

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La Internet abierta y la neutralidad de la red en Europa»

COM(2011) 222 final

(2012/C 24/31)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

El 19 de abril de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La Internet abierta y la neutralidad de la red en Europa»

COM(2011) 222 final.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los conceptos de una Internet abierta y la neutralidad de la red —las libertades de la red— son cruciales para toda regulación destinada a garantizar la libertad en el uso de Internet como medio de comunicación.

1.2 En diversos documentos de relevancia se establece que garantizar una Internet abierta y la neutralidad de la red constituye un objetivo político fundamental en el ámbito de la UE, y la Agenda Digital, uno de los pilares más importantes de la Estrategia Europa 2020, menciona en particular este aspecto como uno de los objetivos políticos.

1.3 Así pues, el CESE valora positivamente la comunicación de la Comisión, que tiene por objeto seguir de cerca las repercusiones de las evoluciones del mercado y de la tecnología en cuanto a las libertades de Internet. Sin embargo, esta Comunicación no cumple las expectativas legítimas del CESE.

1.4 Aun cuando detecta determinadas situaciones que podrían conducir a la contravención de estos principios, la Comisión, en lugar de emprender acciones para proteger dichos principios, aboga por «esperar y ver qué pasa».

1.5 Dada la enorme importancia que esta cuestión reviste para el futuro económico y social de Europa, el CESE recomienda enérgicamente consagrar cuanto antes los principios de la Internet abierta y la neutralidad de la red en la legislación de la UE, teniendo en todo momento presente la evolución tecnológica más reciente en este ámbito.

1.6 Además, el CESE cree que éste es el momento idóneo para definir los principios que garantizarán una Internet abierta y neutra, por lo que recomienda una serie de principios que cree que deberán aprobarse, tal como se recoge en el punto 7.12.

1.7 Asimismo, el CESE sostiene que estos principios son fundamentales para el futuro desarrollo de Internet como instrumento para promover la ciudadanía sobre la base de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y como condición esencial para el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, establecidos en Ginebra (2003) y Túnez (2005).

1.8 El CESE considera decisivo que se emprendan acciones inmediatas en este ámbito con vistas al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, la aplicación de la Agenda Digital y la culminación del mercado interior, por lo que acoge con satisfacción las declaraciones públicas que ha hecho recientemente la comisaria Kroes a este respecto.

1.9 Por consiguiente, el Comité exige al Parlamento Europeo y a los Estados miembros que adopten un enfoque proactivo para salvaguardar las libertades en la red, y presupone que la Comisión actuará en consecuencia.

2. Síntesis, naturaleza y contenido de la Comunicación de la Comisión

2.1 La Comunicación es un documento político que plasma el compromiso contraído por la Comisión Europea en su declaración de 2009 sobre el paquete de reforma de las telecomunicaciones ⁽¹⁾ para «(...) seguir de cerca las repercusiones de las evoluciones del mercado y de la tecnología en cuanto a las “libertades de Internet” e informar al Parlamento Europeo y al Consejo antes de que finalice 2010 de la necesidad o no de directrices adicionales».

2.1.1 En aquella declaración, la Comisión dejó constancia de su compromiso enérgico e inequívoco con el «mantenimiento del carácter abierto y neutral de Internet, teniendo plenamente en cuenta la voluntad de los legisladores de consagrar ahora la neutralidad de Internet como un objetivo político y un principio regulador que han de ser fomentados por las autoridades nacionales de reglamentación».

⁽¹⁾ DO L 337 de 18.12.2009.

2.2 Hemos de recordar que, en su Agenda Digital para Europa, la Comisión anunció que «vigilará también estrechamente la aplicación de las nuevas disposiciones legislativas sobre el carácter abierto y neutral de Internet» (2).

2.3 En la Comunicación se procede a describir la consulta pública y el procedimiento de recopilación de datos emprendidos por la Comisión en 2010 (3), así como la cumbre conjunta organizada por la Comisión y el Parlamento el 11 de noviembre de 2010 (4).

2.4 La Comisión llega a la conclusión de que no se debe llevar a cabo ninguna acción al no existir pruebas suficientes que corroboren la necesidad de elaborar en estos momentos nueva legislación.

2.4.1 Durante el proceso de consultas, tanto distintas partes interesadas como el Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) han señalado que algunos proveedores de servicios de Internet (PSI) han venido «regulando», «bloqueando» y aplicando precios discriminatorios para determinados tipos de tráfico (5).

