Policy Brief 2026

Cloud and AI Development Act (CADA): De la ambición regulatoria a la capacidad industrial europea



Telefónica

Índice

1. **Resumen Ejecutivo**

2. **Qué se decide en CADA**

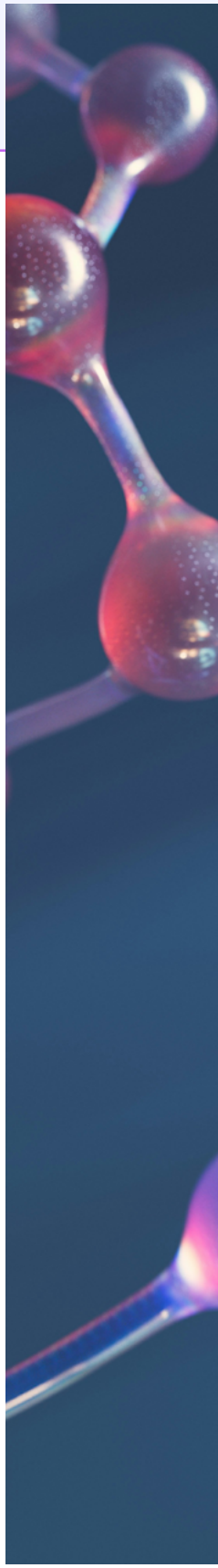
3. **Cómo hacer que CADA funcione**

4. **Operadores y servicios digitales:** una plataforma industrial europea

5. **Recomendaciones**

* **Referencias**

1. Resumen Ejecutivo



Europa quiere reducir su dependencia tecnológica en la nube y la inteligencia artificial (IA), las dos infraestructuras sobre las que se construirá buena parte de la economía de la próxima década. El punto de partida es exigente: los proveedores europeos representan en torno al 15 % del mercado europeo de infraestructura cloud, frente al 29 % de 2017, mientras que tres grandes proveedores estadounidenses concentran cerca del 70 %[1]. La Cloud and AI Development Act (CADA), propuesta por la Comisión Europea el 3 de junio de 2026[2], es la respuesta legislativa: aspira a triplicar la capacidad europea de centros de datos en un plazo de cinco a siete años[3], utilizando la contratación pública para impulsar una oferta europea de confianza. Su valor estratégico dependerá de que esas medidas se traduzcan en nuevos servicios, más proveedores y alternativas reales para empresas y administraciones.

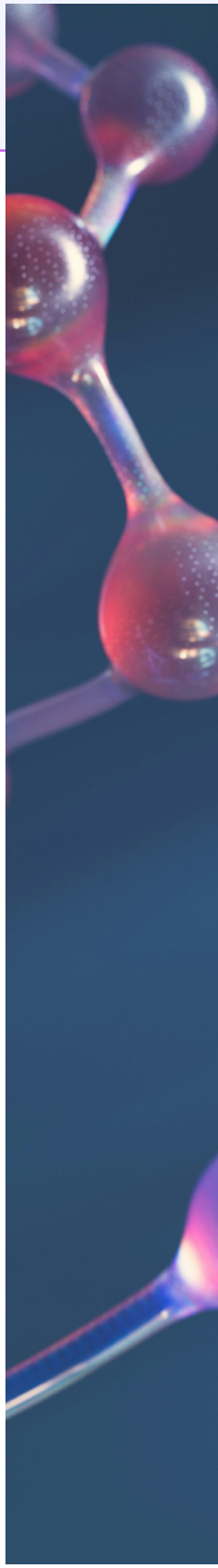
Telefónica apoya la ambición de CADA. Su prioridad es que el Reglamento movilice inversión privada, refuerce la capacidad industrial europea y mantenga la apertura a socios tecnológicos fiables, siempre bajo condiciones verificables de control. El riesgo que conviene evitar es paradójico: que unos costes de cumplimiento elevados, unas excepciones poco definidas o veintisiete aplicaciones nacionales distintas acaben reforzando, sin pretenderlo, la posición de quienes ya dominan el mercado.

Este documento aplica al cloud y a la IA la visión expuesta en el Policy Brief de Telefónica «Soberanía tecnológica europea: conectividad, inversión y escala para una Europa con capacidad de elegir»[4]. No repite su diagnóstico geopolítico: se centra en las decisiones regulatorias que permitirían convertir la conectividad y la infraestructura distribuida de Europa en una oferta competitiva de servicios digitales.

