COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 30.4.2019
COM(2019) 203 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de las disposiciones de acceso a una internet abierta del Reglamento (UE) 2015/2120

1. INTRODUCCIÓN

La UE ha consagrado el principio de una internet abierta en el Reglamento (UE) 2015/2120, en ocasiones denominado el Reglamento sobre el mercado único de las telecomunicaciones[1], que se aplica en todos los Estados miembros desde el 30 de abril de 2016.

- Los artículos 1 y 2 establecen el ámbito de aplicación y las definiciones.
- El artículo 3, apartado 1, del Reglamento establece el principio de que los usuarios- finales de los servicios de acceso a internet tendrán derecho a acceder y distribuir la información, los contenidos, las aplicaciones y los servicios de su elección.
- El artículo 3, apartado 2, establece que los acuerdos entre los proveedores de los servicios de acceso a internet y los usuarios finales no deberán limitar los derechos de los usuarios finales establecidos en el artículo 3, apartado 1.
- El artículo 3, apartado 3, prohíbe el bloqueo, la restricción y la discriminación entre contenidos, aplicaciones y servicios, salvo determinadas excepciones puntuales. La gestión del tráfico, para optimizar la calidad de los servicios transmitidos, es posible siempre y cuando sea razonable. El tercer párrafo establece excepciones de carácter restrictivo a la obligación de no adoptar medidas de gestión del tráfico (y de no bloquear, ralentizar, alterar, restringir, interferir, degradar o discriminar entre contenidos específicos, aplicaciones o servicios) a fin de cumplir con la normativa, preservar la seguridad de las redes o evitar la gestión excepcional o temporal de la congestión.
- El artículo 3, apartado 4, establece que todas las medidas de gestión del tráfico deben cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y al marco pertinente de la Unión en este ámbito. El artículo 3, apartado 5, deja claro que los servicios (distintos de los servicios de acceso a internet) optimizados para contenidos, aplicaciones o servicios específicos (en ocasiones denominados «servicios especializados») pueden ofrecerse con ciertas condiciones, incluida la de no ir

El Reglamento faculta al ORECE para elaborar, en estrecha colaboración con la Comisión, directrices sobre las obligaciones de las autoridades nacionales de reglamentación en materia de supervisión y garantía del cumplimiento de las disposiciones sobre una internet abierta. El ORECE creó un grupo de trabajo de expertos sobre la internet abierta que se reúne periódicamente y en el que participa la Comisión.

[1] Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y tarifas al por menor para comunicaciones intracomunitarias reguladas y se modifican la Directiva 2002/22/CE y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 (DO L 310 de 26.11.2015, p. 1).

El ORECE publicó una primera versión de las directrices[2] en agosto de 2016. El objetivo del grupo de trabajo es garantizar una aplicación coherente del Reglamento en toda Europa.

El artículo 9 pide a la Comisión que revise las disposiciones del Reglamento sobre el acceso a una internet abierta y presente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo «acompañado, en caso necesario, de las propuestas adecuadas con vistas a modificar el presente Reglamento».

El presente informe evalúa la aplicación del Reglamento desde su entrada en vigor y compara la situación actual del acceso a una internet abierta en la Unión, a la luz también de la evolución del mercado y de la tecnología, frente a la situación que existía antes de la entrada en vigor del Reglamento.

La evaluación de la Comisión muestra que los objetivos del Reglamento siguen siendo tan pertinentes hoy como cuando se adoptaron por primera vez, y no se ponen en cuestión: es opinión generalizada que los consumidores y las empresas deberían tener derecho a acceder a una internet abierta. Les ayuda a obtener información, comunicarse, innovar y competir en la economía digital mundial y es un medio cada vez más importante para que los ciudadanos participen plenamente en la sociedad.

A los efectos de la presente evaluación, la Comisión recopiló información de una amplia gama de grupos sobre la forma en que el Reglamento ha modificado el panorama de la internet abierta, a través de:

- el estudio (SMART 2017/0011)[3], que analizó las resoluciones, la jurisprudencia y la información más actualizada de las autoridades nacionales de reglamentación de los veintiocho Estados miembros y de Noruega, e incluía una encuesta a las partes interesadas y entrevistas específicas;

- una consulta pública de 2018 realizada por el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), seguida de un dictamen[4] sobre la aplicación de las directrices del ORECE;

- contactos periódicos a todos los niveles con las partes interesadas; y

- un taller específico con las partes interesadas celebrado el 5 de diciembre de 2018.

---

2 BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules (Directrices del ORECE sobre la aplicación por parte de las autoridades nacionales de reglamentación de las normas de neutralidad de la red europea).

