

Del debate de la neutralidad de red hacia la Internet abierta y sostenible

1 Ponentes de la sesión

Moderador:

- Jorge Pérez, Universidad Politécnica de Madrid

Ponentes:

- Miguel Canalejo, Redtel
- Joaquín Mouriz, Asociación Nacional de Empresas de Internet
- Víctor Domingo, Asociación de Internautas
- Matías González, Vodafone
- Aldo Olcese, Presidente de la Coalición de Creadores e Industrias de Contenidos Culturales
- Bárbara Navarro, Google

Relator:

- Arturo Vergara, Universidad Politécnica de Madrid

2 Grupo de trabajo

Coordinación:

- Arturo Vergara, Universidad Politécnica de Madrid

Grupo de trabajo:

- Matías González, Vodafone
- Alejandro Vidal, Telefónica
- Miguel Canalejo, Redtel
- Paloma Llana, Razona
- Víctor Domingo, Asociación de Internautas
- Joaquín Osa, CMT
- Lourdes Muñoz, Diputada del Congreso
- María García, Arsys Internet
- Bárbara Navarro, Google
- Joaquín Mouriz, Asociación Nacional de Empresas de Internet

3 Descripción de la sesión

3.1 Estado del debate

La evolución del ecosistema de Internet se sitúa como uno de los grandes **motores de desarrollo económico, social y cultural de las próximas décadas**. Resulta difícil de prever cuáles serán los servicios, dispositivos y aplicaciones del futuro, sin embargo, dicha evolución pasará por mantener la plataforma de Internet como un **medio abierto, centrado en el usuario** y con la capacidad de continuar con la **innovación** y la **inversión** en nuevas redes y servicios mediante la **sostenibilidad de los modelos de negocio en todos los niveles de la cadena de valor**.

Muchas de las cuestiones planteadas respecto a las relaciones entre los distintos agentes de dicho ecosistema, que serán clave de cara a la sostenibilidad y apertura de Internet, han estado bajo profundo debate durante la última década en los Estados Unidos, y más recientemente en Europa bajo el paraguas del debate de neutralidad de red. No obstante, dicho debate se ha centrado en la necesidad y, en su caso, los términos concretos de un modelo de regulación aplicable sobre los operadores de redes, que garantice el carácter abierto de Internet, preservando el acceso libre y no discriminatorio a contenidos, servicios y aplicaciones, y ha generado posiciones muy encontradas que en muchos casos no permitían enfocar claramente la problemática de cómo alcanzar una Internet abierta y sostenible.

Por tanto, de cara a afrontar los retos futuros que se plantean sobre la apertura y sostenibilidad de Internet, parece necesario la evolución del debate sobre neutralidad de red, muy centrado en regular el uso que hacen los operadores del tráfico que circulan por sus redes, a un debate más centrado en **cómo Internet podrá mantenerse como una plataforma abierta y sostenible**, que involucra a los diferentes agentes del ecosistema de Internet, reguladores, políticos, usuarios y ciudadanos, en busca de **puntos de consenso y equilibrio** que permitan asegurar los objetivos anteriores.

El proceso iniciado por la FCC en 2009, en el que se planteó la inclusión de los principios de transparencia y de no discriminación a las “cuatro libertades de Internet”, definidas por la FCC en 2005, y asumidas por la práctica totalidad de los agentes de la cadena de valor de Internet, ha generado un debate complicado, no solo porque la utilización del término ha estado en muchos casos relacionada con la posición de los distintos agentes, sino porque las consecuencias de la implementación de unas medidas u otras tiene efectos diversos sobre cada uno de ellos, sea en contra o a favor de su particular interés.

El análisis de los diferentes planteamientos realizados y la evolución del debate han permitido **descartar ciertos planteamientos extremos y alcanzar un cierto consenso entre los agentes**, separando aquellos elementos claves del debate de aquellos, que si bien son muy importantes, tales como la libertad de expresión, la defensa de la propiedad intelectual o los derechos a la privacidad y la protección de los datos personales, no deben confundirse con el núcleo del debate de neutralidad de red, aunque se deban tener en cuenta las interrelaciones generadas.

De esta forma, el debate sobre la neutralidad de red puede dividirse en dos dimensiones, una primera donde se ha alcanzado un mayor consenso entre los agentes, y que se centra principalmente en mantener el **carácter abierto de Internet**, y una segunda donde el debate sigue abierto y que se centra no solo en las relaciones entre los operadores y usuarios, sino

también en las **relaciones entre los operadores y proveedores de contenidos, aplicaciones y servicios**, y que afecta directamente a la evolución de sus respectivos modelos de negocio, a la capacidad de innovación de los agentes y a la viabilidad de las inversiones en futuras redes, plataformas de servicio o contenidos.

