

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE TELECOMUNICACIONES EN VENEZUELA

José ARAUJO-JUÁREZ*

SUMARIO: I. *El derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones.* II. *Los principios generales.* III. *Las actividades económicas.* IV. *Los títulos administrativos.* V. *Los recursos limitados.* VI. *El interés general.* VII. *Conclusiones.*

I. EL DERECHO DE LAS REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

1. *Importancia*

La tecnología ha dimensionado todo el ámbito de las comunicaciones y, sobre todo, las comunicaciones por medios electrónicos —alámbricos o inalámbricos— que crean y, por supuesto, facilitan la oferta de una gran diversidad de servicios y la convergencia tecnológica de una gran variedad de productos de telecomunicaciones. De ahí que el componente ideológico no es el único motor de los cambios que se producen en la sociedad, pues también el progreso científico y tecnológico juega un papel decisivo.

Pero además, la aparición de las modernas tecnologías ha traído el nuevo modelo de *liberalización de la economía* que ha hecho saltar por los aires el monopolio y la noción de servicio público, al introducir los factores de mercado y libre competencia. Todo ello ha determinado una

* Profesor de posgrado de derecho administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello. Miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo.

serie de repercusiones en la sociedad moderna; nadie duda de tal impacto sobre la misma, y ello exige una *reflexión jurídica* sobre su inserción en el derecho y sobre su aspecto institucional.

En tal sentido, la importancia que adquiere la articulación del derecho y las telecomunicaciones, lo constituye el hecho de que las grandes transformaciones en la industria de las telecomunicaciones ha determinado la necesidad de revisar la estructura y la organización jurídica tanto del “derecho administrativo” en general como de la noción del “servicio público” en particular, pues en el plano jurídico, tal articulación comporta una nueva visión del ordenamiento jurídico que tiene por objeto regular las telecomunicaciones, a través de la difícil combinación de dos *lógicas*, aparentemente contradictorias: por un lado, la protección del “interés general”; y, por el otro, la del “mercado” de las telecomunicaciones.

Ahora bien, como señala García de Enterría,¹ pocos sectores han experimentado una transformación más espectacular como la de las telecomunicaciones, y por ello el análisis del ordenamiento jurídico destinado a regular las actividades económicas de telecomunicaciones constituye, por muchos motivos, un auténtico reto para los juristas; sin embargo, su construcción se ha venido realizando de manera progresiva. Es así como hoy día numerosos países disponen de principios, normas y reglas jurídicas propias derivadas de la especialidad de las telecomunicaciones, que confirman la presencia de un nuevo derecho autónomo, especializado y que pretende ser sistematizado² mediante principios, normas y reglas coherentes.

Ello significa, igualmente, que la materia que trata la regulación de las telecomunicaciones constituiría una rama científica del derecho, a la que cabría reconocerle autonomía disciplinaria, con principios y conceptos propios, destacados de la matriz del derecho administrativo. En efecto, la evolución tecnológica de los últimos años ha favorecido la emergencia del nuevo *derecho de las telecomunicaciones*, cuya existencia lo confirman autores de la talla de García de Enterría y Merino Merchán.³

1 González de Enterría, E., Prólogo a la obra *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Madrid, Civitas, 1999, p. 15.

2 González, Edgar, “Las telecomunicaciones y el derecho administrativo”, *Revista del Centro de Estudios en Derecho de las Telecomunicaciones*, Bogotá, Clases del Externado de Colombia, p. 4.

3 García de Enterría, *op. cit.*, nota 1, p. 5; Merino Merchán, *Curso de derecho de las telecomunicaciones*, Madrid, Dykinson, 2000.

En todo caso, la expresión derecho de las telecomunicaciones, o en su forma analítica, *derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones*,⁴ puede ser admitida, desde ya, al menos para designar una rama didáctica, o sea, un conjunto temático que persigue destacarse por razones de conveniencia expositiva, y que exige, por tanto, una metodología de presentación propia que realce su especificidad o caracteres.