3 Estudio sobre la aplicación de las disposiciones de neutralidad de la red del Reglamento sobre el mercado único de las telecomunicaciones (SMART 2017/0011), Bird & Bird y Ecorys para la Comisión.

4 Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality guidelines (Dictamen para la evaluación de la aplicación del Reglamento (UE) 2015/2120 y de las directrices del ORECE sobre neutralidad de la red).

2. SITUACIÓN DE PARTIDA

Antes de que el Reglamento entrara en vigor, los usuarios finales se quejaban de que los proveedores de servicios de internet estaban bloqueando los servicios de Voz sobre protocolo de internet (VoIP)[5].

Por ejemplo, al menos el 21 % de los usuarios de banda ancha fija y al menos el 36 % de los usuarios de banda ancha móvil, se vieron afectados por restricciones a su capacidad de comunicación por internet mediante una red de pares (P2P), ya fuera por razones técnicas o contractuales, y al menos el 21 % de los usuarios de banda ancha se vieron afectados por restricciones relacionadas con los VoIP, ya sean técnicas o contractuales[6]. Además, las innovadoras empresas emergentes con base en la red se enfrentaban a una incertidumbre jurídica sobre la medida en que podrían utilizar internet para acceder a su mercado.

Además, algunas prácticas de consumo estaban sujetas a restricciones o al bloqueo de ciertos servicios, como el anclaje a red (*tethering*), que implica utilizar un teléfono inteligente para conectarse a la red móvil general y compartir esta conexión con otros dispositivos mediante el establecimiento de un punto de acceso WiFi desde el teléfono inteligente.

Los consumidores también se quejaban de que los contratos de conexión a internet no eran transparentes en cuanto a la velocidad y la gestión del tráfico.

3. EVOLUCIÓN COMERCIAL DE LOS SERVICIOS AUTORIZADOS. REPERCUSIÓN DEL ARTÍCULO 3, APARTADO 1

El Reglamento abordó las condiciones contractuales y las prácticas comerciales aplicadas por los servicios de acceso a internet.

Resolución satisfactoria de los servicios bloqueados

El artículo 3, apartado 3, prohíbe el bloqueo del acceso y restringe las medidas de gestión del tráfico. Esta obligación ha permitido a los consumidores beneficiarse del acceso a los sitios web y a los servicios de su elección. En concreto, los servicios VoIP se han desarrollado libremente desde la entrada en vigor del Reglamento, y las asociaciones de consumidores lo han acogido con satisfacción como un claro éxito del Reglamento.

Introducción satisfactoria de la elección del equipo terminal

De conformidad con el artículo 3, apartado 1, el usuario final tiene derecho a elegir el equipo terminal que quiera utilizar. Hoy en día todos los proveedores de acceso a internet aceptan el anclaje a red, circunstancia que las asociaciones de consumidores consideran una mejora.

---

5 (como Skype o las llamadas de Whatsapp por internet).

6 *A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe* (Una visión de la gestión del tráfico y otras prácticas que dan lugar a restricciones para una internet abierta en Europa) ORECE y la Comisión, BoR (12) 30.

4. EVOLUCIÓN COMERCIAL DE LAS OFERTAS A PRECIOS DIFERENCIADOS - ARTÍCULO 3, APARTADOS 2 Y 3

El artículo 3, apartado 2, exige que las condiciones contractuales y las prácticas comerciales no limiten los derechos de los usuarios finales establecidos en el artículo 3, apartado 1.

Diferenciación en el precio: Tarifa cero

Fundamento jurídico y ofertas de tarifa cero

Una oferta se denomina de «tarifa cero» cuando un proveedor de servicios de internet aplica un precio marginal de cero al tráfico de datos asociado a una aplicación o a una categoría de aplicaciones concreta (y los datos consumidos no computan a efectos de ningún límite general de datos). Los proveedores de servicios de internet lo suelen prestar sin coste adicional para el usuario.

Si bien el concepto «tarifa cero» no aparece en el Reglamento, los colegisladores tuvieron en cuenta dichas ofertas comerciales. En particular, el artículo 3, apartado 2, establece que «los acuerdos entre los proveedores de servicios de acceso a internet y los usuarios finales sobre condiciones comerciales y técnicas y características de los servicios de acceso a internet como el precio, los volúmenes de datos o la velocidad, así como cualquier práctica comercial puesta en marcha por los proveedores de servicios de acceso a internet, no limitarán el ejercicio de los derechos de los usuarios finales establecidos en el apartado 1».

