

ESTUDIOS

Incluye



Papel Digital

HACIA UN NUEVO MERCADO ÚNICO EUROPEO

MÁS ALLÁ DE LOS INFORMES LETTA Y DRAGHI

JERÓNIMO MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS
DIRECTOR



**Real Instituto Universitario
de Estudios Europeos**

Universidad CEU San Pablo

CPCR

Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



Ref. 620517 – EPP – 1 – 2020 – 1 – ES – EPP/IMO – CHAIR

||| ARANZADI

© Jerónimo Maíllo González-Orus (Dir.) y autores, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: mayo 2026

Depósito Legal: M-9631-2026

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1078-439-0

ISBN versión electrónica: 978-84-1078-438-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice general

Página

PRÓLOGO

HACIA UN MERCADO ÚNICO EUROPEO MÁS INTEGRADO, COMPETITIVO Y SOLIDARIO

JERÓNIMO MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS	17
1. El punto de partida	17
2. Un nuevo relanzamiento del Mercado Único Europeo: los Informes Letta, Draghi y la estrategia «Una Europa, un mercado» ..	21
2.1. <i>Una primera aproximación general</i>	21
2.2. <i>Política europea de competencia, Mercado Único y competitividad en la era post-Draghi</i>	23
3. Sobre el presente libro	28

CAPÍTULO 1

EL MERCADO INTERIOR INDUSTRIAL DE LA ENERGÍA: HACIA UNA REINDUSTRIALIZACIÓN EUROPEA DESCARBONIZADA Y COMPETITIVA

VICENTE LÓPEZ-IBOR MAYOR y IGNACIO ZAMORA SANTA BRÍGIDA	29
1. La dimensión industrial del mercado interior de la energía reclama una nueva mirada jurídica	29
2. Sobre las dimensiones del Derecho de la Energía	31

	<u>Página</u>
3. La Unión Europea ante los eventos de nuestro tiempo	33
3.1. <i>Del COVID-19 a la invasión de Ucrania</i>	34
3.2. <i>Estados Unidos: entre las sinergias y las diferencias</i>	34
3.3. <i>China y otros proveedores estratégicos para la Unión Europea: un mundo de dificultosos equilibrios</i>	36
4. La evolución legislativa de la última década, un camino marcado por la descarbonización	37
4.1. <i>Clean Energy Package</i>	37
4.2. <i>El reglamento europeo para la gobernanza energética</i>	38
4.3. <i>European Green Deal</i>	40
4.4. <i>Ley Europea del Clima</i>	41
4.5. <i>Fit for 55</i>	42
4.6. <i>REPowerEU</i>	44
5. La descarbonización de la industria europea para su sostenibilidad y competitividad: el gran reto de la política energética común	46
5.1. <i>El informe Letta</i>	47
5.2. <i>El informe Draghi</i>	48
5.3. <i>Clean Industrial Deal</i>	49
5.4. <i>Competitiveness Compass</i>	51
6. A modo de reflexión final	53
7. Bibliografía	54

CAPÍTULO 2

MERCADO ÚNICO DIGITAL Y MERCADO ÚNICO DE TELECOMUNICACIONES EN LA UE

JAVIER MONTERO RODRÍGUEZ	57
1. Introducción	57
2. Mercado Único de Telecomunicaciones y Mercado Único Digital: ¿dos caminos en paralelo hacia un mismo objetivo?	59
2.1. <i>Los comienzos</i>	60

	<u>Página</u>
2.2. <i>Las iniciativas políticas</i>	62
2.3. <i>El acceso a una internet abierta</i>	66
2.4. <i>Los recargos por itinerancia</i>	68
2.5. <i>La tercera revisión del sector telco</i>	71
2.6. <i>La propuesta de Reglamento relativo a la Ley de Redes Digitales (Digital Networks Act)</i>	73
3. Mercado Único Digital: ¿una realidad ya alcanzada en 2026? ..	76
3.1. <i>Autonomía estratégica y Mercado Único Digital: el posicionamiento de la UE</i>	76
3.2. <i>La Brújula Digital y el Itinerario hacia la Década Digital</i>	77
3.3. <i>La Caja de Herramientas 5G</i>	80
3.4. <i>La Ley Europea de Chips</i>	82
3.5. <i>La Estrategia Europea de Datos</i>	84
3.6. <i>La Ciberseguridad</i>	88
3.7. <i>Et alia</i>	89
4. Mercado Único de Telecomunicaciones: ¿una realidad aún deseada en 2026?	91
4.1. <i>El estado de situación</i>	91
4.2. <i>El espectro</i>	92
4.3. <i>Las llamadas intra-EU</i>	94
4.4. <i>El Derecho de la Competencia y el sector telco</i>	97
4.5. <i>La contribución justa</i>	101
5. Conclusión	105

CAPÍTULO 3

MERCADO ÚNICO FINANCIERO Y UNIÓN DEL MERCADO DE CAPITALES: RETOS JURÍDICOS Y ESTRUCTURALES PARA UNA UNIÓN EUROPEA MÁS COMPETITIVA

ALFONSO MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA Y GARCÍA DE DUEÑAS
e IBAI A. PUENTE GONZÁLEZ

107

1. Introducción: el mercado único financiero como pieza clave de la competitividad europea	107
---	------------

	<u>Página</u>
2. Del mercado común al mercado único financiero: evolución, logros y límites	110
2.1. <i>Evolución institucional y legislativa desde los años 80</i>	110
2.2. <i>Creación del euro y del mercado interior</i>	112
2.3. <i>Impacto de la crisis de 2008 y nacimiento de la Unión Bancaria</i>	115
3. Unión del Mercado de Capitales: concepto, estado actual y papel en el futuro europeo	119
3.1. <i>Progresos de la UMC</i>	121
3.2. <i>Retos estructurales para la culminación de la UMC</i>	124
4. Instituciones y gobernanza: ¿quién lidera la integración financiera?	128
4.1. <i>El Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF): diseño, funciones y límites</i>	129
4.2. <i>El Banco Central Europeo y la Unión Bancaria</i>	130
4.3. <i>Las autoridades nacionales: persistencia del poder ejecutivo y coordinación imperfecta</i>	132
5. Diagnóstico compartido: los informes Draghi y Letta como hoja de ruta política	135
5.1. <i>El informe Letta: revitalizar el mercado único como prioridad política</i>	137
5.2. <i>El informe Draghi: competitividad, inversión y gobernanza para una nueva Europa</i>	140
6. Propuestas y perspectivas de futuro: una estrategia europea de capital	144
7. Fuentes de documentación	146

CAPÍTULO 4

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA: REFORMAS, TENDENCIAS Y HORIZONTE 2030+

ANNA SROKA	153
1. Contexto de la política de seguridad y defensa de la UE	155

	<u>Página</u>
2. Defensa y seguridad en el informe de Enrico Letta	159
2.1. <i>Recomendaciones</i>	161
3. Defensa y seguridad en el informe de Mario Draghi	163
3.2. <i>Recomendaciones</i>	164
4. Defensa y seguridad en el informe de Sauli Niinistö	166
4.1. <i>Recomendaciones</i>	168
5. Comparación de informes	171
6. Aplicación de las recomendaciones en la política de seguridad y defensa de la UE	172
7. Límites y posibilidades de rediseñar la arquitectura de seguridad europea	178
8. Bibliografía	180

CAPÍTULO 5

FISCALIDAD Y CRECIMIENTO SOSTENIBLE EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS RETOS DE UN SISTEMA FRAGMENTADO PARA LA CONSECUCCIÓN DE UN OBJETIVO COMÚN

MARTA VILLAR EZCURRA y MARÍA DEL CARMEN CÁMARA BARROSO	185
1. El punto de partida: El cambio de prioridades a partir del «Informe Draghi» sobre el futuro de la competitividad europea y sus implicaciones fiscales	185
2. Los planes de la segunda Comisión von der Leyen 2024-2029: Una brújula para la competitividad (sostenible) de la Unión Europea de la mano de la fiscalidad	198
3. Las implicaciones fiscales del plan para la competitividad y la descarbonización de la Unión Europea: El Pacto por una Industria Limpia	204
4. El incierto y complejo devenir de la fiscalidad en la Unión Europea: de los retos del Comisario de Clima a las ambiciones del Consejo Ecofin	208
5. A modo de recapitulación	219

