

Una contribución justa para la sostenibilidad de las redes

Una condición necesaria para cumplir los objetivos de la Década Digital de Europa



Políticas Públicas Digitales, Regulación y Competencia - Posicionamiento

2023

Contenido

01 ¿Por qué aboga ahora el sector de telecomunicaciones por una contribución justa?

02 ¿Cuál es la propuesta del sector de telecomunicaciones europeo?

03 Neutralidad de la red y contribución justa: una pareja bien avenida

04 La contribución justa: un debate no sólo europeo

Resumen Ejecutivo

La Década Digital brinda a Europa una oportunidad importante para ganar liderazgo digital

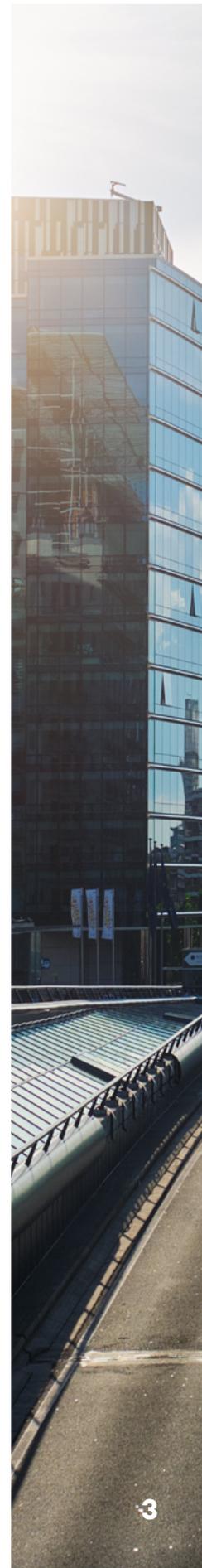
En 2021, la Comisión Europea presentó la Década Digital de Europa 2030, una visión para una sociedad digital, sostenible y centrada en el ser humano para empoderar a ciudadanos y empresas. El sector de las telecomunicaciones está preparado para ofrecer las infraestructuras digitales que Europa necesita. En consonancia con los responsables políticos, el sector comparte el compromiso y está dispuesto a liberar todo su potencial para maximizar su contribución a la consecución de los objetivos de la Década Digital. Para ello, el sector necesita políticas que creen el entorno adecuado para la sostenibilidad de la inversión en redes, políticas que fomenten un ecosistema digital más equilibrado.

¿Por qué aboga ahora el sector de las telecomunicaciones de la UE por una contribución justa (fair share) para la sostenibilidad de la red?

Las telecomunicaciones europeas afrontan importantes inversiones para aumentar la capacidad de las redes nacionales de banda ancha y cumplir los objetivos digitales fijados por la Comisión Europea, que el sector respalda plenamente. Sin embargo, varios retos amenazan la capacidad de los operadores de telecomunicaciones para mantener el ritmo de inversión necesaria para hacer frente a la demanda de tráfico y cumplir estos objetivos: 1) la situación financiera del sector de las telecomunicaciones de la UE se ha ido debilitando a lo largo de la última década; 2) la elevada competitividad del mercado, debida a una regulación centrada en la reducción de precios, limita la capacidad de los operadores para recuperar unos costes cada vez mayores; 3) las asimetrías de poder de negociación en el ecosistema digital han crecido en los últimos años, limitando la capacidad de los operadores de facturar por los servicios prestados a los grandes originadores de tráfico.

La paradoja del sector de las telecomunicaciones en la UE en el mercado global de datos: una fuente de preocupación

Mientras que los ingresos de las telecomunicaciones disminuyen, el tráfico de Internet crece rápidamente, un 35% anualmente y más del 50% en el caso de los datos móviles. Sólo seis grandes plataformas digitales globales impulsan este crecimiento, generando más de la mitad del tráfico total de Internet. Esto se traduce en unos costes



más elevados para los operadores de redes en la UE que no pueden recuperarse, ya que los ingresos permanecen invariables. La disociación entre tráfico e ingresos refleja la dificultad del sector para rentabilizar las nuevas inversiones necesarias para hacer frente a la creciente demanda. Como resultado, numerosos operadores europeos tienen ahora rendimientos de inversión por debajo de su coste de capital. En estas condiciones, el sector de las telecomunicaciones se enfrenta a retos cada vez mayores para mantener el ritmo de inversión y la sostenibilidad del ecosistema digital de la UE, que depende de él.

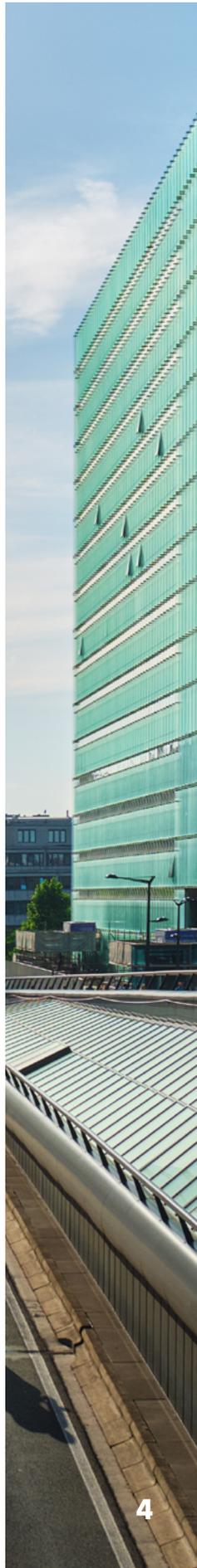
Una preocupación acrecentada por las enormes asimetrías en el poder de negociación en el ecosistema digital

En Internet, explotar ambos lados del mercado es una práctica habitual (por ejemplo, los desarrolladores de aplicaciones y los clientes finales; o los anunciantes y los clientes finales). Sin embargo, el sector de las telecomunicaciones opera hasta ahora sólo en mercados unilaterales, obteniendo pagos por el uso de las redes únicamente de los clientes finales y no de los grandes originadores de tráfico o proveedores de contenidos. En la actualidad, los únicos medios que disponen los operadores para recuperar sus inversiones en redes son los ingresos, decrecientes, procedentes de la conectividad de banda ancha y otros servicios a los clientes finales.

En cambio, las plataformas digitales generan ingresos tanto de los usuarios finales (por ejemplo, a través de las cuotas de suscripción) como de los proveedores de servicios (por ejemplo, a través de los ingresos por publicidad o las cuotas de uso de la plataforma). Otros agentes de la cadena de valor de Internet, en particular las empresas de telecomunicaciones, son cada vez más vulnerables a las decisiones unilaterales de las grandes plataformas digitales en la negociación de las condiciones contractuales. Los operadores de redes son hoy incapaces de acordar con grandes originadores de tráfico condiciones justas y razonables para el servicio de transporte de tráfico.