3.2 Elementos de consenso

En cuanto a la primera dimensión, el **derecho de los usuarios al libre acceso¹ a los contenidos, servicios y aplicaciones en Internet**, la necesidad de prestar una **adecuada información a los usuarios** sobre las características de los servicios de acceso a Internet para garantizar la capacidad de elección, y la necesidad de un cierto grado de **gestión del tráfico transparente, no discriminatorio y proporcionado** que permita lidiar con problemas de seguridad, congestión y eficiencia, han sido aceptados de manera general por todos los agentes involucrados como un medio para preservar el **carácter abierto de Internet, el papel central del usuario** y la **defensa de la competencia**.

Uno de los más recientes ejemplos sobre el desarrollo de medidas derivadas de los elementos de consenso en relación a este debate es el código de conducta² voluntario firmado por los principales operadores³ de Reino Unido para mejorar la transparencia de las condiciones de los servicios de banda ancha, permitiendo asegurar que los consumidores tendrán acceso a información comprensible y comparable sobre las prácticas de gestión de red de los distintos proveedores de banda ancha, cuándo son empleadas y qué impacto que tienen.

Si bien existe un consenso generalizado sobre dichos objetivos, los agentes **discrepan en cuanto a los instrumentos** más adecuados para su cumplimiento. Así, mientras los agentes de Internet y las asociaciones de consumidores demandan el **establecimiento de medidas reguladoras específicas sobre los operadores**, los operadores consideran que la **capacidad de elección de los usuarios** que proporciona la existencia de múltiples ofertas de servicios de acceso a Internet en un **mercado en competencia**, junto con la eliminación de los comportamientos anticompetitivos son garantía suficiente para asegurar ese derecho.

El relación a las **prácticas de gestión de red**, el debate se ha centrado en si es necesario establecer una regulación técnica o procesos de autorización para permitir la aplicación de determinadas prácticas, o si por el contrario es preferible disponer de una mayor flexibilidad basándose en el uso de directrices generales y el estudio caso por caso. Asimismo, si bien existe un cierto consenso en que la aplicación de dichas técnicas deberá realizarse de forma neutral y no discriminatoria con respecto a la identidad de los usuarios y el tipo de tráfico, permitiendo la priorización de las categorías de tráfico más sensibles al retardo y el *jitter* en los momentos de congestión, existe una mayor disensión en las implicaciones comerciales que surgen de la interpretación de la no discriminación, que serán tratadas en mayor detalle en el siguiente apartado.

Finalmente, la reciente consulta de la Comisión Europea sobre neutralidad de red arrojó un amplio consenso sobre la validez del actual marco regulador para tratar con los posibles

¹ En este contexto libre acceso a los contenidos no implica su gratuidad, sino que dicho acceso no estará vedado o limitado por parte de los operadores de red.

² Disponible en: <http://www.broadbanduk.org/content/view/479/7/>

³ Los firmantes son BSKyB, BT, O2, TalkTalk, Three, Virgin Media y Vodafone

problemas de competencia identificados en el debate en el nivel de los operadores de red mediante la combinación de regulación ex ante y de competencia. En este sentido, la última **revisión del marco regulador Europeo**, aprobada en 2009, introduce nuevas salvaguardias sobre la capacidad de elección y protección de los derechos de los usuarios. Concretamente obliga a las ANR a promover **la capacidad de los usuarios finales para acceder y distribuir la información o ejecutar las aplicaciones y los servicios de su elección**, introduce la **obligación de transparencia** en los servicios proporcionados por los operadores de red, y **permite a las ANR imponer unos niveles mínimos de calidad** en caso de degradación del servicio de acceso a Internet.

3.3 Elementos de disensión

La segunda dimensión del debate incluye los elementos en los que existe un menor consenso, al afectar directamente a las **relaciones entre operadores y proveedores de contenidos y aplicaciones**, en la medida que condicionan los modelos de negocio y la estrategia futura de los distintos agentes.

La plataforma de Internet se suele caracterizar como un **mercado de externalidades cruzadas**, en el que los operadores, actúan como intermediarios entre los oferentes, como los proveedores de aplicaciones y contenidos, y los demandantes, los usuarios finales. La posición central de los operadores, unida a su capacidad para gestionar el tráfico que circula por sus redes, y por tanto ofrecer servicios con distintas calidades, discriminar unos frente a otros o establecer discriminación de tarifas, ha situado a los ISP en el centro del debate de la neutralidad de red.

