

MANUAL DE REGLAMENTACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

Módulo 2

Licencias de servicios de telecomunicaciones

Editado por

Hank Intven
McCarthy Tétrault

The logo for infoDev, featuring the word "infoDev" in a serif font. Above the "i" in "info" are five small dots arranged in a slight arc.

MANUAL DE REGLAMENTACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

Índice General

NOTA – Al inicio de cada módulo se incluyen índices detallados

Módulo 1	Visión de conjunto de la reglamentación de las telecomunicaciones.....	1-1
Módulo 2	Licencias de servicios de telecomunicaciones.....	2-1
Módulo 3	Interconexión.....	3-1
Módulo 4	Regulación de precios.....	4-1
Módulo 5	Política de competencia.....	5-1
Módulo 6	Servicio universal.....	6-1

Apéndices

A	Documento de Referencia de la OMC.....	A-1
B	Aspectos económicos de los precios y costos en el sector de las telecomunicaciones.....	B-1
C	Glosario.....	C-1
D	Referencias seleccionadas.....	D-1

© 2000 Grupo del Banco Mundial
1818 H Street, Washington, DC 20433, Estados Unidos

El Banco Mundial es el titular de los derechos de autor de esta obra de acuerdo con el Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, el presente Manual puede ser reproducido con propósitos de investigación, educativos o académicos sólo en países miembros del Banco Mundial. Las deducciones, interpretaciones y conclusiones que aparecen en este documento son exclusivamente la de los autores y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas, sus miembros, su Directorio o los países que representan los Directores Ejecutivos.

El presente libro se distribuye en el entendido de que, en caso de requerir asesoría jurídica u otro asesoramiento especializado, los lectores no deben confiar en las afirmaciones que figuran en este libro, sino procurarse los servicios de un profesional competente. Ni McCarthy Tétrault ni el Banco Mundial aceptan responsabilidad alguna por las consecuencias de las acciones de los lectores que no se procuren la asesoría necesaria de profesionales competentes en asuntos jurídicos o de otra índole para los cuales se requiera asesoramiento especializado.

Primera impresión, noviembre de 2000

ISBN 0-9697178-7-3

Índice

Módulo 2 – Licencias de servicios de telecomunicaciones

	Página
2.1 Introducción	1
2.1.1 Licencias de telecomunicaciones.....	1
2.1.2 Objetivos de la concesión de licencias.....	2
2.1.3 Licencias y otros instrumentos de reglamentación	4
2.1.4 Normas de comercio internacional	5
2.1.5 Directiva sobre licencias de la Unión Europea	7
2.2 Tipos de regímenes de licencias.....	9
2.3 Procedimientos para la concesión de licencias	9
2.3.1 Concesión de licencias a operadores establecidos	9
2.3.2 Concesión de licencias a nuevos participantes – Licencias individuales.....	12
2.3.3 Autorizaciones generales (licencias genéricas).....	12
2.3.4 Licencias para la utilización de espectro.....	12
2.3.5 Subastas de espectro, sorteos y evaluaciones comparativas	13
2.4 Prácticas en materia de concesión de licencias	15
2.4.1 Transparencia.....	16
2.4.2 Consulta pública	17
2.4.3 Cánones de licencia.....	18
2.4.4 Equilibrio entre certeza y flexibilidad.....	19
2.4.5 Distinción entre concesión de licencias y adquisición de bienes o servicios.....	20
2.4.6 Concesiones, BOT y acuerdos similares.....	21
2.4.7 Zonas de servicio	22
2.4.8 Criterios de calificación	23
2.4.9 Criterios de selección.....	24
2.5 Contenido de las licencias	27

Recuadros, figuras y cuadros

Página

Lista de recuadros

Recuadro 2.1 – Normas sobre concesión de licencias del Documento de Referencia de la OMC.....	6
Recuadro 2.2 – Objetivos del régimen de licencias de la Unión Europea.....	7
Recuadro 2.3 – Normas de la Unión Europea sobre condiciones aplicables a las autorizaciones generales	8
Recuadro 2.4 – Normas de la Unión Europea sobre licencias individuales	8
Recuadro 2.5 – Elementos de las subastas de múltiples rondas: El ejemplo canadiense	16
Recuadro 2.6 – Subastas y evaluaciones comparativas – Casos prácticos de licencia para sistemas de telecomunicaciones móviles universales (UMTS).....	17

Lista de figuras

Figura 2.1 – Concesión de licencias a operadores en un mercado de competencia.....	3
--	---

Lista de cuadros

Cuadro 2.1 – Tipos de regímenes de concesión de licencias.....	10
Cuadro 2.2 – Directiva sobre licencias de la UE: Tipos de reglamentación para operadores de RTPC en un mercado de competencia.....	11
Cuadro 2.3 – Posibles criterios de calificación.....	25
Cuadro 2.4 – Posibles criterios de selección	26
Cuadro 2.5 – Contenido de una licencia de un operador de RTPC (ejemplo de economía emergente)....	27

MANUAL DE REGLAMENTACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

Autores principales

Hank Intven
Jeremy Oliver
Edgardo Sepúlveda

El programa *infoDev* del Banco Mundial aportó los fondos
para la preparación de este Manual



La firma
McCarthy Tétrault

Abogados y Asesores en Telecomunicaciones
aportó fondos adicionales

La Unión Internacional de Telecomunicaciones aportó los fondos para
la traducción de este Manual al español y al francés

Los autores reconocen y agradecen el apoyo y asistencia de la Unión Internacional
de Telecomunicaciones (UIT) en la preparación de este Manual

Los módulos que componen este Manual están disponibles en formato electrónico en
www.infodev.org/projects/314regulationhandbook

Licencias de servicios de telecomunicaciones

2.1 Introducción

2.1.1 Licencias de telecomunicaciones

Una licencia de telecomunicaciones autoriza a una entidad a proveer servicios o explotar instalaciones de telecomunicaciones. Generalmente, en las licencias se definen las condiciones de dicha autorización y se describen los principales derechos y obligaciones del operador de telecomunicaciones titular.

Las licencias destinadas a nuevos participantes en los mercados de telecomunicaciones suelen otorgarse en el marco de procedimientos abiertos y transparentes, los cuales suponen la selección de uno o más operadores de entre un grupo de solicitantes. En otros casos, se expiden autorizaciones generales, las cuales facultan a la entidad que cumpla las condiciones básicas a suministrar un servicio de telecomunicaciones, sin necesidad de contar con una licencia individual.

La concesión de licencias es un hecho relativamente reciente en muchos mercados de telecomunicaciones. Fue una tradición que los operadores públicos establecidos prestasen servicios de telecomunicaciones en régimen de monopolio en la mayoría de los mercados y sus actividades se consideraban como una rama de la administración pública, del mismo tipo que el correo, el transporte terrestre y otros servicios públicos. Esto explica que el Estado no considerase necesario otorgar licencias.

En muchos casos, las licencias destinadas a los operadores establecidos se concedieron en el marco de su privatización. La especificación de los derechos y obligaciones de dichos operadores

daba a los inversores ciertas garantías acerca del sector económico en que invertían. Una licencia hace posible que los interesados, incluidos los consumidores, competidores y el gobierno, entiendan claramente lo que al operador le está permitido o no hacer, así como sus obligaciones.

Las licencias revisten particular importancia en el contexto de las economías emergentes y en transición. En efecto, las licencias reducen la incertidumbre de inversores y financieros, lo cual genera la confianza necesaria para invertir los millones o billones de dólares necesarios para instalar o mejorar la infraestructura de telecomunicaciones en tales economías.

Las licencias no tienen la misma importancia en todos los países. En algunas naciones donde los monopolios de telecomunicaciones han sido administrados por el sector privado, especialmente Estados Unidos y Canadá, la concesión de licencias de telecomunicaciones no ha sido una práctica habitual. Sin embargo, se impusieron condiciones de carácter reglamentario mediante decisiones administrativas, órdenes o procedimientos de aprobación de tarifas a cargo del regulador. En otros países, incluidos los latinoamericanos, se otorgaron concesiones o franquicias a los operadores privados.

Aunque las definiciones de los términos «licencia», «concesión» y «franquicia» pueden variar según sea la legislación nacional que se considere, estas definiciones remiten en general al mismo concepto básico. En el contexto de la reglamentación de las telecomunicaciones, palabras como las que acabamos de citar entrañan

un documento jurídico que otorga o aprueba un organismo regulador u otra entidad pública, que define los derechos y obligaciones del proveedor de servicios de telecomunicaciones de que se trata. Por razones de simplicidad, en este módulo emplearemos únicamente el término «licencia». Sin embargo, en la mayoría de los casos, lo que se diga de las licencias se aplica igualmente a las concesiones y franquicias.

En algunos casos, los procedimientos de concesión de licencias a los operadores establecidos y a los nuevos participantes son administrados por organismos reguladores independientes, mientras que en otros, ello depende del gobierno o algún ministro. Para facilitar la referencia, en este módulo denominaremos a la autoridad que concede las licencias «organismo regulador», término en el que incluiremos a otras entidades públicas con facultades para conceder licencias; por ejemplo, ministros.

Los procedimientos de concesión de licencias se cuentan normalmente entre los procedimientos «reguladores» más importantes que deben aplicarse durante la reforma del sector de las telecomunicaciones, con independencia de qué entidad gubernamental sea la encargada de llevarlos adelante. El proceso de concesión de licencias está estrechamente ligado a la estructura de los mercados de telecomunicaciones, el número y tipos de operadores, el nivel de competencia entre ellos, los ingresos públicos generados por la apertura del sector, y finalmente, la eficiencia en la provisión de servicios de telecomunicaciones al público.

2.1.2 Objetivos de la concesión de licencias

Generalmente, los gobiernos y los organismos reguladores persiguen varios objetivos con la concesión de licencias. Entre los objetivos más comunes cabe mencionar los siguientes:

i) **Reglamentación de la provisión de un servicio público esencial** – Las telecomunicaciones básicas constituyen un servicio público esencial en la mayoría de los países. Pese a la tendencia irreversible hacia la privatización y a confiar en las fuerzas del mercado, la mayoría de los gobiernos sigue imponiendo controles para asegurarse de que los servicios de telecomunicaciones básicas sean suministrados con la mira puesta en el interés público. En la mayoría de los países las licencias son una herramienta básica para ejercer ese control.

- ii) **Expansión de redes y servicios y otros objetivos de servicio universal** – Éste es un objetivo fundamental de la concesión de licencias en la mayoría de los países. Las obligaciones de expansión de la red y de cobertura de servicios suelen incluirse en las licencias. Éste es particularmente el caso cuando se privatiza un operador público establecido (PTT), o cuando se concede a un operador algún derecho de exclusividad (por ejemplo, una licencia para proveer servicios de telefonía celular en régimen de duopolio, con derecho al uso de espectro escaso). Las licencias son un instrumento importante para estimular inversión encaminada a ampliar la infraestructura y para promover objetivos de servicio y acceso universales en países en desarrollo. (Las metas de servicio universal se examinan detalladamente en el Módulo 6.)
- iii) **Privatización o comercialización** – Se requiere una licencia cuando se privatiza un operador público establecido. La licencia especifica los derechos y obligaciones del operador, y constituye un documento clave en el proceso de privatización. La licencia indica lo que adquiere el inversor y lo que el gobierno espera de éste y del operador.
- iv) **Reglamentación del mercado** – La determinación de la estructura del mercado y, en particular, del número de operadores autorizados para proveer servicios de telecomunicaciones, constituye un aspecto capital de la reglamentación del sector. En muchos países, uno de los motivos primordiales de la concesión de licencias a nuevos operadores es el fomento de la competencia. La concesión de licencias a nuevos operadores ha hecho que la competencia se convierta en el modelo de suministro de servicios en algunos mercados de telecomunicaciones (servicios celulares, acceso a Internet, etc.), pero no en otros, por ejemplo, el mercado de servicios básicos. La figura 2.1 ilustra los diferentes niveles de competencia en varios mercados de telecomunicaciones de todo el mundo. En muchos países uno de los objetivos principales del proceso de concesión de licencias es asegurar la viabilidad y las ventajas de la entrada de nuevos competidores. Por otro lado, aunque las iniciativas de concesión de nuevas licencias pueden intensificar la competencia, los requisitos de dicha concesión pueden convertirse en un obstáculo para el acceso al mercado. De

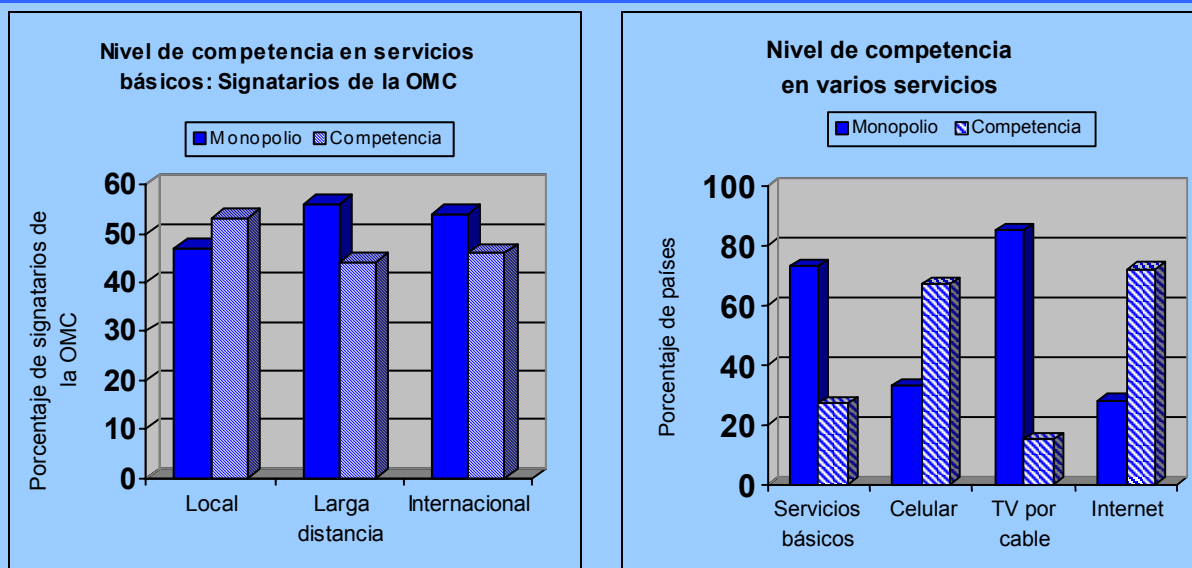
hecho, éste es el objetivo de las entidades encargadas de la concesión de licencias en algunos países, donde en ciertas licencias se han concedido o extendido monopolios, duopolios u otros derechos exclusivos. Frecuentemente, tales derechos se conceden o amplían por razones políticas o financieras. Por ejemplo, los gobiernos de muchos países han aumentado los beneficios económicos de la privatización concediendo un monopolio durante cierto plazo al operador recién privatizado. Aunque el régimen de monopolio reduce por lo general la eficiencia de los mercados de telecomunicaciones, muchos gobiernos lo han aceptado como un problema «transitorio», a cambio de obtener los fondos requeridos para atender a objetivos tales como la reducción de la deuda. En algunos casos, la liberalización se lleva a cabo generalmente de forma paulatina.

