077/23, EU:T:2024:478, apartados 128 a 129 (recurrida en casación).

Siguiendo estas primeras indicaciones jurisprudenciales, la Comisión señaló en sus Directrices sobre la definición de mercado que en determinadas circunstancias, puede considerarse que los ecosistemas (digitales) pueden constar de un producto primario principal y de varios productos secundarios (digitales), cuyo consumo está vinculado al producto principal, por ejemplo, por interoperabilidad o vínculos tecnológicos[15].

Como señaló el Tribunal General en Bytedance, los ecosistemas digitales pueden obstaculizar aún más la entrada en el mercado de competidores de estas empresas e incrementar los costes para los usuarios finales que quieran cambiar de proveedor, dificultando así la competitividad y disputabilidad de estas empresas frente a operadores del mercado nuevos o ya establecidos[16].

Por el lado de la demanda, los ecosistemas digitales se caracterizan, en primer lugar, por fuertes efectos de red, que surgen cuando los usuarios de un producto se benefician del hecho de que otros utilizan el mismo producto o un producto relacionado. Al reforzar y ampliar estos efectos de red, las plataformas pueden aumentar su poder de mercado y crear obstáculos a la entrada[17]. En segundo lugar, la existencia (o no) de una única conexión (cuando los usuarios muestran preferencia por utilizar un único operador en una gama de servicios diferentes) o los niveles de multiconexión por parte de los usuarios pueden afectar a la fuerza de los efectos de red, y aumentar o diluir el poder de mercado de un ecosistema. En tercer lugar, una vez que un cliente empieza a depender de diferentes servicios del mismo proveedor del ecosistema, los obstáculos al cambio en una parte del ecosistema pueden limitar el cambio de forma más amplia, lo que aumenta los obstáculos a la entrada en general. Este entorno difícil para los nuevos operadores podría motivar a los operadores históricos con poder de mercado a ser especialmente agresivos en respuesta a la amenaza de entrada. En fin, un factor clave es la creciente prominencia de los sesgos de comportamiento de los consumidores[18]. Estos sesgos pueden deberse, entre otras cosas, al hecho de que, cuando un ecosistema de productos genera sinergias de consumo, un consumidor obtendrá una mayor utilidad al adherirse al ecosistema de productos que al consumir los mismos productos de proveedores independientes.

Por el lado de la oferta, existen varios factores que facilitan las operaciones de las plataformas digitales en múltiples mercados de productos. En primer lugar, podría haber economías de escala y alcance. En segundo lugar, los datos extraídos de un mercado pueden ayudar a mejorar los productos ofrecidos en otro mercado. En fin, al controlar diferentes aspectos de un ecosistema, puede ser más fácil para una empresa garantizar una interoperabilidad eficaz y estable entre estos aspectos. Estos factores pueden aumentar el valor de los productos y servicios para los consumidores. Sin embargo, también contribuyen al poder de mercado de los proveedores de plataformas y crean riesgos para la competencia.

---

[15] Comunicación relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de competencia de la Unión, C (2023) 6789 final de 8 de febrero de 2024, apartado 104.

[16] Sentencia del Tribunal General de 17 de julio de 2024, *Bytedance/Comisión*, asunto T-1077/23, EU:T:2024:478, apartados 128 a 129 (recurrida en casación).

[17] OCDE (2023), «Theories of Harm for Digital Mergers», DAF/COMP (2023) 6, p. 8.

[18] OCDE (2022), «The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy», OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n.º 278, pp. 12-13 y 16-17.

Algunos ejemplos pueden ayudar a ilustrarlo. En primer lugar, los ecosistemas digitales pueden otorgarse una ventaja sobre los competidores potenciales (una estrategia conocida como «ofensiva») o crear obstáculos a la entrada de nuevas empresas innovadoras (también conocida como «defensiva»)[19]. La agrupación de Windows con un lector multimedia o un navegador de Internet[20] y la vinculación de Google Search a la Play Store de Android[21] son ejemplos de prácticas sancionadas por la Comisión y confirmadas por los tribunales de la Unión. En segundo lugar, los operadores de las plataformas pueden participar en formas de autopreferencia, por ejemplo: i) degradar la interoperabilidad de terceros para favorecer sus propios productos interoperables; ii) compartir datos entre sus propias divisiones, pero no ponerlos a disposición de terceros; o iii) utilizar su posición para dar prominencia a sus propios productos sobre los de terceros. El asunto *Google Shopping* de la Comisión es un ejemplo de esta práctica[22].

Privacidad

Vinculados a los desafíos que presenta la economía de ecosistemas digitales están los desarrollos relativos a la aplicación del Derecho de la competencia en relación con la protección de datos y la privacidad. Mientras que tradicionalmente se consideraba que la privacidad estaba fuera del ámbito del Derecho de la competencia, algunos casos recientes muestran una tendencia a integrar las preocupaciones relacionadas con la privacidad en la evaluación del Derecho de la competencia de la UE.

Tradicionalmente, la Comisión había establecido una distinción clara entre la evaluación desde la perspectiva del Derecho de la competencia, por una parte, y la evaluación sobre la base de las normas de protección de datos y privacidad, por otra. Por ejemplo, en el ámbito del control de las concentraciones, la Comisión declaró en el asunto *Google/Doubleclick* que su decisión se basaba exclusivamente en la apreciación de las normas de competencia y que no prejuzgaba las obligaciones impuestas a las partes por la legislación de la Unión en materia de protección de las personas y de la intimidad en lo que respecta al tratamiento de datos personales[23]. En el asunto *Facebook/WhatsApp*, la Comisión expresó aún más claramente que el Derecho de la competencia y la legislación en materia de privacidad son diferentes, al declarar que cualquier preocupación relacionada con la privacidad derivada de la mayor

[19] Eisenmann, T., Parker, G. y Van Alstyne, M., «Platform Envelopment», *Strategic Management Journal*, vol. 32, n.o 12, 2011, p. 1270 (https://doi.org/10.1002/smj.935); OCDE (2023), «Theories of Harm for Digital Mergers», DAF/COMP (2023) 6, pp. 3, 19-21; OCDE (2022), «The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy», OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n.º 278, OECD Publishing, pp. 16 y 19.

