

Informe Especial

El bloqueo geográfico injustificado en el comercio electrónico

El Reglamento ofrece un marco equilibrado, pero su aplicación sigue planteando desafíos



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-12
El bloqueo geográfico y el mercado único digital	01-02
El Reglamento sobre el bloqueo geográfico	03-08
Principales cometidos y competencias	09-12
Responsabilidades de la Comisión	09
Responsabilidades de los Estados miembros	10-12
Alcance y enfoque de la auditoría	13-19
Observaciones	20-89
Se han logrado avances en la lucha contra el bloqueo geográfico injustificado en la UE	20-35
La Comisión identificó las necesidades de consumidores y comerciantes y los obstáculos al comercio en línea, pero su evaluación de impacto tenía algunas limitaciones	22-25
El Reglamento sobre el bloqueo geográfico aborda desafíos y necesidades específicos en determinados ámbitos, pero, en otros, no tanto	26-35
Las deficiencias en la concienciación, la ejecución y el seguimiento dificultaron la aplicación eficaz del Reglamento	36-89
La Comisión apoya a las autoridades de los Estados miembros en la aplicación del Reglamento, pero el conocimiento entre clientes y comerciantes sigue siendo limitado	36-51
El cumplimiento sigue siendo un punto débil del Reglamento	52-67
El marco de seguimiento y evaluación del impacto del Reglamento establecido por la Comisión presenta deficiencias	68-89
Conclusiones y recomendaciones	90-102
Anexo	
Resultados de la encuesta	

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I El bloqueo geográfico constituye un obstáculo importante para la creación de un «mercado único digital» en la UE, tal como señala la Estrategia para el Mercado Único Digital (2015). Se produce cuando, por ejemplo, los comerciantes que operan en un Estado miembro restringen el acceso a sus interfaces en línea desde otros Estados miembros. El Reglamento sobre el bloqueo geográfico se adoptó en 2018 para abordar cuestiones de discriminación de los clientes en la UE por razón de su nacionalidad y lugar de residencia o establecimiento. Aunque el Reglamento reconoce que el bloqueo geográfico puede estar justificado en determinadas situaciones, prohíbe dicho bloqueo y otras formas de discriminación cuando no exista tal justificación.

II Hemos llevado a cabo la presente auditoría porque el bloqueo geográfico es una fuente de insatisfacción para los consumidores y porque las medidas para atajar el bloqueo geográfico injustificado son condición indispensable para un funcionamiento eficaz del mercado único digital. Esperamos que nuestras conclusiones resulten de utilidad en el contexto de la próxima evaluación del Reglamento, prevista para 2025, que llevará a cabo la Comisión.

III Hemos evaluado si la Comisión ha definido y abordado correctamente los desafíos y necesidades de los clientes y los comerciantes en línea de la UE en relación con el bloqueo geográfico; si ha apoyado a los Estados miembros en la ejecución del Reglamento y a la hora de garantizar una comunicación y concienciación adecuadas; si ha cooperado con los organismos nacionales para eliminar el bloqueo geográfico injustificado; y si ha efectuado un seguimiento adecuado de la ejecución del Reglamento y tomado medidas para resolver los problemas detectados.

IV Nuestra conclusión general es que, con la adopción del Reglamento sobre el bloqueo geográfico, se han logrado avances para dar respuesta a las necesidades de los consumidores y los comerciantes, pero persisten problemas que afectan a la aplicación adecuada y uniforme del Reglamento.

V Durante la preparación de su propuesta legislativa de Reglamento sobre el bloqueo geográfico, la Comisión llevó a cabo encuestas, estudios y su evaluación de impacto, a fin de determinar y analizar los principales retos y necesidades a los que se enfrentan los consumidores y los comerciantes en el comercio electrónico. Hemos detectado varias deficiencias en la evaluación de impacto, como una evaluación cuantitativa limitada de los aspectos económicos, la falta de datos, un control incompleto de la coherencia con otros actos legislativos pertinentes de la UE y unas disposiciones de seguimiento inadecuadas. También observamos que el Reglamento —y la propuesta de la Comisión al respecto— excluía ciertos ámbitos que previamente se habían definido como problemáticos, como las entregas transfronterizas de bienes físicos, los servicios audiovisuales y los servicios en línea que proporcionan acceso a contenidos protegidos por derechos de autor. Esto limita el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el bloqueo geográfico, pero también contribuye a que existan ámbitos con una aplicación poco clara. En su primera revisión a corto plazo (2020), la Comisión examinó si la inclusión de dichos sectores era viable, pero, por razones como la falta de datos, consideró no presentar una propuesta legislativa para ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento.

VI La Comisión ayuda a las autoridades de los Estados miembros publicando orientaciones sobre la aplicación del Reglamento, brindando apoyo y coordinación mediante las redes de cooperación en materia de protección de los consumidores (Red CPC) y de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC), y contribuyendo a las actividades de concienciación. Sin embargo, las actividades de concienciación solo tuvieron efectos limitados entre los clientes y los comerciantes. Ha compartido con el Parlamento Europeo los resultados de su primera revisión a corto plazo, y se espera que haga lo mismo cuando concluya la próxima revisión del Reglamento.

VII La ejecución del Reglamento por parte de los organismos designados de los Estados miembros se ha caracterizado por los retrasos. También constatamos diferencias significativas entre las medidas adoptadas por los Estados miembros contra los comerciantes que infringen el Reglamento. Esto conlleva el riesgo de que no se aplique el Reglamento con arreglo a las mismas condiciones en todo el mercado único de la Unión.

VIII Aunque la Comisión es responsable de supervisar la aplicación del Reglamento, observamos que las disposiciones de seguimiento no se definieron con suficiente detalle y que no se recabaron pruebas suficientes para seguir los avances y supervisar la evolución del bloqueo geográfico.

IX Sobre la base de estas constataciones, recomendamos que la Comisión:

- lleve a cabo un estudio para evaluar la conveniencia de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el bloqueo geográfico o modificar otra legislación sectorial pertinente;
- mejore su apoyo y ayuda para aumentar el conocimiento en los Estados miembros;
- complemente las medidas de ejecución de los Estados miembros mediante un mecanismo de ejecución a escala de la UE;
- mejore la adecuación de los mecanismos de seguimiento para evaluar la eficacia del Reglamento sobre el bloqueo geográfico.

Introducción

El bloqueo geográfico y el mercado único digital

01 En mayo de 2015, la Comisión presentó su «[Estrategia para el Mercado Único Digital](#)», un conjunto de objetivos, acciones legislativas y medidas de apoyo para impulsar el «mercado único digital», eliminar los obstáculos a la actividad transfronteriza en línea y ayudar a las empresas a vender productos y servicios en cualquier lugar de la Unión. En relación con esta estrategia, la Comisión llevó a cabo estudios que definían el bloqueo geográfico como un obstáculo importante para la creación de un «mercado único digital» de la UE.

02 El bloqueo geográfico se produce cuando, por ejemplo, los comerciantes que operan en un Estado miembro bloquean o restringen el acceso a sus interfaces en línea, como sitios web y aplicaciones móviles, a clientes de otros Estados miembros. En otro escenario, los comerciantes podrían aplicar diferentes condiciones generales de acceso a sus productos y servicios, también en función de la ubicación de un cliente. Dado que ello limita las oportunidades y la capacidad de elección de los consumidores, el bloqueo geográfico es una causa importante de insatisfacción de los consumidores y plantea obstáculos al libre intercambio de productos y servicios en el mercado único digital.

El Reglamento sobre el bloqueo geográfico

03 La Comisión presentó en 2016 una propuesta legislativa para poner fin al bloqueo geográfico injustificado, que condujo a la adopción por parte del Consejo y el Parlamento del [Reglamento \(UE\) 2018/302](#) (en lo sucesivo, «Reglamento sobre el bloqueo geográfico»), que entró en vigor el 3 de diciembre de 2018.

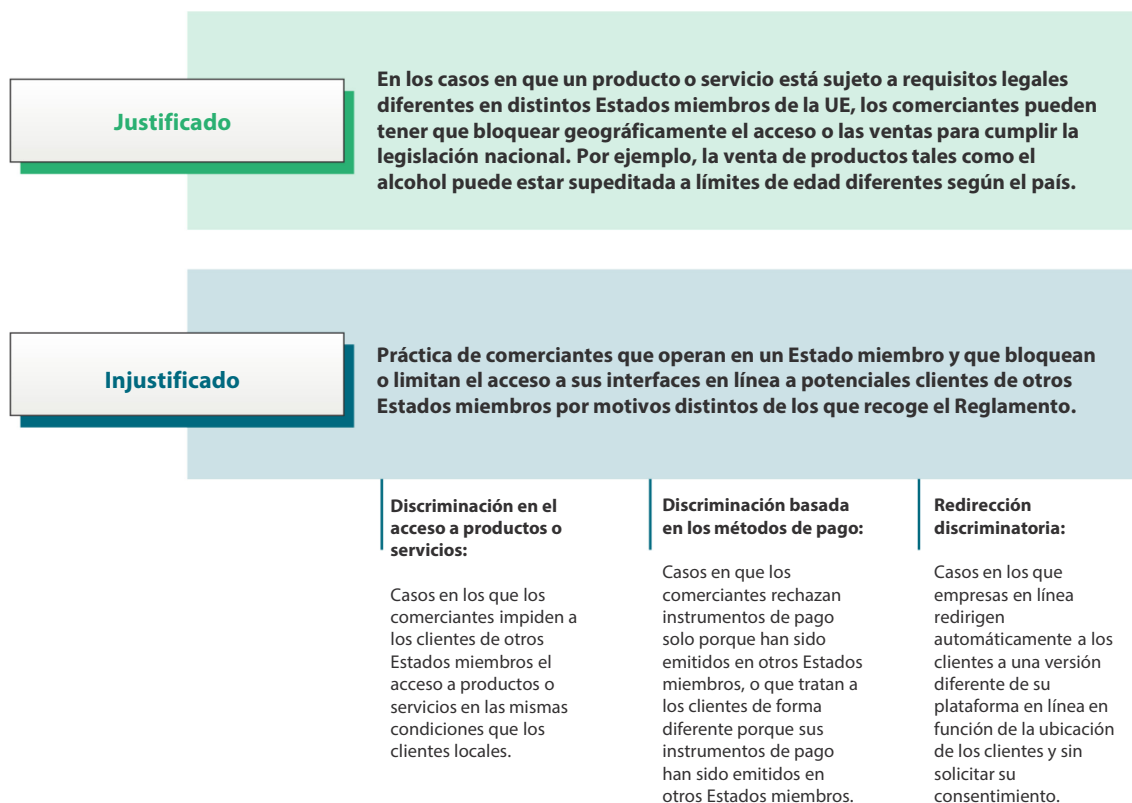
04 El Reglamento prohíbe el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación entre clientes por motivos de nacionalidad y lugar de residencia (o establecimiento), y se aplica a comerciantes de la UE y de terceros países que vendan a residentes en la Unión. Su finalidad es aumentar la transparencia y evitar la discriminación de los consumidores en línea, proporcionar seguridad jurídica a los comerciantes en las transacciones transfronterizas y aumentar la aplicación de la normativa por parte de las autoridades públicas (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1: Principales disposiciones del Reglamento sobre el bloqueo geográfico

- Los comerciantes no deben **bloquear o limitar el acceso de los clientes a sus interfaces en línea** por razón de nacionalidad o lugar de residencia o establecimiento.
- Los comerciantes no deben **aplicar condiciones generales de acceso diferentes a sus productos o servicios** por motivos relacionados con la nacionalidad o con el lugar de residencia o de establecimiento del cliente, cuando el cliente tenga intención de:
 - comprar productos que se entreguen o se recojan en un lugar de un Estado miembro en el que el comerciante ejerza su actividad, o en el que el comerciante ofrezca tal opción;
 - recibir servicios que se prestan por vía electrónica, que no sean servicios cuya característica principal sea proporcionar acceso a obras protegidas por derechos de autor o a otras prestaciones protegidas, y permitir su utilización;
 - recibir otros servicios en un lugar físico en el territorio del Estado miembro en el que el comerciante ejerza su actividad.
- Los comerciantes no deben **aplicar condiciones distintas a las operaciones de pago** por razón de nacionalidad o lugar de residencia o establecimiento del cliente, la ubicación de la cuenta de pago o del proveedor de servicios de pago, o el lugar de emisión del instrumento de pago (tarjeta de pago o acuerdo de transferencia financiera).

