

Ley de Redes Digitales: un reseteo de la competitividad europea más allá de las telecomunicaciones

Índice

1. **Resumen ejecutivo**

2. **Prioridades clave de Telefónica para la Ley de Redes Digitales**

1. Espectro
2. Regulación de acceso y apagado de la red de cobre
3. Internet abierta y privacidad electrónica
4. Mecanismo de conciliación
5. Seguridad y resiliencia

3. **Conclusión**

1.

Resumen ejecutivo

La Unión Europea (UE) se encuentra en un momento clave en la implementación de su agenda de reformas, centrada en reforzar la competitividad, la resiliencia y la soberanía tecnológica. Iniciativas como la propuesta de Ley de Redes Digitales (DNA por sus siglas en inglés) reflejan el creciente reconocimiento de que el marco regulatorio europeo debe adaptarse eficazmente a los avances tecnológicos y la cambiante dinámica del mercado. En este contexto, la capacidad de Europa para atraer inversiones, potenciar la innovación y reducir las dependencias tecnológicas externas dependerá en gran medida de la solidez, la escala y la sostenibilidad a largo plazo de su ecosistema digital, con el sector de las telecomunicaciones como pilar fundamental.

La DNA representa la última oportunidad para modernizar el marco regulatorio de las telecomunicaciones de la UE y reforzar la capacidad del sector para invertir, innovar y competir. Como principal inversor en infraestructura digital y proveedor de servicios de conectividad y soluciones tecnológicas, el sector de las telecomunicaciones desempeña un papel esencial en la transformación digital de Europa. Contribuye al crecimiento económico, la competitividad industrial, la seguridad y la cohesión social, al tiempo que fortalece la soberanía tecnológica de Europa mediante una inversión sostenida en redes de conectividad avanzadas, infraestructura *edge-cloud*, inteligencia artificial (IA) y capacidades de ciberseguridad.

Telefónica apoya la evaluación de los retos y los objetivos declarados de la propuesta DNA, en particular las reformas del espectro que introducen duraciones de licencia más largas, la renovación por defecto y una mayor coordinación de la UE en materia de precios, ya que estas medidas mejoran la seguridad jurídica y los incentivos a la inversión. Sin embargo, la propuesta actual aún no alcanza el nivel de simplificación, proporcionalidad ni orientación al futuro que sería deseable. Siguen siendo necesarias mejoras específicas y pragmáticas para garantizar que la DNA cumpla sus objetivos.

Telefónica identifica las siguientes cinco prioridades clave en las que es necesario reforzar la seguridad y la previsibilidad regulatoria, con el fin de impulsar la inversión y la innovación, así como de promover un ecosistema digital equilibrado que contribuya al desarrollo de la conectividad y las ambiciones tecnológicas de Europa:



Prioridades clave de Telefónica para la propuesta de Ley de Redes Digitales

PRIORIDAD	POSICIÓN DE TELEFÓNICA	PROPUESTA
1. Espectro 	Garantizar un marco de espectro estable, a largo plazo y favorable a la inversión.	Modificar las disposiciones para garantizar su aplicación inmediata a las licencias que expiren antes de 2035 y restringir las excepciones a la renovación automática.
2. Regulación del acceso y apagado de la red de cobre 	Facilitar una migración de cobre a fibra impulsada por el mercado. Abandonar la orientación por defecto hacia los costes en los mercados mayoristas.	Eliminar cualquier plazo obligatorio a escala de la UE para el apagado de la red de cobre y garantizar la oferta de un producto de acceso mayorista competitivo, así como abandonar la fijación de precios basada en costes en los mercados de terminación de llamadas y de acceso a la infraestructura física.
3. Regulación de la Internet abierta (OIR) y privacidad electrónica 	Modernizar las normas sobre Internet abierto y eliminar las restricciones de privacidad sectoriales obsoletas que limitan la innovación.	Modificar la OIR para permitir la innovación en 5G y derogar por completo la Directiva sobre privacidad electrónica (ePrivacy).
4. Mecanismo de conciliación 	Abordar las asimetrías estructurales en el poder de negociación entre los operadores de telecomunicaciones y los grandes generadores de tráfico.	Sustituir la conciliación voluntaria por un mecanismo vinculante de negociación y resolución de disputas para entablar negociaciones en condiciones justas y razonables.
5. Seguridad y resiliencia 	Evitar la superposición de obligaciones.	Alinear con los marcos horizontales (NIS2/CER) y eliminar las obligaciones sectoriales específicas redundantes en la DNA.

