

Eliminando barreras: hacia un verdadero mercado único de las telecomunicaciones

Índice



Resumen

1.

La paradoja de la rentabilidad: ¿puede el sector europeo de las telecomunicaciones mantener el ritmo inversor?

2.

El laberinto regulatorio: por qué realizar operaciones transfronterizas sigue siendo complicado

3.

La revolución tecnológica ya está aquí: convergencia tecnológica para una nueva infraestructura europea

4.

Un momento decisivo para el futuro digital de Europa



Resumen

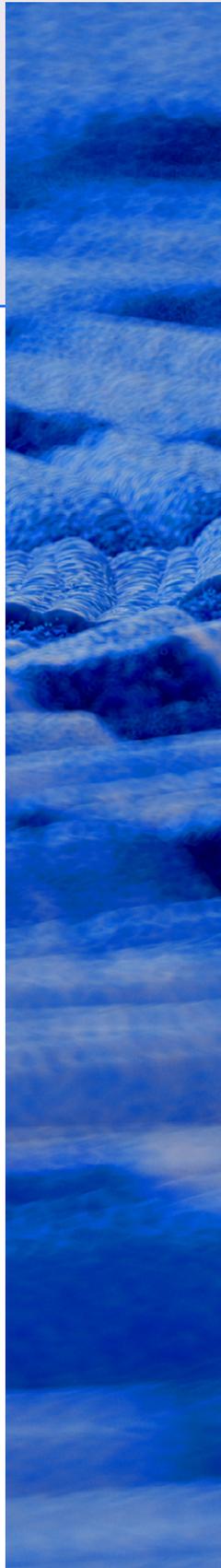
Las tecnologías digitales son el motor del crecimiento económico, la prosperidad y la productividad en Europa. Están en el corazón de todas las grandes transformaciones que experimentan hoy tanto las industrias como los servicios públicos. Para que estas transformaciones se sostengan en el tiempo y beneficien al conjunto de la sociedad, Europa necesita un sector de las telecomunicaciones competitivo, y con capacidad de inversión e innovación, que permita profundizar en el mercado único.

En este escenario, el sector de las telecomunicaciones y los servicios digitales son pilares estratégicos de la competitividad y la soberanía europeas al mismo nivel que sectores como el de la energía, las finanzas o la defensa. Para garantizar la estabilidad y la seguridad económica de Europa, es urgente reforzar la resiliencia y la prestación de servicios de telecomunicaciones en igualdad de condiciones. Por ello, para avanzar hacia un verdadero mercado único de telecomunicaciones, los responsables políticos europeos deberán colaborar para eliminar las barreras económicas, regulatorias o tecnológicas existentes. En particular, es preciso actuar con determinación para afrontar tres grandes retos:

- 1. Escala:** una inversión sostenible en infraestructuras de telecomunicaciones requiere una consolidación intra-mercado. Los operadores deben poder crecer y atender a más clientes en sus redes.
- 2. Simplificación regulatoria:** la fragmentación de las normativas nacionales hace que los servicios transfronterizos sean ineficaces y costosos. Para construir un mercado único real, es esencial simplificar y desregular, evitando capas regulatorias adicionales.
- 3. Convergencia tecnológica:** el sector de las telecomunicaciones está experimentando una transformación radical con la virtualización, el uso de la nube y el despliegue de servicios digitales en APIs (como Open Gateway). Para aprovechar todo su potencial, hay que eliminar los obstáculos que dificultan su adopción y asegurar un entorno competitivo justo.

Si no se actúa con rapidez y visión estratégica, Europa corre el riesgo de quedarse aún más rezagada frente a otras regiones del mundo en términos de conectividad de nueva generación y de desarrollo de servicios digitales.

En este documento se presentan propuestas para impulsar las reformas necesarias que permitan consolidar un mercado europeo de las telecomunicaciones competitivo, innovador y sostenible.



1.

La paradoja de la rentabilidad: ¿puede el sector europeo de las telecomunicaciones mantener el ritmo inversor?

Consideremos un escenario en el que a mayor inversión menores son los beneficios. Esta es la paradoja a la que se enfrentan hoy los operadores de telecomunicaciones europeos. A diferencia de sus homólogos estadounidenses y chinos, el sector europeo lucha contra una rentabilidad decreciente, lo que dificulta su capacidad para financiar infraestructuras digitales de nueva generación y limita su potencial de expansión geográfica.