2.4.2 Sin embargo, la Comisión espera que las normas sobre contratos (6), transparencia (7), cambio de proveedor (8) y calidad del servicio (9) que forman parte del marco regulador revisado de las comunicaciones electrónicas de la UE contribuyan a que prevalezca la competencia.

2.4.3 Además, la Comisión opina que se debe permitir un margen suficiente de tiempo para ejecutar estas disposiciones y comprobar su funcionamiento en la práctica (10).

(2) COM(2010) 245 final de 26.8.2010.

(3) http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

(4) http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

(5) Regulación (*throttling*): un PSI puede regular su banda ancha con el propósito de reducir la velocidad del servicio a un cliente en particular para determinados tipos de tráfico. El ORECE afirma que algunos proveedores de Francia, Grecia, Hungría, Lituania, Polonia y el Reino Unido han limitado la velocidad (mediante «regulación») en el intercambio de ficheros de igual a igual (P2P) o en los servicios de flujo continuo de vídeo. Bloqueo: una PSI puede bloquear las direcciones IP de sitios web específicos con el propósito de evitar que los clientes de sus servicios de Internet accedan a determinadas aplicaciones y servicios. El ORECE ha informado del bloqueo o de la imposición de cargas adicionales por prestación de servicios VoIP en las redes móviles por parte de algunos operadores móviles en Austria, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal y Rumanía.

(6) Artículo 20, apartado 1, letra b) de la Directiva relativa al servicio universal modificada por la Directiva sobre los derechos de los usuarios 2009/136/CE.

(7) Artículo 21, apartado 3, letras c) y d) de la Directiva relativa al servicio universal modificada por la Directiva sobre los derechos de los usuarios 2009/136/CE.

(8) Considerando 47 de la Directiva relativa a los derechos de los usuarios 2009/136/CE.

(9) Artículo 22, apartado 3 de la Directiva relativa al servicio universal modificada por la Directiva sobre los derechos de los usuarios 2009/136/CE.

(10) El 19 de julio de 2011, la Comisión ha incoado sendos procedimientos contra veinte Estados miembros por incumplimiento en la transposición del marco revisado a su Derecho nacional.

2.5 La Comunicación no define de manera explícita los términos fundamentales a efectos de una posible interpretación en el Derecho europeo. De hecho, afirma que «no hay una definición establecida de “neutralidad de la red”».

2.5.1 En su lugar, combina los dos términos y condensa la posición legal de la UE acerca de ambos remitiendo al artículo 8, apartado 4, letra g) de la Directiva marco que establece para las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) la obligación de garantizar a los usuarios finales la capacidad de acceder y distribuir la información, o utilizar las aplicaciones y los servicios de su elección (todo ello sujeto a la legislación aplicable) (11).

2.6 La Comunicación concluye con el compromiso de la Comisión de publicar las conclusiones de las futuras investigaciones que lleve a cabo el ORECE sobre las prácticas de aquellos PSI que actúen en contra de la competitividad y contravengan los principios de una Internet abierta y neutral. Si se constatará la persistencia de problemas graves y la Comisión Europea estimara necesaria una nueva reglamentación, la Comisión asesoraría al Consejo acerca de la acción que considerara oportuna.

3. ¿De qué estamos hablando?

3.1 La falta de definición explícita de los principales términos en cuestión representa un problema grave: sin definición no puede haber ni exposición de argumentos ni orientaciones claras para el mercado y los reguladores acerca del objetivo que persigue el Derecho europeo en esta materia.

3.2 La Internet abierta

3.2.1 La Internet abierta es un concepto que se remonta a los inicios de Internet y a la creación de la *World Wide Web*, la web, que puso el contenido de la Internet pública a disposición de cualquier persona de todo el mundo con conexión a la red.

3.2.2 La Internet abierta se sustenta en el principio de que, en cuanto usuarios, somos libres de conectarnos a la Internet pública sin restricciones por parte de gobiernos o PSI en relación con los contenidos, sitios, plataformas o tipo de equipos que puedan adjuntarse, o las modalidades de comunicación permitidas.

3.2.3 Es abierta porque utiliza estándares libres y públicamente disponibles a los que cualquiera puede recurrir para crear sitios web, aplicaciones y servicios, y porque gestiona todo el tráfico prácticamente del mismo modo.

3.2.4 Una vez que uno se encuentra en la Internet pública, no tiene que pedir permiso ni pagar más al PSI para contactar en línea con otros usuarios. Si creas un nuevo servicio innovador, no tienes que obtener ningún permiso para compartirlo con el resto del mundo.