2.

Prioridades clave de Telefónica para la Ley de Redes Digitales (DNA)

Las ambiciones de Europa en materia de conectividad gigabit, competitividad 5G/6G, resiliencia y soberanía tecnológica requieren un marco regulatorio que ofrezca seguridad jurídica y respalde la inversión a largo plazo. En este contexto, la propuesta del DNA representa la oportunidad de avanzar en estos objetivos y modernizar el marco de las telecomunicaciones de la UE.

En esta sección se evalúa la propuesta de la DNA en cinco áreas estratégicas que, desde la perspectiva de Telefónica, son fundamentales para reforzar la capacidad de inversión del sector y su contribución a los objetivos de la política industrial europea: 1. espectro; 2. regulación del acceso y apagado de la red de cobre; 3. Internet abierto y privacidad electrónica; 4. mecanismo de conciliación para un ecosistema equilibrado; y 5. seguridad y resiliencia. En ella se destacan los principales elementos de la propuesta, se identifican las oportunidades y los retos clave, y se exponen las prioridades y propuesta de Telefónica.

1. ESPECTRO

Relevancia estratégica

El espectro es el recurso esencial que permite el funcionamiento de las redes móviles, haciendo posible la transmisión inalámbrica de datos y los servicios 5G, así como los futuros servicios 6G. Dado que toda la conectividad digital depende del acceso al espectro, la forma en que se asigna determina directamente la calidad, la velocidad, la resiliencia y la fiabilidad de las redes europeas. Por lo tanto, una política de espectro eficiente y predecible es fundamental para promover la inversión en infraestructuras y servicios de última generación basados en el segmentado de redes (*network slicing*), así como para fomentar la innovación y garantizar la competitividad digital de Europa y el bienestar de los consumidores a través de una oferta más amplia y servicios de mayor calidad.

Marco regulatorio

La propuesta de Ley de Redes Digitales introduce un marco a largo plazo más estable mediante licencias de duración indefinida, renovación por defecto y una mayor coordinación de la UE en materia de precios del espectro, incluyendo directrices más claras y orientadas a la inversión sobre tasas y precios de reserva, con un largo período transitorio.



Puntos fuertes y retos

Las disposiciones sobre el espectro de la DNA refuerzan la seguridad jurídica y respaldan la inversión sostenida en redes móviles de cara al 6G, al tiempo que contribuyen a mitigar el impacto negativo de los elevados y dispares costes del espectro en el despliegue del 5G y en la competitividad digital de Europa.

Sin embargo, la eficacia de este marco está en riesgo. El período de transición propuesto de siete años y la falta de claridad sobre cómo se aplica el nuevo régimen a las más de 500 licencias que vencen antes de 2035 diluirían los beneficios de la propuesta al añadir incertidumbre y costosas relicitaciones. Además, la amplia gama de excepciones a la norma de "renovación por defecto" socava la seguridad jurídica y los incentivos a la inversión. Por último, si bien el uso compartido del espectro puede ser relevante, cualquier mecanismo obligatorio debe seguir siendo excepcional y preservar los derechos prioritarios de los operadores para evitar la erosión del valor del espectro.

Posición de Telefónica

Telefónica apoya un marco de espectro estable, a largo plazo y favorable a la inversión, que incluya el cambio hacia licencias indefinidas con renovación por defecto y una mayor coordinación a nivel de la UE en materia de fijación de precios del espectro. El nuevo marco debería aplicarse inmediatamente a las licencias que expiren antes de 2035, incluso mediante prórrogas temporales cuando sea necesario. Cualquier excepción a la renovación por defecto debería estar estrictamente limitada y justificada de forma objetiva.

