



Bruselas, 28.4.2023
COM(2023) 233 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

El principio de la internet abierta está integrado en el Reglamento (UE) 2015/2120¹, que se aplica en todos los Estados miembros desde el 30 de abril de 2016, y confiere a los usuarios finales el derecho directamente aplicable de acceso y distribución de contenidos y servicios lícitos de su elección a través de su servicio de acceso a internet. Consagra el principio de neutralidad de la red: el tráfico de internet debe ser tratado sin discriminación, bloqueo, regulación o priorización. Los derechos de los usuarios finales no pueden verse limitados a sus acuerdos con los proveedores de internet, ni a las prácticas de gestión del tráfico que adopten estos últimos. El principio de la internet abierta se ha incluido en la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales², lo que demuestra su importancia permanente en la UE.

El Reglamento faculta al Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) para emitir directrices, en estrecha colaboración con la Comisión, sobre las obligaciones de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) de supervisión y garantía del cumplimiento de las disposiciones relativas a la internet abierta. El ORECE publicó la primera versión de las directrices³ en 2016 y las actualizó en 2020⁴ y 2022⁵. El Grupo de Trabajo de Internet Abierta de ese mismo organismo, en el que participa la Comisión, tiene por objeto garantizar la coherencia en la aplicación del Reglamento en toda Europa.

Se requirió a la Comisión la revisión de las disposiciones del Reglamento relativas al acceso a una internet abierta (artículos 3, 4, 5 y 6) y la presentación de un informe al Parlamento Europeo y al Consejo «acompañado, en caso necesario, de las propuestas adecuadas con vistas a modificar el presente Reglamento», a más tardar el 30 de abril de 2019 y cada cuatro años a partir de esa fecha.

El primer informe sobre la aplicación del Reglamento se publicó en abril de 2019⁶ y en él se concluía que el Reglamento era adecuado y eficaz en cuanto a la protección de los derechos de los usuarios finales y la promoción de internet como motor de la innovación, y que no era necesario modificarlo. La Comisión, el ORECE y las autoridades nacionales

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 se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO L 310 de 26.11.2015, p. 1); en lo sucesivo, «el Reglamento».

² Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital 2023/C 23/01 (DO C 23 de 23.1.2023, p. 1).

³ *BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules* [«Directrices del ORECE sobre la implementación, por parte de los reguladores nacionales, de las normas de neutralidad de la red europea», documento en inglés], BoR (16) 127, 30 de agosto de 2016.

⁴ *BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation* [«Directrices del ORECE sobre la implementación del Reglamento de internet abierta», documento en inglés], BoR (20) 112, 11 de junio de 2020.

⁵ *BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation* [«Directrices del ORECE sobre la implementación del Reglamento de internet abierta», documento en inglés], BoR (22) 81, 9 de junio de 2022.

⁶ 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 (COM(2019) 203 final).

de reglamentación han seguido supervisando la evolución del mercado y la implementación de las normas sobre la internet abierta.

El objetivo de este segundo informe consiste en proporcionar una evaluación de la implementación de los cuatro artículos del Reglamento desde 2019, en particular, a la luz de la evolución tecnológica y del mercado. A los efectos de la presente evaluación, la Comisión recopiló información de una amplia gama de fuentes sobre la forma en que el Reglamento ha respaldado el acceso a una internet abierta:

- 1) los informes nacionales sobre la implementación elaborados por las autoridades nacionales de reglamentación⁷ y el ORECE⁸;
- 2) el dictamen del ORECE sobre la evaluación de la aplicación del Reglamento (UE) 2015/2120, de diciembre de 2022⁹;
- 3) el estudio SMART 2019/0024¹⁰ (en lo sucesivo, «el estudio»), que recababa información objetiva sobre la implementación del Reglamento a través de un trabajo de documentación, entrevistas, una encuesta, grupos de expertos y un taller específico para partes interesadas celebrado el 30 de enero de 2023, y proporcionaba una evaluación y recomendaciones;
- 4) contactos permanentes a todos los niveles con las partes interesadas.

El informe también tiene en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la interpretación de las disposiciones del Reglamento.

2. CONTEXTO

Desde el informe de 2019 se ha registrado una importante evolución. Algunos ejemplos de la evolución en los ámbitos jurídico, judicial y reglamentario son:

- cuatro sentencias del Tribunal de Justicia relacionadas con el Reglamento: una de septiembre de 2020¹¹, y tres de septiembre de 2021¹²;
- la entrada en vigor del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas¹³, por el que, entre otras cosas, se ampliaban los aspectos de la Directiva

⁷ La Comisión publica en su sitio web [Internet abierta | Configurar el futuro digital de Europa (europa.eu), sitio web en inglés] los informes nacionales anuales sobre la internet abierta presentados por las autoridades nacionales de reglamentación. Hay seis conjuntos de informes disponibles hasta la fecha.