Efecto de las ofertas de «tarifa cero» en los consumidores

Los grupos de interés tienen una variedad de puntos de vista, a menudo contradictorios, sobre el efecto de las ofertas de tarifa cero. Por ejemplo, las asociaciones de consumidores[7] consideran que el efecto global de las ofertas de tarifa cero es negativo para el consumidor y piensan que deberían prohibirse. Consideran que dichas ofertas distorsionan la competencia entre las empresas que ofrecen contenidos o aplicaciones incluidas en la tarifa cero, y otras empresas que ofrecen contenidos y aplicaciones similares[8]. Por el contrario, los proveedores de servicios de internet consideran que el Reglamento les permite proponer ofertas distintas con precios distintos, y da libertad al usuario final para que elija entre estas ofertas.

Tanto el nivel de competencia del mercado como la inclusión de las aplicaciones seleccionadas afectan a los consumidores. Es más probable que dichas ofertas beneficien a los consumidores en aquellos casos en los que el nivel de competencia sea alto, bien en el mercado de acceso a internet o en los mercados de contenidos y aplicaciones, y cuando los datos sean comparativamente asequibles (incluso cuando exista un cargo)[9]. Asimismo, es menos probable que estas ofertas causen una distorsión en el mercado de

---

7 Fuente: taller con las partes interesadas de 5 de diciembre de 2018.

8 En los Países Bajos, un tribunal consideró que el artículo 3 del Reglamento no incluye una prohibición categórica de discriminación de precios y que se autorizaba una oferta de tarifa cero para servicios de música (véase la sentencia del Tribunal de Distrito de Rotterdam de 20 de abril de 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940). Tras la decisión del Tribunal, una asociación para la defensa de los derechos ciudadanos impugnó la autorización, pero el Tribunal de Distrito de Rotterdam la desestimó. : Véase el caso Bits of Freedom/ACM ECLI:NL:RBROT:2019:414.

9 En 2017, un estudio de la Comisión Europea para la DG COMP examinó estos efectos.

contenidos si incluyen categorías enteras de aplicaciones (por ejemplo, todos los servicios de transmisión de música), que si incluyen un listado restringido de aplicaciones.

Prácticas reguladoras de las ofertas de tarifa cero

Las directrices del ORECE definen las ofertas de tarifa cero y recomiendan que las autoridades nacionales de reglamentación las evalúen caso por caso. Las directrices enumeran una serie de factores que deben tenerse en cuenta en el contexto de las circunstancias específicas del mercado de los distintos Estados miembros[10].

Aunque se aplicara un precio más bajo o un precio de cero a ciertas aplicaciones (en lugar de una categoría entera) cuyo consumo de datos no computa a efectos del límite de datos, se trataría de un incentivo económico (y no técnico) para el uso de dichas aplicaciones. Según las directrices del ORECE, estos tipos de tarifas cero no quedarían automáticamente prohibidas por el Reglamento[11].

No obstante, en virtud del artículo 3, apartado 3, cuando los proveedores de servicios de internet presten servicios de acceso a internet, deben tratar a todo el tráfico por igual, sin discriminación, restricción o interferencia. Así pues, según las mismas directrices, una oferta de tarifa cero en la que todas las aplicaciones, excepto las de la tarifa cero, se bloquean o se ralentizan una vez que se alcanza el límite de datos sería contraria al artículo 3, apartado 3, párrafos primero y tercero[12].

El estudio SMART[13] concluyó que las decisiones de las autoridades nacionales de reglamentación eran coherentes a este respecto. A través de su trabajo conjunto en el marco del grupo de trabajo del ORECE, han garantizado la coherencia de las decisiones que se aplican en los distintos Estados miembros. Se observan tendencias coherentes de aplicación entre los Estados miembros. Por ejemplo, las ofertas de tarifa cero aplicables a todas las aplicaciones de una cierta categoría y que quedan bloqueadas junto con el resto del tráfico de internet del usuario una vez se alcanza el límite de datos, y que no hacen ninguna otra diferenciación en el tráfico, se consideraban en general legales. Las intervenciones reguladoras se han centrado en la diferenciación técnica y en condiciones bastante específicas de la oferta. Algunas decisiones también aclararon aspectos relacionados con la itinerancia.

Como ya se ha mencionado, el ORECE tiene previsto continuar esta colaboración con la Comisión, aclarar las directrices cuando sea posible, y ofrecer una metodología por etapas para evaluar los casos de tarifas cero.

Diferenciación en la calidad

El artículo 3, apartado 2, también establece que los acuerdos entre los proveedores de servicios de acceso a internet y los usuarios finales sobre las características (como el precio, los volúmenes de datos o la velocidad) no deben limitar la capacidad de los usuarios finales para ejercer sus derechos establecidos en el apartado 1.