2. Caracteres

Así las cosas, el nuevo *derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones* presenta inevitablemente caracteres particulares, pues es un derecho específico, evolutivo y de dimensión supranacional.

A. Derecho específico

En virtud de que los principios, normas y reglas que lo conforman son las del derecho común de otras disciplinas jurídicas que penetra o con las cuales interfiere, ese rasgo le otorga su *especificidad*. De ahí que se le pueda caracterizar también como una disciplina *carrefour*, como una *ciencia encrucijada* donde se dan encuentro diversas disciplinas del derecho.

B. Derecho evolutivo

Por cuanto es un derecho que está referido o enmarca una *tecnología* dinámica y en evolución constante, y donde las innovaciones no cesan. Por lo mismo, debe adaptarse a los cambios tecnológicos, a las nuevas exigencias del interés general y a las necesidades de los usuarios.

C. Derecho supranacional

Finalmente, se revela con dimensiones supranacionales. En efecto, constituye un lugar común señalar que, el carácter *transfronterizo* de las

⁴ Araujo-Juárez, José (coord.), *Derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones*, Caracas, Paredes, 2005.

modernas tecnologías de las telecomunicaciones se manifiesta de distintas maneras, lo cual influye sobre las regulaciones internas de cada país. Además, hemos de mencionar la *interdependencia tecnológica*: de ahí que, tanto la similitud de regulación entre países, como la presencia de los derechos comunitarios, es sólo su traducción jurídica. En efecto, la globalización es económica, cultural y también jurídica, ha generado un derecho mundial, que supera la soberanía y las fronteras como espacio de vigencia del derecho del Estado-nación y sus normas constitucionales.

Dicho lo anterior, la presente exposición no pretende tratar de manera exhaustiva las distintas materias que abarca esta disciplina jurídica; sólo pretende dar una visión —así sea fragmentaria— y aportar a la discusión sobre el estudio de algunas instituciones sobre las que se construye el nuevo *derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones*.

II. LOS PRINCIPIOS GENERALES

El ordenamiento jurídico de las actividades económicas de telecomunicaciones es —insistimos— un área nueva del derecho público, que junto a otros sectores está siendo objeto de una transformación profunda. Así, es conveniente saber de dónde procede y hacia adónde va, lo cual nos va a permitir valorar la evolución de la regulación del sector, identificando los aspectos básicos del nuevo *derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones* desde el punto de vista de sus principios generales, que son los que a continuación se explican.

1. *Calificación legal*

A. *Servicio público*

El ordenamiento jurídico anterior a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (en adelante LOTEL)⁵ estuvo signado por la asunción de la titularidad de las telecomunicaciones por el Estado, mediante la declaración formal de *servicio público* en sentido técnico, caracterizado a su vez por: prerrogativas exorbitantes de la administración pública, concesiones discrecionales, derechos de exclusividad, regulación detallada en lo técnico, financiero, comercial y demás ámbitos de

⁵ *Gaceta Oficial*, núm. 36.970, de fecha 12 de junio de 2000.

la actividad. Además, tal calificación implicaba la asunción de competencias por parte de la administración pública, bajo reglas, criterios y principios propios del derecho administrativo.

Así las cosas, el nuevo ordenamiento jurídico elimina la titularidad pública del Estado, a través de la técnica de la *despublicatio* o despublicación, esto es, la derogación del modelo de servicio público declarado por la legislación anterior, mediante un acto jurídico-público de contrario imperio, y que produce la transformación del concepto y del régimen jurídico al que antes hemos hecho referencia, planteando nuevos principios y contenidos normativos, donde el principio de la autonomía de la voluntad de las partes y el derecho privado predominan en la base jurídica del nuevo sistema, y el derecho público es una regla de excepción.

B. *Actividad de interés general*

Es así como, dentro de las distintas modalidades básicas de configuración jurídica de las telecomunicaciones, el nuevo ordenamiento jurídico opta por el modelo de actividad regulada y disciplinada, al calificar a las telecomunicaciones de *actividad de interés general*, o como igualmente se le denomina en el derecho europeo comunitario y continental, *servicio económico de interés general*. En tal sentido, es de señalar que la relevancia de tal cuestión es muy importante, pues es sabido que la calificación de una actividad determina el régimen jurídico real al que estarán sometidos, tanto los agentes que operan en el sector como el propio Estado, y a los condicionamientos constitucionales.