⁸ Hasta la fecha, el ORECE ha adoptado seis informes anuales sobre la implementación del Reglamento; se puede acceder a todos ellos a través de su sitio web: www.berec.europa.eu.

⁹ *BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120* [«Dictamen del ORECE sobre la evaluación de la aplicación del Reglamento (UE) 2015/2120», documento en inglés], BoR (22) 163, 12 de diciembre de 2022.

¹⁰ *Study on the implementation of the open internet access provisions of Regulation 2015/2120* [«Estudio sobre la implementación de las disposiciones de acceso a una internet abierta del Reglamento 2015/2120», documento en inglés] n.º 2022-008, elaborado por ICF y WIK Consult.

¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de septiembre de 2020 en los asuntos acumulados C-807/18 y C-39/19, Telenor Magyarország.

¹² Sentencias del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 2 de septiembre de 2021 en el asunto C-854/19, Vodafone; el asunto C-5/20, Vodafone; y el asunto C-34/20, Telekom Deutschland.

¹³ Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DO L 321 de 17.12.2018, p. 36).

2002/22/CE¹⁴ relativos a la protección de los consumidores a los que hace referencia el Reglamento;

- dos revisiones de las directrices iniciales del ORECE publicadas en agosto de 2016: la primera, de junio de 2020, aclaraba determinadas partes de las directrices y tomaba en consideración la experiencia de las autoridades nacionales de reglamentación en su aplicación; y la segunda, de junio de 2022, reflejaba las sentencias del Tribunal de Justicia relativas a las ofertas de «tarifa cero».

Algunos ejemplos de la evolución tecnológica posiblemente pertinente, así como de los acontecimientos mundiales y geopolíticos que se han producido desde 2019 son:

- la pandemia de COVID-19, que provocó un aumento del tráfico de internet y planteó cuestiones sobre posibles medidas para gestionar la congestión de la red y su validez en el marco del Reglamento;
- el despliegue progresivo de las redes de telefonía móvil 5G, con el consiguiente aumento de las oportunidades para prestar distintos servicios con distintos niveles de calidad de servicio;
- las sanciones de la UE contra Rusia en respuesta a la agresión militar contra Ucrania, en particular, las restricciones contra varios canales de comunicación que cubren todos los medios de transmisión y distribución a —o dirigidos a— los Estados miembros de la Unión (como cable, satélite, televisión por protocolo de internet, plataformas, sitios web y aplicaciones)¹⁵.

3. EVOLUCIÓN COMERCIAL

3.1. Restricciones en cuanto a la libre utilización de equipos, servicios y contenidos

El Reglamento establece el derecho de los usuarios finales a acceder a la información y contenidos, así como a distribuirlos, usar y suministrar aplicaciones y servicios, y utilizar los equipos terminales de su elección. Este derecho es independiente de la ubicación del usuario final o del proveedor o de la ubicación, origen o destino de la información, contenido, aplicación o servicio.

El Reglamento también aclara que los usuarios finales deben tener libertad para elegir su equipo terminal y que los proveedores de servicios de acceso a internet no deben imponer restricciones en cuanto a la utilización de equipos terminales de conexión a la red, más allá de las que impongan los propios fabricantes o distribuidores de equipos terminales.

En sus directrices, el ORECE aclaraba que, al considerar si los usuarios finales pueden utilizar los equipos terminales de su elección, las autoridades nacionales de

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 (Directiva servicio universal) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 51).

¹⁵ Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania; (DO L 65 de 2.3.2022, p. 1), y Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L 65 de 2.3.2022, p. 5).

reglamentación deben evaluar en primer lugar si el proveedor de servicios de acceso a internet suministra «equipos obligatorios» y si existe una necesidad tecnológica objetiva por la que los equipos obligatorios deben considerarse parte de la red del proveedor de servicios de acceso a internet.

