



JORGE SÁNCHEZ VICENTE, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

## CERTIFICA

Que en la Sesión número 18/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 9 de mayo de 2013, se ha adoptado el siguiente

## ACUERDO

Por el cual se aprueba la

**Resolución relativa a la consulta formulada por MikePTT sobre la legitimidad de las prácticas comerciales de algunos operadores móviles para restringir el tráfico VoIP en función de la tarifa contratada por el usuario**

(DT 2013/229)

## I ANTECEDENTES Y OBJETO MATERIAL DE LA CONSULTA

**PRIMERO.-** Con fecha 20 de diciembre de 2012 la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, Comisión) resolvió el expediente MTZ2012/942 por el que se ponía fin al periodo de información previa abierto en relación con la denuncia de la entidad Wireless Zeta Telecomunicaciones, S.L. (en adelante, MikePTT<sup>1</sup>) contra los operadores Telefónica Móviles España, S.A. (en adelante, Movistar), Vodafone España, S.A. (en adelante, Vodafone), France Telecom España, S.A. (en adelante, Orange) y Xfera Móviles, S.A. (en adelante, Yoigo), sobre la solicitud de un acceso a sus respectivas redes de datos para prestar un servicio *Push to Talk over Cellular* (PoC)<sup>2</sup>.

En dicha resolución se declaraba el cierre del expediente al considerar que los operadores móviles habían aportado soluciones técnicas que podían ser válidas para el servicio que pretendía iniciar MikePTT<sup>3</sup>.

**SEGUNDO.-** Con fecha 22 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito de MikePTT en el que mostraba su conformidad con la resolución de 20 de diciembre de 2012. Asimismo, se aclaraba que finalmente la entidad tenía previsto comercializar el servicio PoC desde “la nube”, es decir, sin la necesidad de alcanzar un acuerdo para el acceso a las redes de los operadores móviles ni tener que modificar los perfiles de usuarios definidos por defecto en los terminales móviles para el acceso a internet. Para asegurar que el servicio no se viera interrumpido por supuestas prácticas de bloqueo de algunos

---

<sup>1</sup> Wireless Zeta Telecomunicaciones, S.L. es accionista de la entidad Mike PTT S.L., encargándose esta última sociedad de la comercialización del servicio.

<sup>2</sup> *Push to Talk over Cellular* (PoC) es un servicio de comunicaciones estilo *walkie-talkie* que ofrece a sus usuarios la posibilidad de entablar una comunicación instantánea con uno o varios usuarios predefinidos mediante la pulsación de un botón y utilizando, para ello, una o varias redes móviles celulares. Una de las características principales del servicio es que en cada instante sólo se encuentra activo un sentido de la comunicación.

<sup>3</sup> Los operadores ofrecían soluciones basadas en la gestión personalizada de la calidad del servicio (no bloqueo del tráfico VoIP y asignación de direcciones IP fijas). Ello requería la creación de un nuevo perfil de usuario por red móvil o APN (*Access Point Name*) que debía ser introducido en los terminales para ser correctamente identificados por la correspondiente red móvil como usuarios con requerimientos específicos.



operadores móviles sobre el tráfico VoIP en la nube en función de la tarifa elegida por el usuario, esta entidad planteaba una cuestión referente a si las prácticas que obligan a sus usuarios a contratar tarifas más elevadas para usar VoIP eran legítimas y legales (de conformidad con las leyes españolas y europeas). Como prueba de la existencia de las mencionadas prácticas, MikePTT aportaba una copia de las condiciones legales de contratación de los servicios de internet de los operadores móviles Movistar, Vodafone y Yoigo en las que se estipulaba que la posibilidad de usar la conexión de internet móvil para establecer o recibir llamadas VoIP estaba restringida a un conjunto limitado de tarifas (Vodafone y Movistar) o al previo pago de un suplemento mensual (Yoigo). El objetivo de la entidad MikePTT era obtener un compromiso formal de los operadores para que los referidos problemas fueran evitados de modo que sus usuarios no tuvieran que contratar tarifas más elevadas.

**TERCERO.-** Habida cuenta del cambio de modelo de implementación técnica (ahora concebido como un servicio *Over the Top* o en la nube, no gestionado por los operadores móviles) y al objeto de disponer de un conocimiento de la problemática asociada en toda su dimensión, con fecha 18 de febrero se remitió a MikePTT un escrito solicitando un mayor detalle de las características servicio, así como aclaración sobre cualquier tipo de restricción al tráfico VoIP que hubiera podido detectar en los demás países de la Unión Europea donde hubiera iniciado la prestación del mismo.

En contestación al requerimiento de información, con fecha 15 de marzo de 2013 tuvo entrada nuevo escrito de MikePTT mediante el que reiteraba nuevamente que, una vez superados ciertos inconvenientes técnicos, el servicio finalmente se iba a configurar como un servicio en la nube, tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea donde fuera a iniciarlo.

## II COMPETENCIA DE LA COMISIÓN

De acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), esta Comisión tiene por objeto *“el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*.

Para el cumplimiento de este objeto, la Ley atribuye a la Comisión determinadas funciones, además de cualesquiera otras que legal o reglamentariamente se le atribuyan o le encomienden el Gobierno o el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Concretamente, el artículo 29.2.a del Reglamento de la Comisión<sup>4</sup> establece que es función de esta Comisión *“la resolución de las consultas que puedan formularle los operadores de redes y servicios de telecomunicación y las asociaciones de consumidores y usuarios de estos servicios”*.

Con carácter general, y conforme a lo señalado por esta Comisión en distintos acuerdos contestando consultas que le han sido planteadas, ha de entenderse que las consultas a las que se refiere el mencionado artículo 29.2.a pueden referirse a los siguientes ámbitos:

- las normas que han de ser aplicadas por la Comisión,
- los actos y disposiciones dictados por la Comisión,
- las situaciones y relaciones jurídicas sobre las que ejerce sus competencias la Comisión.

---

<sup>4</sup> Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.