3.2.5 Esta libertad para comunicarse e innovar explica el singular éxito de Internet.

(11) Directiva 2002/21/CE modificada por la Directiva 2009/140/CE de 25 de noviembre de 2009 (DO L 337 de 18.12.2009).

3.2.6 En realidad, gran parte de la Internet pública ha dejado de ser «abierta». La web sigue siendo abierta, pero las aplicaciones que utilizamos en nuestros teléfonos inteligentes, los sitios de redes sociales a los que accedemos y los contenidos de pago que adquirimos son parte de una Internet cerrada, únicamente accesible a través de interfaces y API propietarias⁽¹²⁾.

3.2.6.1 Cada vez son más los países⁽¹³⁾, empresas⁽¹⁴⁾ y operadores de redes⁽¹⁵⁾ que restringen el acceso a la Internet pública, o que modifican su modo de funcionamiento por motivos políticos, tecnológicos o comerciales.

3.2.7 Sin embargo, el concepto de la Internet abierta explica que este medio haya impulsado en todo el mundo la innovación económica, la participación democrática, la libertad de expresión y el aprendizaje en línea. Se trata de un concepto de vital importancia para nuestros valores de libertad, igualdad y derechos humanos, tal como establece la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3.2.8 Sin ser objeto de mención explícita, el principio de la Internet abierta se aborda en el artículo 1, apartado 3, letra a) y en el artículo 8, apartado 4, letra g) de la Directiva marco sobre comunicaciones electrónicas, así como en el apartado 28 de la Directiva relativa a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas 2009/136/CE.

3.3 Neutralidad de la red

3.3.1 El principio de neutralidad de la red deriva del concepto de Internet abierta. Mientras la Internet abierta se vincula a estándares abiertos y a la libertad de conectarse y de utilizar Internet, la neutralidad en la red está relacionada con el trato comercial a los clientes de Internet por parte de los PSI. Lo que se pretende es proteger los derechos de los consumidores con arreglo al principio de una Internet abierta y sin interferencias comerciales excesivas por parte de los proveedores de las redes.

3.3.2 El principio de neutralidad de la red implica que las empresas que prestan un servicio de Internet deben deparar un trato igual a todas las fuentes de datos similares, sin hacer distinciones por cuestiones comerciales entre los distintos tipos de tráfico.

⁽¹²⁾ El interfaz del programa de aplicación (o API) es el código de programación que se introduce entre dos programas para que puedan establecer un vínculo entre sí y operar de manera conjunta.

⁽¹³⁾ La «gran muralla» china ya impone estrictos controles a los vínculos de Internet con el resto del mundo, vigilando el tráfico y deshabilitando numerosos sitios o servicios. Otros países como Irán, Cuba, Arabia Saudí y Vietnam han actuado de manera similar, mientras que otros gobiernos están controlando de manera más severa lo que la gente puede ver y hacer en Internet.

⁽¹⁴⁾ «Los usuarios de dispositivos móviles de Apple acceden a numerosos servicios de Internet por medio de software de pequeñas aplicaciones descargables –conocidas como *apps*–, en lugar de utilizar un navegador en la red. Al determinar que aplicaciones permite en sus dispositivos, Apple se ha convertido en el cancerbero. A medida que las *apps* vayan expandiéndose a otros dispositivos móviles, o incluso automóviles y televisores, otras empresas comenzarán a actuar en el mismo sentido.» *The Economist*, 2.9.2010.

⁽¹⁵⁾ Los PSI y los operadores de redes de telecomunicaciones, en busca de nuevas fuentes de ingresos, están haciendo uso de la tecnología para distinguir los distintos tipos de tráfico de Internet que circulan por sus redes, de manera que puedan facturar más, degradar o incluso bloquear determinados servicios.

3.3.2.1 El principio estriba en que los usuarios de Internet deben poder controlar el contenido que ven y las aplicaciones que utilizan en Internet, y en que no se debe permitir a los PSI que utilicen su poder en el mercado para discriminar las aplicaciones o contenidos de la competencia.

3.3.2.2 Este principio puede ser compatible con medidas para la gestión del tráfico siempre y cuando éstas no sean discriminatorias, sean transparentes a efectos del consumidor y su adopción responda a unos objetivos legítimos en aras de la calidad del servicio. En cualquier caso, las medidas para la gestión del tráfico no deben crear incentivos que ralenticen el desarrollo de las redes con el fin de cobrar precios más elevados debido a la escasez de los recursos.

