

ACTUACIONES SANCIONADORAS CON GUARDIANES DE
ACCESO A MERCADOS DIGITALES EUROPEOS*

*SANCTIONING ACTIONS WITH GATEKEEPERS TO EUROPEAN
DIGITAL MARKETS*

Rev. Boliv. de Derecho N° 37, enero 2024, ISSN: 2070-8157, pp. 312-343

* Este trabajo se realiza en el marco del proyecto de investigación "La necesaria actualización de los sistemas tributarios ante los retos del S.XXI", Prometeo/2021/041.



Enrique DE
MIGUEL
CANUTO

ARTÍCULO RECIBIDO: 17 de octubre de 2023

ARTÍCULO APROBADO: 4 de diciembre de 2023

RESUMEN: Examen sistemático de los puntos esenciales de la normativa sobre las actuaciones de la Comisión europea dirigidas a los Guardianes de acceso a los mercados digitales europeos, en caso de incumplimiento de sus obligaciones para con los "usuarios profesionales" y "usuarios finales", previstas en el Reglamento europeo 2022/1925. Se estudia el procedimiento de investigación que conduce a una "decisión de incumplimiento", ubicándolo en el conjunto de procedimientos tipificados por el Reglamento.

PALABRAS CLAVE: Decisión de incumplimiento; guardianes de acceso.

ABSTRACT: *Systematic analysis of the essential points of the regulations on the actions of the European Commission addressed to the Gatekeepers to European digital markets, in case of non-compliance with their obligations towards business users and end users, EU Regulation 2022/1925. Investigative powers that leads to a "non-compliance decision" is studied, placing it in the set of procedures classified by the Regulation.*

KEY WORDS: *Gatekeepers; non-compliance decision.*

SUMARIO.- I. COORDENADAS APLICATIVAS.- II. PROCEDIMIENTO de INVESTIGACION.- 1. Decisión de incoación.- 2. Solicitud de información.- 3. Toma de declaraciones.- 4. Conclusiones preliminares.- 5. Derecho a ser oído.- 6. Prioridad competencial.- 7. Decisión de incumplimiento.- III. COMPETENCIAS DE INSPECCION.- IV. MEDIDAS CAUTELARES.- V. MEDIDAS CORRECTORAS Y COMPROMISOS VINCULANTES.- VI. MULTAS SANCIONADORAS.- VII. MULTAS COERCITIVAS.- VIII. DETERMINACION DEL VOLUMEN DE NEGOCIO.- IX. PRESCRIPCION DE LA INFRACCION Y PRESCRIPCION DE LA SANCION.- X. MEDIDAS DE CUMPLIMIENTO.- XI. MATERIA DE COMPETENCIA.- XII. CONTROL JURISDICCIONAL.- XIII. MEJORA DE LAS OBLIGACIONES.

I. COORDENADAS APLICATIVAS.

El papel clave de los Guardianes de acceso a los mercados digitales en el mundo mercantil de sus mercados subyacentes de bienes y servicios, reales y virtuales, en la actualidad, ha llevado a aprobar el Reglamento europeo 2022/1925¹. Se atribuye a la Comisión, como Guardiania del Derecho de la Unión europea, la función de supervisión del cumplimiento de sus obligaciones por las grandes plataformas que sirven de puerta de acceso (“guardianes” o cancerberos) a los mercados digitales europeos.

El ámbito de aplicación del Reglamento 2022/1925², sobre plataformas arquitectónicas o Guardianes de acceso a los mercados digitales europeos, viene definido por tres coordenadas. El elemento subjetivo es la condición de Guardián de acceso a mercados digitales por designación de la Comisión, junto a empresas y asociaciones de empresas que hayan participado o colaborado en conductas de incumplimiento de las obligaciones propias de los Guardianes de acceso. El elemento objetivo es la prestación de “servicios básicos de plataforma”, que sirven de puerta de acceso de los “usuarios finales” a las ofertas de los “usuarios

1 MADRID PARRA, A.: “Aproximación inicial a los Reglamentos Europeos sobre servicios y mercados digitales”, *La Ley Unión Europea*, núm. 110, 2023, pp. 1-20; OLMEDO PERALTA, E.: “Redefiniendo el ámbito de aplicación de la Ley de Mercados Digitales: ¿a quién? ¿cómo? y ¿para qué?”, *Nuevas tendencias en el Derecho de la competencia y de la propiedad industrial III / Anexo* (Plaza, Costas Comesaña, Fernández Carballo-Calero, Torres Pérez, Louredo Casado, dirs.), 2022, pp. 87-116; OROZCO GONZALEZ, M.: “David vs. Goliath: las obligaciones de transparencia en el uso de datos por los “guardianes de acceso” en la Ley de Mercados Digitales”, *Revista Aranzadi doctrinal* núm. 5, 2023, pp. 29-45; ORTEGA SÁNCHEZ, L.: “El nuevo Reglamento europeo de mercados digitales: regulación de las plataformas digitales en el nuevo entorno tecnológico”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados: RSR*, núm. 10, 2022; RUIZ ESPINOSA, J.: “Tratamiento de las conductas desarrolladas por plataformas digitales de gran tamaño”, *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 4, 2022; RUIZ PERIS, J.I.: “La nueva digital market act, una respuesta híbrida de la Unión Europea a los “gatekeepers” GAFA”, *Revista Aranzadi de Derecho y nuevas tecnologías*, núm. 57, 2021.

2 Reglamento n° 2022/1925 del Parlamento y el Consejo, de 14 de septiembre de 2022 (D.O.U.E. L 265 de 12.10.2022).

• Enrique de Miguel Canuto

Catedrático de Derecho financiero y tributario de la Universidad de Valencia. Correo electrónico: Enrique.de-miguel@uv.es

profesionales”, servicios que deben ser distinguidos de otros servicios del sector digital y de similares servicios que posibiliten la recopilación de datos, que no sean prestados por Guardianes de acceso³. El elemento locativo o territorial consiste en que los destinatarios de los servicios de plataforma o servicios de acceso prestados por los Guardianes sean “usuarios profesionales” establecidos en la Unión o “usuarios finales”-contratantes con usuarios profesionales- situados en la Unión⁴.

La finalidad o razón de ser de la regulación de los Guardianes de acceso a los mercados digitales es garantizar la disputabilidad y equidad de los mercados en el sector digital europeo, en beneficio de los “usuarios profesionales” que actúan en los mercados subyacentes a las plataformas digitales y, a la postre, en favor de los “usuarios finales”, según el principio de protección del consumidor.

La nueva regulación armonizada -mas bien común o uniforme- de los servicios de acceso prestados por los Guardianes se mueve en la frontera con la previa normativa en materia de competencia mercantil⁵, en que confluyen normas nacionales y reglas comunitarias. Normativa sobre concentraciones y defensa de la competencia que, en principio, subsiste como tal sin ser expresamente modificada.

El presente trabajo tiene como centro el *procedimiento de investigación* o comprobación a cargo de la Comisión europea, en ejercicio de sus potestades de investigación, inspección y sanción, que puede llevar a una “decisión de incumplimiento” (art. 29) de sus obligaciones por parte del Guardián, con imposición de una multa sancionadora.

Desde el principio de ejecución uniforme y eficaz del Derecho de la Unión, las actuaciones a realizar están a cargo de la Comisión como regla general, mediante

3 Los servicios no comerciales, propios de proyectos colaborativos, no se consideran “servicios básicos de plataforma” a los efectos del Reglamento de Guardianes de acceso, según la Exposición de motivos, punto 2 del Reglamento 2022/1925. Aun cuando se trata de “servicios de la sociedad de la información” y se prestan por medio de plataformas electrónicas.

4 Lo relevante no es el lugar de establecimiento, ni el lugar de residencia del Guardián de acceso. Por lo que el Reglamento 2022/1925 puede ser aplicado a Guardianes de acceso a mercados digitales que estén establecidos o sean residentes fuera del territorio de la Unión europea.

5 La *base jurídica* o título competencial del Reglamento está en el art. 114 del TFUE, según el cual el Parlamento y el Consejo, mediante el procedimiento legislativo ordinario, pueden adoptar medidas de aproximación o armonización, que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior. En el contexto de que si bien el mercado interior es un ámbito de competencia compartida o concurrente, las normas sobre competencia entre empresas en el mercado interior son campo de competencia exclusiva de la Unión.

Según ALTZELAI ULIONDO, el Reglamento no forma parte del Derecho sobre la competencia, sino que pretende *complementarlo* en garantía de la disputabilidad y equidad de los mercados digitales de la Unión, porque la normativa va más allá de la legislación europea antitrust, introduciendo un conjunto de obligaciones de conducta *ex ante* la producción de posibles abusos, normativa que no se centra en el mercado relevante, ni en los efectos sobre la competencia. Siendo su modelo de referencia la experiencia previa del mercado de las telecomunicaciones (ALTZELAI ULIONDO, I.: “Hacia unos mercados disputables y equitativos más allá del Derecho de la competencia en la Unión europea”, *Revista de Derecho Comunitario europeo*, núm. 74, 2023, p. 159-163).

decisiones que son “actos de ejecución” comúnmente adoptados, en el contexto de la Comitología, mediante el procedimiento “consultivo” del Reglamento 182/2011, sobre competencias de ejecución de la Comisión. El Reglamento 2022/1925, sobre Guardianes de acceso debe ser aplicado en el territorio de la Unión europea a partir del 2 de mayo de 2023, como regla general.

II. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION.