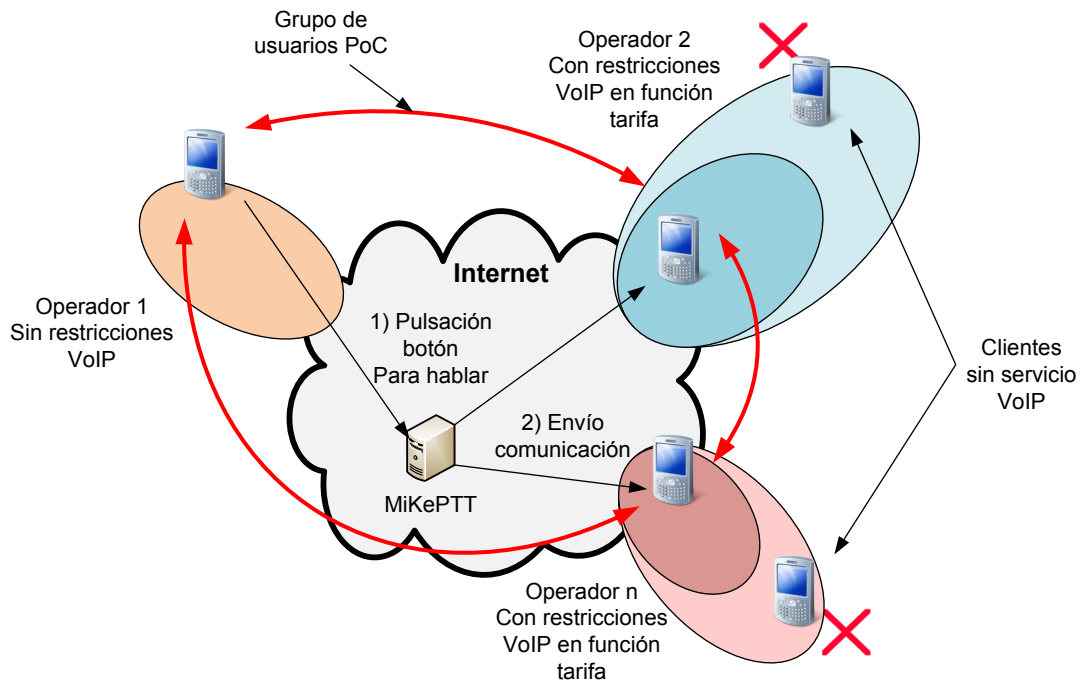
Por su parte, en el Anexo de la LGTel se define 'Acceso' como *"la puesta a disposición de otra empresa, en condiciones definidas y sobre una base exclusiva o no exclusiva, de recursos o servicios con fines de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluyendo cuando se utilicen para el suministro de servicios de la sociedad de información o de servicios de contenidos de radiodifusión [...]".*

En consecuencia, la consulta planteada se encuentra en el ámbito previsto en el citado artículo 29.2 letra a) al hacer referencia a determinados aspectos de la normativa de comunicaciones electrónicas y a la relación entre operadores y entidades que prestan servicios relacionados con las comunicaciones electrónicas, materia sobre la que corresponde ejercer sus competencias esta Comisión.

### III DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO DE MIKEPTT

En términos generales, el servicio "pulsa y habla" o *Push to Talk over Cellular (PoC)* ofrece la posibilidad de entablar una comunicación instantánea con uno o varios usuarios predefinidos mediante la pulsación de un botón para hablar (en cada instante sólo se encuentra activo un sentido de la comunicación, de manera similar a como ocurre con un *walkie-talkie*). En lo referente a la presente consulta, la característica destacable del servicio que se pretende iniciar en España consiste en tratar de aprovechar la conexión a internet ofrecida por los operadores móviles sin ninguna modificación adicional (servicio en la nube). Según la descripción disponible en la página web <http://www.mikeptt.com/es/content/como funciona>, el servicio se describe de la manera siguiente: *"Push to Talk (Pulsa y Habla) o también conocido como PoC o PTT funciona al estilo de las redes de radio analógicas o digitales, o como los Walky-Talky, pero usando la red móvil de las operadoras telefónicas, lo que permite ofrecer una cobertura global sin limitaciones de uso. Al trabajar con Voz sobre IP (VoIP) sólo hace uso de la conexión de datos del móvil. La comunicación es en un sólo sentido, uno habla, el resto escucha".*

En el siguiente esquema se representa un grupo PoC con varios participantes de diferentes operadores de acceso. La característica común de todos los participantes debe consistir en disponer de una tarifa contratada sin restricción al tráfico VoIP (área menor que representa al subconjunto de clientes con posibilidad de cursar llamadas VoIP).



MikePTT anuncia en su web que no es necesario utilizar terminales especiales dado que dispone de una aplicación instalable en la mayoría de los terminales móviles existentes en el mercado y que permite la creación de los grupos PoC. La mecánica para intervenir en la conversación de un grupo es simple: cuando el usuario quiere hablar debe seleccionar el grupo PoC y pulsar el botón de petición de servicio. En ese momento, la aplicación detecta la solicitud y en caso de no coincidir con otra conversación activa, procede a encaminar los paquetes de VoIP generados desde el terminal hacia el servidor PoC a través de la conexión a internet móvil del usuario. En ese momento, el servidor PoC reconoce el destino o destinos del grupo PoC y establece tantas comunicaciones VoIP simultáneas como integrantes del grupo de escucha, impidiendo la transmisión de cualquier otra comunicación simultánea (en el ejemplo, el usuario del Operador 1 pulsa el botón para hablar y se comunica con el resto de participantes del grupo).

Los potenciales usuarios del servicio PoC de MikePTT serán, por tanto, todas aquellas organizaciones o grupos de usuarios en los que todos los participantes tengan tarifas que permitan el tráfico VoIP. Asimismo, el servicio de MikePTT no requiere de ningún tipo de acceso o de interconexión con las diferentes redes de los operadores móviles dado que los terminales de los usuarios interactúan con el servidor de MikePTT a través del acceso a internet de sus respectivos terminales, con la calidad contratada por defecto. Habida cuenta de que MikePTT ha descartado negociar con los operadores un tipo de acceso dedicado a las necesidades de su servicio (tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea donde prevé implantarlo), la consulta de MikePTT se centra en conocer si sería conforme a Derecho que los operadores móviles impidiesen este tráfico VoIP dado que tal posibilidad repercute directamente sobre la base de clientes potenciales<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La entidad MikePTT ha manifestado expresamente en este expediente que en todos los países de la Unión Europea donde se va a desarrollar el servicio se prestará de la misma manera, es decir, mediante las conexiones a internet móvil de quienes instalen su aplicación. El motivo para escoger este modelo de negocio, en contraposición con el descrito en la tramitación del expediente MTZ2012/942 (sobre la supuesta negativa de los operadores móviles a llegar a un acuerdo para un acceso dedicado), es evitar el despliegue de infraestructura propia para interconectarse a las redes de los operadores móviles así como simplificar la configuración del terminal por el cliente.



En particular, la consulta de MikePTT versa precisamente sobre el principio de neutralidad de red, que tiene como objetivo que todos los servicios sean tratados de manera igualitaria en las redes de los operadores. En los próximos apartados se analiza en algo más en detalle este principio, definiendo qué se entiende por neutralidad de red, centrandlo el análisis en el escenario concreto de las posibles restricciones al tráfico VoIP en el acceso a internet móvil.

#### IV DEFINICIÓN DEL TÉRMINO ‘NEUTRALIDAD DE RED’

En la respuesta del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) a la consulta de la Comisión Europea sobre la Neutralidad de red en Europa, se utiliza una definición muy ajustada de lo que se entiende por ‘neutralidad de red’, aclarando además qué implica que las comunicaciones tengan un trato igualitario:

*“A literal interpretation of network neutrality, for working purposes, is the principle that all electronic communication passing through a network is treated equally. That all communication is treated equally means that it is treated independent of (i) content, (ii) application, (iii) service, (iv) device, (v) sender address, and (vi) receiver address. Sender and receiver address implies that the treatment is independent of end-user and content/application/service provider”<sup>6</sup>.*

Es decir, el término ‘neutralidad de red’ contiene un objetivo de máximos no impuesto legalmente y presupondría, si se aplicase estrictamente, dar igual trato a todas las comunicaciones que pasan por las redes de los operadores, de manera independiente del contenido, servicio, terminal, origen o destino. Asimismo, el término ‘neutralidad de red’ acuña el debate sobre si los operadores pueden controlar el transporte de los contenidos de internet ante el uso creciente de aplicaciones que emplean tasas de transmisión elevadas y amparados bajo el supuesto aumento creciente de la probabilidad de congestión en sus redes. En particular, la cuestión se centra en sobre qué tasas de transmisión y condiciones los operadores pueden aplicar a sus ofertas de servicios de acceso a internet límites de descarga, tener libertad para gestionar el tráfico en sus redes o acordar mecanismos específicos con los proveedores de contenidos y aplicaciones de internet.