---

10 Directrices del ORECE (2016), apartados 43 a 48.

11 Directrices del ORECE (2016), apartado 42.

12 Directrices del ORECE (2016), apartado 55.

13 El estudio SMART 2017/0011.

Por tanto, los usuarios finales tienen derecho a elegir precios diferenciados para los distintos parámetros de calidad del servicio (por ejemplo, volúmenes de datos o velocidades) siempre y cuando los derechos establecidos en el artículo 3, apartado 1, no estén limitados para ninguno de ellos.

La calidad del servicio puede variar en función del equipo terminal utilizado, la cobertura de la red, el contenido y otros factores objetivos. Por ejemplo, cuando dos usuarios finales se han suscrito a servicios de distinta calidad, pueden experimentar un rendimiento variable de la transmisión. No obstante, en principio, se considera que reciben el mismo trato si las medidas de gestión del tráfico se basan en justificaciones objetivas técnicas que benefician la calidad global o la eficiencia de la red. Hasta la fecha, las pruebas no indican que, en términos generales, la disponibilidad de servicios con diferente velocidad, volumen u otras características, a distintos precios, haya perjudicado a los consumidores o a su capacidad de ejercer los derechos que les otorga el artículo 3, apartado 1.

Dado que el artículo 3, apartado 2, permite los acuerdos comerciales, la protección de los consumidores que hayan adquirido servicios de menor calidad queda garantizada normalmente por las medidas de transparencia establecidas en el artículo 4 del Reglamento, las medidas generales para la protección de los derechos de los consumidores finales recogidas en el capítulo IV de la Directiva servicio universal[14] y el régimen general de protección del consumidor. En esta fase, no parece que sean necesarias medidas adicionales para reforzar este régimen general de protección.

El ORECE trabaja estrechamente con la Comisión para aclarar esta cuestión en sus directrices.

Bloqueo de la red controlado por el usuario

Los proveedores de servicios de internet plantearon[15] posibles ofertas futuras en las que los objetos conectados solo podrían conectarse a la aplicación de su fabricante, y en las que el usuario final podría querer restringir la posibilidad de conexión únicamente a sus propios dispositivos. Un ejemplo típico sería la persona que compra una alarma antirrobo o una cámara web y restringe los dispositivos autorizados para configurarla a los de los habitantes de las dependencias. En tal caso, el proveedor de servicios de internet aplicaría las restricciones de acceso en la red, pero a petición del usuario final. En este caso es importante la opción que el artículo 3, apartado 2, da al usuario final de acordar condiciones técnicas con el proveedor de servicios de internet. En tal caso, las obligaciones del artículo 3, apartado 3, que se aplican al operador que bloquea los puntos extremos no se aplican a aquellos casos en los que el usuario final controla de forma absoluta (y establece punto por punto) lo que está bloqueado y lo que no (y en que las demás condiciones técnicas o comerciales del servicio de acceso a internet no varían en función de su elección). No obstante, estas prácticas deben supervisarse de cerca para garantizar que el proveedor de servicios de internet no impone esta elección. Por el

[14] Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (DO L 108 de 24.4.2002, pp. 51-77).

[15] Fuente: taller con las partes interesadas de 5 de diciembre de 2018.

contrario, esta debería permanecer bajo el control permanente del usuario final mediante una fácil adhesión inicial y una posterior renuncia voluntaria[16].

5. EVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA Y LAS DISPOSICIONES DE GESTIÓN DEL TRÁFICO DEL ARTÍCULO 3, APARTADO 3

5G

La Comunicación de la Comisión sobre la sociedad del gigabit[17], el plan de acción de la 5G[18] y el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas[19] establecen objetivos ambiciosos para el despliegue de las redes 5G y ofrecen soluciones que pueden permitir que prosperen los servicios innovadores. La industria de las comunicaciones electrónicas está normalizando las tecnologías 5G y pronto llegarán al mercado.

La 5G hace posible la transformación industrial mediante servicios inalámbricos de banda ancha ofertados a velocidades de gigabits. La 5G promete conexiones de datos de alta velocidad, baja latencia, la capacidad de explotar cualquier recurso inalámbrico disponible, desde WiFi hasta 4G, y el manejo simultáneo de millones de dispositivos conectados (el «internet de las cosas»). También abre la posibilidad de flexibilizar la organización de la red con parámetros de software que abren la puerta a innovadores modelos de negocio en múltiples sectores (por ejemplo, el transporte, la salud, la fabricación, la logística, la energía, los medios de comunicación y entretenimiento).