El procedimiento de investigación (o “procedimiento de supervisión”) que debe seguir la Comisión europea con vistas a la posible adopción “decisiones sobre incumplimiento” de sus obligaciones por parte de Guardianes de acceso⁶, está jalonado en su recorrido por los siguientes trámites o puntos:

I. Decisión de incoación.

La “decisión de incoación” por la Comisión es el primer acto del procedimiento de investigación. Cuando la Comisión se proponga comenzar un procedimiento de investigación con vistas a la posible adopción de decisiones de incumplimiento, debe adoptar una decisión de incoación. Si bien la Comisión puede ejercer sus competencias de investigación relativas a Guardianes de acceso a mercados digitales antes de incoar un procedimiento.

La incoación de un procedimiento de investigación por la Comisión con vistas a imponer una multa sancionadora o una multa coercitiva, interrumpe (art. 32) el plazo de prescripción de cinco años para el ejercicio de las competencias sancionadoras. La interrupción es operativa desde que la decisión sea notificada a una empresa o asociación de empresas involucrada.

El acto de incoación del procedimiento produce los efectos que son propios de un acto de procedimiento y, aparte de su situación procedimental, no afecta a la situación jurídica [sustantiva] de los recurrentes. En consecuencia, es inadmisibile el recurso de anulación que haya sido presentado contra el acto de incoación del procedimiento de investigación⁷.

2. Peticiones de información.

La Comisión está apoderada para exigir a las empresas y asociaciones de empresas que faciliten la información necesaria para las actuaciones de investigación relativas a Guardianes de acceso a mercados digitales. Puede hacerlo

⁶ Estas actuaciones de investigación son cosa distinta a una “investigación de mercado”.

⁷ Supuesto análogo lo encontramos en el caso *Amazon.com Inc.*, cuya sentencia de instancia es confirmada en casación por la sentencia del TJUE de 20 de abril de 2023, causa C-815/21 P, ponente Wahl, apartado n° 22.

de dos formas: mediante simple solicitud o mediante una decisión, en ambos casos con la finalidad de realizar las funciones de investigación que le son propias.

En caso de simple solicitud de información⁸ a una empresa o asociación de empresas, debe especificar qué información y en qué plazo debe ser facilitada, indicando la base jurídica y la finalidad de la solicitud. Advertiendo de la multa sancionadora prevista que puede ser impuesta por proporcionar información o explicaciones incompletas incorrectas o engañosas⁹.

En caso de decisión o requerimiento sobre información debe especificar qué información y en qué plazo debe ser facilitada, indicando la finalidad de la solicitud. Cuando la Comisión exija el acceso a datos y algoritmos o información sobre pruebas señalará el plazo en que debe facilitarse, indicando la finalidad de la solicitud. También advertirá de la multa que puede ser impuesta por proporcionar información o explicaciones incompletas, incorrectas o engañosas¹⁰.

La Comisión impondrá o advertirá de imposición de multas coercitivas para compeler a cumplir con corrección, completitud y dentro de plazo, la decisión sobre información, para compeler a facilitar el acceso a bases de datos, algoritmos e información sobre pruebas o para compeler a dar las explicaciones que se soliciten¹¹.

La decisión sobre información de la Comisión puede ser objeto de control por el Tribunal General, mediante recurso de anulación.

3. Toma de declaraciones.

A fin de ejercer sus funciones de investigación, la Comisión podrá tomar declaración a toda persona física o jurídica que dé su consentimiento para ser entrevistada, a efectos de la recopilación de información, en relación con el objeto de una investigación. La Comisión tendrá la facultad de dejar constancia de las declaraciones por cualquier medio técnico.

Cuando una toma de declaración se realice en los locales de una empresa, la Comisión informará a la Administración nacional en materia de competencia

8 La regulación da pie a que una decisión sobre información pueda ser adoptada antes de la apertura de un procedimiento de investigación. Así se desprende de la interpretación sistemática del art. 21. 3 en relación con el art. 20.2, según el cual la Comisión podrá ejercer sus competencias de investigación antes de incoar un procedimiento de investigación y, en el mismo sentido, en relación con el art. 16.2, según el cual la Comisión podrá ejercer sus competencias de investigación antes de abrir una investigación de mercado. Lo corrobora que la decisión sobre información sea susceptible de recurso de anulación ante el Tribunal General (art. 21.3, *in fine*).

9 Art. 30, apartado 3, letra f) del Reglamento 2022/1925.

10 Art. 30, apartado 3, letra f) del Reglamento 2022/1925.

11 Art. 31, apartado 1, letras c) y d) del Reglamento 2022/1925.

en cuyo territorio tenga lugar la declaración. Si así lo solicita la Administración nacional, sus funcionarios podrán ayudar a los funcionarios y demás personas que los acompañen con autorización de la Comisión para realizar la toma de declaración.

Proporcionar explicaciones o informaciones incorrectas, incompletas o engañosas en las declaraciones realizadas, como después veremos, puede dar lugar a la imposición a la empresa de una multa sancionadora (art. 30, letra f del Reglamento).

4. Conclusiones preliminares.

En cuanto a las últimas actuaciones, antes de adoptar la decisión de incumplimiento, la Comisión comunicará sus conclusiones preliminares al Guardián de acceso. En dichas conclusiones preliminares, la Comisión enunciará los hechos constatados y explicará las medidas que esté considerando adoptar o que considere que el Guardián de acceso debe adoptar para atender de forma efectiva a las conclusiones preliminares. La Comisión podrá consultar a terceros cuando se proponga adoptar una decisión de incumplimiento.

La Comisión debe basar sus decisiones exclusivamente en los hechos y las normas recogidas en las conclusiones preliminares, incluida cualquier cuestión sobre la que haya formulado alguna objeción, sobre las que los guardianes de acceso, las empresas y las asociaciones de empresas hayan podido formular observaciones. La razón explicativa de esta garantía está en que el procedimiento puede concluir con una multa sancionadora.

“La Comisión podrá decidir incoar el procedimiento con vistas a la adopción de una decisión con arreglo al art. 29 del Reglamento (UE) 2022/1925 en cualquier momento, pero a más tardar, en la fecha en que emita las conclusiones preliminares con arreglo al art. 29, apartado 3, de dicho Reglamento” (art. 5 del Reglamento de ejecución 2023/814¹²). Lo que presupone poder realizarse solicitudes de información y toma de declaraciones sin un previo acto de incoación del procedimiento.

5. Derecho a ser oído.

La premisa garantista es que “en todo procedimiento se respetarán plenamente los derechos de defensa del guardián de acceso, la empresa o asociación de empresas” (art. 34). Noción de origen jurisprudencial de la que son manifestaciones el derecho a ser oído y el derecho de acceso al expediente.

12 Reglamento de ejecución 2023/814, de 14 de abril (DOUE L 102 de 17.04.2023).

La Comisión debe dar al Guardián de acceso, la asociación de empresas o la empresa la oportunidad de ser oído, antes de la adopción de la decisión de incumplimiento, respecto a las conclusiones preliminares de la Comisión, incluyendo cualquier asunto en que la Comisión haya formulado objeciones o cargos y respecto a las medidas que la Comisión se propone adoptar a la vista de las conclusiones preliminares.

Podrán presentar a la Comisión sus *observaciones* o alegaciones relativas a las conclusiones preliminares de la Comisión, los guardianes de acceso, las empresas y las asociaciones de empresas, en un plazo que ésta debe fijar en sus conclusiones preliminares y que no podrá ser inferior a catorce días.

Presupuesto lógico del derecho a ser oído es el derecho de acceso al expediente administrativo. El Guardián de acceso tendrá derecho a acceder al expediente de la Comisión en las “condiciones de revelación” (*under terms of disclosure*), sin perjuicio del interés legítimo de las empresas de proteger sus secretos comerciales. En caso de desacuerdo entre las partes, la Comisión podrá tomar decisiones en las que se definan esas condiciones de revelación. El derecho de acceso al expediente de la Comisión no se hará extensivo a la información confidencial, ni a los documentos internos de la Comisión o de las Administraciones de los Estados miembros. El derecho de acceso tampoco se hará extensivo a los intercambios de correspondencia entre la Comisión y las Administraciones de los Estados. Nada debe impedir que la Comisión revele y utilice la información necesaria para probar una conducta infractora.

6. Prioridad competencial.

La Administración nacional en materia de competencia, cuando, en virtud del Derecho nacional, tenga la potestad y las competencias de investigación para ello, por propia iniciativa, podrá investigar casos de posible incumplimiento en su territorio de las obligaciones de los arts. 5, 6 y 7 del Reglamento 2022/1925. Antes de adoptar la primera medida formal de investigación, la Administración nacional debe informar por escrito a la Comisión¹³.

Ahora bien, la incoación de un procedimiento de investigación por parte de la Comisión (art. 20) privará a las Administraciones nacionales en materia de competencia de la potestad de llevar a cabo tal investigación, o *pondrá término a dicha investigación si ésta ya se halla en curso* (“protección contra procedimientos paralelos”)¹⁴. Esas Administraciones, con fundamento en el principio de cooperación

¹³ Art. 38 apartado 7 del Reglamento 2022/1925.

¹⁴ El objetivo es doble: garantizar la aplicación coherente de las normas sobre competencia de la Unión y una gestión óptima de la red de autoridades públicas encargadas de la aplicación de estas normas junto a proteger a las empresas de “actuaciones paralelas” por parte de las Administraciones nacionales y la

leal, deben informar a la Comisión de las conclusiones de la investigación, con el fin de apoyar a la Comisión en su función de *única responsable* de hacer cumplir las obligaciones del Reglamento sobre Guardianes de acceso.