05 Al mismo tiempo, el Reglamento reconoce que el bloqueo geográfico puede estar justificado en determinadas situaciones, y prevé múltiples exclusiones (véase la [ilustración 1](#)).

Ilustración 1 – El bloqueo geográfico según el Reglamento



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

06 El Reglamento no trata los siguientes aspectos:

- o El Reglamento no se aplica a las actividades previstas en el artículo 2, apartado 2, de la [Directiva 2006/123/CE](#) (por ejemplo, servicios financieros, de transporte, sanitarios o audiovisuales).
- o El Reglamento no obliga a los comerciantes a entregar bienes físicos en otros Estados miembros en los que no ofrezcan servicios de entrega en sus condiciones generales de acceso, ni a ofrecer servicios no prestados por vía electrónica en un lugar que no sea un lugar físico de un Estado miembro en el que opere el comerciante.

- El Reglamento no impide que los comerciantes ofrezcan condiciones generales de acceso y venta diferentes, así como precios de venta diferentes, en los distintos Estados miembros de forma no discriminatoria.
- La norma sobre la no discriminación en el acceso a productos y servicios (artículo 4, apartado 1) no se aplica a los servicios prestados por vía electrónica cuya principal funcionalidad es dar acceso a obras protegidas por derechos de autor (por ejemplo, servicios de *streaming* en línea, libros electrónicos, videojuegos, música o *software*).

07 El Reglamento exige que la Comisión, una vez cada cinco años, a partir de marzo de 2020, evalúe cómo se está aplicando, e informe al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Si fuera necesario, el informe debe incluir una propuesta de modificación del Reglamento, a la vista de la evolución jurídica, técnica o económica.

08 El Reglamento sobre el bloqueo geográfico se basa en la «[Directiva de servicios](#)» y forma parte de un conjunto de iniciativas de la UE destinadas a trabajar en sinergia para atajar las prácticas injustificadas de bloqueo geográfico y facilitar el comercio transfronterizo. Entre estas figuran las siguientes:

- la [Directiva sobre el comercio electrónico](#), del año 2000;
- la [Directiva sobre derechos de los consumidores](#), de 2011;
- la [Directiva revisada sobre servicios de pago](#), de 2015;
- el [Reglamento sobre portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea](#), de 2017;
- el [Reglamento \(UE\) 2017/2394, de cooperación en materia de protección de los consumidores](#);
- el [Reglamento sobre los servicios de paquetería transfronterizos](#), de 2018;
- la [Directiva \(UE\) 2019/770](#) y la [Directiva \(UE\) 2019/771](#), por las que se armonizan los derechos imperativos de los consumidores aplicables al suministro de contenidos digitales y a la compraventa de bienes;
- las nuevas [normas para reducir la burocracia relacionada con el IVA en las ventas transfronterizas](#) a partir del 1 de julio de 2021;
- múltiples reglamentos y directivas sectoriales.

Principales cometidos y competencias

Responsabilidades de la Comisión

09 Los órganos competentes de la Comisión son:

- o la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías y la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, que prepararon la propuesta de Reglamento, proporcionan orientación a los organismos nacionales, conciencian sobre el tema del bloqueo geográfico y efectúan un seguimiento del Reglamento sobre el bloqueo geográfico;
- o la DG Justicia y Consumidores, que apoya la coordinación de las actividades de la Red CPC y supervisa el funcionamiento de los mecanismos transfronterizos de cooperación para el cumplimiento de la normativa previstos en el Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores (Reglamento CPC), también en el ámbito del bloqueo geográfico. La DG Justicia y Consumidores también apoya la coordinación de la Red CEC y su estrategia política.

Responsabilidades de los Estados miembros

10 El Reglamento sobre el bloqueo geográfico exige a los Estados miembros que designen organismos responsables de hacer cumplir sus disposiciones y de asistir a los consumidores en litigios con los comerciantes. El Reglamento también exige a los Estados miembros que definan y ejecuten «medidas eficaces, proporcionadas y disuasorias» aplicables si se infringen sus disposiciones, y que las comuniquen a la Comisión para su publicación en línea.

11 En lo que respecta a las situaciones entre empresas y consumidores (B2C), la mayoría de los organismos responsables del cumplimiento en los Estados miembros son autoridades nacionales que ya aplicaban la legislación de consumo en virtud del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores (Reglamento CPC) (véase el [recuadro 2](#)). En cambio, algunos Estados miembros designaron autoridades nacionales de otro tipo, en particular para tratar las operaciones entre empresas (B2B); se trata de tribunales, ministerios y Administraciones regionales.

Recuadro 2: Red de Cooperación en materia de protección de los consumidores (Red CPC)

- El Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores de 2004 creó la **Red** CPC ara permitir a los organismos nacionales responsables del cumplimiento a proporcionarse asistencia entre sí en materia de ejecución y atajar de manera coordinada las infracciones generalizadas de la legislación en materia de protección de los consumidores. El Reglamento CPC actualizado de 2017 reforzó los poderes de ejecución de la Red.
- Cada Estado miembro financia un nodo nacional de la Red CPC. La Comisión supervisa el funcionamiento del mecanismo de asistencia mutua y, en determinadas circunstancias, coordina acciones conjuntas para garantizar el cumplimiento llevadas a cabo por las autoridades competentes, y les proporciona subvenciones para promover la colaboración, la formación del personal y la mejora de la infraestructura informática.
- Desde diciembre de 2018, los nodos de la Red CPC también se encargan de proteger a los consumidores frente a las infracciones del Reglamento sobre el bloqueo geográfico.

12 La mayoría de los Estados miembros designaron a su Centro Europeo del Consumidor (CEC) como el organismo nacional de ayuda a los consumidores en los litigios relacionados con el bloqueo geográfico (véase el **recuadro 3**).

Recuadro 3: Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC)

- En 2005, la Comisión y los Estados miembros crearon la [Red de Centros Europeos del Consumidor \(Red CEC\)](#), presente en todos los Estados miembros, para informar a los consumidores sobre sus derechos y ayudarles a resolver litigios transfronterizos con comerciantes.
- La Comisión y los Estados miembros financian de manera conjunta la Red CEC. La Comisión coordina el trabajo de veintinueve CEC, uno en cada Estado miembro, más Islandia y Noruega.
- Desde diciembre de 2018, los consumidores pueden recibir información y asistencia de la Red CEC en litigios transfronterizos con arreglo al Reglamento sobre el bloqueo geográfico.
- En un [documento de síntesis de 2023](#), la Red CEC afirmaba que, si bien los consumidores estaban más familiarizados con el bloqueo geográfico, aún desconocían la cobertura y el ámbito de aplicación exactos del Reglamento sobre el bloqueo geográfico. El [informe de la Red CEC de 2022](#) pedía además una mejor ejecución del Reglamento, acciones conjuntas de la UE y los Estados miembros y una ampliación del Reglamento a aquellos servicios que no recaen en su ámbito de aplicación actual, como servicios digitales protegidos por derechos de autor, servicios financieros, seguros y sanidad privada.

Alcance y enfoque de la auditoría

13 El objetivo de la presente auditoría era evaluar el efecto del Reglamento sobre el bloqueo geográfico y las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para hacer frente al bloqueo geográfico injustificado. En particular, examinamos si la Comisión:

- ha definido correctamente los desafíos y necesidades de los clientes y los comerciantes en línea de la UE en relación con el bloqueo geográfico;
- ha abordado adecuadamente esos desafíos y necesidades en el Reglamento sobre el bloqueo geográfico, protegiendo en última instancia los derechos de los consumidores de la UE en sinergia con otros actos jurídicos pertinentes de la Unión;
- ha apoyado adecuadamente a los organismos nacionales responsables del cumplimiento y a los CEC en la ejecución del Reglamento;
- ha garantizado una concienciación de las partes interesadas y una comunicación con ellas adecuadas;
- ha cooperado correctamente con los Estados miembros para eliminar el bloqueo geográfico injustificado y proteger a los consumidores de la UE;
- ha supervisado la aplicación del Reglamento sobre el bloqueo geográfico y ha adoptado medidas para resolver los problemas detectados.

14 Nuestra auditoría abarcó el período comprendido entre 2015 y mayo de 2024 (fecha en la que el trabajo de auditoría había concluido). Revisamos estudios, artículos académicos y otros materiales elaborados sobre el tema del bloqueo geográfico, tanto anteriores como posteriores a la adopción del Reglamento. Parte de esta información es de dominio público, mientras que otros documentos fueron facilitados por la Comisión, organismos nacionales, asociaciones de consumidores y asociaciones empresariales.

15 Entrevistamos a personal de los servicios pertinentes de la Comisión [Dirección General (DG) de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, y DG Justicia y Consumidores] y de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo, así como a asociaciones empresariales y de consumidores de la UE, a un comerciante y a expertos en el bloqueo geográfico pertinente para el comercio electrónico. También

realizamos entrevistas virtuales a los organismos nacionales responsables del cumplimiento de Alemania, Austria, Irlanda, Portugal y Suecia, y a los CEC austriaco y francés (como organismos nacionales de asistencia al consumidor), tomados como buenos ejemplos según la documentación y las sugerencias de la Comisión y de un Estado miembro.

16 Recurrimos a los servicios de un experto externo en bloqueo geográfico para evaluar la relación entre el Reglamento sobre el bloqueo geográfico y la correspondiente legislación de la UE. El experto evaluó las posibles repercusiones que se derivarían de ampliar el ámbito de aplicación y reforzar la ejecución del Reglamento.

17 Visitamos a representantes de las autoridades competentes en materia de CPC y de los CEC de cuatro Estados miembros (Estonia, Grecia, Luxemburgo y Rumanía), así como a tres asociaciones nacionales de consumidores de Grecia, Luxemburgo y Rumanía. Seleccionamos estos Estados miembros para garantizar una amplia cobertura geográfica y heterogeneidad en cuanto al número de reclamaciones sobre bloqueo geográfico presentadas por los consumidores ante los CEC, en combinación con los resultados de la encuesta sobre las TIC de Eurostat¹. Utilizamos dos variables ponderadas por la población residente y las combinamos para crear una clasificación de los Estados miembros.

18 Para completar nuestras fuentes primarias de datos, enviamos cuestionarios a los organismos nacionales responsables del cumplimiento y a los CEC de los veintisiete Estados miembros de la UE, así como a las asociaciones nacionales que representan a las empresas dedicadas al comercio en línea, y, posteriormente, compilamos los resultados de dichas encuestas. Recibimos respuestas de veintiún CEC y de dieciocho organismos responsables del cumplimiento (véase también el [anexo](#)).

¹ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc_i_esms.htm: Problema a que se enfrentan los particulares al comprar a través de un sitio web o una aplicación móvil (tres meses): el minorista extranjero no vendía en mi país.

19 Decidimos llevar a cabo la presente auditoría porque el bloqueo geográfico no solo constituye una fuente de insatisfacción para los consumidores sino, cuando no está justificado, una forma de discriminación contra ellos. Las medidas contra el bloqueo geográfico injustificado contribuyen a proteger a los consumidores de la UE y sus derechos, y a impulsar el comercio electrónico transfronterizo, condición indispensable para el funcionamiento eficaz del mercado único digital. Esperamos que nuestras conclusiones resulten de utilidad en el contexto de la próxima evaluación del Reglamento por parte de la Comisión, prevista para 2025 (véase el apartado [07](#)).

