

Informe sobre supervisión en España de normativa europea en materia de acceso a una Internet abierta (Neutralidad de la red)



Año 2017



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y EMPRESA



MINISTERIO
DE ECONOMÍA Y EMPRESA

SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA SOCIEDAD DE LA
INFORMACIÓN Y LA AGENDA DIGITAL



MINISTERIO
DE ECONOMÍA Y EMPRESA

SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA SOCIEDAD DE LA
INFORMACIÓN Y LA AGENDA DIGITAL



ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	1
2. SALVAGUARDIA DEL ACCESO A INTERNET ABIERTA.....	4
3. MEDIDAS DE TRANSPARENCIA PARA GARANTIZAR EL ACCESO A INTERNET ABIERTA.....	7
3.1. RÉGIMEN VIGENTE.....	8
3.2. ACTUACIONES EN EL AÑO 2017.....	9
4. MEDIDAS DE SUPERVISION Y EJECUCION.....	15
4.1. SISTEMA DISEÑADO.....	15
4.2. RESULTADOS OBTENIDOS.....	16
4.3. INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LOS OPERADORES.....	24
5. SANCIONES.....	25
5.1. POTESTAD SANCIONADORA.....	25
5.2. POTESTAD DE INSPECCIÓN Y SUPERVISIÓN.....	26



MINISTERIO
DE ECONOMÍA Y EMPRESA

SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA SOCIEDAD DE LA
INFORMACIÓN Y LA AGENDA DIGITAL



1. RESUMEN EJECUTIVO

Objeto del informe

Este informe tiene por objeto detallar las actuaciones de supervisión en 2017 por parte de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y los principales hallazgos de dichas actuaciones.

En concreto, se refiere a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2015/2120, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una Internet abierta y se modifican la Directiva 2002/22/CE y el Reglamento 531/2012. En adelante, Reglamento TSM.

En concreto, el artículo 5.1 del Reglamento TSM obliga a las Autoridades Nacionales de Reglamentación a la publicación de un informe anual sobre la supervisión y resultados de la aplicación de los artículos 3 a 6 del Reglamento.

Reglamento TSM

La regulación que incorpora este Reglamento en materia de acceso a una Internet abierta, garantiza a los usuarios finales una serie de derechos en relación con el servicio de acceso a Internet (ISPs). Esta regulación entró en vigor el 30 de abril de 2016. Su artículo 1 establece que el objetivo de la norma es “salvaguardar un tratamiento equitativo y no discriminatorio del tráfico en la prestación de servicios de acceso a internet y los derechos relacionados de los usuarios finales”

Los derechos reconocidos en el Reglamento TSM impone a los ISPs se dividen claramente en dos:

- Los establecidos en el artículo 3, relativos a la garantía del 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, con independencia de la ubicación del usuario final o del proveedor o de la ubicación, origen o destino de la información, contenido, aplicación o servicio, a través de su servicio de acceso a internet.”
- Los derechos en materia de transparencia del artículo 4, reflejo a su vez de los establecidos en el artículo anterior. El Reglamento TSM reconoce los derechos de los usuarios a acceder a información sobre determinados aspectos relacionados con el principio de “Neutralidad de la Red” (ya sea publicada y/o incorporada a los contratos entre ISPs y usuarios finales).



- Como garantía de la supervisión, control y sanción del cumplimiento de estos derechos, el Reglamento reconoce a las Autoridades Nacionales de Reglamentación las potestades necesarias para obligar al cumplimiento del propio Reglamento. Asimismo, recoge la obligatoriedad de que los consumidores dispongan de mecanismos de resolución de controversias en las materias objeto de regulación, tanto frente al propio operador como ante instancias ajenas al mismo.

Autoridad Nacional de Reglamentación en España.

Como se han indicado anteriormente, la finalidad primordial del Reglamento TSM es:

- Salvaguardar un tratamiento equitativo y no discriminatorio del tráfico en la prestación de servicios de acceso a internet y los derechos relacionados de los usuarios finales
- Garantizar 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, con independencia de la ubicación del usuario final o del proveedor o de la ubicación, origen o destino de la información, contenido, aplicación o servicio, a través de su servicio de acceso a internet”

Conforme al artículo 69.f) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, la competencia específica para la protección de los usuarios del sector de las comunicaciones electrónicas corresponde al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. Y dentro de él, a la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital.

La Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones es el órgano específico para la resolución de controversias entre usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas y operadores, y depende de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital.

Período analizado y metodología

En este informe se incluyen las actuaciones de supervisión y control relativas al año natural de 2017.

Los resultados han sido obtenidos a través de:

- Supervisión del mercado de las comunicaciones electrónicas.
- Requerimientos de información a los operadores



- Comunicaciones periódicas y obligatorias que los operadores deben efectuar a la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (contratos, ofertas, modificaciones, etc.).
- Contactos informales con los operadores, bilaterales y multilaterales.
- Análisis de las consultas, quejas y reclamaciones recibidas en la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones.

Conclusión principal

En el año 2017, puede concluirse que no se han producido significativas cuestiones conflictivas relativa al cumplimiento del principio de “Neutralidad de la Red” tal y como se regula en el Reglamento TSM.

A este respecto, el número de quejas, reclamaciones y denuncias recibidas en relación con cuestiones suscitadas por esta materia ha sido insignificante. Como se verá más adelante, solo el 0,50% de las reclamaciones recibidas en el Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones pueden considerarse relacionadas con ese principio.

Se han producido importantes avances en relación con la transparencia de la información ofrecida por los operadores. En concreto, como se detallará más adelante, se ha requerido a los operadores a incluir en sus contratos las diversas modalidades de velocidades de acceso a Internet previstas en el artículo 4.1.d) del Reglamento TSM.



2. SALVAGUARDIA DEL ACCESO A INTERNET ABIERTA

Artículo 3

Salvaguardia del acceso a internet abierta

1. Los usuarios finales tendrán derecho 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, con independencia de la ubicación del usuario final o del proveedor o de la ubicación, origen o destino de la información, contenido, aplicación o servicio, a través de su servicio de acceso a internet.

Este apartado debe entenderse sin perjuicio del Derecho de la Unión o del Derecho nacional acorde con el de la Unión, relativo a la licitud de los contenidos, aplicaciones y servicios.

2. 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.

3. Los proveedores de servicios de acceso a internet tratarán todo el tráfico de manera equitativa cuando presten servicios de acceso a internet, sin discriminación, restricción o interferencia, e independientemente del emisor y el receptor, el contenido al que se accede o que se distribuye, las aplicaciones o servicios utilizados o prestados, o el equipo terminal empleado.