El éxito de CADA debe medirse por la capacidad efectivamente desplegada, la inversión movilizada, la diversidad de proveedores, la reducción de dependencias externas y la adopción real de servicios. Para conseguirlo, Telefónica plantea cinco prioridades que combinan ambición industrial, soberanía verificable y reglas aplicables:

- Niveles de soberanía efectivos y verificables. Control europeo real, acreditado mediante criterios comunes.
- Edge cloud: convertir la capilaridad europea en ventaja competitiva. Apoyo al despliegue de infraestructuras distribuidas.
- Reconocimiento de certificaciones existentes. Reutilización de garantías ya acreditadas.
- Compras públicas al servicio de la política industrial y la soberanía. Demanda pública para impulsar soluciones europeas.
- Una posible extensión al sector privado específica y proporcionada. Aplicación limitada a riesgos materiales demostrados.

2. Qué se decide en CADA

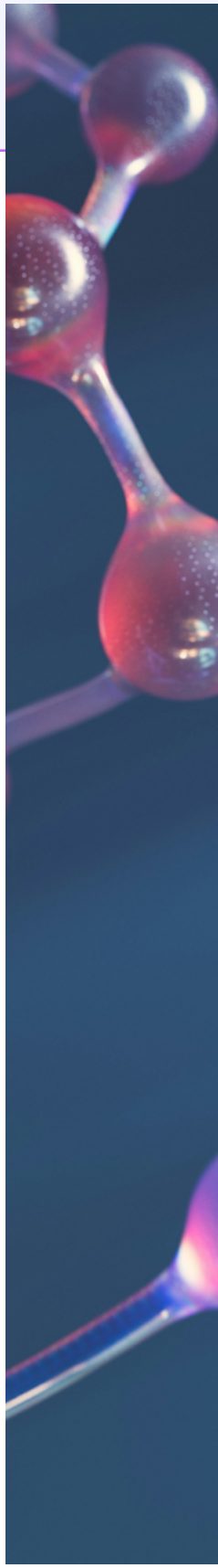


CADA combina instrumentos de oferta —más centros de datos, autorizados con más rapidez— y de demanda —qué servicios de nube e IA puede contratar el sector público—. Para Telefónica, lo relevante no es cada instrumento por separado, sino su articulación: aceleración de proyectos, niveles de garantía, contratación pública y código abierto deben crear, en conjunto, un mercado europeo de servicios cloud e IA viable y competitivo. Sus cuatro piezas principales son:

- Marco de soberanía. Cuatro niveles de garantía de la Unión, de menor a mayor exigencia, para los servicios de nube e IA que contrate el sector público. Todos los servicios deberán cumplir el primero; los superiores se aplicarán, tras una evaluación de riesgos, a los servicios más sensibles: como son, previsiblemente, los relacionados con la energía, transporte, sanidad, banca, la seguridad nacional, fronteras, orden público o defensa.
- Valor añadido de la Unión. En la compra pública de nube e IA, las administraciones valorarán también la contribución de cada oferta a la capacidad industrial europea. Será un criterio complementario: suma puntos, pero no decide por sí solo la adjudicación[5].
- Aceleración de centros de datos. Al menos una zona de aceleración por Estado miembro, con permisos agregados y un plazo máximo de 12 meses para autorizar los proyectos, y proyectos estratégicos con acceso preferente a financiación europea.
- Open source first. El sector público deberá priorizar el software de código abierto, con el apoyo de un catálogo europeo de soluciones. La Estrategia Europea de Código Abierto que acompaña a CADA estima que la UE gasta unos 264.000 millones de euros al año en productos y servicios informáticos propietarios estadounidenses[6].

Su eficacia dependerá de que los criterios sean verificables, de que la aplicación esté armonizada entre Estados miembros y de que su relación con NIS2[7], la certificación de ciberseguridad y las normas de contratación pública quede clara. Igual de importante es preservar la capacidad de innovación y evitar que las excepciones vacíen de contenido los objetivos industriales.

3. Cómo hacer que CADA funcione



Las cinco prioridades siguientes trasladan la posición de Telefónica a decisiones políticas concretas. El objetivo es que CADA refuerce capacidades europeas, atraiga inversión y ofrezca alternativas reales, con requisitos comprensibles, proporcionados y verificables.