[20] Sentencia del Tribunal General de 17 de septiembre de 2007, *Microsoft / Comisión*, T-201/04, EU:T:2007:289.

[21] Sentencia del Tribunal General de 14 de septiembre de 2022, *Google y Alphabet / Comisión*, T-604/18, EU:T:2022:541 (recurrida en casación).

[22] Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2024, *Google y Alphabet / Comisión* (Google Shopping), C-48/22 P, EU:C:2024:726

[23] Decisión de la Comisión, de 11 de marzo de 2008 (Asunto COMP/M.4731 — Google/DoubleClick), DO C 184 de 22.7.2008, pp. 10-12, apartado 368.

concentración de datos bajo el control de Facebook como consecuencia de la operación no entraba en el ámbito de aplicación de las normas del Derecho de la competencia de la UE[24].

Más recientemente, la separación de principio entre las cuestiones relacionadas con la privacidad y las cuestiones relacionadas con la competencia se ha vuelto menos marcada. Esto se desprende claramente de varias decisiones en materia de concentraciones en las que la Comisión tuvo en cuenta preocupaciones relacionadas con la privacidad en el contexto de su evaluación de la competencia. Por ejemplo, en *Apple/Shazam*, la Comisión evaluó si la adquisición permitiría a Apple utilizar la información de los clientes obtenida a través de la transacción para afectar negativamente a la competencia[25]. Las preocupaciones relacionadas con la privacidad también fueron un problema importante en *Google/Fitbit*[26]. La Comisión examinó si la combinación de las capacidades de Fitbit y Google en materia de recogida y utilización de datos podía dar lugar a efectos horizontales no coordinados contrarios a la competencia[27].

El mismo enfoque puede observarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como ilustra la sentencia en el asunto *Meta Platforms*. Dicho asunto giraba en torno a una decisión de la Oficina Federal de Defensa de la Competencia alemana en la que declaraba, en esencia, que Facebook había abusado de su posición dominante al tratar los datos de los usuarios de un modo que no era conforme con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)[28]. El órgano jurisdiccional remitente preguntó, entre otras cosas, si una autoridad de competencia podía considerar infracciones del RGPD en el contexto de la constatación de un abuso de posición dominante. El Tribunal de Justicia observó que el acceso a los datos personales y la posibilidad de tratarlos se han convertido en un parámetro importante de la competencia entre empresas en la economía digital. Por lo tanto, excluir las normas sobre protección de datos personales del marco jurídico que deben tener en cuenta las autoridades de competencia al examinar un abuso de posición dominante ignoraría la realidad de este desarrollo económico y podría socavar la eficacia del Derecho de la competencia en la UE[29].

[24] Decisión de la Comisión, de 3 de octubre de 2014 (Asunto n.º COMP/M.7217 — FACEBOOK/WHATSAPP), apartado 164.

[25] Decisión de la Comisión, de 6 de septiembre de 2018 (asunto M.8788, Apple/Shazam).

[26] Decisión de la Comisión, de 17 de diciembre de 2020 (asunto M.9660 — Google/Fitbit), apartado 412.

[27] Finalmente, autorizó la fusión tras aceptar compromisos destinados, entre otras cosas, a garantizar a los usuarios la elección de permitir o prevenir el uso de los datos sobre salud y bienestar almacenados en sus cuentas, protegiendo así su privacidad. La decisión ilustra que las cuestiones de privacidad pueden ser un problema de competencia por derecho propio, y que el mero hecho de que estén reguladas por normas de protección de datos no impide que se tengan en cuenta en la evaluación con arreglo al Derecho de la competencia.

[28] Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos) (DO 2016, L 119, p. 1; corrección de errores en DO 2018, L 127, p. 3). Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2023, *Meta Platforms y otros (Condiciones generales de uso de una red social)*, C-252/21, EU:C:2023:537.

[29] Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2023, *Meta Platforms y otros (Condiciones generales de uso de una red social)*, C-252/21, EU:C:2023:537, apartado 51

La mayor atención prestada a las cuestiones relacionadas con la privacidad puede explicarse por el aumento de la recogida, el acceso y el intercambio de datos personales[30]. Desde el punto de vista del Derecho de la competencia, se corre el riesgo de que una gran cantidad de datos se concentre en manos de grandes empresas digitales, lo que podría permitirles comportarse de manera contraria a la competencia, por ejemplo, degradando la protección de la privacidad de los consumidores o vinculando la política de privacidad[31].

Otra consecuencia de la mayor atención prestada a las preocupaciones relacionadas con la privacidad es el riesgo de que puedan utilizarse como «escudo» para aplicar prácticas potencialmente contrarias a la competencia. En particular, las empresas con un peso significativo en el mercado podrían adoptar políticas de privacidad estrictas, supuestamente en beneficio de sus usuarios. Sin embargo, en realidad, estas políticas podrían permitirles perjudicar la competencia restringiendo el acceso a los datos que constituyen un insumo necesario para los competidores (en sentido descendente). Especialmente en los mercados de publicidad en línea, podría invocarse la privacidad para justificar posibles conductas contrarias a la competencia, y podrían aprovecharse los requisitos de protección de datos para falsear la competencia[32].

Inteligencia artificial

Uno de los crecientes retos procede del auge de la inteligencia artificial (IA). Hace más de un año, la Comisión empezó a examinar la competencia en IA generativa. La Comisión ha expresado sus preocupaciones de que los agentes más poderosos puedan utilizar su posición dominante para favorecer sus propios servicios de IA y restringir la competencia. Recientemente la Comisión ha incoado un procedimiento en relación con la conducta de Meta consistente en bloquear los chatbots de IA de terceros de WhatsApp.