CAPÍTULO 6

REFORZANDO LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL MERCADO ÚNICO: PERFILES PRESENTES Y FUTUROS DE LA EUROPA SOCIAL

CARLOS CARNERO GONZÁLEZ	223
1. El modelo social europeo en el contexto global	223
2. La Europa social en los Tratados	225
3. Lo social en las cartas de derechos	229
4. Las políticas sociales y de empleo de la UE	232
5. El Pilar Europeo de Derechos Sociales	233
6. El cuadro de indicadores sociales del Pilar Europeo de Derechos Sociales	236
7. El Plan de Acción del PEDS y su desarrollo normativo	237
8. El nuevo ciclo institucional y la Europa social	239
9. El CESE	245
10. Conclusión	246

CAPÍTULO 7

CONDICIONES MÁS FLEXIBLES Y UN ENTORNO MÁS COMPETITIVO, PARA LA PERENTORIA MEJORA DE LA UNIVERSIDAD EUROPEA

FERNANDO LOSTAO CRESPO	249
1. Introducción. De los informes Draghi y Letta	249
2. Un precedente: la iniciativa de Universidades Europeas	254
3. Espacio Europeo de Educación Superior	258
4. Movilidad y libre circulación de trabajadores y profesionales ..	260
4.1. <i>Reconocimiento de cualificaciones profesionales</i>	260
4.2. <i>La condición genérica de universitario europeo</i>	262
4.3. <i>Normativa específica española</i>	264
4.4. <i>Sistema general de homologaciones</i>	265
4.5. <i>Algunas cifras sobre la movilidad del profesorado UE</i>	267
4.6. <i>Otros instrumentos</i>	268

	<u>Página</u>
5. Libre prestación de servicios y derecho de establecimiento ...	270
5.1. <i>Naturaleza jurídica de los servicios educativos</i>	270
5.2. <i>Concurrencia desigual</i>	272
5.3. <i>La aplicación del derecho europeo de servicios</i>	272
6. Análisis y conclusiones	283

CAPÍTULO 8

MERCADO INTERIOR Y SEGURIDAD ECONÓMICA: MUCHO MÁS QUE UNA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR PARA LA UNIÓN EUROPEA

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO	289
1. Introducción	289
2. El desafío de la gobernanza	291
3. Reduciendo la vulnerabilidad del mercado interior mediante el fortalecimiento de su vertiente externa	295
3.1. <i>Nuevos instrumentos «unilaterales» tendentes a reforzar la vertiente externa del mercado interior</i>	297
3.2. <i>La diversificación de las dependencias a través de una gama más amplia de asociaciones con el exterior</i>	304
4. Reforzando la capacidad de respuesta de la Unión Europea frente a las nuevas amenazas comerciales	308
5. Un apunte sobre el sector de la defensa	313
6. Consideraciones finales	317

Capítulo 2

Mercado Único Digital y Mercado Único de Telecomunicaciones en la UE

JAVIER MONTERO RODRÍGUEZ

*Profesor Dr. Derecho Internacional Público y RRII
Universidad CEU San Pablo*

1. INTRODUCCIÓN

La respuesta política y legislativa desarrollada por la Comisión Von der Leyen desde el comienzo de su primer mandato, allá por 2019, en el ámbito digital no encuentra precedentes asimilables en la historia normativa reciente de la Unión. Y ello por el deseo de convertir lo digital en uno de los pilares sobre los que fundamentar el ejercicio de su anhelada autonomía estratégica abierta. El mandato fue desde un primer momento concluyente: que la Unión siga un rumbo de acción estratégico y aumente su capacidad de actuar de forma autónoma dando prioridad a los intereses económicos, políticos y de seguridad para Europa, al tiempo que vaya desarrollando, con ese propósito, todas sus políticas, entre ellas la digital¹. Resulta ya evidente, en el actual momento geopolítico, que la Unión necesita reforzar y determinar cuál su papel en este mundo cada vez más cambiante, al tiempo que competitivo, y para ello debe poder tomar partido en el desarrollo de sus políticas, entre las que ya ocupa un lugar preferente, la digital.

Europa parece haber tomado conciencia definitivamente de esa realidad geopolítica a la que ya tiene que hacer frente: un mundo en el que el

1. Conclusiones del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019, Una nueva agenda estratégica (2019-2024), EUCO 9/19.

ejercicio de su ideal *kantiano* cede su lugar a un realismo *hobbesiano* que ya caracteriza el ejercicio de su actividad legislativa. El objetivo ambicionado, y por medio de sus políticas transversales, sería poder llegar a reforzar la acción multilateral de la UE, que se reduzca la dependencia de actores externos, así como la vulnerabilidad de la Unión en ámbitos como la energía, la desinformación o la tecnología digital². Este es precisamente el contexto que nos permite concluir, al comenzar el desarrollo de este trabajo, que lo digital ya forma parte definitivamente de las prioridades políticas de la Unión. De esta forma, la Unión empezó a identificar desde 2019 la necesidad de asegurar su resiliencia en las cadenas de suministro digitales, la capacidad de desarrollar tecnologías digitales europeas, como las que le permiten almacenar, procesar y transmitir grandes cantidades de datos, la creación de un verdadero sector industrial digital, además de la necesidad de garantizar la presencia de la UE en las cadenas de valor mundiales del sector digital. Y todo porque, sin la consecución de esta autonomía estratégica abierta, y en particular de la autonomía digital, la competitividad europea quedaría también en cuestión.

Pero dentro de esta ecuación legislativa aún no se incluye un factor principal: el sector de telecomunicaciones. Resulta imperativo que desde la Unión se considere el rol fundamental que los operadores de telecomunicaciones han de desempeñar como protagonistas e impulsores principales de la estrategia digital y, por ende, del mercado único digital. El desarrollo de los servicios digitales basados en la evolución de nuevas tecnologías, ya sean el 5G o el 6G, la web3, el Internet de las cosas, la computación cuántica o la propia inteligencia artificial, necesitan también para su desarrollo de un sector de telecomunicaciones financieramente sólido, capaz de afrontar el enorme esfuerzo inversor adicional requerido por las mejoras exigidas en la conectividad de las redes, en el consumo intensivo de la banda ancha, en la ubicuidad y la resiliencia exigida por todos los nuevos servicios digitales, en las capacidades mejoradas para el procesamiento exponencial de datos o en los nuevos niveles de latencia requeridos.

Si la fecha límite establecida en su momento por el Acta Única Europea para la consecución del mercado interior fue aquel ya lejano 1992, sin embargo, después de transcurridos más de treinta años no podemos hablar aún de un mercado único digital, ni tan siquiera de un mercado único de

2. ANGHEL, S., IMMEKAMP, B., LAZAROU, E., SAULNIER, J. L., WILSON, A., «On the path to “strategic autonomy” - The EU in an evolving geopolitical environment», *European Parliament Research Service*, PE 652.096, September 2020.

las telecomunicaciones en la UE. Los mercados de comunicaciones electrónicas en la UE siguen presentando un carácter esencialmente nacional, fragmentado en cada uno de sus 27 Estados miembros, con unos modelos de negocio suboptimizados, lo cual impide a los operadores y a los consumidores de la UE aprovechar todo su potencial. A todo ello habría que sumar los costes de despliegue y de obtención de las licencias nacionales de espectro, con el resultado inmediato de frenar el potencial colectivo de la Unión en el sector, en comparación con otros continentes³. El mandato del Parlamento Europeo, aún tardío, ha sido determinado al establecer finalmente que para fomentar la resiliencia y para garantizar la seguridad del suministro, para poder alcanzar los objetivos de conectividad de la Unión y poder promover la autonomía estratégica abierta en sectores clave, la Comisión y los Estados miembros deberían trabajar para crear un verdadero mercado único de los servicios de telecomunicaciones lo antes posible⁴.

