

RESOLUCIÓN**Expediente S/0007/20 GOOGLE SERVICIO TÉCNICO NO OFICIAL
CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA****Presidenta**D^a. Cani Fernández Vicién**Consejeros**D^a. María Ortiz Aguilar
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat**Secretario del Consejo**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 13 de abril de 2021

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución ante la denuncia formulada por la empresa EUROZENER SOLUTIONS, S.L. por supuestas prácticas contrarias al artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

ÍNDICE:

I. ANTECEDENTES.....	2
II. LAS PARTES	3
1. Denunciante: EUROZENER SOLUTIONS, S.L. (EUROZENER)	3
2. Denunciada: GOOGLE LLC (GOOGLE)	3
III. MERCADO AFECTADO.....	3
1. Mercado de producto	3
2. Mercado geográfico	4
IV. OBJETO DE LA DENUNCIA.....	4
V. HECHOS.....	5
VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO	6
PRIMERO- Competencia para resolver, objeto de la resolución y propuesta de la DC	6
SEGUNDO- Valoración de la Sala de Competencia.....	7
A. Sobre la posición dominante de GOOGLE	7
B. La aplicación de políticas de contenidos de GOOGLE en servicios técnicos	7
HA RESUELTO.....	10

I. ANTECEDENTES

1. El 28 de julio de 2019 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) un escrito de la empresa EUROZENER SOLUTIONS, S.L. (**EUROZENER**) en el que formula una denuncia contra GOOGLE LLC. (**GOOGLE**) por considerar que ha llevado a cabo prácticas contrarias al artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**) (folios 10 a 22).
2. Los días 17 de julio y 17 de septiembre de 2019, la Dirección de Competencia (**DC**) requirió a EUROZENER y a GOOGLE información adicional en relación con los hechos denunciados (artículo 39.1 de la LDC)¹ (folios 23 a 35). EUROZENER respondió el 28 de julio y el 20 de septiembre de 2019 (folios 39 a 85) y GOOGLE, tras una ampliación de plazo, el 16 de octubre de 2019 (folios 104 a 129).

Entre el 21 de noviembre de 2019 y el 2 de marzo de 2020 EUROZENER aportó información adicional al expediente:

Tabla 1: Respuestas de EUROZENER

Fecha de aportación de la información adicional	Folios
21 de noviembre de 2019	133 a 136
29 de noviembre de 2019	140 a 144
9 de diciembre de 2019	148 a 156
23 de enero de 2020	160 a 167
2 de marzo de 2020	171 a 172

3. El 21 de mayo de 2020 la DC propuso la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones seguidas (artículo 49.3 de la LDC) (folios 175 a 186).
4. El 14 de octubre de 2020 la Sala de Competencia acordó la devolución de las actuaciones a la dirección de instrucción con el fin de proseguir las actuaciones de investigación (folio 187).
El 24 de noviembre de 2020 la DC requirió a GOOGLE información adicional en relación con los hechos denunciados (folios 188 a 190). La contestación se recibió el 17 de diciembre de 2020 (folios 207 a 218).
5. El 21 de enero de 2021 la DC propuso nuevamente la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones seguidas (artículo 49.3 de la LDC) (folios 221 a 233).
6. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 13 de abril de 2021.

¹ Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, Texto consolidado <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12946>.

II. LAS PARTES

1. Denunciante: EUROZENER SOLUTIONS, S.L. (EUROZENER)

7. EUROZENER es una PYME constituida en 2007 cuyo objeto social es la prestación de servicios y reparaciones informáticos, la venta y la comercialización de electrodomésticos y productos informáticos y electrónicos, incluso a distancia. Tiene su domicilio social en Barcelona. No es reparador oficial de ninguna compañía. Hasta mayo de 2019 se denominó COQUILLAT INFORMÁTICA S.L.