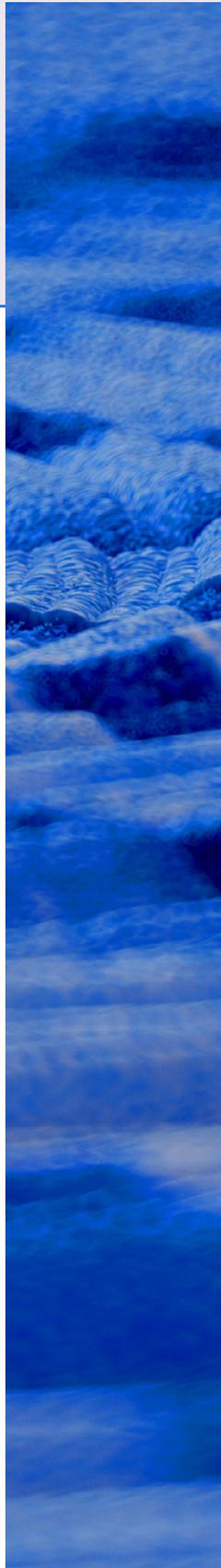
Las telecomunicaciones son un sector intensivo en capital que requiere una inversión significativa y continua en el despliegue de redes de alta capacidad, como el 5G, en tecnología y en I+D. Pero para que estas inversiones sean viables y sostenibles, los operadores necesitan alcanzar una escala rentable, es decir, operar con un volumen de clientes suficiente para obtener el rendimiento adecuado de las inversiones. Esta escala, en Europa, solo se consigue en el ámbito geográfico de cada mercado doméstico donde los operadores despliegan sus redes y ofrecen sus servicios.

No obstante, el actual enfoque regulatorio y de política de competencia, al priorizar la reducción de precios para el consumidor final, ha generado barreras estructurales que dificultan la consolidación del sector. Esto ha limitado las oportunidades para que los operadores ganen escala en sus mercados domésticos, con un impacto directo en su capacidad de inversión y, por ende, en el desarrollo de infraestructuras clave para la competitividad del país.

La fragmentación del mercado se ha intensificado mediante remedios estructurales que favorecen la competencia basada en precios al facilitar nuevos entrantes mediante condiciones regulatorias favorables. Hoy en Europa hay más de 41 operadores de red móvil con más de 500.000 clientes cada uno que compiten en silos nacionales. En contraste, en Estados Unidos, cinco operadores de red móvil dan servicio a un mercado unificado de más de 386 millones de personas, y en China, sólo cuatro gigantes cubren una población de más de mil millones.

¿Cuál es el resultado?

Aunque este modelo ha conseguido reducir los precios, también ha provocado ineficiencias estructurales. La inversión per cápita del sector de las telecomunicaciones en Europa es casi la mitad que en Estados Unidos, lo que contribuye a que el despliegue de redes de alta capacidad sea más lento y su rendimiento sea inferior en Europa. Esto no se debe a una inversión insuficiente (los operadores europeos invirtieron cerca de 58.000 millones de euros, equivalentes a un 21,4% de sus ingresos en 2023, una ratio superior al de Estados Unidos, Japón o Corea del Sur), sino al descenso de la rentabilidad, debido a la fragmentación del mercado.



Esta presión sostenida sobre los retornos de inversión afecta a la capacidad de inversión del sector en infraestructuras avanzadas, como el 5G y la fibra, lo que, en última instancia, desincentiva la inversión a gran escala y la innovación digital futura. De hecho, 2024 marcó la primera ralentización del crecimiento de la inversión de los operadores de telecomunicaciones en Europa en años, en un contexto de escalabilidad limitada.

Para que los operadores de telecomunicaciones europeos puedan reforzar su capacidad de inversión, el primer paso es facilitar que alcancen una escala rentable en su área geográfica de despliegue de red. La consolidación transfronteriza no tendrá lugar a menos que ofrezca una justificación económica clara, en concreto, el potencial de rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo. En la actualidad, esto sólo se conseguiría mediante la consolidación intra-mercado.