- v) **Establecimiento de un marco de competencia** – A menudo, las licencias incluyen disposiciones destinadas a estipular condiciones propicias para la competencia, así como a limitar la posibilidad de que los operadores establecidos abusen de su posición dominante

en los mercados de telecomunicaciones. Esas condiciones suelen incluirse en las licencias bajo el rubro «Salvaguardias de la competencia». (En los módulos 3, 4 y 5 se tratan más a fondo tales disposiciones.)

- vi) **Asignación de recursos escasos** – Los recursos escasos cuya utilización es necesaria para explotar un servicio de telecomunicaciones, por ejemplo, espectro radioeléctrico, números y derechos de paso, deben asignarse a los operadores con criterios de equidad y eficiencia y basándose en el interés público. A menudo la asignación de recursos escasos hace necesario equilibrar intereses en conflicto y prioridades. El espectro, por ejemplo, puede ser asignado al mejor postor en una subasta, o a un costo muy bajo para reducir los precios y estimular la oferta de nuevos servicios. El acceso a los derechos de paso puede ser una fuente de ingresos para el gobierno o las empresas públicas. Sin embargo, las restricciones económicas o de otra índole al acceso a los derechos de paso pueden demorar la expansión de servicios y redundar en precios más altos para los consumidores.

Figura 2.1 – Concesión de licencias a operadores en un mercado de competencia



Fuente: UIT (1999).

vii) **Generación de ingresos para el Estado** – La concesión de licencias para suministrar servicios de telecomunicaciones y utilizar espectro radioeléctrico puede representar ingresos importantes para los gobiernos. Una subasta para la concesión de nuevas licencias puede devengar a muy breve plazo ingresos considerables. Asimismo, los cánones de licencia anuales suelen constituir una fuente de ingresos constante para financiar las actividades del organismo regulador o para atender a otros fines. Además, la concesión de licencias en favor de nuevos operadores puede aumentar las dimensiones de los mercados de telecomunicaciones y generar mayores ingresos fiscales para el erario público.

viii) **Protección del consumidor** – Las licencias para servicios de telecomunicaciones incluyen con frecuencia disposiciones para proteger al consumidor. Dichas disposiciones versan sobre regulación de tarifas, prácticas de facturación, mecanismos para atender a las reclamaciones de los consumidores, solución de controversias, limitaciones de responsabilidad por fallas en los servicios y servicios de provisión obligatoria (por ejemplo, servicios de directorio telefónico, asistencia por operadora y servicios de emergencia), etc.

ix) **Certeza sobre el marco reglamentario** – Gracias a una definición clara de los derechos y obligaciones del operador y del organismo regulador, una licencia puede aumentar considerablemente la confianza en el régimen de reglamentación. La falta de incertidumbre en cuanto a las actuaciones del regulador es un elemento crítico de los procedimientos de concesión de licencias, puesto que lo que se pretende es atraer nuevos operadores y más inversión. Esto es particularmente cierto en los casos en que la idea es atraer inversión extranjera a economías emergentes o en transición, las cuales presentan mayores riesgos.

2.1.3 Licencias y otros instrumentos de reglamentación

En la mayoría de los países las licencias constituyen sólo un componente del marco reglamentario. Las demás normas aplicables a los operadores se encuentran en leyes de telecomunicaciones, documentos de políticas del sector, decretos, órdenes, decisiones, directrices, instrucciones y otros instrumentos de aplicación general.

El que los derechos y obligaciones de un operador sean estipulados por una licencia o por algún otro medio depende generalmente de dos factores:

- los requisitos jurídicos nacionales, y
- el nivel de desarrollo del régimen de reglamentación de un país.

Los aspectos que se consideran en las licencias de algunos países son contemplados en instrumentos de regulación distintos en otros. Por ejemplo, en México las normas de calidad de servicio y las metas de Telmex fueron especificados en la licencia (concesión) preparada antes de su privatización. En Canadá, las normas de calidad y los objetivos de los operadores figuran en decisiones y órdenes de la CRTC, organismo regulador de ese país.

La privatización y liberalización de las telecomunicaciones tuvieron origen en Europa, concretamente en el Reino Unido, a principios de la década de 1980. En ese momento la noción de regulación de las telecomunicaciones era nueva para el Reino Unido y no existía un régimen de reglamentación al respecto. En consecuencia, la licencia que se le otorgó a British Telecom fue redactada en gran medida como un código de reglamentación independiente. Dicha licencia se aplicaba a la mayoría de los aspectos de las actividades de BT y le otorgó una serie de derechos de exclusividad, tales como un monopolio restringido en el mercado de servicios básicos de voz y limitaciones a la reventa simple. Del mismo modo, la licencia de Mercury, el primer competidor con enlaces fijos en el Reino Unido, era un código de derechos y obligaciones bastante amplio para dicho operador.

Otros países de Europa y el resto del mundo adoptaron un modelo similar con ocasión de la privatización de operadores establecidos y de la concesión de licencias a nuevos operadores.

Como se indicó anteriormente, algunos países, particularmente en Norteamérica, no expiden normalmente licencias extensas que incluyan normativa detallada. En Estados Unidos y Canadá las normas detalladas suelen incorporarse a

reglamentos, decisiones, órdenes o tarifas prescritas o aprobadas por el organismo regulador. Por ello, cuando en 1998 Canadá instauró por primera vez un régimen de licencias para ciertos operadores de telecomunicaciones, el organismo regulador expidió licencias muy breves (2 páginas) para los operadores de servicios internacionales ya que la normativa restante para esos operadores quedaba contenida en otros instrumentos de reglamentación.

Los países que no tienen un marco de reglamentación claro y desean conceder licencias a nuevos operadores o atraer inversión en los operadores establecidos deberán preparar licencias bastante extensas. Algunos países que han iniciado la privatización y la liberalización sin licencias claras y detalladas, ni otros instrumentos de reglamentación, han experimentado problemas serios debido a la incertidumbre que ello supone en materia de reglamentación.

En otros países en que no existe un régimen de reglamentación claro, la incertidumbre se combatió desde un principio recurriendo a licencias extensas. Entre estos países, se encuentran Hungría, Uganda, Marruecos y Jordania. Las licencias detalladas han contribuido al éxito de la privatización y a la entrada de nuevos operadores en el mercado. En el cuadro 2.5 puede verse un ejemplo del extenso contenido de una licencia para una RTPC en un país en desarrollo que no cuenta con un marco de reglamentación preciso.

Dada la creciente competencia en los mercados de telecomunicaciones, sería posible reducir el detalle de la normativa incluida en las licencias o en otros documentos de reglamentación. Esta tendencia se reconoce en la Directiva sobre licencias europea de 1997 y en la Propuesta de Directiva sobre licencias de julio de 2000, las cuales favorecen condiciones mínimas para las licencias y la eventual eliminación de las licencias.

Sin embargo, la situación sigue siendo distinta en mercados de telecomunicaciones menos desarrollados, especialmente en aquellos en los que se percibe un riesgo elevado y problemas económicos y de gobernabilidad. La mayoría de estos mercados carecen de políticas o marcos de reglamentación claros o coherentes. En tales mercados habría que idear licencias claras y

detailladas como parte de las iniciativas de privatización y liberalización. Las dos metas claves en la preparación de dichas licencias deben ser:

- **Certeza sobre el régimen de reglamentación** – Cuando la privatización y los procesos de concesión de licencias tienen lugar antes del establecimiento de un marco de reglamentación preciso, los derechos y obligaciones de los operadores deben definirse con claridad en las licencias. La falta de incertidumbre en lo que concierne a aspectos esenciales (como interconexión, reglamentación de tarifas y salvaguardias de la competencia) promueve el éxito de la privatización y de las iniciativas encaminadas a fomentar la entrada de nuevos operadores en el mercado. La incertidumbre reduce el interés de los inversores, así como los ingresos públicos derivados de la privatización o los cánones de licencias percibidos.
- **Definición de los derechos de exclusividad** – La política de telecomunicaciones puede requerir conceder licencias a varios operadores, u otorgar derechos de monopolio (o duopolio) por plazos prefijados. Generalmente, la concesión de derechos de exclusividad aumenta los ingresos del erario público provenientes de la privatización y la concesión de licencias. Sin embargo, como se observa en los módulos 1, 4 y 6, mantener monopolios puede limitar el crecimiento del sector y reducir la eficiencia del operador en detrimento de los consumidores. Cualquiera que sea la política que se siga en materia de exclusividad, la misma debe quedar reflejada claramente en las licencias de los nuevos operadores, para reducir su incertidumbre y la de sus inversores y financieros.

2.1.4 Normas de comercio internacional

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre el comercio de servicios de telecomunicaciones básicas de 1997 (ASTB), contienen normas comerciales aplicables a la reglamentación del sector de las telecomunicaciones y a la concesión de licencias. Los signatarios del ASTB, así como los países que

desean ingresar a la OMC, deben adaptar sus prácticas de reglamentación y de concesión de licencias a las normas comerciales de esa organización.

A continuación, se resumen las normas comerciales aplicables a la concesión de licencias y en otros módulos se dan más detalles (por ejemplo, sobre las normas comerciales que afectan la interconexión, la competencia y el servicio universal). El tema central de todas estas reglas es la evolución hacia mercados abiertos y procedimientos transparentes de concesión de licencias.

i) Los requisitos generales del AGCS

Todos los Estados Miembros de la OMC deben observar las «obligaciones generales y disciplinas» del AGCS, tres de las cuales son directamente aplicables a los procedimientos de concesión de licencias:

- a) Trato de la nación más favorecida (artículo II del AGCS) – Un régimen de concesión de licencias debe permitir el acceso al mercado a operadores de países miembros de la OMC en términos «no menos favorables» que los aplicables a operadores de «cualquier otro país».
- b) Transparencia (artículo III del AGCS) – Todas las leyes y normas que afectan el comercio de servicios deben ser publicadas. El anexo sobre telecomunicaciones del AGCS requiere expresamente la publicación de, entre otras cosas, toda notificación, requisitos para la concesión de licencias o registros, en caso de existir, así como cualesquiera otras

formas de reconocimiento o aprobación (por ejemplo, homologaciones para equipos terminales) que se requieran antes de que un proveedor de servicios extranjero pueda realizar legalmente sus actividades en un país miembro de la OMC.

- c) Barreras comerciales (artículo VI del AGCS) – Los requisitos para la concesión de licencias no deben «constituir barreras comerciales innecesarias».

ii) Compromisos específicos del ASTB

Los pliegos de compromisos suscritos en el marco del AGCS contienen los demás compromisos comerciales de los países miembros en cuanto a los servicios específicos, incluidos los de telecomunicaciones básicas. Además, los compromisos nacionales asumidos como parte del ASTB exigen a muchos países dar mayor acceso a sus mercados de telecomunicaciones. En muchos casos la implementación de estos compromisos se lleva a cabo gradualmente durante un periodo de varios años.

El *Documento de Referencia de la OMC sobre principios en materia reglamentaria*, adjunto a las listas de compromisos específicos presentadas por muchos países en el marco del ASBT, obliga a éstos a adoptar ciertas prácticas de reglamentación en relación con los servicios de telecomunicaciones básicas. Dos de estos principios, que se reproducen en el recuadro 2.1, se aplican directamente a la concesión de licencias.

El texto completo del *Documento de Referencia de la OMC* figura en el apéndice A.

Recuadro 2.1 – Normas sobre concesión de licencias del Documento de Referencia de la OMC

Documento de Referencia de la OMC sobre telecomunicaciones básicas – Compromisos sobre procesos de concesión de licencias

4 Disponibilidad pública de los criterios de concesión de licencias

Cuando se exija una licencia, se informará al público de:

- a) todos los criterios de concesión de licencias y los plazos normalmente requeridos para tomar una decisión relativa en el caso de que se presente una solicitud de licencia;
- b) las condiciones de las licencias de cada operador.

Y a solicitud del interesado le serán comunicadas las razones de la denegación de la correspondiente licencia.

6 Asignación y utilización de recursos escasos

Los procedimientos para la asignación y utilización de recursos escasos, como las frecuencias, los números y los derechos de paso, se llevarán a la práctica de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria. Se pondrá a disposición del público el estado actual de las bandas de frecuencia asignadas, pero no es preciso identificar detalladamente las frecuencias asignadas a usos oficiales específicos.

2.1.5 Directiva sobre licencias de la Unión Europea

La Directiva sobre licencias de la Unión Europea de 1997 constituye un marco detallado para la concesión de licencias de telecomunicaciones en Europa. Este marco coincide con los compromisos adquiridos por la Unión Europea ante la OMC. Aunque dicho marco es vinculante sólo para los países de la Unión Europea, constituye un buen enfoque y debe ser considerado por otros países para establecer sus regímenes de concesión de licencias.

La Unión Europea publicó el 12 de julio de 2000 una propuesta de Directiva para un nuevo régimen de licencias (*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la autorización de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*). Sin embargo, como se señala más adelante, esta propuesta representa en gran medida un nuevo esfuerzo para implementar el enfoque armonizado y de desregulación previsto en la Directiva de 1997. Por ello, nos concentraremos a continuación en la Directiva de 1997.

Los objetivos perseguidos por la Unión Europea con la adopción de la Directiva de 1997 se indican en el recuadro 2.2.

