

Consulta pública de la CNMC sobre el sector de publicidad online (plazo del 25 de abril al 24 de mayo de 2019)

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), recoge entre las funciones de la institución la realización de estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, así como informes generales sobre los distintos sectores económicos (art. 5.1.h)). En virtud de esta prerrogativa, el Consejo de la CNMC ha decidido abordar un estudio sobre las condiciones de competencia en el sector de la publicidad online.

Este estudio se encuadra en la Acción Estratégica 6.2 del Plan de Actuación de 2019 (análisis de nuevos sectores surgidos con la digitalización o donde las nuevas tecnologías digitales hayan modificado los modelos tradicionales de competencia).

¿Por qué realiza la CNMC un estudio sobre el sector de la publicidad online?

La publicidad es un elemento muy relevante para los consumidores en todos los mercados, en sus vertientes informativa y persuasiva. La publicidad online supone una disrupción por su mayor capacidad de personalización y de medición y seguimiento de sus efectos. Ello tiene importantes implicaciones en términos de competencia, lo que está suscitando interés a las Autoridades de Competencia y a los organismos internacionales.

El estudio pretende abordar una caracterización del sector de la publicidad online, particularmente aplicado al caso español, incluyendo un contexto jurídico y económico. A partir de dicha caracterización, se procederá a realizar un análisis de las condiciones de competencia y de las distintas conductas de los operadores, para extraer finalmente una serie de conclusiones.

¿Cómo realizará la CNMC su estudio sobre el sector de la publicidad online?

El estudio comienza con esta fase de consulta pública donde se pretende recabar las opiniones de los principales actores del sector, incluyendo plataformas digitales (como herramientas de búsqueda, redes sociales o agregadores de contenido que obtienen la mayoría de sus ingresos por publicidad online), empresas anunciantes, agencias, reguladores, consumidores y demás expertos y agentes interesados en el sector.

La siguiente etapa consistirá en el análisis de las contribuciones recibidas, así como el mantenimiento de contactos (a través tanto de

reuniones como de posibles requerimientos de información) con algunos de estos agentes relacionados con el sector. Estas tareas se simultanearán con la elaboración interna del estudio, que la CNMC espera concluir en un plazo de 6-9 meses.

Reglas de participación en esta consulta pública

Esta consulta pública es un proceso transparente y las aportaciones recibidas se tendrán en cuenta en la elaboración del estudio. Los datos de contacto (el e-mail) se mantendrán confidenciales y no se publicarán en ningún caso. El nombre completo del particular o de la institución responsable de la contribución se podrá mantener confidencial si así se expresa. Pero las respuestas podrán ser publicadas íntegramente, salvo precisión en contrario por motivos de confidencialidad de cierta información, debidamente justificados.

Sólo es obligatorio responder a los campos marcados con un asterisco (*). Al resto de preguntas de la consulta no es obligatorio responder, por lo que se invita a los interesados a centrar sus contribuciones en aquellos apartados donde cuenten con información más relevante, dejando las preguntas donde no se dispone de información o juicio sin contestar o con la opción NS/NC (“no sabe/no contesta”).

En las preguntas abiertas se establece una longitud máxima para la respuesta para asegurar la concisión de la misma, por lo que se recomienda incluir referencias o enlaces a documentación que ya sea pública para aligerar la extensión en la medida de lo posible. Si se desea transmitir información adicional (como datos, términos de contratos, etc.) se puede enviar documentación adicional en formato electrónico (pdf, excel, word, etc.) a la dirección de correo electrónico dp.estudios@cnmc.es con el asunto “Estudio de publicidad online” (y expresando si la documentación facilitada se puede hacer pública junto a la respuesta a la consulta pública o no).

1. Su información

¿En calidad de qué o en representación de quién participa en esta consulta pública?*

Medios de comunicación y creadores de contenido ▼

Nombre completo (del particular o de la institución representada)*

La Coalición de Creadores e Industrias de Contenidos

¿Desea publicar el nombre junto a su respuesta o mantenerlo confidencial (en cuyo caso se publicará como respuesta anónima)?*

Público ▼

E-mail de contacto (se mantendrá confidencial)*

Breve justificación del interés del particular o de la institución por el sector de la publicidad online (máximo 1.000 caracteres)*

La Coalición de creadores e industrias de contenidos representa a gran parte del sector cultural y del entretenimiento en España, agrupando a los titulares y a las industrias de contenido del sector de la música, el cine y la televisión, los videojuegos y el libro-editorial.

La Coalición tiene como MISIÓN el impulso y desarrollo de cuantas actividades sean necesarias para la protección de la propiedad intelectual frente a la vulneración de estos derechos en internet. Tiene como finalidad defender los intereses de los creadores e industrias de contenidos ante la Administración Pública y otros colectivos privados y propiciar e impulsar acuerdos y alianzas para favorecer un escenario digital respetuoso con la propiedad intelectual.