7. Decisión de incumplimiento.

Supuestos en que la Comisión puede adoptar una “decisión de incumplimiento” son primero, el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Guardián relativas a los deberes de abstención del art. 5, deberes de dejar hacer del art. 6 u obligaciones sobre interoperabilidad del art. 7, segundo, incumplimiento de las “medidas de cumplimiento” del art. 8.2 del Reglamento, tercero, incumplimiento relativo a las medidas cautelares, y, cuarto, respecto a los “incumplimientos sistemáticos”, incumplir las “medidas correctoras” del art. 18.1 o incumplir los compromisos vinculantes del art. 25 del Reglamento.

Acerca del plazo máximo de duración del procedimiento de investigación, la Comisión procurará adoptar su decisión de incumplimiento en un plazo de doce meses a partir del inicio del procedimiento. El Reglamento 2022/1925 no explicita ninguna consecuencia para el caso de falta de cumplimiento del plazo por parte de la Comisión.

La decisión de incumplimiento consiste en un “acto de ejecución”, acto de alcance individual, adoptado por la Comisión, según el “procedimiento consultivo” del Reglamento 182/2011, decisión definitiva, que recogerá los hechos constatados y las consecuencias que de ellos deban extraerse, previo dictamen del Comité consultivo sobre Mercados digitales. Las decisiones de la Comisión tienen carácter ejecutivo y gozan de la presunción de validez en tanto no hayan sido anuladas o revocadas.

En la decisión de incumplimiento, la Comisión ordenará al guardián de acceso que cese *el incumplimiento* dentro de un plazo apropiado y que dé explicaciones sobre la forma en que tiene previsto cumplir dicha decisión. El Guardián de acceso indicará a la Comisión las medidas que haya adoptado para garantizar la ejecución de la decisión de incumplimiento.

En el supuesto de que tras la tramitación del procedimiento la Comisión no vea razones para adoptar una decisión de incumplimiento, pondrá fin al procedimiento mediante una decisión.

No hay una concatenación inexorable de la decisión de incumplimiento y la imposición de multas sancionadoras. El contenido de una decisión de incumplimiento

Comisión europea. En tal sentido, el supuesto análogo resuelto en casación, por sentencia del TJUE de 20 de abril de 2023, caso *Amazom.com Inc.*, causa C-815/21 P, apartado n° 28.

puede consistir en ordenar el cese del incumplimiento dentro de un plazo y pedir explicaciones sobre cómo se va a cumplir (art. 29, apartados 5 y 6), sin exigir la imposición de multa sancionadora. La conclusión viene corroborada porque un "incumplimiento sistemático" puede dar lugar a una medida correctora y la asunción de un compromiso vinculante de garantía de cumplimiento de las obligaciones (arts. 18 y 25) sin imposición de multa sancionadora.

En los procedimientos iniciados con vistas a la posible adopción de una decisión de incumplimiento (art. 29.1), como veremos, podrán ser tomadas por la Comisión medidas cautelares contra el Guardián de acceso (art. 24).

III. COMPETENCIAS DE INSPECCION.

Las competencias de inspección pertenecen al núcleo de la potestad de investigación atribuida a la Comisión. En tal sentido, los Guardianes de acceso, empresas o asociaciones de empresas tendrán la obligación de someterse a una inspección cuando haya sido ordenada por una decisión de la Comisión.

En la decisión de ordenación de la inspección se especificará el *objeto de la inspección* y su *finalidad*, se fijará la fecha de inicio y se indicarán las multas sancionadoras (art. 30) y multas coercitivas (art. 31) previstas, así como el derecho a que la futura decisión de la Comisión se someta al control del Tribunal General.

Las competencias de inspección, según el art. 23 del Reglamento de Guardianes de acceso, comprenden el siguiente haz de facultades de actuación:

a) acceder a cualquier local, terreno y medio de transporte de las empresas y asociaciones de empresas; b) y c) examinar los libros y otros documentos relativos a la actividad empresarial, con independencia del soporte en que estén guardados; y hacer u obtener copias o extractos de dichos documentos; d) exigir a la empresa o asociación de empresas que facilite el acceso y las explicaciones sobre su organización, funcionamiento, sistema informático, algoritmos, gestión de datos y prácticas empresariales, y grabar o documentar las explicaciones obtenidas con cualquier medio técnico; e) precintar todos los locales y libros o documentos de la empresa mientras dure la inspección y en la medida en que sea necesario para esta; f) solicitar a cualquier representante o miembro del personal de la empresa explicaciones sobre hechos o documentos relacionados con el objeto y la finalidad de la inspección y dejar constancia de sus respuestas mediante cualquier medio técnico.

La decisión notificada de la Comisión de ordenación de la inspección interrumpe el plazo de prescripción de cinco años para la imposición de multas sancionadoras

y también es causa de interrupción del plazo de prescripción de cinco años para la imposición de multas coercitivas.

La Comisión podrá solicitar la ayuda de auditores o expertos por ella nombrados, para llevar a cabo las actuaciones de inspección, y, por otra parte, podrá solicitar la ayuda de la Administración nacional en materia de competencia, quien, a su vez, podrá solicitar la ayuda de personas autorizadas o nombradas por dicha Administración nacional.

Actuaciones: los funcionarios y demás personas que los acompañen con autorización de la Comisión para realizar una inspección ejercerán sus competencias previa presentación de una autorización escrita que indique el objeto y la finalidad de la inspección, así como la advertencia de las multas sancionadoras previstas en el art. 30 para el supuesto de que los libros u otros documentos requeridos relativos a la actividad empresarial se presenten de manera incompleta o en caso de que las respuestas a las preguntas formuladas sean inexactas o engañosas. Con suficiente antelación, la Comisión advertirá de la inspección proyectada a la Administración nacional en materia de competencia en cuyo territorio se haya de realizar.

Los funcionarios de la Administración nacional competente del Estado miembro, y toda persona autorizada o nombrada por dicha Administración nacional, ayudarán activamente, a petición de dicha Administración o de la Comisión, a los funcionarios y demás personas que los acompañen con autorización de la Comisión. A tal fin, gozarán de las facultades integrantes de la competencia comunitaria de inspección.

Cuando los funcionarios y demás personas que los acompañen con autorización de la Comisión constaten que una empresa o asociación de empresas se opone a la realización de una inspección, el Estado miembro interesado les prestará la asistencia necesaria, requiriendo, si llega el caso, la acción de la policía o de una fuerza o cuerpo de seguridad equivalente, para permitirles realizar la inspección.

Si, conforme a la normativa nacional, la asistencia prevista requiere una autorización judicial, la Comisión o la Administración nacional en materia de competencia, o los funcionarios autorizados por dichas autoridades la solicitarán al juez. Esta autorización también podrá ser solicitada como medida cautelar.

Cuando se solicite la autorización prevista, el órgano judicial nacional verificará la autenticidad de la decisión de la Comisión y que las medidas coercitivas previstas no son arbitrarias ni están desproporcionadas en relación con el objeto de la inspección. En su control de la *proporcionalidad* de las medidas coercitivas, el órgano judicial podrá pedir a la Comisión, directamente o a través de la Administración

nacional en materia de competencia, explicaciones detalladas referentes a los motivos que tenga la Comisión para sospechar que se ha infringido el presente Reglamento, así como sobre la gravedad de la conducta infractora y la naturaleza de la participación de la empresa.

Sin embargo, el órgano judicial nacional no podrá poner en cuestión la necesidad de la inspección, ni exigir que se le presente la información que consta en el expediente de la Comisión¹⁵. Se trata pues de un control externo, superficial y sumario.

La legalidad de la decisión de ordenación de la inspección por la Comisión solo estará sujeta al control del Tribunal General, a instancia del Guardián, mediante el recurso de anulación.

IV. MEDIDAS CAUTELARES.

Se podrán adoptar *a iniciativa* de la Comisión medidas cautelares (o “medidas provisionales” o “medidas preventivas”) antes de la finalización del procedimiento de investigación, con vistas a evitar obstáculos que puedan resultar insuperables a la disputabilidad y la equidad en el acceso a los mercados¹⁶.

Presupuestos : la Comisión podrá adoptar un acto de ejecución en el que se ordenen medidas cautelares contra un guardián de acceso, cuando concurren dos circunstancias: primera, en caso de urgencia debido al riesgo de daños graves e irreparables para los usuarios profesionales o los usuarios finales de los Guardianes de acceso, y, segunda, sobre la base de una comprobación de la existencia *prima facie* de una infracción de los arts. 5, deberes de abstención, 6, deberes de dejar hacer, o 7, obligaciones de interoperatividad.

En cuanto al contenido de las medidas cautelares el Reglamento 2022/1925 deja en libertad a la Comisión, que deberá decidir proporcionadamente, para la evitación de obstáculos a la disputabilidad o la equidad que puedan devenir insuperables.

Contexto procedimental: solamente se puede adoptar dicho “acto de ejecución” por la Comisión en el marco de un procedimiento iniciado con vistas a la posible adopción de una decisión de incumplimiento (art. 29, apartado 1). Sin embargo, en los procedimientos iniciados con vistas a adoptar una decisión sobre

15 Se evidencia la desarmonía entre que el órgano jurisdiccional podrá pedir a la Comisión explicaciones detalladas de los motivos de su actuación pero no podrá exigir la presentación de la información que conste en el expediente de la Comisión.

16 Desde el punto de vista pedagógico, cabe señalar la distinción con la posibilidad de solicitar la empresa actora, ante el juez comunitario, una “medida cautelar”, como lo es la suspensión de la obligación de pagar la multa impuesta. La finalidad y los contenidos de unas y otras medidas son bien distintos.

cumplimiento, no hay habilitación para la adopción de medidas cautelares contra un Guardián. Fuera de un procedimiento de investigación no puede ser adoptada ninguna medida cautelar.