Lo dispuesto en el párrafo primero no impedirá que los proveedores de servicios de acceso a internet apliquen medidas razonables de gestión del tráfico. Para ser consideradas razonables, dichas medidas deberán ser transparentes, no discriminatorias y proporcionadas, y no podrán basarse en consideraciones comerciales, sino en requisitos objetivamente diferentes de calidad técnica del servicio para categorías específicas de tráfico. Dichas medidas no supervisarán el contenido específico y no se mantendrán por más tiempo del necesario.

Los proveedores de servicios de acceso a internet no tomarán medidas de gestión del tráfico que vayan más allá de las recogidas en el párrafo segundo y, en particular, no bloquearán, ralentizarán, alterarán, restringirán, interferirán, degradarán ni discriminarán entre contenidos, aplicaciones o servicios concretos o categorías específicas, excepto en caso necesario y únicamente durante el tiempo necesario para:

- a) cumplir los actos legislativos de la Unión o la legislación nacional acorde con la de la Unión, a la que el proveedor de servicio de acceso a internet esté sujeto, o las medidas que cumplan dicho Derecho de la Unión para hacer efectivos actos legislativos de la Unión o de la legislación nacional, incluidas 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 a través de ella y los equipos terminales de los usuarios finales;
- c) evitar la inminente congestión de la red y mitigar los efectos de congestiones de la red excepcionales o temporales, siempre que categorías equivalentes de tráfico se traten de manera equitativa.

4. Las medidas de gestión del tráfico podrán implicar únicamente el tratamiento de datos personales necesario y proporcional para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el apartado 3. Dicho tratamiento será llevado a cabo de conformidad con la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (1). Las medidas de gestión del tráfico deberán cumplir también la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (2).

5. Los proveedores de comunicaciones electrónicas al público, incluidos los proveedores de servicios de acceso a internet y los proveedores de contenidos, aplicaciones y servicios, tendrán libertad para ofrecer servicios distintos a los servicios de acceso a internet que estén optimizados para contenidos, aplicaciones o servicios específicos o para combinaciones de estos, cuando la optimización sea necesaria para atender a las necesidades de contenidos, aplicaciones o servicios que precisen de un nivel de calidad específico.

Los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas al público, incluidos los proveedores de servicios de acceso a internet, podrán ofrecer o facilitar tales servicios únicamente si la capacidad de la red es suficiente para ofrecerlos además de los servicios de acceso a internet que ya se están prestando. Dichos 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.

La supervisión de la salvaguardia del acceso a Internet abierta, tal y como se desarrolla en el artículo 3 del Reglamento, se ha llevado a cabo principalmente en base a la evaluación de la información sobre ofertas y planes de precios que los operadores deben remitir a las autoridades de regulación, con una antelación de al menos un mes a su lanzamiento. Este análisis se ha completado con seguimiento de información publicada por los operadores en sus páginas Web.

Lo más destacable de la actividad llevada a cabo por los operadores en relación con estos aspectos de la neutralidad de red es la presencia de ofertas “zero rating” en servicios de banda ancha móvil, englobadas dentro de los acuerdos o prácticas comerciales que contempla el Reglamento. Las ofertas de banda ancha satelital, adaptadas a la utilización de esta tecnología, son similares a estos efectos a las que había anteriormente, y no presentan características que pudieran resultar contrarias al Reglamento. Finalmente, en los servicios los servicios de banda ancha fija a través de medios cableados, donde predominan las conexiones sobre FTTH y HFC (la



cobertura a 100 Mbps es superior al 76 % de la población, 29 puntos porcentuales superior a la media de la UE), no se han identificado características que puedan afectar a estos aspectos de la neutralidad de red.

No se ha registrado durante 2017 ninguna queja de usuarios en relación con estos aspectos de la neutralidad de red, ni se han identificado incumplimientos del artículo 3 del Reglamento.

Al no advertirse posibles incumplimientos, no ha sido necesaria la apertura de expedientes en relación con el derecho general de acceso a información y contenidos, los acuerdos entre proveedores de servicios de acceso a Internet y usuarios finales, la gestión del tráfico o los servicios diferentes a los servicios de acceso a Internet a los que se hace referencia, respectivamente, en los apartados 1, 2, 3 y 5 del artículo 3.



3. MEDIDAS DE TRANSPARENCIA PARA GARANTIZAR EL ACCESO A INTERNET ABIERTA

Artículo 4

Medidas de transparencia para garantizar el acceso a internet abierta

1. Los proveedores de servicios de acceso a internet se asegurarán de que cualquier contrato que incluya un servicio de acceso a internet especifique al menos la información siguiente:

- a) información sobre cómo podrían afectar las medidas de gestión del tráfico aplicadas por el proveedor en cuestión a la calidad del servicio de acceso a internet, la intimidad de los usuarios finales y la protección de sus datos personales;
- b) una explicación clara y comprensible de la forma en que cualquier limitación del volumen de datos, la velocidad y otros parámetros de calidad del servicio pueden afectar en la práctica a los servicios de acceso a internet, especialmente a la utilización de contenidos, aplicaciones y servicios;
- c) una explicación clara y comprensible de la manera en que cualquier servicio de los indicados en el artículo 3, apartado 5, al que se suscriba el usuario final podrá afectar en la práctica a los servicios de acceso a internet proporcionados a dicho usuario final;
- d) una explicación clara y comprensible de la velocidad mínima, disponible normalmente, máxima y anunciada, descendente y ascendente de los servicios de acceso a internet en el caso de redes fijas, o de la velocidad máxima y anunciada estimadas descendente y ascendente de los servicios de acceso a internet en el caso de las redes móviles, y la manera en que desviaciones significativas de las velocidades respectivas descendente y ascendente anunciadas podrían afectar al ejercicio de los derechos de los usuarios finales establecidos en el artículo 3, apartado 1;
- e) una explicación clara y comprensible de las vías de recurso disponibles para el consumidor de conformidad con el Derecho nacional en caso de surgir cualquier discrepancia, continua o periódicamente recurrente, entre el rendimiento real del servicio de acceso a internet en lo que respecta a la velocidad u otros parámetros de calidad del servicio y el rendimiento indicado de conformidad con las letras a) a d).

Los proveedores de servicios de internet deberán publicar la información a que hace referencia el párrafo primero.

2. Los proveedores de servicios de acceso a internet implantarán procedimientos transparentes, sencillos y eficaces para hacer frente a las reclamaciones de los usuarios finales relacionadas con los derechos y obligaciones establecidos en el artículo 3 y en el apartado 1 del presente artículo.

3. Los requisitos de información establecidos en los apartados 1 y 2 se suman a los previstos en la Directiva 2002/22/CE y no impedirán que los Estados miembros mantengan o introduzcan requisitos de supervisión, información y transparencia adicionales, incluso los relativos al contenido, la forma y la manera en que deba publicarse la información. Esos requisitos deberán ajustarse a lo dispuesto en el presente Reglamento y a las disposiciones pertinentes de la Directivas 2002/21/CE y



2002/22/CE.