Sin embargo, la evolución de las relaciones entre los distintos agentes forma parte de la **dinámica competitiva del ecosistema de Internet**, que impulsa a todos los agentes a tratar de conseguir el **control del usuario** mediante los recursos disponibles por cada uno de ellos (gestión de la red, plataformas de servicios, motores de búsqueda, dispositivos terminales, etc.), generando un **entorno altamente innovador y competitivo**. Bajo dicho escenario, el establecimiento de medidas regulatorias u obligaciones que delimiten el comportamiento de los distintos agentes condiciona ineludiblemente la forma en la que evolucionan los servicios y aplicaciones prestadas, así como la sostenibilidad de los modelos de negocio o de las nuevas inversiones e incluso puede impedir en algún caso de forma previa el potencial desarrollo de algunos servicios y aplicaciones.

De esta forma, la segunda dimensión del debate sobre la neutralidad de red deriva en un debate sobre la **sostenibilidad de Internet**, que se centra en los equilibrios necesarios en el posicionamiento de los distintos agentes de la cadena de valor y en el reparto de los ingresos generados en los distintos eslabones de la cadena de valor de Internet para permitir que esta se **mantenga como una plataforma abierta a la innovación**, a modo de garantía para el **desarrollo económico, social y tecnológico que brinda**.

Por tanto, los distintos agentes han defendido posturas claramente diferenciadas en relación a determinados temas clave del debate, tales como la diferenciación comercial de los servicios de acceso a Internet, la aplicación de tasas de terminación a los proveedores de servicios y aplicaciones, o convivencia entre servicios gestionados de telecomunicaciones y servicios de acceso a Internet.

Derivado del debate sobre las implicaciones de la no discriminación en la gestión del tráfico surge uno de los principales puntos de disensión, referidos a la posibilidad de **diferenciar los comercialmente los servicios de acceso a Internet en términos de calidad, perfil de usuario o precio**, tanto a los usuarios finales como a los operadores de aplicaciones y contenidos. Por un lado los operadores de red consideran que la no discriminación implica que se deberá aplicar el mismo trato al mismo tipo de tráfico, siendo neutral a la afiliación del servicio o contenido, de forma que permita asegurar la integridad de los servicios y cumplir con los requisitos de los usuarios. Este planteamiento permitiría, no obstante, el desarrollo de servicios diferenciados, bien en prestaciones, bien en tarifas. Por su parte, otros agentes consideran que se debe aplicar una definición más estricta del término no discriminación, manteniendo el paradigma *best effort*, con la excepción de un cierto grado de gestión de red que asegure la integridad del servicio y el buen funcionamiento del mismo, pero sin un tratamiento diferenciado por clases de tráfico.

Si bien existe un cierto **consenso sobre los beneficios de diferenciación de distintos tipos de tráfico** con distintos requisitos (tales como videoconferencia, streaming de video, navegación web, correo electrónico, etc.) en los servicios de acceso a Internet **a los usuarios**, los proveedores de servicios y aplicaciones ponen el foco en la necesidad de **prevención de las prácticas anticompetitivas**, la no discriminación en función del proveedor del mismo, sino solo en función de la clase de tráfico o de las cláusulas del contrato libremente pactado entre las partes y que la prestación de dichos servicios diferenciados quede **sujeta al deseo explícito de los usuarios**, estando disponible en caso contrario un servicio de acceso a Internet en modalidad *best effort*. Por su parte, los operadores consideran que dicha diferenciación permitiría dar **respuesta a las diferentes necesidades de los usuarios y los diferentes requisitos de las aplicaciones**, así como relacionar más adecuadamente los niveles de uso y, por tanto, los costes de prestación de los servicios, con las tarifas aplicadas a los usuarios. Asimismo, consideran que debe ser la propia **capacidad de elección de los usuarios, en un mercado en competencia y con la suficiente información**, la que determine finalmente el mejor equilibrio entre las diferentes modalidades de servicio.

Más enfrentadas se encuentran las posturas respecto a la posibilidad de que los operadores puedan diferenciar los servicios que ofrecen a los proveedores de contenidos y aplicaciones, mediante **servicios priorizados en base a acuerdos bilaterales**. Por su parte, los operadores consideran que, por un lado, el marco normativo comunitario sobre comunicaciones electrónicas ya garantiza ex ante que no se producirán situaciones anticompetitivas en el segmento de las comunicaciones electrónicas y, por otro lado, que los nuevos servicios podrían suponer un incentivo económico al despliegue de redes de mayor capacidad, así como permitir la innovación por parte de los proveedores de contenidos y aplicaciones, especialmente los más pequeños, al poner a su disposición una solución para la prestación de servicios con calidad a los usuarios finales. Mientras, los agentes de Internet advierten que el establecimiento de servicios priorizados podría suponer actuaciones anticompetitivas por parte de los ISP, reforzando la posición de dominio de los agentes con mayores recursos económicos y podría distorsionar la capacidad de innovación de los nuevos agentes.