Ahora bien, la nueva categoría del “servicio económico de interés general” juega el papel de un supraconcepto, pues además de ser comprensivo de los supuestos convencionalmente calificados como servicio público clásico o *strictu sensu*, abarca también otros conceptos y otras técnicas más o menos próximos (servicios privados de interés público, servicios públicos virtuales u objetivos, etcétera).⁶

En consecuencia, el término servicio económico de interés general redimensiona en la actualidad al régimen de servicio público tradicional, y

⁶ Araujo-Juárez, José, “Los servicios públicos industriales y comerciales”, *El derecho administrativo venezolano en los umbrales del siglo XXI, libro homenaje al manual de derecho administrativo de Eloy Lares Martínez*, Caracas, Jurídica Venezolana, 2006, p. 119.

hace referencia a dos ideas centrales: 1) que la actividad de telecomunicaciones se desarrolla a través del ejercicio de la *libertad de empresa*; y 2) que en virtud de su vinculación con el interés general, puede el Estado *intervenir* en su ejercicio, siempre y cuando exista una previa norma de rango legal (*principio de reserva de ley o legal*).

Se pasa así, pues, del concepto tradicional de servicio público en sentido técnico, a un modelo de *regulación orientado al mercado*, también llamado *modelo de competencia regulada*, presidido por unos principios sectoriales —liberales e intervencionistas— que analizaremos de seguidas.

2. Principios sectoriales

A. Principios liberales

La LOTEL tiene por objeto *establecer el marco legal de la regulación general de las telecomunicaciones*, en tanto actividades económicas de interés general (artículos 1o. y 5o., LOTEL). En este sentido, la LOTEL entiende que si bien las actividades de telecomunicaciones constituyen actividades económicas susceptibles de ser emprendidas por el sector privado, con o sin fines de lucro, diversas razones justifican una acentuada regulación por parte del Estado. En especial, la LOTEL hace alusión, entre otros: por un lado, al “derecho humano de las personas a la comunicación (*sic*)” (*ius communicationis*); y por el otro, “a la realización de actividades económicas de telecomunicaciones necesarias para lograrlo” (*libertad de empresa*), bienes jurídicos primordiales en función de cuya garantía se instrumenta todo el nuevo ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones (artículo 1o., LOTEL).

En tal sentido, la LOTEL introduce la *libertad de competencia* entre los operadores de telecomunicaciones, por lo que se establecen una serie de reglas que favorecen la igualdad de condiciones entre ellos (obligación de interconexión, derechos de vía, etcétera), para que no existan conductas que puedan falsear la competencia y, a su vez, que la lucha por la competencia no conduzca a prácticas prohibidas.

En consecuencia, todo lo que en la LOTEL se regule debe ser interpretado a la luz de la declaración que se contiene en relación con su objeto. En esa perspectiva, la disposición contenida en el artículo 1o., *eiusdem*, deberá cumplir una función interpretativa del alcance del nuevo

ordenamiento jurídico en su aplicación, función que debe servir, en caso de duda, para dotar a todas y a cada una de las demás disposiciones de la LOTEL, de un sentido y alcance que sea congruente con la declaración de los derechos de libertad reiterados en el artículo 1o., *eiusdem*, y otros como el derecho a la participación ciudadana, el derecho a la privacidad, etcétera, que justificaron en su momento el carácter de ley orgánica.

3. *Principios intervencionistas*

Por otro lado, el nuevo ordenamiento jurídico instrumenta una acentuada función regulatoria de las telecomunicaciones por parte del Estado (*regulación económica*), mediante técnicas de intervención pública más o menos intensas, en cuyo marco se produce la libre iniciativa privada y la libre competencia.