Niveles de soberanía efectivos y verificables

Los niveles de garantía deben medir control real, no limitarse al domicilio del proveedor o a la localización de los datos. Cada escalón debe suponer una mejora clara y comprobable en la capacidad europea para decidir, operar y mantener el servicio. La evaluación debe cubrir quién toma las decisiones críticas, gestiona los accesos privilegiados y las claves, mantiene y actualiza la tecnología, garantiza la continuidad y puede sustituir componentes esenciales.

CADA debería establecer un marco armonizado y auditable para todos los Estados miembros. El nivel 1 debe incorporar salvaguardas básicas sólidas, incluido el cifrado y, cuando el riesgo lo justifique, una gestión independiente de claves. El nivel 2 debe reconocer alianzas en las que una entidad europea tenga autoridad y capacidad para asumir la operación, la seguridad y la continuidad. El nivel 3 debe exigir control europeo verificable sobre las operaciones críticas. El nivel 4 debe reservarse a los usos de máxima sensibilidad y acreditar capacidad autónoma para mantener, actualizar, evolucionar y sustituir los componentes esenciales.

Las tecnologías y alianzas internacionales deben seguir siendo posibles cuando el socio europeo conserve ese control efectivo. La estructura societaria, los contratos, las excepciones o los acuerdos con terceros países no deberían permitir alcanzar un nivel elevado si una entidad o autoridad externa puede acceder a los datos, bloquear actualizaciones, degradar el servicio o impedir su continuidad en Europa.

Edge cloud: convertir la capilaridad europea en ventaja competitiva

Europa puede complementar los grandes centros de datos con capacidad distribuida cerca de fábricas, hospitales, puertos, ciudades y servicios públicos. Esa proximidad mejora la latencia, la resiliencia y el control de los datos y permite extender los beneficios del cloud y la IA más allá de los grandes polos tecnológicos.

Por ello, CADA debe garantizar la inclusión de las arquitecturas distribuidas en las medidas previstas para las zonas de aceleración, permisos, coordinación administrativa, acceso a la red eléctrica o certificación, aplicando criterios neutrales respecto de la tecnología, el tamaño y la ubicación. También debe reconocer a los operadores de telecomunicaciones como facilitadores estratégicos por su infraestructura capilar, conectividad, alcance territorial y experiencia en seguridad y continuidad.

La financiación y los incentivos deben facilitar la transformación de emplazamientos de comunicaciones existentes en capacidad de computación segura y resiliente. Los estándares abiertos, la interoperabilidad y la portabilidad deben permitir federar nodos y evitar nuevas dependencias entre entornos cloud y edge.

Reconocer certificaciones para avanzar más rápido

Europa debe aprovechar los controles que ya han sido evaluados bajo esquemas nacionales rigurosos. Telefónica propone establecer una correspondencia oficial entre las certificaciones nacionales comparables y los niveles de garantía de CADA en todos los Estados miembros. Los controles equivalentes deberían reconocerse automáticamente y la revisión adicional concentrarse en las brechas restantes: control europeo efectivo, ubicación y acceso del personal, exposición jurisdiccional, uso de datos para entrenar IA y transparencia de la cadena de suministro de software.

Los proveedores con evidencias válidas deberían obtener una acreditación provisional mientras completan esa evaluación focalizada. Este enfoque de equivalencia debe aplicarse a los esquemas nacionales comparables, evitando auditorías duplicadas, costes innecesarios y desventajas competitivas.

Por ejemplo, en España, ENS Alto cubre una parte sustancial de las garantías técnicas, organizativas, de continuidad y auditoría, aunque no acredita por sí solo todos los elementos de soberanía y control. En este caso, Telefónica propone que CCN-CERT y ENISA establezcan una correspondencia oficial entre ENS Alto y el nivel 3.