2. Denunciada: GOOGLE LLC (GOOGLE)

8. GOOGLE LLC. es una compañía subsidiaria de la multinacional estadounidense ALPHABET INC., cuya especialización son los productos y servicios relacionados con Internet, software, dispositivos electrónicos y otras tecnologías.
9. El principal producto de GOOGLE es el motor de búsqueda de contenido en Internet, del mismo nombre, aunque ofrece también otros productos y servicios como GOOGLE ADS.
- GOOGLE ADS es el servicio y programa de publicidad *online* de GOOGLE. Por medio de esta aplicación los clientes pueden crear anuncios *online* para llegar a los usuarios y dirigir tráfico hacia sus páginas web.

III. MERCADO AFECTADO

La práctica denunciada tiene lugar en el mercado nacional de publicidad *online* vinculada a búsquedas de usuarios.

1. Mercado de producto

10. Diversos precedentes de la Unión Europea diferencian entre la publicidad *online* o a través de Internet y *offline* o a través de medios tradicionales como la televisión o la radio². Se considera que la publicidad *online* es capaz de llegar a un público más definido de una manera más eficaz que la publicidad *offline*.
- Esta publicidad se clasifica considerando cuál es el criterio empleado para determinar cuándo un anuncio aparece en la pantalla del usuario. Atendiendo a este criterio existen anuncios vinculados a las búsquedas, no vinculados y clasificados.
11. Los anuncios **vinculados** a una búsqueda se publican junto a los resultados obtenidos por el usuario en un cuadro adjunto. Los productos se seleccionan, fundamentalmente, sobre la base de las palabras clave de búsqueda elegidas por el usuario. GOOGLE presta este servicio bajo el nombre comercial GOOGLE ADS.

² Vid. Decisiones de la Comisión Europea en los casos [M.4731](#) GOOGLE/DOUBLECLICK, [M.5727](#) MICROSOFT/YAHOO! SEARCH BUSINESS y [M.6967](#) BNP PARIBAS FORTIS/ BELGACOM/ BELGIAN MOBILE WALLET.

Los anuncios **no vinculados** a búsqueda pueden aparecer en cualquier página web y pueden ser contextuales (que se seleccionan de acuerdo con el contenido de la página web en la que aparecen) o no contextuales (aleatorios).

Los anuncios **clasificados** se agrupan en páginas web específicas bajo encabezados que clasifican los productos o servicios que se ofrecen.

12. De conformidad con los precedentes europeos mencionados y los nacionales, el presente expediente se enmarca en el mercado de publicidad *online* vinculada a búsqueda, si bien a los efectos del presente expediente no resulta necesario pronunciarse sobre la delimitación de los mercados de productos afectados por las conductas denunciadas, en la medida en que no afecta a las conclusiones del análisis³.

2. Mercado geográfico

13. En línea con los precedentes europeos citados el ámbito de la conducta se considera nacional ya que se tienen en cuenta las garantías, gustos y lengua en los que se realizan las búsquedas analizadas.

En este caso no resulta sin embargo necesario pronunciarse sobre la delimitación exacta del mercado afectado por las conductas denunciadas en la medida en que no afecta a las conclusiones del análisis.

IV. OBJETO DE LA DENUNCIA

14. El denunciante señala que durante 15 años ha utilizado los servicios de GOOGLE ADS para insertar anuncios de Servicios de Asistencia Técnica (SAT) y que tales anuncios comienzan a ser rechazados por Google en 2019, lo que el denunciante considera un abuso de posición de dominio por parte de Google.

El denunciante declara que los denominados “*anuncios dinámicos*” permiten realizar anuncios de servicios no oficiales, lo que también considera abusivo.

EUROZENER considera que GOOGLE aplica sus políticas de manera discriminatoria dado que, según señala, hay servicios no oficiales que se publicitan. Además denuncia que GOOGLE ADS aplica por defecto en las búsquedas el concepto de “concordancia amplia” en las palabras clave al configurar un anuncio lo que considera ineficiente manifestando que perjudica al anunciante en favor de GOOGLE⁴.

³ Resoluciones de la CNC de 10 de septiembre de 2012 en el Expte. [S/0431/12](#) GOOGLE ADWORDS y de 1 de diciembre de 2011 en el Expte [S/0346/11](#) GOOGLE.

⁴ Los tipos de concordancia con palabras clave permiten controlar qué búsquedas en GOOGLE pueden activar los anuncios. La concordancia amplia se asigna de forma predeterminada por el servicio GOOGLE ADS a todas las palabras clave establecidas por el anunciante, si no especifica ningún tipo de concordancia (exacta, de frase o negativa).