Este es el objetivo planteado en el presente capítulo, analizar cómo la consecución de la estrategia digital de la Unión Europea debe necesariamente sustentarse en la consecución de un mercado único digital pero también en la realización, y no sólo en la ambición programática mantenida a lo largo de los años, de un mercado único de telecomunicaciones.

2. MERCADO ÚNICO DE TELECOMUNICACIONES Y MERCADO ÚNICO DIGITAL: ¿DOS CAMINOS EN PARALELO HACIA UN MISMO OBJETIVO?

La estrategia digital y el sector de las telecomunicaciones deben necesariamente convertirse en dos compañeros inseparables de viaje, en dos caras de una única moneda, cuya evolución paralela impulsará no sólo la competitividad de la Unión sino también el ejercicio mismo de su autonomía estratégica. La Comisión Europea no lo ha podido expresar de forma más categórica en el último de sus documentos de posición sobre el mercado interior: el mercado único todavía no es una realidad en el sector de las telecomunicaciones; se necesitan medidas audaces y urgentes

3. European Commission - Speech de 6 February 2023, «Getting Europe ready for the next generation of connectivity infrastructure», Speech by Commissioner Thierry Breton on «EU's Digital Ambitions» at Business Finland.

4. Propuesta de Resolución sobre el trigésimo aniversario del mercado único: celebrar los logros y mirar hacia los avances futuros, de 10 de enero de 2023, 2022/3015 (RSP), punto 50.

para lograrlo⁵. Más aún, la misma Comisión indica que para revitalizar nuestra visión de un mercado único sencillo, justo y sin fisuras, todavía se requieren avances concretos y rápidos en los principales proyectos políticos, especialmente en relación con los mercados de capitales, digitales, energéticos y de las telecomunicaciones⁶. Se trata ésta de la primera ocasión en la que lo digital y las telecomunicaciones aparecen finalmente ya vinculados como proyectos «políticos», necesarios ambos para poder alcanzar la consecución de aquel mercado interior, pero también desde la perspectiva de una nueva situación mundial y, por tanto, de un nuevo enfoque desde la Unión⁷. Y, además, desde la afirmación de que el sector de las telecomunicaciones sigue fragmentado, circunscrito a las fronteras de cada uno de los Estados miembros, por lo que los operadores y consumidores de la UE no pueden aprovechar todo el potencial del mercado único en el sector⁸.

2.1. LOS COMIENZOS

Pero el anhelo por la consecución de ese mercado interior de las telecomunicaciones, y posteriormente del mercado único digital, no es algo reciente. El Libro Verde de las Telecomunicaciones, que pondría en marcha el proceso de liberalización del sector en la UE, ya determinó en 1987 que uno de sus tres objetivos debería ser la construcción de un mercado interior de las telecomunicaciones⁹. Sin embargo, los sucesivos paquetes legislativos de liberalización y de armonización en el sector telco no fueron capaces de alcanzar aquel objetivo. Es cierto que la primera Directiva marco de 2002 estableció que las Autoridades Nacionales de Regulación (las ANRs) contribuirían al desarrollo del mercado interior a través de la

-
5. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 21 de mayo de 2025, «El mercado único: nuestro mercado interior europeo en un mundo incierto. Una estrategia para que el mercado único sea sencillo, eficiente y fuerte», COM (2025) 500, páginas 22 y 23.
 6. Comunicación de 21 de mayo de 2025, «El mercado único: nuestro mercado interior europeo en un mundo incierto», página 2.
 7. Comisión Europea, Preguntas y respuestas sobre la Estrategia para el Mercado Único, Bruselas, 21 de mayo de 2025.
 8. Comunicación de 21 de mayo de 2025, «El mercado único: nuestro mercado interior europeo en un mundo incierto», página 23.
 9. Siendo los otros dos objetivos, la promoción de mercados abiertos y competitivos y la consecución del interés de los ciudadanos de la Unión.

cooperación entre todas ellas y también con la Comisión¹⁰, pero también lo es que el procedimiento establecido para identificar qué mercados serían susceptibles de una regulación *ex ante*¹¹ ayudaría no sólo a impedir, sino también a agravar, la fragmentación del propio mercado interior de telecomunicaciones¹². De hecho, el segundo paquete legislativo del sector, aprobado en 2009, manifestaría precisamente que la no existencia de un mercado interior de las comunicaciones electrónicas continuaba siendo el aspecto más importante que debería abordarse legislativamente tanto por la fragmentación en la regulación como por las incoherencias que ya se iban evidenciando entre las ANRs de cada uno de los Estados miembros de la UE¹³. El proceso hacia la integración de ese mercado interior iba a

-
10. Artículo 7 Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco). Pero también el artículo 8.3 de esta Directiva establecía que las ANRs contribuirán al desarrollo del mercado interior, entre otras cosas: a) suprimiendo los obstáculos que aún se opusieran al suministro de redes de comunicaciones electrónicas, recursos y servicios asociados y servicios de comunicaciones electrónicas a nivel europeo, b) fomentando el establecimiento y desarrollo de las redes transeuropeas y la interoperabilidad de los servicios paneuropeos, c) garantizando que no se dispense un trato discriminatorio a las empresas suministradoras de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, y d) cooperando mutuamente y con la Comisión, de forma transparente, para garantizar el desarrollo de prácticas reglamentarias coherentes.
 11. Artículo 15 Directiva 2002/21 y Recomendación de la Comisión de 17 de diciembre de 2007 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21, y con el cumplimiento de los tres criterios siguientes: 1.–La presencia de obstáculos fuertes y no transitorios al acceso al mercado. 2.–Una estructura de mercado que no tienda hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente y 3.–Que la mera aplicación de la legislación sobre competencia no resulte suficiente para hacer frente de manera adecuada a los fallos del mercado en cuestión.
 12. *Vid.* RENDA, A., «Achieving the Internal Market for e-communications», *CEPS*, de 20 de junio de 2008, al indicar que aquel test de los tres criterios se convertiría en un mecanismo de compuertas por cada uno de los entonces 25 miembros de la Unión, de tal manera que muchos mercados pasarían a quedar sometidos a aquella regulación *ex ante* sin necesidad de realizar análisis adicionales de carácter económico que sirvieran de fundamento al test de los tres criterios. En este sentido, PELKMANS, J. & RENDA, A., «Single eComms market? No such thing», *CEPS policy brief*, número 231, January 2011, señalan el hecho de que la Comisión careciera de poder de veto sobre las ANRs en relación con aquel artículo 7 de la Directiva marco, lo que generó mayores inconsistencias precisamente en la parte más importante, cual era la definición de mercados y en la aplicación de los posibles compromisos (*remedies*) en los mercados.
 13. Y poniendo en peligro tanto la competitividad del sector como los beneficios para los consumidores derivados de una cooperación transfronteriza. Considerando 2

requerir de una mayor coordinación en la aplicación de la regulación *ex ante*¹⁴, adaptando el anterior marco de regulación, pero perfeccionando y mejorando un modelo que hasta entonces estaba exclusivamente fundamentado en la mejora de las condiciones de competencia de cada uno de los mercados de telecomunicaciones nacionales¹⁵. Desde un punto de vista institucional quedó patente, además, que las divergencias en los análisis realizados por cada una de las ANRs constituían *per se* un obstáculo para el desarrollo de aquel mercado interior¹⁶. Sin embargo, ni la creación del llamado Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE)¹⁷, que aspiraba a comunitarizar la actuación de las ANRs como la clave de bóveda sobre la que se sustentaría ese proceso hacia ese mercado interior de las telecomunicaciones¹⁸, ni el poder de veto, que la reforma del marco legislativo de 2009 reconocía a la Comisión frente a los análisis de mercados realizados por las ANRs¹⁹, constituían elementos suficientes que permitieran seguir avanzando hacia la consecución plena de ese mercado interior.