Observaciones

Se han logrado avances en la lucha contra el bloqueo geográfico injustificado en la UE

20 Según el documento «[Directrices para la mejora de la legislación](#)», al elaborar sus propuestas legislativas, la Comisión debe:

- o llevar a cabo una consulta a las partes interesadas para recabar información y sus opiniones estas sobre sus políticas;
- o realizar una evaluación de impacto que abarque, entre otras cosas, las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de distintas opciones políticas. La evaluación también debe contener un plan de seguimiento, evaluación y elaboración de informes (que incluya un conjunto de indicadores y los aspectos pertinentes de la recopilación de datos) con el que se efectúe un seguimiento de los avances en la aplicación de la legislación y se estimen sus repercusiones últimas.

21 Analizamos el [estudio de 2015 que acompaña a la Estrategia para el Mercado Único Digital](#). También examinamos documentos transmitidos por la Comisión, en particular, desde la perspectiva del comerciante, una [investigación sectorial sobre competencia](#), iniciada en 2015 y publicada en 2016, y un [mystery shopping survey \(estudio mediante la clientes simulados\)](#) y una [encuesta sobre los consumidores del mercado único digital](#), ambos realizados en 2015 y en representación de los intereses de los consumidores. También examinamos la [evaluación de impacto que acompañaba la propuesta de Reglamento de la Comisión, de 2016](#), que tenía en cuenta estos tres estudios, y evaluamos la coherencia del Reglamento sobre el bloqueo geográfico con otros actos legislativos y con los resultados de la [consulta pública](#) de la Comisión.

La Comisión identificó las necesidades de consumidores y comerciantes y los obstáculos al comercio en línea, pero su evaluación de impacto tenía algunas limitaciones

22 En general, constatamos que la Comisión, antes de presentar su propuesta legislativa, había detectado los principales desafíos y necesidades que plantea el comercio en línea. Entre ellos figuran los siguientes:

- o la necesidad de claridad y seguridad jurídica, tanto para los consumidores como para los comerciantes;

- o la igualdad en el acceso a los sitios web para los consumidores, lo que choca con el interés de los comerciantes por poder redirigirlos;
- o el acceso equitativo de los consumidores a productos y servicios, incluida la posibilidad de entrega en el país de residencia;
- o los desafíos que plantean a los comerciantes las entregas transfronterizas por las diferentes leyes de protección del consumidor, las diferencias en materia de fiscalidad, etc.;
- o la sensibilidad de los consumidores a la discriminación de precios en función de la residencia y la nacionalidad del cliente, por una parte, y las realidades económicas que pueden justificar la aplicación de una diferenciación de precios, por otra;
- o la discriminación en los medios de pago.

23 En una primera fase, el estudio de 2015 que acompaña a la Estrategia para el Mercado Único Digital determinó los desafíos y las necesidades a los que se enfrentan consumidores y comerciantes en relación con el bloqueo geográfico de productos y de servicios fuera de línea (servicios que se pagan en línea pero se consumen fuera de línea). Sin embargo, en lo que respecta a los contenidos digitales, solo abarcaba el acceso transfronterizo de los consumidores.

24 La evaluación de impacto de 2016 que acompañaba a la propuesta de Reglamento sobre el bloqueo geográfico examinaba las posibles repercusiones sobre el comercio en el mercado interior. Llegaba a la conclusión de que era probable que el levantamiento de las restricciones de bloqueo geográfico impulsara el comercio, ya que los vendedores en línea recibirían más pedidos de venta de clientes extranjeros, por lo que el aumento del comercio electrónico transfronterizo tendría un impacto positivo en el PIB.

25 Sin embargo, al revisar la evaluación de impacto, observamos algunos aspectos que no habían sido analizados en suficiente medida:

- En primer lugar, no pudimos detectar una estimación cuantificada de los beneficios o repercusiones macroeconómicos o económicos de las distintas opciones políticas tal como exigen las Directrices para la mejora de la legislación. También constatamos que la Comisión no había efectuado una evaluación cuantitativa: ni de los sectores excluidos del artículo 2, apartado 2, de la Directiva de servicios ni de las situaciones en las que los clientes están bloqueados geográficamente, incluso en las instalaciones de un comerciante. Además, no se tuvieron en cuenta las repercusiones sociales y medioambientales ni los objetivos de desarrollo sostenible. En la mayoría de los casos, esto se debió a la falta de datos pertinentes.
- En segundo lugar, la evaluación de impacto analizaba la coherencia de la propuesta con otros actos jurídicos, tales como la Directiva de servicios, la [Directiva sobre el comercio electrónico](#), la [Directiva sobre derechos de los consumidores](#) y el Derecho de la competencia de la Unión. Sin embargo, no se abordó otra legislación pertinente, como el [Reglamento general de protección de datos](#) (RGPD) o la [Directiva sobre resolución alternativa de litigios \(Directiva sobre la RAL\)](#). Consideramos que este es un punto débil de la evaluación de impacto, ya que la ubicación de un cliente es un dato personal y, por tanto, está protegido en virtud del RGPD, y porque las cuestiones de bloqueo geográfico son de naturaleza precontractual, por lo que también quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva sobre la RAL.
- Por último, la Comisión propuso mecanismos de seguimiento que incluían indicadores, pero estos no eran suficientemente específicos para medir el impacto del Reglamento en el comercio electrónico.

El Reglamento sobre el bloqueo geográfico aborda desafíos y necesidades específicos en determinados ámbitos, pero, en otros, no tanto

El Reglamento tiene en cuenta tanto las posiciones de los clientes como las de los comerciantes

26 Mediante el Reglamento, la Comisión ha abordado varios desafíos y necesidades de un modo equilibrado, teniendo en cuenta las posiciones tanto de los clientes como de los comerciantes. Algunos ejemplos:

- a) Los clientes gozan de acceso equitativo a los sitios web. Los comerciantes están autorizados a redirigir a los clientes a un sitio web diferente debido a su ubicación, pero los clientes deben dar primero su consentimiento.
- b) Los comerciantes no están obligados a realizar entregas en el país de residencia del cliente, pero los clientes tienen derecho a una entrega en aquellos Estados miembros en los que el comerciante presta servicio, en las mismas condiciones que los clientes locales (principio de «comprar como un local»).
- c) Los comerciantes pueden fijar precios distintos en sitios web que se dirijan a grupos diferentes, de forma no discriminatoria, pero todos los sitios web deben ser accesibles para todos los clientes de la UE.
- d) No hay discriminación en cuanto a los medios de pago, pero los comerciantes son libres de decidir cuáles desean aceptar.

27 Por último, la posibilidad de que no se realicen entregas es un obstáculo para los consumidores, pero una opción necesaria para los comerciantes. La obligación de realizar entregas quedó excluida del ámbito de aplicación del Reglamento sobre el bloqueo geográfico debido, sobre todo, a las diferencias en cuanto a las legislaciones nacionales de protección de los consumidores (garantías de los consumidores, servicios posventa, distintos requisitos lingüísticos, diferentes normas de etiquetado, normas de seguridad) y a las normas de fiscalidad.

Hacen falta más aclaraciones sobre varias cuestiones relativas a las modalidades de aplicación del Reglamento en la práctica

28 Al mismo tiempo, también hemos detectado algunas lagunas y problemas que requieren más aclaraciones sobre cómo aplicar el Reglamento en la práctica. Esto puede restar eficacia al Reglamento. Por ejemplo:

- El Reglamento no solo se aplica a operaciones B2C, sino también a las transacciones B2B en las que una empresa pretende adquirir productos o servicios con el único propósito de hacer un uso final de ellos. Sin embargo, los Estados miembros no están obligados a designar un organismo responsable de prestar asistencia a estas empresas cuando exista un litigio con un comerciante. Los CEC no prestan asistencia en estos casos, y los organismos responsables del cumplimiento de muchos países no se ocupan de este tipo de litigios. En doce Estados miembros no existe ninguna entidad que preste asistencia a las empresas, y en catorce Estados miembros solo pueden recibir ayuda de las asociaciones empresariales. En trece Estados miembros, los organismos responsables del cumplimiento no se ocupan de las transacciones B2B. Por otra parte, aunque el Reglamento sobre el bloqueo geográfico se aplica a los comerciantes no pertenecientes a la UE («de terceros países») que operen en la Unión, las reclamaciones contra estos comerciantes no son tramitadas por los CEC (véanse los apartados [11](#) y [12](#)). Existe asimismo una laguna en el Reglamento por lo que respecta a la prestación de asistencia y a la aplicación pública en relación con las transacciones B2B.
- El Reglamento prohíbe la discriminación por motivos relacionados con el pago. Sin embargo, aún no está claro cómo se van a abordar determinadas cuestiones prácticas relativas a medios de pago específicos (como la asociación de marcas de tarjetas de pago). En nuestra encuesta, un organismo responsable del cumplimiento y un CEC sugirieron que la aclaración de las normas sobre medios de pago mejoraría el Reglamento.

- Dos de los dieciocho organismos responsables del cumplimiento que respondieron a nuestra encuesta propusieron aclarar mejor el ámbito de aplicación del Reglamento en relación con los servicios cuya característica principal sea proporcionar acceso a contenidos protegidos por derechos de autor y permitir su utilización. Por ejemplo, la expresión «cuya característica principal» no aclara suficientemente qué servicios abarca el Reglamento² (véase el [anexo](#)).
- Por último, las normas sobre competencia judicial y ámbito territorial de las decisiones administrativas no son suficientemente claras. En particular, dado que el Reglamento solo se aplica a las transacciones transfronterizas, no queda claro qué Estado miembro —el del cliente o el del comerciante— debe imponer sanciones por las infracciones³. En nuestra encuesta a los organismos encargados del cumplimiento, uno de los dieciocho encuestados sugirió que se aclarara qué Estado miembro sería responsable del cumplimiento (véase el [anexo](#)).

Hay sectores clave que quedan excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento

29 El artículo 9 del Reglamento obliga a la Comisión a comunicar al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo los resultados de sus actividades de seguimiento y evaluación. La Comisión también puede proponer modificaciones del Reglamento.

30 En noviembre de 2020, la Comisión publicó una [primera revisión a corto plazo](#) del Reglamento. La revisión se acordó durante las negociaciones con las distintas partes interesadas a fin de estudiar las opciones de ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento para que incluyera los servicios audiovisuales y los servicios en línea cuya característica principal sea proporcionar acceso a contenidos protegidos por derechos de autor y permitir su utilización.

31 En la primera revisión a corto plazo también se debatió si se incluían en el ámbito de aplicación del Reglamento los servicios financieros, el transporte, la sanidad y las telecomunicaciones, todo ello excluido en la actualidad. No hubo una evaluación de impacto específica, ya que la Comisión decidió, a la luz de las particularidades de los sectores, no adoptar una propuesta legislativa a este respecto, aunque no todos los

² Marketa Trimble, *The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2024, apartados 4.041 a 4.043, pp. 248 y 249.

³ Marketa Trimble, *The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2024, apartados 7.027 a 7.032, pp. 320 a 323.

actos jurídicos que regulan estos sectores incluyen una disposición sobre no discriminación.

32 Aunque la revisión señalaba beneficios potenciales en relación con los contenidos audiovisuales, también subrayaba que no había datos suficientes, lo que dificultaba llegar a una conclusión fiable y hacía necesaria una evaluación adicional. Por consiguiente, la Comisión decidió recopilar más pruebas del impacto del Reglamento con respecto a estas actividades.

33 La Comisión decidió sondear la opinión de las industrias de servicios audiovisuales y de servicios en línea que dan acceso a contenidos protegidos por derechos de autor, así como de las organizaciones de consumidores. Este «diálogo con las partes interesadas» no se concretó ninguna propuesta concreta, sino solo en opciones que hay que seguir estudiando. Esta fue también una de las conclusiones de una [Resolución del Parlamento Europeo de 2023](#), que reconocía la necesidad de seguir evaluando el impacto y de recabar pruebas adicionales antes de adoptar nuevas medidas en relación con el sector audiovisual. También sugería un enfoque gradual que se centrara en tipos y modelos de distribución concretos del sector audiovisual uno por uno. La Comisión respondió que recabaría información sobre nuevos modelos de negocio y pruebas relativas a la demanda de los consumidores así como información sobre el impacto que tendría un enfoque gradual del acceso transfronterizo a los contenidos audiovisuales.