Propuesta:

- Garantizar la aplicación inmediata del nuevo marco a las licencias que expiren antes de 2035.
- Reducir y aclarar las excepciones a la renovación automática.
- Reforzar las directrices de la UE sobre la fijación de precios del espectro (tasas y precios de reserva) para favorecer la inversión.
- Limitar el uso compartido obligatorio del espectro a casos excepcionales de infrautilización clara y duradera, preservando al mismo tiempo los derechos prioritarios.

2. REGULACIÓN DEL ACCESO Y APAGADO DE LA RED DE COBRE

Relevancia estratégica

La migración de las redes de cobre a las de fibra es un paso clave en la transformación digital de Europa. Esta transición permite una conectividad más rápida, fiable y energéticamente eficiente para los ciudadanos y las empresas, y es esencial para lograr una conectividad gigabits en toda la UE. Sin embargo, las estrategias de apagado del cobre deben coordinarse cuidadosamente con la disponibilidad efectiva de infraestructura de fibra y condiciones de acceso mayorista equivalentes. El desmantelamiento forzoso del cobre podría socavar la competencia mayorista y minorista, especialmente en mercados como el de Alemania, donde los niveles de despliegue de la fibra siguen siendo limitados y el mercado aún no ha alcanzado un estado de competencia efectiva.

Marco regulatorio

La propuesta de Ley de Redes Digitales mantiene el marco tradicional de acceso basado en el "poder de mercado significativo" (SMP por sus siglas en inglés), pero introduce plazos vinculantes para el apagado de la red de cobre (incluida una fecha límite para toda la UE fijada para 2035) y amplía el régimen regulatorio con la introducción de un producto de acceso mayorista armonizado a escala de la UE que se definirá en una fase posterior.

Puntos fuertes y retos

La experiencia en Estados miembros como España y Noruega demuestra que el apagado del cobre puede llevarse a cabo con éxito sin plazos regulatorios prescriptivos, y varios países ya están avanzando en la misma dirección.

Un plazo para el apagado del cobre corre el riesgo de ignorar las condiciones del mercado nacional, la madurez de la fibra óptica y las realidades operativas (por ejemplo, estructuras de vivienda, normas de planificación y costes de conexión), con repercusiones directas en los servicios al usuario final. También puede crear riesgos significativos para la competencia, ya que los clientes mayoristas que dependen del cobre podrían verse obligados a migrar sin control sobre los plazos, los costes o la flexibilidad comercial. Las migraciones a gran escala añaden una complejidad operativa sustancial, que incluye la reconfiguración de la red, la sustitución de los equipos de los clientes y la coordinación intersectorial. Esto aumenta el riesgo de interrupción del servicio, mayores costes y una reducción de las opciones para los consumidores, especialmente en mercados con menor penetración de la fibra (FTTH).

Además, la DNA mantiene en gran medida el enfoque regulatorio tradicional basado en el poder de mercado significativo (SMP) del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas (EECC), que está cada vez más desfasado con respecto a las realidades actuales del mercado. La aplicación del mismo marco ex ante de SMP, en el que se mantiene la orientación hacia los costes, corre el riesgo de reflejar estructuras de mercado heredadas en lugar del entorno actual, más dinámico y competitivo, lo que podría dar lugar a una intervención regulatoria innecesaria y a un debilitamiento de los incentivos a la inversión. La introducción de una medida correctiva (*remedy*) basada en un producto de acceso armonizado a nivel de la UE introducirá un mayor nivel de complejidad técnica sin mejoras claras para el sector.



Posición de Telefónica

Telefónica apoya un proceso de apagado de la red de cobre gradual, impulsado por el mercado y liderado por la inversión, sin un plazo obligatorio a escala de la UE, que garantice una competencia mayorista efectiva y la libertad de elección de los consumidores. La regulación del acceso debería evaluar primero la idoneidad de los marcos existentes, incluida la Ley de Infraestructuras Gigabit (GIA), y basarse en la legislación de competencia ex post, antes de introducir obligaciones. La intervención regulatoria solo se prevé como red de seguridad cuando no existan acuerdos comerciales mayoristas, evitando al mismo tiempo la obligación de un producto mayorista armonizado a escala de la UE que implique una gran incertidumbre. Además, debe evitarse la orientación a los costes como mecanismo de control de precios para los mercados mayoristas, principalmente en la terminación de voz y el acceso a la infraestructura física.