¿Debe darse al Guardián audiencia antes de adoptar la medida cautelar? Dado que no se puede adoptar una medida cautelar fuera de un procedimiento dirigido a imponer una “decisión de incumplimiento” y que en todo procedimiento dirigido a una decisión de incumplimiento debe darse audiencia al Guardián concluimos en sentido afirmativo del trámite de audiencia. Aunque la normativa no lo explicita.

Los efectos de la medida cautelar son dos: primero, la medida cautelar se aplicará exclusivamente durante un período de tiempo limitado y, segundo, podrá renovarse la decisión cautelar en la medida en que sea necesario y apropiado para la finalidad de la investigación.

Forma: la medida cautelar se debe formalizar en un “acto de ejecución” de la Comisión, que deberá ser adoptado siguiendo el procedimiento consultivo del Reglamento 182/2011, sobre competencias de ejecución.

Distinción de afines: debe marcarse la distinción con el supuesto de medida cautelar eventualmente impuesta al Guardián de acceso, por la Administración nacional en materia de competencia, cuando lleva a cabo la investigación de casos de posible incumplimiento de los arts. 5, deberes de abstención, 6, deberes de dejar hacer, y 7, obligaciones de interoperabilidad, en su territorio (art. 38 apartado 3).

La Comisión, además, puede imponer multas coercitivas para compeler a cumplir una decisión que ordena medidas cautelares contra un Guardián de acceso.

V. MEDIDAS CORRECTORA Y COMPROMISOS VINCULANTES.

Las actuaciones de “investigación de mercado” (art. 18) pueden confluir con procedimientos de investigación. Si bien no se trata de una relación biunívoca.

La Comisión podrá llevar a cabo una *investigación de mercado* con el fin de examinar si un guardián de acceso ha incurrido en un “incumplimiento sistemático”. Cuando la investigación de mercado ponga de manifiesto que un guardián de acceso ha incumplido sistemáticamente una o varias de las obligaciones establecidas en los arts. 5, deberes de abstención, 6, deberes de dejar hacer, o 7, obligaciones de interoperabilidad, y ha mantenido, reforzado o ampliado su posición de Guardián de acceso, la Comisión podrá adoptar un acto de ejecución por el que imponga al Guardián cualquier medida correctora del comportamiento

o una medida estructural que debe ser necesaria y estar proporcionada para garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones.

“Incumplimiento sistemático”: se considerará que un guardián de acceso ha incurrido en un incumplimiento sistemático de las obligaciones establecidas en los arts. 5, 6 y 7 del Reglamento cuando la Comisión haya adoptado al menos *tres decisiones de incumplimiento* contra el Guardián de acceso en relación con cualesquiera de sus “servicios básicos de plataforma” dentro de los ocho años anteriores a la adopción de la decisión de apertura de una investigación de mercado en vista de la posible adopción de una medida correctora.

La interpretación contextual, a la luz del apartado 2 del art. 30 del Reglamento, sobre sanciones muy graves por incumplimiento repetitivo -que después veremos- conduce a que las decisiones de incumplimiento desatendidas hayan contenido ordenar el cese del incumplimiento y dar garantías de cumplimiento y hayan carecido de naturaleza sancionadora.

La medida correctora que se imponga, que debe ser necesaria y estar proporcionada para mantener o restablecer la equidad y la disputabilidad si se han visto menoscabadas por un incumplimiento sistemático, podrá incluir la prohibición, durante un tiempo limitado, al Guardián de acceso de tomar parte en una concentración en el sentido del art. 3 del Reglamento 139/2004 (LCEur 2004, 278, 3595) en relación con los “servicios básicos de plataforma”, otros servicios prestados en el sector digital o los servicios que posibiliten la recopilación de datos que se hayan visto afectados por el incumplimiento sistemático.

Actuaciones: la Comisión debe comunicar sus conclusiones preliminares al Guardián en el plazo de seis meses a partir de la fecha de apertura de la investigación de mercado. En sus conclusiones preliminares, la Comisión explicará si considera, de manera preliminar, que se cumplen las condiciones de “incumplimiento sistemático” y qué medida o medidas correctoras considera, de manera preliminar, necesarias y proporcionadas.

Audiencia de terceros: para que los terceros interesados puedan formular observaciones, al mismo tiempo que comunica sus conclusiones preliminares sobre el guardián, o a la mayor brevedad posible después de comunicarlas, la Comisión publicará un resumen no confidencial del asunto y las medidas correctoras que esté considerando aplicar. La Comisión fijará un plazo razonable para la presentación de dichas observaciones.

La Comisión concluirá dicha investigación de mercado en el plazo de doce meses a partir de la fecha de apertura de la investigación de mercado. La norma no prevé qué consecuencias tiene para la Comisión el incumplimiento del plazo

máximo de duración del procedimiento, esto es, el plazo para la adopción de la decisión definitiva.

“Mientras se lleva a cabo la investigación de mercado, la Comisión podrá prorrogar su duración cuando tal prórroga esté justificada por razones objetivas y sea proporcionada. La prórroga podrá aplicarse al plazo en que la Comisión debe formular sus conclusiones preliminares o al plazo de adopción de la decisión definitiva¹⁷. La duración total de toda prórroga o prórrogas con arreglo al presente apartado no excederá de seis meses”.

La Comisión adoptará mediante un “acto de ejecución” la decisión de conclusión de la investigación de mercado. Dicho acto de ejecución de la Comisión se adoptará de conformidad con el “procedimiento consultivo” del Reglamento 182/2011, sobre competencias de ejecución, previo dictamen consultivo del Comité consultivo sobre Mercados digitales.

Con el fin de garantizar que el guardián de acceso cumple efectivamente las obligaciones establecidas en los arts. 5, 6 y 7, la Comisión revisará periódicamente las medidas correctoras que imponga. La Comisión tendrá la facultad de modificar tales medidas correctoras si, tras una nueva investigación de mercado, comprueba que las medidas no son eficaces para la consecución de la finalidad pretendida.

Iniciativa de los Estados: uno o varios Estados de la Unión podrán solicitar a la Comisión que inicie una investigación de mercado por considerar que existen motivos fundados para suponer que un Guardián ha incumplido sistemáticamente sus obligaciones reglamentarias, y ha mantenido, reforzado o ampliado *contra legem* su posición de Guardián. Los Estados miembros aportarán pruebas para respaldar sus solicitudes¹⁸. En un plazo de cuatro meses a partir de la recepción de una solicitud, la Comisión examinará si existen motivos razonables para la apertura de una investigación de mercado. La Comisión publicará los resultados de su examen.

Compromisos vinculantes: si, durante el procedimiento de investigación de mercado por “incumplimiento sistemático”, el guardián de acceso ofrece adoptar compromisos para los “servicios básicos de plataforma” con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los arts. 5, 6 y 7, la Comisión podrá adoptar un acto de ejecución en el que hará vinculantes esos compromisos para el guardián y declarará que no hay ya motivos para actuar. Dicho acto de ejecución de la Comisión se adoptará siguiendo el “procedimiento consultivo” del Reglamento 182/2011.

¹⁷ Decisión definitiva es la manifestación final de voluntad de la Comisión y no la preparación del acto final. En este contexto, decisión final se contraponen a conclusiones preliminares.

¹⁸ Art. 41 del Reglamento 2022/1925.

Audiencia de terceros: en caso de que la Comisión vaya a adoptar una decisión en relación con el incumplimiento sistemático, por la que haga vinculantes los compromisos ofrecidos por el guardián de acceso, publicará un resumen no confidencial del caso y el contenido principal de dichos compromisos. Los terceros interesados podrán presentar sus observaciones en un plazo razonable que fijará la Comisión.

La Comisión, previa solicitud o por iniciativa propia, podrá reabrir el procedimiento cuando: a) se haya producido la modificación la situación de hecho, respecto de un elemento esencial de la decisión; b) el guardián de acceso no cumpla sus compromisos vinculantes ; c) la decisión se haya basado en informaciones facilitadas por las partes que se hayan revelado como incompletas , inexactas o engañosas; d) los compromisos vinculantes no se hagan efectivos.

El incumplimiento de medidas correctoras y el incumplimiento de compromisos vinculantes pueden dar finalmente lugar a una "decisión de incumplimiento" por la Comisión (art. 29) e imposición de multa sancionadora (art. 30).

VI. MULTAS SANCIONADORAS.

En ausencia de sanción por su incumplimiento no habría norma jurídica. En tal sentido el Reglamento delimita tres grupos de conductas infractoras¹⁹ que distingue en razón de la distinta sanción prevista para cada grupo. Aunque no enuncia una tríada de calificaciones, a efectos pedagógicos los enunciaremos como sanciones graves, sanciones más graves y sanciones menos graves.

Sanciones graves: en la decisión de incumplimiento la Comisión podrá imponer una multa sancionadora al Guardián de acceso, cuando constate que, de forma intencionada o por negligencia, ha incumplido las obligaciones, medidas o compromisos tipificados. Autoría: *solo los Guardianes de acceso*²⁰ pueden ser autores de la conducta sancionada. No así las empresas o asociaciones que hayan participado en la realización de la conducta.

Las conductas infractoras son las siguientes: incumplimiento de las obligaciones a cargo del Guardián relativas a los deberes de abstención (art. 5) deberes de dejar hacer (art. 6) u obligaciones sobre interoperabilidad (art. 7), segundo, incumplimiento de las "medidas de cumplimiento" del art. 8.2, tercero,

19 Como contexto, BACIGALUPO ZAPATER, E.: *Sanciones administrativas: (Derecho español y comunitario)*, Madrid, 1991; CARNEVALI RODRIGUEZ, R.: *Derecho penal y Derecho sancionador de la Unión Europea*, Granada, 2001; MOLINA DEL POZO, C.F.: "Aplicación del Derecho comunitario y potestad sancionadora en el contexto de la Unión europea", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 25, 2011, pp. 95-124.