Compras públicas al servicio de la política industrial y la soberanía

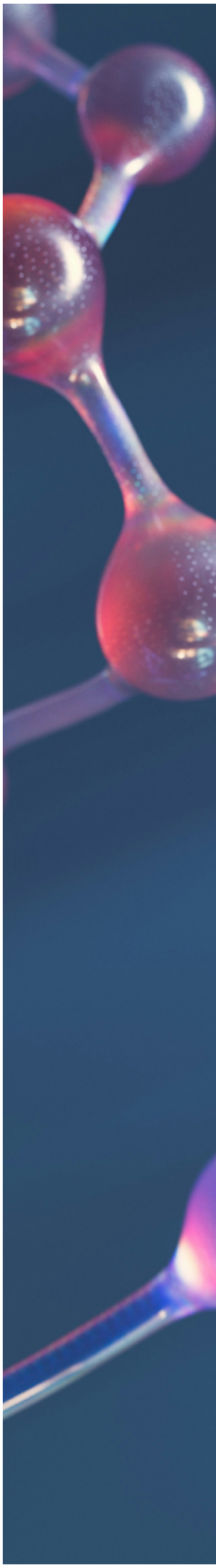
Las administraciones pueden ser clientes tractores de soluciones europeas de cloud, edge, ciberseguridad e IA. Dentro de su ámbito sectorial, CADA debe incorporar a la contratación pública criterios de seguridad, resiliencia, innovación, continuidad, control operativo, exposición jurisdiccional, gestión de datos y claves y contribución a las cadenas de valor europeas, complementando la normativa horizontal sin duplicarla.

Los requisitos deben ser proporcionales a la criticidad del servicio y ofrecer una oportunidad real a operadores y proveedores europeos especializados. La escala global o la posición adquirida no pueden funcionar como sustitutos de la calidad, la seguridad o la resiliencia. Una demanda pública bien orientada puede reducir el riesgo de inversión, generar referencias y ayudar a que más proveedores compitan en el mercado único.

Las excepciones del artículo 30.4 deben ser verdaderamente excepcionales, justificadas y transparentes. De lo contrario, su utilización generalizada por los órganos de contratación podría desvirtuar la finalidad de estas disposiciones y comprometer la aplicación efectiva de CADA. En particular, la excepción por coste desproporcionado debe delimitarse mediante criterios restrictivos, objetivos y verificables para evitar que vacíe de contenido los requisitos de soberanía o consolide a los proveedores con mayor poder de mercado.

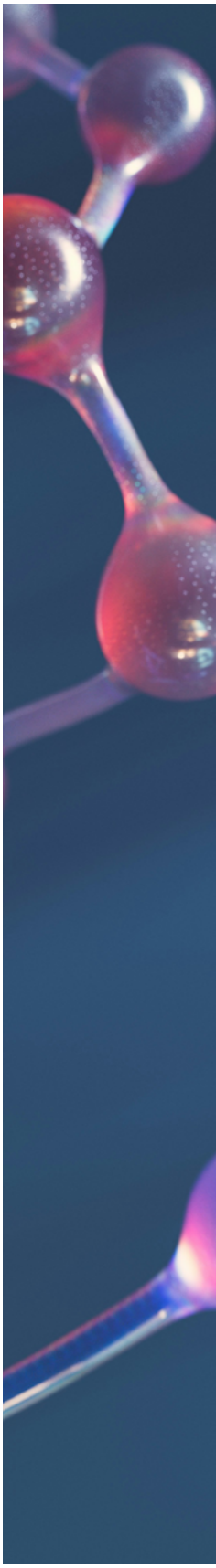
Una extensión al sector privado específica y proporcionada

Las empresas que prestan servicios críticos para la economía y la sociedad, incluidas en el ámbito de la Directiva de ciberseguridad NIS2, no deben quedar sometidas de forma arbitraria a nuevas obligaciones de soberanía sobre los servicios de nube e IA que utilizan. Es preciso definir de antemano las circunstancias específicas que podrían justificar la extensión de las obligaciones de CADA al sector privado, las razones de interés general que la fundamentarían y los criterios objetivos que determinarían su ámbito de aplicación y el alcance de las exigencias impuestas, de manera que el artículo 31 actúe como una salvaguarda limitada a servicios cloud o de IA de terceros que presenten riesgos de soberanía materiales y demostrados que los marcos vigentes no puedan resolver.