También ha abierto un procedimiento sobre otras prácticas de Google relacionadas con la IA. El 8 de diciembre de 2025, la Comisión ha lanzado una investigación para evaluar si Google ha infringido las normas de competencia de la UE al utilizar el contenido de los editores web, así como el contenido cargado en la plataforma de intercambio de vídeos en línea YouTube, con fines de inteligencia artificial. La investigación examinará, en particular, si Google está distorsionando la competencia al imponer condiciones abusivas a los editores y creadores

[30] OCDE, «The intersection between competition and data privacy», OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n.º 310, OECD Publishing, 2024, p. 4.

[31] Sobre diferentes teorías posibles del perjuicio, véase OCDE, «The intersection between competition and data privacy», OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n.º 310, OECD Publishing, 2024, pp. 4, 13-15.

[32] Por ejemplo, la autoridad francesa constató que Apple había abusado de su posición dominante al aplicar su marco de transparencia del seguimiento de aplicaciones, que hace que la recogida de datos sobre aplicaciones de terceros en el ecosistema iOS e iPadOS dependa del consentimiento explícito de los usuarios (Véase Décision 25-D-02 du 28 mars 2025 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité sur applications mobiles sur les terminaux iOS). La propia existencia de un marco no era problemática en cuanto a los beneficios probables para los usuarios en lo que respecta a la protección de la privacidad. Sin embargo, la ANC francesa consideró que la aplicación del marco era abusiva, especialmente porque los métodos de aplicación complicaban artificialmente el uso de aplicaciones de terceros y distorsionaban la neutralidad del marco en detrimento de los pequeños editores financiados mediante publicidad.

de contenidos, o al concederse un acceso privilegiado a dichos contenidos, colocando así a los desarrolladores de modelos de IA rivales en desventaja.

A la Comisión le preocupa que Google pueda haber utilizado el contenido de los editores web para prestar servicios generativos basados en IA («*AI Overviews* » y «*AI Mode*»)[33] en sus páginas de resultados de búsqueda sin una compensación adecuada a los editores y sin ofrecerles la posibilidad de rechazar dicho uso de su contenido. Muchos editores dependen de la búsqueda en Google para el tráfico de usuarios, y no quieren arriesgarse a perder el acceso a ella. También preocupa que vídeos y otros contenidos subidos a YouTube sean utilizados para entrenar los modelos de IA generativa de Google sin una compensación adecuada a los creadores y sin ofrecerles la posibilidad de rechazar dicho uso de su contenido.

3. Sostenibilidad

Las pruebas de la correlación entre las actividades humanas y el cambio climático han suscitado la preocupación urgente de garantizar el uso sostenible de los recursos. La generación actual debe actuar con prontitud para garantizar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. La sostenibilidad es un concepto amplio que abarca el desarrollo económico, medioambiental y social[34]. Los Tratados de la Unión proporcionan una base jurídica sólida para la consecución del desarrollo sostenible, que es un principio fundamental de la Unión y está reconocido en el artículo 3 del TUE, el artículo 11 del TFUE y el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estas disposiciones exigen que la protección del medio ambiente se integre en la definición y aplicación de las políticas y acciones de la UE, con vistas a promover el desarrollo sostenible. El artículo 191 del TFUE promueve expresamente medidas de lucha contra el cambio climático. Los artículos 9, 10, 12 y 13 del TFUE también exigen, respectivamente, que, al definir y aplicar sus políticas, la UE tenga en cuenta: i) la promoción de un alto nivel de empleo; ii) la lucha contra la discriminación; iii) la protección de los consumidores; y iv) el bienestar de los animales.

En diciembre de 2019, la Comisión presentó el Pacto Verde Europeo, una hoja de ruta para hacer que la economía de la UE sea sostenible: convirtiendo los retos climáticos y medioambientales en oportunidades en todos los ámbitos políticos; estableciendo una estrategia de crecimiento moderna; y haciendo que la transición sea «justa e inclusiva» para todos[35]. La Comunicación sobre el Pacto Verde afirmaba expresamente que la transformación de las políticas de la UE en una economía sostenible requiere un compromiso cuidadoso entre los objetivos medioambientales, económicos y sociales. También dejó claro que todas las políti-

[33] AI Overviews muestra resúmenes generados por AI que responden a la consulta de búsqueda de un usuario por encima de los resultados orgánicos, mientras que AI Mode es una pestaña de búsqueda similar a un chatbot que responde a las consultas de los usuarios en un estilo conversacional.

[34] En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución de las Naciones Unidas titulada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», que estableció 17 objetivos de desarrollo sostenible con 169 metas asociadas, que van mucho más allá de los objetivos puramente medioambientales.

[35] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El Pacto Verde Europeo, COM (2019) 640 final de 11 de diciembre de 2019.

cas de la UE, incluida la política de competencia, desempeñarán un papel en la consecución de este objetivo.

La historia muestra que las normas de competencia de la UE, como pilar del mercado interior, han apoyado tradicionalmente la consecución de un amplio espectro de objetivos de la UE. No lo han hecho incorporando directamente otros objetivos políticos, sino cumpliendo su tarea principal de mantener la competencia en los mercados; protegiendo los incentivos de los operadores del mercado para innovar; y garantizando resultados eficientes en beneficio de los consumidores. El Tribunal de Justicia ha afirmado repetidamente que la función de las normas sobre competencia es "evitar que la competencia sea falseada en detrimento del interés general, de las empresas individuales y de los consumidores, contribuyendo de esta forma a garantizar el bienestar en la Unión Europea"[36].