Los partidarios de adoptar una neutralidad de red absoluta sostienen que dicho principio, basado en la apertura y la no discriminación, ha permitido la innovación en los extremos de la red. Por su parte, los operadores de redes defienden que es conveniente aceptar las prácticas de gestión de tráfico destinadas a priorizar servicios específicos. En la respuesta del ORECE a la consulta de la Comisión Europea de 2010 se reconocía que en determinadas situaciones no se respeta el principio de la neutralidad de la red (entendido según la definición anterior) y ello puede estar justificado y producirse en beneficio de los usuarios: *“There have been and will continue to be deviations from this strict principle. Some of these deviations may well be justified and in the end-user’s interest but other forms cause concern for competition and society. To assess this, NRAs will need to consider a wider set of principles and regulatory objectives”.*

En conclusión, el debate sobre la neutralidad de red no se ciñe a que todos los usuarios reciban idéntico tipo de servicio, pues las redes de datos suelen soportar simultáneamente servicios diferentes, sino que el objetivo es tratar de fijar unos criterios mínimos de calidad y transparencia que permitan a los operadores ofrecer, junto a sus servicios especializados, un acceso a internet y servicios adicionales a otros proveedores de contenidos y aplicaciones con las suficientes garantías de calidad.

---

<sup>6</sup> [http://www.berec.europa.eu/doc/berec/bor\\_10\\_42.pdf](http://www.berec.europa.eu/doc/berec/bor_10_42.pdf). Respuesta del ORECE a la consulta pública “On-line public consultation on “specific aspects of transparency, traffic management and switching in an Open internet” disponible en <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/line-public-consultation-specific-aspects-transparency-traffic-management-and-switching-open>



## V NORMATIVA APLICABLE A LA NEUTRALIDAD DE RED

Uno de los objetivos del paquete de reformas del marco regulador comunitario de las comunicaciones electrónicas aprobado en noviembre de 2009 fue establecer una serie de criterios comunes a nivel europeo en materia de neutralidad de red, siendo de especial relevancia las modificaciones introducidas por la Directiva 2009/140/CE<sup>7</sup> y la Directiva 2009/136/CE<sup>8</sup>.

En relación con los objetivos generales y principios reguladores que han de regir la actividad de las ANR, el nuevo marco prevé una nueva letra g) al apartado 4 del artículo 8 de la Directiva 2002/21/CE (Directiva Marco), de acuerdo con la cual las ANR fomentarán los intereses de los ciudadanos de la Unión Europea “*promoviendo la capacidad de los usuarios finales para acceder y distribuir la información o utilizar las aplicaciones y los servicios de su elección*”<sup>9</sup>. En nuestro Derecho nacional, el Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo<sup>10</sup>, incorporó al artículo 3.f) de la LGTel el anterior principio, como uno de los objetivos de la propia Ley. Asimismo, el nuevo marco contiene instrumentos que, en principio, deberían ser adecuados para garantizar que las ANR consigan dicho objetivo, tales como las obligaciones reforzadas de transparencia que deben permitir una elección informada de los usuarios finales, una mayor potestad para el establecimiento de unos requisitos mínimos de calidad o incluso para intervenir no sólo en conflictos entre operadores sino también entre operadores y otros agentes que se beneficien de obligaciones de acceso o interconexión existentes. El adecuado uso de tales instrumentos debería ofrecer garantías de conectividad extremo a extremo y evitar cualquier tipo de discriminación indebida así como garantizar una oferta de servicios que favorezca la competencia efectiva, de conformidad con los objetivos y principios reguladores del artículo 8 de la Directiva Marco.

A continuación se analizan con un poco más de detalle las nuevas herramientas que el nuevo marco regulador proporciona a las ANR para fomentar el uso no discriminatorio de las redes de los operadores.

### Requisitos de transparencia

Las medidas de transparencia frente a los usuarios finales son ampliamente desarrolladas en el marco normativo comunitario modificado, siendo su objetivo favorecer el principio de neutralidad de red con poca intervención regulatoria, de modo que sea el propio mercado junto con la capacidad del usuario para elegir entre diferentes ofertas los que disciplinen a los operadores hacia la neutralidad cuando realmente se trate de una opción valorada por los usuarios. Para ello, se refuerza la cantidad de información accesible para el usuario al objeto de que pueda tomar una decisión motivada:

- De conformidad con el artículo 20.1 de la Directiva 2002/22/CE (Directiva de Servicio Universal), el contenido mínimo de los contratos deberá incluir, entre otros aspectos, la siguiente información: (i) la existencia de límites al acceso o utilización de servicios y

---

<sup>7</sup> Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión y la Directiva 2002/20/CE, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

<sup>8</sup> Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican 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, la Directiva 2002/58/CE, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) nº 2006/2004, sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores.

<sup>9</sup> Véase también el Considerando (23) de la Directiva 2009/140/CE.

<sup>10</sup> Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.



aplicaciones, (ii) los niveles mínimos de calidad de los servicios, (iii) las medidas o procedimientos establecidos para la gestión del tráfico y sobre la manera en que pueden afectar a la calidad del servicio y (iv) las posibles restricciones impuestas relativas a la utilización del terminal.

- De acuerdo con el nuevo apartado 3 del artículo 21 de la Directiva de Servicio Universal, las ANR han estar habilitadas para obligar a las empresas proveedoras de redes de comunicaciones electrónicas públicas o de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, entre otras cosas, a (i) informar a los abonados sobre las limitaciones al acceso u utilización de servicios y aplicaciones y (ii) proporcionar información sobre procedimientos de gestión de tráfico de forma que se evite agotar o saturar el enlace de red, y sobre la manera en que esos procedimientos pueden afectar la calidad del servicio.

Estos poderes de exigir obligaciones de transparencia han tenido su reflejo asimismo en la reforma del artículo 9.1 de la Directiva 2002/19/CE (Directiva de Acceso) en donde se especifica que las condiciones de suministro y utilización que se obligue, en su caso, a hacer públicas a los operadores a nivel mayorista (como parte de la obligación de transparencia) podrán incluir información relativa a las condiciones que limiten el acceso o la utilización de servicios y aplicaciones. Asimismo, se añade un punto 19 a la parte A del Anexo de la Directiva 2002/20/CE (Directiva de Autorización) que, en relación con las condiciones que pueden establecerse en las autorizaciones generales, permite imponer obligaciones de transparencia que garanticen la comunicación de las limitaciones al acceso o utilización de los servicios.