20 Los Guardianes de acceso a los mercados digitales del Reglamento 2022/1925 son el correlato de los prestadores de servicios intermediarios de muy gran tamaño del Reglamento 2022/2065 sobre servicios digitales (MADRID PARRA, A.: "Aproximación inicial a los Reglamentos Europeos sobre servicios y mercados digitales", *La Ley Unión Europea*, núm. 110, 2023, p. 11).

incumplimiento relativo a las medidas cautelares del art. 24, y, cuarto, respecto a los “incumplimientos sistemáticos”, incumplir las “medidas correctoras” del art. 18.I o incumplir los compromisos vinculantes del art. 25 del Reglamento.

Límite máximo: la multa sancionadora a imponer puede consistir en multas que no excedan del 10 % de su volumen de negocios total a nivel mundial en el ejercicio anterior. Criterios de determinación de la multa: al fijar el importe de una multa, la Comisión tendrá en cuenta la gravedad de la infracción, la duración de la conducta y la reiteración. El Reglamento no precisa si la reincidencia es una circunstancia agravante o un componente del importe de base de la multa. El Reglamento no tipifica ninguna circunstancia atenuante.

Sanciones más graves: en la decisión de incumplimiento, la Comisión podrá sancionar a un guardián de acceso con multas sancionadoras, cuando haya constatado en una decisión de incumplimiento que un guardián de acceso ha cometido la misma infracción de una obligación establecida en los art. 5, deberes de abstención, 6, deberes de dejar hacer, o 7, obligaciones de interoperabilidad, en relación con el mismo “servicio básico de plataforma” que ya se hubiera constatado en una decisión de incumplimiento adoptada durante los ocho años anteriores, o una infracción similar.

Límite máximo: la cuantía de la multa en infracciones graves puede ser de hasta el 20 % de su volumen de negocios total a nivel mundial en el ejercicio anterior. Criterios de determinación de la multa: al fijar el importe de una multa, la Comisión tendrá en cuenta la gravedad de la infracción, la duración de la conducta y la reiteración.

Sanciones menos graves: la Comisión podrá imponer una multa sancionadora al Guardián de acceso, cuando constate que, de forma intencionada o por negligencia ha incurrido en alguna de las conductas infractoras entorpecedoras o dilatorias tipificadas.

Las conductas infractoras son las siguientes: a) no proporcionar dentro del plazo la información necesaria para comprobar su designación como guardianes de acceso (art. 3) o proporcionar información incorrecta, incompleta o engañosa; b) no cumplir la obligación de notificar a la Comisión haber alcanzado los umbrales del “servicio básico de plataforma” propios de la presunción de la condición de guardián de acceso (art. 3, apartado 3); c) no notificar la información requerida según el art. 14 o que la información que proporcionen sea incorrecta, incompleta o engañosa; d) no presentar la descripción auditada sobre perfiles de los consumidores (art. 15) o que la información que proporcionen sea incorrecta, incompleta o engañosa; e) y f) no facilitar el acceso a las bases de datos, los algoritmos o a la información sobre las pruebas en respuesta a una decisión sobre información (art. 21, apartado

3); o no proporcionar dentro del plazo, la información solicitada o proporcionar información o explicaciones incorrectas, incompletas o engañosas solicitadas (arts. 21) o que las hayan proporcionado en una entrevista según el art. 22; g) no proporcionar o negarse a proporcionar información completa sobre hechos relativos al objeto y finalidad de una inspección (art. 23) o no rectificar, dentro de un plazo establecido por la Comisión, la información incorrecta, incompleta o engañosa facilitada por un representante o un miembro del personal; h) negarse a someterse a una decisión de ordenación de una inspección (art. 23); i) no cumplir las obligaciones impuestas por la Comisión sobre conservación de documentos relevantes (art. 26); j) no designar un agente de verificación del cumplimiento de las obligaciones (art. 28) o k) no respetar las condiciones o restricciones de acceso al expediente de la Comisión previstas en el art. 34, apartado 4.

Autoría: no solo los guardianes de acceso sino también las empresas o asociaciones de empresas que hayan participado en la conducta pueden ser sancionadas con sanción menos grave. A contraste con la solución dada para las sanciones graves.

Criterios de determinación de la multa: al fijar el importe, la Comisión tendrá en cuenta la gravedad de la infracción, la duración de la conducta, la reiteración en la infracción y, también, la demora causada al procedimiento. Límite máximo: la multa a imponer no podrá exceder del 1 % de su volumen de negocios total a nivel mundial del Guardián en el ejercicio anterior.

Respecto a la recaudación ejecutiva de la multa, el vencimiento del plazo concedido para efectuar el pago dará origen a la recaudación en vía ejecutiva. La recaudación en vía ejecutiva de las multas sancionadoras puede efectuarse mediante acto de la Comisión²¹ o acto de un Estado de la Unión que actúe a instancia de la Comisión. El Tribunal de la Unión puede suspender la recaudación por vía ejecutiva. Los tribunales nacionales también están habilitados por el Reglamento 2022/1925 para suspender la recaudación por vía ejecutiva.

VII. MULTAS COERCITIVAS.

La Comisión podrá adoptar una decisión de imposición a los Guardianes de acceso de mercados digitales, empresas o asociaciones de empresas involucradas en la investigación de multas coercitivas²² diarias para compelerlas a cumplir las decisiones o medidas tipificadas.

21 Los actos de la Comisión que impongan una obligación pecuniaria a personas privadas serán títulos ejecutivos (art. 299 de TFUE).

22 Las multas coercitivas no tienen naturaleza sancionadora. Las multas sancionadoras tienen el objetivo de alcanzar un nivel suficientemente disuasorio de la conducta infractora, mientras que la sucesión de multas coercitivas tiene el propósito de compeler a la empresa multada a la conducta de cumplir las medidas o exigencias de la Comisión.

Las actuaciones relativas a decisiones o medidas que pueden ser objeto de multas coercitivas son las siguientes: a) llevar a cabo las medidas de cumplimiento especificadas por la Comisión sobre la base de una decisión sobre cumplimiento (art. 8, apartado 2); b) y g) ejecutar las “medidas correctoras” (art. 18, apartado 1), y ejecutar los compromisos vinculantes (art. 25, apartado 1); c) y d) proporcionar información correcta y completa en el plazo requerido por una solicitud de información (art. 21); garantizar el acceso a las bases de datos, los algoritmos e información sobre las pruebas en respuesta a una decisión sobre información (art. 21, apartado 3), y proporcionar las explicaciones sobre los mismos que se soliciten mediante una decisión adoptada con arreglo al art. 21; e) someterse a una inspección ordenada mediante una decisión adoptada con arreglo al art. 23; f) cumplir una decisión que ordene medidas cautelares (art. 24); h) cumplir una “decisión de incumplimiento”, cesando en el incumplimiento (art. 29.1).

Límite máximo: la cuantía de la multa coercitiva diaria no podrá exceder del 5 % del promedio diario del volumen de negocios a nivel mundial en el ejercicio anterior, calculado a partir de la fecha fijada por la decisión.

Respecto al procedimiento para imponer una multa coercitiva no está previsto el derecho del Guardián de acceso a ser oído antes de serle impuesta una multa coercitiva para compelerle a cumplir su obligación.

La multa coercitiva para compeler a cumplir la decisión sobre incumplimiento (letra h) debe imponerse dentro del plazo de prescripción de cinco años y deberá ser ejecutada dentro del plazo de otros cinco años una vez impuesta.

Importe definitivo: cuando los guardianes de acceso, empresas, o asociaciones de empresas, hayan cumplido la obligación que pretendía hacer cumplir la multa coercitiva, la Comisión podrá adoptar un acto de ejecución en el que fije el importe definitivo de la multa coercitiva en una cifra inferior a la que resultaría de la decisión original. Dicho “acto de ejecución” se adoptará siguiendo el procedimiento consultivo del Reglamento 182/2011, sobre competencias ejecutivas. Este importe “definitivo” es un importe nuevo, fruto de un hecho posterior, el cumplimiento de la obligación buscado. Que no modifica el carácter en sí definitivo de las multas originales impuestas. Carácter que viene confirmado por ser las multas originales susceptibles de recurso de anulación ante el Tribunal General.

VIII. DETERMINACION DEL VOLUMEN DE NEGOCIO.

Para cuantificar las multas sancionadoras y para cuantificar las multas coercitivas es necesario definir el parámetro “volumen de negocio”²³ del Guardián de acceso.

23 El art. 2 punto 30 del Reglamento 2022/1825 remite al Reglamento 139/2004, que es el Reglamento comunitario de concentraciones de empresas.

El volumen de negocios total de un Guardián de acceso comprende los importes resultantes de las prestaciones de servicios -y eventual venta de productos-, tanto a empresarios como a consumidores, por el Guardián de acceso durante el penúltimo ejercicio correspondientes a sus actividades ordinarias, previa deducción de los descuentos sobre ventas, además del impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos directamente relacionados con el volumen de negocios.