La Directiva promueve el uso de autorizaciones generales, denominadas «Class licences» (licencias genéricas) en el Reino Unido. El uso propuesto de las licencias individuales se restringe a los servicios de telefonía públicos de voz y a los servicios que requieren el uso de recursos escasos. Las condiciones de las autorizaciones generales deben quedar limitadas a las relacionadas con «requisitos esenciales». El contenido de este tipo de condiciones se describe en el recuadro 2.3. Las condiciones de las licencias y los criterios de elegibilidad para las autorizaciones generales deben

ser publicados por la entidad que las concede. Cualquier persona que satisfaga estos criterios será autorizada a proveer servicios sin que para ello sean necesarios procedimientos de selección, decisiones del organismo regulador o requisitos adicionales dirigidos concretamente al solicitante.

La Directiva sobre licencias de 1997 limita también los tipos de condiciones aplicables a las licencias individuales. Estas condiciones se describen en el recuadro 2.4. Más adelante en este módulo expondremos detalladamente las disposiciones de la Directiva aplicables concretamente a la forma y el contenido de las licencias.

En su propuesta de Directiva sobre un nuevo régimen de licencias de julio de 2000, la Unión Europea volvió a desplegar esfuerzos para armonizar y reducir los requisitos de la concesión de licencias en Europa. Si bien la Directiva de 1997 da prioridad a las autorizaciones generales, la Unión Europea determinó que ese régimen aún dejaba a los países miembros un amplio margen para utilizar licencias individuales. De hecho, la Unión Europea descubrió que las licencias individuales habían pasado a ser la norma, más que la excepción en la mayoría de los países europeos. Con el fin de promover aún más el acceso al mercado, la propuesta de julio de 2000 someterá todas las redes y servicios a un régimen de autorizaciones generales y limitará el uso de licencias individuales exclusivamente a la asignación de frecuencias y los recursos de numeración. La propuesta de Directiva limitará aún más el número de condiciones que pueden imponerse a los proveedores de servicios. Dicha propuesta distingue estrictamente entre las condiciones generales establecidas por ley (aplicables a todos los operadores), las condiciones especificadas en las autorizaciones generales y las condiciones adjuntas a las licencias individuales.

Recuadro 2.2 – Objetivos del régimen de licencias de la Unión Europea

Objetivos de la Directiva sobre licencias de 1997

Fomentar el desarrollo de la competencia en los mercados de telecomunicaciones mediante un régimen de licencias que:

- elimine todas las barreras de acceso, salvo las restricciones objetivas, transparentes, no discriminatorias y proporcionales que se apliquen a la disponibilidad de recursos escasos, como números, espectro y derechos de paso;
- simplifique y armonice los procesos de concesión de licencias en toda la Unión Europea, y
- establezca condiciones transparentes que constituyan «la regulación más ligera posible, acorde con el cumplimiento de los requisitos aplicables».

Recuadro 2.3 – Normas de la Unión Europea sobre condiciones aplicables a las autorizaciones generales

1. Toda condición impuesta a las autorizaciones ha de ser compatible con las normas comunitarias en materia de competencia.
2. Condiciones que pueden imponerse a todas las autorizaciones:
 - 2.1 Condiciones destinadas a garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales que correspondan.
 - 2.2 Condiciones vinculadas al suministro de información que pueda razonablemente exigirse para comprobar el cumplimiento de las condiciones aplicables y con fines estadísticos.
 - 2.3 Condiciones encaminadas a impedir conductas contrarias a la competencia en los mercados de telecomunicaciones, lo que incluye medidas para garantizar que las tarifas no sean discriminatorias y no distorsionen la competencia.
 - 2.4 Condiciones relacionadas con la utilización eficaz de la capacidad numérica.
3. Condiciones específicas que pueden insertarse a las autorizaciones generales para la prestación de servicios de redes públicas de telecomunicaciones accesibles al público y para el suministro de las redes de telecomunicaciones necesarias para suministrar tales servicios:
 - 3.1 Requisitos relativos a la protección de los usuarios y abonados, en particular en lo que atañe a:
 - la aprobación previa del modelo de contratos de abonados por parte de las entidades nacionales de reglamentación;
 - la facturación detallada y exacta;
 - el establecimiento de un procedimiento de solución de controversias;
 - la publicación y el aviso de modificaciones en las condiciones de acceso, incluidas las tarifas, la calidad y la disponibilidad del servicio.
 - 3.2 Contribución financiera a la prestación del servicio universal, con arreglo a la legislación comunitaria.
 - 3.3 Comunicación de la información procedente de la base de datos sobre clientes y que resulte necesaria para el suministro de información de directorio universal.
 - 3.4 Provisión de servicios de emergencia.
 - 3.5 Medidas específicas para los minusválidos.
 - 3.6 Condiciones relativas a la interconexión de las redes y la interoperabilidad de servicios, conforme a la Directiva relativa a la interconexión y a las obligaciones derivadas de la legislación comunitaria.

Fuente: CEC (1997).

Recuadro 2.4 – Normas de la Unión Europea sobre licencias individuales

Las condiciones específicas a que pueden estar sujetas las licencias individuales incluyen:

- Las condiciones específicas aplicables a la atribución de derechos de numeración (cumplimiento de los planes de numeración nacionales).
- Las condiciones específicas relacionadas con el uso y la gestión eficiente de las frecuencias.
- Los requisitos específicos en materia de medio ambiente y de ordenación urbana y del territorio, incluidas las condiciones referentes al acceso al dominio público o privado y las condiciones relacionadas con la ubicación y el uso común de instalaciones.
- El plazo máximo, que no será exageradamente corto, en particular, para garantizar el uso eficaz de las frecuencias o los números o para conceder derecho al acceso al dominio público o privado, sin perjuicio de otras disposiciones sobre la cancelación o suspensión de licencias.
- Las obligaciones de servicio universal.
- Las condiciones aplicables a operadores con poder significativo en el mercado, condiciones que tienen por objeto garantizar la interconexión o controlar tal poder significativo en el mercado.
- Las condiciones en materia de propiedad conformes con la legislación comunitaria o a los compromisos contraídos por la Comunidad Europea con terceros países.
- Los requisitos referentes a la calidad, disponibilidad y permanencia de una red o servicio.
- Las condiciones aplicables concretamente al suministro de líneas arrendadas.

Fuente: CEC (1997).

El propósito de la propuesta de la Unión Europea de julio de 2000 es asegurar que la información no sea condición previa para acceder al mercado, y limitar la ulterior verificación del cumplimiento de las condiciones aplicables. Asimismo, dicha propuesta de Directiva reduciría considerablemente las tarifas administrativas y exigiría a los reguladores la publicación de resúmenes anuales de sus costos y tarifas. Si las tarifas cobradas por los organismos reguladores excediesen sus costos de administración, dichos organismos vendrían obligados a ajustar el nivel de sus tarifas en 2001.

2.2 Tipos de regímenes de licencias

En general, existen tres variantes de autorización a operadores y proveedores para suministrar servicios de telecomunicaciones:

- 1) licencias individuales para operadores;
- 2) autorizaciones generales;
- 3) ningún requisito de autorización (mercado abierto).

Estas tres categorías quedan recogidas en el marco de reglamentación de varios países y se utilizan en la Directiva sobre licencias de la Unión Europea de 1997. Aunque el régimen jurídico existente de todos los países no refleja esta clasificación, la misma constituye un enfoque útil para el estudio de las condiciones de concesión de licencias. (Aquí también la situación en Norteamérica es diferente. Los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones no han estado sometidos en general a ningún requisito, salvo a los fijados en las licencias de espectro radioeléctrico, certificaciones de instalaciones ante la FCC del tipo Sección 214, licencias de servicio internacional de la CRTC e, históricamente, «certificados de conveniencia y necesidad públicas» en algunos estados y provincias.)

En el cuadro 2.1 se resumen las características principales de cada uno de los métodos de concesión de licencias a operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones.

Si bien la forma que pueden adoptar las licencias depende del régimen jurídico de cada país, los aspectos meramente formales son de poca importancia para seguir una buena práctica en la concesión de licencias. Mayor importancia reviste el hecho de que las condiciones de las licencias sean claras, proporcionadas y que puedan hacerse cumplir.

En muchos países, la concesión de licencias de telecomunicaciones es un acto unilateral del orga-

nismo regulador. Las licencias se conceden a una o más personas, con sujeción a las condiciones previstas en la licencia y esa concesión es un acto puramente administrativo.

En otros países una licencia es un contrato entre el organismo regulador y el operador. Este enfoque es el que se aplica cuando las licencias son otorgadas mediante las habituales «concesiones». Con arreglo a esta modalidad, en las licencias generalmente se establecen con cierto grado de detalle los derechos y obligaciones tanto del organismo regulador como del operador, y son suscritas por ambas partes. Esta forma «contractual» de licencia es muy común y útil en países donde el marco jurídico y reglamentario está menos desarrollado.

La necesidad de contar con licencias individuales en muchos mercados liberalizados disminuirá con el tiempo. En un mercado muy abierto, la principal justificación de las licencias individuales es la necesidad de asignar equitativamente recursos escasos, tales como el espectro. Ésta es una de las razones para separar la adjudicación de licencias de espectro de otros aspectos de la concesión de autorizaciones a operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones.

No obstante los aspectos jurídicos y el proceso de concesión de licencias, los buenos regímenes poseen características comunes entre las cuales cabe citar la claridad, la transparencia y el reducido número de condiciones innecesariamente onerosas. Estas características se discuten más detalladamente en el punto 2.4 de este módulo.

2.3 Procedimientos para la concesión de licencias

En el punto anterior se examinó una serie de regímenes de concesión de licencias. En este punto tratamos los diferentes procedimientos mediante los cuales se expiden las licencias. Los procedimientos dependen de las políticas del sector, las leyes y la estructura del mercado. A continuación nos referimos a cinco tipos muy comunes de procedimientos para la concesión de licencias.

2.3.1 Concesión de licencias a operadores establecidos

En la mayoría de los países el proceso de reforma del sector de las telecomunicaciones entraña la privatización de los operadores públicos y la concesión de licencias a competidores en varios segmentos del mercado. Muchos países han concluido este proceso, mientras que algunos lo están llevando a cabo y otros no lo han iniciado aún.

Cuadro 2.1 – Tipos de regímenes de concesión de licencias

Tipos de requisitos	Elementos fundamentales	Ejemplos
Licencias individuales (Licencias para operadores específicos)	<ul style="list-style-type: none"> – normalmente, constan en documentos personalizados y detallados – frecuentemente, se conceden mediante un mecanismo de selección abierto – útiles cuando: <ul style="list-style-type: none"> i) la licencia incluye un recurso o derecho escaso (por ejemplo, el uso del espectro) y/o ii) el organismo regulador tiene interés especial en asegurar que un servicio sea suministrado de una determinada forma (por ejemplo, cuando el operador tiene un poder significativo en el mercado) 	<ul style="list-style-type: none"> – servicios básicos de RTPC en un mercado donde existe monopolio – servicios móviles y fijos inalámbricos – cualquier servicio que requiera espectro
Autorizaciones generales (Licencias genéricas)	<ul style="list-style-type: none"> – útiles cuando las licencias individuales no se justifican pero existen objetivos reglamentarios importantes que pueden lograrse mediante el establecimiento de condiciones generales – normalmente, contienen disposiciones sobre protección al consumidor y otros requisitos esenciales – se otorgan por lo general prescindiendo de procedimientos de selección abiertos; se autoriza a todas las entidades debidamente calificadas a proveer servicios o explotar instalaciones 	<ul style="list-style-type: none"> – servicios de transmisión de datos – servicios de reventa – redes privadas
Servicios que pueden ser suministrados sin licencia (Servicios plenamente liberalizados)	<ul style="list-style-type: none"> – ausencia de procedimientos de concesión de licencias o de requisitos para poder optar a las mismas – útiles cuando por sus características una actividad pueda sujetarse a reglamentación (por ejemplo, la provisión de servicios de telecomunicaciones al público), aunque justifique la imposición de requisitos para la concesión de licencias – requisitos generales (por ejemplo, registro ante el organismo regulador), que pueden ser impuestos mediante reglamentos generales u órdenes 	<ul style="list-style-type: none"> – proveedores de servicios de Internet (PSI) – servicios de valor añadido

En muchos países la concesión de licencias a operadores establecidos constituye un elemento importante de la privatización y la liberalización. Por regla general, ese elemento no supone procesos de selección abiertos u otros procedimientos públicos oficiales. Con frecuencia, las nuevas leyes de telecomunicaciones o sus

enmiendas autorizan la concesión de licencias a operadores establecidos. La concesión de estas licencias supone la identificación detallada tanto de los derechos y obligaciones existentes como de aquéllos estipulados por una nueva ley o enmienda. En algunos casos se otorgan autorizaciones generales a los operadores establecidos.

A otros operadores, incluidos los PTT, generalmente se les conceden licencias individuales. Aunque en la propuesta de Directiva sobre licencias de la Unión Europea se recomienda apartarse del régimen de licencias individuales en mercados de competencia maduros, existen buenas razones que aconsejan mantener dicho régimen para los operadores establecidos en mercados menos abiertos donde los marcos de reglamentación no se encuentran adecuadamente definidos.

Los derechos y obligaciones incorporados en nuevas licencias para operadores establecidos deben adaptarse normalmente a las nuevas políticas y al régimen de reglamentación del sector. En particular, éstos deben ajustarse con mayor frecuencia a las realidades de una economía de mercado, especialmente cuando se planea privatizar el operador público establecido y el mismo se expone por primera vez a la competencia en algunos mercados. Es aconsejable obtener la mayor cantidad de información posible sobre el mercado antes de establecer las condiciones de tales licencias. Esto puede lograrse aplicando procedimientos públicos, aunque es más común contratar asesores profesionales reconocidos con experiencia en privatización y liberalización en otros mercados.

En la práctica la concesión de licencias a operadores establecidos suele hacer necesario que negocien el operador público de telecomunicaciones y el organismo regulador. Los asesores profesionales, incluidos los bancos de inversión y los abogados contratados por los PTT, el gobierno o el organismo regulador, aportan en general

información adicional. Importa que el regulador (o cualquier otra entidad que otorgue las licencias) logre un equilibrio entre las opiniones que suscita el contenido de la licencia. Estas opiniones suelen ser divergentes, ya que con frecuencia los operadores públicos pretenden conservar el mayor poder de mercado y exclusividad posible, mientras que el objetivo de las entidades públicas es promover una política de competencia en el sector de las telecomunicaciones. Con frecuencia, los Ministerios de Finanzas y los bancos de inversión que mantienen relaciones con los PTT se centran en la concesión de derechos de exclusividad y ventajas en el mercado para acrecentar los ingresos que genera la privatización. En cambio, los Ministerios de Comunicaciones y el regulador suelen concentrarse en mayor medida en el fomento de la competencia para aumentar la eficiencia de los mercados de telecomunicaciones y proveer mejores servicios al público.