34 En marzo de 2021, durante un debate en el Parlamento Europeo sobre el informe, se planteó varias veces la posibilidad de ampliar el Reglamento para que incluyera contenidos audiovisuales. En su respuesta, la Comisión anunció su intención de iniciar un diálogo⁴ con el sector antes de estudiar cualquier medida, incluidos cambios legislativos. La Comisión también recibió preguntas escritas del Parlamento, a las que respondió por escrito aclarando el ámbito de aplicación del Reglamento, el objetivo del diálogo y la necesidad de contar con más pruebas antes de evaluar una posible ampliación.

35 La Comisión tenía la intención de volver a hacer balance del Reglamento en 2022, con miras a la posible revisión futura. La Comisión envió los resultados de dicho [balance](#) al Parlamento Europeo y al Consejo el 18 de julio de 2024.

⁴ En el marco del [Plan de acción para los medios de comunicación y audiovisuales](#).

Las deficiencias en la concienciación, la ejecución y el seguimiento dificultaron la aplicación eficaz del Reglamento

La Comisión apoya a las autoridades de los Estados miembros en la aplicación del Reglamento, pero el conocimiento entre clientes y comerciantes sigue siendo limitado

36 La Comisión debe orientar y apoyar a los organismos nacionales que aplican el Reglamento y promover la uniformidad y la coordinación entre todas las autoridades responsables del cumplimiento y de la asistencia a los consumidores⁵. Hemos examinado las orientaciones y las medidas de apoyo y coordinación facilitadas por la Comisión.

La Comisión proporcionó a los Estados miembros orientación y formación adecuadas sobre el Reglamento sobre el bloqueo geográfico desde el principio

37 Poco después de la entrada en vigor del Reglamento, la Comisión publicó un [documento de preguntas y respuestas](#) con orientaciones prácticas destinadas a comerciantes, consumidores y autoridades de los Estados miembros. El documento comprende las principales disposiciones del Reglamento, con ejemplos concretos, e incluso va más allá de su ámbito de aplicación al incluir información sobre las entregas transfronterizas y las normas sobre el IVA.

38 De los CEC que respondieron a nuestra encuesta sobre la asistencia a los consumidores, el 62 % consideraba que las orientaciones de la Comisión eran satisfactorias y que la Comisión había prestado apoyo cuando se le había solicitado (véase el [anexo](#)).

39 Del mismo modo, todos los organismos responsables del cumplimiento que visitamos consideraron que el documento de preguntas y respuestas publicado en 2018 proporcionaba orientación suficiente. Sin embargo, dos de ellos consideraron que el documento podría actualizarse con más estudios de casos basados en su experiencia. Dos de los organismos responsables del cumplimiento entrevistados habían solicitado y obtenido aclaraciones de la Comisión sobre cuestiones concretas. En 2018, la Comisión también organizó un taller para los organismos nacionales responsables del cumplimiento sobre la aplicación práctica del Reglamento. A este le siguieron varios talleres que se celebraron tras la adopción del [nuevo Reglamento CPC](#).

⁵ [Directrices para la mejora de la legislación](#), capítulo V; considerandos 38 y 41 del [Reglamento sobre el bloqueo geográfico](#).

La Comisión organiza distintos canales para la comunicación y el intercambio de experiencias entre las autoridades nacionales a escala europea

40 La Red CEC celebra reuniones periódicas: cada año se celebra una jornada de cooperación, la Comisión organiza jornadas informativas bianuales y los directores de la Red CEC también se reúnen. El principal objetivo es facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y debatir cuestiones que requieran especial atención o ámbitos que necesiten mejoras. La Red CEC ha publicado dos documentos de síntesis sobre el bloqueo geográfico (uno [en 2019](#) y una [actualización en 2023](#)) a partir de la información recabada de sus CEC miembros.

41 Los organismos encargados del cumplimiento entrevistados afirmaron que la Red CPC resulta muy útil para la comunicación y la coordinación entre las autoridades de los distintos Estados miembros en cuestiones transfronterizas relacionadas con los consumidores. Según una autoridad, el mecanismo de asistencia mutua podría mejorarse reforzando las competencias de CPC. La Comisión trabaja actualmente en una revisión del Reglamento CPC y estudia distintas opciones políticas en este contexto.

42 A escala nacional, suele haber un buen nivel de cooperación entre los organismos nacionales —CEC y organismo responsable del cumplimiento y organizaciones nacionales de consumidores—, pero, en el ámbito de la Unión, la Red CEC y la Red CPC no se reúnen periódicamente para debatir las prioridades en materia de ejecución ni las cuestiones relacionadas.

43 La Comisión nos informó de que las reuniones entre la Red CEC y la Red CPC eran más frecuentes antes de la pandemia de COVID-19, y en abril de 2024 volvió a celebrarse una reunión. En ella, el bloqueo geográfico fue una de las prioridades en materia de cumplimiento que los CEC señalaron a la atención de la Red CPC, junto con el [Reglamento relativo a la zona única de pagos en euros](#) (Reglamento SEPA). La Comisión ha establecido recientemente otro canal para la comunicación y el intercambio de experiencias a escala de la UE. Se trata del proyecto «ECC-CPC monitor» (2024/2025), que proporciona un espacio informal en línea en el que los CEC y los miembros de la Red CPC puedan debatir de forma más eficaz sobre cuestiones pertinentes.

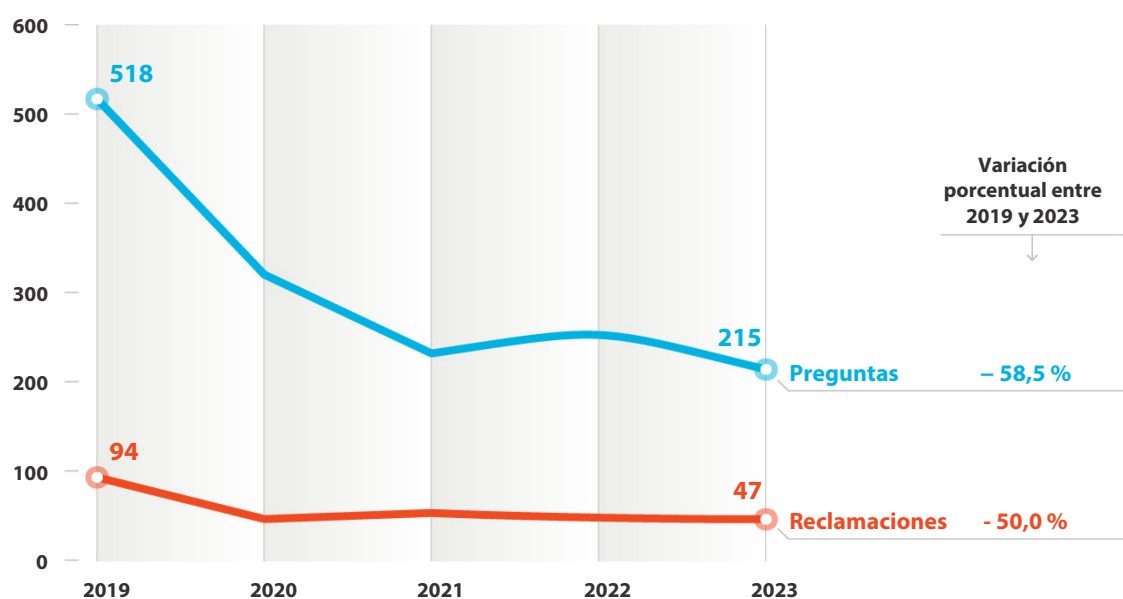
Las actividades de concienciación de la Comisión y de los organismos nacionales tuvieron poca repercusión entre clientes y comerciantes

44 En 2018, además de un documento más pormenorizado de preguntas y respuestas, la Comisión publicó «[10 Key Features of the Geo-blocking Regulation](#)». En 2019, la Comisión participó en acciones de concienciación con comerciantes y CEC.

45 Los sitios web de los CEC que visitamos proporcionan información y enlaces útiles sobre el tema del bloqueo geográfico. Entre 2016 y 2020, los CEC trabajaron activamente para dar a conocer el Reglamento sobre el bloqueo geográfico, organizando conferencias para consumidores, publicando comunicados de prensa y otros materiales, realizando publicaciones en las redes sociales y celebrando talleres informativos para comerciantes y organismos responsables del cumplimiento. Estas actividades se llevaron a cabo como iniciativas de los CEC, sin solicitudes de apoyo a la Comisión. Según los CEC, los consumidores tienen conocimiento del Reglamento, pero no de su ámbito de aplicación.

46 Nuestro análisis de la evolución de las reclamaciones y preguntas recibidas por los CEC en relación con el Reglamento sobre el bloqueo geográfico determinó que el número de consultas disminuyó entre 2019 y 2023 (véase la [ilustración 2](#)). También mostró que el nivel de actividad de los CEC en este ámbito ha variado entre los Estados miembros, ya que un pequeño número de autoridades nacionales son mucho más activas que el resto.

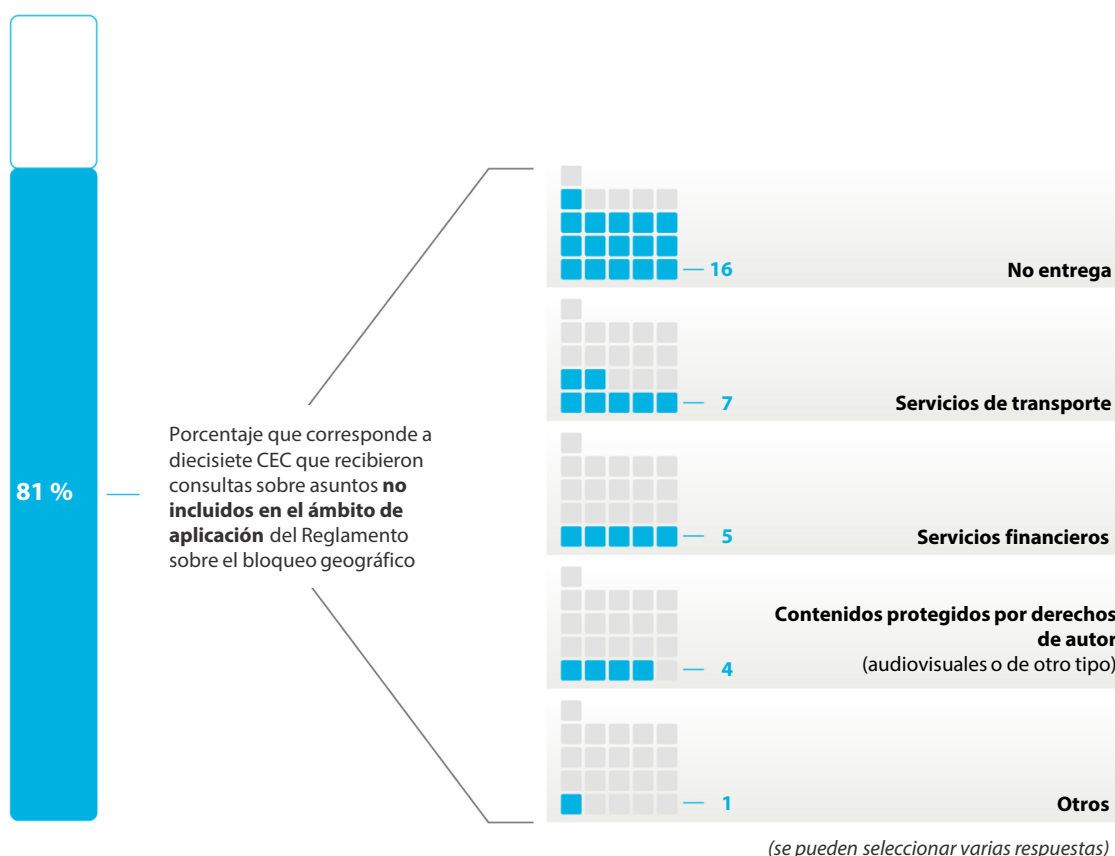
Ilustración 2 – Consultas recibidas por los CEC a lo largo del tiempo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la Comisión.