Propuesta:

- Mantener la flexibilidad de los procesos de migración impulsados por el mercado, al tiempo que se elimina la fecha obligatoria de apagado de la red de cobre de manera que no socave la competencia.
- Evaluar la idoneidad de la GIA antes de imponer obligaciones adicionales de SMP.
- Alejarse de la orientación por defecto hacia los costes, incluido en los mercados de terminación de llamadas y el acceso a la infraestructura física.
- Evitar la imposición de un producto de acceso armonizado a nivel de la UE sin pruebas claras de su beneficio para el mercado.

3. REGULACIÓN DE INTERNET ABIERTA Y PRIVACIDAD ELECTRÓNICA

Relevancia estratégica

Garantizar un entorno regulatorio que permita la innovación, la inversión y el liderazgo digital se ha convertido en una prioridad estratégica para Europa, especialmente a medida que la economía digital evoluciona hacia servicios avanzados 5G *standalone* (5G SA), arquitecturas basadas en la nube y aplicaciones impulsadas por la IA. En este contexto, el marco regulatorio, en particular, el Reglamento sobre la Internet abierta y la Directiva sobre privacidad electrónica (ePrivacy), dirigidos específicamente al sector de las comunicaciones, desempeña un papel fundamental a la hora de configurar la capacidad de Europa para fomentar la innovación basada en datos, habilitar nuevos servicios digitales y cerrar la brecha de innovación con otras regiones del mundo, al tiempo que se protegen los derechos de los consumidores y se mantiene su competitividad tecnológica.

Marco regulatorio

El Reglamento sobre la Internet abierta (OIR por sus siglas en inglés) permanece prácticamente inalterado en el marco de la Ley de Redes Digitales. Al mismo tiempo, la Directiva ePrivacy no queda derogada y sigue solapándose con el marco horizontal del Reglamento general de protección de datos (RGPD). Si bien la propuesta de Ley de Redes Digitales reubica parcialmente determinadas disposiciones del marco de la privacidad electrónica, las obligaciones sustantivas siguen en gran medida vigentes.

Puntos fuertes y retos

El marco actual está cada vez más desfasado con respecto a la evolución tecnológica y del mercado. El Reglamento sobre Internet Abierta, que no ha sufrido cambios en virtud de la DNA, no refleja el cambio hacia el 5G *standalone* y los servicios digitales avanzados. Esto reduce la seguridad jurídica y limita la capacidad de los operadores para innovar y monetizar nuevos casos de uso, con las consiguientes limitaciones para las empresas y la economía en general.

Las rígidas normas de gestión del tráfico y las consideraciones restrictivas de los servicios especializados limitan la flexibilidad comercial y la implantación de servicios de calidad diferenciados. Esto socava la inversión en capacidades avanzadas de 5G y debilita la competitividad digital de Europa a nivel mundial. También se corre el riesgo de ampliar la brecha de innovación con otras regiones, como EE. UU. y China, y de quedarse atrás en la carrera por la innovación.

Al mismo tiempo, mantener la Directiva sobre privacidad electrónica junto con el RGPD perpetúa la duplicación normativa. Diseñada para el contexto de las comunicaciones de 2002, ya no se adapta al ecosistema actual, impulsado por los datos, basado en la nube y habilitado por la IA. Su solapamiento con el RGPD genera incertidumbre jurídica, asimetrías regulatorias entre los actores del ecosistema y un terreno de juego desequilibrado, lo que limita la innovación en el Mercado Único Digital.



Posición de Telefónica

Telefónica cree que la DNA debería modernizar las normas de Internet abierta (OIR) para apoyar la innovación, al tiempo que asegura una protección de consumidores proporcionada y adecuada. Asimismo, la Directiva sobre privacidad electrónica debería derogarse por completo y sustituirse por un marco horizontal como el RGPD.