Esto también implica que la política de competencia puede apoyar, pero no sustituir, la legislación sectorial específica que tiene la tarea de abordar directamente las deficiencias del mercado con vistas a alcanzar objetivos específicos de sostenibilidad. Para comprender este papel de apoyo de la legislación y la política de competencia, es importante señalar que una de las principales preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible es que las decisiones individuales de producción y consumo pueden tener externalidades negativas (es decir, efectos negativos, por ejemplo, en el medio ambiente) que las empresas o los consumidores que las causan no tienen suficientemente en cuenta. Este tipo de deficiencia del mercado puede mitigarse o subsanarse mediante la acción colectiva, principalmente a través de políticas públicas o de regulación (sectorial), y, en segundo lugar, cuando la regulación no aborde plenamente las deficiencias del mercado, mediante la cooperación entre empresas que promuevan la producción o el consumo sostenibles[37]. La aplicación del Derecho de la competencia resulta crucial cuando las empresas deciden de manera autónoma celebrar acuerdos o adoptar comportamientos que, aunque estén destinados a perseguir objetivos de sostenibilidad, corren el riesgo de falsear la competencia.

No obstante, es justo decir que ha habido (y sigue habiendo) poca experiencia a la hora de abordar las cuestiones de sostenibilidad en los asuntos relacionados con el Derecho de la competencia. Esto requirió un debate público sobre la manera en que las normas de competencia y las políticas de sostenibilidad pueden funcionar conjuntamente, que se puso en marcha en 2020[38].

Del debate público surgieron varios temas. En primer lugar, existía la preocupación de que la falta de claridad sobre cómo pueden evaluarse las iniciativas de sostenibilidad con arreglo a las normas de defensa de la competencia disuadiría a las empresas de invertir en tales iniciativas. En segundo lugar, se expresó la preocupación de que la aplicación rigurosa del artículo 101, apartado 1, del TFUE pudiera obstaculizar la cooperación entre empresas destinada a

[36] Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2022, *Servizio Elettrico Nazionale y otros*, C-377/20, EU:C:2022:379, apartado 41.

[37] Véanse las Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal, DO C 259 de 21.7.2023, pp. 1-125, apartado 520.

[38] Véase Badea et al. (2021), "Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition", Competition policy brief, Comisión Europea, número 1.

lanzar productos sostenibles. En tercer lugar, se expresó la preocupación de que las normas de competencia no sean adecuadas para dar cabida a los beneficios en materia de sostenibilidad. Esto afecta, en particular, a las condiciones del artículo 101, apartado 3, del TFUE, pero también, por analogía, a las condiciones para las defensas de eficiencia con arreglo al artículo 102 del TFUE y en el contexto del control de las concentraciones. Las mejoras de eficiencia se evalúan, en principio, dentro de los límites de cada uno de los mercados de referencia a los que se refiere el acuerdo. Esto significa que los beneficios generados por acuerdos fuera del mercado de referencia no pueden, en principio, compensar los efectos contrarios a la competencia producidos en el mercado por el mismo acuerdo.

La Comisión decidió adoptar un doble enfoque para abordar las preocupaciones expresadas. En primer lugar, al adoptar directrices interpretativas, la Comisión podría introducir claridad y reducir la incertidumbre a la hora de aplicar las normas de competencia a las prácticas que persiguen objetivos de sostenibilidad. En segundo lugar, la Comisión consideró importante seguir aplicando el Derecho de la competencia de manera eficaz en los casos en que un comportamiento contrario a la competencia impida o retrase el lanzamiento de productos sostenibles.

En 2023, la Comisión adoptó unas directrices revisadas sobre la aplicación del artículo 101 del TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal, que incluyen un capítulo exhaustivo dedicado a los acuerdos de sostenibilidad (capítulo 9)[39]. Las Directrices se refieren a los acuerdos de sostenibilidad como cualquier acuerdo de cooperación horizontal que persiga un objetivo de sostenibilidad, independientemente de la forma de la cooperación[40].

En primer lugar, las Directrices proporcionan ejemplos que demuestran que los acuerdos pueden perseguir objetivos de sostenibilidad sin afectar a parámetros de competencia, como el precio, la cantidad, la calidad, la elección o la innovación. Estos acuerdos de cooperación quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 101, apartado 1, del TFUE.

En segundo lugar, dado que la normalización es una forma muy común de cooperación utilizada para perseguir objetivos de sostenibilidad, las Directrices proporcionan una salvaguardia regulatoria blanda (*soft safe harbour*) para algunos acuerdos de normalización en materia de sostenibilidad. El incumplimiento de una o varias de las condiciones de la salvaguardia regulatoria blanda no crea una presunción de que el acuerdo de estandarización de la sostenibilidad restrinja la competencia en el sentido del artículo 101, apartado 1, del TFUE. No obstante, si no se cumplen una o varias de estas condiciones, deberá llevarse a cabo una evaluación individual del acuerdo con arreglo al artículo 101 del TFUE[41].

En tercer lugar, las Directrices dejan claro que los acuerdos que restringen la competencia no pueden eludir la prohibición del artículo 101, apartado 1, del TFUE por el mero hecho de que también puedan perseguir objetivos de sostenibilidad. Sin embargo, las Directrices dejan claro que la persecución de un objetivo de sostenibilidad es pertinente para determinar si un

[39] Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal, DO C 259 de 21.7.2023, pp. 1-125.

[40] Véase apartado 521.

[41] Véase apartado 552.

acuerdo restringe la competencia por el objeto o por el efecto en el sentido del artículo 101, apartado 1. Aclaran que cuando las partes de un acuerdo demuestren que el objeto principal del acuerdo es la consecución de un objetivo de sostenibilidad, y cuando esto arroje dudas razonables sobre si el acuerdo revela en sí mismo, y teniendo en cuenta el contenido de sus disposiciones, sus objetivos y el contexto económico y jurídico, un grado suficiente de perjuicio para la competencia, el acuerdo no se considerará una restricción por el objeto, sino que se examinarán sus efectos.

