

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR MEGAPORT (IRELAND) LIMITED SOBRE LA CALIFICACIÓN DEL SERVICIO SDWAN COMO SERVICIO DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

(CNS/DTSA/718/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de noviembre de 2024

De acuerdo con la función establecida en el artículo 5.2 y 3 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, así como el artículo 53.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la Sala de Supervisión Regulatoria emite el siguiente acuerdo respecto a la consulta planteada:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA	3
II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.....	3
III. DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD CONSULTADA	4
IV. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA	5
V. CONCLUSIÓN.....	10

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA

ÚNICO. Con fecha 14 de junio de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de MEGAPORT (IRELAND) LIMITED (Megaport) por el que consulta por la naturaleza del servicio SDWAN¹, ofrecido en su plataforma, con la finalidad de saber si debe modificar su inscripción en el Registro de Operadores o si no es necesario.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Las competencias de la CNMC para contestar la presente consulta resultan de lo dispuesto en el artículo 5, apartados 2 y 3 de la LCNMC², y en el artículo 53.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

En particular, esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre las cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos, remitiéndose el artículo 5.3 de la LCNMC al artículo 6 de la misma ley, que se refiere a las funciones atribuidas a este organismo por la LGTel³, en relación con los mercados de comunicaciones electrónicas y comunicación audiovisual.

De acuerdo con los artículos 7 y 100.ab) de la LGTel, la competencia relativa a la gestión del Registro de operadores corresponde a la CNMC. Por ello, la CNMC es competente para resolver consultas sobre la naturaleza y régimen regulatorio de los servicios de comunicaciones electrónicas a prestarse en España.

Por último, y en virtud de lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.1 y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para contestar esta consulta.

¹ SDWAN: Software-Defined Wide-Area Network.

² Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

³ Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-10757>

III. DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD CONSULTADA

Megaport es un operador inscrito en el Registro de Operadores para el suministro de una red pública de comunicaciones electrónicas, consistente en una red terrestre fija, y la provisión de dos tipos de servicios de transmisión de datos: (i) proveedor de acceso a Internet y (ii) suministro de conmutación de datos por paquetes y circuitos. El operador notificó estas actividades el 25 de enero de 2021⁴.

En el contexto de los anteriores servicios, Megaport pretende ofrecer en España servicios de virtualización de funciones de red (NFV) con el objeto de que sus clientes (típicamente empresariales), que tienen múltiples ubicaciones y muchas de las cuáles no están conectadas a su red interna ("ubicaciones externas"), adquieran conectividad a través de la red de Megaport de forma cifrada.

Para ello, Megaport establecerá una plataforma de virtualización de funciones de red denominada Megaport Virtual Edge (MVE). Mediante esta plataforma, Megaport permitirá a sus clientes, mediante su servicio SDWAN, la posibilidad de gestionar sus flujos de datos, así como configurar distintos elementos de red virtualmente (como pasarelas, encaminadores, pasarelas de tránsito, firewalls de nueva generación - NGFW-, etc.) sin necesidad de realizar cambios físicos a nivel de hardware e independientemente de las redes subyacentes.

De esta forma, los clientes de Megaport pueden expandir sus servicios de red (en su intranet) más cerca de sus sedes o emplazamientos, sin necesidad de añadir nuevo hardware.

Los clientes necesitan tener contratado con otro proveedor el acceso a Internet que les permita acceder a la red de Megaport a través del MVE.

A partir de ese punto, los datos son transportados por la red de Megaport (tal como se puede observar en la ilustración 1) siguiente, con posibilidad de:

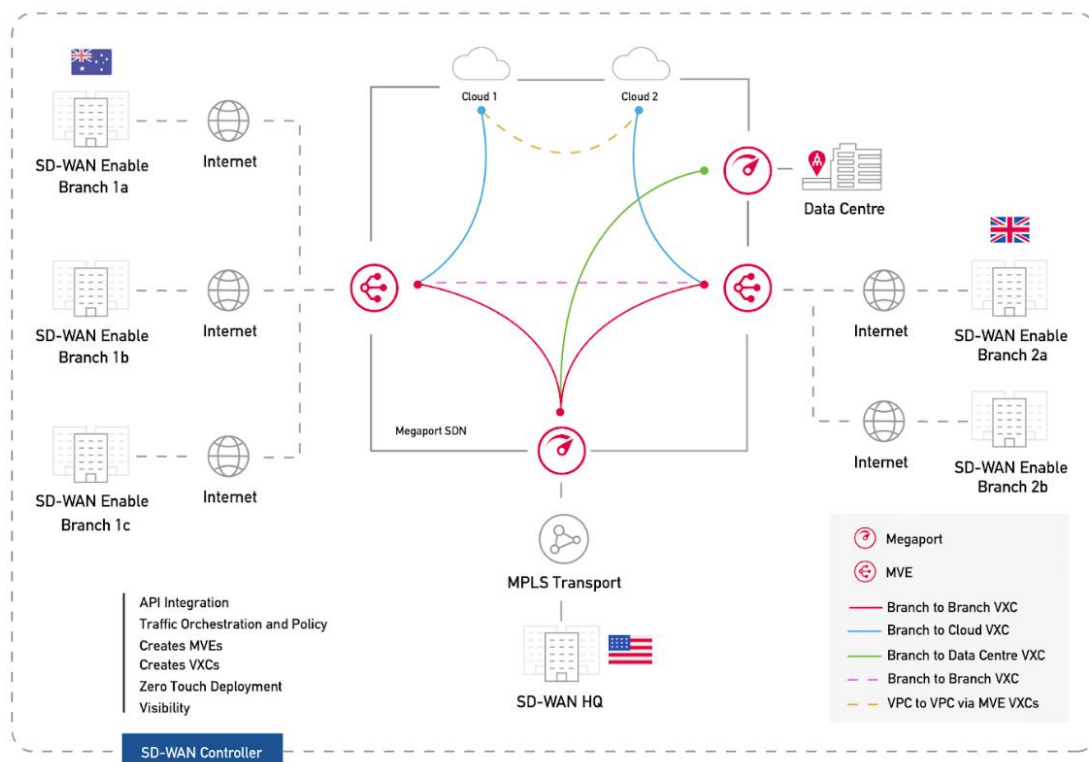
- conectar ubicaciones internas de los clientes (líneas rojas en la ilustración 1), o bien,
 - ofreciendo un servicio de tránsito de internet que permite conectar las ubicaciones internas con ubicaciones externas (líneas azules en la ilustración 1)
- O,

⁴ Expediente de referencia: RO/DTSA/0048/21.

- acceder a Internet o un centro de datos (línea verde en la ilustración 1).

Ilustración 1: Esquema de la topología del servicio SDWAN y MVE prestado por Megaport

SD-WAN and MVE Topology



Fuente: Página web de Megaport⁵

IV. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA

El Anexo II de la LGTel, en su apartado 70, define el concepto de “servicio de comunicaciones electrónicas” (SCE) como aquél:

“prestado por lo general a cambio de una remuneración a través de redes de comunicaciones electrónicas, que incluye, con la excepción de los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos, los siguientes tipos de servicios:

a) el servicio de acceso a internet

⁵ <https://docs.megaport.com/es/mve/>

- b) *el servicio de comunicaciones interpersonales, y*
- c) *servicios consistentes, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales, como son los servicios de transmisión utilizados para la prestación de servicios máquina a máquina y para la radiodifusión”⁶.*

Por otra parte, una “red de comunicaciones electrónicas” está definida en el mismo anexo (apartado 61), como

“los sistemas de transmisión, se basen o no en una infraestructura permanente o en una capacidad de administración centralizada, y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos, incluidos los elementos de red que no son activos, que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluido internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada.”

Debido a la evolución de los medios técnicos empleados en los mercados de comunicaciones electrónicas, el considerando 14 del Código⁷ -transpuesto al ordenamiento jurídico español a través de la LGTel- señala que las definiciones se deben adaptar “*con el fin de garantizar que cumplen con el principio de neutralidad tecnológica y seguir el ritmo de la evolución tecnológica, en particular nuevas formas de gestionar las redes, tales como mediante redes emuladas o definidas por software*”.

De las definiciones transcritas de la normativa se extraen las siguientes características:

- Con carácter general (y al margen del servicio de acceso a Internet o de los servicios de comunicaciones interpersonales de que se trate) un SCE consiste total o principalmente en el transporte de señales entre dos o más puntos para permitir la comunicación entre los usuarios del servicio a través de redes de comunicaciones electrónicas.