El perímetro subjetivo del volumen de negocio a computar, a estos efectos, junto al Guardián de acceso, comprende al conjunto siguiente de entidades:

1º las empresas controlantes del Guardián, que dispongan en el Guardián de más de la mitad del capital o del capital circulante, poder ejercer más de la mitad de los derechos de voto, poder designar más de la mitad de los órganos de representación, o el derecho a dirigir las actividades del Guardián

2º las empresas dominadas por las controlantes del Guardián, en que las controlantes dispongan de más de la mitad del capital o del capital circulante, poder ejercer más de la mitad de los derechos de voto, poder designar más de la mitad de los órganos de representación, o el derecho a dirigir las actividades de la dominada

3º las empresas *controladas* por el Guardián, en que el Guardian dispone de más de la mitad del capital o del capital circulante, poder ejercer más de la mitad de los derechos de voto, poder designar más de la mitad de los órganos de representación, o el derecho a dirigir las actividades de la controlada

4º las *joint venture* formadas por dos o más controlantes del guardián, dominadas por las controlantes del o controladas por el Guardián anteriores, que dispongan conjuntamente en la empresa en participación de más de la mitad del capital o del capital circulante, poder ejercer más de la mitad de los derechos de voto, poder designar más de la mitad de los órganos de representación, o el derecho a dirigir las actividades de la empresa en participación.

Delimitando negativamente, quedan fuera del “volumen de negocio” las prestaciones de servicios y ventas de bienes, realizadas unas con otras (“ventas cautivas” o “ventas interiores”) por las empresas comprendidas en el conjunto de entidades que forman el perímetro subjetivo a estos efectos. En suma, lo que cuenta es las operaciones *ad extra* con empresas terceras, las que quedan fuera del perímetro, aun cuando presenten algún grado de vinculación con las empresas incluidas en el perímetro.

IX. PRESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN Y PRESCRIPCIÓN DE LA SANCION.

Está previsto un plazo de prescripción para la imposición de la multa por la Comisión y posterior plazo de prescripción para la ejecución de la multa impuesta.

prescripción de la infracción: las competencias conferidas a la Comisión para imponer multas sancionadoras y multas coercitivas, en su ejercicio, están sujetas a un plazo de prescripción extintiva de cinco años.

Respecto al *dies a quo* del cómputo del plazo, el plazo comenzará a contar a partir del día en que se haya cometido la infracción. Si bien, en el caso de infracciones continuadas o reiteradas, el plazo comenzará a contarse desde el día en que cese la conducta infractora.

Tras cada interrupción, el plazo de prescripción comenzará a contarse de nuevo desde el principio. Causas de interrupción: entre las acciones que interrumpen el transcurso del plazo se incluirán, en particular, las siguientes: a) las solicitudes de información de la Comisión; b) las autorizaciones escritas para realizar inspecciones expedidas por la Comisión a sus funcionarios; c) la incoación de un procedimiento por parte de la Comisión con vistas a imponer una multa sancionadora (art. 20) o una multa coercitiva.

El plazo de prescripción se interrumpirá con efectos a partir de la fecha en que la acción se notifique al menos a una empresa o asociación de empresas que haya participado en la conducta infractora.

“Toda medida adoptada por la Comisión a efectos de una investigación de mercado o un procedimiento relativo a una infracción” interrumpirá el plazo de prescripción para la imposición de multas sancionadoras o multas coercitivas. Por lo que las actuaciones de investigación, aunque no se dirijan a imponer una sanción o una multa coercitiva al guardián de acceso también interrumpen la prescripción relativa a las actuaciones sancionadoras.

Límite máximo a las interrupciones: no obstante, el plazo de prescripción expirará a más tardar el día en que haya transcurrido un plazo igual al *doblo* del plazo de prescripción, esto es, diez años, sin que la Comisión haya impuesto una multa o una multa coercitiva.

Causa de suspensión: el plazo de prescripción para la imposición de multas sancionadoras o multas coercitivas se suspenderá mientras la decisión de la Comisión sea objeto de la resolución de un proceso pendiente ante el Tribunal General o después ante el Tribunal de la Unión. Además, en tal caso el límite

máximo a las interrupciones se prorrogará por el tiempo que se suspenda el plazo de prescripción.

prescripción de la sanción: las competencias de la Comisión para hacer cumplir las decisiones de imposición de multas sancionadoras y las decisiones de imposición de multas coercitivas estarán sujetas, en su ejercicio, a un plazo de prescripción de cinco años.

En cuanto al *dies a quo* del cómputo del plazo para la ejecución de las sanciones, el plazo comenzará a contar a partir del día en que la decisión de la Comisión sea definitiva. La lógica señala al día de la notificación²⁴ de la definitiva decisión de la Comisión, que es cuando el sancionado conoce la multa sancionadora.

Tras cada interrupción, el plazo de prescripción comenzará a contarse de nuevo desde el principio. Causas de interrupción: el plazo de prescripción para la ejecución de las sanciones se interrumpirá: a) por la notificación de una decisión por la que se modifique el importe inicial de la multa o de la multa coercitiva o por la que se deniegue una solicitud de modificación; b) por cualquier acto de la Comisión o de un Estado miembro que actúe a instancia de la Comisión, que esté dirigido a la recaudación por vía ejecutiva de la multa o de la multa coercitiva.

Causas de suspensión: el plazo de prescripción para la ejecución de sanciones quedará suspendido: a) mientras dure el plazo concedido para efectuar el pago, o b) mientras dure la suspensión de la recaudación por vía ejecutiva en virtud de una resolución del Tribunal General o de una resolución de un órgano jurisdiccional nacional.

X. MEDIDAS DE CUMPLIMIENTO.

El procedimiento de investigación o comprobación que puede llevar a una decisión de incumplimiento (art. 29) con imposición de una multa sancionadora (art. 30) también *puede dirigirse a “medidas de cumplimiento” de las obligaciones del Guardián de acceso* (art. 8.2).

El Guardián de acceso debe garantizar y demostrar el cumplimiento de las obligaciones para con los usuarios profesionales en los arts. 5, 6 y 7 del Reglamento. Las medidas aplicadas por el guardián de acceso para garantizar el cumplimiento de las obligaciones deberán ser eficaces para alcanzar los objetivos del Reglamento y de la obligación correspondiente.

²⁴ Es lo coherente con que la notificación sobre modificación de la multa interrumpa la prescripción y armoniza con la suspensión de la prescripción mientras corre el plazo para efectuar el pago. Según el art. 297.2 in fine del TFUE “las decisiones que indiquen un destinatario se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación”.

Actuaciones: la Comisión podrá, por iniciativa propia o previa petición de un Guardián de acceso que presta “servicios básicos de plataforma”, incoar un procedimiento de investigación.

El Guardián de acceso podrá pedir a la Comisión participar en el procedimiento para determinar si las medidas que ese guardián pretende aplicar o ha aplicado para garantizar el cumplimiento de su obligación son eficaces para alcanzar el objetivo de la obligación correspondiente. La Comisión tendrá una facultad discrecional para decidir si acepta su participación en tal procedimiento, respetando los principios de igualdad de trato, proporcionalidad y buena administración.

En su petición, el Guardián de acceso presentará un escrito motivado para explicar las medidas que pretende aplicar o que ha aplicado. Además, el guardián facilitará una versión no confidencial de su escrito motivado que podrá compartirse con terceros, como los usuarios profesionales con quienes tenga una relación contractual.

Con vistas a la adopción de la decisión sobre cumplimiento, la Comisión comunicará sus conclusiones preliminares al guardián de acceso en un plazo de tres meses a partir de la incoación del procedimiento. En las conclusiones preliminares, la Comisión explicará las medidas que considere que debe adoptar o que considere que el guardián de acceso debe adoptar para atender eficazmente a las conclusiones preliminares.

Audiencia de terceros: para que los terceros interesados, como los usuarios profesionales, puedan formular observaciones de forma efectiva, al comunicar sus conclusiones preliminares al guardián de acceso, o a la mayor brevedad posible después de comunicarlas, la Comisión publicará un resumen no confidencial del asunto y las medidas que esté considerando adoptar o que considere que el guardián de acceso de que se trate debe adoptar. La Comisión marcará un plazo razonable para la presentación de dichas observaciones.

Decisión sobre cumplimiento: la Comisión podrá adoptar un “acto de ejecución” en el que se especifiquen las medidas que deberá aplicar el guardián de acceso para cumplir efectivamente las obligaciones enunciadas. Al especificar las medidas previstas, la Comisión garantizará que las medidas sean eficaces para alcanzar los objetivos del Reglamento y la obligación correspondiente, y están proporcionadas en las circunstancias específicas del guardián de acceso y el servicio de que se trate. La Comisión valorará también si las medidas previstas o aplicadas garantizan que no subsista ningún desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de los usuarios profesionales y que las medidas no confieren en sí mismas una ventaja para el guardián que sea desproporcionada en comparación

con el servicio prestado por el guardián a los usuarios profesionales con quienes tenga una relación contractual.

El acto de ejecución deberá ser adoptado en un plazo de seis meses, a partir de la incoación del procedimiento, siguiendo el procedimiento “consultivo” del Reglamento nº 182/2011. La normativa no prevé cuál es la consecuencia del incumplimiento del plazo.

Medidas anti-elusión: cuando los guardianes de acceso eludan²⁵ o intenten eludir sus obligaciones reglamentarias frente a los usuarios profesionales cocontratantes, la Comisión podrá incoar este procedimiento de investigación y adoptar un “acto de ejecución”, especificado las medidas que deberán adoptar los guardianes de acceso.

La Comisión puede imponer multas coercitivas diarias a los Guardianes de acceso para compelerlos a cumplir las medidas recogidas en una “decisión sobre cumplimiento” del art. 18.1 del Reglamento.

Sin embargo, en los procedimientos iniciados con vistas a adoptar una decisión sobre cumplimiento, no hay habilitación para la adopción de medidas cautelares contra el Guardián de acceso. Según se deriva del art. 24 del Reglamento 2022/1925 que solo las habilita en procedimientos iniciados con vistas a una “decisión por incumplimiento”.

