

Versión final

Directrices sobre prácticas idóneas para diseñar estrategias innovadoras de compartición de infraestructura encaminadas a promover un acceso asequible en favor de todos

Durante el último decenio se ha asistido en el sector de las telecomunicaciones a una primera oleada de reformas, oleada que ha redundado en el establecimiento de reguladores en la gran mayoría de los países, así como en la introducción de la competencia en ciertos segmentos de servicios y la privatización al menos parcial de los operadores establecidos (entre otras medidas), lo que ha llevado, a su vez, a un despegue sin precedentes de los servicios de voz móviles en los países en desarrollo. Sin embargo, a pesar de estos impresionantes avances, gran parte de la población mundial sigue sin tener acceso incluso a los servicios de voz, y muy pocos ciudadanos de los países en desarrollo pueden acceder a los servicios multimedios en banda ancha, tales como Internet. En todo el mundo los reguladores están examinando la compartición de infraestructuras como instrumento para promover el despliegue de las mismas, especialmente en redes dorsales IP y redes de acceso en banda ancha. Hoy en día es preciso impulsar una segunda oleada de reformas de reglamentación.

Nosotros, los reguladores que participamos en el Simposio Mundial para Organismos Reguladores de 2008, identificamos y proponemos directrices sobre prácticas idóneas que permitirán establecer una innovadora compartición de infraestructuras y estrategias de acceso abierto con el fin de promover un acceso asequible en banda ancha.

A Fomentar un entorno habilitador

1 Marco de reglamentación apropiado

Reconocemos la necesidad de establecer un marco de reglamentación apropiado que promueva el acceso en banda ancha, en particular a Internet, para hacer posible no sólo la competencia entre servicios, sino también la competencia en el plano de la infraestructura, así como la implantación de nuevos actores innovadores a escala nacional.

Ciertas opciones de compartición pueden redundar en determinadas ventajas, siendo así que otras pueden suponer riesgos, especialmente por reducir la competencia, motivo por el cual es preciso evaluar estas opciones con detenimiento a la hora de preparar la estrategia de reglamentación más adecuada, habida cuenta de las circunstancias nacionales del caso.

En este sentido, los reguladores deben reconocer la importancia que reviste mantener consultas públicas con todos los interesados en las diferentes estrategias y reglamentos en los que se aborda la compartición de infraestructura.

2 Competencia e iniciativas de inversión

Reconocemos las ventajas que pueden derivar de la compartición de infraestructura, sea ésta obligatoria u opcional, siempre que no se menoscaben la competencia y los incentivos a la inversión, y se tenga presente la necesidad de salvaguardar estos dos últimos elementos. Reconocemos también que al ofrecer instalaciones compartidas no se puede favorecer a un determinado proveedor de servicio o a un tipo dado de servicios.

Cuando es probable que los gastos de capital y funcionamiento se vean reducidos si se despliegan, gestionan y mantienen conjuntamente ciertas instalaciones de tal modo que esto permita, por ejemplo, la compartición de torres, esa compartición puede acrecentar a largo plazo la eficiencia, lo cual, a su vez, haría posible una mayor inversión en productos y servicios innovadores, que, en última instancia, beneficiarían a los consumidores.

Reconocemos la importancia de garantizar que la política de reglamentación no restrinja la competencia reduciendo la capacidad de los actores comerciales para instalar de manera independiente sus propias instalaciones, sino que, por el contrario, promueva un acceso abierto a la capacidad y las pasarelas internacionales (por ejemplo, servicios de colocación y conexión en estaciones de aterraje de cables submarinos).

Estimamos que el establecimiento de puntos de intercambio Internet podría alentar igualmente un acceso compartido y más asequible a la capacidad en banda ancha nacional e internacional en favor de los proveedores de servicio Internet que deseen establecerse.

B Estrategias y políticas de reglamentación innovadoras para fomentar la compartición de infraestructura

Reconocemos igualmente que al éxito de la compartición de infraestructura puede contribuir la aplicación de obligaciones normativas y políticas reguladoras, que incluyan lo siguiente:

1 Condiciones razonables

Importa que en la traducción a la práctica de la compartición se tenga en cuenta la necesidad de proteger el rendimiento de la inversión realizada en infraestructuras y servicios, sin obstaculizar artificialmente por ello la compartición.

2 Fijación de precios

El establecimiento de los precios de las instalaciones compartidas debería lanzar a los actores del mercado las señales económicas idóneas y ayudar, por tanto, a éstos a tomar decisiones comerciales razonables de "construcción o compra" (esto es, determinar si es más razonable desde el punto de vista comercial utilizar las propias instalaciones o arrendar las existentes). Por otra parte, si bien la fijación de precios tendría que ofrecer los incentivos adecuados para invertir en infraestructura (un rendimiento razonable de la inversión), pero no debería oponerse artificialmente a la entrada de nuevos actores. Debería prevalecer el establecimiento de precios comercialmente negociados, excepto en el caso en que exista poder de mercado.

3 Utilización eficiente de los recursos

Los recursos no duplicables, como torres, conductos y derechos de paso, podrían intercambiarse por instalaciones que atiendan a un propósito semejante, intercambio que optimizaría la utilización y se ofrecería atendiendo al principio de prelación en el tiempo, a reserva de los correspondientes acuerdos comerciales en condiciones tarifarias justas.

4 Recursos escasos

Cabría la posibilidad de fomentar el uso compartido de bandas, siempre y cuando se controle la interferencia. Podría compartirse también el espectro, atendiendo a las correspondientes condiciones geográficas, temporales o de separación de frecuencias.

5 Concesión de licencias

Los reguladores podrían considerar la posibilidad de conceder licencias o autorizaciones a los actores comerciales que solamente proporcionan elementos pasivos de red y no compiten por los usuarios, tales como empresas de torres móviles, empresas de servicios públicos con derechos de acceso y proveedores de redes de retroceso de fibra.

6 Condiciones para la compartición y la interconexión

Los reguladores reconocemos que la compartición de infraestructura sólo puede efectuarse en condiciones de neutralidad, transparencia, equidad y no discriminación y que los marcos de interconexión pueden garantizar que se garantice a todos los operadores titulares de licencias el derecho de interconexión, así como promover la compartición de instalaciones esenciales y garantizar la seguridad de las redes y la calidad del servicio.

7 Establecimiento de un servicio completo destinado a la compartición de infraestructuras

El establecimiento de un servicio de este tipo facilitaría la coordinación de las obras de excavado y conducción emprendidas por los proveedores de servicios de telecomunicaciones, así como entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y aquellos que suministran otros servicios.

Los reguladores reconocen el papel esencial que podrían desempeñar las autoridades nacionales en lo que concierne a aprobar el desarrollo del acceso en banda ancha y la competencia, así como la importancia que reviste una estrecha cooperación para simplificar las actuaciones administrativas y garantizar una respuesta oportuna a las peticiones de compartición de infraestructura.

8 Mejora de la transparencia e intercambio de información

Los reguladores reconocen la necesidad de establecer procesos transparentes para facilitar la compartición de infraestructura, y los actores comerciales necesitan estar informados sobre los diferentes tipos de infraestructura disponible para la compartición en condiciones claramente establecidas con el fin de evitar prácticas desleales. Los reguladores podrían exigir la publicación en sitios web de información detallada sobre las instalaciones de infraestructura existentes y futuras, por ejemplo, la disponibilidad de espacio en los ductos existentes, el desarrollo previsto, las obras de mejoramiento y la interconexión.

9 Solución de controversias

Estimamos que los reguladores deberían implementar los mecanismos de ejecución necesarios para garantizar el cumplimiento y la exitosa adopción de normativa de reglamentación sobre compartición de infraestructuras. Dado que una relación de compartición de infraestructura entre proveedores de servicio entraña aspectos de cooperación y competencia, los reguladores reconocemos la necesidad de explorar primeramente mecanismos de solución de controversias expeditos y simples, con el fin de alentar la obtención de resultados y de mantener, en su caso, un nivel de certidumbre en cuanto a los fallos a que dan lugar a los procesos de solución de divergencias.

10 Acceso universal

Para alentar la compartición de infraestructura con el fin de fomentar la consecución de los objetivos de acceso universal, los reguladores podrían considerar la posibilidad de establecer incentivos que alienten a los proveedores de servicio a compartir infraestructuras, como parte de sus esfuerzos de despliegue en las zonas rurales y poco atendidas. Dichos incentivos podrían adoptar la forma, entre otras cosas, de exenciones regulativas (siempre que tales exenciones no den lugar a un nuevo monopolio en el mercado ni limiten las opciones del consumidor) o de subsidios financieros, teniendo en cuenta la necesidad de distorsionar lo menos posible la competencia.

11 Compartición de infraestructura con otros actores del mercado y otras industrias

Los reguladores reconocemos que habría que alentar la compartición no sólo dentro de las fronteras de la industria de las telecomunicaciones/TIC y de radiodifusión, sino también con otras industrias de infraestructura, tales como las de suministros de electricidad, gas, agua y saneamiento. En el contexto del desarrollo tecnológico podría alentarse la construcción de infraestructuras comunes (con otros actores del mercado y otras industrias), gracias a las cuales se proporcionaría acceso oportuno y organizado a ductos y conductos (por ejemplo, para el tendido común de fibra) con el fin de distribuir los costos de la correspondiente obra pública entre los proveedores de servicio y reducir el impacto negativo de tales obras para el tráfico en las pequeñas y grandes ciudades. Por otra parte, esto constituirá una aportación favorable desde el punto de vista ambiental, incluido el estético, ya que reduciría, entre otras cosas, el número de postes y torres de telecomunicaciones móviles.

12 Compartición de prácticas de reglamentación

Los reguladores reconocemos la necesidad de establecer un adecuado nivel de armonización internacional y regional para garantizar una amplia difusión de las políticas de prácticas idóneas en cuanto a la reglamentación de la compartición, y las organizaciones regionales tienen un importante papel que desempeñar a este respecto. Esto es aún más importante en esferas en que los problemas reglamentarios que puedan plantearse aparezcan importantes efectos transfronterizos, motivo por el cual no podrían ser abordados por un solo regulador nacional.