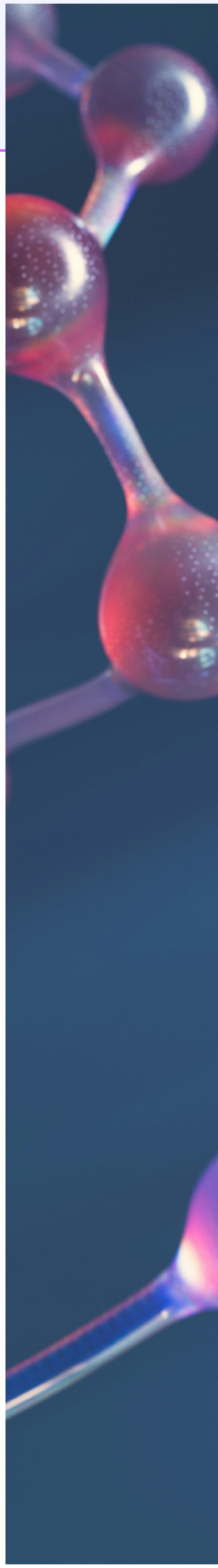


Las exigencias deben ser proporcionales a la sensibilidad del servicio y a su importancia para las operaciones críticas, tener en cuenta la exposición a leyes y autoridades de terceros países, el control efectivo sobre la operación y la disponibilidad de alternativas europeas creíbles. Cuando esté justificada una intervención, las empresas afectadas deben disponer de plazos de transición realistas y suficientes para adaptar sus sistemas, contratos y planes de migración, sin interrumpir operaciones críticas ni retrasar la transformación de las redes. CADA debe distinguir claramente esos servicios de las funciones de red cloud-native desplegadas y gestionadas por los operadores en su propia infraestructura, que ya están sujetas a exigencias sectoriales de seguridad y resiliencia.

Antes de cualquier acto delegado, la Comisión debe realizar una evaluación de impacto sectorial, publicar la evidencia, consultar a empresas afectadas, asociaciones, proveedores, operadores, expertos, autoridades, reguladores, ENISA y usuarios, y explicar cómo incorpora sus aportaciones. Toda intervención debe definir con precisión el alcance, los objetivos, la transición y la revisión, reutilizando controles existentes y evitando auditorías, informes y certificaciones duplicados.



4. Operadores y servicios digitales: una plataforma industrial europea

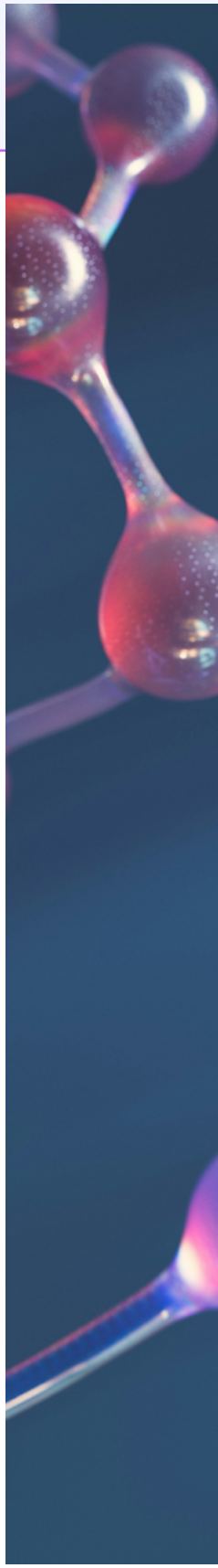


Los operadores pueden aportar a CADA mucho más que conectividad: emplazamientos distribuidos, capacidades de red y seguridad, centros de datos, servicios cloud propios y una relación directa con clientes industriales y públicos. Según Connect Europe, en 2025 eran propietarios de en torno al 19 % de los centros de datos europeos y a finales de 2024 habían desplegado unos 750 nodos edge[8]. Esa combinación de capacidad local y centralizada permite desplegar servicios de IA con exigencias distintas de latencia, resiliencia y control.

La federación de infraestructuras edge —como el edge continuum paneuropeo que Deutsche Telekom, Orange, Telefónica, TIM y Vodafone pusieron en marcha en el MWC 2026[9]—, los estándares abiertos y la portabilidad pueden ampliar la oferta europea más allá de los grandes polos de computación. Para que ese potencial se convierta en mercado, CADA debe reconocer a los operadores como proveedores e integradores de servicios digitales, con acceso a los proyectos estratégicos y a los mecanismos de apoyo en condiciones transparentes.

La inversión necesaria para desarrollar cloud, edge e IA supera con creces lo que puede aportar la financiación pública: la política europea debe crear las condiciones para movilizar capital privado y una demanda sostenida. El debate horizontal sobre el mercado único de redes, la competencia y la escala se desarrolla en el Policy Brief de soberanía tecnológica[10]; aquí, la prioridad concreta es que CADA permita rentabilizar y ampliar los servicios cloud y edge europeos.