Entre muchas de sus actividades, destaca el impulso del Observatorio de Piratería y Hábitos de Consumo Digital que presenta de forma anual desde 2009. Este estudio, elaborado por la Consultora independiente GFK, evalúa pormenorizadamente el estado de la piratería en nuestro país. Es el único estudio en la actualidad que arroja datos sobre el mercado de los accesos ilegales de contenidos en España, las tendencias de consumo en el ámbito digital y el ecosistema del que se nutren estos modelos de negocios ilegales. Los

informes del Observatorio, se han consolidado como el referente institucional por su rigor y trazabilidad en todos los ámbitos a nivel nacional e internacional.

La última edición, presentada el 5 de abril de 2019, destacaba, respecto a la forma en la que accede el consumidor a las webs ilegales que se había reducido en 2018 el peso de los buscadores como vía de acceso a los contenidos ilegales, ya que había descendido hasta el 60 % desde el 79 % registrado en 2017. Google sigue siendo el más utilizado, en cualquier caso: 9 de cada 10 accesos a contenidos piratas se producen desde sus resultados de búsqueda.

Proporcionalmente a ese menor uso de los buscadores como medio para acceder a contenidos pirateados ha crecido significativamente el uso de las **aplicaciones para tabletas y teléfonos inteligentes** (22 %, frente al 17 % de 2017) y se ha doblado **el uso de redes sociales** (21 % frente al 10 % del año anterior), siendo las más usadas Facebook y Youtube (56 % y 43 %), seguidas de cerca por Whatsapp y Twitter (29 % ambas). También crece el streaming online (17 % vs 14 %) mientras que las descargas directas online se mantienen en el 29 %.

El porcentaje de webs desde las que se accedió a contenidos ilegales que están financiadas por publicidad sigue superando el 90%, al igual que en años anteriores. De toda esa publicidad, el 50 % corresponde a sitios de apuestas y juego online, el 36 % a sitios de contactos y el 28 % a sistemas de anonimización (VPN, proxies, etc.).

Por otra parte, ha descendido la publicidad en sitios piratas que **corresponde a productos de consumo de marcas de prestigio** de alimentación, moda, seguros, telefonía, etc. (24 % frente al 26 % de 2017).

Puede accederse a los datos sobre la financiación de las webs ilegales a través de publicidad de los últimos años en la pestaña Observatorio en el siguiente enlace: <http://lacoalicion.es/>

Las fuentes de ingresos de estos sitios son variadas, destacando especialmente que **más de dos tercios de los consumidores (66 %) tuvo que registrarse como usuario cediendo datos de carácter personal** que los piratas recopilan de modo fraudulento en bases de datos, que posteriormente comercial y alcanzan precios muy elevados en el mercado.

Recordar que en España la piratería continúa en niveles elevados. En 2018 el número de los contenidos ilícitos a los que se accedió fue de 4.348 millones, lo que representa una disminución del 3 % respecto a 2017, y una disminución acumulada del 12 % respecto a 2015.

El valor de dichos contenidos es de 23.918 millones de euros y el perjuicio para el sector alcanzó los 2.188 millones. Las arcas Públicas dejaron de percibir 638 millones de euros, sumando un acumulado desde 2012 **de 3.985 millones de euros**, y se podrían haber creado 131.262 puestos de trabajo directos e indirectos.

A partir de lo anterior, el interés de La Coalición en la presente consulta estriba en que la actividad publicitaria, en particular la venta de espacios publicitarios, es una de las principales fuentes de financiación de los prestadores de servicios cuya objeto y finalidad es la explotación de obras y prestaciones protegidos por derechos de propiedad intelectual sin autorización de sus titulares. Agencias de publicidad y anunciantes utilizan dichos servicios de publicidad, sin tomar en consideración su carácter ilícito.

El interés de La Coalición estriba en la titularidad de los derechos de propiedad intelectual que están siendo explotados en el mercado de publicidad online.

¿Con qué empresas se relaciona en este ámbito? (máximo 1.000 caracteres)*

A rectangular text input field with a thin border. On the right side, there is a vertical scrollbar with a small handle. On the bottom left, there are two small square buttons, one with a left-pointing arrow and one with a right-pointing arrow.

¿Desea publicar esta información (la relativa a las empresas con las que se relaciona) dentro de su respuesta o mantenerla confidencial para que se publique su respuesta sin esta información?*

A small rectangular dropdown menu. The word 'Confidencial' is displayed in the center. On the right side, there is a small downward-pointing arrow icon.