Licencias paralelas para los PTT y los nuevos participantes

En algunos países se otorgan licencias para nuevos servicios (por ejemplo, servicios celulares, transmisión de datos, Internet, servicios de valor añadido) tanto a los operadores públicos establecidos como a los nuevos participantes. Los PTT reciben generalmente sus licencias al margen de los procedimientos de selección abiertos a los que someten a nuevos participantes como los operadores móviles. Éste ha sido el caso de la concesión de licencias para el servicio móvil celular tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

Cuadro 2.2 – Directiva sobre licencias de la UE: Tipos de reglamentación para operadores de RTPC en un mercado de competencia

Tipo de reglamentación	Forma de reglamentación
– Asignación de espectro	– Concesión de licencias para el uso del espectro mediante mecanismos de selección abiertos
– Requisitos esenciales	– Autorización general para realizar actividades o licencia genérica disponible para todos los operadores debidamente calificados
– Prácticas contrarias a la competencia y servicio universal	– Leyes generales y reglamentos aplicables a todos los operadores

En este contexto se plantean problemas de imparcialidad. Por lo general, y a diferencia del operador establecido, un nuevo participante abona una suma importante para obtener una licencia en un proceso de selección. En algunos casos este problema se ha resuelto exigiendo a los operadores establecidos el pago de una suma igual a la del participante ganador en un proceso de selección abierto o un porcentaje fijo de esa suma. Jordania otorgó recientemente una licencia para un segundo operador de GSM, adoptando la solución precitada. Asimismo, cuando Colombia concedió licencias a un segundo operador celular en cada uno de los tres mercados regionales, se exigió a los operadores establecidos el pago del 95% de la suma abonada por los participantes ganadores en los procesos de selección abiertos correspondientes a cada región.

En otros países no se ha obligado al operador establecido a pagar cánones de licencia, siendo así que dicho requisito se ha impuesto a los nuevos participantes. Algunos alegan que al operador establecido se le ha otorgado una licencia de acuerdo con leyes y prácticas vigentes, y que sería injusto imponer el pago de cánones de licencia retroactivamente. Otros señalan que el operador establecido puede haber asumido riesgos e incurrido en gastos para desarrollar el mercado. Desde este punto de vista, puede considerarse improcedente la imposición retroactiva de gravámenes de licencia significativos. Aunque no siempre pueda darse una respuesta adecuada a estos problemas, es importante tomar las medidas necesarias para tratar en pie de igualdad a todos los participantes. Otorgar un tratamiento preferente a un operador establecido debe justificarse por la existencia de beneficios claros para el público, los cuales pueden incluir la subsistencia de obligaciones de expansión de la red u otros objetivos de servicio universal.

2.3.2 Concesión de licencias a nuevos participantes – Licencias individuales

La concesión de licencias individuales a los nuevos operadores requiere un procedimiento de selección. Cuando ninguno de los operadores establecidos es titular de una licencia, lo mejor es implementar un procedimiento de concesión de licencias abierto, transparente y acorde con las prácticas que se analizan con mayor detalle más adelante en este módulo (especialmente en el punto 2.4).

2.3.3 Autorizaciones generales (licencias genéricas)

La concesión de autorizaciones generales hace necesario definir los requisitos de elegibilidad y las condiciones de las mismas. Idealmente, habría que realizar consultas públicas previas, ya que éstas acrecentan la transparencia en la concesión de tales autorizaciones y se garantiza así que toda la información pertinente sea tomada en cuenta. Las autorizaciones generales no requieren selección alguna, puesto que se otorgan a todos los operadores o proveedores de servicios que reúnan los requisitos estipulados.

La implementación de un régimen de autorizaciones generales puede complicarse en caso de que en las licencias individuales existentes se autoricen los mismos servicios que en las licencias genéricas. Así, por ejemplo, las autorizaciones generales suelen utilizarse para imponer condiciones a la provisión de servicios de valor añadido. Sin embargo, las licencias individuales facultan a muchos operadores para ofrecer servicios de valor añadido.

Para garantizar una competencia razonable, los organismos reguladores deben procurar que cualesquiera diferencias entre las autorizaciones generales y las condiciones de las licencias individuales no afecten a la competencia. Una buena solución en tales casos es indicar que las licencias individuales no autorizan el suministro de ningún servicio objeto de una autorización general. De esta manera, el regulador puede garantizar que los proveedores del mismo servicio quedan sujetos a las mismas condiciones.

2.3.4 Licencias para la utilización de espectro

En muchos servicios de telecomunicaciones se requiere una autorización para utilizar frecuencias. Generalmente, las licencias de utilización de espectro que resulten necesarias para suministrar un determinado servicio son otorgadas como parte de la concesión de licencias individuales. Por ejemplo, es necesario autorizar a los operadores de servicios celulares para utilizar el espectro que sus actividades requieran, así como para explotar sus redes.

La autorización de explotación de un servicio de telecomunicaciones y la de utilización del corres-

pondiente espectro radioeléctrico han de ser otorgadas simultáneamente. No debería haber demoras o requisitos diferentes entre un y otro tipo de autorizaciones. Si se otorgan dos licencias separadas, éstas tendrán que expedirse simultáneamente. Una buena práctica sería formular un llamamiento para presentar solicitudes que incluya dos modelos de licencia: para utilizar espectro y de explotación del servicio. Esta práctica se discute más adelante en este módulo.

Uno de los motivos que aconsejan mantener un régimen de dos licencias separadas es la conveniencia administrativa en la gestión del espectro. En la mayoría de los países, la gestión del espectro se delega a unidades administrativas diferentes de las que regulan otros aspectos de las actividades de telecomunicaciones, tales como la reglamentación de precios o las conductas desleales. Un régimen coherente de licencias separadas para la utilización del espectro permite normalizar los requisitos de información y cumplimiento de normas técnicas aplicables a todos los usuarios del espectro radioeléctrico.

2.3.5 Subastas de espectro, sorteos y evaluaciones comparativas

Universalmente se reconoce que el espectro radioeléctrico es un recurso público limitado y valioso, sujeto a regulación por parte del Estado. Los avances tecnológicos han expandido las porciones utilizables del espectro y permitido la transmisión de cada vez más información en el mismo ancho de banda. A pesar de estos avances, un número creciente de aplicaciones y servicios de las telecomunicaciones depende del espectro, razón por la cual la demanda de este recurso suele ser mayor que su disponibilidad. En consecuencia, es necesario definir políticas y enfoques para asignar espectro. Tales enfoques se asemejan en cierto modo a otros métodos de concesión de licencias, pero también presentan diferencias.

En la era de los monopolios públicos de telecomunicaciones, los PTT eran normalmente los encargados de asignar espectro, incluido el necesario para su propio uso. Desde entonces muchos países han ideado nuevos métodos para la asignación de espectro, con el fin de reemplazar los aplicados a monopolios públicos. El *Documento de referencia de la OMC* ha estimulado la concepción de nuevos enfoques de asignación de espectro. El punto 6 del documento dispone que los procedimientos para la asignación

y uso de recursos escasos, incluidas las frecuencias deben ser implementados en forma objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria.

Se han adoptado diferentes métodos para la asignación de espectro cuando la demanda excede la disponibilidad. Sin embargo, no se ha llegado a consenso alguno sobre cuál es el mejor enfoque en cada caso.

En un momento los gobiernos destinaron porciones del espectro a aplicaciones de telecomunicaciones específicas y posteriormente las asignaron a ciertas entidades para usos específicos siguiendo el orden temporal de las solicitudes. Si bien este enfoque es rápido, práctico y económico, no se adecua al actual entorno de competencia. El incremento del número de competidores y de las necesidades de espectro han llevado a idear enfoques abiertos para su asignación, entre los cuales figuran sorteos, evaluación comparativa y subastas. Asimismo, se han utilizado varias combinaciones de estos métodos. Por ejemplo, los solicitantes pueden ser preseleccionados mediante evaluación comparativa y participar después en una subasta o sorteo, al término de los cuales se asigna finalmente el espectro solicitado.

Sorteos

Los sorteos constituyen un método rápido, económico y transparente para seleccionar de entre solicitantes sustancialmente similares o con iguales calificaciones el más adecuado. Los sorteos deben venir precedidos normalmente de un proceso oficial de calificación para seleccionar a los participantes, ya que, de lo contrario podría entorpecerse el desarrollo del sector. En Estados Unidos, por ejemplo, la experiencia demuestra que algunos de los participantes en sorteos no tienen la intención de suministrar servicios de telecomunicaciones, sino de vender sus licencias para obtener beneficios económicos. Otros participantes no tienen la capacidad financiera necesaria para iniciar la provisión de servicios.

Evaluación comparativa

La evaluación comparativa hace que el regulador (u otra entidad estatal) decida a quién ha de asignarse el espectro de que se trate. La evaluación comparativa constituye una forma de

selección entre múltiples solicitudes sustancialmente iguales y permite que el organismo regulador combine los objetivos sectoriales específicos y los operadores encargados de lograrlos.

Existen muchos métodos de evaluación comparativa. En algunos casos las licencias se otorgan a los solicitantes que, a juicio del regulador, puedan hacer el mejor uso posible del espectro para atender al público. La evaluación comparativa puede requerir la aplicación de varios criterios de calificación y selección. En la mayoría de los casos se informa al público con antelación de tales criterios y los solicitantes se esfuerzan en demostrar que sus solicitudes satisfacen dichos criterios mejor que otras.

Generalmente, los requisitos mínimos de calificación incluyen el de probar los recursos financieros disponibles y la capacidad técnica del solicitante, así como la viabilidad comercial de una solicitud de espectro. Los criterios de selección pueden incluir las tarifas propuestas, cobertura (geográfica y de usuarios), las metas de expansión de la red, y los compromisos relativos a la calidad y al alcance del servicio, así como al uso eficiente de las frecuencias. A veces algunos de estos criterios se utilizan para la calificación de los solicitantes y en otros casos para seleccionar a los solicitantes. Los criterios y su utilización dependen del país de que se trate e incluso de las categorías de servicios existentes en dicho país.

La evaluación comparativa ha sido muy impugnada. Las críticas se centran generalmente en la ausencia de transparencia. Con independencia del rigor de los criterios de evaluación, la mayoría de los procedimientos de evaluación comparativa contienen un elemento subjetivo. Esto explica que algunas veces se les llame «concursos de belleza». La subjetividad a la que nos hemos referido suele despertar la sospecha de que los organismos reguladores u otros encargados de tomar las decisiones no ejercen sus funciones de manera imparcial. En algunos casos tales sospechas han dado lugar a litigios. En otros, y aunque los solicitantes no emprendan ninguna acción sobre la base de sus sospechas, éstas afectan la credibilidad del proceso de concesión de licencias y la del gobierno o el regulador.

Otras críticas de los procedimientos de evaluación comparativa remiten al hecho de que suelen ser lentos. Las evaluaciones cuidadosas de la capacidad financiera, los planes técnicos, etc., pueden tomar tiempo. Además, en ocasiones se

critica la evaluación comparativa, aduciendo que supone una intervención improcedente u objetable del organismo regulador en la selección de los ganadores y perdedores. A menudo se señala que las subastas constituyen una mejor opción que la evaluación comparativa, ya que en aquéllas los resultados dependen de las fuerzas del mercado y no de la voluntad del regulador.

Subastas

Es cada vez más frecuente que los organismos reguladores recurran a subastas para otorgar licencias de utilización de espectro a los mejores postores. En el caso de las subastas, el mercado determina finalmente a quién se otorgarán las licencias correspondientes. Sin embargo, en muchos procedimientos de subasta los postores son precalificados mediante criterios similares a los utilizados en la evaluación comparativa. En consecuencia, en algunas subastas la participación se autoriza sólo a los postores con capacidad financiera y técnica demostrada.

La experiencia adquirida en lo que concierne a las subastas de espectro en Estados Unidos da idea de la importancia de aplicar criterios técnicos, financieros y comerciales rigurosos para precalificar a los postores. En ese país algunos de los postores ganadores no pudieron financiar las ofertas ambiciosas que realizaron durante las subastas. Otros no tenían la capacidad técnica ni la intención de suministrar servicios de telecomunicaciones utilizando las frecuencias que se les adjudicaron.

Existen diferentes tipos de subastas de espectro. Entre los más comunes se encuentran:

- subastas de una ronda o subastas simples (abiertas o cerradas); y
- subastas de múltiples rondas (sucesivas o simultáneas).

Las subastas simultáneas de múltiples rondas, inicialmente organizadas en Estados Unidos a mediados de la década de 1990, se han convertido en la práctica más universal de subasta. Aunque con variaciones de un país a otro este método entraña generalmente organizar una subasta simultánea para diferentes licencias de utilización de espectro. En las «rondas» se puja consecutivamente para obtener cada licencia. Las

ofertas siguen aumentando hasta que quede el mejor postor para cada licencia.

Al principio de una ronda, cada postor recibe información sobre su elegibilidad de oferta y la puja más alta efectuada para cada licencia. Normalmente, las nuevas ofertas deben ser superiores a la más alta realizada por lo menos en una cantidad mínima preestablecida. En algunos casos, los postores tienen posibilidad de retirar ofertas hechas en rondas anteriores, aunque ello está sujeto usualmente a penalidades. En algunos casos los postores inactivos se ven penalizados debido a la aplicación de una «regla de actividad» que reduce sus «puntos de elegibilidad». Las rondas continúan hasta que no hagan más pujas con respecto a una licencia.

Las subastas simultáneas de múltiples rondas se llevan a cabo usualmente en forma computarizada con el fin de que las pujas y demás información sobre la subasta sean públicas y haya la posibilidad de hacer cálculos rápidamente. Por razones de seguridad, las pujas normalmente están cifradas y se anuncian electrónicamente.

El recuadro 2.5, en el que se describe el procedimiento de subastas canadienses, ilustra algunos de los elementos fundamentales de las subastas simultáneas de múltiples rondas.