La rentabilidad de las inversiones varía significativamente entre mercados geográficos, debido a las diferentes estructuras de mercado, dinámicas competitivas y regulaciones, que hacen que pesen más estos factores en las decisiones de expansión que las posibles economías de escala. En otras palabras: si los operadores europeos no pueden invertir en sus redes, ¿quién construirá las autopistas digitales del futuro?

Esta fragmentación de los mercados nacionales se traduce en:

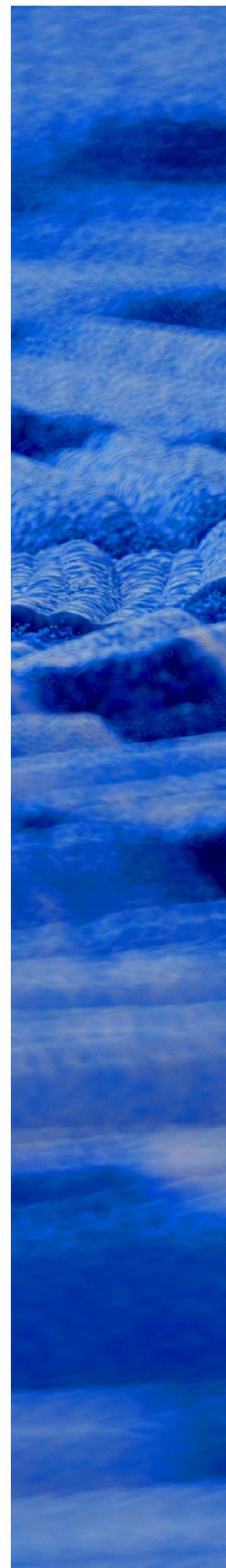
- **Rentabilidad de la inversión (ROI) inferior a los costes financieros (WACC)**, dificultando nuevas inversiones.
- **Falta de escala:** los operadores carecen de la escala necesaria para desplegar eficientemente nuevas infraestructuras como 5G y edge-cloud, fibra o incluso para considerar una mayor expansión geográfica.
- **Menor confianza de los inversores:** sin perspectiva clara para ampliar su escala, los operadores de telecomunicaciones tienen dificultades para atraer capital para la expansión de infraestructuras a largo plazo.

Históricamente, la regulación europea ha favorecido un elevado número de operadores por mercado frente a las estructuras dirigidas por el mercado y la sostenibilidad del sector. Sin embargo, un mayor número de operadores no significa necesariamente una mejor competencia y servicios. Al contrario, la fragmentación artificial desincentiva la inversión, retrasa el despliegue de las redes y afecta a la calidad del servicio.

¿Qué debe cambiar?

- Facilitar la consolidación intra-mercados para que los operadores alcancen la escala necesaria para invertir de forma sostenible. Reorientar la política de competencia para pasar de un enfoque centrado en los precios a otro que fomente la inversión sostenible.
- Revisar las políticas e iniciativas regulatorias para promover estructuras de mercado sostenibles en los mercados nacionales.

Al permitir que el sector alcance escala, Europa podrá crear un entorno de inversión más sostenible y acelerar el despliegue de redes de alta capacidad, de nueva generación.



2.

El laberinto regulatorio: por qué realizar operaciones transfronterizas sigue siendo complicado

Para la mayoría de las industrias europeas, la expansión transfronteriza es relativamente sencilla. Sin embargo, para un operador de telecomunicaciones, cada país supone un nuevo reto regulatorio. Las diferencias en las condiciones de concesión de licencias, los procesos de asignación de espectro y las leyes de protección del consumidor hacen que la operación paneuropea sea extremadamente ineficaz, cuando no inviable.

¿La paradoja? La respuesta de la UE para resolver este reto ha consistido en aumentar la regulación bajo el argumento de la armonización. En vez de simplificar, se han añadido nuevas normas tanto a nivel nacional como comunitario, que hace aún más complejo su cumplimiento.

Si bien normativas europeas como el RGPD, la Ley de Mercados Digitales y la Ley de Servicios Digitales han llevado a una creciente armonización europea en torno a los servicios digitales durante la última década, el panorama cambia cuando se trata de los servicios de comunicación electrónica. Aquí persisten importantes barreras regulatorias que dificultan la prestación de servicios transfronterizos y comprometen las ventajas económicas y estratégicas de la consolidación paneuropea, al menos a corto y medio plazo.