¿Cuáles considera que son los principales operadores del sector en los distintos segmentos: anunciantes, plataformas digitales, agencias de mediación, etc.? (máximo 1.000 caracteres)*

Como operadores de referencia a nivel institucional deben destacarse diferentes asociaciones que agrupan a servicios de publicidad y anunciantes: Asociación Española de Anunciantes (AEA), Asociación de la Publicidad, el Marketing y la Comunicación Digital en España (IAB-Spain); Digitales Asociación Española para la Digitalización; Asociación de Usuarios de Comunicación (AUC), son referencia necesaria en este ámbito y ostentan una representación suficiente y definida de todos los sujetos con derechos e intereses implicados.

2. Valoración general

La publicidad online supone una disrupción por las posibilidades de personalización y por la mayor capacidad de medición y seguimiento de sus efectos. Esto ha implicado la entrada de nuevos agentes, más familiarizados con los entornos digitales, lo que puede ser positivo para la competencia. Pero también puede acarrear mayores externalidades de red y economías de aprendizaje que lleven a concentrar la actividad en pocos actores, entrañando posibles riesgos para la competencia.

Expresa su valoración sobre estas cuestiones (donde “0” significa “muy en desacuerdo” y “5” significa “muy de acuerdo”)

Los desarrollos en el sector de publicidad online suponen en términos netos un impacto positivo sobre la competencia y la eficiencia

Los anunciantes pueden llegar al consumidor final a un menor coste

Los anunciantes pueden llegar de manera más efectiva al consumidor objetivo por la mayor capacidad de segmentación del target o público objetivo

Existe más variedad de opciones de abordar una campaña publicitaria

Existe más variedad de agentes con los que contratar servicios de emplazamiento publicitario

Si lo desea, puede proveer comentarios adicionales a sus respuestas anteriores (máximo 4.000 caracteres)

Desde La Coalición es necesario poner el énfasis en la externalidades que se producen en el mercado de publicidad online, precisamente por sus propias características disruptivas. En efecto, la operativa del mercado de publicidad online no resulta todo lo transparente que debiera al participar en el mismo – con la comercialización de espacios publicitarios – prestadores de servicios cuya actividad esencial es la explotación de obras y prestaciones protegidos por derechos de propiedad intelectual sin autorización de sus titulares, es decir, un objeto esencialmente ilícito.

Estos infractores actúan en el mercado de servicios publicitarios comercializando espacios en los que se explotan contenidos ajenos por lo que la distorsión que se produce en el mercado de la publicidad es notoria, al ser evidente que la inexistencia de costes del infractor por el lado de la producción o remuneración de los contenidos le permiten

A su vez, dichos actores insólitos del mercado de servicios publicitarios acceden al mismo porque colaboran con los servicios de intermediación de publicidad y,

en último término, con los anunciantes. Dichos servicios de intermediación operan con los prestadores de servicios como un servicio más, sin tomar en consideración el carácter ilícito de su actividad y la explotación de derechos ajenos sin autorización y sin adoptar ningún tipo de control sobre la actividad que llevan a cabo. Por este motivo, es preciso que se adopten las medidas oportunas por parte de los servicios de publicidad para dotar de la debida transparencia al mercado de publicidad, con el control de aquellos prestadores de servicios que pudiesen introducir distorsiones del tipo señalado, a los efectos de neutralizar la externalidades que se producen para los titulares de derechos de propiedad intelectual.

3. Impacto sobre el consumidor

La mayor personalización asociada a la publicidad online supone un impacto positivo para el consumidor, que recibirá presumiblemente una información y unas promociones más adecuadas a sus necesidades. Además, la publicidad online suele estar asociada a la provisión hacia el consumidor de servicios gratuitos, como la búsqueda, el disfrute de contenido audiovisual o las redes sociales. No obstante, hay expertos que alertan de costes de pérdida de privacidad (por el acceso a datos personales y al historial de navegación) y de exceso de atención (por el tiempo que el consumidor destina al visionado de publicidad en ciertos medios, como las redes sociales o los agregadores de contenido digital).

Expresa su valoración sobre estas cuestiones (donde “0” significa “muy en desacuerdo” y “5” significa “muy de acuerdo”)

La publicidad online genera más ventajas que inconvenientes para el consumidor final

La publicidad online es una forma más eficiente de provisión de contenido publicitario

La mayor eficiencia en el sector de publicidad online se traduce en menores precios y/o mejor calidad de los bienes y servicios finales

El consumidor dispone de más y mejor información para tomar mejores decisiones

El consumidor recibe una publicidad más personalizada y acorde a sus preferencias y necesidades

El consumidor recibe más promociones personalizadas que se traducen en descuentos y otras ventajas

Las ventajas de la publicidad online para el consumidor compensan los posibles costes por una eventual pérdida de privacidad o por el exceso de atención requerida

Si lo desea, puede proveer comentarios adicionales a sus respuestas anteriores (máximo 4.000 caracteres)

Es importante enfatizar los impactos a los que el consumidor y usuario de servicios digitales está expuesto y que, además, de la pérdida de privacidad o el exceso de atención, viene determinada por la desprotección del consumidor en un ámbito en el que resulta muy complicado, por el elevado número de prestadores que intervienen, controlar ni el contenido de la publicidad, ni el receptor de la misma.