4. Cualquier discrepancia significativa, ya sea continuada o periódicamente recurrente, entre el rendimiento real del servicio de acceso a internet en lo que se refiere a la velocidad u otros parámetros de calidad del servicio y el rendimiento indicado al público por el proveedor de servicios de acceso a internet de conformidad con el apartado 1, letras a) a d), se considerará, cuando los hechos pertinentes se establezcan mediante un mecanismo de supervisión certificado por la autoridad nacional de reglamentación, como una falta de conformidad del rendimiento a efectos de abrir las vías de recurso disponibles para los consumidores de acuerdo con el Derecho nacional.

El presente apartado se aplicará solo a los contratos concluidos o renovados a partir del 29 de noviembre de 2015.

3.1. Régimen vigente

Con carácter general, el régimen de protección específica de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas se encuentra en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones y, en desarrollo de la misma, la Carta de Derechos del usuario de servicios de comunicaciones electrónicas (Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo)

En España, la normativa vigente obliga a que todos los contratos y sus modificaciones sean comunicadas, aparte de a los usuarios afectados, a la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Esta Secretaría de Estado analiza el contenido de los contratos y sus modificaciones, para determinar si se ajustan a la normativa española y comunitaria de protección de los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas.

La normativa asimismo obliga a que dicha comunicación sea realizada a otros organismos:

- La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), Organismo encargado de supervisar el cumplimiento de la normativa general de protección de los consumidores y usuarios. Puede detectar, por lo tanto, la posibles existencia de cláusulas abusivas o prácticas contrarias a los derechos de los consumidores.
- Al Consejo de Consumidores y Usuarios. Se trata de un órgano colegiado en el que están representadas las asociaciones de consumidores de mayor implantación
- A la Agencia Española de Protección de Datos. Comprueba el ajuste del contenido de los contratos a la normativa general en esta materia, y la específica de protección de datos en el sector de las comunicaciones electrónicas.



- A la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

Toda modificación de las condiciones contractuales que efectúen los operadores debe ser notificada a todos los clientes afectados con un mes de antelación. En la notificación el operador debe informar al usuario final de su derecho a darse de baja sin penalización en caso de no estar de acuerdo con las modificaciones.

3.2. Actuaciones en el año 2017

Ya desde la aprobación de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, los operadores han adaptado sus contratos, incluyendo:

- Posibles limitaciones en el uso de los servicios
- Posibles restricciones en cuanto a las posibilidades de utilizar el equipo terminal suministrado
- Información sobre cualquier condición que limite el acceso o la utilización de servicios y aplicaciones
- Información sobre cualquier procedimiento establecido por el operador para medir y gestionar el tráfico de forma que se evite agotar o saturar el enlace de la red, e información sobre la manera en que esos procedimientos pueden afectar a la calidad de servicio.
- Los tipos de medidas que podría tomar el operador en caso de incidentes de seguridad o integridad o de amenazas o vulnerabilidad

Con carácter general, los contratos comunicados por los operadores en el año 2017 no incluyen medidas de gestión del tráfico. No obstante, algunos operadores han comenzado a incluir cláusulas que se acogen a los supuestos de medidas de gestión previstos en el Reglamento TSM, tales como:

- Ralentización de velocidad cuando resulte necesario para evitar la congestión de la red.
- La posibilidad de “bloquear, ralentizar, alterar, restringir, interferir, degradar sin discriminar entre contenidos, aplicaciones o servicios concretos, o reducir la velocidad respecto al citado acceso”, con objeto de preservar la integridad y seguridad de la red.
- Información de que “La calidad de los Servicios, incluida la velocidad de acceso en el Servicio Móvil de datos, puede verse afectada por la ejecución de los procedimientos



que el Proveedor tiene dispuestos para medir y gestionar el tráfico a fin de evitar agotar o saturar la red móvil.”

- Previsión de que el propio operador pueda ofrecer “servicios especializados que pueden afectar al funcionamiento del Servicio de Banda Ancha, en cuyo caso informará debidamente de esta posibilidad a sus Clientes.”
- Incluyen una explicación clara sobre los límites de volumen de datos. También sobre las consecuencias, desde el punto de vista de experiencia de servicio y de precios aplicables, de alcanzar ese límite. La evolución observada en este aspecto se concreta en lo siguiente:
 - Con carácter general, no suelen existir límites de volumen de datos en las “tarifas planas” asociadas a líneas fijas.
 - En servicios móviles, la consecuencia de alcanzar el límite consistía en una drástica reducción de la velocidad de acceso, de modo que se evitaba el riesgo de facturas exorbitantes.
 - Se ofrecen por los operadores bonos adicionales de datos una vez alcanzado el límite, para poder continuar navegando a la máxima velocidad disponible.
- **Velocidades de acceso:** en relación con las velocidades de acceso que deben figurar en los contratos, a lo largo de 2017 se han dirigido sucesivos requerimientos a los principales operadores para que adapten sus contratos a lo ordenado por el artículo 4.1.d) del Reglamento TSM. Este dispone que deberán figurar en los contratos:

“d) una explicación clara y comprensible de la velocidad mínima, disponible normalmente, máxima y anunciada, descendente y ascendente de los servicios de acceso a internet en el caso de redes fijas, o de la velocidad máxima y anunciada estimadas descendente y ascendente de los servicios de acceso a internet en el caso de las redes móviles, y la manera en que desviaciones significativas de las velocidades respectivas descendente y ascendente anunciadas podrían afectar al ejercicio de los derechos de los usuarios finales establecidos en el artículo 3, apartado 1;”

Esto es, deben figurar las siguientes tipologías de velocidad de acceso:

- Redes fijas: velocidad máxima, anunciada, mínima y normalmente disponible
- Redes móviles: velocidad máxima y anunciada



Con anterioridad, los operadores normalmente incluían en sus contratos una referencia a lo que estaba publicado en su página de Internet al respecto. No obstante, este tipo de prácticas no permitía entender cumplido el apartado d) mencionado, toda vez que obliga expresamente a que la información figure en “cualquier contrato que incluya un servicio de acceso a Internet”.

Por lo tanto, se considera que la información debe figurar en un documento que forme parte del contrato, bien sea en las condiciones generales, las particulares, o el propio documento – resumen en que figuran los datos del cliente y servicios contratados.

Los operadores, desde finales de 2017, han ido adaptando los contratos a estos requerimientos, observándose las siguientes aproximaciones.

- a) La vía más utilizada es incluir en las condiciones generales una “tabla – resumen” de las distintas tecnologías y modalidades (ej. ADSL, FTTH) que comercializa el operador. En este sentido, se ha obligado a los operadores a incluir las modalidades de velocidad para cada una de las ofertas que ponen en el mercado.
 - b) En otras ocasiones, los operadores han optado por incluir las velocidades en el documento que recoge las condiciones particulares o los cuadros tarifarios que se entregan al usuario, junto con su contrato, en el momento de darse de alta.
- **En relación con las vías de recurso puestas a disposición de los usuarios**, para poder reclamar en caso de incumplimiento de este artículo, la principal es el procedimiento de reclamación ante la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital¹.