2.2. LAS INICIATIVAS POLÍTICAS

Pero, en paralelo con el procedimiento legislativo de reforma y liberalización del sector telco, también fueron surgiendo iniciativas políticas relacionadas en el seno de la UE. Así, la Agenda Digital para Europa, formulada en 2010, y planteada con un horizonte temporal de diez años, establecería el papel facilitador y esencial que las empresas de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) deberían alcanzar para la conse-

Directiva 2009/140, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE (Directiva Marco), la Directiva 2002/19/CE (Directiva de acceso e interconexión) y la Directiva 2002/20/CE (Directiva de mejor regulación), DOUE L 337/37 de 18 de diciembre de 2009.

14. Considerando 63 Directiva 2009/140.

15. PELKMANS & RENDA, Single eComms market? No such thing.

16. Considerando 49 Directiva 2009/140.

17. Reglamento 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Oficina, DOUE L 227 de 18 de diciembre de 2009.

18. Considerando 5 Reglamento 1211/2009. Para ello ofrecería asesoramiento a petición de las ANRs o por propia iniciativa en los proyectos de medidas referentes a la definición de mercados, a la designación de empresas.

19. Artículo 7 Directiva 2009/140 pudiendo llegar a instar a que la ANR retire el proyecto de medida.

cución de los objetivos del mercado común, pero ya dentro del objetivo planteado de una estrategia digital para Europa²⁰. La Comisión volvería a manifestar la exigencia de reforzar ese mercado único de las telecomunicaciones para toda la UE, y frente a los mercados de telecomunicaciones ya existentes y compartimentados en cada uno de los Estados miembros, que seguían asentados en aquel momento sobre regímenes todavía puramente nacionales en lo relativo a la numeración, a la concesión de licencias y a la asignación de espectro²¹.

Incluso el Informe Monti también señaló que la llamada *fatiga de la integración* estaba erosionando el impulso hacia un mercado único que, unido a la *fatiga del mercado* por una menor confianza en ese papel del mercado²², ponían en peligro el elemento clave que había constituido la base de todo el proyecto de integración europeo²³. El Informe puso de relieve que el marco regulador de los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones de la UE no había sido aún capaz de crear un espacio normativo final para las comunicaciones electrónicas, generando efectos negativos asociados tales como el reforzamiento del poder de mercado, la imposibilidad de alcanzar economías de escala por parte de los operadores en el seno de la UE, el retraso de la inversión en nuevas infraestructuras y servicios, así como la reducción del potencial de crecimiento y la aparición de campeones europeos, restando competitividad de la UE a escala mundial²⁴.

También el Informe Grech del Parlamento Europeo subrayó que, a pesar de las debilidades tecnológicas que presentaba en su estructura, el mercado único debía ser considerado como el mejor ejemplo, junto con la zona euro, de lo que realmente significaban la integración y la unidad económica de la UE, pero siempre con la necesidad de seguir poniendo el

20. Comunicado de Prensa, Agenda Digital: La Comisión esboza un plan de acción para potenciar la prosperidad y el bienestar europeos, IP/10/581, de 19 de mayo de 2010. La consolidación del mercado único de los servicios de telecomunicaciones es un objetivo crucial de la Agenda Digital para Europa.

21. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una Agenda Digital para Europa, COM (2010) 245 final, de 19 de mayo de 2010.

22. Informe presentado por Mario Monti al presidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso, 9 de mayo de 2010, «Una nueva estrategia para el mercado único - Al servicio de la economía y la sociedad de Europa».

23. Página 12 Informe Monti.

24. Página 46 Informe Monti.

acento en la tecnología²⁵. Sin embargo, la posterior actuación legislativa a ambos Informes no terminaría por recoger ni avanzar en la consecución de ese mercado interior de las telecomunicaciones²⁶.

En su Discurso sobre el Estado de la Unión, el entonces presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, ya manifestó en 2013 la necesidad de seguir impulsando ese mercado único de las telecomunicaciones, y desde la paradoja de contar con un mercado interior de bienes, pero con 28 mercados distintos por lo que respecta a la economía digital²⁷. La cuestión que se planteaba era evidente: ¿cómo podría la Unión aprovechar todas las oportunidades que la economía digital iba a abrir en el futuro si no terminaba de concluir este mercado interior de las telecomunicaciones?²⁸. De ahí que la Comisión pasara también a identificar cuáles eran los retos aún pendientes para permitir esa integración del mercado único de telecomunicaciones, y sin cuya realización difícilmente se avanzaría en la consecución de los objetivos de la década digital²⁹. Aquel afán legislativo de la Comisión por impulsar la consecución del mercado

-
25. Resolución del Parlamento Europeo sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y los ciudadanos de 20 de mayo de 2010 (2010/2011 [INI]), P7_TA (2010) 0186, Puntos 3 y 4.
 26. Comunicación de la Comisión de 13 de abril de 2011, Acta del Mercado Único, COM (2011) 206 final, punto 2.7 - Mercado único digital. Sólo se mencionaba la importancia del transporte de la voz y del transporte de datos como servicios esenciales para los europeos (página 14 Comunicación), además de la necesidad de continuar con la planificación estratégica y armonización del uso del espectro radioeléctrico en Europa (página 13 Comunicación).
 27. Discurso sobre el Estado de la Unión 2013, José Manuel Durao Barroso, presidente de la Comisión Europea, 11 de septiembre de 2013, Sesión Plenaria del Parlamento Europeo.
 28. Discurso sobre el Estado de la Unión 2013.
 29. Comunicación de la Comisión de 11 de septiembre de 2013, relativa al mercado único de las telecomunicaciones, COM (2013) 634 final, página 1. Así, en primer lugar, identificó los obstáculos existentes en el régimen de autorizaciones y en las normas aplicables para prestar servicios de telecomunicaciones, de manera que una autorización obtenida en un Estado miembro pudiera llegar a ser válida en todos los Estados miembros. En segundo lugar, puso de manifiesto la necesidad de alcanzar una mayor armonización en la asignación de espectro, sin duda el insumo esencial de los operadores móviles para el desarrollo de la banda ancha inalámbrica en toda la UE. En tercer lugar, manifestó la necesaria armonización de los medios requeridos para poder acceder a redes fijas europeas que permitiría de esa forma ofrecer servicios de telecomunicaciones en todo el territorio de la UE. Y, en cuarto lugar, y último lugar, manifestó la necesidad de protección de los consumidores en todo el territorio de la Unión por medio de condiciones comerciales comunes, lo que a medio plazo significaría

único no encontraría, otra vez más, una respuesta positiva por el resto de los participantes en el procedimiento legislativo de la Unión, esto es, el Parlamento Europeo y el Consejo³⁰.

Por ello, la nueva Comisión Juncker (2014-2019) abordaría las carencias aún existentes en el mercado único, pero señalizando los denominados paquetes sectoriales como aquellos objetivos que deberían ser alcanzados durante su mandato. Entre ellos se identificó el llamado mercado único digital conectado³¹. Los objetivos ambicionados para aquel mercado úni-

reducir de manera progresiva tanto los precios en itinerancia móvil como el objetivo de salvaguardar el acceso a una Internet abierta.

30. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de septiembre de 2013 por el que se establecen medidas en relación con el mercado único de las comunicaciones electrónicas y para crear un continente conectado, y se modifican las Directivas 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE y los Reglamentos 1211/2009 y 531/2012, COM (2013) 627 final. El mismo Parlamento Europeo, en su Resolución de 12 de septiembre de 2013 sobre la Agenda Digital para el crecimiento, la movilidad y el empleo: ha llegado la hora de pisar el acelerador (2013/2593 [RSP]), lamentaba que el mercado de las telecomunicaciones siguiera estando fragmentado en mercados nacionales con fronteras artificiales y que no pudiera considerarse como un mercado económico único que fomente la competencia» (punto 3). Por ello, entre las medidas sobre las que volvía a incidir se encontraban la supresión de los costes de itinerancia, la necesidad de aumentar las inversiones en acceso e integración de la banda ancha (punto 14), así como la necesidad de eliminar las barreras al mercado único digital en la UE (punto 15), pidiendo además a la Comisión que evaluara el impacto que la creación de un mercado único digital podría tener en el potencial de crecimiento del sector de las telecomunicaciones (punto 13). Finalmente, se aprobó el Reglamento 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por el que se establecían medidas en relación con el acceso a una internet abierta, aunque con un alcance mucho menor que el ambicionado por la propuesta de la Comisión y por la Resolución del Parlamento Europeo antes mencionados. De hecho, solo se abordó la salvaguardia del acceso a internet abierta, de manera que los proveedores de acceso a internet trataran todo el tráfico de manera equitativa al prestar sus servicios de acceso a internet, sin discriminación o restricciones (artículo 3), además de comenzar a considerar los derechos de los clientes en itinerancia, pero solo en relación con las notificaciones a los clientes, gratuitas y con antelación, sobre el momento en que estos alcanzasen el llamado consumo total del volumen de uso razonable aplicado a servicios de voz o datos regulados en itinerancia, informando sobre recargos y consumo acumulado (Considerando 31). Quedaba pospuesta para 2017 la eliminación de los cargos en itinerancia por llamadas, SMS o datos (artículo 7).
31. Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea, «Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático», Jean-Claude Juncker, candidato al cargo de presidente de la Comisión Europea, *alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 15 de julio de 2014. El todavía candidato manifestaba la necesidad de tener la valentía de romper los compartimentos nacionales en materia de regulación de las telecomunicaciones,

co digital continuaban siendo los mismos que los de anteriores ejecutivos comunitarios, esto es, la consecución del ansiado mercado único de las telecomunicaciones, pero desde una misma realidad a la que venían enfrentándose las empresas del sector³². Sin embargo, el compromiso que acordaron, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo, quedaría limitado a aquellas ambiciones programáticas manifestadas por la Comisión al comenzar la anterior legislatura³³.

2.3. EL ACCESO A UNA INTERNET ABIERTA

El Reglamento de 2015 que iba a salvaguardar el derecho del acceso a una internet abierta³⁴, esto es, al tratamiento de manera equitativa, no discriminatoria y sin ningún tipo de restricción del tráfico y de los derechos de los usuarios, en la provisión de acceso a los servicios de internet, se iba a convertir en una de las dos grandes consecuciones en relación con el

además de la legislación de derechos de autor y protección de datos, de la gestión de las ondas de radio y de la aplicación del Derecho de la competencia (Punto 2. Un mercado único digital conectado, página 5). «Cada día que pasa, Europa se va quedando rezagada por no liberar el gran potencial de nuestro gran mercado único digital», llegó a manifestar el ya presidente electo Jean-Claude Juncker en su declaración en la sesión plenaria del Parlamento Europeo previa a la votación sobre el Colegio, Estrasburgo, 22 de octubre de 2014.

32. Comunicación de la Comisión de 6 de mayo de 2015, Una estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, COM (2015) 192 final. De hecho, el ORECE así lo manifestó, indicando que toda revisión del marco de regulación del Derecho de las telecomunicaciones debería formar parte de esta estrategia del Mercado Único Digital, pero siempre desde un enfoque consistente y coherente de todas las iniciativas que fueran apareciendo (BEREC Executive Summary of the BEREC Opinion on the Review of the EU Electronic Communications Regulatory Framework - Connectivity for all through pro-competitive regulation, BoR [15] 206-1). Así, la existencia de unos mercados nacionales aislados por la falta de coherencia y de previsibilidad de la reglamentación de la UE en relación con el espectro radioeléctrico, además de por la ausencia de normas claras sobre la neutralidad de la red, sin haber conseguido aún eliminar de manera total los sobrecostes por itinerancia, especialmente en relación con los datos, todos ellos objetivos que solo se podrían conseguir a través de un enfoque legislativo que estuviera orientado a la consecución de un mercado común del sector.
33. Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por el que se establecen medidas en relación con una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes de comunicaciones móviles en la Unión, DOUE de 26 de noviembre de 2015, L 310/1.
34. Estas medidas entrarían en vigor el 30 de abril de 2016.

ansiado objetivo de aquel mercado interior de las telecomunicaciones. De conformidad con el Reglamento no se podría bloquear, ralentizar, alterar, restringir, interferir, degradar ni discriminar entre contenidos, aplicaciones o servicios concretos o categorías específicas de tráfico de internet³⁵. De esta manera quedaba establecida reglamentariamente la posibilidad de que los proveedores de servicios de acceso a internet pudieran aplicar medidas razonables de gestión de tráfico, pero siempre que fueran transparentes, no discriminatorias y proporcionadas, además de que no estuvieran basadas en consideraciones comerciales, sino en requisitos de calidad técnica del servicio y para determinadas categorías de tráfico³⁶, que en todo caso deberían interpretarse de manera restrictiva y sujeta a criterios de proporcionalidad³⁷. El Reglamento recogió estas excepciones, bien porque consideraba que estaban sometidas al Derecho de la Unión o a sus Derechos nacionales (ilicitud de contenidos, aplicaciones o relacionados con la seguridad pública), bien para proteger la integridad de la red (como sería la prevención de ciberataques), bien para impedir problemas inminentes de congestión de red (siempre que se produjera de manera temporal o en circunstancias excepcionales³⁸ (tal y como sucedió durante las primeras semanas de confinamiento en la pandemia de la COVID-19). En definitiva, el principio general de la neutralidad de la red quedaba excepcionado, aunque de manera muy limitada y en ningún caso en interés de los operadores de telecomunicaciones. Sí que se establecerían que determinados servicios especializados, esto es, aquellos servicios en los que la optimización fuera necesaria para cumplir con los requisitos de contenidos, aplicaciones o servicios, o bien combinaciones de estos, pudieran llegar a precisar de unos niveles de calidad de servicio específicos, correspondiendo a las ANRs la verificación previa de si dicha optimización fuera o no necesaria³⁹. También el ORECE, a través de varias de sus

35. Artículo 3.3 párrafo 3.

36. Considerando 9, artículo 3.3 párrafo 2.

37. Considerando 11, artículo 3.3 párrafo 2.

38. Considerandos 12, 13 y 14.

39. Considerando 16. Entre los ejemplos de servicios especializados se incluyeron los servicios de voz sobre LTE, esto es, la tecnología de paquetes digitales que utilizarían las redes de 4G para enrutar el tráfico de voz y de datos y los servicios IPTV, esto es, servicios de televisión sobre el protocolo de internet. De esta manera quedaba también determinado que los proveedores de servicios de acceso a internet pudieran ofrecer estos servicios especializados si la capacidad de la red fuera suficiente, si estos servicios no se ofrecieran en sustitución de los servicios de acceso a internet y si no tuvieran un efecto perjudicial en la disponibilidad o calidad del acceso a internet para los usuarios finales (Considerando 17, artículo 3.5).

Directrices⁴⁰, ha venido aclarando el alcance de estos servicios especializados, en relación con los límites de neutralidad de la red establecidos en el Reglamento⁴¹. Quedaba así otorgada a las ANRs la capacidad de solicitar a los proveedores de acceso a internet la información que considerasen relevante sobre los servicios especializados, incluyendo la determinación de los niveles de calidad de servicio que no pudieran llegar a estar asegurados por los servicios de acceso a internet, tales como latencia, el *jitter* o retrasos en la transmisión de paquetes de datos o supuestos de pérdidas de datos, además de situaciones de agotamiento energético, interferencias y seguridad, y siempre con el objetivo final del mantenimiento de la calidad en la transmisión de los datos. Se trataba en todo caso de un germen legislativo que pareciera anticipar en aquel momento la necesidad, todavía pendiente hoy día, de superar la neutralidad de la red.