Propuesta:

- Modernizar las OIR para permitir servicios 5G *standalone* innovadores y ofertas de calidad diferenciadas.
- Simplificar las restricciones innecesarias en la gestión del tráfico.
- Derogar por completo la Directiva sobre privacidad electrónica (ePrivacy).
- Integrar la confidencialidad de las comunicaciones en la legislación horizontal de la UE, como el RGPD, garantizando una protección tecnológicamente neutra, intersectorial y preparada para el futuro.

4. MECANISMO DE CONCILIACIÓN

Relevancia estratégica

El ecosistema de conectividad de Europa ha cambiado significativamente en los últimos 20 años, con un aumento masivo del tráfico de datos y una transformación de la arquitectura de Internet. Esto ha dado lugar a un creciente desequilibrio estructural entre los operadores de telecomunicaciones y un pequeño número de proveedores de contenidos y aplicaciones (CAPs, por sus siglas en inglés) de gran tamaño. Mientras que los operadores de telecomunicaciones siguen invirtiendo fuertemente en el despliegue, el funcionamiento y la resiliencia de redes de alta capacidad, un grupo limitado de grandes generadores de tráfico representa más del 70 % del tráfico global de Internet, sin aportar una contribución significativa a los costes subyacentes de la red. Este desequilibrio, junto con el Reglamento de Internet abierta, debilita la capacidad de los operadores para negociar condiciones comerciales y técnicas justas, y socava la inversión sostenible a gran escala, poniendo en riesgo la calidad de la red, la resiliencia y la competitividad digital de Europa.

Marco regulatorio

La propuesta de Ley de Redes Digitales introduce un mecanismo de conciliación voluntario entre los operadores de telecomunicaciones y los grandes generadores de tráfico para resolver las disputas relacionados con el uso de la red y las contribuciones, con el fin de garantizar que las redes sigan sosteniendo el desarrollo digital. Asimismo, propone que el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (BEREC, por sus siglas en inglés) elabore directrices para aplicar las prácticas del sector y facilitar la cooperación técnica y comercial entre los actores.

Puntos fuertes y retos

La DNA reconoce el creciente impacto de los principales CAPs en la infraestructura de red, lo que supone un importante paso adelante. Sin embargo, el enfoque propuesto no aborda eficazmente esta cuestión estructural, ya que se basa en un mecanismo de conciliación voluntario sin obligaciones vinculantes.

Si bien esto puede constituir un primer paso, los procesos voluntarios no corrigen la asimetría subyacente en el poder de negociación entre los operadores de telecomunicaciones y los grandes generadores de tráfico, ni proporcionan la previsibilidad regulatoria necesaria para respaldar las decisiones de inversión a largo plazo. Además, la participación del BEREC y de los reguladores nacionales en un proceso de conciliación conjunto corre el riesgo de aumentar la complejidad procedimental, la incertidumbre jurídica y los retrasos, lo que reduciría la eficacia general del mecanismo.

Sin un mecanismo vinculante de resolución de conflictos, es poco probable que se restablezcan negociaciones equilibradas o que las condiciones de inversión a lo largo de la cadena de valor digital mejoren de manera significativa. En consecuencia, los incentivos para la inversión en redes podrían verse reducidos, los desequilibrios existentes en las negociaciones comerciales podrían persistir y podría ejercerse una presión adicional sobre



Posición de Telefónica

Telefónica aboga por un marco vinculante y de obligado cumplimiento para abordar los desequilibrios estructurales en la cadena de valor digital, garantizando condiciones justas y predecibles para la negociación entre los operadores de telecomunicaciones y los grandes generadores de tráfico, respaldado por un mecanismo de resolución de conflictos claro y eficaz que evite la complejidad procedimental y la fragmentación regulatoria.

Propuesta:

- Sustituir la conciliación voluntaria por negociaciones obligatorias.
- Introducir mecanismos vinculantes de resolución de conflictos.
- Simplificar los mecanismos de gobernanza para reducir la complejidad procedimental.



la calidad y la resiliencia de las redes a pesar del continuo crecimiento del tráfico.