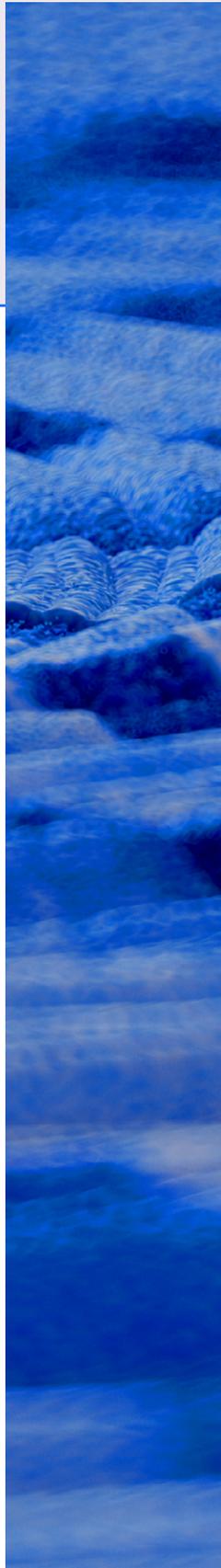
Estos desafíos se reflejan con claridad sobre el terreno:

- **Aplicación inconsistente de las directivas de la UE:** los reguladores nacionales interpretan e implementan las normas de la UE de manera distinta, lo que fragmenta las obligaciones de cumplimiento.

Estas diferencias –en plazos, en la interpretación de las directivas o en las obligaciones nacionales adicionales–, generan un mosaico normativo de gran complejidad. A ello se suma la diferente aplicación de la regulación a escala nacional, lo que crea desequilibrios competitivos en el mercado único.

- **Marco heterogéneo y subóptimo de licencias de espectro:** el grado actual de armonización técnica es positivo y facilita los servicios paneuropeos, pero es evidente la necesidad de crear certidumbre mediante licencias indefinidas en las nuevas adjudicaciones y la renovación automática de las existentes. Además, en los procesos de asignación debe darse prioridad a los objetivos de conectividad e inversión por encima de las tasas y los pagos al erario público.

Uno de los principales fallos de la política actual ha sido suponer que armonizar equivale a regular más. En lugar de simplificar, se han superpuesto nuevas normas sectoriales a las regulaciones



nacionales existentes, aumentando la complejidad en lugar de reducirla. Además, no se ha llevado a cabo una revisión suficiente sobre la necesidad a largo plazo de determinadas regulaciones. Así, hoy existen un gran número de normas que ya no son necesarias y que podrían eliminarse sin afectar al funcionamiento del mercado, como ocurre con algunas normas sobre itinerancia, operadores con poder significativo de mercado o servicio universal.

La próxima revisión del marco regulador de las telecomunicaciones y los servicios digitales por parte de la Comisión Europea en el contexto de la ley Digital de las Redes (Digital Networks Act) presenta una oportunidad decisiva para cambiar este enfoque. Es fundamental que esta nueva propuesta abogue por una profunda simplificación regulatoria, que permita una aplicación uniforme en toda la UE. De este modo, se evitarían divergencias nacionales que fragmenten el mercado y debiliten la competitividad europea.

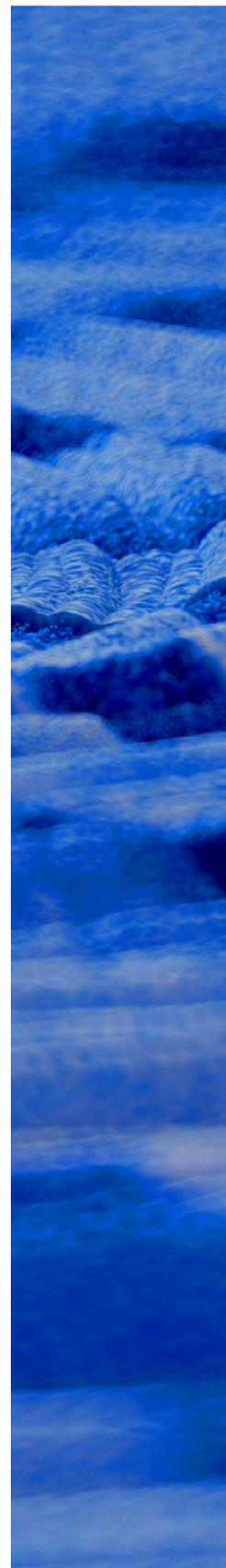
Además, debe contemplarse una revisión de las interacciones entre las normas existentes con el fin de simplificar el panorama regulatorio y reducir las cargas administrativas.