El Reglamento se concibió deliberadamente como un conjunto de normas basadas en principios de forma que pudiera aplicarse al previsible desarrollo de nuevas tecnologías y servicios, siempre que fueran coherentes con el ecosistema abierto de internet. Esto queda reflejado en el considerando 1, que establece el doble objetivo del Reglamento: «proteger a los usuarios finales [y] garantizar simultáneamente el funcionamiento continuado del ecosistema de internet como motor de innovación».

Fragmentación

La tecnología de fragmentación de la red sirve para crear una separación virtual entre las partes de la red. Abre nuevas posibilidades de organización de la prestación de los distintos servicios mediante la asignación rápida de recursos.

La 5G introduce más posibilidades de ofrecer una conectividad adaptada al servicio que se ofrece. Algunos servicios (por ejemplo, la realidad aumentada) necesitan una velocidad de datos alta y constante, y otros necesitan características distintas como la posibilidad de conectar una serie de dispositivos de bajo consumo (por ejemplo, monitores de la salud en una casa).

La arquitectura 5G podría permitir tipos de medidas razonables de gestión del tráfico que optimicen el tráfico en función de las características objetivas del contenido, la aplicación o el servicio, y mejorar así el rendimiento y la flexibilidad generales del sistema.

---

16 En los apartados 17, 38 y 55 de las directrices de la ORECE figuran debates al respecto.

17 La conectividad para un mercado único digital competitivo, COM(2016) 587.

18 La 5G para Europa: un plan de acción, COM(2016) 588.

19 Directiva (UE) 2018/1972, Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

El artículo 3, apartado 3, segundo párrafo, establece que los proveedores podrán aplicar medidas razonables de gestión del tráfico. No obstante, «dichas medidas no supervisarán el contenido específico y no se mantendrán por más tiempo del necesario». En función de las decisiones que se adopten al desplegar las redes 5G, en el futuro podría ser necesario evaluar con precisión qué contenido es «específico» y qué no lo es. En esta fase, la Comisión no tiene constancia de ningún ejemplo concreto en el que esta disposición pudiera obstaculizar la aplicación de la tecnología de fragmentación. La Comisión seguirá de cerca esta cuestión a medida que la 5G se desarrolle en el mercado.

El ORECE ha anunciado que acoge con satisfacción el diálogo entre los grupos de interés y las autoridades nacionales de reglamentación en los casos en que los primeros no están seguros de si un uso concreto de una tecnología 5G cumple con el Reglamento. La Comisión apoya este diálogo entre partes interesadas y colaborará estrechamente con la ORECE en la actualización de las directrices.

6. EVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA Y SERVICIOS ESPECIALIZADOS – ARTÍCULO 3, APARTADO 5

Servicios distintos de los servicios de acceso a internet

El artículo 3, apartado 5, prevé la posibilidad de ofertar servicios distintos de los servicios de acceso a internet (en lo sucesivo, «servicios especializados»), optimizados para contenidos, aplicaciones o servicios específicos, o una combinación de los mismos, cuando la optimización sea necesaria para cumplir con los requisitos de los contenidos, aplicaciones o servicios de un nivel de calidad específico.

Establece que los proveedores de servicios de internet solo podrán ofertar o prestar dichos servicios si la capacidad de la red es suficiente para prestarlos además de cualquier servicio de acceso a internet sin degradar su calidad.

Desde la entrada en vigor del Reglamento se han planteado pocas preguntas sobre la aplicación del artículo 3, apartado 5, ya que no se han puesto en marcha muchos tipos nuevos de servicios especializados.

Según una encuesta[20], una gran variedad de proveedores de servicios de internet vienen ofreciendo desde hace tiempo los mismos tipos de servicios especializados, principalmente llamadas gestionadas de voz (Voz sobre protocolo de internet, VoIP) y televisión a través de internet (IPTV).

La industria espera que aparezcan nuevos servicios especializados, facilitados por las redes 5G. Todavía no hay disponibles servicios comerciales 5G y las partes interesadas han expresado sus dudas sobre la futura interpretación del artículo 3, apartado 5, por parte de las autoridades nacionales de reglamentación. La condición establecida en el artículo 3, apartado 5, consiste en que pueden ofrecerse servicios especializados «únicamente si la capacidad de la red es suficiente para ofrecerlos además de los servicios de acceso a internet que ya se están prestando» y que «[d]ichos servicios no serán utilizables u ofrecidos como sustitución de los servicios de acceso a internet y no irán en detrimento de la disponibilidad o de la calidad general de los servicios de acceso a internet para los usuarios finales».