3.3.3 Según este principio, se ha de mantener separado por vías legales el mercado de la conectividad del mercado de contenidos y aplicaciones, lo cual implica que aquellas empresas que operan en ambos mercados deben escindir de manera adecuada la gestión de cada uno de ellos.

3.3.4 No obstante, este principio podría verse amenazado⁽¹⁶⁾. Los proveedores de servicios de Internet podrían usar sus infraestructuras para bloquear determinadas aplicaciones y contenidos de Internet –como sitios web, servicios, protocolos, etc.–, en especial los de sus competidores, o para cambiar sus modelos de negocio a fin de reducir la calidad y el alcance del acceso del que disfrutaban usuarios diferentes. Estos cambios en los modelos empresariales podrían acarrear una discriminación desleal tanto en los precios como en la calidad del servicio.

3.4 Anteriores dictámenes del CESE

3.4.1 El CESE ya se ha expresado claramente en favor de estos dos principios en anteriores dictámenes, basándose principalmente en las libertades y derechos humanos, la protección de datos y la protección de la intimidad, la gobernanza democrática basada en la colaboración, la integración y la capacitación, así como la innovación y el crecimiento económico⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ En su respuesta a la consulta pública de la Comisión Europea de 30 de junio de 2010, el ORECE apuntaba tres preocupaciones principales acerca de la evolución futura: 1) el planteamiento de gravar la discriminación recurriendo a técnicas como la inspección profunda de paquetes (*deep packet inspection* o DPI), combinada con incentivos económicos y con el potencial de la integración vertical, conllevaría efectos anticompetitivos; 2) las posibles consecuencias negativas a largo plazo de la economía de Internet (en la innovación, la libertad de expresión, etc.), y 3) la confusión y los perjuicios para el consumidor como consecuencia de la falta de transparencia.

⁽¹⁷⁾ Véanse los dictámenes del CESE 984/2008 sobre «Redes de comunicaciones electrónicas» (TEN/327-329 de 29 de mayo de 2008) ponente: Sr. Hernández Bataller, y en particular los puntos 1.1., 1.2.7 y 4.4; CESE 1915/2008 sobre «Un acceso de alta velocidad para todos: Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas» (TEN/353 de 3 de diciembre de 2008) ponente: Sr. Hencks, y en particular el punto 1.5; CESE 1628/2010 sobre «Una Agenda Digital para Europa» (TEN/426 de 13 de diciembre de 2010), ponente: Sr. McDonogh, y en particular los puntos 1.6, 1.9 y 4.5; CESE 525/2011 sobre un «Acta del Mercado Único» (INT/548 de 15 de marzo de 2011) ponente: Sra. Federspiel y Sres. Siecker y Voleš y, en especial, el reciente Dictamen CESE 669/2011 sobre el tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales» (TEN/453) ponente: Sra. Batut.

3.4.2 Mención especial merece su Dictamen CESE 362/2011, donde el CESE ha afirmado que «considera que el principio de neutralidad de la red es de vital importancia para el futuro de los servicios de Internet en Europa»⁽¹⁸⁾.

4. El aspecto económico tras los principios: vínculos con la Estrategia Europa 2020 y la Agenda Digital

4.1 La economía digital

4.1.1 En el marco del programa emblemático de la Agenda Digital⁽¹⁹⁾, la Estrategia Europa 2020⁽²⁰⁾ pretende aprovechar al máximo el enorme potencial de crecimiento que entrañan Internet y la economía digital.

4.1.2 En la actualidad hay 2 000 millones de personas conectadas a Internet, y el comercio electrónico genera unas transacciones anuales que se aproximan a los 5,5 billones de euros. El consumo y el gasto relacionados con Internet son, hoy por hoy, mayores que los de la agricultura o la energía y, en aquellos países donde penetró antes, Internet ha contribuido en los últimos cinco años a un incremento del 21 % de su PIB⁽²¹⁾.

4.1.3 Una reciente encuesta de McKinsey⁽²²⁾ a cerca de 5 000 PYME desveló que las pequeñas empresas que cuentan con una fuerte presencia en la red crecieron más del doble que aquellas con una presencia mínima o nula. Además, las primeras crearon más del doble de puestos de trabajo que el resto de las PYME.

4.1.4 Para beneficiarse al máximo de este potente motor de crecimiento y transformación hay que desplegar todos los esfuerzos posibles para maximizar el acceso a Internet y la libertad para utilizarlo, y minimizar el coste que ello supone para consumidores y empresas.