47 Los resultados de nuestra encuesta muestran que el 56 % de los organismos responsables del cumplimiento y el 43 % de los CEC consideran que la Comisión no les ha ayudado a dar a conocer el Reglamento. Además, el 67 % de los organismos responsables del cumplimiento y el 81 % de los CEC han recibido consultas ajenas al ámbito de aplicación del Reglamento sobre el bloqueo geográfico (véase la [ilustración 3](#)). La mayoría de los CEC (el 90 %) respondieron que los consumidores de sus países solo están informados en cierto grado, y dos CEC consideran que los consumidores no están informados en absoluto. El documento de síntesis de 2023 de la Red CEC⁶ afirma que los consumidores siguen sin tener claro el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el bloqueo geográfico (véase el [anexo](#)).

Ilustración 3 – Consultas ajenas al ámbito de aplicación del Reglamento recibidas por los CEC



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

⁶ Documento de síntesis de la Red CEC: «Geo-blocking - Still an Area of Concern», 2023.

48 Si bien el bloqueo geográfico sigue siendo una prioridad para los CEC⁷, nuestro análisis de los sitios web de todos los Estados miembros mostró que ocho CEC no facilitan información sobre el tema, y que los sitios web de los organismos encargados del cumplimiento de cuatro Estados miembros ofrecen información escasa o nula sobre la cuestión.

49 De los organismos responsables del cumplimiento de los cuatro Estados miembros que visitamos, dos consideraron que los consumidores y los comerciantes no tenían conocimiento suficiente del Reglamento. Aunque uno de los cuatro había participado en sesiones informativas para los medios de comunicación y otro había facilitado información sobre el Reglamento en la lengua nacional, otros dos no habían organizado ninguna actividad de concienciación. Un organismo estimó que la ausencia de reclamaciones o solicitudes de información denota que hay un conocimiento suficientemente elevado, pero otro considera que la situación es difícil de evaluar. Para aumentar la concienciación, los organismos responsables del cumplimiento creen que sería útil organizar más campañas de información a escala de la UE, combinando orientaciones prácticas y estudios de casos con ejemplos de buenas prácticas.

50 En su primera revisión a corto plazo, la Comisión comunicó que aproximadamente el 50 % de los consumidores de la UE ya conocían el Reglamento en 2019. El conocimiento entre los comerciantes también era bajo, por lo que el seguimiento propuesto consistió en continuar las actividades de concienciación para ambos grupos (véase el apartado **30**).

51 Por último, un estudio⁸ realizado en 2023 para el balance de la Comisión incluye un conjunto de encuestas y entrevistas a organizaciones empresariales y de consumidores. Los resultados muestran que un porcentaje significativo de comerciantes (el 37 %) no tenía conocimiento del Reglamento, mientras que los consumidores no sabían si el ámbito de aplicación incluía las entregas.

⁷ *Ibid.*

⁸ «Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation», Copenhagen Economics, octubre de 2023.

El cumplimiento sigue siendo un punto débil del Reglamento

Algunos Estados miembros se retrasaron en la designación de los correspondientes organismos responsables del cumplimiento

52 El Reglamento sobre el bloqueo geográfico exige a los Estados miembros que designen organismos —tribunales o autoridades administrativas— que serán «responsables de la ejecución adecuada y efectiva» del Reglamento y de establecer medidas «eficaces, proporcionadas y disuasorias» para hacer frente a las infracciones. Las autoridades encargadas del cumplimiento deben garantizar la ejecución efectiva de dichas medidas, actuando contra aquellos comerciantes que infrinjan el Reglamento. Todos los Estados miembros debían haber habilitado a los organismos competentes y comunicado las medidas que habían adoptado a la Comisión antes del 3 de diciembre de 2018. A continuación, la Comisión efectuaría un seguimiento del cumplimiento del Reglamento.

53 Aunque la mayoría de los Estados miembros habilitaron a las autoridades de protección de los consumidores existentes como organismos responsables del cumplimiento, la aplicación efectiva del Reglamento sufrió retrasos. La Comisión recabó datos sobre los sistemas nacionales de cumplimiento enviando cuestionarios a todos los Estados miembros⁹. En diciembre de 2018, solo seis habían adoptado medidas de ejecución y comunicado a la Comisión tanto dichas medidas como los organismos que habían designado para hacer cumplir el Reglamento. La mayoría de los Estados miembros no adoptaron medidas de ejecución hasta la primavera de 2019. En julio de 2019 todavía había seis Estados miembros que no habían comunicado sus medidas a la Comisión. En todos estos casos, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra el Estado miembro en cuestión¹⁰.

54 Estos retrasos afectaron a la protección «adecuada y efectiva» de los derechos de los clientes en los primeros momentos del Reglamento. En particular, el hecho de que los Estados miembros no compartieran los detalles sobre la designación de la autoridad nacional competente puede haber impedido el encaminamiento automático de las solicitudes a través de la Red CPC, donde podrían aprovecharse las [acciones de cesación](#) y la cooperación con otros organismos de CPC. En la actualidad, todos los Estados miembros han comunicado sus medidas a la Comisión.

⁹ En noviembre de 2018 y febrero de 2019.

¹⁰ Contra Francia, Chipre, Polonia y Rumanía por falta total de notificación; contra España y Eslovaquia por falta parcial de notificación.

Solo cinco autoridades nacionales responsables del cumplimiento respondieron que realizaron controles específicos en relación con cuestiones de bloqueo geográfico

55 Tras la entrada en vigor del Reglamento, algunos organismos nacionales responsables del cumplimiento propusieron un control específico que se centrara, como tema principal, en el bloqueo geográfico. Según las respuestas a nuestra encuesta a las autoridades responsables del cumplimiento, tres de dieciocho confirmaron que habían propuesto a la Red CPC un ejercicio de «barrido» sobre el bloqueo geográfico. Además, dos tercios de los encuestados (doce de dieciocho) afirmaron que sería útil o muy útil que la Red CPC realizara un barrido sobre el bloqueo geográfico (véase el [anexo](#)). Sin embargo, solo cinco de las dieciocho autoridades nacionales encargadas del cumplimiento llevaron a cabo controles específicos en relación con cuestiones de bloqueo geográfico (véase el [recuadro 4](#)).

Recuadro 4: «Barrido» realizado por veintisiete autoridades nacionales responsables del cumplimiento en 2019

Los «barridos» son conjuntos de controles de sitios web destinados a detectar infracciones del Derecho de la UE en materia de consumidores en un ámbito concreto. Los Estados miembros deciden los temas de los barridos que, a continuación, coordina la Comisión y llevan a cabo, de manera simultánea, las autoridades nacionales responsables del cumplimiento.

En los últimos años [se han realizado barridos](#) en ámbitos tan diferentes como las estafas a consumidores en relación con la pandemia de COVID-19 (2020), los créditos al consumo (2021), los intermediarios en el alquiler de vehículos (2022) y los influyentes (2023).

En 2019, veintisiete autoridades responsables del cumplimiento¹¹ realizaron un barrido sobre las entregas y el derecho de desistimiento. Este reveló que las tiendas en línea analizadas podrían haber infringido la legislación básica de la UE en materia de consumidores, incluido el Reglamento sobre el bloqueo geográfico. El barrido demostró que una quinta parte de los sitios web que se habían señalado con distintivos incumplían el Reglamento. Este ha sido hasta la fecha el único «barrido» coordinado en el que se han detectado problemas potencialmente relacionados con el bloqueo geográfico.

¹¹ De veinticinco Estados miembros, Noruega e Islandia.

Desde la entrada en vigor del Reglamento, las autoridades nacionales han llevado a cabo una sola acción de ejecución coordinada

56 Hasta finales de junio de 2024 solo se había realizado una acción de ejecución coordinada contra un comerciante que infringía el Reglamento sobre el bloqueo geográfico. Esta acción de la Red CPC estuvo coordinada por la Comisión y abarcaba una gama de cuestiones del Derecho en materia de protección de los consumidores entre los que se contaba el bloqueo geográfico. Tras debatirlo con la Red CPC, el comerciante aceptó dar respuesta a los problemas detectados. Sin embargo, en un aspecto no cumple todavía plenamente el Reglamento sobre el bloqueo geográfico, por lo que es necesario continuar el seguimiento (véase el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5: Acción coordinada de la Unión contra un comerciante

En 2021, la Comisión y la Red CPC decidieron combinar todos los procedimientos nacionales existentes contra un comerciante en una única acción dirigida por dos autoridades nacionales bajo la coordinación de la Comisión. Tres cuestiones revestían pertinencia para el bloqueo geográfico:

- El comerciante aplicaba restricciones a los medios de pago de los clientes que utilizaban versiones de otros países de su sitio web. A raíz de la acción, el comerciante se comprometió a garantizar que pudieran utilizarse todos los medios de pago para las compras desde cualquier país del EEE.
- El comerciante no permitía a los consumidores navegar por su sitio web y elegir entre las versiones de todos los países. El comerciante procedió a explicar claramente a los consumidores cómo podían navegar por los contenidos de las diferentes versiones por países de su tienda en línea.
- El comerciante estaba restringiendo indebidamente la capacidad de los consumidores de descargar contenido de las diferentes versiones por país de su tienda en línea por motivos relacionados con el lugar de residencia de los consumidores en el EEE. El comerciante no levantó esta restricción.

57 Por último, algunos organismos responsables del cumplimiento han actuado de forma proactiva para detectar las infracciones del Reglamento sobre el bloqueo geográfico realizando controles a los comerciantes en sus países. Sin embargo, ninguno ha compartido aún su experiencia con la Red CPC o con la Comisión (véase el apartado [64](#)).

Las medidas de ejecución contra los comerciantes difieren significativamente de unos Estados miembros a otros

58 El Reglamento exige que las medidas tomadas contra las infracciones de los comerciantes, incluidas las sanciones, sean «proporcionadas y disuasorias». Hemos examinado las medidas de ejecución adoptadas por los Estados miembros y la Comisión. En nuestra revisión de la legislación de la UE en materia de consumidores, observamos algunos criterios pertinentes¹² que podrían haberse incluido en la disposición del Reglamento dedicada a la ejecución. Por ejemplo:

- a) la naturaleza, gravedad, escala y duración de la infracción;
- b) las acciones emprendidas por el comerciante para mitigar o corregir los daños y perjuicios sufridos por los consumidores;
- c) toda infracción anterior por parte del comerciante;
- d) los beneficios económicos obtenidos o las pérdidas evitadas por el comerciante al infringir el Reglamento sobre el bloqueo geográfico, si hay datos disponibles;
- e) las sanciones impuestas al comerciante por la misma infracción en otros Estados miembros;
- f) cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso.

59 En lo que respecta a las sanciones, constatamos grandes variaciones entre las medidas utilizadas en todos los Estados miembros. Por ejemplo, las multas mínimas oscilaban entre 26 y 900 000 euros, y las máximas, entre 1 448 y 5 millones de euros. También observamos que, en algunos casos, el cálculo de las sanciones puede depender del volumen de negocio del comerciante. En algunos Estados miembros se puede exigir responsabilidad penal por las infracciones.

60 Solo uno de los dieciocho organismos encargados del cumplimiento que respondieron a nuestra encuesta se mostró en desacuerdo con que unas disposiciones comunes, como sanciones idénticas en todos los Estados miembros, ayudaran a mejorar el sistema de ejecución (véase el [anexo](#)).

¹² Artículo 13 de la [Directiva 2005/29/CE](#), relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»).