Asimismo, otro de los elementos que más polémica ha generado es la posibilidad de que los operadores apliquen una **tarifa de terminación** a los proveedores de servicios o aplicaciones **en función del tráfico entregado a los usuarios** finales. Este debate está relacionado con la

evolución de los **modelos económicos de interconexión IP** y busca establecer un equilibrio entre el tráfico cursado y los costes de la infraestructura. Los operadores perciben esta posibilidad como una forma de dar respuesta a los necesarios incrementos de capacidad en las redes de acceso, permitiendo alcanzar un modelo más sostenible en el que no todos los costes e inversiones son asumidos únicamente por , a partir de las cuotas de servicio de los usuarios finales, y consideran que el mantenimiento del statu quo actual es equivalente al establecimiento de una regulación de precios, según la cual se fijaría en cero el precio a pagar por los proveedores de contenidos y aplicaciones y se traslada completamente la recuperación de los costes de prestación de los servicios a los usuarios. Mientras, esta posibilidad es percibida por los agentes de Internet como una amenaza a directa sus modelos de negocio, al pretender que se asuma parte del coste de red que conlleva el envío de tráfico a sus usuarios, alterando así el modelo de costes que han disfrutado hasta ahora, y probablemente perjudicando gravemente la sostenibilidad de aquellos agentes que utilizan la plataforma de Internet para la distribución masiva de contenidos sin soportar todos los costes de red derivados de su negocio hasta ahora asumidos por los usuarios finales.

Finalmente, la **convivencia entre los denominados servicios gestionados y los servicios de acceso a Internet** supone otro elemento de disensión. Si bien existe un consenso general sobre la legitimidad de los operadores para ofrecer dichos servicios (tales como la televisión sobre IP), así como de los beneficios para los usuarios y para el fomento de la inversión e innovación, la convivencia de ambos sobre la capacidad de las redes de acceso de los operadores genera incertidumbres sobre los posibles usos anticompetitivos, tales como la degradación del servicio prestado por la competencia o la limitación de la capacidad reservada para el servicio de acceso a la Internet pública. Por ello, los distintos agentes difieren sobre el tipo de regulación u obligaciones a aplicar en la prestación de dichos servicios.

4 Objetivos del debate

Las relaciones entre los distintos agentes de la cadena de valor de la plataforma de Internet determinarán la apertura y sostenibilidad de la misma de cara al futuro. La capacidad de innovar, establecer nuevos modelos de negocios y alcanzar acuerdos entre las partes de forma libre, unido a la defensa y respeto de los derechos de los usuarios supondrán uno de los pilares para avanzar hacia una Internet abierta y sostenible. Para ello será necesario continuar avanzando, mediante diálogo entre las partes, hacia el establecimiento de un mayor consenso en los temas más prioritarios. Los objetivos de la sesión son:

1. Continuar y actualizar el debate.
2. Debatir sobre la posibilidad de diferenciación de los servicios (en tarifas, calidad de servicio, tráficos cursados, etc.) provistos a usuarios finales, su interés y la necesidad o no de mecanismos regulatorios para asegurar los derechos de los usuarios.
3. Debatir sobre la posibilidad de diferenciación de los servicios (en tarifas, calidad de servicio, tráficos cursados, etc.) prestados a proveedores de aplicaciones y contenidos, discutir su impacto sobre la innovación y los efectos de una evolución de dichos servicios en los usuarios finales y su capacidad de acceso a los contenidos.

4. Plantear si existen características diferenciales del debate sobre la apertura y sostenibilidad de Internet en movilidad.
5. Discutir sobre la existencia de otros cuellos de botella en la plataforma de Internet, y la necesidad de extender obligaciones o requisitos a dichos niveles.
6. Búsqueda de elementos de equilibrio y consenso entre las partes implicadas para continuar avanzando en el debate sobre la Internet abierta y sostenible.