V. HECHOS

15. De la información obrante en el expediente y en particular de las respuestas a los requerimientos realizados por la DC se desprende lo siguiente:

- EUROZENER ha estado utilizando durante 15 años los servicios de GOOGLE ADS para insertar anuncios relacionados con Servicios de Asistencia Técnica (SAT) sin que conste queja por sus servicios.
- A partir del día 14 de mayo de 2019 empezó a recibir rechazos por parte de GOOGLE de anuncios de los servicios que ofrece su empresa. Declara más de 70 rechazos. Tales anuncios llevaban años publicados y produciendo clics de potenciales clientes.
- Google notificó telefónicamente al denunciante su cambio de política y detalló al denunciante en su cuenta el motivo del rechazo a su publicidad.
- GOOGLE anunció en agosto de 2018 -a través de su blog y de su Centro de políticas publicitarias- la exclusión a nivel mundial del servicio de GOOGLE ADS de los servicios relacionados con la reparación de ordenadores, pantallas y teléfonos móviles **no autorizados como servicio oficial**⁵.

La política entró en vigor en noviembre de 2018 para los anuncios en inglés y en abril de 2019 para anuncios en otros idiomas.

Las políticas de Google deben ser **aceptadas** por el usuario en el momento de creación de GOOGLE ADS y se mantiene un registro de las modificaciones de la política.

- El servicio GOOGLE ADS ofrece a los anunciantes una gama de tipos de concordancia con palabras clave que permiten controlar qué búsquedas en GOOGLE pueden activar sus anuncios. La denominada concordancia amplia en las palabras clave se ofrece por defecto a los usuarios. Estos pueden modificar su opción en cualquier momento sin que ello suponga ningún sobrecoste.
- La política de “*anuncios dinámicos*” de Google (que utilizan como criterio de selección el contenido de la web en vez de las palabras clave) se realiza en los mismos términos que la del otro tipo de publicidad⁶.

⁵ La entrada en el blog señalaba “*Restricting ads in third-party tech support services* [Restricción de anuncios en los servicios de asistencia técnica de terceros]” disponible en el siguiente enlace. El Centro de políticas publicitarias de Google lo incluyó en inglés y español.

⁶ Fuente: https://support.google.com/google-ads/answer/2471185?hl=es&ref_topic=3119126.

- GOOGLE afirma que recibió en 2018 cientos de quejas de usuarios sobre diversos tipos de abusos en relación con la asistencia técnica para servicios *online* y productos tecnológicos de consumo⁷.
- GOOGLE no compete en el mercado de los servicios que se publicitan.
- Algunos servicios no oficiales de reparación estaban, en el momento de la denuncia, siendo publicados en *Google Ads*.

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO- Competencia para resolver, objeto de la resolución y propuesta de la DC

16. Corresponde a la Sala de competencia del Consejo de la CNMC resolver los procedimientos sancionadores en aplicación de la LDC en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia⁸.
17. La Sala de Competencia debe valorar en la presente resolución si existen indicios de infracción de los artículos 2 de la LDC y 102 del TFUE o si, como manifiesta la DC en su propuesta, concurren los requisitos para el archivo del expediente por ausencia de indicios de infracción. (artículo 49.3 de la LDC)⁹.

⁷ Las quejas de los usuarios han estado relacionadas, entre otras, con la suplantación de identidad de los fabricantes de equipos originales (OEM, *Original Equipment Manufacturer*), falsas solicitudes de autorización por parte de OEMs, el soporte remoto no autorizado (una vez concedido el acceso al ordenador), el uso de diagnósticos informáticos falsos para incitar a los usuarios a utilizar sus servicios, la inscripción de usuarios en suscripciones de soporte recurrentes o la imposición de tarifas adicionales. Algunas de las investigaciones mencionadas por GOOGLE son: FTC Press Release “*FTC to Provide Refunds to Victims of Tech Support Scam* [FTC reembolsará el dinero a las víctimas de un fraude en la asistencia técnica]”, de 30 de enero de 2018, disponible en el siguiente [enlace](#); FTC Press Release “*FTC and Federal, State and International Partners Announce Major Crackdown on Tech Support Scams* [FTC y sus socios federales e internacionales anuncian mano dura con los fraudes en la asistencia técnica]”, de 12 de mayo de 2017, disponible en el siguiente [enlace](#); FTC Press Release “*FTC and Florida Charge Tech Support Operation with Tricking Consumers Into Paying Millions for Bogus Services* [FTC y Florida acusan a las operaciones de servicio técnico de engañar a los consumidores por el pago de servicios falsos]”, de 8 julio de 2016,