Por último, adoptada la “decisión sobre cumplimiento”, la Comisión podrá decidir volver a incoar el procedimiento: a) si ha habido un cambio significativo en los hechos fundadores de la decisión, o b) si la decisión se ha basado en información incompleta, incorrecta o engañosa, o c) si las medidas especificadas en la decisión no son eficaces.

El Reglamento deja abierta la puerta a que las “medidas de cumplimiento” del art. 8.2 sean compatibilizadas por la Comisión con la decisión por incumplimiento (art. 29) e incluso imposición de multas sancionadoras (art. 30) y multas coercitivas (art. 31). Así se desprende del apartado 8 del art. 13 (“El apartado 6 del presente art. se entenderá sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Comisión en virtud de los arts. 29, 30 y 31”).

XI. MATERIA DE COMPETENCIA.

Las competencias ejecutivas de la Comisión sobre el cumplimiento de sus obligaciones por los Guardianes de acceso no enervan las competencias ejecutivas

25 Medidas anti-elusión del art. 13 del Reglamento 2022/1925.

de los Estados de la Unión en materia de competencia mercantil en relación con los Guardianes de acceso.

“El presente Reglamento se entiende sin perjuicio de la aplicación de los arts. 101 y 102 del TFUE (RCL 2009, 2300). También se entiende sin perjuicio de la aplicación de: a) normas nacionales de competencia que prohíban los acuerdos contrarios a la competencia, las decisiones de asociaciones de empresas, las prácticas concertadas y los abusos de posición dominante; b) normas nacionales de competencia que prohíban otras formas de conducta unilateral en la medida en que se apliquen a empresas que no sean guardianes de acceso o equivalgan a imponer obligaciones adicionales a los guardianes de acceso, y c) el Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo (LCEur 2004, 278, 3595) y de normas nacionales relativas al control de las concentraciones”²⁶.

Mecanismo de información: cuando la Administración nacional en materia de competencia tenga la intención de iniciar una investigación sobre un guardián, con base en la legislación nacional, debe informar por escrito a la Comisión de su primera medida formal de investigación, antes o inmediatamente después del inicio de la medida. Esta información podrá ponerse también a disposición de las Administraciones nacionales de los demás Estados.

Cuando la Administración nacional en materia de competencia tenga intención de imponer obligaciones a los guardianes de acceso sobre la base de la legislación nacional, debe comunicar a la Comisión, en un plazo no superior a treinta días antes de su adopción, el proyecto de medidas, indicando los motivos o razones de la medida.

En el caso de las medidas cautelares, la Administración nacional en materia de competencia mercantil que se propone adoptarlas debe comunicar a la Comisión el proyecto de medidas lo antes posible, y a más tardar inmediatamente después de su adopción. Esta información podrá ponerse también a disposición de las Administraciones nacionales de los demás Estados.

Los mecanismos de información previstos en el Reglamento no se aplicarán a las decisiones relativas a las normas nacionales sobre concentraciones²⁷. Se preserva así la competencia material del Estado en relación con el control de

26 Puede verse CANEDO ARRILLAGA, M.P.: “El nuevo procedimiento comunitario de defensa de la libre competencia y su incidencia en el sistema español”, *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 31, 2004, págs. 41-80 y GIRONA DOMINGO, R.M.: “El nuevo Reglamento 2022/720 de exenciones por categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas”, *La Ley mercantil*, núm. 97, 2022.

27 Puede verse IZA MORENO, A.-CANTOS BAQUEDANO, F.-FRANCO DONGORA, D.: “Legislación de control de concentraciones y OPAs: reflexiones a favor de una nueva reforma”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, núm. 221, 2002, págs. 94-101.

concentraciones de dimensión nacional y la especialidad de la normativa sobre concentraciones en el campo general de la competencia entre empresas.

Destino: la información intercambiada, en el contexto de las actuaciones de investigación, y en el espíritu del principio de cooperación leal, solo se podrá comunicar recíprocamente y utilizar a efectos de coordinar la ejecución de las obligaciones de los Guardianes en el Reglamento 2022/1925 y las normas sobre competencia mercantil, en cuanto resulten de suyo también aplicables a los Guardianes de acceso.

XII. CONTROL JURISDICCIONAL.

Desde el punto de vista de la impugnación²⁸, ante los “actos de ejecución” de la Comisión la mirada se dirige hacia los recursos de anulación²⁹, a presentar por Guardianes de acceso, ante el *Tribunal General* y ulterior recurso de casación ante el Tribunal de la Unión³⁰. Pero también podremos encontrar actuaciones puntuales del juez nacional, relativas al control del incumplimiento de sus obligaciones por los Guardianes de acceso.

Alegaciones: la Comisión podrá dirigir de oficio observaciones o alegaciones escritas a los órganos jurisdiccionales nacionales, cuando la aplicación coherente del Reglamento así lo exija. Podrán presentar también observaciones verbales, con la autorización del correspondiente órgano jurisdiccional. Al objeto de elaborar sus observaciones, la Comisión podrá solicitar al órgano jurisdiccional nacional que le transmita o le garantice la transmisión de toda la documentación necesaria para valorar el asunto.

Dictamen o informe: en los procedimientos para la aplicación del Reglamento 2022/1925, los órganos jurisdiccionales nacionales podrán pedir a la Comisión que les remita la información que obre en su poder y también podrán pedirle que emita un dictamen sobre cuestiones relativas a la aplicación del Reglamento a Guardianes de acceso a mercados electrónicos.

28 Desde sus orígenes, el Derecho de la Unión ha jugado con dos sistemas o modelos de tutela jurisdiccional. El de tutela *periférica* (juez nacional) con cooperación vigilada (cuestión prejudicial) para las vulneraciones procedentes de los Estados, donde el poder judicial central no tiene jurisdicción originaria, ni potestad jerárquica de enmienda sobre los poderes judiciales periféricos y un modelo de tutela *originaria* y jerarquizada (Tribunal de la Unión) para el ámbito en el que las vulneraciones de los particulares son el centro de la cuestión (recurso de anulación) como ejemplifica el campo de la defensa de la competencia (AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “ La autonomía del ordenamiento de la Unión y las “funciones esenciales” de su sistema jurisdiccional”, *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 32, 2013, p. 30).

29 La anulación de un acto pronunciada por el juez de la Unión produce efectos *ex tunc* y elimina, pues, del ordenamiento jurídico, el acto anulado, con carácter retroactivo (sentencias de primera instancia de 26 de abril de 1988, caso *Asteris* /Comisión, causa T- 97/86, apartado 30; de 13 de diciembre de 1995, caso *Exporteurs in Levende Varkens* /Comisión, causa T-481/93, apartado 46, de 10 de octubre de 2001, caso *Corus UK*/Comisión, causa T-171/99, apartado 50 y de 19 de enero de 2022, caso *Deutsche Telekom*/Comisión, causa T-610/19).

30 Puede verse *ΝΑΟΜΕ, C.: Appeals before the Court of Justice of the European Unión*, U. de Oxford, 2018.

Suspensión del proceso: los órganos judiciales nacionales deben evitar adoptar resoluciones que puedan entrar en conflicto con una decisión prevista por la Comisión en un procedimiento de investigación de un Guardián de acceso que ya se haya incoado. Su fundamento lo encontramos en el principio de ejecución uniforme y eficaz del Derecho de la Unión, a cargo de la Comisión (art. 291 de TFUE), de cuño jurisprudencial. A tal fin, corresponde a los órganos judiciales nacionales apreciar si procede suspender el curso de su proceso³¹.

Cuestión prejudicial: “sin perjuicio de la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales nacionales planteen una petición de decisión prejudicial en virtud del art. 267 del TFUE (RCL 2009, 2300).” De la norma se desprende que el juez nacional puede elevar cuestión prejudicial, ante el Tribunal de la Unión, sobre los guardianes de acceso, sin esperar a que la Comisión adopte su decisión, estando suspendido el curso del proceso judicial.

“Los órganos jurisdiccionales nacionales no adoptarán resoluciones que sean contrarias a una decisión adoptada por la Comisión en virtud del presente Reglamento”. Lo que supone que, en materia de competencia mercantil, en relación con Guardianes, las resoluciones del juez nacional deben tomar como antecedente de hecho las decisiones de la Comisión conexas con la decisión nacional en materia de competencia a adoptar. Premisa de esta conclusión es que las Administraciones nacionales en materia de competencia “no tomarán decisiones que sean contrarias a una decisión adoptada por la Comisión en virtud del presente Reglamento” (art. 1 apartado 7).

Por otra parte, la Comisión podrá adoptar actos normativos de ejecución, esto es, actos de alcance general, por los que se establezcan disposiciones pormenorizadas para la aplicación de los aspectos prácticos de la cooperación y la coordinación entre las Administraciones nacionales y la Comisión a que se refieren los arts. 37 y 38 del Reglamento. Antes de adoptar el acto de ejecución, la Comisión publicará un proyecto de acto e invitará a las partes interesadas a presentar sus observaciones en un plazo que no podrá ser inferior a un mes.

31 La solución que encontramos en la normativa sobre Guardianes de acceso es distinta a la dada en la normativa general sobre competencia entre empresas en dos escenarios. Primero: ante la incoación del procedimiento por la Comisión, subsiste el ejercicio de la competencia jurisdiccional nacional en curso, en caso de actuación de los órganos jurisdiccionales como tribunal de apelación, en relación con multas sancionadoras, multas coercitivas, medidas cautelares, compromisos vinculantes u ordenes de cesación, por actos contrarios a la libre competencia. Segundo: en los Estados que distinguen entre órgano administrativo instructor y órgano judicial resolutor, en los procedimientos de defensa de la competencia, la incoación del procedimiento por la Comisión solo surtirá efectos para el órgano administrativo instructor que deberá poner fin al procedimiento nacional retirando la demanda (art. 35 del Reglamento 1/2003, de normas sobre competencia entre empresas).