[20] El estudio SMART 2017/0011.

Si bien los proveedores de servicios de internet apoyan el principio subyacente del Reglamento, les preocupa (al igual que a algunos proveedores de contenidos) que las actuales directrices del ORECE no ofrezcan la suficiente flexibilidad en sus ejemplos de cómo cumplir con dichas condiciones, y les obliguen a reservar recursos específicos para estos nuevos servicios, y a perder el beneficio de la asignación dinámica de la capacidad. También señalan que cualquier servicio especializado que cumpla con las condiciones del artículo 3, apartado 5, debería permitirse sin necesidad de autorización previa a su puesta en marcha. Los proveedores destacan que quieren evitar una situación en la que la supuesta complejidad de la evaluación ex post los lleve, en la práctica, a pedir un permiso explícito antes de desarrollar o poner en marcha cualquier servicio. También han subrayado que el ejemplo de las directrices relativo a la medición del rendimiento mediante la realización de una prueba del servicio de acceso a internet mientras todos los servicios especializados están interrumpidos es difícilmente aplicable en la práctica, ya que algunos servicios verticales no pueden retenerse debido a su naturaleza especial.

Las organizaciones de consumidores y de la sociedad civil, y los proveedores de contenidos consideran que tanto el Reglamento como las directrices son lo suficientemente flexibles para incluir los servicios 5G.

Ante la perspectiva de una nueva generación de servicios especializados, pueden plantearse cuestiones sobre la aplicación del artículo 3, apartado 5. Podría ser necesario aclarar en mayor medida cuándo puede considerarse necesaria la optimización de los servicios por razones técnicas o comerciales, cuándo «la capacidad de red es suficiente», y cuándo los servicios especializados van «en detrimento de la disponibilidad o de la calidad general de los servicios de acceso a internet. Dichas aclaraciones podrían ser necesarias». Dichas aclaraciones podrían ser necesarias para garantizar la protección de los usuarios finales y para garantizar el funcionamiento continuado del ecosistema de internet como motor de la innovación.

El ORECE ha anunciado[21] que estudiará la posibilidad de aclarar en mayor medida en las directrices cómo evaluar, caso por caso, si un servicio distinto al de acceso a internet cumple con las condiciones establecidas en el artículo 3, apartado 5. La Comisión colaborará estrechamente con el ORECE en esta actualización de las directrices.

Medición del rendimiento de la red

El crecimiento de la fragmentación de las redes y de los servicios especializados plantea el reto de cómo dar a los usuarios finales la flexibilidad necesaria para beneficiarse de una asignación dinámica de recursos, y al mismo tiempo cumplir con la obligación del artículo 3, apartado 5, de no permitir que los servicios especializados actúen en detrimento de la calidad de los servicios generales de acceso a internet.

Medir el rendimiento de la red es una tarea compleja, ya que depende de distintos factores, como otros usuarios finales que utilizan la red o la distancia entre un teléfono móvil y la antena de la estación base, y la comparación del rendimiento a largo plazo requiere un análisis estadístico.

Los proveedores de servicios de internet insisten en la importancia de reflejar los múltiples motores del rendimiento de la red al interpretar las mediciones. Las

[21] Cita del dictamen del ORECE.

organizaciones de consumidores y de derechos civiles son conscientes de la complejidad de esta tarea, pero insisten en la necesidad de verificar la información cuantitativa.

El ORECE está trabajando en la actualización de las directrices en este ámbito[22] y ha puesto en marcha un procedimiento de contratación para desarrollar la herramienta informática pertinente.

7. TRANSPARENCIA CONTRACTUAL, CONTROL REGLAMENTARIO Y PROCEDIMIENTOS

Obligaciones de transparencia del artículo 4

El artículo 4, apartado 1, ha contribuido a la transparencia de las condiciones incluidas en el contrato de servicios de acceso a internet destinado a los usuarios finales y parece que surte efecto en relación con la información que los proveedores de servicios de internet publican en sus sitios web. Las asociaciones de consumidores recibieron muchas menos quejas sobre la calidad de los servicios de acceso a internet que antes de la entrada en vigor del Reglamento.

El Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas[23], que será de aplicación a partir de diciembre de 2020, completará esta disposición al armonizar en mayor medida las normas de transparencia mediante una herramienta de comparación gratuita e independiente.