Hay muchos argumentos en favor de las subastas de espectro. Las subastas constituyen un medio eficiente, transparente y objetivo para otorgar licencias de utilización de espectro a los postores que más las valoran. Un procedimiento de precalificación apropiado garantiza que los adjudicatarios cuenten con la capacidad técnica y financiera necesaria para iniciar la provisión de servicios en forma rápida y eficiente. Las cuantiosas inversiones necesarias para ganar una subasta pueden considerarse como incentivos para la rápida expansión de infraestructura y servicios. De hecho, ésta es la única manera en que el ganador de una subasta puede recuperar la inversión que representa el pago de los cánones de licencia. Otro argumento en favor de las subastas de espectro es que éstas proporcionan al público la mayor «renta» posible por la utilización de un recurso de carácter público. Los gobiernos pueden emplear los beneficios obtenidos en las subastas para reducir sus déficits presupuestarios y atender a otras prioridades.

Se han esgrimido también razones en contra de las subastas de espectro. En primer lugar, se alega que las cuantiosas sumas pagadas por los adjudic

catarios se reflejan normalmente en las tarifas que se cobran a los consumidores, lo que da lugar a tarifas excesivas para los usuarios de servicios inalámbricos y redundante en una menor penetración, particularmente entre los consumidores con ingresos más bajos. Algunos sostienen que el capital utilizado para abonar elevados cánones de licencia deja de estar disponible para invertir en infraestructura, pero habría que señalar que un solicitante que disponga de una buena financiación debe estar en condiciones de pagar por ambos conceptos, no es posible evitar las pujas estratégicas para la obtención de espectro. Ha habido bancos, organismos calificadoros y asesores financieros que han criticado las recientes subastas, por haber dado lugar al pago de cantidades sin precedente para obtener licencias de servicios celulares de tercera generación en varios países de Europa. Los precios de las acciones y el nivel de solvencia de algunos adjudicatarios se han reducido porque en general se piensa que los pagos realizados en tales subastas han sido excesivos. Finalmente, el hecho de que los cánones de licencia sean muy altos puede obstaculizar la implantación de empresas de menor tamaño e intensificar así la concentración en el mercado y, en última instancia, acrecentar los precios de los servicios para el consumidor.

El enfoque de subastas simultáneas de múltiples rondas se ha aplicado recientemente para otorgar licencias de servicios inalámbricos en Australia, Canadá, España, Holanda, el Reino Unido y Alemania. Entre las recientes concesiones de licencias para servicios celulares de tercera generación, cabe citar algunos ejemplos interesantes en cuanto a los distintos enfoques utilizados en materia de licencias de espectro. En el recuadro 2.6 se describen los distintos procedimientos de concesión de licencias de servicios celulares de tercera generación seguidos en algunos países europeos.

2.4 Prácticas en materia de concesión de licencias

Aunque los métodos para la concesión de licencias varían considerablemente de un país a otro, se registran rasgos comunes, especialmente entre las mejores prácticas seguidas para otorgar licencias. Las secciones siguientes versan sobre las prácticas que se consideran adecuadas para garantizar el éxito de un procedimiento de concesión de licencias.

Recuadro 2.5 – Elementos de las subastas de múltiples rondas: El ejemplo canadiense

1. **Puntos de elegibilidad de los postores:** a cada licencia se le asigna un número de puntos proporcional al ancho de banda y a la población que dicha licencia cubre. Cada postor debe indicar las licencias para las que desea pujar y su «valor en puntos».
2. **Regla de actividad:** un postor se considera activo en la subasta para una licencia en particular si hizo la oferta más alta en una ronda anterior o si presenta una oferta aceptable en la ronda que esté teniendo lugar. En cada etapa de la subasta, el postor debe pujar por las licencias cuyo puntaje sume un porcentaje determinado del nivel de puntos de elegibilidad de dicho postor.
3. **Retiro de ofertas/penalizaciones:** si un postor hace una oferta y más tarde desea retirarla, podrá hacerlo, pero quedará sujeto al pago de una multa cuya cuantía se calculará en función de la posible pérdida de ingresos que ocasione la oferta retirada.
4. **Incrementos en las ofertas:** estos incrementos se utilizan para acelerar la subasta y se establecen en forma de porcentajes y/o de montos fijos que se modifican durante la subasta.
5. **Renuncias:** protegen a los postores contra errores cometidos por ellos o en caso de problemas técnicos o de comunicación. Las renuncias evitan que un postor pierda sus puntos de elegibilidad cuando éste no satisface los requisitos de puja en una determinada fase.
6. **Regla de culminación:** generalmente, la subasta culmina cuando una ronda concluye sin que se hayan presentado ofertas aceptables o renuncias con respecto a las licencias.
7. **Confiscación:** un postor que presenta la oferta más alta con respecto a una licencia pero no abona la cantidad que ofreció pierde su derecho a la licencia y queda obligado al pago de una penalidad.

Fuente: Departamento de Industria de Canadá (1998).

2.4.1 Transparencia

La transparencia constituye uno de los elementos fundamentales de un método de concesión de licencias eficaz y buena prueba de su importancia es que se ha incluido en el *Documento de Referencia de la OMC* (véase el recuadro 2.1).

La transparencia hace necesario que la concesión de licencias se efectúe de manera abierta y que las decisiones se tomen basándose en criterios publicados previamente. Estos requisitos se aplican a todas las decisiones relacionadas con la concesión de licencias, incluidas aquéllas mediante las cuales se otorga o revoca una licencia. Los métodos de concesión de licencias que se describen más adelante en este módulo reflejan los principios de la transparencia. Entre las características fundamentales de dichos métodos, figuran las siguientes:

- publicación previa de un llamamiento a la presentación de solicitudes que incluya las reglas de la concesión y los criterios de calificación y selección;
- separación de los procesos de calificación y selección;

- devolución de las ofertas financieras (pliegos sin abrir) a los solicitantes que no satisfagan los criterios de calificación publicados; y
- apertura pública de las ofertas financieras selladas de los solicitantes calificados.

Un proceso transparente puede ser diferente en el caso de solicitudes o subastas electrónicas, que se trataron anteriormente, en el rubro «Subastas».

La forma más adecuada de medir la transparencia es considerar ésta desde el punto de vista de los participantes en la concesión de licencias. Es una buena práctica que el organismo regulador tome todas las medidas que resulten razonables para asegurar que los participantes, incluidos los solicitantes, los actuales titulares de licencias, los competidores y el público en general, vean que el proceso es justo.

A veces se considera que otorgar licencias de forma transparente consume mucho tiempo y es un método más difícil que otras opciones menos transparentes. Por ejemplo, la publicación previa de las reglas de procedimiento y los criterios de selección puede ser difícil para un organismo regulador recién establecido en un país donde la transparencia de los procedimientos no es una práctica afianzada del Estado.

Recuadro 2.6 – Subastas y evaluaciones comparativas – Casos prácticos de licencia para sistemas de telecomunicaciones móviles universales (UMTS)

Alemania – En agosto de 2000 Alemania subastó 12 bloques de espectro para servicios celulares de tercera generación. El 18 de febrero de 2000 el organismo regulador alemán (RegTP) publicó las reglas aplicables a la concesión de las correspondientes licencias. Tales reglas establecieron que las condiciones necesarias para participar en esa subasta se regirían por los requisitos básicos previstos en la Ley de Telecomunicaciones. Para optar a la subasta, se exigió a los postores presentar ofertas ganadoras para un mínimo de dos bloques de espectro. Los incrementos mínimos de oferta se fijaron en un 10%. Asimismo, se establecieron reglas adicionales para evitar que los postores ejercieran influencia en el resultado o controlaran el ritmo de la subasta. Por ejemplo, durante la subasta se aislaron desde las 8 de la mañana hasta las 6 de la tarde de cada día a los pequeños grupos de representantes de cada postor y se exigió en todo momento la presencia de dos observadores del RegTP en cada grupo. Los postores no podían informarse sobre las pujas de los demás. La única información disponible era el monto de las ofertas más altas para cada bloque de espectro.

La subasta de espectro para los servicios celulares de tercera generación en Alemania duró 14 días y dio lugar a 173 rondas de pujas. Al final de este proceso seis operadores obtuvieron dos bloques de espectro cada uno y licencias por 20 años. Las licencias exigen a los operadores cubrir al menos el 50% de la población de Alemania a fines de 2002. Esta subasta concluyó con la presentación de ofertas sin precedentes para licencias para UMTS por un valor total superior a los 46 000 millones de dólares. Preocupó el hecho de que las sumas en juego fueran tan elevadas, debido a la posibilidad de que algunos operadores gastasen más en la adquisición de licencias que en la construcción de sus redes.

Reino Unido, Holanda y España – La subasta de espectro para UMTS que tuvo lugar en el Reino Unido en abril de 2000 generó 32 580 millones de dólares que se ofrecieron en más de 100 rondas de pujas durante un periodo de más de cuatro semanas. En julio de 2000 Holanda subastó cinco licencias por un valor de 2 300 millones de dólares. Por otro lado, en la subasta de licencias de espectro para UMTS que se llevó a cabo en España en marzo de 2000 sólo se registraron 425 millones de dólares.

Noruega – En Noruega la concesión de licencias de espectro para UMTS se realizó a través de un procedimiento de evaluación comparativa y no en el curso de una subasta. Noruega exigió que los solicitantes reunieran un conjunto de requisitos mínimos, como el compromiso de asumir ciertas obligaciones de cobertura y expansión de la red, así como demostrar su solidez/capacidad financiera. Los dos criterios de selección principales fueron la cobertura (geográfica y demográfica) y la expansión de la red. Los aspectos financieros, de calidad de servicio, impacto ambiental y experiencia previa fueron criterios secundarios.

Noruega no hizo hincapié en obtener la mayor cantidad posible de la concesión de licencias para el suministro de servicios celulares de tercera generación, sino en estimular el rápido desarrollo de la red y aumentar la competitividad del país. En Noruega los operadores inalámbricos vienen obligados a pagar cantidades moderadas en concepto de cánones de licencia y administración de frecuencias. El pago anual exigido a los adjudicatarios de las licencias para la provisión de servicios celulares de tercera generación fue de aproximadamente 2 millones de dólares. Por otra parte y a reserva de la aprobación del parlamento, se obligó a los adjudicatarios un pago único de 11 millones de dólares aproximadamente. Estas sumas son bastante pequeñas si se comparan con las abonadas en las subastas de espectro del Reino Unido y Alemania.

Suecia – En Suecia las licencias de espectro para servicios celulares de tercera generación se otorgarán también mediante evaluación comparativa. La ley sueca dispone que las licencias para la utilización de espectro deben concederse sobre la base de criterios específicos. Como en Noruega, los principales criterios de selección para la concesión de tales licencias son la cobertura y la expansión de la red. Las cantidades en concepto de cánones de licencia serán modestas. Esta modalidad se considera ventajosa, ya que permitirá a los operadores invertir en el desarrollo de la red, y los cuantiosos pagos por cánones de licencia no se traducirán en tarifas más altas para los consumidores.

Sin embargo, la ausencia de transparencia reduce la confianza de los inversores en la imparcialidad del regulador y en el propio mercado de telecomunicaciones. La falta de transparencia puede retardar significativamente el proceso de liberalización y reducir los beneficios de la privatización.

2.4.2 Consulta pública

Constituye una buena práctica instituir procedimientos de consulta pública antes y durante la concesión de licencias. En primer lugar,

al organismo regulador le resulta útil hacer comentarios sobre el enfoque que ha de darse a una concesión de licencias antes de que ésta comience. Las consultas con los interesados reafirman la percepción de la transparencia del proceso. Asimismo, la consulta pública permite que el organismo regulador adquiera conocimiento directo de las opiniones de los consumidores, operadores existentes y posibles participantes en una futura iniciativa de concesión de licencias. Además, esto hace posible afinar las condiciones de las licencias y los procedimientos para su concesión, con el fin de maximizar las posibilidades de éxito.

La consulta pública es un factor particularmente importante si lo que se pretende es otorgar autorizaciones generales. La publicación previa de las condiciones que se incluirán en las autorizaciones generales representa la manera más adecuada de proceder para recabar comentarios del público. Por el contrario, en un proceso abierto de concesión de licencias, los interesados tienen normalmente otras formas de hacer conocer sus opiniones, por ejemplo, conferencias previas a las subastas e intercambios escritos de preguntas y respuestas.

Una consulta pública puede ser oficial u oficiosa. En el contexto de cualquier importante iniciativa de concesión de licencias, es aconsejable que el organismo regulador establezca un procedimiento de consulta oficial y transparente. Una buena manera de proceder es que el regulador publique un aviso en el que indique su intención de iniciar un procedimiento de concesión de licencias e invite al público a formular comentarios sobre el enfoque propuesto. En el aviso debería indicarse con cierto detalle el método que se pretende adoptar y los asuntos en relación con los cuales solicite comentarios el organismo regulador. Cuando el regulador no esté seguro de cuál sea el método óptimo, puede solicitar opiniones sobre las diferentes opciones.

Tales avisos deben enviarse a todas las partes interesadas, incluidos los posibles solicitantes, los titulares de licencias existentes, los consumidores y los grupos de interés del sector. En algunos casos se celebra una reunión pública en la que las partes interesadas proceden a un intercambio público de opiniones y se publica copia de sus comentarios.

El hecho de que se proceda a una consulta pública con anterioridad al inicio de la concesión de licencias aumenta la posibilidad de que el enfoque

adoptado por el organismo regulador parta de una comprensión adecuada de todas las consideraciones pertinentes. Asimismo, la consulta pública contribuye a garantizar que aun aquellos interesados que no estén de acuerdo con el enfoque adoptado sepan que sus opiniones han sido consideradas.

2.4.3 Cánones de licencia

En la industria de las telecomunicaciones, la expresión «cánones de licencia» se usa para describir cosas diferentes. La expresión puede incluir uno o más de los siguientes elementos:

- un pago realizado como una prima o «renta» a un gobierno u otra entidad que otorgue una licencia para explotar una red, proveer un servicio o utilizar un recurso escaso, como el espectro o los números;
- las tarifas administrativas que compensen a un organismo regulador por los gastos en que éste incurra en la administración y supervisión del espectro;
- las tarifas administrativas que compensen a un organismo regulador por los gastos en que éste incurra para realizar otras actividades de reglamentación, tales como concesión de licencias, el control del cumplimiento de las condiciones de las licencias, la solución de controversias sobre interconexión, el establecimiento y la supervisión de otros aspectos del marco de reglamentación.