El estudio confirma que las restricciones en cuanto a la utilización de los equipos terminales son relativamente comunes y que la respuesta de las autoridades nacionales de reglamentación a tales restricciones no es homogénea. La libertad con respecto al encaminador se considera importante en los países en los que el punto de terminación de red no incluye el encaminador¹⁶. En términos generales, en comparación con la situación notificada en el informe de 2019, aunque ahora existe más transparencia con respecto a la ubicación del punto de terminación de red y a las condiciones relativas a la utilización de equipos alternativos al suministrado por el proveedor de servicios de acceso a internet, la situación en Europa sigue siendo diversa. En este sentido, las autoridades nacionales de reglamentación y el ORECE podrían estudiar un enfoque más coordinado y unas definiciones más ajustadas.

En general, algunos Estados miembros adoptaron medidas para apoyar el aumento de las opciones de equipos terminales, frente a la situación notificada en 2019. Las partes interesadas confirman que se han reducido los retos relacionados con las limitaciones en cuanto a los equipos terminales y la utilización de dispositivos. Sin embargo, algunas piden mayor garantía de cumplimiento y mayor claridad con respecto a la interpretación de los términos específicos.

3.2. Opciones de «tarifa cero»

La opción de «tarifa cero» es una práctica comercial mediante la cual un proveedor de acceso a internet aplica una «tarifa cero» o más ventajosa a la totalidad o a una parte del tráfico de datos asociado a una aplicación o a una categoría de aplicaciones específicas, propuestas por socios de dicho proveedor de acceso¹⁷. Por lo tanto, estos datos no se imputan al volumen de datos comprado por los usuarios finales con la tarifa básica.

Como se señalaba en el informe de 2019, no se consideraba que dichas opciones de «tarifa cero» quedaran prohibidas por el Reglamento. En sus directrices de 2016, el ORECE indicaba como debían evaluarse esas opciones y, en sus directrices de 2020, profundizó más en su metodología de evaluación de las ofertas de «tarifa cero» y similares. Existían opciones de «tarifa cero» en la mayoría de los Estados miembros y, en general, eran muy comunes en el mercado¹⁸.

¹⁶ De las veinticuatro autoridades nacionales de reglamentación que respondieron a esta pregunta en el estudio, dieciséis indicaron que el punto de terminación de red se define en su jurisdicción. En siete de ellas, el punto de terminación de red no incluye el encaminador, cuatro Estados miembros incluyen el encaminador en la definición del punto de terminación de red, y, en otros cinco, la definición varía en función de la tecnología. En ocho de los Estados miembros de los que se disponía de información, se ha obligado a los consumidores a utilizar encaminadores suministrados por los proveedores de servicios de internet.

¹⁷ Véase la definición que aporta el Tribunal de Justicia en los asuntos C-854/19, C-5/20 y C-34/20.

¹⁸ En 2022, las aplicaciones más sujetas a una «tarifa cero» seguían siendo la transmisión de música (veinte Estados miembros), el vídeo / la televisión por el protocolo de internet (ITPV) (veinte Estados miembros) y los medios sociales (dieciocho Estados miembros). También se notificaron «tarifas cero» para los mensajes de voz y los mensajes cortos (quince Estados miembros), los servicios en la nube (ocho Estados miembros) y los juegos (seis Estados miembros).

De hecho, todas las sentencias del Tribunal de Justicia relativas a los Reglamentos de internet abierta guardaban relación con opciones de «tarifa cero».

En primer lugar, en 2019, el Tribunal de Justicia consideró las tarifas ofertadas por un proveedor de servicios de acceso a internet que permitían a los usuarios finales utilizar determinadas aplicaciones y determinados servicios específicos a los que se aplicaba una «tarifa cero» sin que el tráfico asociado se imputara al volumen de datos incluido en la tarifa básica del servicio de acceso a internet, con unas condiciones específicas de uso vinculadas a dichas ofertas. El Tribunal de Justicia subrayó en su sentencia que la obligación general de tratar el tráfico de manera equitativa por principio es aplicable a las aplicaciones y servicios a los que se aplica una «tarifa cero».

En 2021, el Tribunal de Justicia declaró que las opciones de «tarifa cero» son incompatibles con el Reglamento. Las limitaciones del ancho de banda, el anclaje a red o el uso en itinerancia, debido a la activación de una opción de ese tipo, también son incompatibles con el Derecho de la Unión.

A raíz de las sentencias del Tribunal de Justicia, el ORECE señaló en sus directrices de 2022 que las prácticas comerciales podrían incluir una «tarificación diferenciada» de modo que el precio de un volumen concreto de datos no sea el mismo para todo el tráfico generado con arreglo a una tarifa de servicio de acceso a internet concreta; sin embargo, estas prácticas deberían ser «independientes de la aplicación». Dicho de otro modo, los proveedores de servicios de acceso a internet pueden incluir en sus prácticas comerciales un precio diferenciado para un volumen de datos concreto (como una opción de «tarifa cero» o una tarifa reducida) siempre y cuando este tráfico de datos se utilice independientemente de la aplicación.