Desde 2005 esta Oficina tramita y resuelve las reclamaciones que los ciudadanos presentan contra los operadores en ejercicio de los derechos que les corresponden como usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas.

Se trata de un procedimiento extrajudicial de resolución de controversias, entre operadores y usuarios finales. Sus principales rasgos son:

- Es obligatoria la sumisión de los operadores a este procedimiento
- El procedimiento concluye con una resolución vinculante para ambas partes. El operador por lo tanto está obligado a cumplir lo que se ordene en la resolución
- Se trata de un procedimiento ágil y poco formalista. En diciembre de 2017, el plazo medio de tramitación se situó en 2,60 meses

¹ [Www.usuariostelego.gob.es](http://www.usuariostelego.gob.es)



- Es un procedimiento gratuito para los usuarios

En el año 2017, la Oficina tramitó y resolvió unas 17.000 reclamaciones.

Las reclamaciones por vulneración del Reglamento TSM se encuentran dentro del ámbito de actuación de la Oficina. No obstante, en el año 2017, sólo el 0,50% de las reclamaciones se referían a materias relacionadas con la Neutralidad de la Red, y dentro de ellas su inmensa mayoría se referían a falta de velocidad de acceso a Internet. Como consecuencia de la tramitación de las mismas, con carácter general se constató el cumplimiento por los operadores de los compromisos asumidos contractualmente.

Con carácter general, puede afirmarse, por lo tanto, que esta materia no está siendo en la actualidad un problema significativo para los usuarios finales en España.

- **En relación con la publicación de información**, es preciso señalar que los operadores están obligados a publicar en su página de Internet las condiciones generales de todas y cada una de sus modalidades de contratos. Por lo tanto, en la medida que el contenido analizado en los apartados anteriores debe figurar en los contratos, también es obligatoria su publicación, en el marco de transparencia establecido por la Ley General de Telecomunicaciones y la Carta de Derechos del usuario de servicios de comunicaciones electrónicas.
- **Vías de reclamación ante el operador**. Los operadores están obligados, conforme a la normativa española de protección de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas, a disponer de un servicio de atención al cliente que tramite las consultas, quejas, reclamaciones y en general cualquier gestión con incidencia contractual. En este sentido, la Carta de Derechos del usuario de servicios de comunicaciones electrónicas impone las siguientes obligaciones:
 - El servicio debe ser gratuito para el cliente
 - Debe ofrecer siempre a los usuarios la posibilidad de disponer de una acreditación documental de las gestiones realizadas telefónicamente.
 - Deberán admitir siempre la posibilidad de presentar una reclamación por vía telefónica, dando al usuario un número de referencia para su seguimiento
 - El operador deberá haber resuelto la reclamación en el plazo máximo de un mes. De no hacerlo, se entenderá cumplido el requisito de reclamación previa ante él y acudir a vías de resolución de controversias, como la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones.



Todos los derechos incluidos en el Reglamento TSM, al formar parte del régimen de derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas, podrán ser objeto de reclamación ante el operador según lo descrito en los puntos anteriores.

- **Discrepancia significativa y prolongada de las velocidades.** En el último trimestre de 2017 se inició por la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital un análisis sobre los siguientes puntos:

a) Análisis inicial

1. Velocidades de servicios móviles. En este punto, el Reglamento TSM solo exige publicar la máxima y la anunciada, lo cual no plantea excesivos problemas.
2. En relación con las redes fijas, de nuevo, no plantean problemas significativos la máxima y la anunciada.
3. El análisis en profundidad debe centrarse en las velocidades media y mínima. En relación con ellas, se analiza el aprovechamiento por los operadores de los datos que ya están publicando conforme a la regulación ya existente sobre calidad de servicio (vid. explicación sobre Artículo 5)
4. Debe analizarse a qué da derecho el incumplimiento de la velocidad mínima y, en su caso, “normalmente disponible”. En este sentido, el artículo 4.4 del Reglamento TSM indica que el incumplimiento de la velocidad se consideraría un incumplimiento de contrato. Para ello es necesario que exista una “discrepancia significativa, continuada o periódicamente recurrente”
5. En relación con el apartado anterior, el Reglamento TSM no determina exactamente el derecho que surge a favor del usuario. Por ello, se está analizando la aplicación de una compensación por interrupción del servicio (artículo 16). O también reconocer el derecho a un cambio gratuito de modalidad en que el operador pueda cumplir con la velocidad mínima. O sencillamente el derecho del usuario a darse de baja sin tener que abonar ninguna penalización.

También se analiza el contenido que los operadores deben incluir en los contratos, aparte de las velocidades indicadas en el artículo 4.1.d del Reglamento TSM. En concreto, si deben incluir una referencia a qué derecho tiene el usuario en caso de este incumplimiento.

b) Actuaciones en 2017.



Como se han indicado en el apartado anterior, a finales de 2017 los operadores han comenzado la adaptación de sus contratos a la necesidad de incluir las distintas modalidades de velocidad, tanto ascendente como descendente. En la actualidad, se está aguardando a la recepción de las primeras reclamaciones que invoquen un posible incumplimiento de las velocidades incluidas en sus contratos, bien de la mínima bien de la normalmente disponible.

No obstante lo anterior, se ha comprobado que con carácter general, para la tecnología de acceso mediante FTTH, los operadores están publicando velocidades mínimas y medias bastante próximas a la máxima, con lo que es de esperar que no haya un número significativo de reclamaciones cuando los accesos se proveen mediante esta tecnología.

Más dispares son las velocidades publicadas en relación con otras tecnologías fijas, como el ADSL. En primer lugar, debe constatarse la evolución decreciente del número de accesos. Conforme a los datos de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, en la actualidad los accesos de FTTH superan ya a los de ADSL. Con ello, si bien en la tecnología ADSL sería más propicia la recepción de reclamaciones, la tendencia debe ser también decreciente.

Los datos publicados por la CNMC para diciembre de 2017 son los siguientes:

	Dic-2017	
DSL	5.046.677	35,16%
HFC	2.572.902	17,92%
FTTH	6.592.569	45,93%
Otras	142.029	0,99%
Total	14.354.177	

Fuente: CNMC: *líneas de banda ancha fija por tecnología
Diciembre 2017*

De las velocidades ya publicadas por algunos operadores, se constata que se están anunciando velocidades mínimas de alrededor del 60% de la máxima y velocidades medias de entre del 70 y el 85% de la máxima.



4. MEDIDAS DE SUPERVISION Y EJECUCION

Artículo 5. Medidas de supervisión y ejecución.