⁶ De forma idéntica a como hace el artículo 2.c) de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

⁷ Ver nota anterior.

- Los SCE se prestan “*por lo general a cambio de una remuneración*”, lo que supone que constituyen una actividad de carácter económico, aunque este es un elemento no esencial de la definición.
- Los SCE evolucionan tecnológicamente hacia su prestación a través de nuevas formas de gestión de las redes, como las redes emuladas o definidas por software. Por ello, en virtud del principio de neutralidad tecnológica se debe evaluar el servicio proporcionado por sus características independientemente de la tecnología empleada, en la medida de lo posible.

Esta Comisión, en el marco del expediente de las vidas útiles para la contabilidad de costes de Telefónica de España, S.A.U.⁸ ya puso de manifiesto la tendencia del mercado a implantar la virtualización de funciones de red, señalando que: “*La virtualización es una tecnología que permite implantar las funciones de red como software independiente del hardware subyacente. En lugar de depender de hardware dedicado y costoso, se puede entonces ejecutar el software de red en servidores estándar, consiguiéndose mayor escalabilidad y eficiencia. También se gana en flexibilidad, al permitir la implementación de funciones de red según vaya siendo necesario sin necesidad de instalar nuevos equipos específicos para las funciones adicionales requeridas*”.

Asimismo, en dicha resolución, esta Comisión indicó cuál es la relación entre la virtualización y la definición de redes basadas en software, como es el caso del servicio SDWAN, en los siguientes términos: “*La virtualización es complementaria a la definición de redes basadas en software (SDN, Software-defined Networks). El principio de funcionamiento de las SDN consiste en segregar el plano de control (determinación del tratamiento a dar a los paquetes de datos) del plano de datos (transmisión de los paquetes de datos según las instrucciones del plano de control), favoreciendo la provisión, configuración y administración de los recursos de una manera centralizada*”.

Asimismo, es relevante recordar que el impacto de la virtualización de redes, entre otras tendencias, está siendo tenido en consideración por las Instituciones Comunitarias en el análisis del futuro del sector de las comunicaciones electrónicas, su infraestructura y su regulación, como puede verse en el Libro Blanco de la Comisión Europea *¿Cómo dominar las necesidades de*

⁸ Resolución de 6 de marzo de 2024 de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, sobre la propuesta de vidas útiles para la contabilidad de costes corrientes de Telefónica de España, S.A.U. para 2023 (VECO/DTSA/011/23).

*infraestructura digital de Europa*⁹. Asimismo, las Autoridades Nacionales de Reglamentación han analizado en BEREC esta cuestión, debiéndose citar a este respecto el reciente Informe sobre los servicios de cloud y Edge computing, aprobado el 3 de octubre de 2024¹⁰.

De la descripción aportada por Megaport, se desprende que su servicio SDWAN permitirá a sus clientes configurar redes de área extendida (WAN¹¹) sin necesidad de disponer de enlaces dedicados. Tradicionalmente las conexiones WAN se han prestado a través de enlaces o circuitos dedicados, ya sean punto a punto o conexiones dedicadas virtuales (MPLS¹²). Sin embargo, con la generalización del acceso a internet y las arquitecturas de servidores en la nube, han aparecido en el mercado los servicios WAN basados en software (como es el servicio SDWAN) objeto de la presente consulta.

Esto permite que clientes con entornos multisede puedan conectar sus distintas sedes de forma segura y con las mismas características técnicas que si todas estuvieran en una misma ubicación conectadas a través de una red de área local (LAN).

Asimismo, Megaport permite a sus clientes no sólo unir sus sedes, sino conectarlas con centros de datos, ubicaciones externas al cliente que estén en la nube, e incluso ofrecer la posibilidad de acceso a Internet a través de su red.

Desde el punto de vista del transporte de señal, hay que distinguir dos segmentos, por un lado, el comprendido entre la ubicación del cliente de Megaport y el servidor MVE más cercano y, por otro, el segmento comprendido entre el servidor MVE y el destino donde se configuren las conexiones, ya sea hasta la nube o hasta un centro de datos, o bien, hasta otro servidor MVE de Megaport que permita conectarse con otras ubicaciones del cliente cercanas a dicho servidor.