Esta situación es particularmente dramática en el caso de que los prestadores de servicios (particularmente páginas web) que basen su actuación en una actividad de carácter ilícito – como la explotación de contenidos sin autorización –. En estos casos, el prestador de servicios tiene como única finalidad obtener un beneficio económico de su actividad tratando de evitar las responsabilidades que su actividad le puede generar, por lo que nula atención presta a los usuarios del servicio que explota, ni al tipo de publicidad que le genera los ingresos. Es destacable en este sentido la creciente anonimización de este tipo de servicios que implican un incumplimiento de la LSSI y, en consecuencia, la imposibilidad de exigir cualquier tipo de responsabilidad o ejercer control alguno sobre su actividad. Esta situación es, sin duda, el caldo de cultivo perfecto para que, de modo reiterado y sistemático, se vulneren los derechos de los usuarios.

Dentro de la falta absoluta de control de la audiencia de dichas páginas web, es destacable el caso de los menores de edad que pueden acceder a dichas páginas sin control, ni restricción alguna, pudiéndose encontrar publicidad de cualquier tipo, incluyendo aquella a la que por razón de su edad no podría acceder o respecto de la cual no se adopten las medidas previstas legales – referencia de páginas de adultos, juego online (en referencia a la cual, por ejemplo, la Ley 13/2011 establece una medidas específicas de protección y tutela, etc. –).

Más allá de la especial protección que requieren los menores, la generalidad de usuarios está expuesto a la sistemática utilización de *cookies* sin cumplir los requerimientos de la normativa en la materia, a pesar de que son servicios concebidos por y para el mercado español.

En este sentido se ha de potenciar que servicios de publicidad y anunciantes establezcan medidas para evitar la colaboración y financiación de actividades que resultan manifiestamente ilícitas y que no cumplen la normativa de protección de consumidores y usuarios.

4. Problemas específicos de competencia

Algunos expertos y autoridades que han estudiado el sector de publicidad online advierten de posibles riesgos para la competencia. Los efectos de red pueden llevar a que grandes actores adquieran una posición significativa a la hora de alcanzar audiencia, de forma que se tornan virtualmente indispensables y pueden imponer condiciones anticompetitivas.

Expresa su valoración sobre estas cuestiones (donde “0” significa “muy en desacuerdo” y “5” significa “muy de acuerdo”)

El sector de la publicidad online presenta problemas específicos de competencia.

El acceso a datos supone una barrera para la entrada de nuevos operadores o para el crecimiento de los de menor tamaño

Existe un problema de concentración excesiva del sector en unos pocos operadores

Se pueden producir cambios bruscos de condiciones contractuales por parte de los principales operadores del sector

La integración vertical de las plataformas, que intermedian pero también alquilan espacio publicitario como creadoras de contenido y proveedoras de servicio, supone condiciones más perjudiciales para los anunciantes, como empaquetamiento de otros servicios o trato discriminatorio

Si lo desea, puede proveer comentarios adicionales a sus respuestas anteriores (máximo 4.000 caracteres)

Desde el punto de vista de La Coalición los efectos sobre la competencia proceden del hecho de que parte de los competidores en el mercado de publicidad parten con una ventaja obtenida ilícitamente, como es el hecho de que suprimen el coste de los contenidos. Esta circunstancia afecta de un modo directo a la competencia, dado que prácticamente excluye el acceso de otros servicios lícitos de contenidos de digitales al mercado publicitario. Esta circunstancia exige de una actuación de los actores del mercado de publicidad online a efectos de neutralizar dicha situación, que pasa necesariamente por la autorregulación con todos los actores del mercado.

La autorregulación no se ha de circunscribir exclusivamente a las redes publicitarias, sino que se ha de hacer extensivo a los anunciantes, a fin de que dicha actividad publicitaria excluya a los servicios infractores y dote al mercado de la transparencia debida.

Entre los objetivos de la autorregulación publicitaria, nos encontramos con la defensa de los consumidores frente a todas las posibles formas de publicidad incorrecta; erradicar la competencia desleal y mejorar la imagen social de la publicidad; asimismo, evitar que anunciantes y servicios de información cooperen con una actividad de carácter ilícito que, en ocasiones, está promovida por grupos organizados a nivel internacional con nulo arraigo en el territorio español y, en consecuencia, con nulo respeto y referencia por la normativa española y comunitaria.