1. Las autoridades nacionales de reglamentación supervisarán estrechamente y velarán por el cumplimiento de los artículos 3 y 4 del presente artículo y promoverán la disponibilidad permanente de un acceso a internet no discriminatorio con niveles de calidad que reflejen los avances de la tecnología. Para ello, las autoridades nacionales de reglamentación podrán imponer requisitos relativos a las características técnicas, requisitos mínimos de calidad del servicio y otras medidas apropiadas y necesarias a uno o varios proveedores de comunicaciones electrónicas al público, incluidos los proveedores de servicios de acceso a internet.

Las autoridades nacionales de reglamentación publicarán informes anuales sobre la supervisión efectuada y sus resultados, y los transmitirán a la Comisión y al ORECE.

2. Los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas al público, incluidos los proveedores de servicios de acceso a internet, pondrán a disposición de la autoridad nacional de reglamentación, si esta lo solicita, información pertinente a efectos de las obligaciones establecidas en los artículos 3 y 4, en particular información sobre la gestión del tráfico en su red y su capacidad, así como documentos que justifiquen todas las medidas de gestión del tráfico aplicadas. Dichos proveedores proporcionarán la información solicitada de conformidad con los plazos y el nivel de detalle exigido por la autoridad nacional de reglamentación.

4.1. Sistema diseñado.

Conforme a la normativa española sobre calidad de servicio (Orden IET/1090/2014, de 16 de junio) Los proveedores de acceso a Internet con ingresos superiores a 20 M€ tienen que medir la velocidad de transmisión de datos conseguida en sentido descendente y ascendente de los principales servicios ofrecidos a sus usuarios para tecnologías fijas (ADSL/VDSL, FTTH, cable) y móviles (3G, 4G).



La definición y el método de medida se basan en las guías ETSI EG 202 057 parte 4, más una serie de requisitos adicionales desarrollados por el grupo de trabajo de calidad que complementan el método recogido en dichas guías. En el grupo de trabajo participan representantes de la industria, operadores de telecomunicación, usuarios y las autoridades nacionales de regulación.

Cada proveedor debe desplegar un conjunto de sondas de prueba en función del número de usuarios que tenga y realizar medidas contra un servidor situado en su red con una periodicidad de, al menos, 20 minutos. Los resultados de las medidas realizadas se ponderan utilizando un patrón de tráfico que proporciona el MINETAD.

Antes del despliegue del sistema de medida para un determinado servicio, el operador debe proporcionar al MINETAD una descripción detallada del mismo para su aprobación. Una vez aprobado, el sistema se somete a una auditoría anual que realiza una entidad independiente. El MINETAD además verifica anualmente los informes de auditoría.

Los proveedores de acceso a Internet publican trimestralmente los resultados de las medidas (percentil 95% de la velocidad de transmisión conseguida en kbit/s, percentil 5% de la velocidad de transmisión conseguida en kbit/s y valor medio de la velocidad de datos conseguida en kbit/s). Además el MINETAD publica en su página web un informe comparativo de los datos publicados por los operadores.

Para la coordinación de la metodología de obtención de estos datos se creó en 2006, dependiente de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, la Comisión de Seguimiento de Calidad en la Prestación de servicios de Telecomunicaciones. En esta Comisión están representados, aparte de la Administración, los operadores y los consumidores.

En la dirección:

<http://www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Servicios/CalidadServicio/Paginas/Calidad.aspx>

Se puede obtener más información sobre este proyecto y acceder a las publicaciones trimestrales de los operadores y el MINETAD.

4.2. Resultados obtenidos.

Si bien el marco de calidad de servicio obliga a cada operador a publicar sus resultados en esta materia en su propia página de Internet, la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital realiza síntesis comparativas de los resultados entre operadores, lo que resulta de mayor utilidad para los usuarios. A continuación se insertan los resultados obtenidos en el IV Trimestre de 2017.



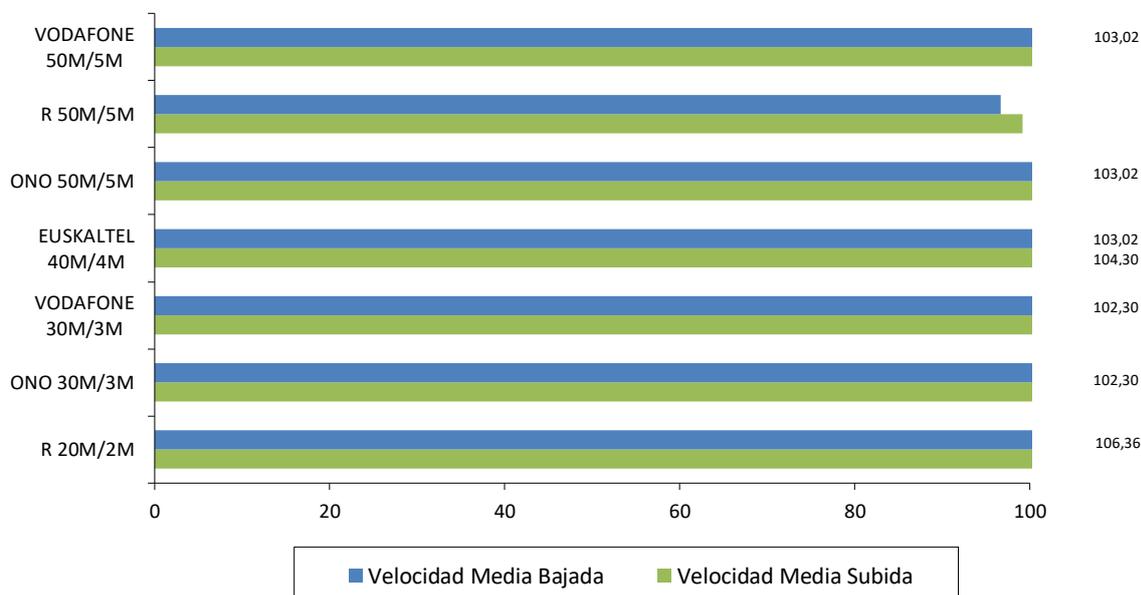
SERVICIO FIJO DE ACCESO A INTERNET

Servicios prestados sobre tecnología HFC.