Es hora de una propuesta legislativa que aborde las asimetrías del poder de negociación en el ecosistema digital. De lo contrario, los objetivos de la Década Digital no se alcanzarán en 2030 ni después

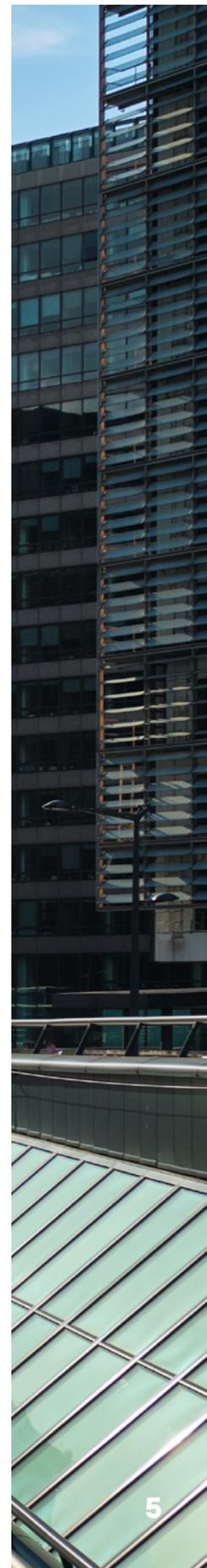
Los objetivos de esta regulación deberían ser remediar el poder de negociación asimétrico entre los grandes originadores de tráfico y los operadores de red, al igual que otras legislaciones como la Ley de Mercados Digitales que impone obligaciones a los *gatekeepers* identificados todo ello para promover la inversión y los beneficios para el usuario final. Debe garantizar que los grandes originadores de tráfico paguen un precio justo y razonable por los servicios que se les prestan, incentivándoles a entregar el tráfico de una manera más eficiente. La legislación debería garantizar que grandes originadores de tráfico, es decir, aquellos que superen un determinado umbral de tráfico, negocien condiciones justas por el servicio de transporte de tráfico prestado por los operadores de telecomunicacio-



nes. Y proponer un mecanismo de resolución de conflictos en caso de que no se alcancen acuerdos en términos comerciales, gestionado por una autoridad competente, cuya decisión sea vinculante para ambas partes. Para ello, la Comisión Europea debería adoptar una regulación y, si lo considera necesario, proporcionar más orientaciones para el proceso de resolución de conflictos. También debería desarrollarse un régimen sancionador para los casos de infracción.

Neutralidad de la red y la contribución justa: una pareja bien avenida

La propuesta de contribución justa cumple plenamente las obligaciones de neutralidad de la red. El objetivo de los operadores es reforzar la sostenibilidad de las inversiones en la red para hacer frente al aumento de la demanda de tráfico de los grandes originadores de tráfico. La contribución justa no implica en modo alguno una gestión diferenciada ni un trato desigual del tráfico de los grandes originadores de tráfico. Se ajusta plenamente a la normativa sobre Internet abierta y a los principios de neutralidad de la red.



01

¿Por qué aboga ahora el sector de telecomunicaciones por una contribución justa?

En 2021, la Comisión Europea presentó la Década Digital de Europa 2030, una visión de una sociedad digital, sostenible y centrada en el ser humano para empoderar a ciudadanos y empresas. En consonancia con los responsables políticos, el sector de las telecomunicaciones comparte el compromiso y está dispuesto a liberar todo su potencial

para maximizar su contribución a la consecución de los objetivos de la Década Digital. Para ello, el sector necesita políticas que creen el entorno adecuado para la sostenibilidad de la inversión en redes, políticas que fomenten un ecosistema digital más equilibrado.

La paradoja del sector de las telecomunicaciones en un mercado de datos

En este contexto, el 18 de julio de 2022, las asociaciones europeas y nacionales¹, que representan a las empresas que aportan conectividad digital ultrarrápida en todos los Estados miembros, hicieron pública una [declaración conjunta](#) en la que expresaban su firme compromiso con el cumplimiento de los objetivos de la Década Digital de Europa 2030, incluido el despliegue de "conectividad gigabit para todos y 5G en todas partes para 2030". Sin embargo, también subrayaron la necesidad de que esta responsabilidad "sea compartida colectivamente por todo el ecosistema digital".

Concretamente, pidieron que la política europea "ayude a garantizar que las grandes empresas tecnológicas contribuyan en su justa medida al crecimiento del ecosistema de Internet de la UE, especialmente en el contexto del continuo aumento del tráfico de datos". En consonancia con esta postura, en septiembre de 2022, los consejeros delegados de los principales operadores de telecomunicacio-

nes europeos [pidieron a las autoridades de la UE](#) "una iniciativa legislativa firme para abordar eficazmente la cuestión".

Estas declaraciones reflejan la creciente preocupación subyacente en el sector europeo de las telecomunicaciones sobre su capacidad para mantener el ritmo de inversión a largo plazo y, por tanto, la sostenibilidad del ecosistema digital europeo en las condiciones actuales.

El sector se enfrenta a una paradoja. Mientras que el tráfico de datos crece rápidamente (a una tasa compuesta de crecimiento anual, TCAC, de aproximadamente el 35% en 2011-2022 y por encima del 50% en el caso de los datos móviles), los ingresos de los operadores disminuyen (a una TCAC del -3%) (véase el gráfico 1). Esta tendencia disociada muestra la dificultad del sector de las telecomunicaciones para rentabilizar las nuevas inversiones necesarias para hacer frente a la creciente demanda, que es crítica, especialmente en Europa.

01

¿Por qué aboga ahora el sector de telecomunicaciones por una contribución justa?