2.4. LOS RECARGOS POR ITINERANCIA

Una segunda manifestación también relacionada con la consecución de ese mercado interior de las telecomunicaciones fueron los recargos por itinerancia o *roaming*. Sin la eliminación de cualquier recargo por itinerancia, sin la supresión de las diferencias que pudiera existir entre las tarifas nacionales y las de itinerancia, difícilmente se podría llegar a hablar algún día de un mercado único en el sector telco. De ahí que se estableciera como objetivo temporal la eliminación de los recargos por itinerancia al por menor y en todo el territorio de la Unión a partir del 15 de junio de 2017⁴². El Reglamento determinaría también el llamado régimen «en

40. BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation de 9 de junio de 2022. Con anterioridad BEREC emitió sus Directrices de 2020, BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, BoR (20) 112, de 11 de junio de 2020 y las Directrices de 2016, BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules de 30 de agosto de 2016, BoR (16) 127.

41. Artículo 3.5 y 5.2 del Reglamento y Considerandos 108 a 112 de las Directrices de 2022.

42. Así, el Reglamento (UE) 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones en la Unión (refundición), DOUE L 172/10, de 30 de junio de 2012, ya establecía que las elevadas tarifas en itinerancia constituían un impedimento para los esfuerzos de la Unión por convertirse en un verdadero mercado interior de 500 millones de consumidores (Considerando 5), y dado que el uso generalizado de dispositivos móviles con acceso a internet ya significaba que los servicios itinerantes de datos tenían una gran importancia económica (Considerando 6). La Unión aspiraba de esta forma a que la

itinerancia como en casa», esto es, la aproximación a cero de la diferencia entre las tarifas nacionales y las de itinerancia, pero a condición de poder resolver también los problemas que se observaban en los mercados mayoristas de itinerancia⁴³. Los efectos de aquella regulación fueron extremadamente positivos y permitieron multiplicar exponencialmente el consumo de datos en *itinerancia*⁴⁴. No obstante, la Comisión, en su primera revisión del Reglamento, ya puso de manifiesto que la importante reducción de los límites máximos de precios sí había tenido el efecto positivo de una mayor reducción de los precios de itinerancia al por mayor, beneficiando a los operadores salientes netos, esto es, a aquellos operadores con una base de clientes que consumen más servicios móviles en las redes de operadores asociados en otros Estados miembros que los consumidos por la base de clientes de los operadores asociados en su propia red⁴⁵. La importancia de una adecuada y necesaria regulación del *roaming* también ha quedado evidenciada en estos últimos años con el uso generalizado, y como medio habitual de comunicación entre los consumidores europeos, de los dispositivos móviles con acceso a internet, un hecho de importancia tanto para los usuarios como para los proveedores de aplicaciones y contenidos digitales⁴⁶. Precisamente la última versión del Reglamento sobre el *roaming* se ha concebido legislativamente con una vigencia de otros diez años, con obligaciones de revisiones parciales por parte de la Comisión en 2025⁴⁷ y 2029.

regulación de los precios en itinerancia se realizase de modo que no disuada a la competencia a rebajar los precios (Considerando 8).

43. Considerando 21.

44. Así, la Comisión cifró el aumento del consumo de datos en roaming de 33,9 millones de GB en el segundo trimestre de 2017 a 273,4 millones de GB en el tercer trimestre de 2019, Commission Staff Working Document Impact Document, Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on roaming on public mobile telecommunications networks within the Union (recast), página 6, COM (2021) 85 final.

45. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 29 de noviembre de 2019 relativo a la revisión del mercado de itinerancia, COM (2019) 616 final. No obstante, para los operadores salientes, el tráfico saliente neto en itinerancia —a pesar de su considerable aumento en el marco del régimen de itinerancia como en casa— no representó más que una pequeña fracción de su tráfico nacional, menos de un 5 % (página 12 del Informe). Así lo señaló también el Reglamento (UE) 2022/612 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (versión refundida), L 115 de 13 de abril de 2022, Considerando 3.

46. Considerando 9 del Reglamento 2022/612.

47. *Vid.* en este sentido el Estudio publicado por la Comisión «Servicios de itinerancia de la UE y tarifas de terminación de llamadas móviles vocales» (CNECT/2022/OP/0065). La

Ello le permitiría a la Comisión presentar modificaciones al Reglamento si así lo exigiera la propia evolución del mercado⁴⁸. En definitiva, la regulación de la Unión también en materia de itinerancia aspira a seguir contribuyendo a un funcionamiento ordenado del mercado interior⁴⁹. De esta manera todo operador tendría la obligación de satisfacer cualquier solicitud razonable de acceso a la itinerancia al por mayor que ya sólo podría ser denegada basándonos en criterios razonables y objetivos, tales como la viabilidad técnica y la integridad de la red. Además, se establecía que las consideraciones comerciales no podrán servir de base para justificar la denegación de las solicitudes de acceso itinerante al por mayor⁵⁰. Más aún, los servicios mayoristas de *roaming* quedarían sujetos a unos límites de precios regulados desde el 1 de julio de 2022 y hasta el 30 de junio de 2032. Uno de los puntos novedosos del Reglamento, precisamente sería la introducción del concepto de calidad del servicio que prohibiría que los proveedores de itinerancia pudieran ofrecer servicios regulados de *roaming* en condiciones menos ventajosas que las ofrecidas en el país de origen y en aquellos supuestos en los que en la red visitada, en la red en itinerancia, estuvieran disponibles la misma generación de redes y de tecnologías⁵¹. El Reglamento de esta forma iba a amparar por primera vez que la tecnología y los servicios en itinerancia incluyeran también aspectos de la calidad del servicio que hubieran establecido en el contrato minorista⁵² correspondiendo al proveedor de itinerancia publicar las razones por las que fuera a aplicar condiciones menos favorables que las ofrecidas en el país de origen⁵³.

La creación de un mecanismo de sostenibilidad de los modelos de tarificación nacional⁵⁴ así como la aplicación de las políticas de utilización

actualización realizada por la Comisión refleja la evolución reciente del mercado, incluido el despliegue acelerado de las redes 5G y la evolución de la demanda y los patrones de consumo de los usuarios, tal y como indica la propia Comisión Europea. Además, es un modelo que sirve como aportación técnica para la revisión del Reglamento delegado 2021/654, por el que se establece la tarifa máxima de terminación de llamadas vocales móviles (Eurorates) a escala de la UE, cuya adopción está prevista para finales de 2025.

48. Considerando 4 del Reglamento 2022/612.

49. Artículo 1.1 Reglamento 2022/612. párrafo 2.

50. Artículo 3.2 Reglamento 2022/612.

51. Artículo 4.2 Reglamento y Considerando 27 del Reglamento 2022/612.

52. Artículo 4.2 Reglamento 2022/612.

53. Así lo han recogido las últimas Directrices del ORECE, BEREC Guidelines on Regulation (EU) 2022/612 and Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 (Retail Roaming Guidelines), BoR (22) 174 de diciembre de 2022.

54. Artículo 6 del Reglamento 2022/612.

razonable del consumo de servicios en itinerancia⁵⁵ demostraba el compromiso, si no la necesidad de eliminar las disonancias nacionales que aún seguían fragmentando ese mercado único de las telecomunicaciones.

2.5. LA TERCERA REVISIÓN DEL SECTOR TELCO

Con la tercera revisión del marco regulador de las telecomunicaciones, iniciada en 2016 y todavía en vigor, se planteó directamente la transición a una sociedad del Gigabit con el objetivo de que la mayoría de los hogares en la UE pudieran tener acceso a las redes de alta capacidad y a una cobertura de 5G para 2025. Pero con una ambición manifiesta: poder alcanzar todas aquellas innovaciones de los nuevos servicios digitales, en desarrollo y por venir, a través de una nueva revisión legislativa⁵⁶. La nueva agenda digital europea aparecía así incluida en la reforma normativa del sector⁵⁷. De hecho, la Comisión Europea, en su primer documento de posición, pareció, sin embargo, querer situar la revisión del marco regulador del sector de las telecomunicaciones junto con su ambición programática por alcanzar un mercado único digital⁵⁸. La elaboración del Código de Comunicaciones Electrónicas coincidiría también con un momento de evolución tecnológica en el que necesariamente el legislador de la Unión debería también plantearse cómo y cuál iba a ser el ámbito de regulación de las plataformas digitales⁵⁹. De esta manera, las disposiciones del Código

55. Artículo 5 del Reglamento 2022/612.

56. Comunicación de la Comisión de 11 de septiembre de 2013 relativa al mercado único de las telecomunicaciones, COM (2013) 634 final. Entre aquellos servicios digitales, ya se citaban, i.a., la computación en la nube, las aplicaciones con utilización masivas de datos, el Internet de los objetos, los automóviles conectados, la fabricación inteligente (página 5).