En términos generales, el ORECE considera inadmisibles toda práctica de tarificación diferenciada que no sea independiente de la aplicación (como la aplicación de una «tarifa cero» a las aplicaciones que pertenezcan a los proveedores de servicios de acceso a internet o la posibilidad de que los proveedores de contenidos y aplicaciones subvencionen sus propios datos).

A raíz de las sentencias del Tribunal de Justicia, en diciembre de 2022, todas las opciones de «tarifa cero» han sido retiradas del mercado, o están siendo retiradas¹⁹. Las autoridades nacionales de reglamentación y los operadores indican que se está pasando a los clientes acogidos a opciones de «tarifa cero» a planes con datos adicionales o ilimitados o, en unos pocos casos, se les están ofreciendo descuentos basados en el tiempo.

El estudio muestra que entre las partes interesadas existe un consenso generalizado en cuanto a que las sentencias del Tribunal de Justicia y las versiones actualizadas de las directrices del ORECE han aportado claridad con respecto a las opciones de «tarifa cero». Unas cuantas autoridades nacionales de reglamentación indicaron que en sus Estados miembros se permitían opciones de «tarifa cero» en los sitios de atención al

¹⁹ En diciembre de 2022 se habían retirado totalmente las opciones de «tarifa cero» (es decir, no se comercializan y han sido retiradas de los clientes actuales) en seis Estados miembros (HR, EE, LT, LU, MT, SI), mientras que en otros cinco (AT, DK, CZ, DE, HU) se sigue prestando el servicio a los clientes actuales, si bien estaba previsto que la eliminación progresiva de las «tarifas cero» concluyera en marzo de 2023 (o, en el caso de DK, en enero de 2023).

cliente, y otras permitían opciones de «tarifa cero» para fines sociales o educativos. Según el estudio, algunas partes interesadas consideran que las opciones de «tarifa cero» para fines sociales o educativos deben permitirse como tales, mientras que otras temen que esto abra la puerta a infracciones de los principios del Reglamento y no es necesario en los casos en que se suministre un ancho de banda suficiente en las tarifas ofertadas a los consumidores. Sería útil que existiera mayor claridad en cuanto a la interpretación de las condiciones relacionadas con las opciones de «tarifa cero» en tales casos.

4. GESTIÓN DEL TRÁFICO

El Reglamento también afirma que los proveedores de servicios de acceso a internet deben tratar todo el tráfico de manera equitativa, sin discriminación, restricción o interferencia; no deben bloquear, ralentizar, alterar, restringir, interferir, degradar ni discriminar entre contenidos, aplicaciones o servicios concretos. El Reglamento recoge unas cuantas excepciones limitadas a los siguientes aspectos:

- a) cumplir los actos legislativos de la Unión o la legislación nacional, en particular las sentencias de tribunales o autoridades públicas investidas con los poderes pertinentes;
- b) preservar la integridad y la seguridad de la red, los servicios prestados y los equipos terminales de los usuarios finales;
- c) evitar la congestión de la red y mitigar los efectos de congestiones de la red excepcionales o temporales.

4.1. Bloqueo y restricción de contenidos

El estudio muestra una notificación generalizada de prácticas de bloqueo, en particular con arreglo a dos exenciones: a) legislación y b) seguridad e integridad.

Ha habido bloqueo de contenidos en numerosos Estados miembros sobre la base de la legislación / resoluciones judiciales, como el bloqueo de juegos ilegales y pornografía infantil, contenidos extremistas, infracciones de derechos de autor, amenazas para el Estado, y sobre la base de las sanciones de la UE contra Rusia. En concreto, en el contexto de las sanciones contra Rusia, algunos proveedores de servicios de acceso a internet manifestaron su preocupación por carecer de claridad con respecto a las circunstancias en las que estaban autorizados u obligados a bloquear contenidos. En este sentido, el ORECE destacó que las autoridades nacionales de reglamentación han intentado ayudar a los proveedores de servicios de acceso a internet en la aplicación práctica de las sanciones con el fin de evitar un bloqueo excesivo o insuficiente. Sin embargo, también recordó que las autoridades nacionales de reglamentación no son responsables de tomar decisiones relativas a la aplicación de las sanciones ni de supervisarla.

