

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR ALIBABA ECOMMERCE (SPAIN), S.L. SOBRE LA CALIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE CONTENIDOS Y DE ACELERACIÓN GLOBAL COMO SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

(CNS/DTSA/1264/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Xabier Ormaetxea Garai

Consejeros

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 14 de septiembre de 2023

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:

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA

PRIMERO. Con fecha 6 de septiembre de 2022, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de Alibaba Ecommerce (Spain), S.L. (Alibaba) por el que consulta si los servicios que describen de “red de distribución de contenidos” (CDN¹) y aceleración global (GA²) que prestarían desde su punto de presencia en España tienen la consideración de servicios de comunicaciones electrónicas. En caso afirmativo y dado que estos servicios serían revendidos por otra empresa del grupo, Alibaba también consulta qué entidad debería notificar al Registro de Operadores distinguiendo si los clientes que contratan el servicio están en España o en países del Espacio Económico Europeo (EEE).

SEGUNDO. Mediante escrito de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de la CNMC de fecha 10 de octubre de 2022, se requirió determinada información a Alibaba con el objeto de clarificar determinados aspectos de las actividades objeto de la consulta.

TERCERO. Con fecha 2 de noviembre de 2022, tuvo entrada en el registro de la CNMC un escrito de Alibaba por el que aportaba la información requerida.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Las competencias de la CNMC para contestar la presente consulta resultan de lo dispuesto en el artículo 5.2 y 3 de la LCNMC³, y artículo 53. 1. f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con los artículos 7 y 100.ab) de la LGTel⁴, 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.

¹ CDN: Content Delivery Network.

² GA: Global Acceleration.

³ 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>

⁴ Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-10757>

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.

III. DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS CONSULTADOS

En virtud de la consulta presentada, Alibaba **[CONFIDENCIAL]** establecerá su punto de presencia (PoP)⁵ en España. Asimismo, Alibaba desplegará sus servicios (software) en los citados servidores y adquirirá la conectividad hacia la Internet española **[CONFIDENCIAL]**.

Alibaba prestará los servicios consultados, de redes de distribución de contenidos (servicio de CDN) y servicios de aceleración global (servicio de GA), a la empresa Alibaba (Netherlands) B.V. (revendedor)⁶ que, a su vez, los revenderá a clientes (por ejemplo, empresas de sitios web, etc.) ubicados en España y otros países del EEE. El revendedor **[CONFIDENCIAL]**.

A. Descripción del servicio de red de distribución de contenidos (CDN)

El servicio de CDN que prestará Alibaba (y que será ofrecido posteriormente por el revendedor) consiste en un servicio a cambio de remuneración mediante una suscripción por parte de los clientes. Los clientes finales del revendedor (del mismo grupo empresarial que Alibaba) serán empresas que tienen sitios o aplicaciones web. Este servicio permite que los usuarios finales de los clientes accedan más rápido y eficazmente a los contenidos almacenados en los servidores de Alibaba (denominados también servidores caché⁷). Para reducir la latencia, Alibaba dispone de una red de servidores distribuidos en distintas ubicaciones. Una vez recibe los contenidos de sus clientes en un servidor origen, los reenvía y los almacena en los servidores caché de la CDN lo más cerca posible (geográficamente) a los usuarios que consumen dichos contenidos. Alibaba indica que su servicio de CDN es una aplicación (software) pura que funciona en Internet. El acceso a Internet tanto de sus servidores como el acceso a internet de los usuarios de los contenidos lo proporcionan los operadores de comunicaciones electrónicas locales que contrate Alibaba o los propios usuarios, respectivamente.

⁵ Tendrá su propio Sistema Autónomo (SA) y sus propias direcciones IP.

⁶ Tanto Alibaba como el revendedor son filiales de Alibaba Group Holding Limited.

⁷ Los servidores caché son los servidores de una CDN que contienen copias de los contenidos del cliente para ser accedidos en ubicaciones geográficamente cercanas por parte del usuario de los citados contenidos.

[CONFIDENCIAL]

B. Descripción del servicio de aceleración global (GA)

El servicio de GA consiste en un servicio por el que se paga una remuneración mediante una suscripción por parte de los clientes. Este servicio ofrece acelerar el acceso en los entornos de Alibaba Cloud de un cliente de una región (por ejemplo, China) para usuarios de otra región (por ejemplo, Norteamérica, Asia, Europa) mediante puntos de acceso (denominados “Instancia GA”) junto con líneas alquiladas (ilustradas con flechas continuas en la figura más abajo).