- Velocidad nominal de 1 a 50 Mbps

OPERADOR y servicio	Velocidad nominal de bajada	VELOCIDADES MEDIDAS (Kbps)		
	Velocidad nominal de subida	Mínima	Media	Máxima
R 20M/2M	20 Mbps	21.018	21.273	21.338
	2 Mbps	2.253	2.278	2.288
ONO 30M/3M	30 Mbps	29.382	30.690	31.068
	3 Mbps	3.148	3.175	3.197
VODAFONE 30M/3M	30 Mbps	29.382	30.690	31.068
	3 Mbps	3.148	3.175	3.197
EUSKALTEL 40M/4M	50 Mbps	39.537	41.207	41.515
	5 Mbps	4.061	4.172	4.188
ONO 50M/5M	50 Mbps	47.346	51.508	52.583
	5 Mbps	4.948	5.049	5.091
R 50M/5M	50 Mbps	44.676	49.186	49.735
	5 Mbps	4.902	4.952	5.007
VODAFONE 50M/5M	50 Mbps	47.346	51.508	52.583
	5 Mbps	4.948	5.049	5.091

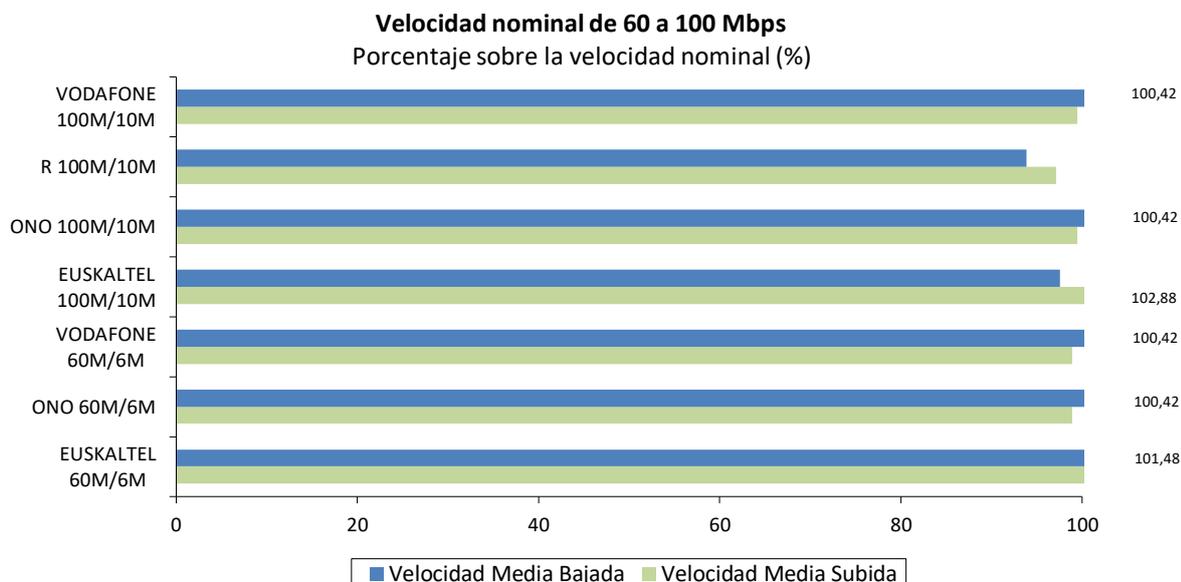
Velocidad nominal de 1 a 50 Mbps
Porcentaje sobre la velocidad nominal (%)





• Velocidad nominal de 60 a 100 Mbps

OPERADOR y servicio	Velocidad nominal de bajada	VELOCIDADES MEDIDAS (Kbps)		
	Velocidad nominal de subida	Mínima	Media	Máxima
EUSKALTEL 60M/6M	60 Mbps	55.909	60.890	62.024
	6 Mbps	5.901	6.214	6.263
ONO 60M/6M	60 Mbps	54.780	60.252	61.749
	6 Mbps	5.723	5.935	6.082
VODAFONE 60M/6M	60 Mbps	54.780	60.252	61.749
	6 Mbps	5.723	5.935	6.082
EUSKALTEL 100M/10M	100 Mbps	81.480	97.574	101.593
	10 Mbps	9.164	10.288	10.439
ONO 100M/10M	100 Mbps	91.496	100.420	102.815
	10 Mbps	9.437	9.947	10.075
R 100M/10M	100 Mbps	77.469	93.827	98.598
	10 Mbps	9.649	9.714	9.893
VODAFONE 100M/10M	100 Mbps	91.496	100.420	102.815
	10 Mbps	9.437	9.947	10.075

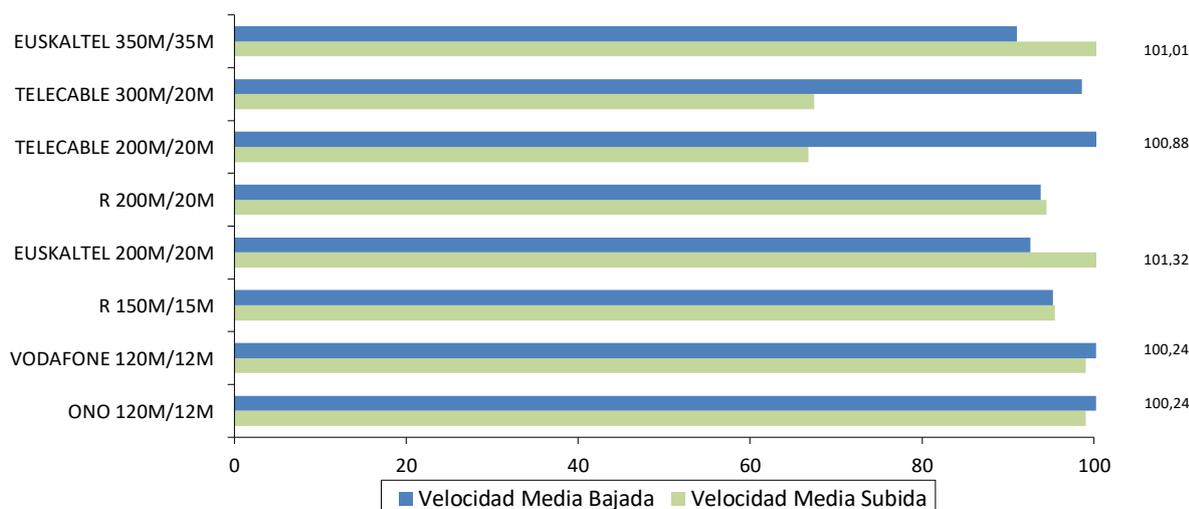




• Velocidad nominal de más de 100 Mbps

OPERADOR y servicio	Velocidad nominal de bajada	VELOCIDADES MEDIDAS (Kbps)		
	Velocidad nominal de subida	Mínima	Media	Máxima
ONO 120M/12M	120 Mbps	103.015	120.287	123.285
	12 Mbps	11.321	11.888	12.007
VODAFONE 120M/12M	120 Mbps	103.015	120.287	123.285
	12 Mbps	11.321	11.888	12.007
R 150M/15M	150 Mbps	113.288	142.844	152.487
	15 Mbps	14.214	14.323	14.670
EUSKALTEL 200M/20M	200 Mbps	139.502	185.267	198.587
	20 Mbps	14.883	20.264	20.886
R 200M/20M	200 Mbps	142.161	187.579	198.046
	20 Mbps	18.793	18.897	19.220
TELECABLE 200M/20M	200 Mbps	186.654	201.767	209.406
	20 Mbps	11.108	13.357	16.471
TELECABLE 300M/20M	300 Mbps	241.045	295.703	313.671
	20 Mbps	11.084	13.485	17.345
EUSKALTEL 350M/35M	350 Mbps	263.368	318.731	339.451
	35 Mbps	27.001	35.355	36.504

Velocidad nominal superior a 120 Mbps
Porcentaje sobre la velocidad nominal (%)

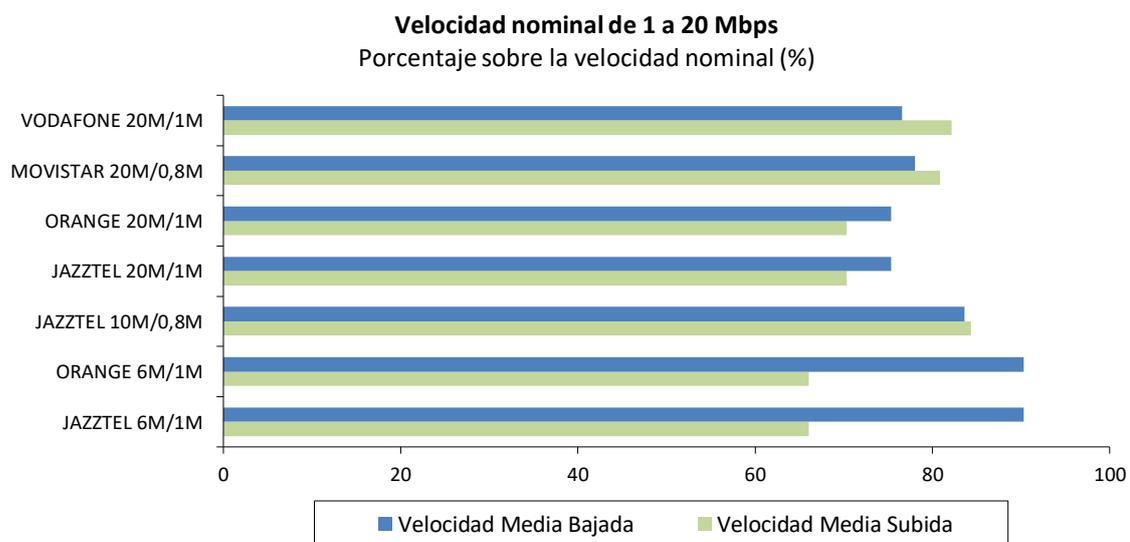




Servicios prestados sobre tecnología ADSL.

- Velocidad nominal de 1 a 20 Mbps

OPERADOR y servicio	Velocidad nominal de bajada	VELOCIDADES MEDIDAS (Kbps)		
	Velocidad nominal de subida	Mínima	Media	Máxima
JAZZTEL 6M/1M	6 Mbps	5.378	5.418	5.438
	1 Mbps	654	660	667
ORANGE 6M/1M	6 Mbps	5.378	5.418	5.438
	1 Mbps	654	660	667
JAZZTEL 10M/0,8M	10 Mbps	8.029	8.362	8.552
	0,8 Mbps	614	675	706
JAZZTEL 20M/1M	20 Mbps	13.557	15.071	15.816
	1 Mbps	691	703	719
ORANGE 20M/1M	20 Mbps	13.557	15.071	15.816
	1 Mbps	691	703	719
MOVISTAR 20M/0,8M	20 Mbps	12.875	15.601	16.980
	0,8 Mbps	439	647	685
VODAFONE 20M/1M	20 Mbps	14.397	15.311	15.828
	1 Mbps	803	822	834

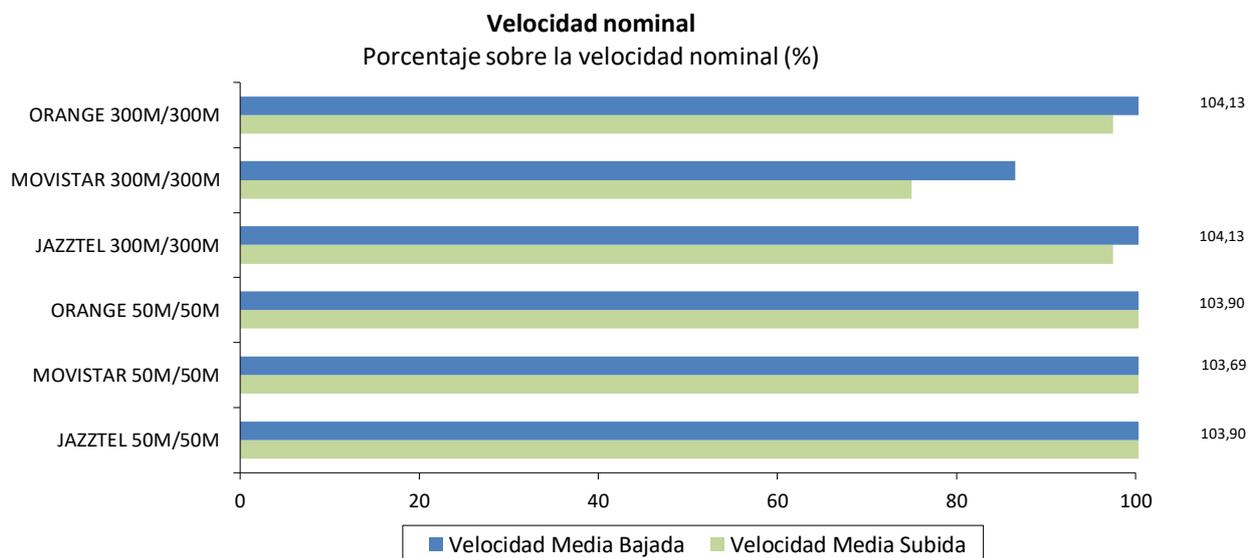




Servicios prestados sobre tecnología FTTH.