Es una buena práctica diferenciar las categorías antes mencionadas, ya que ello favorece la transparencia y hace más fácil determinar si las tarifas administrativas están de hecho basadas en la recuperación de los costos. Separar los cánones de licencia relativos a la administración del espectro de los aplicados a otros conceptos favorece la transparencia y la responsabilidad administrativa. La gestión del espectro está normalmente a cargo de una unidad administrativa distinta, y a veces de un ministerio u órgano gubernamental completamente separado del organismo regulador de las telecomunicaciones de su país.

Es un principio generalmente aceptado que los cánones de licencia no deben imponer costos innecesarios en el sector de las telecomunicaciones. La forma más transparente de lograr este objetivo es un plan explícito de recuperación de costos. Este tipo de plan supone el

establecimiento de cánones de licencia basados en los costos estimados o reales del organismo regulador. Una vez establecido el nivel global de la recuperación de costos, es necesario distribuir los costos entre los titulares de licencias o los actores en el mercado. Esta distribución puede basarse en diferentes factores, incluidos los ingresos del sector, las zonas de cobertura asignadas o los tipos de servicios prestados. El criterio de distribución más común está constituido por los ingresos del sector.

En la propuesta formulada por la Unión Europea en julio de 2000 para reemplazar la Directiva sobre licencias de 1997 se critica la falta de transparencia y la cuantía de los cánones de licencia de sus Estados miembros. En dicho instrumento se propone lo siguiente:

«15) Podrán imponerse tarifas administrativas a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas para financiar las actividades que realice el organismo nacional de reglamentación para administrar el sistema de autorización y la concesión de los derechos de uso. Tales tarifas deberán limitarse a cubrir los gastos administrativos reales. A tal efecto, los organismos nacionales de reglamentación deberán garantizar que sus ingresos y gastos sean transparentes, comunicando anualmente el importe total de las tarifas recaudadas y los gastos administrativos en que se incurra. De este modo, las empresas comprobarán que los gastos administrativos y las tarifas se equilibran. Las tarifas administrativas no deberán constituir un obstáculo a la entrada en el mercado. Por consiguiente, habrán de distribuirse en proporción al volumen de negocios a que den lugar los servicios correspondientes de la empresa considerada, calculado éste durante el ejercicio contable que preceda al año en que se imponga la tasa administrativa. No deberá exigirse el pago de tarifas administrativas a las pequeñas y medianas empresas.

16) Además de las tarifas administrativas, será posible imponer cánones por el uso de radiofrecuencias y números, para garantizar la utilización óptima de tales recursos. Estos cánones no deberán obstaculizar el desarrollo de los servicios innovadores ni la competencia.»

2.4.4 Equilibrio entre certeza y flexibilidad

Las licencias deben lograr un equilibrio entre la certeza y flexibilidad necesarias para afrontar los futuros cambios de la tecnología, de la estructura del mercado y de la política gubernamental.

En muchos países ese equilibrio se logra recurriendo a instrumentos de reglamentación diferentes de las licencias como elementos principales del régimen de reglamentación. Sin embargo, en aquellos países donde dicho régimen no está bien desarrollado, suele ser necesario incluir en las licencias un código razonablemente extenso del marco básico de reglamentación. Esto es esencial para garantizar la ausencia de incertidumbre y atraer así a nuevos participantes e inversión sustancial en el sector.

Las condiciones de una licencia deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir su integración en el régimen general de reglamentación del sector a medida que éste se desarrolle. La concesión de una licencia a un operador no debe impedir que se introduzcan reformas en el régimen de reglamentación.

Existen varios métodos para garantizar esa flexibilidad; por ejemplo:

- autorizar al organismo regulador a modificar una licencia unilateralmente;
- otorgar licencias con plazos cortos;
- autorizar al organismo regulador y al titular de la licencia para modificar una licencia de mutuo acuerdo;
- autorizar al organismo regulador a modificar unilateralmente sólo las condiciones de la licencia que deban formar parte del régimen de reglamentación general del país, siempre y cuando esa modificación sea neutral desde el punto de vista de la competencia y se haga siguiendo normas de procedimiento justas.

Los dos primeros métodos no garantizan la ausencia de incertidumbre en materia de reglamentación, ya que harán generalmente más difícil, si no imposible, atraer la inversión y la financiación necesarias para obtener licencias importantes, por ejemplo, de suministro de servicios fijos o celulares.

El cuarto método es más interesante. Para adoptarlo, puede hacerse una distinción entre las condiciones de la licencia de naturaleza reglamentaria y las condiciones que sólo pueden ser alteradas con el consentimiento del titular de la licencia. Por ejemplo, las condiciones de la licencia referentes a los aspectos relacionados con el servicio universal que se apliquen a todo el sector o las condiciones generales de interconexión pueden estar sujetas a modificación por parte del organismo regulador. Otras condiciones de índole meramente contractual o que resulten fundamentales para determinar el valor económico de la licencia pueden ser objeto de modificación sólo con el consentimiento del titular de la licencia. Éstas últimas incluirán normalmente aspectos tales como el plazo de la licencia y la cantidad pagadera para adquirirla.

Cuando el organismo regulador esté facultado para enmendar las condiciones generales de naturaleza reglamentaria de una licencia, tales cambios deben hacerse de modo transparente y neutro desde el punto de vista de la competencia. Cualesquiera modificaciones que se introduzcan deberán venir precedidas de consultas con el titular de la licencia y otras entidades afectadas. En algunos casos puede otorgarse al titular de la licencia el derecho a apelar o a someter a revisión judicial la decisión del organismo regulador.

2.4.5 Distinción entre concesión de licencias y adquisición de bienes o servicios

La concesión de licencias debe distinguirse de los procedimientos de adquisición de bienes o servicios por parte del Estado. En muchos países se han confundido estos dos tipos de procesos, a veces con efectos adversos para la concesión de licencias.

Otorgar licencias a operadores de telecomunicaciones no equivale a adquirir bienes o servicios con fondos públicos. En esencia, la concesión de licencias supone brindar la posibilidad de realizar actividades lucrativas a inversores calificados que acepten cumplir con las condiciones estipuladas en las licencias. En estos casos, el organismo regulador procede más como un vendedor que como un comprador.

Esta observación nos lleva a formular dos recomendaciones importantes en relación con la concesión de licencias:

- El organismo regulador debe brindar una posibilidad interesante desde el punto de vista

financiero a los operadores de telecomunicaciones competentes y experimentados. Si bien algunas oportunidades para la obtención de licencias resultan muy atractivas, otras, especialmente aquellas que se presentan en mercados emergentes o en transición, deben estructurarse y comercializarse cuidadosamente para atraer solicitantes calificados. La experiencia demuestra que prácticamente cualquier invitación a la presentación de solicitudes para obtener licencias de telecomunicaciones atraerá ofertantes. Sin embargo, muchos de ellos carecerán de la capacidad técnica o financiera necesaria para cumplir los objetivos del regulador en materia de expansión y mejoramiento de servicios.

- Los procedimientos de adquisición de bienes o servicios por parte del Estado no se adecuan normalmente a la concesión de licencias. Muchos países tienen organismos administrativos centralizados que se encargan de la compra de bienes y servicios y suelen implementar procedimientos de adquisición detallados por una buena razón: para reducir la corrupción. Sin embargo, la aplicación de tales procedimientos puede causar problemas jurídicos y administrativos, así como demoras y confusión en torno a las metas de la concesión de licencias. Por ejemplo, suele ocurrir que los funcionarios encargados de la adquisición de bienes o servicios precisen especificaciones detalladas en relación con todos los aspectos de los bienes o servicios que deben adquirirse, así como con la inspección y seguimiento cuidadosos de su instalación y prestaciones con posterioridad a la selección y entrega. Este tipo de microgerencia no es idóneo en el caso de licencias de telecomunicaciones. Como se señaló anteriormente, deben establecerse criterios de calificación claros. No obstante, al organismo regulador sólo le preocupan por regla general los resultados. Lo que importa no es si, sino cómo, se cumplen las condiciones de las licencias. Habida cuenta de lo anterior, hay asuntos como la selección de tecnología, las estructuras gerenciales y las estrategias de comercialización, que no deben estar sujetos a condiciones de licencia ni a criterios de selección.

La aplicación de los procedimientos de adquisición de bienes o servicios a la concesión de licencias de telecomunicaciones plantea otros problemas. Por regla general, lo mejor es soslayar

esas dificultades, recurriendo a un método de concesión de licencias abierto, simple, transparente y basado en reglas aceptadas internacionalmente.

2.4.6 Concesiones, BOT y acuerdos similares

Una licencia es la concesión por parte de un regulador de un derecho a explotar un servicio, con sujeción a las condiciones especificadas en la licencia y otros instrumentos de reglamentación. En consecuencia, la expedición y control del cumplimiento de una licencia es siempre hasta cierto punto un asunto de derecho público o administrativo. Como se indicó anteriormente, las licencias, concesiones y otros tipos de autorizaciones otorgadas por el Estado para explotar instalaciones y servicios de telecomunicaciones tienen más elementos comunes que distintos.

Sin embargo, hay casos en que los inversores privados conciertan acuerdos comerciales con gobiernos u operadores públicos más orientados a la constitución de empresas mixtas con entidades públicas que a la concesión a los interesados de derechos para explotar o proveer servicios de telecomunicaciones de forma independiente.

Antes de describir tales acuerdos, es necesario discutir el significado del término «concesión». En la mayoría de los países, se utiliza principalmente para referirse a un documento mediante el cual se concreta un acuerdo comercial entre un gobierno y un constructor, propietario u operador privado de un elemento de infraestructura pública (como una autopista, una planta eléctrica o una red de telecomunicaciones) o de una empresa ubicada en terrenos de propiedad pública. Hay recursos contractuales, por ejemplo, sobre compensación por daños, que procede interponer en caso de incumplimiento de una concesión, sea a través de los tribunales comerciales o de los mecanismos de arbitraje. Los gobiernos pueden afinar las condiciones de las concesiones para incluir mecanismos de protección e incentivos que atraigan inversiones y garanticen el buen desempeño del titular.

Algunas licencias contienen elementos de reglamentación y de concesión. Es importante distinguir estas dos clases de ingredientes. Para trazar esa distinción lo más adecuado es tener en cuenta los elementos de concesión del contrato de concesión firmado por el gobierno de que se trate (no el organismo regulador) y el inversor. En el contexto de la financiación de proyectos habría

que denominar a un contrato de ese tipo «contrato público de apoyo».

Hay que decir que el término concesión tiene distintos significados en diferentes países. Por ejemplo, en algunos países latinoamericanos como México, el término mencionado se usa para referirse a un documento (por ejemplo, la concesión de Telmex) que constituye esencialmente una licencia y no un acuerdo comercial, aun cuando el mismo sea concertado por el gobierno y el titular de la concesión.

Algunos países, particularmente en Asia, otorgan concesiones que son acuerdos de colaboración, en lugar de conceder licencias para explotar redes de telecomunicaciones sin sujeción al Estado.

Existen muchas variaciones posibles del tema «acuerdo de colaboración» entre inversores privados y gobiernos u operadores públicos. Entre éstas cabe citar «Build-Operate-Transfer (BOT)» (construcción-explotación-transferencia), «Build-Transfer-Operate (BTO)» (construcción-transferencia-explotación), «Build-Operate-Own (BOO)» (construcción-explotación, asunción de propiedad), y una «plétora» de opciones limitadas únicamente por la imaginación de los banqueros y abogados especializados en la financiación de proyectos. A continuación, se enumeran algunos países donde se han llevado a la práctica tales arreglos:

- BTO: Tailandia, Filipinas
- BOT: Líbano, India, Indonesia (métodos de explotación conjunta o KSO)
- BOO: Malasia, Islas Salomón

En general, todas éstas son estructuras de financiación de proyectos encaminadas a atraer la inversión y la gestión especializadas necesarias para desarrollar una infraestructura de telecomunicaciones. Una variante de dichas estructuras son los contratos mediante los cuales un inversor no construye ni es propietario de instalaciones, pero participa de las ganancias de un operador público a cambio de financiación y/o gestión. En China e Indonesia se han firmado contratos de financiación de este tipo. El «Business Cooperation Contract» (contrato de cooperación comercial) vietnamita es un ejemplo de contrato de administración que incluye participación en los beneficios del operador público.

La mayoría de los métodos expuestos en este punto han tenido un éxito inicial en lo que respecta al fomento de la expansión de la red. Esto

obedece en parte al hecho de que los acuerdos correspondientes no fueron definidos como licencias para operadores privados, sino como contratos de acuerdo a los cuales los contratistas privados podían construir instalaciones y suministrar servicios de telecomunicaciones propiedad del gobierno o del operador público. Este método permitió que el sector privado participara en empresas públicas de telecomunicaciones sin infringir las leyes o políticas que prohibían participar en la propiedad de los operadores de telecomunicaciones.

Sin embargo, las experiencias de Líbano, Indonesia y otros países sugiere que tales modelos no son viables a largo plazo. Los inversionistas en proyectos BOT carecen de la seguridad a largo plazo y de los intereses en el capital que tiene el titular de una licencia. Por consiguiente, esos inversores están abocados a maximizar su rentabilidad a corto plazo a expensas del desarrollo de la red y de servicios a largo plazo. Un BOT concluye con el retiro del inversor privado o al ser transformado en una licencia. Si el inversor se retira, el operador puede o no estar en condiciones de proseguir su expansión o de administrar el suministro de servicios. Si la concesión se convierte en licencia, pueden suscitarse serias inquietudes con respecto a la imparcialidad y transparencia de la concesión de la licencia.

2.4.7 Zonas de servicio

La definición de las zonas de servicio geográficas que debe abarcar una nueva licencia es sumamente difícil. En este sentido se han adoptado diferentes enfoques en distintos países. En algunos casos, se expiden licencias nacionales, mientras que en otros se hace una distinción entre regiones o entre zonas urbanas y rurales. En ocasiones se conceden licencias nacionales junto con licencias regionales destinadas a competidores en la provisión del mismo servicio.

No existe un solo método que sea el correcto para definir las zonas de servicio. No obstante, algunos enfoques suelen ser menos eficaces que otros. Una modalidad que ha tenido relativo éxito en cierto número de países es la de reservar los mercados urbanos rentables a los operadores públicos e invitar a los operadores privados a suministrar servicios sólo en zonas rurales menos viables desde el punto de vista financiero. En algunos casos, el fracaso de los operadores privados en la provisión de servicios en dichas zonas ha sido

utilizado como prueba para argumentar en contra de proseguir la liberalización del sector.

Los aspectos que se enumeran a continuación son fundamentales en la selección de zonas de servicio para las licencias:

- La viabilidad financiera debe ser un factor clave. Si se otorgan licencias para cubrir zonas rurales no viables desde el punto de vista financiero o de alto costo, es necesario establecer un fondo de servicio universal o un mecanismo similar. En este contexto un enfoque muy común es seleccionar al futuro titular de la licencia de entre varios solicitantes, atendiendo a la subvención más baja posible. En el módulo 6 se discuten los mecanismos de financiación del servicio universal y los enfoques que se aplican para determinar la viabilidad financiera del suministro de servicios en una zona dada.
- La experiencia demuestra que las licencias regionales generalmente se agrupan, o son adquiridas por otros operadores regionales para cubrir zonas más extensas o formar operadores nacionales. Los ejemplos en ese sentido van desde los operadores celulares colombianos hasta las compañías operadoras regionales Bell de Estados Unidos. Estas medidas suelen obedecer al logro de economías de escala. Convendría que el regulador tenga presente esta tendencia y otorgue desde un principio licencias a varios operadores nacionales rivales, en lugar de concederlas a un gran número de operadores regionales más débiles financieramente. Esto redundará en transacciones más baratas en el sector y menos problemas para integrar sistemas operativos diferentes.
- Otorgar licencias para atender a zonas más extensas permite que los operadores subvencionen las zonas menos rentables con los beneficios generados por las más rentables (subvención cruzada). Sin embargo, este enfoque puede promover conductas contrarias a la competencia cuando el operador establecido conserva su derecho a proveer servicios en zonas urbanas y rurales, quedando los nuevos participantes reducidos a suministrar servicios en zonas rurales. Los problemas que genera el menoscabo de la competencia debido a la subvención cruzada se discuten detalladamente en el módulo 5.
- Licencias nacionales y zonas de servicio extensas responden al interés de los

consumidores, que es el de recibir servicios integrados de un solo operador. Esto es particularmente cierto si existen barreras técnicas o de otra índole contra una interconexión o una itinerancia eficientes.

2.4.8 Criterios de calificación

Importa distinguir entre los criterios de calificación de un solicitante para participar en la concesión de una licencia y los de selección del adjudicatario de la licencia de entre varios solicitantes calificados.

En el caso de las autorizaciones generales, los únicos criterios relevantes son los de calificación, puesto que no es necesario proceder a ninguna selección. Tratándose de un proceso de selección para la concesión de una licencia individual, lo habitual es fijar criterios de calificación y de selección. Normalmente, resulta aconsejable llevar a cabo la concesión de una licencia por lo menos en dos fases. La fase de calificación debería ser la primera, e ir seguida de la fase de selección, en la cual sólo pueden participar los solicitantes debidamente calificados.

Los criterios de calificación constituyen requisitos mínimos cuya satisfacción habilita a los interesados a participar en el proceso de selección. Generalmente, los criterios de calificación sólo permiten garantizar que los solicitantes cuenten con la experiencia y los recursos técnicos y financieros necesarios para suministrar eficazmente el servicio a que se refiere la correspondiente licencia.

Algunos países imponen restricciones a la inversión extranjera fijando niveles mínimos de participación de nacionales en el capital social de los operadores titulares de licencias. En general, estas restricciones son contrarias al espíritu, si no a la letra, de los acuerdos comerciales internacionales, incluyendo el AGCS. Sin embargo, varios países miembros de la OMC han presentado excepciones que les permiten seguir aplicando restricciones a la inversión extranjera. Ahora bien, es probable que con el tiempo tales restricciones se eliminen.

La importancia de establecer criterios de calificación claros y rigurosos tiene que ver con el nivel de competencia para el servicio de que se trate. En el caso de titulares de licencias a quienes se conceden monopolios u otros derechos de exclusividad, es de suma importancia asegurarse de que tales operadores tienen la capacidad técnica

y financiera necesaria para cumplir con las obligaciones que las licencias les imponen. De lo contrario, el titular de una licencia puede incumplir condiciones importantes, por ejemplo las relativas a la expansión de la red, la cobertura y la calidad de servicio. Los procedimientos que se requieren para hacer cumplir las condiciones de las licencias o revocar y conceder éstas nuevamente en caso de incumplimiento, son engorrosos, costosos y causan problemas a los consumidores.

Tratándose de servicios liberalizados, la competencia tenderá a disciplinar el mercado. Si un mercado es suficientemente abierto, los consumidores pasarán de un operador que no suministre un servicio adecuado a otro operador que sí lo haga. Así pues, en este caso, el proceso de calificación tiene menos importancia.

Sin embargo, la experiencia recientemente adquirida en materia de subastas de espectro demuestra que aun en mercados relativamente abiertos, como los de servicios móviles de Brasil y Estados Unidos, es importante establecer requisitos de calificación mínimos. Estos requisitos garantizan que se otorguen partes valiosas del espectro y otros recursos escasos a solicitantes con capacidad técnica y financiera para proveer servicios al público utilizando tales recursos.

Algunos procesos de concesión de licencias entrañan más de una fase de calificación. Generalmente, antes de expedir una licencia individual importante, se fijan requisitos de precalificación, los cuales limitan el número de los solicitantes que pueden participar en la calificación final. Las fases de precalificación se justifican cuando el organismo regulador (y los solicitantes) incurren en gastos elevados en un proceso de calificación complejo, o cuando se otorga a los solicitantes acceso confidencial a cierta información o instalaciones.

En tales circunstancias, resulta lógico hacer más difícil la participación de los solicitantes que es probable no satisfagan los criterios de calificación o cuya capacidad para presentar una solicitud interesante sea reducida. Existen varias opciones en materia de precalificación. Entre éstas cabe mencionar:

- el pago de una cantidad sustancial en concepto de inscripción;

- la aplicación de una tasa sustancial en concepto de adquisición de documentos;
- la utilización de un indicador para reemplazar la experiencia y recursos necesarios (por ejemplo, número mínimo de clientes o líneas en servicio, de servicios similares en otros mercados).

Es importante especificar si los criterios de calificación tienen relevancia para la selección final. La transparencia hace necesario que se informe a los solicitantes si el cumplimiento mínimo de los criterios de calificación es suficiente. En algunos países se han interpuesto recursos contra los organismos reguladores en casos en que, luego de especificarse los correspondientes criterios de calificación, se desecharon las solicitudes de algunos participantes debidamente calificados, por alegarse que éstos eran menos aptos que los demás.

En el cuadro 2.3 se indica una serie de criterios de calificación para varios servicios.

2.4.9 Criterios de selección

Hay dos tipos básicos de selección:

- Selección abierta basada en un solo criterio cuantitativo; por ejemplo:
 - una subasta al término de la cual se otorga la licencia al mejor postor;
 - un concurso para la provisión de servicios subvencionados en zonas rurales que concluye con la concesión de la licencia al solicitante cuya oferta sea conforme con el requisito de subvención mínima.
- Evaluación comparativa basada en una valoración más subjetiva de uno o más criterios cuantitativos o cualitativos.

Las ventajas e inconvenientes de ambos enfoques se discutieron anteriormente en el punto «Subastas de espectro, sorteos y evaluaciones comparativas». El método de un solo criterio es sin duda el más transparente y fácil de usar, así como también el más acorde con los acuerdos comerciales internacionales y el más frecuentemente recomendado por las instituciones financieras internacionales y

las organizaciones de desarrollo internacional que promueven la reforma del sector de las telecomunicaciones. No obstante, la adopción de este enfoque no siempre se traduce en la selección del solicitante más calificado y, en el caso de una subasta, puede acarrear costos excesivos.

Estos dos enfoques básicos tienen muchas variantes: por ejemplo, el establecimiento de más de un criterio cuantitativo y un método para evaluar los criterios y obtener así una «calificación total». En otros casos, las calificaciones numéricas son el producto de factores esencialmente subjetivos, tales como la experiencia del solicitante o su calidad gerencial.

Hay que hacer varias observaciones en cuanto a la elección de los criterios de selección:

- Se impulsa a los solicitantes calificados a asignar recursos financieros y de otra índole a los elementos de sus solicitudes sobre los cuales se basará la decisión final. La selección del futuro titular de una licencia es un juego de suma cero. Los solicitantes, no disponen de fondos y otros recursos en cantidades ilimitadas para financiar el servicio propuesto. En efecto, los recursos que se asignan al elemento de la solicitud sobre el cual se basa la selección (la oferta financiera o los compromisos de expansión acelerada de la red) dejan de estar disponibles para financiar otros aspectos operacionales no relacionados con los criterios de selección (servicio universal, precios más bajos, introducción de servicios mejorados).
- El recurso a criterios de selección cuantitativos simples aumenta la transparencia de la selección. Un proceso de selección abierto basado en criterios subjetivos o cualitativos será menos transparente y lo mismo cabe decir de los casos en que se aplican varios criterios difícilmente comparables. La falta de transparencia reduce la credibilidad de la selección y del regulador y abre la puerta a acusaciones de parcialidad, corrupción o incompetencia. Para aumentar al máximo la transparencia, debe utilizarse un solo criterio de selección cuantitativo (por ejemplo, financiero) el cual puede obtenerse aplicando una fórmula que agrupe varios criterios para llegar a un factor numérico único.

Cuadro 2.3 – Posibles criterios de calificación

Tipo de licencia	Posibles criterios de calificación	Justificación
Primer competidor en servicios de RTPC (local o internacional)	<ul style="list-style-type: none"> – El solicitante no es titular de una licencia para competir en la provisión de servicios ni está asociado con un operador establecido – El solicitante tiene un número mínimo de líneas fijas en servicio en otros países/ mercados (un operador internacional asociado) – Experiencia significativa en mercados similares (directamente o a través de un contrato) – Carta aval de una institución financiera reconocida – Plan de negocio, incluidos estados financieros pro forma y un plan de comercialización – Plan técnico, en el que se detalle el plan de desarrollo y expansión de la red y la tecnología seleccionada 	<ul style="list-style-type: none"> – No puede haber competencia real entre entidades relacionadas – Sólo los operadores experimentados pueden afrontar los grandes desafíos que suscita el inicio de la explotación de servicios fijos en un mercado recientemente liberalizado – La experiencia y los contactos en el mercado local aumentan las posibilidades de éxito de un nuevo operador – Prueba del acceso a los recursos financieros necesarios – Prueba de la viabilidad financiera y las posibilidades de éxito del proyecto. Tiene la desventaja de que su preparación es onerosa – Los planes técnico, de actividad y comercial pueden revelar la existencia de planes de servicio detallados y viables, así como el conocimiento de las condiciones económicas locales y otros aspectos de interés
Competidor en servicios celulares (primer competidor en un mercado emergente)	<ul style="list-style-type: none"> – Similares a los anteriores, pero menos onerosos 	<ul style="list-style-type: none"> – La existencia de competencia reduce (pero no elimina) los costos públicos de las insuficiencias en la provisión de servicios – Los importantes objetivos económicos y de desarrollo del sector se lograrán si se inicia eficazmente la prestación de servicios – Recurso valioso y escaso, el espectro será asignado exclusivamente al operador seleccionado
Servicio de transmisión de datos en un mercado muy abierto	<ul style="list-style-type: none"> – Ninguno 	<ul style="list-style-type: none"> – Las autorizaciones generales son el método más adecuado – No se plantea la utilización de un recurso escaso – La competencia hace que el éxito o fracaso del operador sea un factor relativamente poco importante
Servicios inalámbricos de banda ancha en un mercado muy abierto	<ul style="list-style-type: none"> – Carta aval de una institución financiera reconocida – Prueba de experiencia en actividades similares en cualquier otro mercado 	<ul style="list-style-type: none"> – El espectro es un recurso escaso y valioso. El organismo regulador tiene la importante función de garantizar su uso eficiente y evitar que un operador lo acumule

Cuadro 2.4 – Posibles criterios de selección

Criterio de selección	Ventajas	Desventajas
Evaluación comparativa –basada en la valoración subjetiva y la comparación de las solicitudes por parte del organismo regulador, sobre la base de una lista de criterios cualitativos y/o cuantitativos	<ul style="list-style-type: none"> – Máxima flexibilidad y discreción a la hora de seleccionar la solicitud más interesante – Permite a los solicitantes concentrarse en los factores que consideran importantes y persuadir al organismo regulador 	<ul style="list-style-type: none"> – Falta de transparencia – Sujeto a acusaciones de parcialidad o corrupción por parte de los postores perdedores (difíciles de refutar), lo cual puede afectar la credibilidad del organismo regulador – Riesgo de confusión entre postores, quienes pueden no entender claramente las prioridades del regulador
Subasta simple – selección de entre postores calificados sobre la base de la oferta financiera más alta	<ul style="list-style-type: none"> – Máxima transparencia – Eficiencia del mercado – la licencia se otorga al postor que más la valora – El postor ganador se verá muy impulsado a expandir sus servicios y a recuperar rápidamente la inversión señalada en su oferta – Idóneo para otorgar licencias en mercados abiertos 	<ul style="list-style-type: none"> – El pago de los cánones de licencia puede desviar recursos financieros de la provisión de servicios (ingresos públicos) – Estimula a los solicitantes a minimizar los recursos destinados a otras prioridades importantes (esto es, expansión, cobertura, etc.)
Subasta simple – selección basada en criterios cuantitativos distintos de la oferta financiera, en relación con el servicio (esto es, tiempo requerido para lograr las metas de expansión, compromisos sobre la fijación de precios máximos para los consumidores)	<ul style="list-style-type: none"> – Véase lo anterior – El organismo regulador puede concentrar los recursos de los postores para desarrollar servicios y atender a prioridades distintas de la obtención de ingresos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> – Estimula a los solicitantes a minimizar los recursos destinados a prioridades distintas de los criterios de selección, a menos que éstos sean lógicos desde un punto de vista comercial
Combinación de subasta y selección comparativa mediante una fórmula ponderada	<ul style="list-style-type: none"> – Solución que tiene muchas de las ventajas de las subastas y de los procesos de selección comparativa – Se otorgan puntos a los solicitantes, basándose en los criterios de selección 	<ul style="list-style-type: none"> – Es difícil llegar a una fórmula confiable que permita comparar «manzanas con manzanas» – Solución que tiene las desventajas de las subastas y de los procesos de selección comparativa – Menos transparente que las subastas simples

El uso de un solo criterio de selección financiero no significa que otros factores relacionados con el servicio o los objetivos de la licencia sean irrelevantes. En el proceso de calificación pueden incluirse indirectamente factores importantes y

objetivos no utilizados como criterios de selección. Por ejemplo, entre las condiciones específicas de la licencia pueden figurar compromisos de cobertura, expansión y servicio universal que cualquier solicitante ganador deberá

asumir. Asimismo, todos los solicitantes habrán de incorporar estos requisitos mínimos al preparar sus ofertas financieras

En el cuadro 2.4 se describe una serie de criterios de selección y se resumen sus ventajas e inconvenientes.

2.5 Contenido de las licencias

El contenido de los documentos de licencia varía considerablemente en función del país, el servicio y el operador considerados. Como se indicó anteriormente, mucho depende del estado de desarrollo del marco nacional de reglamentación. Cuando dicho marco está bien desarrollado las licencias suelen ser más breves. En caso contrario, las licencias son con frecuencia mucho más detalladas, ya que deben incluir un amplio conjunto de reglas dirigidas al operador o servicio objeto de la licencia. Por ejemplo, si ya existe un régimen de regulación de precios, no será necesario reproducirlo en la licencia. De no ser así, es esencial que el documento de licencia incluya detalladamente estas reglas, aunque sólo sea para indicar que los precios quedarán sometidos a reglamentación. La ausencia de incertidumbre es la clave de una buena práctica de concesión de licencias.

En el cuadro 2.5 se ilustra el contenido de una licencia bastante extensa. El cuadro se basa en el contenido de una licencia de un operador de RTPC que realiza actividades en una economía emergente cuyo régimen de reglamentación de las telecomunicaciones no está bien desarrollado. Este tipo de licencias cubre muchos de los aspectos normalmente incluidos en las licencias que se otorgan para suministrar otros servicios, por ejemplo, servicios móviles, aunque estas últimas suelen ser mucho menos extensas. Las licencias para la prestación de servicios específicos requieren la inclusión de condiciones adicionales distintas.

No todos los aspectos señalados en el cuadro 2.5 son necesarios para las licencias RTPC. En muchos países, algunos de ellos están contemplados en leyes generales, reglamentos o políticas. En este sentido, cabe mencionar los reglamentos generales sobre servicio universal, los cánones de licencia, las leyes sobre competencia o las reglas generales sobre prácticas y procedimientos aplicables al suministro de información por parte de los titulares de licencias, o a la terminación y renovación de licencias. En general, es indiferente el instrumento jurídico que se utilice para contemplar tales aspectos, siempre que sus disposiciones se expresen claramente y puedan hacerse cumplir de conformidad con las leyes nacionales.

Cuadro 2.5 – Contenido de una licencia de un operador de RTPC (ejemplo de una economía emergente)

Contenido	Comentarios
Parte 1 – Antecedentes e identificación de las partes	
Antecedentes y consideraciones	<ul style="list-style-type: none"> – Antecedentes, ley aplicable, circunstancias de la concesión, etc. – Es importante desde el punto de vista de la jurisprudencia y para los tribunales y organismos públicos que deben interpretar la licencia
Identificación de las partes	<ul style="list-style-type: none"> – Este elemento garantiza que la entidad a la que se conceda la licencia esté legalmente constituida y cuente con una base financiera real
Definiciones	<ul style="list-style-type: none"> – Este elemento es esencial para garantizar la claridad de las condiciones de la licencia – Es necesario reproducir las definiciones relevantes de las leyes, reglamentos, etc., ya que éstas pueden cambiar

Cuadro 2.5 – Contenido de una licencia de un operador de RTPC (ejemplo de economía emergente) (cont.)

Parte 2 – Concesión de la licencia	
Se describe el alcance de la licencia: los servicios e instalaciones concedidos y las licencias para la utilización de espectro	<ul style="list-style-type: none"> – Los enfoques pueden variar (por ejemplo, concesión de licencias para instalaciones o servicios) – Las licencias para utilizar espectro suelen concederse separadamente – remite a una licencia separada – A veces resulta útil definir excepciones – esto es, lo que al titular de la licencia no le está permitido hacer – Se especifican los servicios que el titular de la licencia no está autorizado a ofrecer (esto sirve, por ejemplo, para implementar la política de competencia)
Derechos de exclusividad	– Se definen con precisión cualesquiera derechos de exclusividad, incluidos los plazos, las posibles extensiones y las condiciones previas a tales extensiones
Plazo de la licencia	<ul style="list-style-type: none"> – Duración de la licencia y las correspondientes renovaciones, si las hubiere – Incluye la fecha a partir de la cual la licencia comienza a surtir efectos
Parte 3 – Cánones de licencia	
Cánones de adquisición de la licencia	<ul style="list-style-type: none"> – Normalmente basados en el resultado de una subasta o fijados por adelantado – Un pago único – Pueden ser pagaderos en cuotas; pena de revocación de la licencia en caso de falta de pago
Tarifas de regulación	<ul style="list-style-type: none"> – Pago exigible periódicamente (normalmente anual) – A menudo destinado a recuperar los costos administrativos de las actividades de regulación – Las cantidades no deben exceder los costos administrativos demostrados de las actividades de regulación – La estimación de estas cantidades debe ser imparcial
Cánones por la utilización del espectro	<ul style="list-style-type: none"> – Normalmente previstos en la licencia de utilización de espectro – Destinados a recuperar los costos de las actividades de administración y control del espectro – A veces las correspondientes cantidades son elevadas (si no se exige el pago de cánones para adquirir la licencia)
Parte 4 – Condiciones generales de la licencia	
Ámbito de aplicación	– Requisitos esenciales, aspectos de interés público aplicables a todos o a la mayoría de los titulares de licencias para servicios de telecomunicaciones, etc.
Elegibilidad	– Requisitos que deben reunirse para ser titular de una licencia (si los hubiere)
Reglas sobre propiedad y control	– Cualesquiera restricciones a la propiedad o control del titular de la licencia (por ejemplo, un régimen de propiedad mixta con los principales competidores y restricciones a la participación de extranjeros en el capital social del titular)
Instalaciones y equipos	– Reglas relativas a los equipos e instalaciones que pueden ser utilizados (por ejemplo, normas de homologación)
Libros, archivos e informes	<ul style="list-style-type: none"> – Cualesquiera reglas aplicables (por ejemplo, para fijar topes de precios o de beneficios) – Se especifican los requisitos de información y las reglas aplicables al suministro de información al organismo regulador.
Cooperación con la autoridad de reglamentación	– Se especifican la obligación de permitir el acceso del organismo regulador a la información o las instalaciones del operador y de cooperar con éste con propósitos de regulación específicos

Cuadro 2.5 – Contenido de una licencia de un operador de RTPC (ejemplo de economía emergente)
(continuación)

Cooperación con otras entidades públicas	<ul style="list-style-type: none"> – Se especifica la obligación de cooperar con otras entidades gubernamentales (por ejemplo, con la policía y las fuerzas de seguridad del Estado para interceptar comunicaciones, proteger el medio ambiente y la salud y establecer normas de seguridad, cuando éstas no figuren en las leyes de aplicación general)
Acceso a derechos de paso y bienes públicos	<ul style="list-style-type: none"> – Derechos del operador de acceder a calles, aceras, caminos y otros bienes públicos y derechos de paso para la construcción, operación y mantenimiento de instalaciones – Se señala la entidad facultada por ley para conceder tales derechos – Quedan incluidas las normas de acceso a tales bienes, en caso de no contemplarse en otros instrumentos (por ejemplo, pagos, en su caso, seguridad y conveniencia públicas, estética, observancia de las leyes aplicables)
Acceso a la propiedad privada	<ul style="list-style-type: none"> – Cualesquiera derechos del operador para acceder a la propiedad privada (por ejemplo, derechos de paso para el tendido de rutas de cable o microondas) incluidos los correspondientes derechos de expropiación, si los hubiere – Se establece la entidad facultada por ley para conceder tales derechos
Parte 5 – Condiciones específicas de la licencia	
Uso del espectro radioeléctrico	<ul style="list-style-type: none"> – Por regla general, sujeto a una licencia separada de utilización de espectro – Se incluyen reglas sobre el uso eficiente del espectro
Numeración	<ul style="list-style-type: none"> – Asignación de números, en su caso – Referencia al plan nacional de numeración, en su caso – Derechos y obligaciones relativos a la implementación de acuerdos de portabilidad numérica
Servicios de directorio y de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> – Obligación de proveer tales servicios y cooperar con otros operadores para su suministro conjunto
Obligaciones de servicio y/o acceso universales	<ul style="list-style-type: none"> – Ver Módulo 6 – Servicio universal
Obligaciones de expansión de la red y cobertura de los servicios	<ul style="list-style-type: none"> – Obligaciones específicas (normalmente previstas en un apéndice, incluyendo mapas, número de líneas de acceso, etc.) – Véase el Módulo 6
Calidad de servicio	<ul style="list-style-type: none"> – Obligaciones específicas (normalmente previstas en un apéndice: indicadores específicos, niveles normalizados a ser alcanzados en fechas prefijadas, procedimientos de información, etc.) – Puede ser objeto de otros documentos de reglamentación o ser complementada por éstos
Garantía de cumplimiento de las obligaciones impuestas en la licencia	<ul style="list-style-type: none"> – Detalles de referencia de la fianza de cumplimiento o de cualquier otro método que se utilice para garantizar el cumplimiento de las condiciones de la licencia – La fianza o cualquier otro documento de garantía puede adjuntarse a la licencia
Parte 6 – Relaciones con los consumidores	
Condiciones del servicio	<ul style="list-style-type: none"> – Condiciones normalmente previstas en los documentos de reglamentación – Puede hacerse referencia al contenido obligatorio de los contratos con los consumidores – Es posible incluir un «código de derechos» de los consumidores
Reclamaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Reglas sobre atención y archivo de reclamaciones – Pueden figurar en documentos de reglamentación

Cuadro 2.5 – Contenido de una licencia de un operador de RTPC (ejemplo de economía emergente)
(continuación)

Protección del consumidor	<ul style="list-style-type: none"> – Las correspondientes disposiciones pueden incorporarse en documentos de reglamentación o contratos con los consumidores aprobados por el organismo regulador – Incluye protección de la privacidad – Estas reglas se publican normalmente en los directorios telefónicos
Regulación de precios	<ul style="list-style-type: none"> – Por lo general, se especifica el régimen de reglamentación de precios (por ejemplo, topes de precios) – Se especifican los servicios sujetos al régimen de reglamentación de precios – Normalmente se especifica la frecuencia de la revisión de tarifas y las reglas aplicables a éstas – Elemento clave para la viabilidad financiera de la licencia – Se incluye la información detallada en apéndices o los documentos de reglamentación indicados – Véase el módulo 4 – Reglamentación de precios
Solución de controversias	<ul style="list-style-type: none"> – Método para resolver las divergencias que se susciten en relación con la licencia
Parte 7 – Relaciones con otros operadores	
Interconexión	<ul style="list-style-type: none"> – Véase el módulo 3 – Interconexión – Incluye los derechos y obligaciones en materia de interconexión
Prácticas anticompetitivas	<ul style="list-style-type: none"> – Véase el módulo 5 – Política de competencia – Este elemento incluye recursos y sanciones, caso de no estar contemplados en otros instrumentos
Acceso a instalaciones compartidas (postes y conductos)	<ul style="list-style-type: none"> – Derechos y obligaciones relacionados con la ubicación y acceso a postes, torres, conductos, etc. – Véase el módulo 3 – Interconexión
Reventa	<ul style="list-style-type: none"> – Derechos y obligaciones en materia de reventa por parte del titular de la licencia y otros proveedores de servicios (por ejemplo, para teléfonos públicos, servicios de Internet, servicios de valor añadido y de reventa simple)
Solución de controversias	<ul style="list-style-type: none"> – Método para resolver las disputas que se plantean con otros titulares de licencias, por ejemplo, sobre interconexión. (Ver módulo 3)
Parte 8 – Modificación, renovación y terminación	
Modificación por parte del organismo regulador	<ul style="list-style-type: none"> – Véase el punto 2.4.4 – Las modificaciones unilaterales sólo deben aplicarse a ciertos aspectos de reglamentación y no a los elementos comerciales de la licencia – Garantías de procedimiento – Debe mantenerse la neutralidad en materia de competencia
Modificación de mutuo acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> – Elimina incertidumbres – Versa sobre los aspectos comerciales normalmente sujetos a modificación sólo por acuerdo entre el titular de la licencia y el organismo regulador – Debe mantenerse la neutralidad competitiva en materia de competencia
Cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> – Se especifican las sanciones a que da lugar el incumplimiento de algunas de las condiciones de la licencia (por ejemplo, multas, ejecución de fianzas de cumplimiento de la licencia, revocación)
Renovación	<ul style="list-style-type: none"> – Entre otras cosas, el derecho a renovar la licencia (cuando, por ejemplo, se logran ciertos objetivos de desempeño)

Cuadro 2.5 – Contenido de una licencia de un operador de RTPC (ejemplo de economía emergente)
(continuación)

Terminación por causa justificada	<ul style="list-style-type: none"> – Terminación, revocación y/o suspensión, en su caso – Motivos (normalmente, sólo por incumplimientos flagrantes que no hayan podido resolverse de otra manera) – Procedimiento (por ejemplo, reglas de «debido proceso») – Se incluyen sanciones menores (por ejemplo, multas) que no afectan a la provisión de servicios
Terminación por vencimiento del plazo (cuando no hay posibilidad de renovación)	<ul style="list-style-type: none"> – Se precisan los derechos subsistentes del titular de la licencia, los derechos de propiedad, la consideración de los activos y otras consecuencias de la negativa a renovar la licencia
Parte 9 – Disposiciones generales	
Fuerza mayor	<ul style="list-style-type: none"> – Excusa el desempeño en determinados tipos de eventos que escapan al control del titular de la licencia
Cesión	<ul style="list-style-type: none"> – A menudo, no se permite la cesión (por lo menos sin el consentimiento del organismo regulador) – Reglas y restricciones aplicables a la cesión de una licencia
Disposiciones transitorias	<ul style="list-style-type: none"> – Reglas y plazos para el íntegro cumplimiento de las condiciones de la licencia (elemento importante cuando se trata de la concesión de licencias a operadores públicos y otros operadores establecidos)