4.2 PYME, innovación, empleo y crecimiento

4.2.1 En particular, es necesario centrarse más en la Estrategia Europa 2020 con vistas a mejorar el entorno empresarial de las PYME, reducir los costes de las transacciones, incentivar la innovación en la pequeña y mediana empresa, y potenciar la creación de empresas de nuevo cuño.

4.2.2 Cualquier política que dé la espalda a los principios de una Internet abierta y la neutralidad de la red para favorecer a los grandes operadores de redes, en detrimento de las 23 millones de PYME⁽²³⁾ y consumidores europeos, mermará la capacidad de Europa para transformar la economía y la sociedad con arreglo a lo previsto en la Estrategia Europa 2020.

⁽¹⁸⁾ Véase el Dictamen CESE 362/2011 sobre el «Primer programa de política del espectro radioeléctrico» (TEN/434-435).

⁽¹⁹⁾ Una Agenda Digital para Europa, COM(2010) 245 final.

⁽²⁰⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²¹⁾ McKinsey Global Institute «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», mayo de 2011.

⁽²²⁾ McKinsey Global Institute «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», mayo de 2011 http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet_matters/pdfs/MGI_internet_matters_full_report.pdf

⁽²³⁾ Eurostat (Anuario Eurostat 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2010).

4.3 Mercado interior y competencia leal

4.3.1 Una Internet abierta y una neutralidad de la red que garanticen una competencia leal y estimulen la innovación constituyen igualmente principios fundamentales para instaurar un poderoso mercado único digital⁽²⁴⁾.

5. Algunos operadores de redes se muestran contrarios al principio de la neutralidad de la red

5.1 Algunos operadores de redes han llevado a cabo acciones de cabildeo ante los gobiernos nacionales, la Comisión y el Parlamento Europeo para recabar su ayuda en un intento por incrementar su cuota de ingresos por Internet⁽²⁵⁾. En su opinión, si no pueden crear nuevos flujos de ingresos a partir de la distribución de contenidos, tampoco podrán permitirse costear las inversiones de capital necesarias para proveer el ancho de banda de alta velocidad que Europa necesita⁽²⁶⁾.

5.1.1 Algunos de los operadores de redes de titularidad privada, que compiten en el mercado de la conectividad en Internet y buscan rendimientos a corto plazo a sus inversiones, se muestran precavidos a la hora de invertir por el momento en este sector puesto que no lo perciben como una iniciativa empresarial lo suficientemente ventajosa, sobre todo en lo que se refiere a las regiones periféricas.

5.2 En cualquier caso, respaldados por el apoyo de las inversiones europeas para proveer banda ancha de alta velocidad⁽²⁷⁾ y los atractivos niveles de crecimiento en la demanda de ancho de banda, los proveedores de nuevas infraestructuras se están internando en el mercado de la conectividad. Además, a medida que se va desarrollando un mercado más competitivo en Europa para las infraestructuras de banda ancha, el desarrollo de nuevas tecnologías, tanto para la banda ancha terrestre como para la inalámbrica, repercutirá también positivamente en la disponibilidad y el coste del ancho de banda. Por ejemplo, ya se están llevando a cabo importantes proyectos para proveer Internet de alta velocidad, especialmente en zonas rurales, aprovechando el dividendo digital resultante del paso de las emisiones analógicas a las digitales.

⁽²⁴⁾ Tal como se define en la Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único – Por una economía social de mercado altamente competitiva - Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos» (COM(2010) 608 final/2 de 11.11.2010) y la Comunicación «Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza - Juntos por un nuevo crecimiento», (COM(2011) 206 final de 13.4.2011), punto 2.7.

⁽²⁵⁾ Cuatro de los mayores PSI de Europa – Deutsche Telekom, France Telecom, Telecom Italia, y Telefónica– encomendaron la elaboración de un estudio para exponer su caso. A.T. Kearney, 2010, *A Viable Future Model for the Internet* («Un modelo del futuro viable para Internet»).

⁽²⁶⁾ Los mayores PSI de Europa sostienen que si mejoraran sus redes, sin ningún ingreso adicional, para dar respuesta a la demanda de banda ancha que se prevé para 2014, el rendimiento de su capital descendería en tres puntos porcentuales, hasta llegar al 9 %. A.T. Kearney, 2010 *A Viable Future Model for the Internet*.

⁽²⁷⁾ Véase COM(2010) 471 final – «Primer programa de política del espectro radioeléctrico», COM(2010) 472 final «Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital» y 2010/572/UE – «Recomendación de la Comisión relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA)» (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:251:0035:0048:EN:PDF>); véase también el «Marcador de la Agenda Digital» (SEC(2011) 708 final de 31.5.2011).