57. Jean-Claude Juncker, Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea, Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, «Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático», Estrasburgo, 15 de julio de 2014, página 5.

58. Comunicación Comisión de 6 de mayo de 2015, Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, COM (2015) 192 final, y en concreto el Apartado 3 - «*Crear condiciones adecuadas y equitativas para las redes digitales avanzadas y los servicios innovadores*». La Comisión indicó, de hecho, que este segundo pilar en el que se basa la Estrategia digital necesitará *apoyarse en unas condiciones reguladoras correctas que favorezcan la innovación, la inversión, la competencia leal y la igualdad de oportunidades* (página 4).

59. Ver en este sentido las consideraciones de la Comisión Comunicación, Las plataformas en línea y el mercado único digital - Retos y oportunidades para Europa, COM (2016) 288 final, de 25 de mayo de 2016, COM (2016) 288 final, apartado 4. También

pasaron a formar parte de un conjunto de iniciativas, y de un debate más amplio, en el que la Comisión, además de tener en cuenta la propia revisión de la normativa de la industria de telecomunicaciones, abordaría materias como la protección de datos⁶⁰ y la seguridad de las redes y de la información⁶¹. Sin embargo, la nueva regulación guardaría silencio tanto sobre la definición de esa futura competencia entre los proveedores de contenidos (OTT) y los operadores de red o la inversión en redes de nueva generación (NGN)⁶². El Código sí modificó la definición de los servicios de comunicaciones electrónicas incluidos en su ámbito de aplicación objetivo⁶³. De esta manera, quedaban regulados todos los servicios y las redes de comunicaciones electrónicas desde una nueva realidad, la de la convergen-

el Parlamento Europeo planteó el debate sobre cuál iba a ser el futuro ecosistema de regulación de las aplicaciones online y de los servicios, Directorate- OTTs (Over-the-Top players (OTTs) - European Parliament, *Study for the IMCO Committee*, December 2015, anticipando que sin embargo que el level playing field no debiera convertirse en el aspecto más importante del futuro marco de regulación del sector (página 69). Más aún, señalando que las medidas de auto y corregulación deberían ser la vía más adecuada para el ecosistema digital, buscando soluciones de carácter internacional más que únicamente europeas (página 74- Finding 23 del Informe).

60. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos), DOUE L 119 de mayo de 2016.
61. Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión, DOUE L 194 de 19 de julio de 2016.
62. VAN GORP, N., CANOY, M., MEINDERT, L., VOLKERINK, B., LEMSTRA, W., NOOREN, P., STOKKIN, H., Steps towards a truly Internal Market for e-communications — In the run-up to 2020, *ECORYS/TU Delft*, Informe externo de 14 de noviembre de 2011 elaborado a instancias de la Comisión Europea (DG INFO) y que sirvió de base para la Comunicación de la Comisión de 2013 antes mencionada. El informe manifestaba la necesidad de que la regulación del mercado de las telecomunicaciones recogiera también todas las dinámicas de la cadena de valor, tanto de los proveedores de red (los llamados ISPs) como de los proveedores de contenidos (los OTT) (página 15 del informe), así como la relación circular creada entre las inversiones en ancho de banda, la provisión de servicios y la demanda de ancho de banda.
63. Artículo 2.4 Directiva 2018/1972, que, a partir de entonces, pasaron a ser: los servicios de acceso a internet, los servicios de comunicaciones interpersonales, ya estén basados en numeración, como por ejemplo los servicios de voz fijos y móviles, o sean independientes de la numeración, como los servicios de comunicación OTT, y los servicios de transporte de señales, como podrían ser los servicios de transmisión para prestación de servicios máquina a máquina y para la radiodifusión.

cia entre los sectores de telecomunicaciones, los medios de comunicación y las tecnologías de la información⁶⁴. Pero también desde la ambición por la conectividad y el acceso a redes de muy alta capacidad para así permitir la creación de una sociedad del Gigabit con mayores velocidades de acceso, capacidad y cobertura. Sin embargo, al amparo de la nueva regulación, los OTT quedarían exentos de la mayor parte de las obligaciones establecidas para los servicios tradicionales de comunicaciones electrónicas⁶⁵. En todo caso, aquel último parche legislativo sobre el sector telco no consiguió abordar aún la creación de ese mercado único de telecomunicaciones⁶⁶.

2.6. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO RELATIVO A LA LEY DE REDES DIGITALES (DIGITAL NETWORKS ACT)

En el momento de cierre de este capítulo, la Comisión Europea viene de presentar su propuesta de Reglamento relativo a la Ley de Redes Digitales, la Digital Networks Act (DNA)⁶⁷, que aspira a convertirse en el instrumento legislativo que reconfigure la arquitectura de regulación del sector telco. Y ello también porque las redes han pasado a ser un activo estratégico necesario para la competitividad y autonomía estratégica de la Unión con la necesidad de un entorno regulatorio menos fragmentado, más simplificado y más favorable a la inversión.

64. Considerando 7 Directiva 2018/1972. Los servicios OTTs también se convertirían en un elemento facilitador de las comunicaciones y de los intercambios de información con independencia de la tecnología que utilizasen para su transmisión, lo cual, y a pesar de requerir acceso a Internet, no afectaría a la posibilidad de usar aquel servicio.

65. Los OTTs quedarían exentos del régimen de autorización general (artículo 12.2) y solo sujetos a la regulación en materias como la seguridad (artículo 40.1), la notificación de posibles incidentes de seguridad (artículo 40.2), el acceso por usuarios finales con discapacidad y las posibles obligaciones de interoperabilidad con los operadores de telecomunicaciones y en el supuesto de que su uso alcance una escala muy significativa en el futuro (artículo 61.1).

66. Y al no ser capaz el legislador de poder superar y abordar la mayoría de los obstáculos que continuaban obstaculizando la consecución de un verdadero marco de regulación eficiente y procompetitivo en la gestión del espectro, en la consolidación inter-EU de los operadores de telecomunicaciones o la eliminación de la diferencia de precios en las llamadas intra-EU.

67. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on digital networks, amending Regulation (EU) 2015/2120, Directive 2002/58/EC and Decision N.º 676/2002/EC and repealing Regulation (EU) 2018/1971, Directive (EU) 2018/1972 and Decision N.º 243/2012/EU (Digital Networks Act), Com (2926) 16 final, Brussels, 21.1.2026.

Destacamos que la propuesta será adoptada bajo la forma legislativa de Reglamento, constatando que el modelo de Directivas que ha sido utilizado para con el sector a lo largo de los años, ha tenido como resultado una atomización, un mosaico normativo, lo que ha impedido crear las necesarias condiciones para alcanzar un verdadero mercado interior de las telecomunicaciones. De esta forma, a través de un instrumento legislativo directamente aplicable como es el Reglamento, se aspira a eliminar las *barre-ras* erigidas por la multiplicidad de normas que han sido de aplicación al sector, así como a reforzar la uniformidad del marco regulatorio aplicable.

Sin embargo, la propuesta de la Comisión continúa con ese modelo que ha caracterizado el proceso de liberalización, basado en una intervención *ex ante* que ayude a superar las insuficiencias del funcionamiento competitivo del mercado. La Comisión sigue analizando la evolución del mercado, pudiendo adoptar recomendaciones sobre mercados de productos y servicios susceptibles de regulación *ex ante*⁶⁸ con capacidad de revisión por las autoridades nacionales y de propuesta en sus respectivos Estados miembros⁶⁹, identificando a los operadores con poder significativo de mercado⁷⁰, y con capacidad de imponer remedios proporcionales que permitan corregir los problemas de competencia identificados⁷¹. Aunque la Comisión tiene ahora la facultad discrecional de evaluar si dicha recomendación sigue siendo o no necesaria. Quizás la supresión de la obligatoriedad de la Recomendación pueda resultar en un aumento de la discrecionalidad de las ANRs a la hora de definir los mercados sujetos a regulación, aunque también se eliminará la protección procesal que ofrecía el anterior régimen. La DNA consolidará el procedimiento de consulta de la Comisión para todos los elementos del análisis de mercado en un único régimen⁷² ampliando sus competencias al permitirle exigir a las ANRs que no aprueben una revisión de mercado propuesta, incluso cuando las objeciones se refieran a las medidas correctoras propuestas. La DNA pareciera reforzar la idea de que la intervención regulatoria ha de ser proporcionada y limitada a lo esencialmente necesario para poder resolver los problemas de competencia pero recordando que el objetivo último debe ser la desregulación siempre y cuando se haya alcanzado un grado de competencia efectiva y sostenible. Pero también en apoyo de objetivos más amplios de armonización y mercado único, la

68. Artículo 72 Propuesta DNA.

69. Artículo 73 Propuesta DNA.

70. Artículos 73 y 76 Propuesta DNA.

71. Artículos 77 a 81 Propuesta DNA.

72. Artículo 85 Propuesta DNA.

DNA establece procedimientos para que dos o más ANR colaboren y definan mercados transnacionales, cuando proceda⁷³ También se obligaría a la Comisión a publicar, previa consulta con el BEREC, directrices actualizadas para el análisis de mercado y la evaluación del poder de mercado⁷⁴.

La futura DNA también toma iniciativas adicionales hacia el objetivo de un mercado interior de las telecomunicaciones. Así podemos señalar el establecimiento de una autorización general a nivel de la UE para la provisión de servicios y redes satelitales que reemplazará las autorizaciones nacionales⁷⁵, o el pasaporte único en virtud del cual un proveedor de redes o servicios de comunicaciones electrónicas que opere en varios Estados miembros deberá notificar sus actividades sólo a una ANR, con lo que el operador no tendrá que notificar en cada uno de los Estados miembros en los que pretenda prestar sus servicios⁷⁶.

En el ámbito de la normativa sobre derechos de los usuarios de telecomunicaciones, si bien se mantienen prácticamente sin variaciones los principios de la tercera revisión del sector, se introduce explícitamente una armonización máxima en ámbitos clave, contratos, paquetes y cambio de operador, lo que reduciría finalmente la capacidad de intervención de los Estados miembros⁷⁷. Más aún, la propuesta también recoge una lucha coordinada frente al fraude a través de la sucesora del ORECE, la llamada ahora Oficina de las Redes Digitales (ODN, en su acrónimo en inglés)⁷⁸. Todo ello dejaría sin margen de discrecionalidad a los Estados miembros a la hora de aplicar sus normas a nivel nacional, salvo excepciones específicas, como la duración máxima de los contratos.

La nueva propuesta de la Comisión quiere reforzar la coordinación a escala de la UE en materia de gestión del espectro radioeléctrico para hacer frente a lo que la Comisión considera todavía una fragmentación excesiva entre los Estados miembros. Los derechos de uso del espectro se concederán, por defecto, por un período ilimitado, sujeto a revisiones periódicas y a revocación inmediata en situaciones críticas, como sucedería en caso de incumplimiento grave de la licencia⁷⁹. No obstante, el espectro no utilizado

73. Artículo 74 Propuesta DNA.

74. Artículo 76.5 Propuesta DNA.

75. Artículo 38 Propuesta DNA.

76. Artículo 10 Propuesta DNA.

77. Artículos 95 a 100 Propuesta DNA.

78. Artículo 103 Propuesta DNA.

79. Artículo 24 Propuesta DNA.

deberá compartirse si alguna parte interesada lo solicitase. Por otra parte, las licencias de duración limitada, cuando se concedan, deberán fijarse, por regla general, en un mínimo de 40 años para las bandas de espectro armonizadas. La Comisión adoptará también una estrategia sobre el espectro a escala de la UE y una hoja de ruta vinculante, complementadas con hojas de ruta nacionales de cada Estado miembro⁸⁰. Más aún, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la DNA, la Comisión adoptará recomendaciones no vinculantes sobre metodologías comunes que definan las tasas anuales de espectro, así como los precios de reserva. Se establece un procedimiento obligatorio para un mercado único del espectro que sustituirá a la actual revisión por pares otorgando a la Comisión un derecho de veto sobre los proyectos de medidas nacionales de asignación del espectro, y cuando se consideren problemáticas. La Comisión también podrá adoptar recomendaciones vinculantes sobre una metodología común para definir las tasas de espectro y los precios de reserva en las subastas de espectro⁸¹. La propuesta mantiene los principios de la neutralidad de la red, como la preservación del principio fundamental del trato igualitario y no discriminatorio del tráfico de Internet y de los usuarios finales a la hora de utilizar las aplicaciones y los equipos terminales de su elección. No obstante, faculta a la Comisión para adoptar actos de ejecución en los que se detallen las condiciones en las que los proveedores de acceso a internet puedan ofrecer servicios optimizados como la segmentación de red para servicios industriales⁸².

3. MERCADO ÚNICO DIGITAL: ¿UNA REALIDAD YA ALCANZADA EN 2026?

3.1. AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y MERCADO ÚNICO DIGITAL: EL POSICIONAMIENTO DE LA UE

El advenimiento sobrevenido de la pandemia de la COVID-19 hizo que la dimensión digital asumiera un protagonismo inesperado, al tiempo que decisivo, para intentar mantener el funcionamiento de la economía y de la sociedad a nivel europeo y también mundial⁸³. La dimensión geopolítica recogió de esta forma la necesidad de desarrollar tecnologías estratégicas

80. Artículo 17 Propuesta DNA.

81. Artículo 33 Propuesta DNA.

82. Artículos 93 y 94 Propuesta DNA.

83. Informe de prospectiva estratégica de 2020, Prospectiva estratégica: Trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente, COM (2020) 493 final, de 9 de septiembre de 2020. De esta forma, la dimensión geopolítica y la dimensión estratégica se integraron en la



ESTUDIOS

Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:
consulte página inicial de esta obra

Los Informes Letta y Draghi identificaron deficiencias en el funcionamiento del Mercado Único Europeo y propusieron algunas soluciones para mejorarlo. Ambos pusieron mucho énfasis en la necesidad de superar las fragmentaciones e ineficiencias existentes y dar un salto adelante para hacer la Unión Europea más competitiva y resiliente ante los grandes desafíos que tiene que afrontar en este siglo XXI.

Este libro invita a reflexionar con grandes expertos sobre los principales retos en sectores clave como el de la energía, el digital y de telecomunicaciones, el financiero o el de la seguridad y defensa. También reflexiona sobre temas capitales para el buen funcionamiento del Mercado Único como la fragmentación fiscal, la dimensión social, la mejora del sistema de educación superior e investigación y la seguridad económica.

Cada capítulo analiza en profundidad las fallas en el sistema, las propuestas de solución, los avances que se han ido haciendo desde la adopción de los informes Letta y Draghi, lo que queda por hacer, identificando nuevas propuestas de mejoras y el modo de realizarlas.

Será de gran utilidad para todos los interesados en el presente y futuro de la Unión Europea y su Mercado Único, o en el devenir cambiante de sectores tan importantes como el de la energía, digital y telecomunicaciones, financiero y capitales, o defensa. Profesores, investigadores, analistas, operadores económicos, responsables de políticas públicas, estudiantes..., todos ellos encontrarán en sus páginas apoyo para comprender esta compleja realidad y afrontar sus desafíos así como inspiración para progresar hacia una Europa mejor.

ISBN: 978-84-1078-439-0



ER-0280/2005



GA-000001/00



**Real Instituto Universitario
de Estudios Europeos**

Universidad CEU San Pablo

CPCR

Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



Ref. 620517 - EPP - 1 - 2020 - 1 - ES - EPP/IMO - CHAIR

ARANZADI