¿Cuál es el resultado?

- **Mayores costes de cumplimiento:** los operadores deben adaptarse a 27 marcos regulatorios nacionales, con normativas específicas y prácticas divergentes impuestas por autoridades diferentes que establecen obligaciones adicionales. Esto no sólo complica a operadores transfronterizos, sino que crean un mosaico de obstáculos que limita la inversión, ralentiza el desarrollo de productos y debilita la competitividad global de Europa. Adaptar las ofertas a cada mercado nacional, cumplir las distintas obligaciones legales y hacer frente a interpretaciones divergentes de la legislación de la UE genera costes excesivos.
- **Incertidumbre jurídica:** la falta de claridad y previsibilidad que genera un entorno regulatorio fragmentado, con cambios diferentes realizados en momentos distintos en cada Estado miembro de la UE y una normativa sectorial específica que a menudo se solapa, desincentiva la inversión a largo plazo en infraestructuras de red.

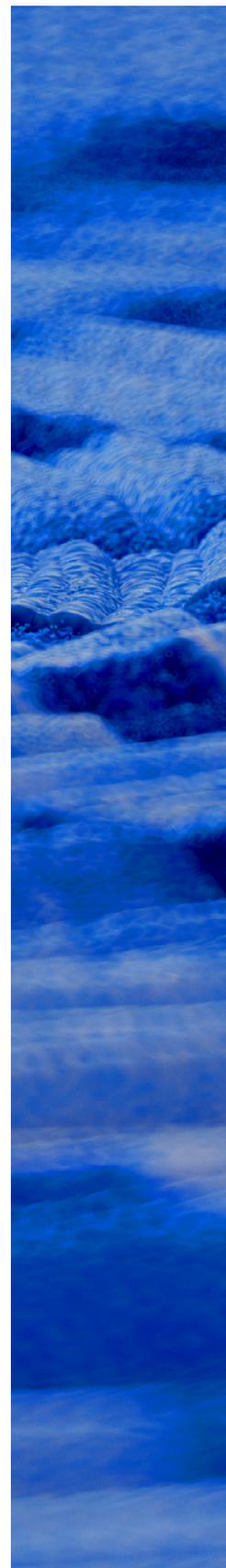
¿Qué debe cambiar?

- Garantizar un entorno regulatorio simplificado y racionalizado que reduzca los costes, mejore la eficiencia y facilite a los operadores la prestación de servicios transfronterizos, ayudando a Europa a crear un mercado de las telecomunicaciones verdaderamente integrado que esté a la altura de sus ambiciones digitales.
- Promover una mayor consistencia en la interpretación, aplicación y evolución de la legislación de la UE en todos los Estados miembros, garantizando que cualquier adición realizada durante la transposición o aplicación de la legislación europea sea correcta y apoyándola con directrices simplificadas de mejores prácticas.
- Llevar a cabo un análisis de la interacción entre las regulaciones existentes para simpli-



ficar el marco general y eliminar las normas redundantes o no alineadas. Cuando los mercados funcionan eficazmente y la competencia es sólida, la intervención regulatoria debe reducirse en lugar de añadir nuevas capas a las regulaciones nacionales existentes.

- Garantizar políticas del espectro predecibles y equilibradas que incentiven las inversiones mediante un diseño coherente de los procedimientos de asignación del espectro siguiendo las mejores prácticas, y la renovación de las licencias existentes; se deberían favorecer los plazos indefinidos de las licencias y minimizar los costes del espectro, priorizando el despliegue de la red sobre las tasas. Esto permitirá una conectividad de vanguardia, facilitando la escala de los proveedores europeos de servicios digitales y fomentando la innovación "made in Europe".