Las anteriores disposiciones han sido incorporadas a nuestro Derecho nacional en los artículos 38 bis, letras b), c), d) y f), y 38 ter, de la LGTel –en lo que respecta al contenido que debe incluir los contratos con los usuarios finales y en la posibilidad de exigir la publicación de información a los operadores de comunicaciones electrónicas- y en el artículo 9.a de la actual LGTel –en lo que respecta a la posibilidad de imponer la obligación de publicar aquellas condiciones mayoristas que puedan limitar el acceso o la utilización de servicios o aplicaciones-<sup>11</sup>.

#### Requisitos de calidad de servicio

Además de las herramientas de transparencia, el nuevo marco confiere a las ANR la potestad para establecer requisitos mínimos de calidad del servicio a las empresas proveedoras de redes públicas de comunicaciones (nuevo apartado 3 del artículo 22 de la Directiva de Servicio Universal)<sup>12</sup>.

En caso de considerar oportuna la fijación de criterios de calidad de servicio, las ANR deben informar a la Comisión Europea y al ORECE de las medidas que prevean adoptar, a las que podrán realizar observaciones o recomendaciones, que las ANR habrán de tener en cuenta en la mayor medida posible al objeto de evitar una afectación negativa del mercado interior. En particular, el considerando 34 de la Directiva 2009/136/CE indica que: “[...] *No obstante, dado que las intervenciones incoherentes pueden perjudicar el funcionamiento del mercado*

---

<sup>11</sup> Se recuerda que, en dicho contexto, dicha transparencia se exige al operador con poder significativo de mercado y en sus relaciones mayoristas con otros operadores de comunicaciones electrónicas.

<sup>12</sup> Para evitar la degradación del servicio y la obstaculización o ralentización del tráfico en las redes, los Estados miembros garantizarán que las autoridades nacionales de reglamentación estén facultadas para establecer unos requisitos mínimos de calidad del servicio a la empresa o empresas proveedoras de redes públicas de comunicaciones. Las autoridades nacionales de reglamentación facilitarán a la Comisión, a su debido tiempo antes de establecer tales requisitos, un resumen de los motivos para la acción, los requisitos previstos y la línea de acción propuesta. Dicha información se pondrá también a disposición del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE). La Comisión, después de examinar esa información, formulará observaciones o recomendaciones al respecto, en particular para garantizar que los requisitos previstos no afecten negativamente al funcionamiento del mercado interior. Las autoridades nacionales de reglamentación tendrán muy en cuenta las observaciones o recomendaciones de la Comisión a la hora de decidir sobre los requisitos.



*interior, la Comisión [Europea] debe evaluar todos los requisitos previstos por las autoridades nacionales de reglamentación en el contexto de una posible intervención reguladora en toda la Comunidad y, en caso necesario, debe efectuar observaciones o recomendaciones para lograr una aplicación coherente”.*

Esta disposición está incorporada a través del artículo 38 de la LGTel y existen otras previsiones en materia de calidad y, en función del mercado de que se trate, a través de las ofertas de referencia aprobadas por esta Comisión se determinan determinados parámetros de calidad.

### Resolución de conflictos

Por su parte, la nueva redacción del artículo 20.1 de la Directiva Marco extiende la potestad de las ANR a la resolución de conflictos no sólo entre operadores, sino también entre operadores y otros agentes<sup>13</sup> (artículo 11.4 de la LGTel, modificado por el Real Decreto-Ley 13/2012). Ello podría ofrecer respaldo a la actuación regulatoria en los eventuales conflictos por cuestiones de priorización y gestión de tráfico que pudieran surgir entre los operadores que ofrecen acceso a internet y los agentes que ofrecen servicios y aplicaciones a través de internet como la VoIP en la nube, sean o no considerados como operadores de comunicaciones electrónicas en sentido estricto.

## **VI RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR MIKEPTT**

El objeto de la consulta de MikePTT es conocer la opinión de la Comisión sobre la legitimidad y legalidad de las prácticas comerciales de algunos operadores móviles por las cuales permiten contractualmente el uso de VoIP sólo para las tarifas más onerosas. En particular, esta entidad aporta una copia de las condiciones contractuales de Movistar y Vodafone donde se enumeran las tarifas que soportan el uso de VoIP<sup>14</sup>, así como las de Yoigo en las que se contempla el pago de una cantidad fija adicional al mes<sup>15</sup>.

En primer lugar, no existe actualmente una obligación en Derecho español impuesta sobre los operadores de comunicaciones electrónicas cuya finalidad sea prohibir con carácter absoluto la gestión del tráfico VoIP, de forma que se evite toda discriminación posible<sup>16</sup>. En este sentido, no es posible declarar que, con carácter general, las prácticas de gestión/restricción del tráfico sean ilegales. La normativa vigente (artículo 38ter de la LGTel y artículo 21.3 de la Directiva de Servicio Universal) únicamente establece la obligación de los operadores de comunicaciones electrónicas de (i) informar a los abonados sobre las limitaciones al acceso u utilización de servicios y aplicaciones<sup>17</sup>, y (ii) proporcionar información sobre procedimientos de gestión de tráfico<sup>18</sup>, pero no prohíbe dichas prácticas.

---

<sup>13</sup> *“En caso de producirse un litigio en relación con obligaciones existentes en virtud de la presente Directiva o de las directivas específicas entre empresas suministradoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas de un Estado miembro, o entre dichas empresas y otras empresas en el Estado miembro que se beneficie de las obligaciones de acceso o de interconexión impuestas en virtud de la presente Directiva o las directivas específicas, la autoridad nacional de reglamentación afectada adoptará, a petición de cualquiera de las partes, y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, una decisión vinculante para resolver el litigio lo antes posible o en todo caso en un plazo de cuatro meses, salvo en circunstancias excepcionales. Los Estados miembros afectados exigirán que todas las partes cooperen plenamente con la autoridad nacional de reglamentación.”*

<sup>14</sup> Según copia de las condiciones contractuales aportada, Movistar permite el tráfico VoIP para la tarifa Plana internet Maxi, tarifa internet Multidispositivo 35, tarifa internet 35 escalonada, tarifa internet Multidispositivo 45, tarifa internet 45, tarifa Plana internet 40 y tarifa Plana internet 45. Por su parte, Vodafone permite el uso de VoIP en el Plan RED, Plan RED2 y Plan RED3.

<sup>15</sup> Según copia de las condiciones contractuales aportada por MikePTT, Yoigo cobra un suplemento de 6€ al mes por 100 MB para llamadas VoIP (la tarifa Infinita 39 incorpora el Bono VoIP).

<sup>16</sup> Al margen de los principios regulatorios u objetivos generales establecidos en el artículo 3 de la LGTel, de que las ANR tendrán que velar por que no exista un falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (apartado a) o el acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones de igualdad (apartado d).