61 Los resultados de nuestra encuesta a los CEC muestran que la mayoría de los que respondieron a la misma (un 57 %) no tienen opinión respecto a la ejecución uniforme del Reglamento sobre el bloqueo geográfico en la UE. Además, en lo concerniente a la afirmación «la Comisión ha propiciado la coordinación de los CEC», el 52 % de los CEC no tienen una opinión al respecto y tres CEC no están de acuerdo (véase el [anexo](#)).

62 La presentación directa de reclamaciones por parte de los consumidores puede dar pie a investigaciones de las autoridades nacionales encargadas del cumplimiento. También se pueden abrir investigaciones por iniciativa propia. No obstante, con respecto a estas últimas, no existe ninguna disposición legal que establezca un enfoque armonizado o coordinado entre los organismos nacionales encargados del cumplimiento. También constatamos que la Comisión no estaba recabando información sobre las medidas de ejecución individuales a través de las cuales las autoridades nacionales solicitan a los comerciantes que adopten medidas correctoras tras una infracción de las normas sobre el bloqueo geográfico.

63 Los cuatro organismos encargados del cumplimiento que visitamos confirmaron que no tenían que informar a la Comisión sobre las reclamaciones que recibían ni sobre las sanciones que aplicaban en el contexto del Reglamento. Solo dos de los dieciocho organismos encargados del cumplimiento que respondieron a nuestra encuesta habían sancionado a comerciantes por incumplir las normas, y cinco realizaban controles nacionales por propia iniciativa para evaluar el cumplimiento del Reglamento (véase el [anexo](#)).

64 Por último, entrevistamos a dos organismos nacionales encargados del cumplimiento que investigaron a los comerciantes y constatamos que aplicaban enfoques significativamente distintos a la hora de investigar las infracciones del Reglamento. En los dos ejemplos siguientes, los dos Estados miembros aplican medidas de ejecución diferentes a los casos de incumplimiento del Reglamento constatados a raíz de sus controles a los comerciantes (véase el [recuadro 6](#)).

Recuadro 6: Investigaciones nacionales de protección de los consumidores

- En 2021, la Agencia Sueca del Consumidor (*Konsumentverket*) examinó si los comerciantes cumplían el artículo 3 y el artículo 4, apartado 1, del Reglamento sobre el bloqueo geográfico. La Agencia seleccionó 78 empresas en línea de diferentes sectores. Sus comprobaciones revelaron distintos tipos de infracciones, siendo una de ellas que 24 de las 32 empresas que ofrecían la recogida en tienda exigían a los clientes que tuvieran una dirección postal sueca. Según la Agencia, como el principal objetivo de la auditoría era concienciar sobre el bloqueo geográfico y pedir asimismo a las empresas que se aseguraran de cumplir los requisitos del Reglamento, no sancionó a las empresas que infringieron las normas. La Agencia envió cartas a todas las empresas en cuestión, informándolas sobre los resultados de la auditoría.
- A raíz de una alerta presentada a la Red CPC en 2021, la Autoridad de Seguridad Alimentaria y Económica (ASAE) de Portugal incoó dos procedimientos de infracción por violación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento sobre el bloqueo geográfico, y se aplicaron las correspondientes sanciones. Asimismo, en 2022, la ASAE sometió a inspección a 774 operadores económicos, lo que dio lugar a seis procedimientos de infracción que desembocaron en sanciones, algunas de ellas relacionadas con infracciones del Reglamento sobre el bloqueo geográfico. A diferencia de la *Konsumentverket*, la ASAE impuso multas o sanciones a los operadores en línea que infringían la ley.

65 En esencia, todos los Estados miembros aplican enfoques de ejecución diferentes cuando se trata del incumplimiento de las normas de bloqueo geográfico. Esto entraña el riesgo de que no se aplique el Reglamento con arreglo a las mismas condiciones en todo el mercado único de la Unión. En la evaluación de impacto, la Comisión abogaba por un reglamento, en lugar de una directiva, para el bloqueo geográfico, debido a la inseguridad jurídica respecto a los «criterios objetivos» a que se refiere el artículo 20, apartado 2, de la Directiva de servicios para las diferencias de trato y la falta de medidas de ejecución por parte de las autoridades nacionales. Sin embargo, aunque el Reglamento sobre el bloqueo geográfico ha reforzado la seguridad jurídica, no hay pruebas de que la ejecución haya mejorado o sea uniforme en los Estados miembros.

Solo en una ocasión se ha solicitado a la Comisión un dictamen no vinculante sobre el bloqueo geográfico para resolver un desacuerdo sobre su ejecución

66 En virtud del Reglamento CPC, la Comisión puede apoyar a las autoridades nacionales respondiendo a solicitudes de información, emitiendo un dictamen no vinculante¹³ sobre desacuerdos entre dos autoridades en el contexto del mecanismo de asistencia mutua en materia de ejecución o supervisando acciones coordinadas de investigación y ejecución de la legislación¹⁴.

67 En el momento de la auditoría solo se había solicitado una vez a la Comisión un dictamen sobre el bloqueo geográfico en el contexto del mecanismo de asistencia mutua en materia de ejecución: cuando una autoridad rechazó una solicitud de ejecución recibida de otra autoridad de un Estado miembro.

El marco de seguimiento y evaluación del impacto del Reglamento establecido por la Comisión presenta deficiencias

68 La Comisión es responsable de efectuar un seguimiento de la puesta en práctica del Reglamento, tanto por parte de las autoridades nacionales de toda la UE como con miras a evaluar su impacto. De acuerdo con los principios de mejora de la legislación de la Comisión¹⁵, un sistema eficaz de seguimiento y evaluación debe reflejar los objetivos de la intervención y las pruebas necesarias para seguir sus avances y rendimiento. Esto entraña comprender la lógica de la intervención y cómo se utilizarán las pruebas. Hay que tomar en consideración la frecuencia y el método de recopilación, así como las distintas fuentes de pruebas. Además, en el contexto de sus evaluaciones periódicas con arreglo al artículo 9 del Reglamento sobre el bloqueo geográfico, la Comisión debería tener en cuenta el impacto global del Reglamento en el mercado interior y en el comercio electrónico transfronterizo.

69 Como parte de nuestro examen de la eficacia del Reglamento en el contexto del mercado único digital, evaluamos cómo efectuó la Comisión el seguimiento y la evaluación de los avances hacia la consecución de los efectos esperados. En concreto, examinamos si se había establecido un marco de seguimiento del rendimiento que permitiera evaluar de modo significativo los distintos objetivos y llevar un seguimiento de los avances y el rendimiento.

¹³ Artículo 14, apartado 4, del [Reglamento \(UE\) 2017/2394](#).

¹⁴ *Ibid.*, capítulo IV.

¹⁵ [Directrices para la mejora de la legislación](#), capítulo V.

Las disposiciones de seguimiento no se han definido con suficiente detalle

70 La finalidad global del Reglamento es contribuir al buen funcionamiento del mercado interior impidiendo el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación basada, de manera directa o indirecta, en la nacionalidad y el lugar de residencia o de establecimiento de los clientes, y aclarar determinadas situaciones en las que no puede justificarse una diferencia de trato.

71 El objetivo del seguimiento es comprender mejor el grado de eficacia con el que se alcanzan los objetivos, a fin de determinar si es necesario adoptar nuevas medidas para garantizar que una determinada intervención alcance los objetivos previstos. Los mecanismos de seguimiento deben reflejar los objetivos de una intervención y aportar las pruebas necesarias para seguir los avances y el rendimiento.

72 Aunque el Reglamento no establece objetivos específicos, estos pueden encontrarse en la evaluación de impacto de 2016 y en la primera revisión a corto plazo:

- aumentar la transparencia para los clientes, permitiendo el acceso a sitios web y aplicaciones móviles en todo el mercado único;
- evitar diferencias de trato injustificadas en el acceso de los clientes a productos y servicios en todo el mercado único;
- mejorar la aplicación pública en relación con el bloqueo geográfico injustificado y cualquier otra discriminación por razón del lugar de residencia o establecimiento o de la nacionalidad;
- aumentar la seguridad jurídica para las empresas en las transacciones transfronterizas.

73 En la evaluación de impacto de 2016 que acompañaba a la propuesta de Reglamento se recogían las disposiciones para el seguimiento, a fin de garantizar que el Reglamento contribuyera a los objetivos políticos pertinentes. Estas consistían en:

- garantizar la aplicación coherente del Reglamento en todos los Estados miembros (primera fase a corto plazo);
- analizar los efectos del Reglamento (segunda fase a medio y largo plazo).

74 La evaluación de impacto también fijó dos objetivos operativos, cada uno con un único indicador:

- reducir la proporción de sitios web que bloquean injustificadamente el acceso a usuarios de otros Estados miembros (indicador: «variación de los sitios web que deniegan el acceso o las ventas a los clientes en función de su ubicación»);
- reducir la proporción de consumidores que sufren bloqueo geográfico o geodiscriminación injustificados (indicador: «variación de los clientes que sufren geodiscriminación»).

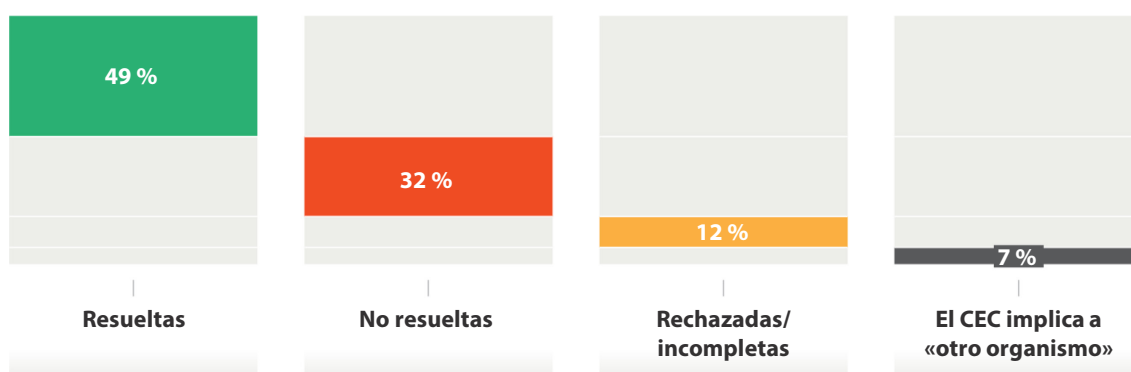
75 En la evaluación de impacto de 2015 se aludía al uso de valores de referencia para los indicadores definidos en los mecanismos de seguimiento. No obstante, estos valores de referencia no se determinaban ni se cuantificaban claramente, sino que solo se realizaba una referencia cruzada a las fuentes de pruebas en las que se basaba la evaluación de impacto. Tampoco se establecieron metas cuantitativas para los indicadores propuestos, que no guardaban relación con los objetivos específicos, sino con los dos objetivos operativos. Además, el sistema de seguimiento no establecía en qué medida contribuiría la consecución de los objetivos operativos a lograr los objetivos específicos.

Los datos de los CEC sobre bloqueo geográfico no cubren las necesidades de seguimiento

76 El Reglamento sobre el bloqueo geográfico prevé la asistencia a los consumidores cuando surjan dudas en la aplicación de las normas. La mayoría de los Estados miembros han designado a su CEC para que asuma esta función (véase el apartado 12). Cuando un CEC recibe una solicitud de información o asistencia, puede remitir el asunto a la Red CEC en forma de pregunta o de reclamación. La Red CEC dispone de una herramienta informática para registrar y tramitar los casos entrantes. Hemos analizado seis años de datos en la herramienta informática¹⁶ y hemos constatado que cada año se tramitaban de media unas 290 preguntas y 55 reclamaciones sobre geodiscriminación. Aproximadamente el 50 % de los casos se resolvieron amistosamente con el comerciante (véase la *ilustración 4*).

¹⁶ Desde abril de 2018 hasta abril de 2024.

Ilustración 4 – Resultados de la tramitación de reclamaciones por parte de los CEC



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la Comisión.