5.3 El problema que se plantea es que algunas propuestas de los PSI para cambiar sus modelos empresariales mediante la negación del principio de neutralidad de la red incrementarán los costes de los contenidos y los servicios en Internet, o menoscararán su carácter abierto.

5.3.1 Si se consigue mermar el principio de neutralidad de la red permitiendo a los PSI que «graven», regulen o bloqueen el tráfico de Internet entre los clientes y los proveedores del servicio, el coste de los servicios de Internet se encarecerá en Europa, con efectos perjudiciales para la innovación, el crecimiento, el empleo y la Estrategia Europa 2020.

5.3.2 Por último, se podría incluso llegar a poner en peligro el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS), establecidos en Ginebra (2003) y Túnez (2005) con arreglo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio ⁽²⁸⁾.

6. KPN ⁽²⁹⁾ provoca la promulgación en los Países Bajos de una ley sobre la neutralidad de la red

6.1 En su Comunicación de 19 de abril, la Comisión afirmaba que no contaba con pruebas suficientes de interferencias en el tráfico de Internet por parte de operadores, con ánimo de obtener ventajas comerciales, para requerir en estos momentos la introducción de nueva legislación para proteger el principio de neutralidad de la red.

6.2 No obstante, el PSI holandés KPN ⁽³⁰⁾ señaló el 10 de mayo que tenía previsto facturar a partir de julio a sus clientes un pago extraordinario para acceder a determinadas aplicaciones de Internet como VoIP (Skype) o WhatsApp, una aplicación que sustituye a los SMS en los teléfonos inteligentes.

6.2.1 Se reveló que KPN, al igual que otros PSI, había estado utilizando una tecnología denominada «inspección profunda de paquetes» (*deep packet inspection* (DPI)) ⁽³¹⁾ para analizar el tráfico de Internet de sus clientes, y que planeaba cobrar más por las llamadas a través de VoIP, el tráfico de WhatsApp o cualquier otro contenido que deseara impedir o del que quisiera extraer beneficios.

6.2.2 Como quiera que redundaba en su interés estratégico hacer caso omiso del principio de la neutralidad de la red, y que no existía ningún requisito legal acerca de este principio, KPN declaraba abiertamente su intención de «gravar» determinadas modalidades de tráfico de Internet.

⁽²⁸⁾ Véase el documento «Monitoring the WSIS Targets A mid-term review» (Seguimiento de los Objetivos WSIS - Revisión a medio plazo) (World Telecommunication/ICT Development Report 2010, ITU, Ginebra, 2010).

⁽²⁹⁾ KPN es la compañía de telecomunicaciones de los Países Bajos, con intereses en numerosos países europeos. Es el principal PSI de los Países Bajos, con unos ingresos de 13 400 millones de euros en 2010 y 1 800 millones de beneficios.

⁽³⁰⁾ Véase el webcast del día del inversor de KPN: la estrategia del grupo en http://pulse.companywebcast.nl/player1_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true

⁽³¹⁾ «Deep Packet Inspection» (DPI) es una técnica utilizada por los PSI para examinar en detalle el paquete de datos a su paso por un punto de inspección. La inspección —y el filtrado— en profundidad de paquetes permiten una gestión avanzada de las redes, los servicios al usuario y las funciones de seguridad, así como la extracción de datos, las escuchas ilegales, la censura, etcétera.

6.3 Al hacerse públicas la actuación y las futuras intenciones de KPN se desató en los Países Bajos una tormenta política que desembocó el 22 de junio en la aprobación por la Cámara Baja de ese país de la primera legislación en Europa encaminada a proteger los principios de una Internet abierta y la neutralidad de la red.

6.4 La declaración de intenciones por parte de KPN prueba de manera categórica que algunos operadores de redes no perciben que las disposiciones del marco revisado sobre comunicaciones electrónicas ni la legislación de la UE en materia de competencia protejan seriamente el principio de la neutralidad de la red.

7. ¿Debería la UE emprender ya acciones o «esperar y ver qué pasa»?

7.1 En la Comunicación de la Comisión se propugna el planteamiento de «esperar y ver qué pasa».

7.2 La Comunicación constata que la transposición del marco regulador revisado en el Derecho nacional debería ofrecer protección suficiente al principio de la Internet.

7.3 No obstante, la Comunicación plantea que no existe ninguna necesidad de hacer respetar el principio de la neutralidad de la red. En su lugar, la Comisión defiende la idoneidad de un mercado competitivo para la conectividad de banda ancha, combinado con las disposiciones sobre transparencia y cambio de proveedor en el marco revisado.