5. Recomendaciones



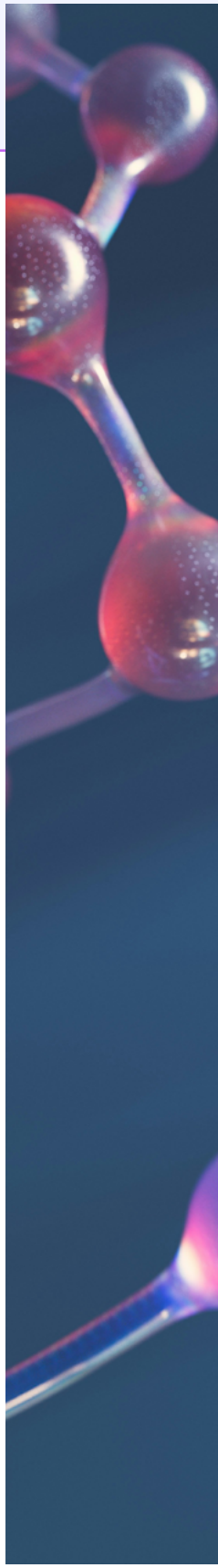
Telefónica propone concentrar la negociación de CADA en decisiones que cambien la capacidad real del mercado:

- Definir niveles de soberanía efectivos y verificables, con un marco europeo común sobre decisiones, accesos, claves, jurisdicción, continuidad, dependencias y sustituibilidad; exigir un aumento real de control en cada nivel y permitir alianzas internacionales únicamente cuando el control europeo sea demostrable.
- Convertir el edge cloud en una ventaja competitiva europea, incluyendo infraestructuras distribuidas en permisos, zonas de aceleración, financiación, certificación, conectividad y acceso eléctrico; reconocer el papel de los operadores y promover federación, interoperabilidad, portabilidad y estándares abiertos.
- Reconocer las certificaciones nacionales rigurosas, mediante una correspondencia oficial entre ENS Alto y el nivel 3, reutilización automática de controles equivalentes, evaluación adicional limitada a las brechas de soberanía y una acreditación provisional; extender este enfoque a esquemas comparables de otros Estados miembros.
- Usar la compra pública para apoyar la política industrial y la soberanía, valorando seguridad, resiliencia, innovación, continuidad, control operativo y contribución europea; garantizar oportunidades reales a proveedores diversos y limitar las excepciones del artículo 30.4 con criterios objetivos, transparentes y verificables.
- Garantizar que cualquier extensión al sector privado sea específica y proporcionada, limitada a riesgos materiales en servicios de terceros, sin activación automática por NIS2; distinguir las funciones de red cloud-native, exigir evaluación de impacto y consulta sectorial y prever alcance, transición, revisión y ausencia de duplicidades.

CADA puede ser una pieza decisiva de la política industrial digital europea si convierte la ambición regulatoria en infraestructura, servicios competitivos y demanda real. Para ello debe reconocer el valor del edge, acreditar la soberanía con pruebas de control efectivo y facilitar que proveedores europeos —incluidos los operadores— inviertan y escalen.

El éxito de CADA debe medirse no solo por la infraestructura desplegada, sino por su contribución a la autonomía europea para operar, mantener y hacer evolucionar los servicios cloud, garantizando su continuidad y la capacidad de decidir sobre su desarrollo futuro. La colaboración con socios tecnológicos internacionales fiables es compatible con este objetivo y debe reforzarlo, sobre la base de requisitos proporcionales al riesgo y de aplicación verificable, aunque su materialización en el mercado dependerá en buena medida de la seguridad jurídica y la contratación pública.

* Referencias



1. Synergy Research Group, «European Cloud Providers' Local Market Share Now Holds Steady at 15%», 24 de julio de 2025: https://www.srgresearch.com/articles/european-cloud-providers-local-market-share-now-holds-steady-at-15. Véase también Copenhagen Economics, Cloud sector brief, junio de 2026: https://copenhageneconomics.com/wp-content/uploads/2026/06/Copenhagen-Economics_Cloud-sector-Brief.pdf

2. Comisión Europea, Propuesta de Reglamento relativo al desarrollo de la nube y la inteligencia artificial (Cloud and AI Development Act), COM(2026) 502, 3 de junio de 2026.

3. Ibid. El objetivo se formuló inicialmente en Comisión Europea, Plan de Acción para un Continente de la IA, COM(2025) 165, 9 de abril de 2025.

4. Telefónica, Policy Brief «Soberanía tecnológica europea: conectividad, inversión y escala para una Europa con capacidad de elegir», noviembre de 2026.

5. Según los considerandos de la propuesta, el criterio debe ser «accesorio y no decisivo», con una ponderación orientativa máxima de 15 sobre 120 puntos. Comisión Europea, COM(2026) 502, cit.

6. Comisión Europea, Estrategia Europea de Código Abierto, 3 de junio de 2026. Para un análisis del paquete, véase Covington, «The EU Cloud and AI Development Act in Depth», Global Policy Watch, junio de 2026: https://globalpolicywatch.com/2026/06/the-eu-cloud-and-ai-development-act-in-depth

7. Directiva (UE) 2022/2555 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión (Directiva NIS2), DO L 333 de 27.12.2022.

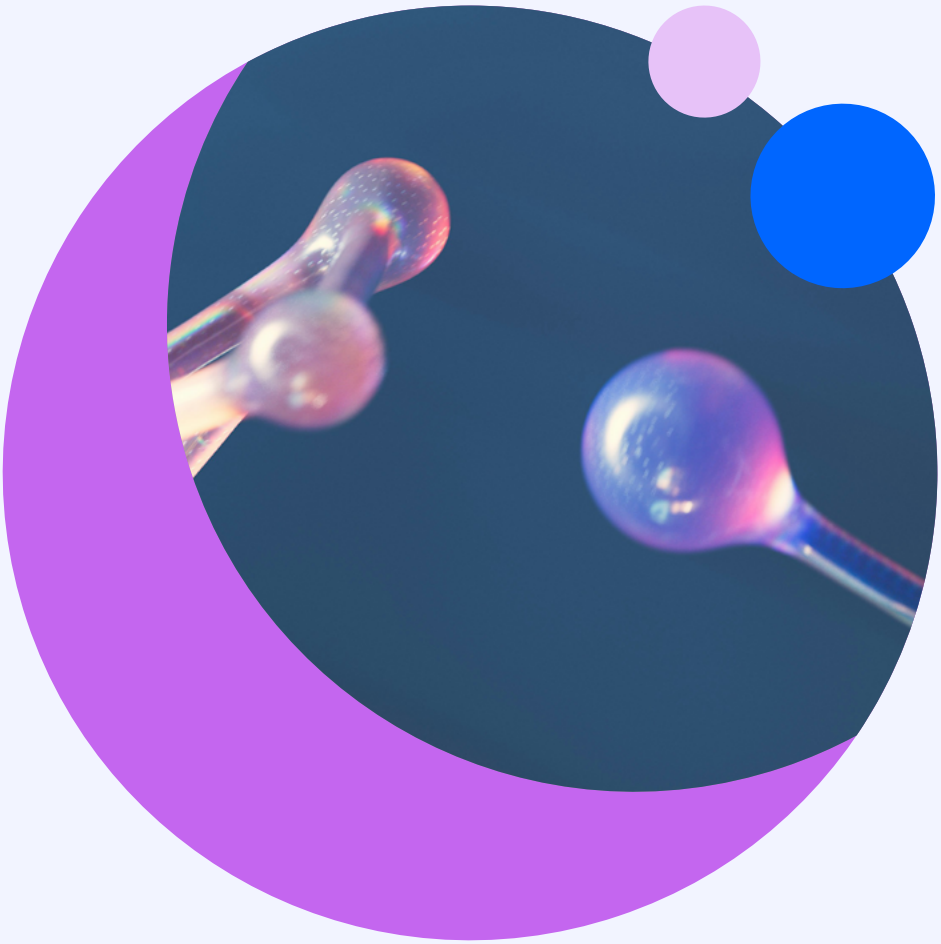
8. Connect Europe, State of Digital Communications 2026, febrero de 2026: https://connecteurope.org/insights/reports/state-digital-communications-2026.

9. Telefónica, «Deutsche Telekom, Orange, Telefónica, TIM y Vodafone logran el primer Edge Continuum federado paneuropeo en el MWC 2026», nota de prensa, febrero de 2026: https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/prensa/deutsche-telekom-orange-telefonica-tim-vodafone-logran-primer-edge-continuum-federado-paneuropeo-mwc-2026/

10. Telefónica, Policy Brief «Soberanía tecnológica europea...», cit.

Policy Brief
2026

Cloud and AI Development Act (CADA): De la ambición regulatoria a la capacidad industrial europea



Sigue la conversación en:
nuestra Web, LinkedIn o suscríbete a nuestra Newsletter

Telefónica

Políticas Públicas Digitales, Regulación y Competencia