<sup>17</sup> *“c) informar a los abonados de los cambios en las condiciones que limiten el acceso o la utilización de los servicios y las*





Por ello, es preciso llevar a cabo un análisis caso por caso a la luz de los objetivos mencionados en la LGTel y de la regulación previamente citada, para descartar la presencia de motivos legítimos que pudieran justificar cierto grado de restricciones. En el caso actual, al margen del debate sobre neutralidad de red, para obtener un grado de garantía absoluto sobre las condiciones del acceso a la red y sobre el tráfico VoIP, MikePTT tendría que contratar con un operador de red móvil. En el expediente precedente a la presente consulta (MTZ2012/942) esta Comisión ya se pronunció sobre la solicitud de intervención presentada por Azetti contra algunos operadores de red móvil y se llegó a la conclusión de que estos operadores habían ofrecido soluciones técnicas válidas para que MikePTT pudiera disponer de unas garantías de calidad específica. Eso sí, dichas soluciones requerían la gestión de la conexión por parte de los operadores móviles a fin de distinguir a los clientes de MikePTT de otros clientes que pudieran hacer uso de aplicaciones basadas en VoIP.

Tras el cierre de la información previa, MikePTT manifiesta haber variado su modelo de negocio, al basar su servicio en la nube, es decir, sin necesidad de requerir un tipo de acceso diferenciado. La intención de esta entidad es ahora que los operadores móviles permitan por defecto el uso de toda aplicación basada en VoIP, motivo por el cual desea conocer si es posible obtener un compromiso formal de los operadores móviles para no imponer restricciones a las tarifas más económicas o, dicho de otro modo, si cabe la posibilidad de obligar a dichos operadores a mantener una calidad mínima de servicio para las llamadas VoIP generadas desde internet.

Al respecto, se podría anticipar que existen pocos motivos técnicos justificables por parte de los operadores móviles para aplicar restricciones al tráfico VoIP en aras de prevenir la congestión en sus redes (uno de los criterios aceptables para justificar cierta priorización en momentos específicos). Los motivos para tal consideración son diversos:

1. El volumen de datos por segundo consumido por aplicaciones VoIP es muy inferior al de otras aplicaciones más exigentes en cuanto al consumo de recursos.
2. Los operadores normalmente limitan las tarifas planas a un cierto volumen de datos consumido, a partir del cual reducen la velocidad a valores inferiores o incluso cortan el servicio. Es decir, el usuario que realiza llamadas VoIP lo hace en detrimento del consumo de datos para otras aplicaciones.
3. En el estudio llevado a cabo por el BEREC en el documento BoR (12) 30, analizado en detalle en el Anexo I de la presente consulta, parte de los operadores declararon no ejecutar las restricciones contractuales o sólo en casos particulares de congestión.

Por ello, en el supuesto de que MikePTT compruebe que se están aplicando dichas restricciones de forma que le dificulte la correcta prestación del servicio, podría solicitar la intervención de esta Comisión conforme al artículo 11.4 de la LGTel y esta Comisión analizaría la cuestión sobre la base de los anteriores principios.

En todo caso, sin perjuicio de otras posibilidades de intervención general comentadas en el apartado V anterior, según las recomendaciones del ORECE BoR(12)140 y BoR(12)146, resumidas en el Anexo II de la presente resolución, la imposición de obligaciones a los operadores en cuanto a la calidad de servicio debe limitarse a casos excepcionales en los que se demuestre que un operador con poder significativo en el mercado (o todos los operadores declarados con dominancia conjunta) aplican medidas restrictivas al conjunto de sus clientes que las propias fuerzas del mercado no pueden revertir por sí solas, al tener los clientes pocas alternativas acordes con sus intereses.

---

*aplicaciones, cuando tales condiciones estén permitidas por la legislación nacional con arreglo a la legislación comunitaria”.*

<sup>18</sup> “d) proporcionar información sobre cualquier procedimiento establecido por el proveedor para medir y gestionar el tráfico de forma que se evite agotar o saturar el enlace de red, y sobre la manera en que esos procedimientos pueden afectar la calidad del servicio”.



Respecto al mercado móvil español, a priori no puede concluirse que no exista una base suficiente de ofertas comerciales entre las que el usuario pueda elegir en tanto en cuanto (i) existen operadores con cuotas de mercado significativas que no estarían aplicando restricción alguna al tráfico VoIP, (ii) según la información recabada con motivo del estudio de ORECE sobre el grado de incidencia de las prácticas de restricción de tráfico en Europa, los operadores españoles no estarían sistemáticamente aplicando las medidas de gestión anunciadas contractualmente o únicamente en casos extremos de congestión; todo ello máxime cuando (iii) el mercado móvil nacional se caracteriza por tener pocas barreras para cambiar de operador como lo demuestra el alto ratio de portabilidades<sup>19</sup>.

Finalmente, en referencia a la segunda pregunta, sobre la posibilidad de obtener un compromiso formal de los operadores móviles de red para evitar las prácticas de restricción del tráfico VoIP antes de la comercialización de su servicio, como se deduce de los apartados anteriores, no es posible exigir tal compromiso desde el momento en que no se mantiene ninguna relación contractual con ellos. Dichas garantías dependerán en la actualidad de la conexión que tengan con los operadores móviles los usuarios finales que contraten a MikePTT. En todo caso, MikePTT podría negociar con los operadores las condiciones de acceso que requiera, y en caso de desacuerdo puede solicitar la intervención de esta Comisión.

Asimismo, es importante señalar que sobre la base de las conclusiones del ORECE en el ámbito de la neutralidad de red, la Comisión Europea se encuentra actualmente preparando una Recomendación dirigida a ordenar la situación en toda la Unión Europea y que servirá a los Estados miembros para llevar a cabo un enfoque común al objeto de alcanzar los objetivos previstos<sup>20</sup>.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de 30 de marzo de 2012 (BOE núm. 149, de 22 de junio de 2012), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

***El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Presidente, Bernardo Lorenzo Almendros***

---

<sup>19</sup> Según la nota mensual de enero de 2013 el número de portabilidades mensual se situaba en un total de 633.616 números portados.

<sup>20</sup> <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/netneutrality/>

[http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/minutes\\_0708022013\\_p04\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/minutes_0708022013_p04_en.pdf)