Para lograr esta “aceleración” el servicio de GA conecta dos puntos de Internet (de Alibaba Cloud) directamente a través de los circuitos alquilados y permite a los clientes utilizar Internet sin tener que usar su propia conexión a Internet. Alibaba contrata las líneas alquiladas y/o las conexiones dedicadas utilizadas para la prestación de este servicio a proveedores de comunicaciones electrónicas.

Al transmitir el tráfico de datos a través de estas líneas alquiladas, el servicio de GA acelera el acceso de los usuarios al servidor virtual anfitrión del servicio del cliente reduciendo el impacto de parámetros como la latencia, la variación del retardo (*jitter*) y la pérdida de paquetes con relación a si estos se hubieran transmitido por Internet (que se comporta bajo un principio de *best effort*).

Cuando se utiliza el servicio de GA, los usuarios del cliente acceden a los puntos de acceso (Instancias GA) a través de su propio servicio de acceso a Internet. Las solicitudes enviadas por los usuarios a los servidores virtuales del cliente son reenviadas por las Instancias GA al servidor virtual anfitrión del servicio a través de las citadas líneas dedicadas. A continuación, el servidor virtual envía sus respuestas a los usuarios a través de las mismas líneas dedicadas y desde la Instancia GA a través de Internet en la dirección opuesta. Alibaba es quien se encarga de reenviar las peticiones de los usuarios y las respuestas del servidor virtual anfitrión a través de líneas alquiladas desde su PoP.

[CONFIDENCIAL]

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*
- 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”⁸.*

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.”

De las definiciones transcritas se extraen las siguientes características definitorias:

- 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.
- 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.

En relación con la descripción proporcionada para el **servicio de CDN de Alibaba**, la conectividad necesaria para transmitir los datos de los clientes desde el servidor origen hacia los distintos servidores caché se realiza por Internet y Alibaba contrata **[CONFIDENCIAL]**. Asimismo, los usuarios de los contenidos acceden a

⁸ De forma idéntica a como hace el artículo 2.c) de la Directiva 1972/2018.

los servidores más cercanos mediante el proveedor de acceso a internet que tengan contratado.

La actividad de Alibaba se centra en gestionar el servicio de CDN mediante el software necesario instalado en los servidores de la CDN, sin intervenir en el transporte del tráfico intercambiado entre los servidores, puesto que esa transmisión de datos la llevan a cabo los proveedores de acceso a Internet contratados por Alibaba y sin que éste se haga responsable de la conectividad ante sus clientes. Debido a esta configuración del servicio CDN, actualmente no se puede concluir que la actividad consista en su totalidad o principalmente en el transporte de señales y a día de hoy se considera que no es necesario que Alibaba y/o su revendedor lleven a cabo su notificación previa al Registro de Operadores por la prestación del servicio de CDN descrito en la consulta.

Dada esta conclusión, las cuestiones planteadas sobre el revendedor de Alibaba y su naturaleza dependiendo de si sus clientes están en España o en otros países del EEE no son de aplicación para este servicio.

Sin embargo, ha de señalarse que esta cuestión está en análisis. Alibaba (la filial holandesa, en este caso) contrata y factura el servicio de CDN en su nombre haciéndose responsable del servicio ante sus clientes. El considerando 18 del 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, a diferencia del marco regulatorio anterior, señala que, aunque el “transporte de señales” sigue siendo un parámetro importante para determinar los servicios que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva, desde el punto de vista del usuario final, “*no es relevante si un proveedor transmite señales por sí mismo o si la comunicación se realiza a través de un servicio de acceso a internet*”. El servicio descrito en la consulta se configura como una aplicación (software) sobre conexiones de Internet por las que se transmiten los contenidos de sus clientes desde el servidor origen hacia el resto de los servidores de la CDN de Alibaba.

Dado que, según el peso que se den a estas consideraciones, la misma actividad podría ser considerada un SCE o no, y que, al amparo del Plan de trabajo de 2023 de BEREC⁹ e internamente en la CNMC, se están analizando los servicios de CDN

⁹ <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/berec-strategies-and-work-programmes/berec-work-programme-2023>

y su consideración bajo el actual marco regulatorio¹⁰, se informa de que la consideración sobre el servicio podría verse modificada próximamente, principalmente por motivos de armonización comunitaria en el ámbito de la Unión Europea.