3.

La revolución tecnológica ya está aquí: convergencia tecnológica para una nueva infraestructura europea

Los operadores de telecomunicaciones europeos siguen limitados por un entorno regulatorio que no refleja la evolución de la conectividad. La convergencia tecnológica está difuminando las fronteras entre los servicios de la nube y de las comunicaciones electrónicas impulsados por la *cloudificación* y la virtualización de las redes.

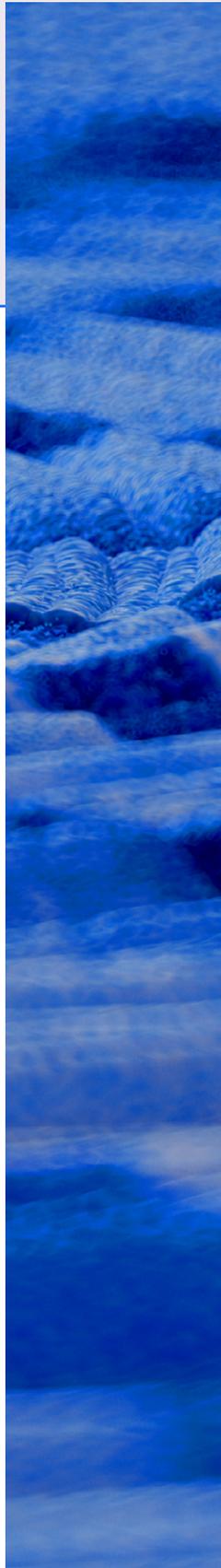
Por ejemplo, los operadores de telecomunicaciones están adoptando modelos basados en la nube como la red como servicio (NaaS, por sus siglas en inglés) que permiten virtualizar y mejorar su infraestructura. Iniciativas como Open Gateway permiten a los operadores abrir sus capacidades de red a través de APIs estandarizadas, lo que facilita a las empresas y a los desarrolladores integrar funciones avanzadas de conectividad directamente en sus aplicaciones. Otras tecnologías emergentes como *5G Network Slicing*, las redes impulsadas por inteligencia artificial y *quantum-safe* están revolucionando la conectividad.

La *cloudificación* y virtualización de las redes abre nuevas posibilidades para la arquitectura de la red en la búsqueda de una mayor eficiencia. El concepto de Cloud Core, creado en la arquitectura 5G Stand Alone, junto con la *softwarización* de las funciones de red, podría facilitar la construcción de una conectividad y unos servicios digitales paneuropeos basados en la eficiencia que ofrecen el software y las infraestructuras basadas en la nube.

Las redes de alta capacidad, junto con el proceso de convergencia tecnológica, apoyarán el desarrollo de la conectividad y los servicios digitales *made in EU*, así como la sostenibilidad de socios tecnológicos de confianza como los propios operadores de telecomunicaciones. Esta evolución no solo contribuirá a cerrar la brecha de innovación, sino que también creará capacidad tecnológica, e impulsará la autonomía digital de Europa.

Actualmente, los servicios digitales europeos son prácticamente inexistentes. Para revertir esta situación, Europa debe fomentar un entorno que favorezca la innovación digital, reduzca la dependencia de los servicios digitales de terceros países y ofrezca servicios que se ajusten mejor a las preferencias de los ciudadanos europeos.

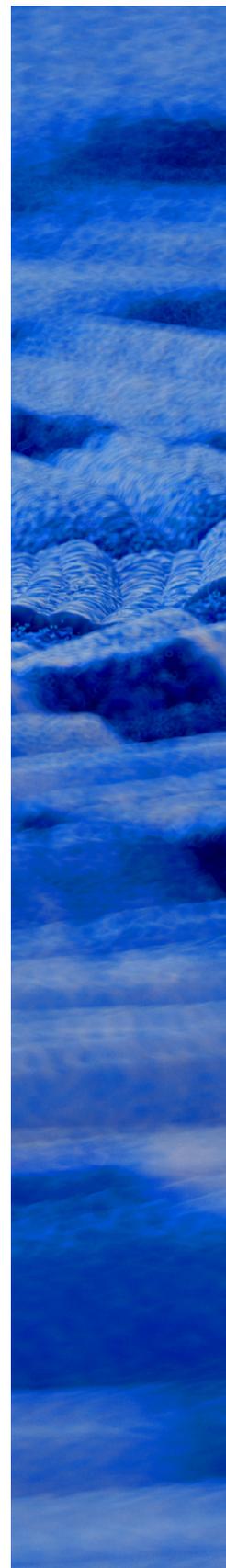
La próxima Ley de Redes Digitales (DNA, por sus siglas en inglés) de la UE es una oportunidad acelerar esta transformación. Debe permitir alinear el marco regulatorio con las realidades tecnológicas, reducir la brecha de innovación y reforzar el papel del sector de las telecomunicaciones para profundizar en el mercado único y garantizar la igualdad de condiciones en el nuevo ecosistema digital convergente.