5. SEGURIDAD Y RESILIENCIA

Relevancia estratégica

El sector de las telecomunicaciones es esencial para la resiliencia digital de Europa, ya que garantiza un ecosistema de conectividad fiable que sustenta la actividad económica, los servicios públicos y la soberanía tecnológica. Los operadores son responsables de proteger las infraestructuras digitales y de gestionar los riesgos físicos, logísticos y de la cadena de suministro en redes cada vez más complejas y críticas.

Marco regulatorio

La propuesta de Ley de Redes Digitales tiene por objeto reforzar la ciberseguridad y la resiliencia en Europa mediante la introducción de nuevos mecanismos a escala de la UE, entre los que se incluyen obligaciones de notificación adicionales, requisitos para la cadena de suministro y una propuesta de «Plan de Preparación de las Infraestructuras Digitales de la Unión» que se elaborará con la participación del BEREC y la Oficina para las Redes Digitales (ODN, por sus siglas en inglés). Estas disposiciones se aplican junto con los marcos horizontales de ciberseguridad existentes, en particular la Directiva sobre seguridad de las redes y de la información (NIS2) y la Directiva sobre la resiliencia de las entidades críticas (CER).

Puntos fuertes y retos

Si bien la DNA se apoya plenamente el objetivo de reforzar la ciberseguridad y la resiliencia, el enfoque actual plantea retos significativos. La propuesta crea normas sectoriales específicas que se solapan, duplican y van más allá de los marcos horizontales establecidos en virtud de la NIS2 y la CER, lo que aumenta la complejidad y la incertidumbre regulatoria. También introduce nuevas competencias a nivel de la UE que se solapan con las de las autoridades nacionales, lo que añade ambigüedad jurídica y operativa.

Vincular las autorizaciones o el uso del espectro al cumplimiento de la cadena de suministro genera incertidumbre jurídica, especialmente teniendo en cuenta que ambas normativas se están negociando simultáneamente y pueden dar lugar a solapamientos no deseados entre los regímenes regulatorios, prácticas y experiencia.



Posición de Telefónica

Telefónica apoya el objetivo de reforzar la ciberseguridad y la resiliencia, pero considera que la propuesta actual debe revisarse para evitar la duplicación y la incertidumbre jurídica, el solapamiento normativo y las cargas innecesarias.

Propuesta:

- Eliminar las disposiciones específicas del sector en materia de seguridad y resiliencia que ya están cubiertas por la NIS2/CER.
- Evitar vincular las autorizaciones o los derechos de espectro a otras normativas que se están negociando en paralelo.
- Aclarar las funciones y responsabilidades de las autoridades de la UE y nacionales para evitar solapamientos e incertidumbres.
- Exigir una consulta técnica previa para cualquier acto delegado o de ejecución.

3.

Conclusión

Las telecomunicaciones son fundamentales para la transformación digital de Europa, ya que proporcionan las redes que permiten la conectividad, la innovación, la IA, los servicios públicos, el crecimiento económico y la cohesión social. Para alcanzar los objetivos de la UE, como la conectividad de próxima generación, una mayor soberanía tecnológica y la competitividad global, se requiere un marco regulatorio que garantice la seguridad a largo plazo, la proporcionalidad y fuertes incentivos a la inversión.

La DNA puede desempeñar un papel decisivo. Para que el sector pueda liberar su potencial, esta ley debe garantizar la aplicación oportuna y coherente del marco del espectro, evitar los plazos obligatorios para el apagado del cobre y garantizar que se ofrezca un producto de acceso mayorista competitivo para preservar la competencia y la libertad de elección de los consumidores.

Al mismo tiempo, el sector de las telecomunicaciones de la UE necesita un marco regulatorio moderno y coherente que permita la innovación, actualice las normas sobre Internet abierta y privacidad y restablezca el equilibrio en la cadena de valor digital mediante la simetría regulatoria y un marco vinculante que aborde los desequilibrios estructurales con los grandes generadores de tráfico. Con estas mejoras específicas, la DNA puede convertirse en un facilitador clave de las ambiciones de conectividad de Europa, apoyando redes resilientes, una inversión sostenida y una economía digital competitiva e innovadora.



Policy Brief
2026

Ley de Redes Digitales: un reseteo de la competitividad europea más allá de las telecomunicaciones



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



Políticas Públicas, Regulación y Competencia