- Velocidad nominal de 50 a 300 Mbps

OPERADOR y servicio	Velocidad nominal de bajada	VELOCIDADES MEDIDAS (Kbps)		
	Velocidad nominal de subida	Mínima	Media	Máxima
JAZZTEL 50M/50M	50 Mbps	48.586	51.948	53.121
	50 Mbps	47.496	50.564	51.539
MOVISTAR 50M/50M	50 Mbps	49.942	51.845	52.659
	50 Mbps	49.660	51.096	51.654
ORANGE 50M/50M	50 Mbps	48.586	51.948	53.121
	50 Mbps	47.496	50.564	51.539
JAZZTEL 300M/300M	300 Mbps	280.952	312.403	318.528
	300 Mbps	243.872	292.517	306.416
MOVISTAR 300M/300M	300 Mbps	153.186	259.644	303.686
	300 Mbps	56.559	225.042	307.520
ORANGE 300M/300M	300 Mbps	280.952	312.403	318.528
	300 Mbps	243.872	292.517	306.416





Velocidad media global

VELOCIDAD MEDIA GLOBAL⁽²⁾	Velocidad de bajada	78.474 Kbps
	Velocidad de subida	54.466 Kbps

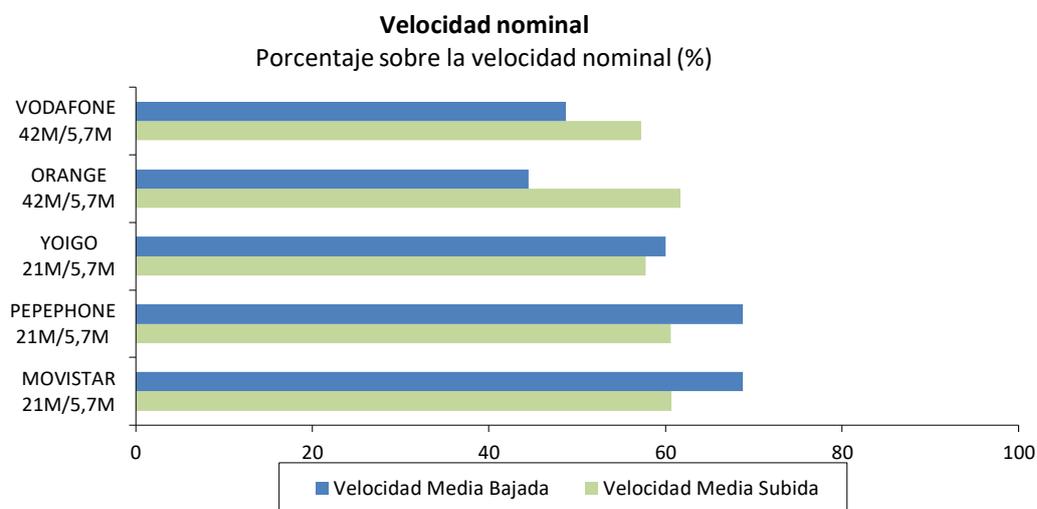
SERVICIO MÓVIL DE ACCESO A INTERNET

Servicios prestados sobre tecnología 3G: HSPA

- Velocidad nominal de 1 a 42 Mbps

OPERADOR y servicio	Velocidad nominal de bajada	VELOCIDADES MEDIDAS (Kbps)		
	Velocidad nominal de subida	Mínima	Media	Máxima
MOVISTAR 21M/5,7M	21 Mbps	5.417	14.443	21.564
	5,7 Mbps	2.153	3.456	3.985
PEPEPHONE 21M/5,7M	21 Mbps	5.417	14.443	21.564
	5,7 Mbps	2.153	3.456	3.985
YOIGO 21M/5,7M	21 Mbps	8.137	12.596	16.285
	5,7 Mbps	2.550	3.291	3.803
ORANGE 42M/5,7M	42 Mbps	13.231	18.679	22.751
	5,7 Mbps	2.785	3.515	3.929
VODAFONE 42M/5,7M	42 Mbps	10.734	20.462	30.677
	5,7 Mbps	1.671	3.262	4.492

² Obtenida ponderando los valores de velocidad media publicados por cada operador con el número total de clientes para cada servicio de acceso a Internet



Velocidad media global

VELOCIDAD MEDIA GLOBAL⁽³⁾	Velocidad de bajada	17.434 Kbps
	Velocidad de subida	3.399 Kbps

³ Obtenida ponderando los valores de velocidad media publicados por cada operador con el número total de clientes para cada servicio de acceso a Internet



4.3. Información suministrada por los operadores

En relación con las competencias de supervisión del cumplimiento de los artículos 3 y 4 del Reglamento, es importante resaltar que:

- La posibilidad de que la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital requiera a los operadores toda la información y documentación necesaria para comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de Neutralidad de la Red, aparte de en el propio Reglamento TSM, está también prevista en la Ley General de Telecomunicaciones.
- Esta Ley faculta a dicha Secretaría de Estado para requerir a los operadores toda la información que necesite, con carácter general, para el cumplimiento de la normativa en materia de telecomunicaciones.

Adicionalmente, la Ley tipifica como infracción grave (con una sanción máxima de 2 millones de euros) la falta de contestación o suministro de la información o documentación requerida por la Administración.



5. SANCIONES

Artículo 6

Sanciones

Los Estados miembros establecerán normas sobre las sanciones aplicables a las infracciones a los artículos 3, 4 y 5 y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones previstas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros notificarán dichas normas y medidas a la Comisión a más tardar el 30 de abril de 2016 y le comunicarán sin demora cualquier modificación posterior que les afecte.

Los mencionados artículos 3, 4 y 5 del Reglamento se refieren a:

- Artículo 3: Salvaguardia del acceso a Internet abierta
- Artículo 4: Medidas de transparencia para garantizar el acceso a Internet abierta
- Artículo 5. Medidas de supervisión y ejecución.

En relación con las nuevas obligaciones que el Reglamento TSM establece en materia de Neutralidad de red, la vigente Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones contiene los elementos necesarios para poder sancionar sus incumplimientos:

5.1. Potestad sancionadora.

Con las infracciones y sanciones ya incluidas en la Ley General de Telecomunicaciones, el Estado español (y dentro de él el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital), está en condiciones de



imponer sanciones por la vulneración de los preceptos del Reglamento. En concreto, se tipifican las siguientes infracciones (las del artículo 77 son graves y las del 78, leves)

- Artículo 77.17: Negativa a cumplir las condiciones de prestación de los servicios y explotación de redes de comunicaciones electrónicas.
- 78.8: Explotación de redes o prestación de servicios sin cumplir los requisitos exigibles.
- 77.37: Vulneración grave de los derechos de los usuarios finales
- 78.11: Vulneración (no grave) de los derechos de los usuarios finales

Por lo tanto, el incumplimiento de las obligaciones del Reglamento sería sancionado conforme a alguno de esos preceptos. Las sanciones podrían ascender a un máximo de:

- Infracciones graves (artículo 77): 2 millones de euros
- Infracciones leves (artículo 78): 50.000 euros

En el año 2017, las potestades administrativas de supervisión se han centrado en la adaptación de los contratos de los operadores a las normas contenidas en el artículo 4 del Reglamento TSM. Como ha quedado expuesto a lo largo de este informe, no se ha detectado ninguna práctica que, por vulnerar lo establecido en dicho Reglamento, haya dado lugar a la realización de actuaciones sancionadoras.

5.2. Potestad de inspección y supervisión

Accesorias a la potestad sancionadora se encuentran (artículos 72 y siguientes) el Ministerio de Energía, Turismo y para la Agenda Digital dispone de las necesarias competencias de inspección de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Podrá, por lo tanto, comprobar el cumplimiento por los operadores de las obligaciones incluidas en el Reglamento TSM