Además, las Directrices abordan la preocupación de que la interpretación del artículo 101, apartado 3, del TFUE sea demasiado limitada para tener en cuenta las justificaciones basadas en los beneficios para la sostenibilidad. La Comisión no reconsideró el concepto de participación equitativa ni alteró el examen relativo al bienestar de los consumidores, como sugirieron algunos durante el debate público. En su lugar, se adhirió a la jurisprudencia existente y mostró en las Directrices cómo el marco de análisis puede tener en cuenta los beneficios en materia de sostenibilidad, también en los casos en que estos beneficios se produzcan fuera del mercado de referencia. Las Directrices exploran posibles formas de integrar los beneficios en materia de sostenibilidad en la evaluación de la letra a) del artículo 101, apartado 3[42].

Unos meses después la Comisión adoptó Directrices interpretativas aplicables específicamente a los acuerdos en el sector agrícola[43]. Dada la estructura única del sector agrícola, el artículo 42 del TFUE concede una excepción a los principios de la política de competencia para los productos agrícolas y para el comercio de dichos productos. En 2021, el Reglamento (UE) 2021/2117[44] modificó, entre otros, el Reglamento (UE) 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, añadiendo un nuevo artículo 210 bis que excluye determinados acuerdos restrictivos en el sector agrícola de la prohibición del artículo 101 del TFUE cuando dichos acuerdos sean indispensables para alcanzar normas de sostenibilidad que vayan más allá de las normas obligatorias de la Unión o nacionales. Las directrices de la Comisión de 2023 aclaran cómo los operadores del sector agroalimentario pueden diseñar iniciativas conjuntas de sostenibilidad de conformidad con el artículo 210 bis.

Las consideraciones de sostenibilidad se tuvieron también en cuenta en la Comunicación revisada sobre la definición de mercado de 2024[45]. La sostenibilidad puede ser una dimensión de la calidad y la innovación y, como tal, puede repercutir en las posibilidades de elección de los consumidores. Un mercado de productos podría ser más amplio o más reducido, depen-

[42] Véase sección 9.4 de las Directrices.

[43] Directrices de la Comisión sobre la exclusión del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de los acuerdos de sostenibilidad de los productores agrícolas con arreglo al artículo 210 bis del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, C/2023/8306, DO C, C/2023/1446, 8.12.2023.

[44] Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DO L 435 de 6.12.2021, pp. 262-314).

[45] Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de competencia de la Unión, DO C, C/2024/1645, 22.2.2024.

diendo de la voluntad de los consumidores de sustituir un determinado producto ecológico o de comercio justo por otro no sostenible. La Comunicación revisada sobre la definición de mercado señala expresamente que, al definir los mercados de referencia, la Comisión tiene en cuenta los diversos parámetros de competencia que los clientes consideran pertinentes en el ámbito y el período evaluados y que dichos parámetros pueden incluir no solo el precio del producto, sino también su grado de innovación y diversos aspectos de su calidad, incluida su sostenibilidad, eficiencia en el uso de los recursos o durabilidad.

Más recientemente, ante los elevados costes de la energía y la feroz competencia mundial, la Comisión ha lanzado el Pacto por una Industria Limpia. Adoptado el 26 de febrero de 2025, describe medidas concretas para convertir la descarbonización en un motor de crecimiento para las industrias europeas[46]. Las medidas incluyen la reducción de los precios de la energía, la creación de puestos de trabajo de calidad y el establecimiento de unas condiciones adecuadas para que las empresas prosperen. Aunque no juega un papel central, hay también referencias al Derecho de la competencia en este Pacto. Más allá de las normas en materia de ayudas estatales, la Comisión se declara dispuesta a orientar de manera informal a las empresas sobre la compatibilidad de los proyectos de cooperación que contribuyan a la consecución de las prioridades de la UE con las normas en materia de defensa de la competencia, en particular las relativas a la innovación, la descarbonización y la seguridad económica en la UE. Asimismo, se anunciaba que se revisarán las directrices utilizadas para evaluar las concentraciones con el fin de integrar mejor en el análisis de la competencia el efecto causado por las concentraciones en la asequibilidad de los productos sostenibles y en la innovación limpia, o en la creación de eficiencias que aporten beneficios sostenibles, pero también en la innovación, la resiliencia y la intensidad de inversión de la competencia en determinados sectores estratégicos.

Poco después la Comisión Europea publicó una orientación informal sobre la compatibilidad con las normas de competencia de la UE de un acuerdo de sostenibilidad para la compra conjunta y el establecimiento de especificaciones técnicas para equipos eléctricos de contenedores utilizados en puertos. Esto aceleraría la transición de equipos diésel a eléctricos en los puertos de la UE, contribuyendo así a la reducción de las emisiones de CO_2[47].

Finalmente, hay que recordar que la Comisión ha prestado y sigue prestando especial atención a los casos en los que la competencia que promueve productos sostenibles podría verse obstaculizada. Por ejemplo, en 2017, la Comisión constató que los fabricantes de camiones medios y pesados habían infringido el artículo 101 del TFUE al coludir durante 14 años sobre los aumentos brutos de los precios de los camiones y sobre el calendario para la introducción de tecnologías de emisiones destinadas a cumplir las normas medioambientales establecidas en la legislación europea[48]. En 2021, la Comisión constató que tres constructores de automóviles habían infringido el artículo 101 del TFUE al coordinarse en relación con el

[46] Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización COM(2025) 85.

[47] Comunicado de prensa, IP/25/1769, de 9 de julio de 2025.

[48] Decisión de la Comisión, de 27 de septiembre de 2017, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 53 del Acuerdo EEE (Asunto AT.39824 — Camiones).

desarrollo de sistemas de reducción catalítica selectiva para turismos equipados con motor diésel[49] En 2025, la Comisión multó a 15 fabricantes de automóviles y a la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles por su participación en un cártel sobre el reciclado de vehículos al final de su vida útil que duró más de 15 años[50].