¿Qué debe cambiar?

- Impulsar las inversiones en redes basadas en arquitecturas abiertas (APIs) y en la nube para asegurar que las redes europeas estén preparadas para el futuro y permitan una mayor innovación en servicios digitales.
- Actualizar la regulación europea de telecomunicaciones para que esté alineada con las nuevas realidades tecnológicas y los objetivos de la política industrial europea. Es fundamental que esta regulación apoye, en lugar de obstaculizar, la integración de servicios *edge-cloud*, así como las redes impulsadas por IA y *quantum-safe*, y soluciones de conectividad de nueva generación (como las que permite la funcionalidad del *network slicing* del 5G). Todo ello, favorecerá un mayor liderazgo europeo en servicios e infraestructuras digitales.
- Potenciar la contratación y la financiación públicas como herramienta estratégica para impulsar la innovación y la resiliencia europeas.

Al promover la convergencia tecnológica y la transformación digital, Europa puede asegurar que su sector de telecomunicaciones no sea un mero proveedor de infraestructuras, sino un líder en innovación digital.



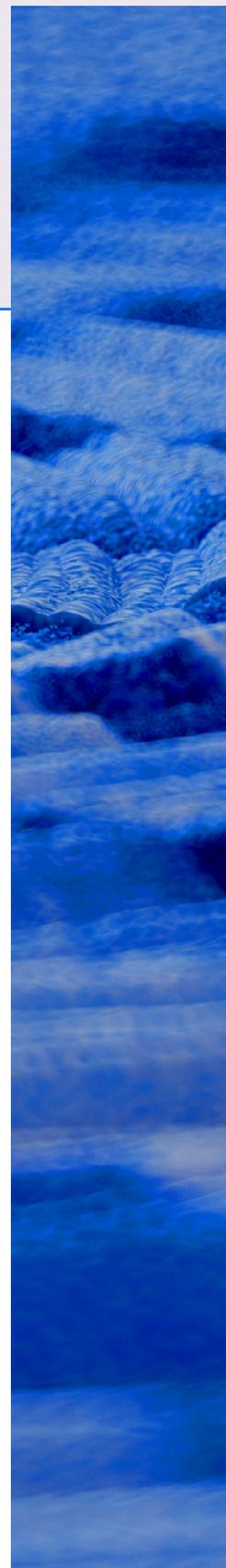
4.

Un momento decisivo para el futuro digital de Europa

Los próximos cinco años serán determinantes para el papel de Europa en la economía digital mundial. Las decisiones que tomen hoy los responsables políticos para abordar los tres grandes retos del sector de las telecomunicaciones: la falta de escala, la fragmentación regulatoria y la convergencia tecnológica, determinarán si los operadores de telecomunicaciones europeos podrán invertir en infraestructuras de vanguardia, si las empresas podrán innovar sin cargas normativas excesivas y si, en definitiva, Europa podrá construir un mercado único digital verdaderamente integrado, innovador y competitivo.

No se trata sólo de la política de telecomunicaciones: se trata de la soberanía digital de Europa, de su capacidad para competir en la economía mundial y de su liderazgo en la próxima era de la conectividad.

El momento de actuar es ahora.



Policy Brief
2025

Eliminando barreras: hacia un verdadero mercado único de las telecomunicaciones



Sigue la conversación en:
[nuestra Web](#), [LinkedIn](#) o [suscríbete a nuestra Newsletter](#)



Políticas Públicas Digitales, Regulación y Competencia