77 La Comisión utiliza los datos que recoge la herramienta informática de la Red CEC para informar sobre la aplicación del Reglamento. Aunque los datos de los casos deberían ser exhaustivos y precisos a efectos del seguimiento del bloqueo geográfico, constatamos que la introducción de datos en los CEC no está estructurada para captar los problemas específicos a los que se refieren las normas (acceso a interfaces en línea, acceso a productos y servicios, y no discriminación por motivos relacionados con el pago¹⁷). Al codificar los casos, los CEC aplican hasta veinticinco categorías diferentes para describir la naturaleza de los problemas de geodiscriminación, como «específica del alquiler de vehículos», «específica del transporte de pasajeros», «prácticas comerciales desleales y agresivas» o «negativa a vender o suministrar producto o discriminación». Los CEC entrevistados confirmaron que la codificación de los casos no se ajustaba a las cuestiones específicas que aborda el Reglamento. La Comisión no evaluó la calidad de los datos introducidos en la herramienta informática a efectos de seguimiento del bloqueo geográfico.

78 Comprobamos todos los sitios web de los CEC y los formularios en línea que los consumidores deben utilizar para presentar reclamaciones. Detectamos diferencias respecto de la información o las pruebas que los consumidores deben adjuntar a sus consultas en el momento de la presentación. En particular, observamos que algunos CEC solicitan documentación como requisito previo a la tramitación de denuncias. En lo que atañe al bloqueo geográfico, esto puede suponer un obstáculo para los consumidores en los casos en los que pueda no existir un rastro documental de la experiencia del consumidor.

¹⁷ Artículos 3, 4 y 5 del [Reglamento sobre el bloqueo geográfico](#).

79 Algunos de los representantes de los CEC que entrevistamos también afirmaron que el sistema informático que se utiliza para las consultas de los consumidores no está totalmente adaptado a las necesidades de seguimiento, lo que puede dar lugar a discrepancias en la codificación de los datos (véase el apartado 77). Las cuestiones relativas al bloqueo geográfico solo representan un número reducido de las solicitudes de información canalizadas a través de la Red CPC, y no se informa sobre las medidas de ejecución nacionales ni sobre los resultados de estas.

80 La Red CPC utiliza el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) de la Comisión para que las autoridades nacionales responsables del cumplimiento puedan comunicar a otras autoridades nacionales y a la Comisión presuntas infracciones de las normas de bloqueo geográfico, y para solicitar de una autoridad nacional pertinente asistencia mutua en materia de ejecución. La Comisión utilizó datos de ese mismo sistema para su revisión a corto plazo sobre la aplicación del Reglamento. Llegaba a la conclusión de que, en 2019, el nivel de actividad de la Red CPC en relación con el Reglamento sobre el bloqueo geográfico seguía siendo relativamente bajo. Esta situación se podría haber atribuido, en parte, a los retrasos en la designación de las autoridades encargadas del cumplimiento durante el primer año de aplicación.

81 En el período comprendido entre 2020 y 2023, constatamos que el número de solicitudes de información relativa a la ejecución con respecto al Reglamento sobre el bloqueo geográfico representó algo más del 1,4 % de todas las solicitudes de información canalizadas a través de la Red CPC (3 de 212), mientras que las solicitudes de acciones de ejecución en virtud del Reglamento introducidas fueron 37 de 515 casos (aproximadamente el 7 % de todas las solicitudes de ejecución). Cinco Estados miembros utilizaron la solicitud de asistencia mutua del IMI y tres la usaron para emitir alertas que se referían a cuestiones relacionadas con el Reglamento. Sin embargo, la mayoría de las solicitudes de asistencia mutua (31 de 40) procedían del mismo Estado miembro, que pidió en 29 ocasiones a la autoridad de otro Estado miembro que adoptara medidas de ejecución contra un comerciante (véase la *ilustración 5*).

Ilustración 5 – Solicitudes de asistencia mutua en función del artículo del Reglamento



Artículo 3: Acceso a interfaces en línea

Artículo 4: Acceso a productos y servicios

Artículo 5: No discriminación por motivos relacionados con el pago

Artículo 6: Acuerdos sobre ventas pasivas

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión.

No hay pruebas suficientes del impacto del Reglamento sobre el bloqueo geográfico en el comercio electrónico dentro del mercado único de la Unión

82 Según las disposiciones de seguimiento que recoge la evaluación de impacto, cada tres años deben recopilarse datos para analizar la variación de los sitios web que deniegan el acceso o las ventas a los clientes debido a su ubicación.

83 En 2019, para contribuir a la evaluación de los primeros meses de vigencia del Reglamento (primera revisión a corto plazo), la Comisión llevó a cabo un [estudio mediante la compra simulada \(«cliente misterioso»\)](#) que analizó el uso del bloqueo geográfico por parte de los sitios web de comercio electrónico en las distintas etapas del proceso de compra del consumidor. En 2015 se había llevado a cabo un primer estudio mediante la compra simulada como aportación a la [evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta de Reglamento \(2016\)](#).

84 En general, el resultado de ambos estudios mediante la compra simulada fue muy similar, ya que alrededor del 65 % de todos los sitios web evaluados en 2016 y 2019 aplicaban algún tipo de bloqueo geográfico (véanse los apartados [21](#) y [83](#)). En otras palabras, los compradores transfronterizos de la UE solo podían adquirir productos de la misma forma que los compradores nacionales en aproximadamente uno de cada tres intentos (véase el [recuadro 7](#)).

Recuadro 7: Comparación de los resultados de los estudios mediante la compra simulada

Examinamos el porcentaje de consumidores afectados por prácticas de bloqueo geográfico en cada una de las fases del proceso de compra en línea. El porcentaje de clientes misteriosos transfronterizos a los que se redirigió o impidió acceder al sitio web de un comerciante siguió siendo bajo y, entre 2015 y 2019, disminuyó del 3,4 al 2,9 %.

El número de clientes misteriosos transfronterizos a los que se bloqueó en la fase de registro, por lo que no pudieron inscribirse en un sitio web para realizar un pedido, disminuyó del 26,9 al 14,0 %.

El número de clientes misteriosos que pudieron registrarse en un sitio web pero a los que se impidió continuar hasta la fase de entrega de su pedido aumentó del 37,8 al 43,0 %.

En la fase final del proceso de compra en línea aumentó ligeramente la incidencia de problemas con el pago en transacciones transfronterizas, del 8,6 % en 2015 al 10,4 % en 2019.

85 Además de lo anterior, la Comisión utiliza encuestas realizadas a los consumidores para recabar datos sobre el entorno de consumo en toda la Unión. Antes de la entrada en vigor del Reglamento, los informes bienales del «Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores» de 2015, 2017 y 2019 ofrecían datos pertinentes sobre los cambios en el porcentaje de consumidores que tenían problemas al intentar comprar en línea a minoristas de otros países de la UE. Sin embargo, esta fuente de información es bastante poco concluyente en lo que respecta a las cuestiones de bloqueo geográfico. Los datos específicos comunicados se recabaron a través de la encuesta sobre actitudes de los consumidores hacia el comercio transfronterizo y cuestiones relacionadas con los consumidores, de 2014 a 2018.

86 Por ejemplo, si se observan todas las categorías de problemas de bloqueo geográfico en estas encuestas, se descubre que el porcentaje de consumidores que sufren geodiscriminación fluctuó entre 2015 y 2019. Otra dificultad reside en el hecho de que los informes del Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores de 2021 y 2023 no ofrecían información específica sobre el bloqueo geográfico. En consecuencia, no es posible inferir, a partir de los datos de la encuesta, que la incidencia del bloqueo geográfico haya disminuido.

87 Del mismo modo, en la primera revisión a corto plazo, la Comisión comunicó que las compras en línea desde otro Estado miembro de la UE aumentaron en un punto porcentual entre 2017 y 2019, mientras que el porcentaje de empresas que venden en línea a otros países de la UE se mantuvo estable. Además, aquí el cambio es mínimo y no queda claro si este aumento forma parte de una tendencia o no.

88 Por último, desde su primera revisión a corto plazo, la Comisión ha llevado a cabo otro estudio en el que se analizaban las principales tendencias en la evolución del comercio electrónico dentro de la UE¹⁸, para lo cual se llevó a cabo una encuesta a más de 2 800 empresas de comercio electrónico de distintos tamaños de toda la Unión, incluidas microempresas, pymes y grandes empresas, que operan en diez países de la UE. El objetivo de la encuesta era determinar cómo veían los minoristas la reciente evolución del comercio electrónico dentro de la Unión, especialmente a la luz de la pandemia. A partir de los resultados de la encuesta, el estudio llegaba a la conclusión de que el porcentaje de comercio procedente de fuentes internacionales —de dentro y fuera de la UE— se había mantenido relativamente constante, con un aumento desde el 20 % en toda la UE en 2016 hasta el 22 % en 2021. La Comisión no examinó las repercusiones del Reglamento en el comercio electrónico ni las posibles ventajas para los consumidores.

89 En cualquier caso, puede que también sea demasiado pronto para evaluar el impacto del Reglamento sobre el bloqueo geográfico en el comercio electrónico del mercado único de la Unión. La Comisión consideró que las repercusiones del Reglamento solo se materializarían completamente con el tiempo, a medida que se refuerce la ejecución, se empiecen a aplicar otras medidas pertinentes (de comercio electrónico) y se pueda evaluar el impacto total de la crisis de la COVID-19 en los distintos sectores implicados¹⁹.

¹⁸ «Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation», Copenhagen Economics, 2023.

¹⁹ 2020, primera revisión a corto plazo del Reglamento sobre el bloqueo geográfico.

Conclusiones y recomendaciones

90 Nuestra conclusión general es que, con la adopción del Reglamento sobre el bloqueo geográfico, se han logrado avances para dar respuesta a las necesidades de los consumidores y comerciantes y a los desafíos a los que se enfrentan, pero que aún quedan por resolver problemas que afectan a la aplicación adecuada y uniforme del Reglamento.

91 A la hora de concebir el Reglamento, la Comisión definió los principales desafíos y necesidades a los que se enfrentan los consumidores y comerciantes en el comercio electrónico. Sin embargo, detectamos deficiencias en la evaluación de impacto inicial. La Comisión no evaluó cuantitativamente los sectores excluidos de la Directiva de servicios, el uso del bloqueo geográfico cuando los consumidores se encuentran en las instalaciones de un comerciante ni las repercusiones sociales y medioambientales del Reglamento. El análisis del impacto del comercio electrónico transfronterizo en el PIB no incluyó ni cálculos ni un análisis pormenorizado de la coherencia con todos los actos jurídicos relacionados. Por último, la evaluación de impacto no proponía ningún sistema de seguimiento para calibrar cómo afectaría el Reglamento al comercio electrónico (véanse los apartados [22](#) a [25](#)).

92 El Reglamento sobre el bloqueo geográfico abordaba varios desafíos y necesidades de forma equilibrada. Sin embargo, hemos detectado lagunas y falta de claridad, que pueden afectar a la aplicación y eficacia del Reglamento (véanse los apartados [26](#) a [28](#)).

93 La versión adoptada del Reglamento sobre el bloqueo geográfico excluía determinados ámbitos considerados problemáticos, como los servicios audiovisuales y los servicios en línea que proporcionan acceso a contenidos protegidos por derechos de autor. En su primera revisión a corto plazo (2020), la Comisión examinó si la inclusión de estos sectores era viable. Sin embargo, por razones como la falta de datos y la necesidad de seguir evaluando los impactos de una posible ampliación, decidió dejarlos al margen del ámbito de aplicación del Reglamento. La Comisión ha compartido los resultados de su primera revisión a corto plazo con el Parlamento Europeo, y se espera que actúe del mismo modo una vez que concluya la próxima revisión del Reglamento (véanse los apartados [29](#) a [35](#)).

Recomendación 1 – Llevar a cabo un estudio para evaluar la conveniencia de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el bloqueo geográfico o modificar otra legislación sectorial pertinente

La Comisión debería llevar a cabo un estudio, basado en datos empíricos pertinentes y exactos, a fin de evaluar las ventajas, los desafíos y los posibles riesgos que entraña ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento a sectores que actualmente están excluidos o, cuando sea más adecuado, modificar legislación sectorial pertinente.