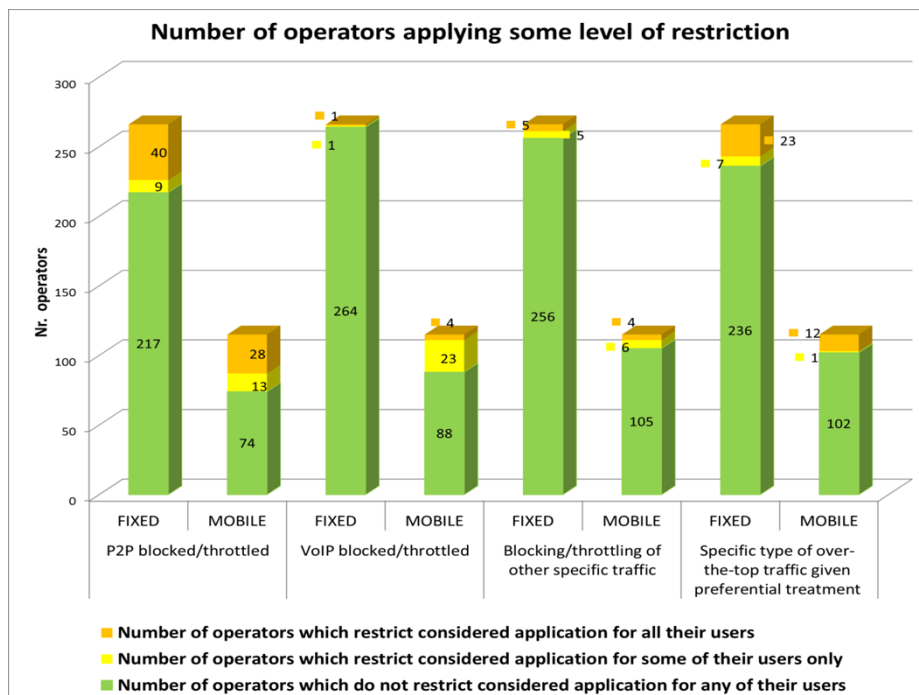


## ANEXO I

### BoR(12)30 Estudio del ORECE sobre gestión de tráfico

El ORECE, a través de las diferentes ANR integrantes y conjuntamente con la Comisión Europea, lanzó en diciembre de 2011 un cuestionario a los operadores más representativos de cada uno de los respectivos países de modo que se cubriese al menos el 90% de los usuarios de los servicios de comunicaciones electrónicas, fijos y móviles. A partir de la respuesta de un total de 286 operadores fijos y 115 operadores móviles, el 29 de mayo de 2012 se publicó el documento *BoR (12) 30 A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open internet in Europe*, en el que se mostraba el grado de aplicación de algunas de las restricciones más utilizadas por los operadores para gestionar el tráfico, como son el bloqueo de aplicaciones *peer-to-peer* o de las sesiones asociadas a servicios VoIP.

En la siguiente gráfica se representa el número de operadores que en el momento de la consulta aplicaban algún tipo de restricción, en función del tráfico afectado. Se puede observar que, por ejemplo, en lo que se refiere al bloqueo del tráfico VoIP, 27 de los 115 operadores móviles reportaron cierto tipo de restricción a este tipo de tráfico, aunque sólo 4 de esos 28 operadores declaraban ejercerla a todos sus usuarios y no únicamente a una parte.



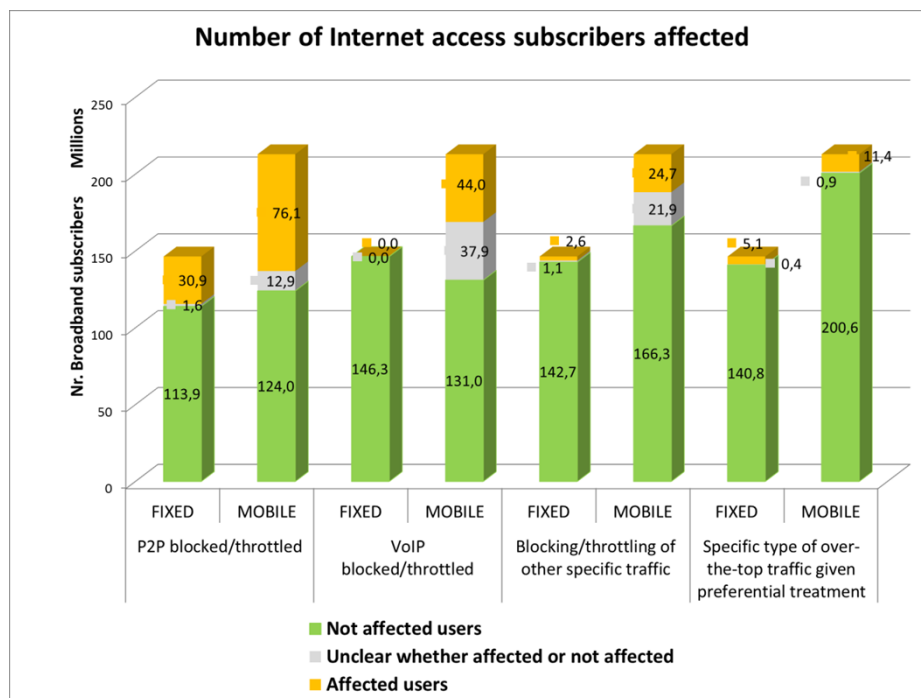
Fuente: ORECE

Cabe tener en cuenta que el grado de aplicación de la restricción varía significativamente entre los diferentes operadores; algunos la ejercen sobre todos los usuarios pero otros sólo a parte de ellos en función de la tarifa contratada. La diferenciación puede ser incluso mayor puesto que en algunos casos se trata de restricciones permanentes, mientras que en otros sólo son efectivas durante cierto tiempo (en caso de congestión en la hora cargada), o también puede darse el caso de que algunos operadores lo limiten de manera contractual pero en la práctica no apliquen la restricción. Por ejemplo, de los operadores que podían



aplicar algún tipo de limitación al tráfico VoIP (27 operadores), sólo 15 reconocían ejecutarlas también a nivel técnico.

También es interesante el análisis de los resultados del estudio en términos de usuarios afectados. En la siguiente gráfica se muestra la libertad para usar ciertos servicios en términos de usuarios de servicios de internet móvil cubiertos por la estadística (212,9 millones en total). Hay que asumir cierto grado de incertidumbre puesto que parte de los operadores que declararon aplicar restricciones a parte de sus usuarios no cuantificaron los usuarios realmente afectados por las mismas. La gráfica representa la distribución de los usuarios de servicios de comunicaciones fijas y móviles en función de su libertad para acceder a diferentes tipos de servicios.



Fuente: ORECE

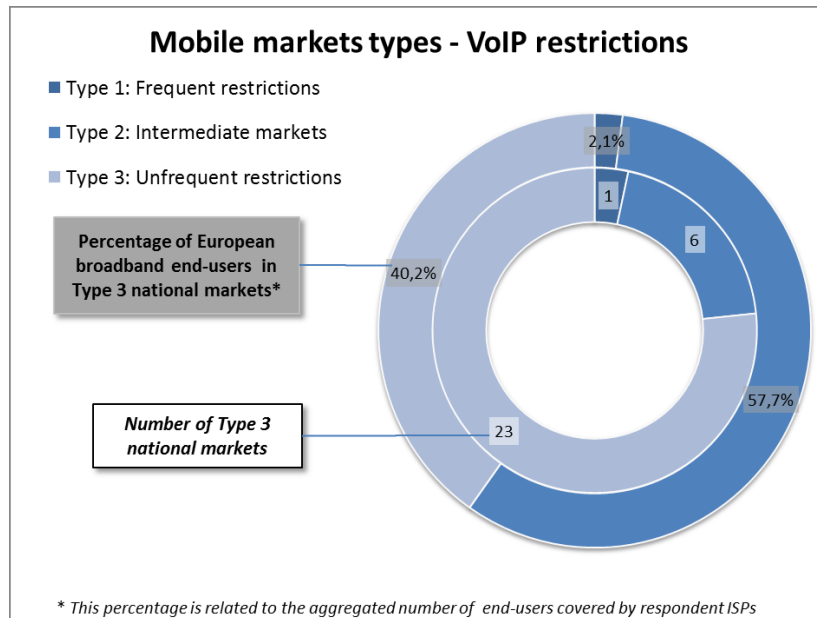
A pesar de la incertidumbre (franja gris), se puede concluir que entre 131 y 168,9 millones de usuarios (de los 212,9 cubiertos por la encuesta) no estarían afectados por prácticas de bloqueo de tráfico VoIP en redes móviles, lo que representa entre el 61,5% y 79% de los usuarios de servicios de internet móvil.

Finalmente, el documento también aporta datos muy reveladores por 'tipo' de país, agrupados según el grado de aplicación de las restricciones aplicadas, según las siguientes tres tipologías:

- Tipo 1: Restricciones frecuentes. Mercados con una baja proporción de ofertas sin restricciones. Un mercado nacional se encuentra dentro de esta categoría cuando los proveedores de acceso a internet que restringen un servicio concreto (como VoIP) para todos sus usuarios tienen una cuota de mercado acumulada superior al 50%.
- Tipo 3: Restricciones infrecuentes. Mercados con una alta proporción de las ofertas sin restricciones. Un mercado nacional se ajusta a esta categoría cuando los proveedores de acceso a internet que no restringen un servicio concreto a ninguno de sus usuarios finales tienen una cuota de mercado acumulada superior al 50%.
- Tipo 2: Mercados intermedios. El resto de los casos (ninguno de los dos criterios anteriores se ajusta a ese mercado nacional).



En la siguiente gráfica se representa la cantidad de países que conforman cada una de las tres tipologías, en el caso de las restricciones asociadas a servicios VoIP (anillo interior) así como el porcentaje de usuarios incluidos en cada una de las categorías calculado como la suma de usuarios de cada conjunto de países y dividido por el total de usuarios cubiertos por la encuesta (anillo exterior).



Fuente: ORECE



## ANEXO II

### Principales publicaciones del ORECE sobre neutralidad de red

El ORECE ha llevado a cabo un programa de actividades para cubrir los diferentes aspectos amparados bajo el concepto de neutralidad de red, en los que esta Comisión ha tenido un papel relevante y del que se han derivado una serie de estudios y directrices que las diferentes Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) han de tener en máxima consideración.

*BoR (11) 67 - BEREC Guidelines on Transparency in the scope of Net Neutrality: Best practices and recommended approaches (December 2011).* Informe sobre los requisitos de transparencia en un contexto de neutralidad de red. La transparencia se configura como requisito fundamental que debe preceder a cualquier actuación que implique la imposición de una gestión específica del tráfico. Se entiende que si se dan las condiciones de transparencia adecuadas es de prever que se consiga promover la competencia sobre la premisa de que los usuarios tienen la suficiente oferta y la información adecuada para efectuar su elección de proveedor de servicios de internet (y de proveedor de acceso en caso de operadores integrados verticalmente). Dicho de otro modo, el ORECE confía en que la capacidad de elección de los usuarios y la información sobre las diferentes ofertas disponibles fomente por sí mismas la competencia y ayude, en consecuencia, a disciplinar a los operadores hacia el objetivo de la neutralidad de red.

Una política efectiva de transparencia implica que la información que se ofrece a los usuarios debe estar sujeta a unos requisitos mínimos:

- **Accesible:** La información sobre el servicio de acceso a internet debe ser fácilmente localizable por el usuario, en particular la referente a las políticas de intervención del tráfico.
- **Comprensible:** Debe evitarse el uso de tecnicismos no comprensibles por la mayoría de usuarios, de modo que dispongan de los elementos suficientes para que puedan tomar una decisión de proveedor de acceso a internet de manera motivada.
- **Útil:** Si la información carece de interés, es ambigua, o está presentada de manera poco clara, es probable que la misma carezca de interés para el usuario.
- **Comparable:** Es altamente recomendable que la información presentada por diferentes operadores o incluso para un mismo operador pero diferentes tarifas sea presentada en un formato común.
- **Precisa:** Para generar confianza, debe tratarse de información exacta y actualizada.

Por ejemplo, en el caso de que los operadores incluyeran datos técnicos muy detallados en sus documentos contractuales, estos serían muy precisos pero quizás no demasiado comprensibles, en cuyo caso sería necesario promover medidas de transparencia complementarias (a ser implementadas por el propio operador o por terceros), con el fin de mejorar la comprensión de lo que el cliente está contratando.

En línea con lo anterior, ORECE concibe dos líneas de actuación:

- **Método directo:** Los propios operadores proporcionan la información de manera transparente para el usuario con las características mencionadas (accesible, comprensible, útil, comparable y precisa). Las ANR deben asegurar que los operadores cumplen con sus obligaciones de transparencia.



- Método indirecto: En un enfoque indirecto, terceras partes (como expertos de la comunidad de internet, sitios de comparación de precios y tarifas o las propias ANR), desempeñarían un papel crucial en la recolección de la información comprensible para los usuarios finales al ser capaces de aunar información repartida por diferentes páginas web y traducirla a un lenguaje más comprensible y visual para los usuarios. Una posibilidad muy valorada es que las propias ANR, en su propio sitio web o incluso mediante el establecimiento de un órgano independiente, sean las encargadas de publicar periódicamente información al respecto.

Ambos enfoques (directo e indirecto) deben ser tenidos en cuenta, pero únicamente el método directo es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores. Aunque el método indirecto es complementario, en opinión del ORECE las NRA lo deben tener en la máxima consideración y promoverlo al máximo habida cuenta de los beneficios supuestos.

*BoR (12) 130 - An assessment of IP interconnection in the context of Net Neutrality (6 December 2012).* Evaluación de la interconexión IP en neutralidad de red cuyo objetivo es proporcionar un mejor conocimiento de los tipos de acuerdos entre proveedores de redes IP, identificando los nuevos modelos de negocio que van apareciendo y las razones que los suscitan.

*BoR (12) 131 - BEREC Guidelines for quality of service in the scope of net neutrality (26 November 2012).* Publicación de una serie de recomendaciones sobre la aplicación de pautas de calidad de servicio en relación con la neutralidad de red y, en particular, de cómo las ANR deben interpretar el artículo 22.3 de la Directiva de Servicio Universal. En el preámbulo del documento se recomienda que las obligaciones sobre calidad de servicio no deben aplicarse como una medida por defecto sino que cada NRA debe analizar previamente si otras herramientas más apropiadas y proporcionadas, tales como los requisitos de transparencia, son o no suficientes para garantizar el objetivo de neutralidad de red y, por tanto, justificar la aplicación de otras medidas más intrusivas.

*BoR (12) 132 - Differentiation practices and related competition issues in the scope of net neutrality (26 November 2012).* Informe donde se analizan diferentes escenarios típicos de prácticas de discriminación de tipos de tráfico, evaluando si tales actividades podrían o no socavar los intereses de los usuarios y suponer, por consiguiente, un impacto negativo en la competencia y la innovación.