02

La propuesta de Telefónica

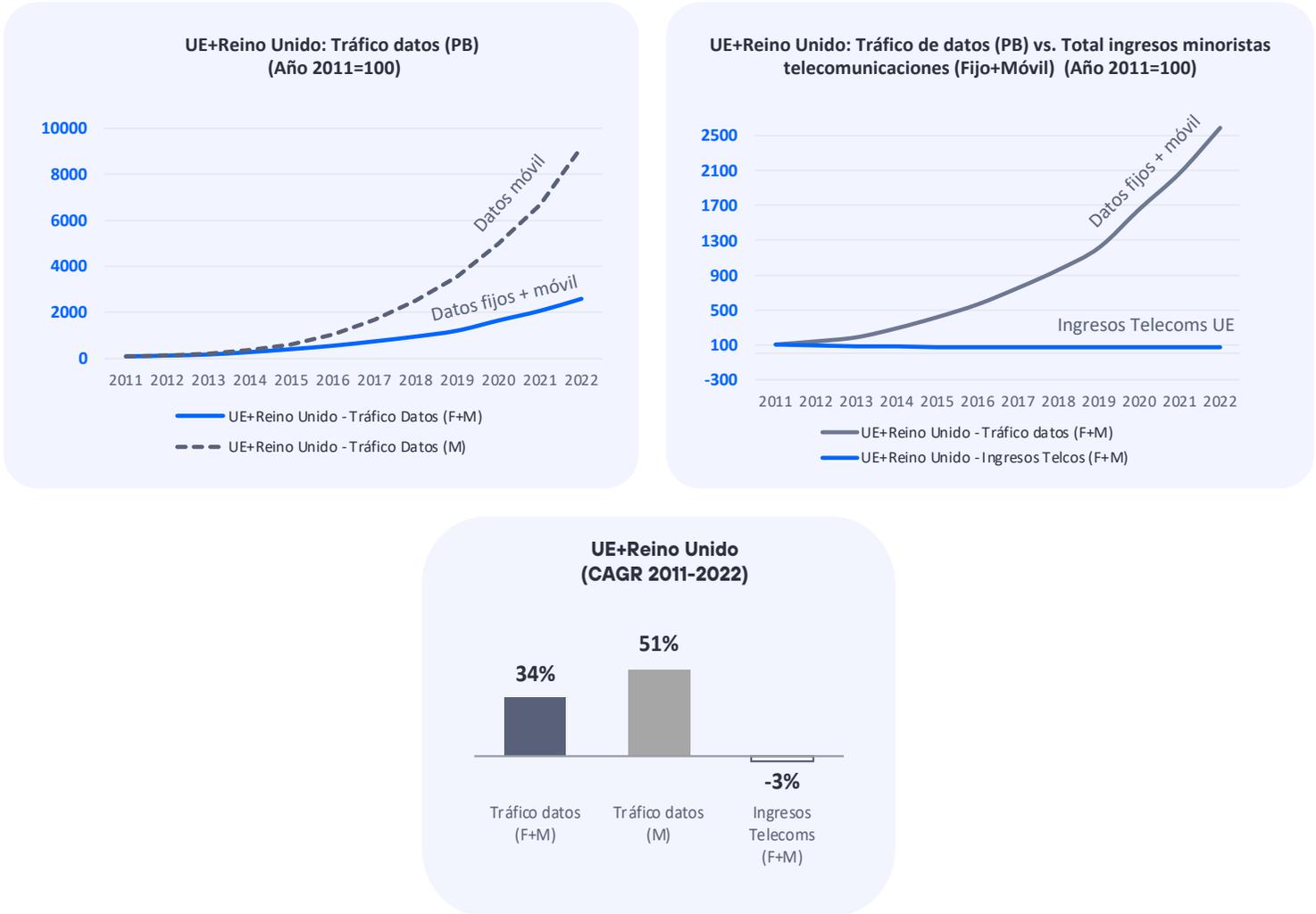
03

Neutralidad de la red y contribución justa: una pareja bien avenida

04

La contribución justa: un debate no sólo europeo

Figura 1: El desacople entre los ingresos y el crecimiento del tráfico presiona los márgenes: mientras el tráfico de Internet aumenta rápidamente, los ingresos de las Telcos europeas disminuye.



Fuente: Telefónica basado en Analysis Mason Datahub (Datos extraídos el 11 de octubre de 2022).

NOTA: ingresos fijos y móviles para Reino Unido y EU24 (excl. Chipre, Malta y Luxemburgo); tráfico de datos móviles para Reino Unido y los Estados miembros de EU24 (excl. Chipre, Malta y Luxemburgo); tráfico de datos fijos para: Austria; Finlandia; Francia; Alemania; Irlanda; Italia; España; Suecia; Reino Unido; Polonia; Rumania.

Esto es especialmente preocupante. Mientras que los servicios de telecomunicaciones tradicionales europeos han estado bajo presión deflacionista durante los últimos 10 años², el ecosistema digital se ha transformado en un mercado de datos. Éste se ha visto respaldado por los continuos esfuerzos de inversión de los operadores de telecomunicaciones para ampliar la capacidad y la cobertura de

las redes y garantizar la calidad del servicio. Y el ritmo de las inversiones es clave para seguir apoyando la nueva era digital. A modo de ejemplo, un uso modesto del metaverso podría impulsar adicionalmente el crecimiento interanual del tráfico de datos un 37% durante la próxima década, hasta multiplicar por 20 el uso actual de datos³.

Asimetrías de poder de negociación en el ecosistema digital

La buena noticia que supondría para cualquier mercado una previsión de crecimiento de esta magnitud, con las consiguientes mejoras de la red, se ve ensombrecida por el hecho de que sólo los operadores de telecomunicaciones están sopor-tando el coste de las inversiones necesarias, en un mercado cada vez más insostenible. Los operadores reciben ingresos de la conectividad de banda ancha y otros servicios al cliente final, es decir, de un solo lado del mercado.

Esta única fuente de ingresos está disminuyendo, mientras que el otro lado del mercado, los grandes originadores de tráfico o proveedores de contenidos, que se benefician de las redes, no contribuyen al servicio recibido.

Como resultado, muchos operadores europeos tienen ahora rendimientos de inversión por debajo de su coste de capital, lo que pone en peligro futuras inversiones. Y la elevada fragmentación en los Estados miembros europeos está debilitando aún más la capacidad de inversión de los operadores⁴.

En cambio, las plataformas digitales globales (over-the-top u OTT), basadas en modelos de negocio de datos y no responsables de la inversión en redes para hacer frente a la creciente demanda de tráfico, se benefician de operar en mercados de dos caras. Los OTT disfrutan de una doble fuente de ingresos: los usuarios (en forma de cuotas de suscripción, servicios premium, recopilación masiva de datos, etc); y los proveedores de servicios (por ejemplo, a través de los ingresos por publicidad o las tarifas por uso de la plataforma).

Además, aprovechan su poder en un lado del mercado (el de la oferta) para ampliar sus servicios a

mercados minoristas, adyacentes a los originales (por ejemplo, servicios gratuitos de comunicación digital). La nueva dinámica competitiva está estrechando aún más el campo de ingresos de las telecomunicaciones tradicionales en un terreno de juego sin obstáculos.

Este desequilibrio del mercado está dando lugar a preocupantes asimetrías relacionadas con los flujos de tráfico, el poder (de mercado y de negociación) y la creación de valor. Según [Axon](#)⁵, sólo un reducido número de grandes plataformas digitales, es decir, sólo seis, son responsables de más de la mitad (57%) del tráfico de datos que fluye por Internet, del cual el streaming de vídeo, las redes sociales y los juegos representan ya más del 70% del tráfico de Internet. Se trata de un creciente tráfico de datos de gran ancho de banda en el que se basa la generación de ingresos de los grandes originadores de tráfico. Una presión inversora que [Frontier](#)⁶ estima entre 36.000 y 40.000 millones de euros adicionales al año, entendidos como los costes totales de red en que incurren los operadores para entregar este tráfico fijo y móvil atribuible a estos OTT en Europa, del que los grandes originadores de tráfico de datos no soportan coste alguno.

Esta situación está respaldando las posiciones dominantes de los grandes originadores de tráfico y aumentando su poder de negociación, sin favorecer a los usuarios. Mientras, la Declaración Digital de la UE reclama marcos adecuados para que todos los agentes del mercado que se benefician de la transformación digital asuman sus responsabilidades sociales en beneficio de todos los europeos.

01

¿Por qué aboga ahora el sector de telecomunicaciones por una contribución justa?

02

La propuesta de Telefónica

03

Neutralidad de la red y contribución justa: una pareja bien avenida

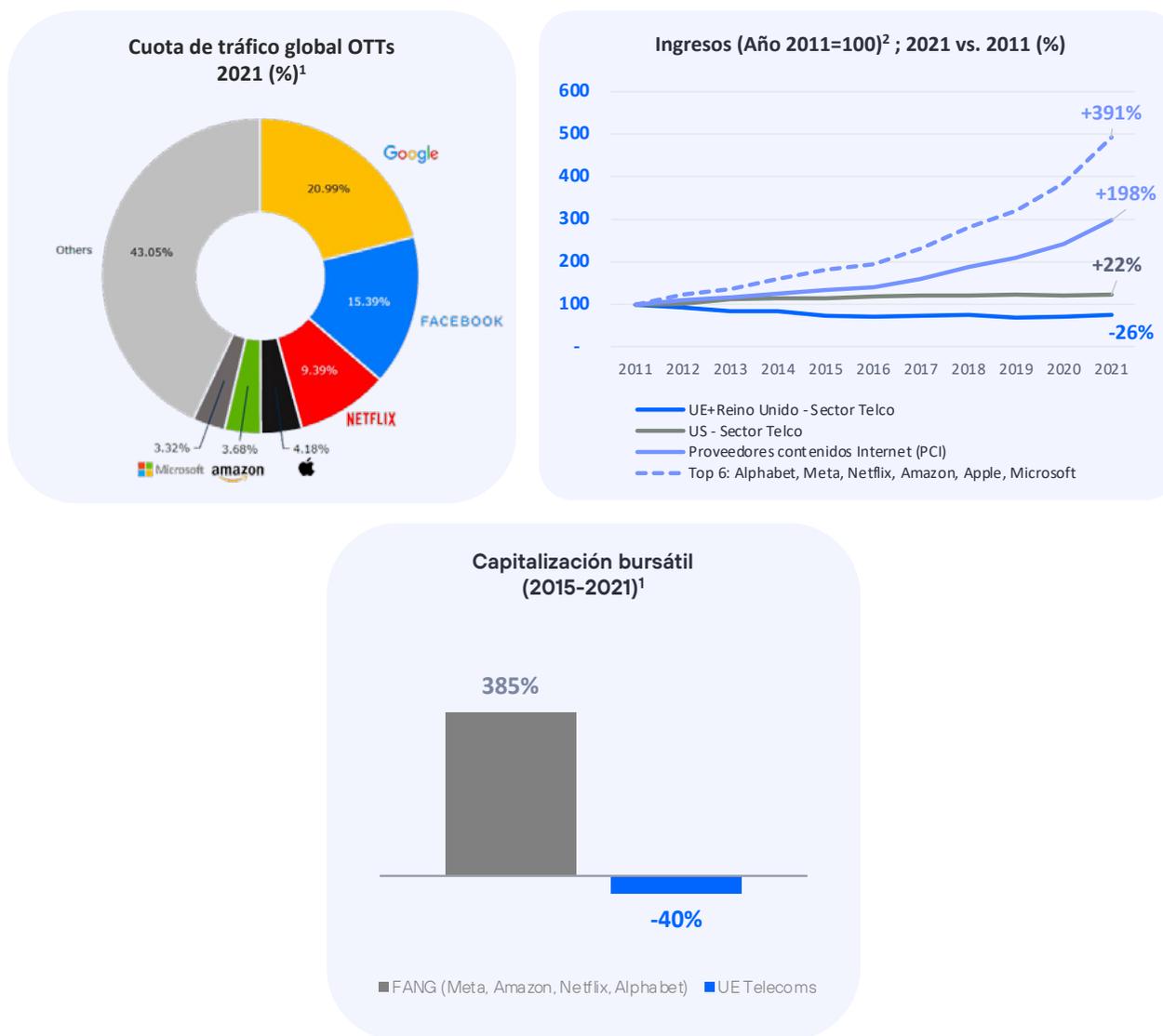
04

La contribución justa: un debate no sólo europeo

Esto está dando lugar a una distribución desequilibrada del valor creado por el ecosistema digital. Según [GSMA y Kearney](#)⁷, en 2020 los proveedores de servicios online representan casi el 60% de los ingresos totales creados por la cadena de valor de Internet, mientras que los operadores de tele-

comunicaciones sólo el 15%. Los grandes originadores de tráfico generan mayor valor, en contraste con el valor relativamente bajo recaudado por los operadores de telecomunicaciones (véase la figura 2).

Figura 2: La disminución de los ingresos en el sector europeo de las telecomunicaciones y el desequilibrio en la distribución del valor cuestionan la sostenibilidad de las inversiones en redes.



Fuente: 1) Telefónica basado en Axon, 2022; 2) Telefónica basado en Omdia, "Communications Provider Revenue and Capex Tracker - 1Q22". Publicado en agosto de 2022.

Al igual que la cadena de valor de internet, [la arquitectura de internet ha evolucionado](#)⁸, aumentando el poder de negociación de unas pocas empresas. A pesar del cambio, los modelos de interconexión de tráfico de internet que se establecieron entre proveedores de servicios de internet con patrones de tráfico equilibrados, siguen basándose en acuerdos realizados en los años 90, en una arquitectura jerárquica de Internet que se parece poco a la actual. La construcción de Internet se basó inicialmente en el intercambio simétrico de tráfico de datos entre iguales. Los proveedores de servicios de Internet del mismo nivel intercambiaban datos aplicando mecanismos de compensación. Y si no estaban al mismo nivel, las redes de nivel inferior pagaban a los proveedores de tránsito de nivel superior por el transporte de sus datos, en función de la cantidad de tráfico intercambiado.

Este ya no es el caso, ya que los nuevos contenidos de vídeo provocaron una mayor necesidad de capacidad y desencadenaron la introducción de las CDN (redes de distribución de contenidos), que aplanaron la topología de Internet. A continuación, las grandes plataformas crearon sus propias redes de tránsito internacional y servicios CDN, lo que agravó el aplanamiento de la interconexión de Internet, evitando el tránsito por la red e imponiendo

un *peering* gratuito que se beneficiaba de su desequilibrado poder de negociación.

Estas empresas se convirtieron en una nueva "categoría" no prevista inicialmente en el modelo de interconexión de Internet: dejaron de ser usuarios de Internet y se convirtieron en operadores especiales sin red de acceso ni red troncal nacional, pero con un poder de mercado sin restricciones, forzando el *peering* gratuito. Este último es un mecanismo de pago establecido para partes con requisitos de tráfico similares (es decir, flujos de tráfico simétricos) y costes de red similares, que favorece el transporte de tráfico de forma gratuita. Sin embargo, los grandes originadores de tráfico producen flujos de tráfico asimétricos y disfrutaban de una estructura de costes diferente, sin acceso ni redes troncales nacionales.

La evolución del ecosistema digital está respaldando las posiciones dominantes en el mercado de datos y las asimetrías en el poder de negociación. Los agentes de la cadena de valor de Internet, incluidas las telecomunicaciones, aumentan su vulnerabilidad ante posibles decisiones unilaterales en la negociación de las condiciones contractuales por parte de los grandes originadores de tráfico.

Necesidad de abordar las asimetrías del mercado para afrontar el reto de la inversión en la UE

En un momento en el que el objetivo de la Década Digital de Europa 2030 es que todos los hogares europeos estén cubiertos por una red Gigabit en 2030, con todas las zonas pobladas cubiertas por 5G y 10.000 nodos edge construidos y disponibles, las inversiones en infraestructura de conectividad se vuelven cruciales. Sin embargo, Europa parte con un déficit de inversión estimado en 300 000 millones de euros para actualizar la infraestructura fija a velocidades gigabit y un despliegue completo de 5G⁹.

Varios retos amenazan la capacidad de los operadores de telecomunicaciones de mantener el ritmo

de las inversiones para hacer frente a la demanda de tráfico y cumplir los objetivos: 1) la situación financiera del sector de las telecomunicaciones de la UE se ha ido debilitando a lo largo de la última década (véase el figura 3); 2) la elevada competitividad del mercado, debida a una regulación centrada en la reducción de precios, limita la capacidad de los operadores para recuperar unos costes cada vez mayores; 3) las asimetrías de poder de negociación en el ecosistema digital han crecido en los últimos años, limitando la capacidad de los operadores para cobrar por los servicios prestados a los grandes originadores de tráfico.

01

¿Por qué aboga ahora el sector de telecomunicaciones por una contribución justa?

02

La propuesta de Telefónica

03

Neutralidad de la red y contribución justa: una pareja bien avenida

04

La contribución justa: un debate no sólo europeo

Figura 3: La situación financiera del sector europeo de las telecomunicaciones, clave para afrontar el reto de la inversión, se está deteriorando.



Fuentes: 1) Telefónica basado en Omdia, "Communications Provider Revenue and Capex Tracker - 1Q22". Publicado en agosto de 2022.

2) ETNO, "The State of Digital Communications 2022". Febrero de 2022. <https://etno.eu/library/reports/104-state-of-digi-2022.html>

3) Principales empresas de telecomunicaciones de Francia, Reino Unido, Alemania, Bélgica, España, Italia, Países Bajos y Suecia. JP Morgan, 2020.

Para impulsar las inversiones en Europa y cumplir los objetivos de conectividad, es necesario corregir los desequilibrios del mercado. Como afirma GSMA¹⁰:

“Todos los segmentos del ecosistema de Internet deberían tener la oportunidad de obtener rendimientos justos en un mercado competitivo. Los líderes del sector, las partes interesadas y los responsables políticos deben entablar un diálogo cuando esto no sea así, para garantizar que la asimetría regulatoria, las distorsiones del mercado u otros factores no limiten esta capacidad, y que existan los incentivos adecuados para que la inversión en infraestructuras digitales respalde el crecimiento a largo plazo del ecosistema. En los distintos mercados pueden ser apropiados enfoques diferentes para abordar cualquier desequilibrio del mercado; sin embargo, el objetivo final es el mismo: ofrecer y mantener la conectividad digital -para todos- en las próximas décadas”.

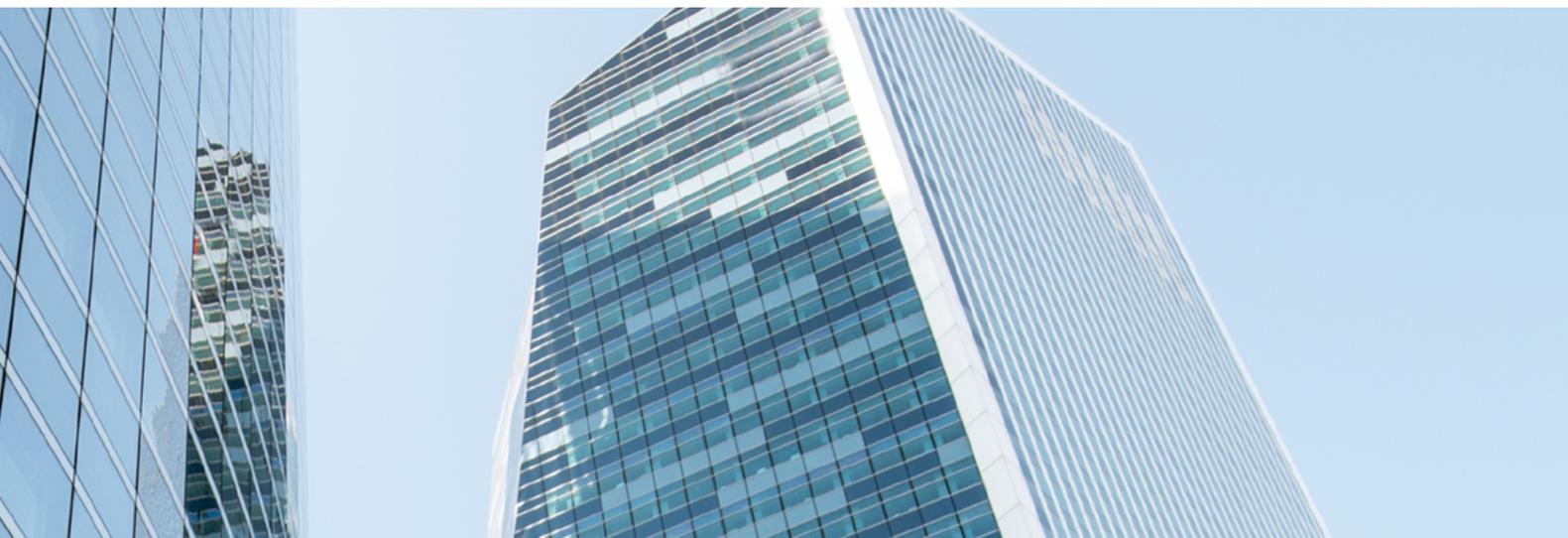
El Comisario de Mercado Interior, Thierry Breton, afirma que “solo una infraestructura de la UE resiliente -basada en un modelo empresarial sostenible- puede llevar a todos los europeos a la #DécadaDigital”¹¹. Los operadores de telecomunicaciones solo realizarán inversiones si reciben una rentabilidad justa y proporcionada.

Con el actual modelo de mercado de una cara, sin posibilidad de recuperar los costes desde el lado mayorista debido a las asimetrías en el poder de

negociación, la única forma de aumentar los ingresos exigiría mayores pagos por parte de los clientes finales. Sin embargo, la opción más justa sería que los agentes que se benefician de la mejora de la conectividad e incremento del tráfico contribuyeran a la sostenibilidad económica de los despliegues de red. Es decir, hacer responsables a los grandes originadores de tráfico de los costes inyectados en las redes de telecomunicaciones por su gran volumen de tráfico pagando por el servicio recibido de los operadores. Esto daría a los operadores acceso a nuevas fuentes de ingresos, al tiempo que fomentaría la responsabilidad colectiva.

De ahí que sea necesaria una solución regulatoria para reequilibrar la injusta asimetría del poder de negociación, garantizando que los grandes originadores de tráfico de datos paguen un precio justo y razonable por el servicio de transporte de tráfico recibido de los operadores de telecomunicaciones, de modo que los costes de tráfico no se desvinculen de los ingresos de los operadores de redes.

Una solución europea que iguale las condiciones de competencia también contribuiría a garantizar las inversiones necesarias en las redes, para asegurar que los objetivos de conectividad de la Brújula Digital 2030 de Europa se cumplan a tiempo y, como tal, reforzar la infraestructura de Europa como principal motor de su transición digital (y verde).



02

La propuesta de Telefónica

Telefónica comparte la visión y los objetivos de proporcionar las infraestructuras digitales que harán avanzar a Europa. Sin embargo, necesita políticas que promuevan un ecosistema digital equilibrado para garantizar la sostenibilidad de las inversiones en redes.

La relación de los operadores de redes con las grandes plataformas digitales muestra un desequilibrio en el poder de negociación. Y a pesar de esta realidad, hay indicios de que las autoridades

se han centrado más en la conducta de los operadores que en la de los proveedores de contenidos.

Como se indica más adelante, la propuesta de contribución justa se ajusta plenamente a las normas de neutralidad de la red y un operador individual no puede plantearse de forma creíble la posibilidad de no transportar los contenidos de una plataforma digital si no se acuerda un pago. En un mercado competitivo sería inviable en términos de reputación, cambio de clientes e ingresos.

Telefónica cree que el tiempo es crítico para una nueva propuesta legislativa

Los objetivos de esta regulación deben ser remediar el poder de negociación asimétrico entre los grandes originadores de tráfico y los operadores de red, promover la inversión y los beneficios para el usuario final, al igual que otras legislaciones como la Ley del Mercado Digital que imponen obligaciones *gatekeepers* identificados. El objetivo es garantizar que los grandes originadores de tráfico paguen un precio justo y razonable por los servicios que se les prestan e incentivarlos para que suministren el tráfico de forma más eficiente. De lo contrario, los objetivos de la Brújula Digital no se alcanzarán ni en 2030 ni después.

Esto es coherente con el llamamiento de la Declaración Digital de la UE :

"... marcos adecuados para que todos los agentes del mercado que se benefician de la transformación digital asuman sus responsabilidades sociales

y contribuyan de forma justa y proporcionada a los costes de los bienes, servicios e infraestructuras públicos, en beneficio de todos los europeos".

En concreto, es necesaria una legislación a nivel europeo que implemente el derecho de los proveedores de redes públicas de comunicaciones electrónicas a exigir a los grandes originadores de tráfico que negocien y concluyan acuerdos comerciales, incluido un precio justo y razonable, para la entrega de su tráfico a través de las redes de los operadores a los usuarios finales. Y los grandes originadores de tráfico de datos deberían tener la obligación de atender la solicitud de negociación. Ambas partes deben negociar de buena fe para llegar a un acuerdo mutuo.

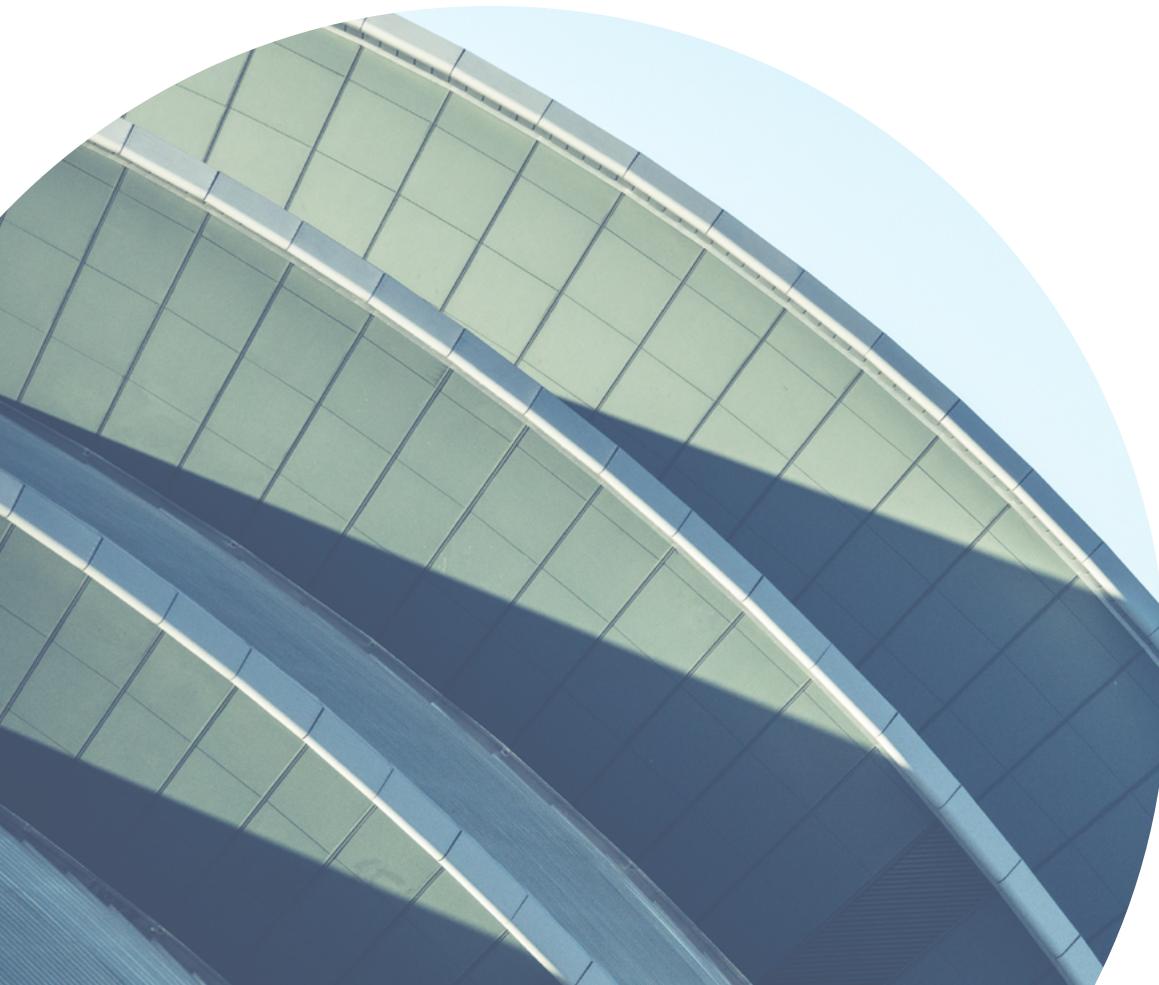
Sólo los grandes originadores de tráfico estarían sujetos a la obligación, es decir, una empresa que origine y entregue tráfico IP a usuarios finales y su-

perere un determinado umbral (por ejemplo, el 5% del ancho de banda del operador de red en una hora punta). Los intermediarios, como las redes comerciales de distribución de contenidos (CDN), los carriers internacionales, etc., no estarían sujetos a la obligación. Sin embargo, el tráfico transportado a través de dichos intermediarios debería tenerse en cuenta para el cálculo del umbral aplicable a los grandes originadores de tráfico.

En caso de que la solicitud de negociación no sea atendida o no se alcance un acuerdo en un plazo determinado a partir de la fecha de recepción de la

solicitud de negociación, cualquiera de las partes podrá invocar un proceso de resolución de litigios. El proceso de resolución de litigios deberá ser gestionado por una Autoridad Competente.

Esta autoridad debe resolver el litigio en el menor tiempo posible y su decisión es vinculante para ambas partes. Para ello, la Comisión Europea deberá adoptar un reglamento y, si lo considera necesario, ofrecer directrices para el proceso de resolución de litigios. También deberá desarrollarse un régimen de sanciones para los casos de infracción.



03

Neutralidad de la red y contribución justa: una pareja bien avenida

La propuesta de contribución justa se ajusta plenamente a las obligaciones de neutralidad de la red y no ofrece un trato desigual al tráfico de datos de los grandes proveedores de contenidos. Los operadores están comprometidos con una Internet verdaderamente abierta. Una Internet abierta de extremo a extremo que permita a todos los agentes de la cadena de valor ofrecer los mejores servicios a los usuarios, y en la que ningún agente ostente y explote su poder de negociación: neutralidad digital en la práctica, protegida por la competencia en el mercado o ejecutada legalmente cuando sea necesario.

Algunas empresas afirman que la petición de los operadores de una nueva política de contribución justa para la sostenibilidad de la red socavaría la neutralidad de la red y la capacidad de los consumidores de "disfrutar de todos los contenidos y aplicaciones legales disponibles en Internet". Sin embargo, la propuesta de los operadores no amenaza ni desafía en modo alguno la regulación y los principios de la neutralidad de la red. Al contrario, [la neutralidad de la red y el contribución justa son una pareja bien avenida](#)¹³.

El objetivo de las normas de neutralidad de la red es proteger el derecho de los usuarios finales a acceder a la información, los contenidos, los servicios y las aplicaciones de su elección, garantizando a los operadores la igualdad de trato del tráfico, sin que se permitan enfoques discriminatorios ni el bloqueo o limitación de contenidos.

El Reglamento de Acceso Abierto a Internet se

adoptó en Europa para descartar cualquier posible comportamiento discriminatorio anticompetitivo por parte de los operadores. Esta propuesta puede estar teniendo las consecuencias no deseadas de ampliar el desequilibrio de poder de negociación con las grandes plataformas de Internet, restringiendo la flexibilidad para llegar a acuerdos que limiten su demanda de capacidad de red o la flexibilidad de los operadores para ofrecer nuevas propuestas a los usuarios finales.

Pero dicho esto, ¿cómo podría una contribución justa y proporcionada de los grandes originadores de datos a la sostenibilidad de la red, basada en el tráfico, interferir con los principios de la Internet abierta? ¿Una negociación y una contribución de estas partes interesadas a la sostenibilidad de la red, en un mercado de dos caras, está socavando estos principios? ¿Significa el principio de "neutralidad de la red" que "los usuarios finales de contenidos son responsables del coste de su acceso a la red, no los proveedores de contenidos"?

El objetivo de la demanda de los operadores no es ofrecer un trato desigual al tráfico de datos de estas grandes plataformas, sino ayudar a sostener la inversión en la red provocada por el aumento del tráfico de estos actores. Se trata de abrir la puerta a un modelo de contribución justa supervisada, cuando una de las partes negociadoras, definidas como plataformas *gatekeeper* en la Ley Europea de Mercados Digitales, goza de un poder de negociación excesivo, en un terreno de juego desequilibrado.



04

La contribución justa: un debate no sólo europeo

El debate sobre la contribución justa a la sostenibilidad de la red no es un debate de los operadores de la UE contra las grandes plataformas de contenidos de EE.UU., sino un debate global que empezó en Asia y se extendió a EE.UU. y Europa para sostener la inversión y el despliegue de la red.

Las condiciones del mercado de Internet han cambiado en todo el mundo y el poder de negociación de las plataformas y los grandes proveedores de contenidos se ha ampliado en los últimos años. Esto está impidiendo una negociación equi-

librada del mercado que garantice la sostenibilidad de todos los participantes en la cadena de valor de Internet en beneficio de los usuarios y está dando lugar a un fallo del mercado que diferentes regiones están intentando resolver. En Europa, los operadores acogen con satisfacción la consulta de la Comisión Europea, que sienta las bases para una iniciativa legislativa sólida que aborde eficazmente la cuestión, que se necesita con urgencia y apoye un calendario oportuno.

Debate sobre la contribución justa en Corea del Sur

El debate sobre la contribución justa surgió en 2019, cuando un operador de banda ancha de Corea del Sur exigió un pago por el uso de red a un gran proveedor de contenidos por transportar un servicio de entretenimiento con mucho tráfico de datos a los usuarios coreanos¹⁴. Tras meses de intentos infructuosos de negociación, el operador presentó una demanda ante el regulador, solicitando una negociación y pidiendo al proveedor de contenidos que asumiera parte de los costes de red de sus servicios, que imponían tráfico masivo en el sistema¹⁵. El operador se sintió sin poder para negociar una solución justa o incluso para iniciar negociaciones. Dejar que el proveedor de contenidos conectara gratuitamente los aparatos de su plataforma a la red no era la solución para la mayor parte del tráfico de datos, ni estaba exenta de costes para los operadores (por ejemplo, energía, espacio, conectividad, aumento del tráfico de datos dentro de la red, etc.).

En respuesta, en abril de 2020, el proveedor de contenidos presentó una demanda ante el Tribunal

de Distrito de Corea para que se confirmara que no estaban "obligados a negociar" las tarifas de uso de la red, ni a pagarlas. El proveedor de contenidos alegó que no utilizaba la red del operador y que, "según los principios de neutralidad de la red, los proveedores de contenidos no son responsables de pagar los costes de la red, pero sí los usuarios finales". La decisión del tribunal de distrito de junio de 2021 rechazó los argumentos del gran proveedor de contenidos en ambos aspectos, declarando la obligación de negociar y pagar al operador por el uso de la red¹⁶. En particular, el tribunal mencionó que el gran proveedor de contenidos estaba recibiendo del operador un servicio de valor económico, lo que representa una cuestión separada e independiente del contrato del operador con los usuarios finales.

"Un acuerdo de este tipo, en el que un proveedor de servicios recibe el pago de las dos caras del mercado en la prestación de su servicio no es infrecuente hoy en día (compárense las empresas de tarjetas de crédito)", dijo el tribunal.

El tribunal también alegó que el operador coreano incurrió en grandes gastos para mantener una conectividad constante para los usuarios, mientras que, evidentemente, no disfrutó de un aumento compensatorio de los beneficios. Y mientras que el proveedor de contenidos había pagado a los operadores estadounidenses tarifas de red, la demanda del operador coreano de compensación había sido rechazada¹⁷. Esta decisión ha sido recurrida y sigue en juicio.

A raíz de este problema, la Asamblea Nacional coreana está proponiendo varios proyectos de ley que obliguen a las grandes plataformas de conte-

nidos a contribuir a los costes de la red para contrarrestar el poder de mercado de las grandes plataformas¹⁸.

“Los proveedores de contenidos globales generan un enorme tráfico y obtienen grandes beneficios utilizando las redes locales, pero siguen negándose a pagar las tarifas de red, con un gran poder de negociación en el mercado”, declaró el diputado Jun Hye-sook, del gobernante Partido Democrático, durante un seminario celebrado en Seúl (2022 de enero).

El enfoque de arbitraje en Australia y la apertura del debate en India

En Australia, para hacer frente a los desequilibrios del mercado, el Código de Negociación de los Medios de Comunicación Australianos (NMBC)¹⁹ está diseñado para facilitar las negociaciones comerciales corrigiendo la asimetría en el poder de negociación entre las plataformas digitales y proveedores de noticias de terceros. Las normas que obligan a los *gatekeepers* digitales de la tecnología a pagar por los contenidos informativos online permiten que un mediador designado por el gobierno australiano fije las tarifas si las grandes empresas tecnológicas y los editores de noticias no logran llegar a un acuerdo sobre los derechos de autor. Según el llamado “arbitraje de oferta final”, las partes deben negociar de buena fe. Pero si no pueden llegar

a un acuerdo entre ellas, tienen que presentar sus ofertas y someterse a un árbitro para que elija una. El objetivo es animar a los gigantes tecnológicos y a los editores de noticias a llegar a un acuerdo antes de verse obligados a acudir a este procedimiento de último recurso.

La Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones de la India (Trai) y el Departamento de Telecomunicaciones están ultimando un nuevo régimen regulador que se aplicará a los intermediarios de las redes sociales, que podrían tener que pagar una tasa de transporte a los proveedores de servicios de telecomunicaciones²⁰.



El debate sobre la contribución justa en EE.UU.

En Estados Unidos, el debate sobre la contribución justa también está más avanzado y se mantienen conversaciones profundas sobre la equidad digital y las contribuciones justas de los grandes proveedores de contenidos para alcanzar objetivos de conectividad compartidos. La FCC ha señalado su interés en buscar formas de que las grandes empresas tecnológicas ayuden a financiar la construcción y el mantenimiento de las redes de telecomunicaciones. En septiembre de 2021, el Comisario de la FCC Brendan Carr²¹ esbozó un nuevo enfoque para financiar los esfuerzos del gobierno federal para cerrar la brecha digital.

“Las grandes empresas tecnológicas se han aprovechado gratuitamente de nuestra infraestructura de Internet y han dejado de pagar los miles de millones de dólares que cuesta mantener y construir esa red. De hecho, un estudio muestra que los servicios de streaming proporcionados por solo cinco empresas -Netflix, YouTube, Amazon Prime, Disney+ y Microsoft- representan la friolera del 75% de todo el tráfico de las redes rurales de banda an-

cha. El mismo estudio muestra que entre el 77% y el 94% de los costes totales de la red están relacionados con el incremento de capacidad o el apoyo a la prestación de esos servicios de streaming. Son los estadounidenses de a pie, y no las grandes tecnológicas, quienes pagan esos costes”.

Posteriormente añadió:

“Existe un creciente reconocimiento mundial -en toda Europa, Asia y Sudamérica- de que se debe exigir a las grandes empresas tecnológicas que contribuyan en una parte justa a apoyar las redes y los esfuerzos en materia de brecha digital que les permiten obtener unos ingresos sin precedentes.”

Y se mostró “satisfecho” de que las autoridades de la UE y Estados Unidos estén estudiando cambios que obliguen a las grandes empresas tecnológicas a contribuir en mayor medida a la construcción de redes de comunicación más rápidas, ya que “se benefician enormemente” de la infraestructura y “generan la mayor parte del tráfico de red” en las dos regiones²².

Referencias

¹ AOMR (RO), APMS (CZ), AssoTelecomunicazioni (IT), ATI (BG), DigitalES (SP), ETNO (UE), Fédération Française des Télécoms (FR), GSMA Europe (UE) e *Internetoffensive Österreich (Austria) <https://www.gsma.com/gsmaeurope/news/joint-eu-and-national-telecom-sector-statement-on-fair-contribution/>

² El índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) de las comunicaciones europeas se sitúa 29 pp por debajo de la evolución general de los precios para el periodo 2011-2021 (IPCA general +14% desde 2011; IPCA de las comunicaciones -15%), y en contraste con la evolución positiva de los precios también en otros sectores (por ejemplo: el IPCA del transporte o la electricidad han aumentado en torno al 15%). Telefónica basado en Eurostat, 2022 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

³ Credit Suisse. Metaverse: A guide to the Next-Gen internet. Marzo 2022. <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/media/media-release/2022/03/metaverse-14032022.pdf>

⁴ Telefónica. Estructuras de mercado favorables a la inversión en el sector de las telecomunicaciones. 2022 <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/blog/estructuras-de-mercado-eficientes-en-el-sector-de-las-telecomunicaciones/>

⁵ Axon Partners Group. Europe's internet ecosystem: socioeconomic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators. Mayo 2022. <https://etno.eu/library/reports/105-eu-internet-ecosystem.html>

⁶ Frontier. Estimating OTT traffic related costs on European telecommunications networks. Marzo 2022. <https://www.telefonica.com/es/wp-content/uploads/sites/4/2022/05/2022-03-30-Frontier-Fair-Share-FINAL-REPORT.pdf>

⁷ GSMA & Kearney. The Internet value chain. Mayo 2022. <https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2022/05/Internet-Value-Chain-2022-1.pdf>

⁸ Telefónica. Noviembre 2022. <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/blog/el-drastico-cambio-de-internet-en-los-ultimos-10-anos/>

⁹ ETNO. Connectivity and Beyond. Marzo 2021. <https://etno.eu/library/reports/96-connectivity-and-beyond.html>

¹⁰ GSMA. Octubre 2022. GSMA | Declaración de la GSMA sobre las demandas de inversión en redes globales a las que se enfrentan los operadores móviles - GSMA Europa.

¹¹ Thierry Breton, Comisario de Mercado Interior de la Comisión Europea. Twitter: <https://twitter.com/ThierryBreton/status/1579504131001446400>

¹² Declaración Digital de la UE: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/82703>

¹³ Telefónica. Septiembre 2022. <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/blog/net-neutrality-fair-share-una-pareja-bien-avenida/>

¹⁴ En noviembre de 2019, SK Broadband (SKB), un importante proveedor de servicios de Internet (ISP) y filial del principal operador de telefonía móvil SK Telecom, presentó una demanda de adjudicación ante la Comisión de Comunicaciones de Corea (KCC) contra Netflix Services Korea Ltd. y Netflix Inc. (conjuntamente, Netflix), alegando que Netflix estaba obligado a negociar y pagar tasas a SKB.

¹⁵ SK Broadband dijo que el tráfico de Netflix en su red aumentó a 1.200 gigabits por segundo (Gbps) a partir de septiembre de 2021 de 50 Gbps en mayo de 2018 en un crecimiento explosivo en medio de la popularidad de las series de drama en coreano, como "Squid Game".

¹⁶ Sentencia de un tribunal coreano sobre el litigio entre Netflix y SK Broadband por una tarifa de uso de red. <https://chambers.com/articles/korean-court-ruling-over-a-network-usage-fee-dispute-between-netflix-and-sk-broadband>

¹⁷ Según los documentos presentados por Netflix ante la Comisión Federal de Comunicaciones de EE.UU. en 2014, Netflix pagaba en ese momento tarifas de acceso de terminación a ISP de EE.UU. como Comcast, AT&T y Verizon, incluso en una estructura de transmisión de contenidos con Comcast que parecía similar al acuerdo de SKB.

¹⁸ Los operadores coreanos de telefonía móvil piden leyes que obliguen a las multinacionales a pagar tarifas de red más elevadas <https://pulsenews.co.kr/view.php?year=2022&no=905608>

¹⁹ Comisión Australiana de Competencia y Consumo. <https://www.accc.gov.au/focus-areas/digital-platforms/news-media-bargaining-code/news-media-bargaining-code>; Gobierno australiano, Registro Federal de Legislación, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021A00021>; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4116964

²⁰ Financial Express, octubre de 2022. <https://www.financialexpress.com/industry/otts-may-have-to-pay-access-charge-to-telcos/2729958/>

²¹ <https://www.fcc.gov/document/carr-calls-ending-big-techs-free-ride-internet>

²² Brendan Carr, Comisario de la FCC, respalda la investigación de funcionarios de la UE sobre TikTok y la propuesta de una red de "reparto equitativo" <https://executivegov.com/2022/09/brendan-carr-backs-eu-officials-tiktok-inquiry-fair-share-network-proposal/>



Sigue la conversación en:

[Web de Políticas Públicas y Regulación](#)

[Linkedin](#) y [Twitter](#)

[Newsletter de Políticas Públicas](#)