La notificación del uso de la restricción para abordar los problemas de congestión de la red de duración limitada [exención c)] por parte de las autoridades nacionales de reglamentación fue menos generalizada. Se ha utilizado fundamentalmente cuando los usuarios finales superaban la capacidad de los planes de comunicaciones móviles de datos, así como para impedir la sobrecarga de la red en las redes móviles durante interrupciones del servicio con el fin de asegurar el acceso a las llamadas y los servicios de emergencia o durante períodos de fallo de la red o aumentos súbitos del tráfico.

4.2. Impacto de la COVID-19 en la gestión del tráfico

Cuando estalló la crisis de la COVID-19 y, con ella, se iniciaron las medidas de confinamiento, el ORECE y las autoridades nacionales de reglamentación colaboraron estrechamente con la Comisión²⁰ para proporcionar unas orientaciones rápidas y claras a las partes interesadas. También siguieron informando de la situación durante los meses posteriores²¹.

Varias autoridades nacionales de reglamentación señalaron que durante la pandemia de COVID-19 no fue necesaria ninguna restricción, ni siquiera durante el momento álgido de la crisis, cuando las medidas de confinamiento aplicadas por los Estados miembros provocaron un aumento del teletrabajo y el aprendizaje a distancia, con el consiguiente aumento del tráfico en la red. En cuanto a la gestión del tráfico durante la pandemia de COVID-19, no se notificaron restricciones por motivos relacionados con la COVID-19 en ningún Estado miembro en ninguno de los informes de las autoridades nacionales de reglamentación de 2022.

La crisis de la COVID-19 es un ejemplo excelente de la adaptabilidad y aplicabilidad del Reglamento a determinados retos, como el pico registrado en el tráfico de internet durante la crisis. Este ejemplo es una prueba clara de que la interacción entre el Reglamento, las directrices del ORECE y la cooperación de la Comisión proporciona una herramienta con perspectiva de futuro para gestionar acontecimientos imprevistos, en el momento en que se produzcan. Además, la crisis de la COVID-19 también demuestra que la infraestructura actual pudo hacer frente a un pico súbito, inesperado y sostenido del tráfico de internet.

No obstante, se necesitarán importantes inversiones en los próximos años para garantizar que puedan cumplirse todos los objetivos del Programa Estratégico de la Década Digital²², y que las infraestructuras europeas puedan hacer frente a un aumento previsible del tráfico en la red y adaptarse a la nueva evolución tecnológica. La Comisión está recabando actualmente los puntos de vista de las partes interesadas con respecto a las inversiones necesarias para crear la infraestructura de internet del futuro en una consulta exploratoria celebrada entre los días 23 de febrero de 2023 y 19 de mayo de 2023. En ese contexto, cabe señalar que el Programa Estratégico de la Década Digital hace hincapié en el principio de que «todos los agentes del mercado que se benefician de la transformación digital deben asumir sus responsabilidades sociales y realizar una contribución justa y proporcionada a los bienes, servicios e infraestructuras públicos, en beneficio de todos los ciudadanos de la Unión». Esto también se ajusta a los compromisos políticos que figuran en la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales. La consulta exploratoria a la que se hace referencia más arriba también busca obtener los puntos de

²⁰ *Joint Statement from the Commission and the BEREC on coping with the increased demand for network connectivity due to the COVID-19 pandemic* [«Declaración conjunta de la Comisión y el ORECE sobre la manera de hacer frente al aumento de la demanda de conectividad a la red debido a la pandemia de COVID-19», documento en inglés] de 19 de marzo de 2019.

²¹ En la Declaración conjunta, el ORECE se comprometía a crear un sistema de información especial para garantizar un seguimiento periódico de la situación del tráfico de internet en cada Estado miembro con el fin de responder con rapidez a los problemas de capacidad. Inicialmente, el informe se publicaba dos veces por semana y, posteriormente, con una periodicidad mensual, conforme se fue estabilizando la situación notificada y se moderaron las actualizaciones de las autoridades nacionales de reglamentación.

²² Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030 (DO L 323 de 19.12.2022, p. 4).

vista de las partes interesadas con respecto al modo en que podría aplicarse este principio en la práctica —de ser pertinente— con el fin de contribuir al despliegue de la infraestructura necesaria para que Europa pueda liderar la transformación digital. Sin embargo, el hecho de que actualmente esté teniendo lugar un debate con las distintas partes interesadas, y entre estas, sobre este asunto no pone en tela de juicio las normas de neutralidad de la red, cuya importancia se ha reiterado en la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales.

5. EVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA

5.1. Desarrollo de la tecnología 5G

Como ya se puso de manifiesto en el informe de 2019, el Reglamento se concibió deliberadamente como un conjunto de normas basadas en principios de forma que pudiera aplicarse al previsible desarrollo de nuevas tecnologías, como la 5G y nuevos servicios [por ejemplo, la fragmentación de la red, el identificador de calidad de servicio 5G (5QI), la computación móvil en el borde y la «red como servicio»]. En 2019 la Comisión adquirió el compromiso tanto de seguir de cerca esta cuestión a medida que la 5G se desarrolle en el mercado, como de colaborar estrechamente con el ORECE en la actualización de las directrices, como ya hizo en 2020.

Las directrices del ORECE revisadas en 2020 proporcionan importantes aclaraciones pertinentes para las tecnologías 5G, que detallan su compatibilidad con el Reglamento. Las directrices explican el modo en que los proveedores de servicios de acceso a internet pueden diferenciar el nivel de calidad de servicio de los abonos de servicio de acceso a internet. Los niveles de calidad de servicio deben seguir siendo «independientes de la aplicación» y los usuarios finales deben seguir controlando qué aplicaciones se transmiten con qué nivel de calidad de servicio.

Hasta la fecha, ni el ORECE ni la Comisión tienen conocimiento de ningún ejemplo concreto en que el Reglamento supusiera un obstáculo para la aplicación de la tecnología 5G.

5.2. Evolución de la tecnología y servicios especializados

El Reglamento prevé la posibilidad de ofertar servicios distintos de los servicios de acceso a internet. Dichos servicios, denominados habitualmente «servicios especializados», están optimizados para contenidos, aplicaciones o servicios específicos o para combinaciones de estos, cuando la optimización sea necesaria para atender a sus necesidades de calidad. Los proveedores podrán ofrecer o facilitar servicios especializados únicamente si la capacidad de la red es suficiente para ofrecerlos además de cualquier servicio de acceso a internet sin degradar la calidad de estos últimos.

Las directrices del ORECE aclaran el modo en que deben interpretarse las normas del Reglamento al describir las condiciones para prestar servicios especializados, que ya recoge el propio Reglamento. Las directrices de 2020 indican a este respecto que las distintas aplicaciones (en forma de servicios especializados) pueden recibir un trato distinto cuando sea objetivamente necesario para atender la necesidad de un nivel concreto de calidad de una aplicación que no pueda atenderse con el servicio mínimo posible de acceso a internet. Las directrices del ORECE reconocen que internet y la naturaleza de los servicios de acceso a internet evolucionarán a lo largo del tiempo. Los tres ejemplos de servicios especializados que figuran en las directrices del ORECE y

están disponibles en numerosos Estados miembros son: voz sobre evolución a largo plazo (VoLTE), televisión por el protocolo de internet (IPTV) y voz sobre protocolo de internet (VoIP).

La evaluación del cumplimiento compete, ante todo, al proveedor que esté considerando ofrecer un servicio especializado, dado que no se requiere ningún permiso previo de la autoridad nacional de reglamentación para ofrecer dichos servicios a los usuarios finales. Con el fin de determinar si un servicio entra o no en su ámbito de aplicación, el Reglamento obliga a los proveedores de servicios de acceso a internet a lo siguiente: i) demostrar la necesidad de tratar a cada aplicación de una forma concreta; ii) demostrar que es independiente del servicio de acceso a internet; iii) demostrar que ese trato no repercutirá negativamente en los usuarios finales.

Los puntos de vista de las partes interesadas consultadas sobre la evolución de los servicios especializados difieren. Algunas consideran que la necesidad de servicios especializados puede reducirse a medida que aumente la calidad media de los servicios de acceso a internet. Otros sostienen que la demanda de servicios especializados puede aumentar en el contexto de la fragmentación de la red 5G. El ORECE señala que, por una parte, un servicio que en la actualidad requiere optimización y puede considerarse un servicio especializado puede que no la requiera en el futuro debido a una mejora de la calidad general de los servicios de acceso a internet y, por otra parte, que pueden surgir servicios adicionales que sería necesario optimizar. Así podría suceder con la transición a la Web 4.0²³ y el desarrollo de las «redes como servicio», ya que se esperará que las redes ofrezcan funciones de transmisión, almacenamiento y computación²⁴.