⁸ De acuerdo con los artículos 5.1.c) y 20.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC) y el artículo 14.1.a) del Estatuto 1.

⁹ El artículo 27.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, estipula que: “1. Con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [actual CNMC] pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación [actual Dirección de Competencia] le dará traslado de la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo”.

SEGUNDO- Valoración de la Sala de Competencia

18. El artículo 2 de la LDC y el 102 TFUE prohíben la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o parte del mercado.

A. Sobre la posición dominante de GOOGLE

19. En un análisis preliminar e indiciario, resulta razonable suponer que GOOGLE presenta una posición dominante en el mercado español de publicidad *online* ligada a búsquedas de internet, pues posee una cuota de mercado superior al 90% en las búsquedas en internet¹⁰.

No obstante, esta Sala no considera necesario profundizar ni pronunciarse en el análisis preliminar a los efectos del presente expediente en la medida en que, como se detalla a continuación, no se observan indicios de abuso de esa posible posición de dominio en las prácticas denunciadas.

B. La aplicación de políticas de contenidos de GOOGLE en servicios técnicos

20. Disponer de una posición de dominio genera una especial responsabilidad para evitar incurrir en prácticas abusivas. Ello no implica, sin embargo, que la autonomía comercial del operador dominante desaparezca totalmente en todo caso y por tanto debe analizarse en el supuesto concreto.
21. Google ha tomado la decisión de restringir la publicidad de “*asistencia técnica por parte de terceros para servicios online y productos tecnológicos de consumo*” en los casos de servicios no oficiales¹¹.

Se ha acreditado también la existencia de anuncios fraudulentos relativos a la prestación de servicios de asistencia técnica para este tipo de productos por parte de terceros.

Puede resultar razonable que un operador dominante establezca unos **criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios** para excluir de sus servicios determinadas categorías de publicidad.

En el caso que nos ocupa, GOOGLE justifica su decisión en la búsqueda de una minimización de los daños a su marca comercial y en la protección a los usuarios frente a posibles abusos que puedan producirse en supuestos de fraude.

¹⁰ Vid, entre otros, <https://gs.statcounter.com>.

¹¹ Las políticas de GOOGLE ADS pueden encontrarse en español en el siguiente enlace <https://support.google.com/adspolicy/answer/6368711?hl=es>.

Los criterios que emplea en su decisión pueden considerarse objetivos, transparentes y no discriminatorios¹².

Son **objetivos** en tanto afectan a todos los servicios no oficiales, categoría que ha generado un número elevado de reclamaciones por conductas fraudulentas.

La redacción y difusión de la política de GOOGLE en este caso es suficientemente clara, conteniendo incluso una lista no exhaustiva de ejemplos para una mayor comprensión.

Su aplicación no es inestable ya que no se observa un cambio sustancial en el contenido de las reglas desde su anuncio inicial hasta la actualidad.

La política es **transparente** y se dio a conocer con tiempo a los anunciantes en general y, específicamente, al denunciante.

22. Debe analizarse si puede considerarse que existe **discriminación** en la conducta de Google en la medida en que se plantea que no todos los anuncios referidos a servicios no oficiales son prohibidos.

Al respecto GOOGLE señala que aplica su política de prohibición de publicidad tan pronto detecta la existencia de un anuncio afectado por la misma.

GOOGLE manifiesta estar trabajando en el desarrollo de un programa de verificación destinado a garantizar que solo los proveedores legítimos de servicios de asistencia técnica puedan servirse de GOOGLE ADS para llegar a los consumidores.