Fecha prevista de aplicación: final de 2026.

94 Tras la adopción del Reglamento, la Comisión facilitó orientaciones en un exhaustivo documento de preguntas y respuestas destinado a consumidores, comerciantes y organismos nacionales, incluidos los responsables del cumplimiento. Desde 2018, la Comisión no ha organizado ningún otro taller para los organismos responsables del cumplimiento, ni ha actualizado el documento de preguntas y respuestas para que incluya nuevas cuestiones (véanse los apartados [37](#) a [39](#)).

95 La Comisión organiza reuniones periódicas e intercambios de experiencias en distintos canales para los CEC y los organismos encargados del cumplimiento. Sin embargo, las competencias de la Red CPC tienen alcance limitado. Aunque la Red CEC celebra reuniones periódicas para facilitar el intercambio de experiencias, y, a pesar de la frecuente comunicación a nivel nacional entre los CEC y los organismos encargados del cumplimiento, las dos redes no celebran reuniones periódicas para debatir las prioridades en materia de ejecución de la legislación y otras cuestiones (véanse los apartados [40](#) a [43](#)).

96 Los CEC prestan asistencia a los consumidores en cuestiones relativas al bloqueo geográfico. No obstante, constatamos que su actividad a este respecto varía de un Estado miembro a otro. El número de reclamaciones y preguntas recibidas por los CEC en relación con el Reglamento sobre el bloqueo geográfico disminuyó entre 2019 y 2023. Los resultados del estudio realizado en 2023 para el balance de la Comisión muestran que un porcentaje significativo de los comerciantes desconoce el Reglamento sobre el bloqueo geográfico, y que los consumidores siguen sin tener claro su ámbito de aplicación (véanse los apartados [44](#) a [51](#)).

Recomendación 2 – Mejorar el apoyo y aumentar la concienciación en los Estados miembros

La Comisión debe:

- a) actualizar sus orientaciones para las autoridades de los Estados miembros;
- b) contribuir a aumentar la concienciación de clientes y comerciantes y los intercambios de experiencias entre los Estados miembros.

Fecha prevista de aplicación: final de 2026.

97 Los Estados miembros debían designar organismos responsables de hacer cumplir el Reglamento. La Comisión incoó procedimientos de infracción contra aquellos Estados miembros que no los designaron a tiempo. Una forma de obtener información sobre el bloqueo geográfico es efectuar «barridos» centrados en cuestiones prioritarias. Sin embargo, hasta la fecha no se han realizado barridos que tengan por objeto principal el bloqueo geográfico. Las autoridades designadas pueden efectuar controles por iniciativa propia o tras recibir una reclamación; La Comisión y la Red CPC pueden llevar a cabo acciones coordinadas de ejecución, pero solo han realizado una entre diciembre de 2018 y junio de 2024 (véanse los apartados [52](#) a [57](#)).

98 Constatamos que las medidas y las multas variaban mucho de un Estado miembro a otro; el Reglamento no propone ningún criterio para fijar las medidas de ejecución. Sin embargo, no están obligados a comunicar a la Comisión sus investigaciones ni las sanciones que aplican (véanse los apartados [58](#) a [65](#)).

99 La Comisión ha apoyado a los organismos responsables del cumplimiento respondiendo a las solicitudes de información o de dictamen no vinculante cuando se produce un desacuerdo entre dos autoridades (véanse los apartados [66](#) y [67](#)).

Recomendación 3 – Complementar los mecanismos de ejecución de los Estados miembros a escala de la Unión

La Comisión debería reforzar las medidas nacionales de ejecución con un mecanismo de ejecución a escala de la UE.

Fecha prevista de aplicación: final de 2026.

100 La Comisión es la encargada de efectuar un seguimiento de la aplicación del Reglamento sobre el bloqueo geográfico por parte de los Estados miembros y de su impacto global en el mercado interior. El Reglamento no incluye objetivos específicos; estos se fijaron en la evaluación de impacto previa a la adopción del Reglamento. Dicha evaluación de impacto fijó además dos objetivos operativos, complementados por un indicador cada uno. Sin embargo, la Comisión no definió en qué medida los objetivos operativos contribuyen a la consecución de los objetivos específicos, ni fijó hipótesis de referencia o metas cuantitativas para los indicadores (véanse los apartados [70](#) a [75](#)).

101 La Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC) pone a disposición de la Comisión datos sobre las solicitudes de información y las reclamaciones presentadas por los consumidores. Detectamos problemas en la calidad de estos datos, cuya fiabilidad no evalúa la Comisión. Además, los análisis de tendencias efectuados por la Comisión no permiten aislar todas las repercusiones que tiene el Reglamento sobre el bloqueo geográfico en el comercio electrónico ni las ventajas que aporta a los consumidores. Los organismos encargados del cumplimiento del Reglamento también reciben solicitudes de información y reclamaciones de los consumidores, pero la Comisión no recopila estos datos con fines de seguimiento (véanse los apartados [76](#) a [81](#)).

102 Desde que se adoptó el Reglamento sobre el bloqueo geográfico, los datos de seguimiento se han recopilado a través de un estudio mediante la compra simulada (2019), pese al requisito que obliga a realizar estos estudios cada tres años. También se han realizado encuestas a los consumidores, pero estas no se han centrado específicamente en el bloqueo geográfico. Esto no es suficiente para efectuar un seguimiento de los avances y supervisar la evolución del bloqueo geográfico. También detectamos incoherencias en los datos recabados antes y después de la entrada en vigor del Reglamento, lo que hace imposible llevar a cabo un análisis congruente de la evolución (véanse los apartados [82](#) a [89](#)).

Recomendación 4 – Mejorar la adecuación de los actuales mecanismos de seguimiento para el Reglamento sobre el bloqueo geográfico.

La Comisión debería mejorar la adecuación de los mecanismos de seguimiento para medir la eficacia del Reglamento sobre el bloqueo geográfico, centrándose especialmente en:

- a) indicadores robustos sobre las prácticas de bloqueo geográfico;
- b) fuentes de datos fiables;
- c) frecuencia adecuada para la recopilación de datos;
- d) calidad de los datos facilitados por los Centros Europeos del Consumidor.

Fecha prevista de aplicación: final de 2026.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 5 de diciembre de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexo

Resultados de la encuesta

La auditoría incluía una encuesta a los CEC y a los organismos encargados del cumplimiento en los veintisiete Estados miembros de la UE, así como a las asociaciones nacionales que representan a las empresas dedicadas al comercio en línea. Diseñamos tres cuestionarios específicos para recabar información sobre experiencias y opiniones que de otro modo no podrían obtenerse directamente.

Este ejercicio sirvió como aportación a nuestras conclusiones sobre la ejecución del Reglamento en los Estados miembros en términos de consultas recibidas por los organismos nacionales, cuestiones problemáticas para los clientes, el apoyo y la coordinación de la Comisión, el conocimiento del Reglamento y las sugerencias de mejora.

La encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo se realizó entre el 9 de abril y el 23 de mayo de 2024. Recibimos respuestas de veintiún CEC y de dieciocho organismos responsables del cumplimiento.

La encuesta de los CEC comprendía los siguientes temas:

- cobertura de las consultas B2B;
- principales cuestiones problemáticas para los consumidores a partir de las consultas recibidas por los CEC, incluidas preguntas sobre las consultas recibidas ajenas al ámbito de aplicación del Reglamento;
- conocimiento del Reglamento por parte de los consumidores nacionales;
- orientaciones y apoyo de la Comisión para la ejecución del Reglamento;
- formas de mejorar el Reglamento.

La encuesta a los organismos encargados del cumplimiento comprendía los siguientes temas:

- cobertura de las consultas B2B;
- principales cuestiones problemáticas a partir de las consultas recibidas, incluidas las consultas ajenas al ámbito de aplicación del Reglamento;
- información relativa a los sistemas nacionales de ejecución vigentes, las sanciones aplicables e iniciativas tales como los barridos o los controles nacionales específicos del cumplimiento del Reglamento;
- conocimiento del Reglamento por parte de los consumidores nacionales;
- formas de mejorar el Reglamento.

No extrajimos conclusiones de las respuestas recibidas de las asociaciones empresariales, debido a la baja tasa de respuesta de este grupo.

Siglas y acrónimos

B2C: Operación entre empresas y consumidores

CEC: Centro Europeo del Consumidor

DG Justicia y Consumidores: Dirección General de Justicia y Consumidores de la Comisión Europea

DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes: Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea

DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías: Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías de la Comisión Europea

Directiva sobre la RAL: Directiva sobre resolución alternativa de litigios

EEE: Espacio Económico Europeo

Operación B2B: Operación entre empresas

PIB: Producto interior bruto

Reglamento CPC: Cooperación en materia de protección de los consumidores

RGPD: Reglamento general de protección de datos

TIC: Tecnologías de la información y de las comunicaciones

Glosario

Directiva de servicios: Acto jurídico de la UE que elimina los obstáculos al comercio de determinadas categorías de servicios dentro del mercado único.

Directiva sobre resolución alternativa de litigios: Acto jurídico de la UE sobre resolución extrajudicial de litigios relativos a productos y servicios adquiridos a comerciantes establecidos en el mercado único.

Estrategia para el Mercado Único Digital: Iniciativa de la Comisión encaminada a maximizar los beneficios de la digitalización para la UE.

Evaluación de impacto: Análisis de los efectos posibles (*ex ante*) o reales (*ex post*) de una iniciativa política u otra línea de intervención.

Legislar mejor: Concepto que guía la elaboración de políticas y leyes de la UE, basado en los principios de que la reglamentación debe alcanzar sus objetivos a un coste mínimo y debe diseñarse de manera transparente y basada en pruebas, con la participación de los ciudadanos y las partes interesadas.

Producto interior bruto: Medida básica del volumen global de la economía de un país.

RGPD (Reglamento General de Protección de Datos): Acto jurídico de la UE cuyo fin es proteger a las personas cuando sus datos personales son tratados por organizaciones del sector privado y por la mayoría de los organismos del sector público.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-03>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-03>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión, teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva), presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Ildikó Gáll-Pelcz, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Claudia Kinga Bara, jefa de Gabinete, y Zsolt Varga, adjunto de Gabinete; Sabine Hiernaux-Fritsch y John Sweeney, gerentes principales; Marco Montorio y Maria Isabel Quintela, jefes de tarea, y los auditores Felipe Andrés Miguélez y Radostina Simeonova. Alessia Romanelli, trabajadora en prácticas. Britta Middelberg proporcionó apoyo metodológico a la encuesta. Thomas Everett prestó apoyo lingüístico.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Marco Montorio



Maria Isabel Quintela



Alessia Romanelli



Britta Middelberg



Thomas Everett

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2025

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-3555-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/1332550	QJ-01-24-038-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3556-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/2736201	QJ-01-24-038-ES-N

Cómo citar el documento

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 03/2025](#): «El bloqueo geográfico injustificado en el comercio electrónico – El Reglamento ofrece un marco equilibrado, pero su aplicación sigue planteando desafíos», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

El bloqueo geográfico limita el acceso de los consumidores a determinados contenidos y repercute negativamente en el mercado único digital de la UE al restringir el acceso a servicios en línea entre Estados miembros. El Reglamento sobre el bloqueo geográfico de 2018 tenía por finalidad combatir la discriminación en función de la nacionalidad o residencia. Hemos evaluado el efecto del Reglamento y las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para hacer frente al bloqueo geográfico injustificado. Aunque se han conseguido avances para los consumidores y los comerciantes, siguen existiendo problemas para aplicar el Reglamento de manera uniforme. Recomendamos a la Comisión llevar a cabo un estudio para evaluar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el bloqueo geográfico, mejorar el apoyo y la concienciación en los Estados miembros, reformar los mecanismos de ejecución y mejorar la adecuación del sistema de seguimiento para medir la eficacia del Reglamento.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors