Como parte de la Década Digital, Europa ha desarrollado un ambicioso programa de despliegue de infraestructuras con el objetivo de tener en el 2030 todos los hogares de la Unión con capacidades de *gigabyte* y cobertura 5G en todas las zonas pobladas. El objetivo es superar las deficiencias actuales de las infraestructuras europeas y reducir la cada vez más profunda brecha con Estados Unidos y China. Sin embargo, este objetivo podría no alcanzarse si los operadores de telecomunicaciones (Electronic Communication Networks – ECNs) no encuentran los incentivos necesarios para financiar las inversiones necesarias o, en su defecto, otros actores del ecosistema digital contribuyen a su financiación.

Hace algo más de un año, los operadores de telecomunicaciones propusieron una solución basada en la "contribución justa". La propuesta consistía en la contribución a las infraestructuras de telecomunicaciones por parte de las grandes empresas de Internet proveedoras de contenidos y aplicaciones (CAP por sus siglas en inglés – Content and Application Provider) y de los grandes generadores de tráfico (LTG por sus siglas en inglés – Large Traffic Generator) que se benefician de las mismas. Algo que tiene lógica si se considera que más de la mitad del tráfico global proviene de tan solo seis de las llamadas grandes tecnológicas.

Como era de esperar, la propuesta de los operadores generó un intenso debate con las *Big Tech* que se mostraron frontalmente opuestas a la propuesta. El principal argumento en el que se amparan las grandes tecnológicas es en que la «contribución justa» iría en contra del principio de neutralidad de la red. Así lo expusieron durante el Foro de la Gobernanza de Internet realizado el 16 de noviembre pasado en España en el que participaron Telefónica, Google, Vodafone, Meta, Orange y Netflix. Sin embargo, tanto la vicepresidenta de la Comisión Europea, Margrethe Vestager, como el comisario de mercado interior de la UE, Thierry Breton, aseguraron que la Comisión no abordaría la contribución justa desde la perspectiva de la neutralidad de la red. Dejando en claro que la participación justa no amenaza ni cuestiona los principios de neutralidad de la red y que en cambio formaría parte de una amplia consulta pública sobre la transformación del sector de las telecomunicaciones.

La participación justa no amenaza ni cuestiona los principios de neutralidad de la red

Más allá de las diferentes posturas, no quedan dudas de que el sector digital europeo necesita una fuerte reestructuración para adaptarse a los cambios tecnológicos y de mercado en curso. Es paradójico que, con el actual crecimiento espectacular del tráfico de datos, estos proveedores de ECNs no consigan ni los retornos de inversión, ni la atracción de inversores para desplegar sus infraestructuras.

El 23 de febrero de 2023 la Comisión Europea presentó un conjunto de iniciativas dirigidas a sentar las bases para la transformación del sector de la conectividad en la UE, entre ellas destaca la polémica consulta pública sobre el futuro del sector de las comunicaciones electrónicas y su infraestructura.

Oficialmente, el objetivo es entablar un diálogo abierto con todas las partes interesadas para así alcanzar un

acuerdo y garantizar una mejor experiencia para todos en el marco de la Década Digital y a favor de la economía europea. En definitiva, la Comisión busca impulsar la cooperación y consolidar un ecosistema de beneficio mutuo para todos los actores digitales y que permita superar las barreras actuales para incrementar sustantivamente la inversión en infraestructuras.

Pero lo que de verdad ha generado una gran expectativa es que la consulta permitirá diagnosticar y poner en perspectiva las disfunciones del sector de las comunicaciones electrónicas europeo y buscar mecanismos de contribución a la financiación de las infraestructuras por parte de los CAP/LTG.

En este artículo, reflexionaremos sobre algunos de los elementos claves tratados en la consulta.

Disrupción, tecnología e incertidumbres en los mercados

Los despliegues en 5G Stand Alone y 6G (es decir, capacidades de *terabyte*, latencia inferior al milisegundo, y provisión de capacidad de red flexible e instantánea como servicio) requerirán inversiones masivas en fibra, en densificación de antenas y en nuevas infrestructuras resilientes y seguras. Las nubes, la IA y la computación en el borde conducirán a una creciente convergencia entre las infraestructuras de conectividad y las de computación, haciendo cada vez más compleja la cadena de valor de Internet. Por otro lado, los mercados están cambiando rápidamente mientras los mercados tradicionales de telecomunicaciones tienden a segmentarse (por ejemplo, operadores de fibra y compañías de torres). Los *hyperscalers* (AWS, Microsoft Azure, Google Cloud Platform, Alibaba Cloud, etc.) están invirtiendo en su propia infraestructura de comunicaciones y los grandes proveedores de contenidos CAP/LTG acercan sus contenidos al usuario final a través de infraestructura propia o el uso de redes de entrega de contenido (CDN).

Comprender qué está sucediendo hoy en el sector es fundamental para valorar el impacto de la evolución de la tecnología y el mercado en las futuras redes y modelos de negocio de las comunicaciones electrónicas. La clave está en determinar cuánto de las disfunciones que observamos es un problema endógeno de la regulación del sector y cuánto es un problema de su desequilibrio respecto de las grandes plataformas surgidas del desarrollo de Internet.

Banda ancha asequible para todos los europeos

Con arreglo al actual marco regulador de las comunicaciones electrónicas, las normas de servicio universal garantizan que al menos los servicios mínimos de comunicaciones electrónicas (acceso a Internet de banda ancha y comunicaciones vocales) estén disponibles para todos los consumidores y a un precio asequible. La Comisión dedica un apartado de la consulta a recabar opiniones de los *stakeholders* sobre la pertinencia de mantenerlo o buscar nuevos modelos para garantizar el servicio universal.

En la reciente Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales de la Unión, las instituciones europeas se comprometen a “desarrollar marcos adecuados para que todos los agentes del mercado que se beneficien de la transformación digital asuman sus responsabilidades sociales y hagan una contribución justa y proporcionada a los costes de los bienes, servicios e infraestructuras públicos, en beneficio de todas las personas que viven en la UE”. Como veremos más tarde, el ejercicio de este derecho podría ser uno del mecanismo para canalizar la “contribución justa”.

No existe un mercado único europeo de comunicaciones electrónicas

Los mercados de comunicaciones electrónicas continúan siendo nacionales. En la consulta se pregunta sobre cuáles son los obstáculos a la prestación de servicios paneuropeos y que desincentiva la consolidación trasfronteriza. ¿Por qué los operadores no aprovechan el Mercado Único Europeo para ganar escala para mejorar su valoración bursátil y aumentar su capacidad de inversión? Creo que existen suficientes pruebas empíricas en otras regiones del mundo (EEUU, Japón, etc.) y académicas que permiten afirmar que hasta que

no se produzca la consolidación en los mercados nacionales no se producirá la consolidación a nivel de la UE.

La contribución justa de todos los actores digitales

Un dato relevante que aporta la consulta es que el tráfico de Internet de los consumidores ha crecido al 34.4% anual desde 2015. Comprender las causas de este incremento es vital, como así también lo es identificar las inversiones directas que han sido necesarias en el periodo 2017-2022 (en términos absolutos y como porcentaje de los ingresos generados) en las distintas capas de red, núcleo, distribución y red de acceso. Este debe ser el punto de partida para estimar las que se requerirán para el período 2022-2030. También se pregunta sobre la proporción de los costos incrementales de su inversión en red causada por los aumentos de tráfico de datos provenientes de los CAP/LTG, cuál ha sido la contribución en los últimos años y cuál se prevé que sea la contribución en años futuros

En definitiva, la Comisión quiere cuantificar si el incremento del tráfico producido por las demandas de los usuarios de las aplicaciones y contenidos de las grandes plataformas ha supuesto y supondrá en el futuro unas inversiones importantes para los proveedores de ECNs. Si esto es así, se justificaría una contribución de los CAP/LTG a las infraestructuras.

En ese sentido, no se debe olvidar que la cooperación y la contribución justa y proporcionada a los costes de bienes, servicios e infraestructuras públicos es uno de los principios con los que se han comprometido las instituciones al firmar la Declaración de Derechos y Principios Digitales de la UE. Esto junto al desarrollo de “marcos adecuados para que todos los agentes del mercado que se beneficien de la transformación digital asuman sus responsabilidades sociales”. Por ende, queda claro que el ejercicio de este derecho debe ser uno de los mecanismos para canalizar la “contribución justa”.

El sector digital europeo necesita una fuerte reestructuración para adaptarse a los cambios tecnológicos y de mercado en curso

Otra cuestión importante que la Comisión quiere averiguar es si pudiera haber una ralentización de los avances en conectividad por incapacidad de inversión de los proveedores de ECNs. Para cumplir con los objetivos de la década digital, algunos operadores han propuesto pagos directos de los CAP/LTG para contribuir al despliegue. Para ello, hay que determinar quiénes realizarían los pagos y quiénes los recibirían, al igual que los riesgos que supondría la adopción de la medida y cómo paliarlos. Otros agentes han sugerido un mecanismo alternativo, como la creación de un impuesto o un fondo digital nacional o de la UE. Aunque en ese caso, habría que determinar quiénes tendrían que pagar este impuesto o contribuir a dicho fondo y a qué se destinarían los ingresos recibidos.

Definitivamente, la primera opción es la más adecuada porque los proveedores de ECNs tendrían las ventajas de operar en los mercados multi cara que favorecería la innovación, la competencia entre diferentes eslabones de la cadena de valor y aumentaría la autonomía estratégica de Europa en este segmento del ecosistema digital. De todas formas, la solución alternativa también es sensata, para compensar los costes relacionados con el aumento de tráfico, apoyar las futuras implementaciones de red o proteger a los

consumidores más vulnerables.

Sin duda, encontrar el marco normativo que permita el equilibrio justo entre los proveedores de ECN y los CAP/LTG es un paso primordial para conseguir los objetivos de la Década Digital Europea.