Medidas de supervisión y ejecución – artículo 5

Hipótesis de base: situación anterior al 31 de diciembre de 2016

Algunos Estados miembros contaban con una legislación sobre el acceso a una internet abierta o sobre la transparencia de la información, y otros contaban con medidas de autorregulación o corregulación. Dichos Estados miembros tenían la posibilidad de mantener dichas medidas nacionales hasta el 31 de diciembre de 2016, en cuyo caso estaban obligados a notificárselas a la Comisión antes del 30 de abril de 2016. Las siguientes cifras ilustran la situación:

[22] Cita del dictamen del ORECE.

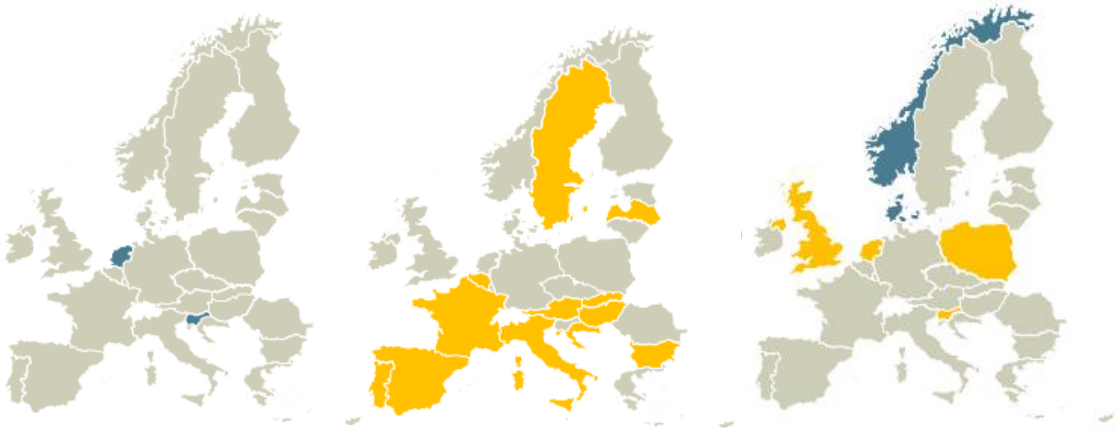
[23] Directiva (UE) 2018/1972, artículo 103.

Mapas 1, 2 y 3[24]:

1: Legislación preexistente sobre el acceso a una internet abierta (prohibición del bloqueo, la restricción y las ofertas de tarifa cero)

2: Legislación preexistente sobre transparencia

3: Autorregulación (amarillo) **y corregulación (azul) preexistentes**



Mapa 1 **Mapa 2** **Mapa 3**

Aplicación del Reglamento a partir de diciembre de 2016

La supervisión y ejecución del Reglamento siguen siendo relativamente recientes y son un trabajo en curso. Las autoridades nacionales de reglamentación están llevando a cabo una serie de investigaciones sobre determinadas cuestiones. No obstante, la aplicación en toda la Unión ha sido coherente. Las principales cuestiones planteadas han sido la transparencia (información contractual), las tarifas cero y las medidas de gestión del tráfico. Las autoridades nacionales de reglamentación las están abordando de manera coordinada. De hecho, establecieron un grupo de trabajo en el marco del ORECE para intercambiar prácticas y esforzarse por mantener la coherencia en su aplicación del Reglamento. Este proceso de coordinación condujo a una amplia convergencia en la toma de decisiones en los Estados miembros.