En relación con la descripción proporcionada para el **servicio de GA de Alibaba**, la conectividad necesaria es contratada por la propia Alibaba a operadores de comunicaciones electrónicas mediante líneas alquiladas y/o conexiones dedicadas y esa capacidad de transmisión la pone a disposición de sus clientes con el fin de mejorar o “acelerar” la transmisión de datos entre dos puntos de Internet de sus clientes ubicados geográficamente en distintas partes del mundo.

Esta configuración consiste en desviar el tráfico de internet y encaminarlo por una red constituida por las líneas alquiladas o conexiones dedicadas entre los dos indicados. De esta forma, Alibaba controla y gestiona el tráfico extremo a extremo y puede minimizar parámetros de la transmisión como la latencia, *jitter* o pérdida de paquetes. Al disponer de esta gestión, puede mejorar la calidad de la transmisión con respecto a la que se experimentaría si ésta se produjese únicamente a través de Internet entre esos dos mismos puntos, de hecho, el principal objetivo de este servicio es ofrecer un servicio de transmisión que mejore la propia transmisión de la red de internet.

Dadas estas características, el servicio de GA de Alibaba consiste principalmente en el transporte de señales de sus clientes y, por consiguiente, es un SCE.

En la descripción del servicio se ha indicado que, aunque Alibaba tendrá un PoP en España esta empresa no prestará su servicio de GA en el territorio nacional, sino que lo prestará el revendedor (empresa del grupo Alibaba) que ofrecerá servicios de CDN y GA a empresas en España y en otros Estados miembros.

Las empresas que no suministran redes ni prestan SCE en el territorio nacional no necesitan notificar su actividad, por este motivo, Alibaba no necesita realizar ninguna notificación previa al Registro de Operadores por la prestación del servicio de GA descrito en la presente consulta.

En cambio, el revendedor (empresa del grupo Alibaba) sí prestará el servicio en España. Esta Comisión ya ha indicado anteriormente¹¹ que, si bien no existe en la

¹⁰ *BEREC Report on the entry of large content and application providers into the markets for electronic communications networks and services.*

¹¹ Ver páginas 10 a 12 del Acuerdo de 27 de septiembre de 2018 de la Sala de Supervisión Regulatoria por el que se da contestación a la consulta planteada por ALAI OPERADOR DE

normativa actual una definición de la reventa de SCE, los revendedores constituyen el eslabón final en la prestación del servicio a los usuarios finales y, por tal motivo, deben quedar sujetos al marco regulador de las telecomunicaciones. Asimismo, esta Comisión también ha concluido con anterioridad que la reventa de SCE constituye en sí misma un SCE en los términos definidos en el apartado 70 del Anexo II de la LGTel, que no distingue los SCE según se presten en el plano mayorista o minorista o en ambos, en la modalidad de reventa o de forma directa.

Por consiguiente, se considera que, si el revendedor del servicio de GA tiene clientes en España, prestará un SCE de transmisión de datos a terceros y debe llevar a cabo su notificación previa al Registro de Operadores, en virtud del artículo 6 de la LGTel.

V. CONCLUSIÓN

La CNMC concluye que el servicio de CDN descrito en esta consulta no ha de ser calificado como un SCE actualmente y, por consiguiente, Alibaba y el revendedor no necesitan notificar su actividad en el marco de la LGTel.

No obstante, como se ha indicado anteriormente, se están analizando los servicios de CDN y su consideración bajo el actual marco regulatorio¹², procediendo señalar que la consideración sobre el servicio podría verse modificada próximamente, principalmente por motivos de armonización comunitaria en el ámbito de la Unión Europea.

En cuanto al servicio de GA, al ser un servicio de comunicaciones de transmisión de datos y el revendedor -Alibaba (Netherlands) B.V.- lo prestaría a clientes que se encuentran en territorio nacional español, este último debería llevar a cabo la notificación previa de la actividad al Registro de Operadores, 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 Alibaba sobre sus servicios y modelo de negocio. Cualquier modificación del uso o responsabilidad descritos de la conectividad

TELECOMUNICACIONES, S.L. sobre la aplicación del marco regulatorio de comunicaciones electrónicas a los proveedores de servicios de IoT/M2M que emplean tarjetas SIM globales ([CNS/D TSA/617/17](#)).

¹² *BEREC Report on the entry of large content and application providers into the markets for electronic communications networks and services.*

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, Alibaba Ecommerce (Spain), S.L.