⁹ White Paper - How to master Europe's digital infrastructure needs?, publicado el 21 de febrero de 2024: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/white-paper-how-master-europes-digital-infrastructure-needs>

¹⁰ BEREC Report on Cloud and Edge Computing Services, BoR (24) 136:

<https://www.berec.europa.eu/en/all-documents/berec/reports/berec-report-on-cloud-and-edge-computing-services>

¹¹ Red de área extendida (WAN): es una red de comunicaciones electrónicas que abarca una amplia zona geográfica, a menudo interconectando múltiples redes más pequeñas, como redes de área local (LAN) o redes de área metropolitana (MAN).

¹² MPLS: *Multiprotocol Label Switching*.

En el primer segmento, comprendido entre la ubicación del cliente de Megaport y el servidor MVE más cercano, el proveedor de acceso a internet contratado por el cliente es el responsable del transporte de señal y es ajeno a la actividad llevada a cabo por Megaport.

En el segundo segmento, comprendido entre el servidor MVE y el destino donde se configuren las conexiones, los datos de los clientes de Megaport se transportan cifrados por la red de Megaport permitiendo configurar distintos destinos según requiera su cliente. En este caso, el servicio principalmente consiste en gestionar y transmitir los datos de sus clientes, ya sea entre servidores MVE, o bien, entre el servidor MVE y un centro de datos, la nube o volviendo a Internet para alcanzar ubicaciones externas del cliente. Megaport ofrece todas estas conectividades a sus clientes, de forma que realiza el transporte de la señal de sus clientes y se responsabiliza del servicio de transporte ante ellos, asegurando el correcto funcionamiento de las comunicaciones y el cifrado de los datos transmitidos.

En consecuencia, el servicio SDWAN ofrecido con las características indicadas por Megaport se corresponde con varios servicios de comunicaciones electrónicas. Concretamente, la posibilidad de ofrecer un acceso a internet a través de su plataforma (y ajeno al contratado por el cliente) consistiría en la provisión de acceso a internet, para la que Megaport ya está inscrito en el Registro de Operadores.

El resto de conectividades, distintas del acceso a Internet, estarían englobadas en la prestación de un servicio de transmisión de datos como el servicio de suministro de datos mediante la conmutación de paquetes o circuitos, para el que Megaport también está inscrito en el Registro de Operadores.

Por consiguiente y en contestación a la consulta planteada, Megaport puede prestar su servicio de SDWAN sin necesidad de llevar a cabo ninguna modificación de los servicios inscritos en el Registro de Operadores.

Finalmente, en los últimos años, la virtualización de redes y la definición de redes por software se han ido desarrollando, dando lugar a la existencia de distintos tipos de prestadores de servicios SDWAN. Es relevante señalar que aquellos prestadores de servicios que se limiten a ofrecer el software necesario para configurar las redes virtualmente, pero que no se responsabilicen de la conectividad o el transporte de la señal subyacente ante sus clientes, porque este transporte se contrate con otro proveedor por parte del cliente, no estarían prestando un servicio de comunicaciones electrónicas y, en este supuesto, no sería necesaria su notificación al Registro de Operadores, en virtud del artículo 6.2 de la LGTel.

En el caso consultado, sin embargo, como se ha señalado, las conectividades del segundo segmento de transporte de señal son gestionadas mediante la red de Megaport, encargándose así de dicho transporte de señal y debiendo calificarse como un SCE prestado al público, en el sentido del apartado 70 del Anexo II de la LGTel.

V. CONCLUSIÓN

La CNMC concluye que el servicio de SDWAN descrito por Megaport le permite prestar conectividades que se pueden englobar en un servicio de acceso a internet o en un servicio de transmisión de datos para los cuales está inscrito en el Registro de Operadores, por lo que no es necesario una nueva notificación, en virtud del artículo 6.2 de la LGTel.

Se le informa de que estas conclusiones se obtienen en virtud de la descripción y documentación aportada por Megaport sobre su actividad y modelo de negocio y la normativa de comunicaciones electrónicas vigente. Cualquier modificación del uso o responsabilidad descritos de la conectividad proporcionada podría conducir a conclusiones distintas de las indicadas en el presente acuerdo y se debería analizar.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese al interesado, MEGAPORT (IRELAND) LIMITED.