7.4 La Comunicación da a entender que sería mejor esperar a ver si la legislación y las condiciones competitivas actuales brindan una protección adecuada al principio de la neutralidad de la red, y que aplicar legislación *ad hoc* en estos momentos podría perjudicar el desarrollo de la economía de Internet en Europa disuadiendo la inversión e impidiendo la aparición de otros modelos empresariales innovadores.

7.5 Así, propugna un planteamiento de «esperar y ver qué pasa» con la competitividad del mercado europeo de los servicios de los PSI, alegando que, si los operadores de redes fijan precios discriminatorios a la distribución de contenidos, serán los propios clientes descontentos quienes se cambien a otro PSI.

7.5.1 En cualquier caso, este argumento subestima las verdaderas dificultades con que se enfrentan numerosos clientes a la hora de cambiar de proveedor ⁽³²⁾, así como los efectos insidiosos que una acción colectiva por parte de los principales PSI podría tener si todos ellos decidieran aplicar tarifas discriminatorias por distribuir los contenidos.

⁽³²⁾ Un estudio de Ofcom en el Reino Unido de 10 de septiembre de 2010 reveló que, cuando tienen esa opción, el 45 % de los clientes de banda ancha creen que cambiar de proveedor es «demasiado lioso» y que es poco probable que los consumidores actúen en ese sentido por el mero hecho de que uno o dos de los usos que hacen de Internet estén prohibidos o sean facturados de manera excesiva: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>.

7.6 El 61 % de los hogares europeos que accede en la actualidad a Internet contrata su acceso como parte de un paquete con oferta de Internet, telefonía y televisión. Además, el 92 % de los hogares dotados de estos paquetes de servicios no han cambiado de proveedor, aunque el 36 % de ellos se lo haya planteado⁽³³⁾. Resulta claro el auge en el mercado de las prácticas de marketing inteligente por parte de los PSI, algo que afecta de manera adversa a las conductas del cliente a la hora de cambiar de proveedor: un marketing inteligente menoscaba el poder del consumidor. Así pues, un marketing inteligente permitirá a los PSI aprovecharse de su posición y salir bien parados tras aplicar prácticas contrarias al principio de la neutralidad de la red, lo que se traducirá, si la legislación no lo evita, en beneficios excesivos y en una merma de la competencia y la innovación.

7.7 Sea como sea, el proceso para evaluar la efectividad de las nuevas normas en materia de comunicaciones electrónicas llevará bastante tiempo.

7.7.1 Si se tiene en cuenta cuánto tiempo puede pasar antes de que se plantee, elabore y ejecute la acción normativa en la UE-27, y habida cuenta de la aparente rapidez con que los PSI se mueven a la hora de introducir nuevos modelos empresariales, la neutralidad de la red podría ser ya un concepto irrelevante antes de que se redactara la nueva normativa.

7.8 El CESE propone un planteamiento proactivo diferente, basado sobre todo en los principios de prevención y precaución descritos en su anterior dictamen sobre «El planteamiento proactivo del Derecho»⁽³⁴⁾, y valora positivamente las recientes declaraciones públicas de la comisaria Kroes, quien parece respaldar dicho enfoque.

7.9 De acuerdo con este planteamiento, los principios de la Internet abierta y la neutralidad de la red deben quedar definidos y consagrados sin ambigüedades en el Derecho europeo, refrendando así los derechos de los ciudadanos que establece la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

7.10 La Comisión deberá redactar los principios de una Internet abierta y neutra, una vez examinadas detenidamente las diversas formulaciones, previa consulta con todas las partes interesadas y teniendo presente la evolución tecnológica más reciente en este ámbito.

7.11 Aunque el principio de la Internet abierta se aborda de manera más o menos adecuada en la legislación de la UE a través del artículo 1, apartado 3, letra a) y del artículo 8, apartado 4, letra g) de la Directiva marco⁽³⁵⁾, así como en el apartado 28 de Directiva relativa a los derechos de los usuarios⁽³⁶⁾, también podría ser objeto de una mención más explícita y libre

de ambigüedades. Sin embargo, el principio específico de la neutralidad de la red no se define en la legislación de la UE ni se recoge de manera adecuada en ninguna combinación de disposiciones.