Este acto de ejecución se adoptará siguiendo no el procedimiento consultivo sino el -más exigente- procedimiento de “examen”³² del Reglamento 182/2011, sobre ejercicio de las competencias ejecutivas, con emisión de dictamen por el Comité consultivo de Mercados digitales. Si el Comité emite dictamen desfavorable, la Comisión debe presentar un nuevo proyecto o bien elevar el proyecto original a un Comité de apelación. Si en apelación se emitiera dictamen desfavorable la Comisión no podría adoptar el acto de ejecución.

Por último, desde otra perspectiva, Altzelai Uliondo subraya que, atendido el contenido y el efecto directo del Reglamento 2022/1925, esto supone que “usuarios profesionales” e incluso “usuarios finales” de Estados de la Unión, tendrán legitimación para interponer acciones privadas ante los tribunales nacionales contra los Guardianes de acceso, ante el incumplimiento de una obligación que les haya deparado un perjuicio³³.

XIII. MEJORA DE LAS OBLIGACIONES.

El profesor Madrid Parra enfatiza que en el núcleo de la regulación del Reglamento 2022/1925 están los “servicios intermediarios”, o servicios de intermediación, que son servicios prestados por los Guardianes a usuarios profesionales (y no a consumidores finales), sobre la base de una relación contractual entre el Guardián proveedor y el usuario profesional, quien, a su vez, ofrece bienes o servicios a los consumidores finales³⁴.

Pues bien, la Comisión podrá llevar a cabo una “investigación de mercado”³⁵ con el fin de examinar³⁶ si deben añadirse a la lista de servicios básicos de plataforma, uno o varios servicios del sector digital, o con el fin de detectar prácticas que limiten la disputabilidad de los servicios básicos de plataforma o que no sean equitativas y no se aborden de forma eficaz en el presente Reglamento. En su examen, la Comisión tendrá en cuenta las conclusiones correspondientes de los procedimientos relativos a la competencia mercantil, desarrollados en virtud de los arts. 101 y 102 del TFUE (RCL 2009, 2300) en relación con los mercados electrónicos, así como cualquier otra circunstancia relevante.

32 Para profundizar puede verse BLUMANN CL.: “Un nouveau départ pour la comitologie. Le règlement n° 182/2011 du 16 février”, *Cahiers de Droit européen* n° 1, 2011, pp. 23-52 y SILVA DE LAPUERTA, R.: “La Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 sobre Comitología”, *Noticias de la Unión europea*, núm. 179, 1999, pp. 43-50.

33 ALTZELAI ULIONDO, I.: “Hacia unos mercados disputables y equitativos más allá del Derecho de la competencia en la Unión europea”, *Revista de Derecho Comunitario europeo*, núm. 74, 2023, p. 162.

34 MADRID PARRA, A.: “Aproximación inicial a los Reglamentos Europeos sobre servicios y mercados digitales”, *La Ley Unión Europea*, núm. 110, 2023, p. 7.

35 En este escenario la “investigación de mercado” no se dirige a dictar un acto de alcance individual sino hacia el ejercicio de la función de iniciativa legislativa por la Comisión.

36 Art. 19 del Reglamento 2022/1925.

Cuando lleve a cabo una investigación de mercado, la Comisión podrá consultar a terceros, entre los que se incluyen usuarios profesionales y usuarios finales de servicios del sector digital objeto de investigaciones en curso y usuarios profesionales y usuarios finales sujetos a prácticas que estén siendo investigadas.

Plazo máximo para concluir: la Comisión publicará sus conclusiones en un informe en el plazo de dieciocho meses a partir de la fecha de apertura de la investigación de mercado.

El informe se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo y, en su caso, irá acompañado de: a) una propuesta legislativa de modificación del Reglamento para incluir servicios adicionales del sector digital en la lista de servicios básicos de plataforma, o para incluir nuevas obligaciones. La propuesta podrá también plantear la supresión de servicios presentes en la lista de servicios básicos de plataforma, o la supresión de obligaciones reglamentarias actuales.

b) o bien un proyecto de acto delegado que complete el Reglamento en cuanto a las obligaciones de abstención o dejar hacer de los arts. 5 y 6, o un proyecto de acto delegado que modifique elementos no esenciales o complete el Reglamento en lo que respecta a las obligaciones de interoperabilidad del art. 7, según se dispone en el art. 12.

El Reglamento de Guardianes de acceso, como acto delegante, otorga a la Comisión los poderes para adoptar *actos delegados*³⁷ en las condiciones establecidas.

Tiempo: los poderes para adoptar actos delegados se otorgan a la Comisión por un período de cinco años a partir del 1 de noviembre de 2022. La Comisión debe elaborar un informe a más tardar nueve meses antes de que finalice el período de cinco años. La delegación de poderes se prorrogará tácitamente por períodos de idéntica duración, excepto si el Parlamento o el Consejo se oponen a la prórroga a más tardar tres meses antes del final de cada período.

Revocación: la delegación de poderes podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La decisión surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el *D.O.U.E.* o, cuando sea el caso, en una fecha posterior indicada en ella. La revocación no afectará a la validez de los actos delegados de la Comisión que ya estén en vigor.

37 Puede verse ALONSO GARCÍA, E.: *Sistema Jurídico de la Unión europea*, 2ª ed., Madrid, 2010, pp. 78-92; GARZÓN CLARIANA, G.: "Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión europea", *Revista de Derecho Comunitario europeo*, núm. 37, 2010, pp.721-760; DE MIGUEL CANUTO, E.: "Delegación de poderes y competencias de ejecución de la Comisión europea" *Diario La Ley*, núm. 8835, 2016.

Efectos: tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado lo notificará al Parlamento y al Consejo. El acto adoptado entrará en vigor si, en un plazo de dos meses a partir de su notificación al Parlamento y al Consejo, ninguno formula objeciones o si, antes del vencimiento del plazo, ambos informan a la Comisión de que no las formularán. El plazo se puede prorrogar dos meses a iniciativa del Parlamento o del Consejo.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO GARCÍA, R.: *Sistema Jurídico de la Unión europea*, 2ª ed., Madrid, 2010.

ALTZELAI ULIONDO, I.: "Hacia unos mercados disputables y equitativos más allá del Derecho de la competencia en la Unión europea", *Revista de Derecho Comunitario europeo*, núm. 74, 2023.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M.: "La autonomía del ordenamiento de la Unión y las "funciones esenciales" de su sistema jurisdiccional", *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 32, 2013.

BACIGALUPO ZAPATER, E.: *Sanciones administrativas: (Derecho español y comunitario)*, Madrid, 1991.

BLUMAN, CL.: "Un nouveau départ pour la comitologie. Le règlement n° 182/2022 du 16 février", *Cahiers de Droit européen*, núm. 1, 2011.

CANEDO ARRILLAGA, M.P.: "El nuevo procedimiento comunitario de defensa de la libre competencia y su incidencia en el sistema español", *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 31, 2004.

CARNEVALI RODRIGUEZ, R.: *Derecho penal y Derecho sancionador de la Unión Europea* Granada, 2001.

DE MIGUEL CANUTO, E.: "Delegación de poderes y competencias de ejecución de la Comisión europea" *Diario La Ley*, núm. 8835, 2016.

GARZÓN CLARIANA, G.: "Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión europea", *Revista de Derecho Comunitario europeo*, núm. 37, 2010.

GIRONA DOMINGO, R.M.: "El nuevo Reglamento 2022/720 de exenciones por categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas", *La Ley mercantil*, núm. 97, 2022.

IZA MORENO, A.- CANTOS BAQUEDANO, F.-FRANCO DONGORA, D. : "Legislación de control de concentraciones y OPAs: reflexiones a favor de una nueva reforma", *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, núm. 221, 2002.

MADRID PARRA, A.: "Aproximación inicial a los Reglamentos Europeos sobre servicios y mercados digitales", *La Ley Unión Europea*, núm. 110, 2023.

MOLINA DEL POZO, C.F.: "Aplicación del Derecho comunitario y potestad sancionadora en el contexto de la Unión europea", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 25, 2011.

NAOME, C.: *Appeals before the Court of Justice of the European Unión*, U. de Oxford, 2018.

OLMEDO PERALTA, E.: "Redefiniendo el ámbito de aplicación de la Ley de Mercados Digitales: ¿a quién? ¿cómo? y ¿para qué?", *Nuevas tendencias en el Derecho de la competencia y de la propiedad industrial III / Anexo* (Plaza, Costas Comesaña, Fernández Carballo-Calero, Torres Pérez, Louredo Casado, dirs.), 2022.

OROZCO GONZÁLEZ, M.: "David vs. Goliat: las obligaciones de transparencia en el uso de datos por los "guardianes de acceso" en la Ley de Mercados Digitales", *Revista Aranzadi doctrinal*, núm. 5, 2023.

ORTEGA SÁNCHEZ, L.: "El nuevo Reglamento europeo de mercados digitales: regulación de las plataformas digitales en el nuevo entorno tecnológico", *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados: RSR*, núm. 10, 2022.

RUIZ ESPINOSA, J.: "Tratamiento de las conductas desarrolladas por plataformas digitales de gran tamaño", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 2022.

RUIZ PERIS, J.I.: "La nueva *digital market act*, una respuesta híbrida de la Unión Europea a los "gatekeepers" GAFA", *Revista Aranzadi de Derecho y nuevas tecnologías*, núm. 57, 2021.

SILVA DE LAPUERTA, R. "La Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 sobre Comitología", *Noticias de la Unión europea*, núm. 179, 1999.