En concreto, se analizan en detalle diferentes ejemplos entre los que figura la intervención de tráfico VoIP en redes móviles (apartado 5.1, *VoIP blocking on mobile internet access services*)<sup>21</sup>. La visión de ORECE es que las prácticas de bloqueo del tráfico VoIP, de existir, son normalmente implementadas por operadores integrados verticalmente que ofrecen simultáneamente el servicio de voz junto con el servicio de acceso de internet y que ven en los servicios VoIP una amenaza para sus ingresos asociados al servicio tradicional de llamadas de voz. De hecho, para este tipo de servicios, la erosión del mercado tradicional de los operadores móviles parece ser el único motivo para restringir el tráfico VoIP, habida cuenta que en lo referente al consumo de recursos, el poco ancho de banda utilizado por las aplicaciones VoIP (comparando el volumen de tráfico VoIP respecto al usado por un usuario para el resto de servicios, varios órdenes de magnitud por encima) no justificaría la aplicación de medidas para prevenir una poco probable saturación de la red.

Es decir, tales prácticas resultan más probables en los escenarios en los que el servicio de llamadas VoIP pueda ser considerado como un servicio sustitutivo del de llamadas

---

<sup>21</sup> [http://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/1094-berec-report-on-differentiation-practices-and-related-competition-issues-in-the-scope-of-net-neutrality](http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/1094-berec-report-on-differentiation-practices-and-related-competition-issues-in-the-scope-of-net-neutrality)



tradicionales de voz, donde los potenciales clientes perciben al servicio VoIP como una alternativa válida para cursar llamadas de voz con un grado de calidad parecido. Dada la constante evolución de las redes de acceso, la cierta diferenciación actual entre ambos tipos de servicio<sup>22</sup> tiende irremediablemente a desvanecerse en el corto o medio plazo cuando las redes de nueva generación estén ampliamente extendidas.

En el documento se llega a la conclusión de que las políticas de discriminación del tráfico VoIP pueden llegar a suponer un perjuicio para el usuario en el supuesto de que el operador que las aplique tenga una posición de dominio en el mercado o incluso cuando dichas prácticas son ejercidas por un conjunto de operadores declarados con poder de dominancia conjunta. En tales casos, el efecto de las medidas de bloqueo tendría un efecto considerable en el conjunto de servicios ofrecidos a los usuarios dado que las posibilidades de elegir un operador alternativo son escasas. Por el contrario, en caso de que el número de usuarios afectados fuera menor y estos tuvieran suficiente oferta de operadores y tarifas sin bloquear el tráfico VoIP, el impacto sería menor siempre y cuando el usuario dispusiera de la información suficiente (transparencia). No obstante, incluso en ese supuesto, existe el riesgo de que las medidas de intervención de tráfico se extendieran entre los operadores de modo que un problema inicialmente contenido finalmente afectara a un número considerable de usuarios. Para ello, es recomendable llevar a cabo un estrecho seguimiento de modo que se puedan detectar lo antes posible y tomar la medida adecuada.

BoR (12) 139 Report on the BEREC public consultations on net neutrality (27 November 2012). Recopilación de las diferentes respuestas de los operadores que contribuyeron a la consulta pública lanzada por el ORECE sobre neutralidad de red.

Respecto al bloqueo de tráfico VoIP, cabe destacar la respuesta aportada por algunos operadores que opinaban que la ausencia de un operador u operadores con poder significativo en el mercado o la existencia de condiciones contractuales claras no garantizaban por sí solas la no proliferación de las prácticas de intervención de tráfico y, en consecuencia, de distorsión de la competencia. Por el contrario, otro grupo argumentaba que el hecho de que algunos usuarios no estuvieran habilitados para cursar o recibir llamadas VoIP (por haber elegido tarifas más baratas, por ejemplo) en realidad no era relevante para el análisis de la afectación de las medidas de intervención de tráfico dado que esos usuarios, de todos modos, no eran consumidores de dichos servicios.

BoR (12) 140 - Overview of BEREC's approach to net neutrality (27 November 2012). Este documento proporciona una visión general del trabajo llevado a cabo durante los tres últimos años y concluye en una guía a los reguladores para discernir si una práctica comercial de restricción de tráfico es razonable o no:

- Si la práctica discrimina a un proveedor de contenidos y/o aplicaciones concreto.
- Si la práctica es aplicada a petición de un usuario y controlada por éste.
- Si la práctica es proporcionada en relación al objetivo (si es la medida menos intrusiva e intensiva en términos de frecuencia de aplicación y alcance).
- Si se trata de medidas no específicas para aplicaciones concretas (en cuyo caso son menos susceptibles de plantear inquietudes).

Asimismo, se recuerdan las tres principales herramientas al alcance de las ANR para promover la neutralidad de red:

---

<sup>22</sup> Según el tipo de despliegue de red de acceso móvil, los servicios VoIP pueden no ser considerados como sustitutivos de los servicios de llamadas de voz por la menor calidad ofrecida: menor cobertura (despliegue parcial de redes 3G/4G), retardos superiores, cortes de llamadas por traspasos de celda infructuosos, etc.





- Favorecer la competencia mediante la aplicación de medidas concretas a operadores con poder significativo en el mercado, el fomento de la transparencia sobre las medidas aplicadas y el aseguramiento de que el usuario dispone de alternativas para cambiar a otro operador sin restricciones.
- Llevar a cabo un continuo seguimiento de la calidad de las ofertas de acceso a internet existentes en el mercado, asegurando que algunas de ellas proporcionen un acceso sin discriminación y a un precio razonable, así como de las ofertas de servicios especializados o incluso de las prácticas de gestión del tráfico llevadas a cabo por los operadores.
- En caso de que las demás medidas no fueran suficientes, las ANR pueden hacer uso de sus competencias para resolver los conflictos que pudieran surgir e imponer un conjunto de medidas enfocadas a garantizar un mínimo de calidad de servicio.

*BoR (12) 146 - Summary of BEREC positions on net neutrality (3 December 2012)*. En este documento se desarrolla más de detalle la postura del ORECE sobre neutralidad de red y las herramientas de que disponen las ANR para fomentar este principio anteriormente mencionadas. No obstante, para el ORECE no toda medida de gestión del tráfico aplicada por los operadores tiene que ser de por sí una limitación a la competencia o a la oferta de servicios ofrecidos al usuario, ya que en algunos casos pueden ser usadas por razones legítimas al objeto de garantizar la integridad de la red o mejorar la prestación de algunos servicios especializados. En consecuencia, la pregunta fundamental en el debate de la neutralidad de red es cuánto control pueden los operadores ejercer sobre el tráfico que circula por sus redes. No obstante, se entiende que dichas prácticas son más legítimas cuanto más limitadas sean y las ventajas asociadas sean claramente superiores.

Para el ORECE, además de las medidas de transparencia, tiene también mucha importancia la necesidad de llevar a cabo un seguimiento de la evolución del mercado con la finalidad de prevenir que lo que ahora es un problema localizado (en términos generales, con ciertas variaciones entre los diferentes países) pase a convertirse en una práctica.