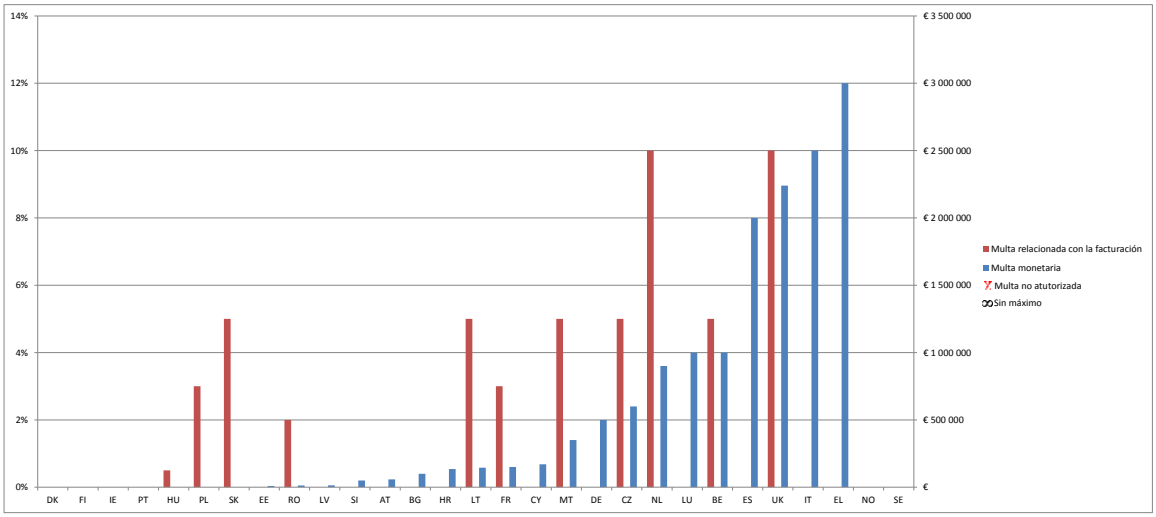
Sanciones – artículo 6

Las sanciones varían en gran medida entre Estados miembros. Por ejemplo, en algunos Estados miembros las sanciones están vinculadas a la facturación de una empresa, otros

[24] datos del estudio SMART 2017/0011.

han fijado un importe máximo y otros tienen una combinación de ambas. Para infracciones similares de, por ejemplo, el artículo 3, los importes máximos fijados oscilan entre 15 000 EUR y 3 millones EUR, y las multas máximas relacionadas con la facturación oscilan entre el 0,5 % y el 10 %. El tipo de sanciones impuestas (multas o multas coercitivas con o sin la posibilidad de imponer otras sanciones como la suspensión de actividades) también difieren entre Estados miembros.

Figure 1: Resumen de las multas máximas (relacionadas con la facturación y monetarias)[25]



Hasta la fecha se han impuesto muy pocas sanciones y todas ellas estaban muy por debajo del máximo aplicable.

Dado que unas sanciones eficaces, disuasorias y proporcionadas son esenciales para una correcta aplicación del Reglamento, la Comisión está supervisando la aplicación de esta disposición en los Estados miembros.

[25] El estudio SMART 2017/0011.

8. CONCLUSIÓN

Los usuarios finales y los proveedores de contenidos y aplicaciones expresan una gran satisfacción con la situación actual en comparación con la situación de 2015, antes de que se aplicara el Reglamento. Los proveedores de servicios de internet también apoyan los principios de una internet abierta y no consideran necesaria su modificación.

Uno de los objetivos del Reglamento era apoyar a internet como motor de la innovación. Hoy prosperan las empresas digitales, tal y como demuestran los grupos de empresas emergentes de lugares muy dinámicos de toda Europa. La aparición de estas empresas emergentes se debe, en parte, a la facilidad de acceso a sus consumidores, que el Reglamento apoya. Además, el Reglamento no parece afectar a las inversiones realizadas por los proveedores de servicios de acceso a internet. Todos los participantes en el mercado aprecian enormemente la seguridad jurídica que ha creado, ya que disponer de normas predecibles es esencial para sus decisiones de inversión.

De la evaluación de los dos primeros años y medio de la aplicación, la Comisión concluye que los principios del Reglamento son adecuados en vista de la evolución del mercado, y que son eficaces en la protección del usuario final y la promoción de internet como motor de la innovación.

La experiencia de aplicación del Reglamento sigue siendo limitada a causa del tiempo relativamente corto que lleva aplicándose. Un nuevo periodo de estabilidad reglamentaria permitirá que los legisladores, las partes interesadas y los usuarios finales se familiaricen con su aplicación. En la UE dicha estabilidad se garantiza a través de una legislación directamente aplicable y basada en principios, apoyada por todas las comunidades de partes interesadas pertinentes y respaldada por mecanismos flexibles para garantizar la coherencia de la toma de decisiones a nivel nacional.

Por tanto, la Comisión concluye que en esta fase no sería apropiado proponer modificaciones del Reglamento. El Reglamento seguirá protegiendo a los usuarios de internet europeos y les permitirá seguir beneficiándose del acceso a la información y a los contenidos, las aplicaciones y los servicios según su elección.

La Comisión seguirá supervisando la evolución del mercado a la luz de la evolución de la tecnología y los servicios.

En concreto, colaborará estrechamente con el ORECE, el cual está llevando a cabo un proceso de coordinación que ha conseguido que los Estados miembros hagan converger sus decisiones. El ORECE tiene previsto continuar con esta colaboración en el futuro. Los grupos de interés han realizado observaciones sobre las directrices de aplicación del ORECE, y han pedido que se adapten para reflejar la evolución del mercado y la tecnología. El ORECE ha comenzado a trabajar en la actualización de las directrices y tiene previsto presentarlas en 2019, «en estrecha colaboración con la Comisión», tal como se establece en el artículo 5, apartado 3, y debería continuar haciéndolo para garantizar que las directrices reflejan de forma adecuada la evolución del mercado.