4. Mercados laborales

Las empresas pueden adoptar diferentes tipos de acuerdos que pueden tener un impacto negativo en los mercados laborales y, en última instancia, en el bienestar de los consumidores. Los más destacados son los acuerdos horizontales sobre el nivel de remuneración y los «acuerdos de no captación» (*"no poach"*). A este respecto, cabe señalar que la aplicación de la legislación en materia de competencia en los mercados laborales no se ha percibido, al menos hasta hace poco, como una prioridad entre las autoridades de competencia[51]. La protección de los trabajadores tampoco se ha considerado una consideración orientativa de la práctica decisional. En la UE, la práctica de la Comisión ilustra esta situación. Hasta la fecha, y a pesar de una larga historia de debate académico sobre este asunto, la Comisión solo ha adoptado una decisión por la que se declara que un acuerdo relativo al mercado laboral es contrario al artículo 101 del TFUE. En 2025 la Comisión impuso finalmente multas por un total de 329 millones EUR a dos empresas de entrega de alimentos, por una infracción que cubría también otros aspectos[52].

Sin embargo, ha habido una reciente concienciación en la Comisión sobre la necesidad de garantizar el buen funcionamiento de los mercados laborales a través de una aplicación más activa. Esta evolución ha sido en gran parte impulsada por un cambio en la percepción de la especial importancia, desde una perspectiva competitiva, de determinados tipos de trabajadores altamente cualificados en algunos sectores, o por la necesidad de proteger los derechos de determinados trabajadores por cuenta propia a la luz de la reciente evolución del mercado laboral relacionada con ciertos servicios de la economía digital.

[49] Decisión de la Comisión, de 8 de julio de 2021, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 53 del Acuerdo EEE (Asunto AT.40178 — Emisiones de automóviles).

[50] Decisión de la Comisión, de 1 de abril de 2025, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 53 del Acuerdo EEE (Asunto AT.40669 — Reciclado de vehículos al final de su vida útil).

[51] La aplicación de las normas contra los acuerdos restrictivos en los mercados laborales se está convirtiendo en una prioridad para los responsables de la aplicación de las normas de defensa de la competencia en todo el mundo. Véase, entre otros, Autoridade da Concorrencia, «Labour market agreements and competition policy — Issues Paper — Final Version», septiembre de 2021; Konkurranse Tilsynet, Konkurrensverket, Konkurrence- Og Forbrugerstyrelsen, Samkeppniseftirlitið, Autoridad Finlandesa de Competencia y Consumo, «Joint Nordic Report, Competition and Labour Markets», 2024.

[52] El 2 de junio de 2025, la Comisión adoptó la decisión en el asunto AT.40795 en la que condenaba un cártel entre dos servicios de entrega de alimentos en línea que, entre otros acuerdos contrarios a la competencia, incluía un acuerdo de no captación. Comisión Europea (2025), «Commission fines Delivery Hero and Glovo EUR 329 million for participation in online food delivery cartel».

En su histórica sentencia *Albany*, el Tribunal de Justicia dictaminó que, aunque determinadas restricciones de la competencia son inherentes a los convenios colectivos entre organizaciones representativas de los empresarios y de los trabajadores, los objetivos de política social perseguidos por dichos convenios se verían gravemente perjudicados si los empresarios y los trabajadores estuvieran sujetos al artículo 101, apartado 1, del TFUE cuando pretendan adoptar conjuntamente medidas para mejorar las condiciones de trabajo y de empleo[53].

En *Kunsten*, el Tribunal de Justicia señaló que el TFUE no contiene disposiciones que fomenten la negociación colectiva entre las organizaciones patronales y los trabajadores por cuenta propia[54]. Por lo tanto, el Tribunal decidió que un convenio colectivo celebrado entre representantes de los empresarios y una organización de trabajadores de prestadores de servicios autónomos (músicos autónomos en el caso que nos ocupa), que establece honorarios mínimos, no constituye el resultado de una negociación colectiva entre empresarios y trabajadores y no puede excluirse, por su naturaleza, del ámbito de aplicación del artículo 101 del TFUE. Sin embargo, el Tribunal también aclaró que su conclusión no puede impedir que los convenios colectivos de los prestadores de servicios «falsos autónomos», es decir, los prestadores de servicios en una situación comparable a la de los trabajadores por cuenta ajena, también queden excluidos del ámbito de aplicación del artículo 101 del TFUE[55].

A finales de 2019, se percibía que la aplicación estricta de las normas de competencia de la UE podría obstaculizar los esfuerzos colectivos de algunas personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados (en particular, los trabajadores de plataformas) para negociar mejores condiciones de trabajo con sus empleadores u organizaciones patronales. La carta de mandato dirigida a la entonces recién nombrada Comisaria de Competencia le pedía específicamente que abordara esta cuestión durante su mandato[56].

En 2022, la Comisión publicó sus Directrices sobre la aplicación del Derecho de la competencia de la UE a los convenios colectivos relativos a las condiciones laborales de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados[57], en las que declaró que los convenios colectivos de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados[58] que se encuentran en una situación comparable a la de los trabajadores no entran en el ámbito de aplicación del artículo 101 del TFUE[59]. Sin embargo, las Directrices no se limitan a interpretar el derecho

[53] Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999, *Albany/Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, asunto C-67/96, EU:C:1999:43, apartado 59.

[54] Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 2014, *FNV Kunsten Informatie en Media*, asunto C-413/13, EU:C:2014:2411, apartado 29.

[55] Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 2014, *FNV Kunsten Informatie en Media*, asunto C-413/13, EU:C:2014:2411, apartados 30 y 31.

[56] Ursula von der Leyen, «Carta de mandato — Margrethe Vestager — vicepresidenta ejecutiva para una Europa Adaptada a la Era Digital», Comisión Europea, 1 de diciembre de 2019, https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2022-12/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf, p. 5.

[57] DO C 374, p. 2, 30.9.2022

[58] Se trata de personas que no tienen una relación laboral y que dependen principalmente de su propio trabajo personal para la prestación de sus servicios [Directrices, punto 2, letra a)].