A medida que va avanzando la tecnología, distintas partes interesadas opinan que, en ocasiones, no queda claro si determinados servicios y tecnologías experimentales entrarían en el ámbito de aplicación del Reglamento, ni si sus aplicaciones se considerarían lícitas. Hasta el momento, las autoridades nacionales de reglamentación y el ORECE aplicaban un enfoque caso por caso a las nuevas tecnologías. El motivo por el que el ORECE sigue siendo partidario de este enfoque es que, hasta la fecha, solamente se han puesto en marcha unos pocos servicios especializados. Sin embargo, esta falta de seguridad jurídica puede tener un efecto disuasorio sobre las inversiones y la innovación. A este respecto, si bien algunas partes interesadas, en particular las organizaciones de consumidores, están satisfechas con las orientaciones actuales del ORECE, son muchos los proveedores de servicios de acceso a internet de mayor tamaño que consideran que las normas y el enfoque actuales no ofrecen una seguridad jurídica suficiente que les permita poner en marcha servicios basados en la fragmentación de la red o definir servicios especializados.

Por ello, una mayor seguridad jurídica podría resultar conveniente en el futuro tanto para los innovadores como para los consumidores. La forma de lograrla, señalando que el ámbito de aplicación del Reglamento debe posibilitar esos servicios nuevos de alto rendimiento, y el hecho de que esa «señalización» deba realizarse por conducto de una aclaración en las directrices del ORECE (por ejemplo, a intervalos más cortos acordes

²³ La cuarta generación de la World Wide Web.

²⁴ Por ejemplo, los servicios prestados a través de las redes definidas por *software* del futuro podrán integrarse en el concepto de servicios especializados, por ejemplo, servicios para la automatización de los edificios, los vehículos conectados, las aplicaciones para consumidores de alta calidad o la conectividad segura.

con la evolución del mercado y de la tecnología) o por parte de la Comisión, es una de las cuestiones en las que hay que centrarse en un futuro próximo.

6. TRANSPARENCIA CONTRACTUAL, CONTROL REGLAMENTARIO Y PROCEDIMIENTOS

6.1. Obligaciones de transparencia

El Reglamento establece varios requisitos de transparencia, principalmente sobre la información relativa a las velocidades y los prácticos de gestión del tráfico. Exige a los proveedores de servicios de acceso a internet que proporcionen información sobre las vías de recurso disponibles en caso de discrepancias entre las velocidades reales y las acordadas por contrato, e implanta unos procedimientos transparentes, sencillos y eficaces para hacer frente a las reclamaciones de los usuarios. Cualquier discrepancia significativa entre el rendimiento real de los servicios de acceso a internet en lo que se refiere a la velocidad u otros parámetros de calidad de servicio y el rendimiento indicado por el proveedor debe, cuando los hechos pertinentes se establezcan mediante un mecanismo de supervisión certificado por la autoridad nacional de reglamentación, abrir las vías de recursos disponibles para los consumidores de acuerdo con el Derecho nacional.

En términos generales, se han producido mejoras importantes en cuanto a la transparencia gracias a la implementación del Reglamento. Las organizaciones de consumidores, las organizaciones de derechos civiles y las autoridades nacionales de reglamentación consideran que el Reglamento resulta eficaz para garantizar la transparencia en cuanto a las velocidades de la banda ancha, el tratamiento del tráfico, y las vías de recursos a las que pueden recurrir los consumidores cuando no reciban la calidad de servicio que esperen.

La mayoría de las autoridades nacionales de reglamentación consideran que los proveedores de servicios de acceso a internet han cumplido los requisitos de transparencia, y que se han producido mejoras importantes desde el informe de 2019. Siguen existiendo algunos retos, en particular entre los proveedores más pequeños (a menudo locales), y en algunos casos en relación con la notificación de las velocidades (por ejemplo, en los mapas) por parte de los proveedores de servicios móviles o una presentación engañosa del término datos «ilimitados»²⁵. Además, las autoridades nacionales de reglamentación han avanzado considerablemente en la introducción de herramientas de supervisión para que los consumidores puedan comprobar que las velocidades que reciben coinciden con las acordadas por contrato²⁶.

A algunas partes interesadas les gustaría que las directrices del ORECE proporcionaran recomendaciones más detalladas y prescriptivas sobre los enfoques que deben seguir las autoridades nacionales de reglamentación para garantizar el cumplimiento de la transparencia; que aportaran claridad en cuanto a los conceptos de velocidad y la medición de esta; y que aseguraran la coherencia a la hora de notificar las velocidades reales frente a las velocidades contractuales o publicitadas. Las organizaciones de

²⁵ En BE esto se abordó con las directrices del BIPT.