7.12 A juicio del Comité –basándose principalmente en una revisión de los principios recogidos en las orientaciones noruegas para la neutralidad de Internet⁽³⁷⁾, la respuesta de BEUC a la consulta de la Comisión Europea sobre la neutralidad de la red⁽³⁸⁾, la Resolución sobre la neutralidad de la red del Diálogo Transatlántico del Consumidor (TACD)⁽³⁹⁾ y la ley holandesa recientemente aprobada⁽⁴⁰⁾–, la definición de los principios debe incluir, por lo menos, los siguientes elementos:

i. Libertad y calidad del acceso a Internet

La Comisión Europea deberá acordar un estándar común en la UE sobre la «calidad mínima del servicio» con arreglo a los principios del interés general, y deberá garantizar un seguimiento eficaz de su aplicación.

ii. No discriminación entre flujos en el tráfico de Internet

Por norma general, no se hacen distinciones en la manera en que se gestiona cada flujo individual de datos, ya sea con arreglo al tipo de contenido, el servicio, la aplicación, el dispositivo o la dirección de los flujos de origen o de destino. Esta circunstancia es aplicable a todos los puntos de la red, incluidos los puntos de interconexión.

Podrían existir excepciones a este principio, siempre y cuando éstas respeten las orientaciones establecidas en la recomendación que se propone en el punto iii.

iii. Supervisión de los mecanismos de gestión del tráfico de Internet

Se establecen las excepciones a los principios recogidos en las propuestas i y ii, para limitar cualquier posible desviación cuando los PSI hacen uso de mecanismos de gestión del tráfico, con vistas a garantizar la calidad de acceso a Internet y asegurar que cumplen los principios generales de relevancia, proporcionalidad, eficiencia, no discriminación entre las partes y transparencia.

⁽³⁷⁾ Orientaciones para la neutralidad en Internet, 2009 <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>.

⁽³⁸⁾ Los consumidores han de tener derecho a:

1. una conexión de Internet con la velocidad y fiabilidad publicitadas;
2. una conexión de Internet que les permita
 - a) enviar y recibir contenidos de su elección,
 - b) usar los servicios y aplicaciones de su elección,
 - c) conectar el hardware y utilizar el software de su elección, siempre y cuando no resulten perjudiciales para la red;
3. una conexión de Internet que no discrimine en función de la aplicación, el servicio o el contenido, ni de la dirección del remitente o del destinatario;
4. la competencia entre los proveedores de redes, aplicaciones, servicios y contenidos;
5. Conocer las prácticas de gestión de redes que llevan a cabo sus proveedores http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/net_neutrality/comments/08industry_social_consumer_orgs_ngos_etc/beuc.pdf

⁽³⁹⁾ Resolución del TACD de abril de 2010 (doc. n.º: INFOSOC 42-09).

⁽⁴⁰⁾ Traducción oficial en: <https://www.bof.nl/2011/06/15/net-neutrality-in-the-netherlands-state-of-play>.

⁽³³⁾ Todas las estadísticas corresponden a un estudio en hogares sobre las comunicaciones electrónicas del Eurobarómetro especial n.º 362 de julio de 2011: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_362_en.pdf

⁽³⁴⁾ Véase el Dictamen CESE 1905/2008 sobre «El planteamiento proactivo del Derecho: un paso más hacia una mejor legislación a nivel de la UE» DO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

⁽³⁵⁾ Directiva 2002/21/CE modificada por la Directiva 2009/140/CE de 25 de noviembre de 2009 (DO L 337 de 18.12.2009).

⁽³⁶⁾ 2009/136/CE.

iv. Servicios gestionados

Para mantener la capacidad de todos los agentes a la hora de innovar, los operadores de comunicaciones electrónicas deben poder comercializar «servicios gestionados» conjuntamente con el acceso a Internet, siempre y cuando el servicio gestionado no deteriore la calidad del acceso a Internet por debajo de un determinado nivel de satisfacción, y que los vendedores respeten la legislación vigente en materia de competencia y la regulación específica del sector.

v. Mayor transparencia respecto de los usuarios finales y un conjunto definido de información estandarizada

Se debe disponer de información clara, precisa y relevante sobre los servicios y aplicaciones accesibles a través del PSI: su calidad de servicio, sus posibles limitaciones y cualquier práctica de gestión del tráfico. La Comisión Europea ha de garantizar la transparencia a los consumidores, con información clara sobre los términos y condiciones, el derecho a utilizar cualquier aplicación legal, así como los instrumentos para cambiar de proveedor. La Comisión Europea deberá promover un mayor diálogo y unos mecanismos correguladores más eficaces entre el sector y los reguladores nacionales para, bajo su égida, llegar a un acuerdo sobre unos principios de transparencia y un conjunto de información estandarizada para toda la UE.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