[59] Directrices, punto 6.

material. Dan un paso más allá y afirman que, de acuerdo con las prioridades en la aplicación del derecho que la Comisión puede desarrollar, esta no aplicará el artículo 101, apartado 1, del TFUE a los convenios colectivos de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados que no se encuentren en una situación «comparable» a la de los trabajadores, pero que, no obstante, tengan dificultades para negociar sus condiciones de trabajo debido a su débil posición negociadora con respecto a sus empleadores[60]. Del mismo modo, la Comisión no intervendrá contra los convenios colectivos celebrados por trabajadores por cuenta propia en virtud de la legislación nacional o de la UE[61].

En otro orden de cosas, y subrayando la existencia de acuerdos problemáticos, en mayo de 2024 funcionarios de la DG Competencia redactaron un *Policy Brief titulado Antitrust in Labour Markets*[62]. El Brief indica que algunos de estos acuerdos se asemejan a un cártel de compradores y pertenecen a las categorías de acuerdos prohibidas por el artículo 101, apartado 1, letra a), y letra c), del TFUE. Por lo tanto, generalmente se consideran restricciones «por el objeto», ya que revelan en sí mismas un grado significativo de perjuicio para la competencia y es poco probable que estén exentas en virtud del artículo 101, apartado 3, del TFUE[63]. El Brief también señala que el análisis del contexto económico y jurídico de un acuerdo específico debe tener en cuenta el mercado laboral en cuestión, y que no es necesario un análisis de mercados descendentes. Esto significa que es irrelevante si las empresas que son parte en dichos acuerdos son competidoras en el mercado o mercados descendentes.

Recientemente, el sector del deporte ha dado lugar a una serie de asuntos que han brindado al Tribunal de Justicia la oportunidad de abordar una serie de cuestiones específicas relativas a la aplicación del Derecho de la competencia a los mercados laborales. Si bien algunas de las respuestas facilitadas son aplicables a los mercados laborales en general, otras intentan más bien preservar la integridad de las competiciones deportivas. Estas sentencias han aclarado en particular cuándo los acuerdos laborales contrarios a la competencia deben considerarse restricciones «por el objeto» o «por el efecto» con arreglo al artículo 101, apartado 1, del TFUE, así como los factores que podrían ser pertinentes para evaluar si uno de esos acuerdos debe beneficiarse de una exención con arreglo al artículo 101, apartado 3, del TFUE.

En la sentencia *Royal Antwerp*, el Tribunal de Justicia declaró que las normas sobre "jugadores formados localmente" limitan o controlan uno de los parámetros esenciales de la competición en la que participan los clubes de fútbol profesional, a saber, la contratación de jugadores de talento, al margen del club y lugar en el que se hayan formado. Se consideró que esta limitación podía afectar a la competencia en la que pueden participar los clubes, no solo en el «mercado ascendente o de suministro» (constituido por la contratación de jugadores), sino también en el «mercado descendente» (constituido por las compe-

[60] Directrices, punto 32.

[61] Directrices, punto 36.

[62] Aresu, A., Erharter, D. y Renner-Loquenz, B. (2024), *«Antitrust in Labour Markets», Competition policy brief*, Comisión Europea, número 2.

[63] Este análisis ha sido confirmado por el Tribunal de Justicia: sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 2024, FIFA, C-650/22, EU:C:2024:824.

ticiones de fútbol entre clubes)[64]. En el asunto Diarra, el Tribunal de Justicia declaró que las normas sobre transferencias de la FIFA en cuestión, consideradas como un todo indivisible, presentaban, por su propia naturaleza, un alto grado de nocividad para la competencia en la contratación unilateral de jugadores ya empleados por un club o de jugadores cuyo contrato de trabajo supuestamente había sido rescindido sin causa justificada. El acceso a estos jugadores altamente formados constituía un recurso esencial para el éxito de los clubes. Por lo tanto, debía considerarse que dichas normas tenían por objeto restringir, incluso impedir, dicha competencia en todo el territorio de la Unión[65]. Hay varios asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia que abordan este tipo de problemáticas desde diferentes ángulos[66].

5. ¿Y si estuviera en juego la democracia?

En los últimos tiempos se plantea también el análisis de la interacción entre el Derecho de la competencia y la protección de la democracia. No se trata en realidad de un nuevo debate [67]. Sin embargo, este debate se ha visto influido significativamente en los últimos años por el extraordinario impacto de la tecnología digital (y, en particular, de las plataformas digitales) en la vida cotidiana de los europeos y en su percepción de las realidades sociales y políticas[68]. El Pacto por una Industria Limpia reconoce también esta realidad: "la política de competencia desempeña un papel crucial en la protección de los derechos de los ciudadanos frente a los excesos de poder, también en el ámbito digital, garantizando que los nuevos agentes realicen sus actividades de manera justa y no concentren indebidamente el poder económico y estratégico."

Lejos de ser un debate teórico, el Tribunal General ya ha reconocido que la prevención de determinados tipos de comportamientos abusivos que infringen el artículo 102 del TFUE, como los comportamientos capaces de excluir a motores de búsqueda general, es necesaria para garantizar la pluralidad en una sociedad democrática[69].

Cuando los mercados son abiertos y competitivos, pasan a formar parte del tejido democrático, garantizando que ninguna empresa tenga una influencia desproporcionada en

[64] Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2023, *UL y SA Royal Antwerp Football Club / Union royale belge des sociétés de football association ASBL*, C-680/21, EU:C:2023:1010, apartado 107

[65] Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 2024, *Fédération internationale de football association (FIFA) /BZ*, C-650/22, EU:C:2024:824, apartados 74, 134 y 148.

[66] Véanse las conclusiones del Abogado General Emiliou de 15 de mayo de 2025 en Tondela, C-133/24, EU:C:2025:364.

[67] Fox, E. M. «Antitrust and Democracy: How Markets Protect Democracy, Democracy Protects Markets, and Illiberal Politics Threatens to Hijack Both», *Legal Issues of Economic Integration, 2019*, vol. 46, n.º 4, pp. 317-328 (https://doi.org/10.54648/leie2019020). Véase también Meador, M. R., «Antitrust Policy for the Conservative», US Federal Trade Commission, 1 de mayo de 2025, https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/antitrust-policy-for-the-conservative-meador.pdf.

[68] Ezrachi, A. y Robertson, V. H. S. E., 2024, «Can competition law save democracy? Reflections on democracy's tech-driven decline and how to stop it», *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 13, n.º 2, pp. 315-327 (https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae043).

[69] Sentencia del Tribunal General de 14 de septiembre de 2022, *Google y Alphabet / Comisión*, T-604/18, EU:T:2022:541, apartado 1028 (recurrida en casación).

nuestras decisiones, nuestra información o nuestros futuros. No creo pues que la política de competencia se limite a la eficiencia económica. Es una de las herramientas pertinentes con las que podemos contar para apoyar los esfuerzos en salvaguardar la democracia. Su adopción a finales de los siglos XIX y principios de los siglos XX respondió a preocupaciones relativas al poder excesivo y a la influencia de las empresas y los monopolios. Estas preocupaciones deben estar igualmente presentes hoy en día.

6. Conclusión

El Derecho de la competencia de la UE hace frente a nuevos desafíos más allá de los ámbitos tradicionalmente cubiertos. Se espera, además, mucho del Derecho de la competencia, incluso como defensor de la democracia.

El Derecho y la política de competencia de la UE no son estáticos, sino que evolucionan constantemente, a menudo estimulados por la evolución de la sociedad en general. El buen funcionamiento de los mercados nos obliga a preservar la innovación, abordar las realidades dinámicas, promover unas condiciones de competencia equitativas y eficientes, y apoyar otros objetivos políticos de nuestra sociedad que forman parte de nuestro panorama económico y social. Estos definen lo que significa la competencia en la actualidad y definen el tipo de Europa que seguimos construyendo.

Pero es importante comprender lo que la política de competencia puede y no puede hacer. La política de competencia puede impedir que las empresas se coordinen de manera que perjudiquen a los trabajadores, pero no puede regular las condiciones de trabajo. Puede tomar medidas contra los cárteles que inflan los beneficios de los bancos, pero no puede regular los mercados financieros. Y, sobre todo, en la UE, la política de competencia puede garantizar que los mercados sean competitivos y justos, pero no puede crear un mercado único. Pero puede ayudar a este último objetivo si combinamos el trabajo de aplicar eficazmente el Derecho de la competencia con el de profundizar el mercado único y eliminar las barreras nacionales.

En última instancia, esto es lo que permitiría a las empresas y los mercados de la UE alcanzar su escala. Esta es la razón por la que es tan importante recordar que muchos mercados estratégicos (banca, mercados de capitales, energía, telecomunicaciones) siguen estando fragmentados en función de las fronteras nacionales. Un mercado único fuerte e integrado es la mayor fuente de resiliencia, prosperidad, innovación e influencia mundial de Europa. Es lo que permite a nuestras empresas crecer, a nuestros trabajadores prosperar y a nuestros ciudadanos disfrutar de opciones y oportunidades reales. Es lo que hace de nuestra Unión no solo un mercado común, sino también un proyecto común.

Bibliografía

ARESU, A., ERHARTER, D. Y RENNER-LOQUENZ, B. «Antitrust in Labour Markets», *Competition policy brief*, Comisión Europea, número 2, 2024.

BADEA ET AL., "Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition", *Competition policy brief, Comisión Europea, número 1, 2021.*

BATRA, M., DE BIJL, P., Y KLEIN, T, «Ecosystem theories of harm in EU merger control: Analysis competitive restrictions and entrenchment», *Journal of European Competition Law & Practice, vol.* 15, n.º 6, 2024, p. 357 (https://doi.org/10.1093/jeclap/lpae061); Heidhues, P., Köster, M. y Kőszegi, B., «A Theory of Digital Ecosystems», CESifo Working Paper, n.º 11332, 2024.

COMISIÓN EUROPEA: DIRECCIÓN GENERAL DE COMPETENCIA, de Montjoye, Y.-A., Schweitzer, H. y Crémer, J., *Competition policy for the digital era [«Política de competencia para la era digital»*, documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019

EISENMANN, T., PARKER, G. Y VAN ALSTYNE, M., «Platform Envelopment», *Strategic Management Journal,* vol. 32, n.o 12, 2011, p. 1270 (https://doi.org/10.1002/smj.935);

EZRACHI, A. Y ROBERTSON, V. H. S. E., «Can competition law save democracy? Reflections on democracy's tech-driven decline and how to stop it», *Journal of Antitrust Enforcement*, 2024 vol. 13, n.º 2, pp. 315-327 (https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae043).

FOX, E. M. «Antitrust and Democracy: How Markets Protect Democracy, Democracy Protects Markets, and Illiberal Politics Threatens to Hijack Both», *Legal Issues of Economic Integration*, 2019, vol. 46, n.º 4, pp. 317-328 (https://doi.org/10.54648/leie2019020).

OCDE (2021) «Competition Economics of Digital Ecosystems», *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n.º 255, p. 2.

OCDE (2022), «The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy», *OECD Roundtables on Competition Policy Papers,* n.º 278, https://doi.org/10.1787/2cfcb4a8-en, pp. 18-19.

OCDE (2022), «The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy», *OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n.º* 278, pp. 12-13 y 16-17.

OCDE (2023), «Theories of Harm for Digital Mergers», DAF/COMP (2023) 6, p. 8.

OCDE, «The intersection between competition and data privacy», *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n.º 310, OECD Publishing, 2024, p. 4