²⁶ Ofrecen una herramienta certificada 7 autoridades nacionales de reglamentación (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), mientras que otras 11 ofrecen una herramienta que no declaran que esté certificada (CZ señala que está prevista la certificación) y otras 3 tienen previsto introducir dicha herramienta o la están probando (BG, FI, LV).

consumidores y de derechos civiles también señalaron que la información no es de fácil comprensión para los consumidores, subrayaron diferencias entre las velocidades reales y contractuales, así como ineficiencias en la tramitación de las reclamaciones por parte de los proveedores de servicios de acceso a internet. El ORECE no puso de relieve ninguna cuestión concreta relativa a la supervisión de la transparencia, y señaló que, en términos generales, los proveedores cumplían los requisitos de transparencia.

6.2. Medidas de supervisión y ejecución

El Reglamento atribuía a las autoridades nacionales de reglamentación competencias para garantizar el cumplimiento de los objetivos. Desde la entrada en vigor del Reglamento, se han impugnado ante los tribunales decisiones adoptadas por dichas autoridades contra proveedores de servicios de acceso a internet en ocho Estados miembros²⁷. En la inmensa mayoría de los casos, las resoluciones de los tribunales han avalado las decisiones de las autoridades nacionales de reglamentación. En sus directrices de 2020, el ORECE observaba que existen tres tipos de medidas que pueden seguir las autoridades nacionales de reglamentación para supervisar y garantizar el cumplimiento: i) supervisión o vigilancia de la aplicación de distintos requisitos; ii) ejecución; iii) presentación de informes sobre las conclusiones de los ejercicios de vigilancia. La imposición de cualquier requisito y medida debe ser evaluada sobre la base de su eficacia, necesidad y proporcionalidad.

Según el estudio, las políticas de ejecución varían ampliamente. Mientras que algunas autoridades nacionales de reglamentación persiguen múltiples casos y concluyen casos con constataciones o decisiones formales, otras ejecutan las disposiciones del Reglamento mediante un diálogo informal y otras utilizan una combinación de enfoques para lograr el cumplimiento. Las partes interesadas coinciden en gran medida en que las autoridades nacionales de reglamentación han actuado de conformidad con las directrices del ORECE. Los puntos de vista con respecto a la medida en que las directrices han dado lugar a unas prácticas más coherentes entre los Estados miembros son más variados, mostrándose muy de acuerdo con esta afirmación las organizaciones de consumidores, mientras que los proveedores de servicios de acceso a internet son más neutrales a este respecto.

6.3. Sanciones

Las sanciones y la metodología para calcular las multas varían en gran medida entre los Estados miembros. Por ejemplo, trece Estados miembros han impuesto sanciones vinculadas a la facturación de la empresa, mientras que otros han fijado un importe máximo o una combinación de ambas. Las multas máximas oscilan entre el 0,25 y el 5 % de la media mundial anual de facturación, o se fija un importe máximo que oscila entre 100 000 EUR y 5 millones EUR. Hasta la fecha solamente se han impuesto unas pocas sanciones y todas ellas estaban muy por debajo del máximo aplicable.

7. CONCLUSIONES

Las normas consagradas en el Reglamento son cruciales para el funcionamiento del ecosistema de internet en Europa y se han recordado en los derechos y principios digitales europeos con un compromiso político de protección y promoción de una

²⁷ BoR (22) 128, capítulo 9 y anexo I.

internet abierta en la transformación digital europea. En el presente informe se ponen de relieve una serie de cuestiones concretas que merecen especial atención por parte de la Comisión y el ORECE en un futuro próximo, con el fin de garantizar que la aplicación del Reglamento siga siendo pertinente y acorde con la evolución tecnológica.

Desde el informe de 2019 se han producido cambios tecnológicos y, especialmente, grandes cambios geopolíticos y en el mercado, que eran imposibles de prever cuando se redactó el Reglamento. El hecho de que el Reglamento y su implementación haya podido resistir la prueba del tiempo confirma que el enfoque basado en principios en el que se basa sigue garantizando ese equilibrio esencial entre la protección de los derechos de los usuarios finales y la necesidad de fomentar un mercado único digital de la UE competitivo. De esta evaluación, la Comisión extrae la conclusión de que, en comparación con la situación de 2019, cuando se publicó el primer informe, los principios de una internet abierta siguen siendo pertinentes, desde el punto de vista de los usuarios finales y los proveedores de contenidos y aplicaciones, así como de los proveedores de servicios de acceso a internet.