5 Conclusiones de la sesión

- El término de neutralidad de red es un **concepto poliédrico**, cuyo debate involucra diferentes perspectivas y linda con temas como los derechos fundamentales, la libertad de expresión, la defensa de la propiedad intelectual o los derechos a la privacidad y la protección de los datos personales. Ante la dificultad de separar los distintos elementos algunos agentes han propuesto la utilización del término **Internet abierto y sostenible**, para centrarse en núcleo del debate de neutralidad de red.
- En relación a la primera dimensión identificada, el **Internet abierto**, existe un notable consenso en conservar el paradigma de **libertad, innovación y de comunicación** que representa la plataforma de internet.
 - a. Para ello se ha planteado de forma consensuada la necesidad de respetar y mantener la **libertad de los usuarios para acceder a los contenidos⁴ de su elección**, impulsar la **máxima difusión** de los mismos y asegurar la **convivencia entre distintos modelos** de acceso (pago, gratuitos, copyleft, etc.), estando este principio sometido a la aplicación de la ley y de las medidas para combatir las actividades ilegales y la lucha contra el crimen.
 - b. Consenso en la necesidad de una **aproximación global y completa** a la problemática de la Internet abierta. Se deben incluir en el debate todos los niveles de la plataforma de Internet, no solo las redes.
 - c. Consenso en que la **capacidad de decidir de los usuarios** debe situarse como un elemento central para abordar la problemática de una Internet abierta. Para ello, la existencia de una **suficiente competencia y transparencia** suponen elementos clave.
 - d. La utilización de **regulación de consumo y de competencia frente a regulación sectorial** ha sido señalado por algunos agentes como la vía para **evitar posiciones de dominio** en todos los niveles de la plataforma de Internet y para **reducir la carga e incertidumbre regulatorias**, así como para evitar un fraccionamiento de la normativa a nivel europeo.

⁴ Ha existido disenso sobre la inclusión del término “legítimos” en relación a la frase señalada. Alejandro Vidal, Paloma Llaneza, Miguel Canalejo, Matías González y Aldo Olcese se han posicionado a favor de introducir dicho termino (“libertad de los usuarios para acceder a los contenidos legítimos de su elección”), mientras que Víctor Domingo, se ha posicionado a favor de la redacción actual (“libertad de los usuarios para acceder a los contenidos de su elección”).

- e. Se ha señalado la importancia de las prácticas de **autorregulación, buen gobierno, y estándares**, para el avanzar en el presente debate.
- En relación a la segunda dimensión identificada, la **Internet sostenible**, se ha señalado por la mayoría de agentes el riesgo de **pasar del círculo virtuoso basado en la innovación e inversión** que ha protagonizado el éxito de la etapa reciente de la plataforma de Internet, **a un círculo vicioso que no incentive suficientemente la inversión** en nuevas infraestructuras. Esta problemática, derivada de un desplazamiento del valor en la cadena de Internet y de una tendencia al rápido crecimiento del tráfico, ha impulsado el debate sobre la **revisión del modelo económico** y de las transferencias económicas entre agentes que subyacen a la plataforma de Internet.
 - a. En este sentido, se ha señalado de forma generalizada el interés de fomentar un **modelo que permita la sostenibilidad y la creación de valor en todos los niveles**, y que además mantenga los **principios de la Internet abierta**.
 - b. En relación a los **cambios de los servicios y modelos de tarificación a los usuarios finales**, se planteó el avance hacia modelos que **liguen tráfico e ingresos**, bajo el principio de transparencia. No obstante, siguen existiendo posiciones muy diferenciadas entre usuarios y operadores en la necesidad y pertinencia de servicios que **diferencien la calidad prestada en función del tipo de tráfico**, bajo el principio de tratamiento igual a iguales.
 - c. La problemática de posibles **cambios de los modelos tarifarios y de tipos y calidades de servicios** prestados a proveedores de aplicaciones y contenidos, se identificó con el **debate de interconexión** y con el establecimiento de **señales tarifarias** para avanzar hacia una optimización del uso y generación de tráfico en Internet. Este debate se planteó como un tema abierto y sin consenso, siendo necesario un **mayor diálogo** sobre los mecanismos a aplicar y el **impacto** de dichas medidas sobre la capacidad competitiva y de innovación (*“innovar sin pedir permiso”*) en Internet.
 - d. Los operadores de telecomunicación señalaron como **elemento de desequilibrio** la existencia de una **asimetría regulatoria** entre servicios tradicionales prestados de forma gestionada, y servicios sustitutivos prestados sobre la plataforma de Internet.
- Finalmente, existe un amplio consenso sobre la necesidad de continuar el **diálogo entre las partes** y avanzar en el debate de la Internet abierta y sostenible, que continua siendo un **debate abierto en Europa**.