En tanto no se desarrolla pone a disposición de los usuarios una herramienta para reportar las posibles infracciones y adopta medidas inmediatas ante incumplimientos.

Una posición conservadora por parte de GOOGLE a fin de proteger a los usuarios de su servicio de búsqueda puede considerarse aceptable y no permite concluir que exista un trato desigual deliberado.

También debe analizarse si puede considerarse que existe discriminación por el hecho de que la política de denegación de publicidad de servicios técnicos de asistencia por terceros se aplique únicamente a las empresas que ofrecen servicios al consumidor. La razón que alega Google para esta decisión es que los consumidores constituyen el segmento que más denuncias y quejas de usuarios

¹² El denunciante alega un precedente de la Autoridad Francesa de Competencia (Decisión nº 19-D-26) que sanciona a GOOGLE por las cláusulas referidas a los contratos de publicidad. Sin embargo, el supuesto no cuestiona la potestad de GOOGLE para adoptar cláusulas contractuales sino la redacción de las mismas que considera ambigua, compleja y difícil de entender. Además, considera que su aplicación es inestable y variable y no se realiza notificación sistemática de los cambios realizados. Ninguno de tales elementos se verifica en el supuesto analizado.

sobre abusos han reportado y es un colectivo de destinatarios más vulnerable que el de las empresas.

En tanto que la medida se adopta basada en razones objetivas, tampoco puede considerarse que exista discriminación

23. Debe analizarse igualmente si, como plantea el denunciante, podría derivarse un abuso del hecho de que la política analizada no sea aplicable en los **anuncios dinámicos** ya que, de ser así, la misma no sería apta para alcanzar los objetivos de protección del consumidor declarados.

Sin embargo se deriva de la información que obra en el expediente que la política de Google afecta a los anuncios dinámicos en los mismos términos que al resto por lo que no puede considerarse que exista discriminación ni abuso¹³.

24. Debe considerarse que el hecho de que GOOGLE ADS niegue la publicación de un anuncio no le supone ningún **beneficio económico**. El método de pago empleado es el CPC (Coste Por Clic) por lo que permitir tan solo publicidad de servicios de asistencia técnica oficial no le genera ninguna ventaja aparente.

Además, la publicidad *online* en GOOGLE, a pesar de su relevancia, no puede considerarse la **única vía publicitaria** para la comercialización de los servicios de reparación no oficiales. La nueva política de Googleno impide la detección por parte de usuarios de estos servicios por medio del buscador de GOOGLE u otros buscadores (empleando el nombre de la empresa, el nombre comercial o referencias al servicio técnico no oficial buscado).

25. El hecho de que la “*concordancia amplia*” en los términos de búsqueda sea la opción por defecto en el servicio que GOOGLE ADS ofrece a los anunciantes también se considera objeto de abuso por parte del denunciante.

GOOGLE ofrece sin embargo una gama de tipos de concordancia con palabras clave que permiten controlar qué búsquedas en GOOGLE pueden activar los anuncios.

Con independencia de que GOOGLE establezca por defecto la concordancia como sistema para los anunciantes, no les impide establecer otros criterios. Además, la opción del cliente puede ser modificada en cualquier momento sin que ello suponga ningún sobrecoste. Asimismo, la facturación por anuncio es la misma independientemente del tipo de concordancia seleccionado.

El análisis de la información sobre esta cuestión no permite deducir que el establecimiento de la concordancia amplia como opción por defecto pueda tener efectos sobre la competencia en el mercado.

¹³ Fuente: https://support.google.com/google-ads/answer/2471185?hl=es&ref_topic=3119126.

26. En **conclusión**, esta Sala no aprecia indicios suficientes en los hechos denunciados de que la aplicación de la política de contenidos de GOOGLE en relación con el servicio técnico no oficial pudiese constituir una infracción del artículo 2 de la LDC o del artículo 102 del TFUE.

En su virtud, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia

HA RESUELTO

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y acordar el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por EUROZENER SOLUTIONS S.L. contra GOOGLE LLC al considerar que en este expediente no hay indicios de infracción del artículo 2 de la LDC y artículo 102 del TFUE.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.