Pero hay que decirlo, es evidente que la declaratoria de *interés general* no supone un cheque en blanco para el Estado, por lo que se supone que habrán de respetarse tanto los requisitos formales necesarios para la concreción de lo que supone el interés general, como de los límites materiales que protegen el *contenido esencial* de los derechos de libertad envueltos en la actividad de telecomunicaciones. A continuación presentamos un resumen de los temas más relevantes del nuevo ordenamiento jurídico que introduce la LOTEL.

III. LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

1. *Ámbito de aplicación*

La definición universal de telecomunicaciones involucra dos elementos o actividades claramente diferenciables y sujetas a principios distintos: de una parte, la provisión de las actividades denominadas *servicios de telecomunicaciones*; y de la otra, los medios, infraestructuras o *redes de telecomunicaciones*, a través de los cuales se suministran los servicios de telecomunicaciones.

De la misma manera, el ámbito de aplicación de la LOTEL comprende dos actividades económicas fundamentales:

1) El establecimiento o explotación de redes de “hilo, radioelectricidad, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos afines, inventados o por inventarse”; así como,

2) La prestación propiamente dicha de los *servicios de telecomunicaciones* (artículos 4o., 5o., 6o. y 16, LOTEL), esto es, la “transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza”.

De este extenso ámbito de aplicación, la LOTEL excluyó especialmente la regulación del contenido de las transmisiones y comunicaciones cursadas a través de los distintos medios de telecomunicaciones (artículo 1o., LOTEL).

Sin embargo, se establecieron algunas disposiciones de la LOTEL que aludían directamente al contenido de las telecomunicaciones, estableciéndose una suerte de régimen transitorio que determinó la cuestionable regulación por vía reglamentaria, hasta tanto se produjese la promulgación de la legislación específica, que tuvo lugar con la publicación de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Ley de Contenidos).⁷

IV. LOS TÍTULOS ADMINISTRATIVOS

El establecimiento o explotación de redes, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones, constituyen *servicios económicos de interés general*, para cuyo ejercicio se requiere la obtención previa de un título administrativo denominado *habilitación administrativa*, y adicionalmente, en caso de uso y explotación del espectro radioeléctrico, de una *concesión administrativa* (artículo 5o., *eiusdem*).

De este modo, la LOTEL condiciona el ejercicio de la libertad de empresa en el sector de telecomunicaciones, a la obtención previa de unos títulos administrativos habilitantes que comprende fundamentalmente dos tipos:

1. *Habilitación administrativa*

A. *Definición legal*

Por una parte, la *habilitación administrativa*, que no es otra cosa sino lo que se conoce en doctrina como *autorización administrativa*, entendida como el acto a través del cual la administración pública consiente a un particular, el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida.

⁷ *Gaceta Oficial*, núm. 38.081 del 7 de diciembre de 2004.

En efecto, la autorización administrativa actúa sobre actividades que la norma considera como propias de los particulares, lo cual es suficiente para distinguir las autorizaciones de las concesiones, que son dos categorías dogmáticas diferenciadas, ya que les corresponde un régimen jurídico diferente. Es, además, un título autorizatorio que se otorga con carácter personalísimo, no susceptible de ser cedido, gravado, enajenado o transferido por ningún título (artículo 8o., CGHAG).⁸

Por otro lado, la habilitación administrativa es una autorización de carácter *reglado* o vinculado, es decir, corresponde a un sistema de controles administrativos formales establecidos en resguardo de las exigencias del *interés general* envueltos en la actividad de telecomunicaciones, y donde el sector privado tiene, en principio, el derecho de iniciativa económica. En la práctica, esto significa que la discrecionalidad del Estado en materia de habilitaciones administrativas no existe; su competencia para otorgar estos títulos administrativos es una *competencia reglada*: si el particular solicitante cumple con las condiciones previamente definidas, el Estado debe otorgar la habilitación administrativa respectiva, pues se trata sólo del levantamiento de un obstáculo legal para el ejercicio de un derecho que ya existe en la esfera jurídica del particular, sin que el Estado pueda negarla por razones de oportunidad o conveniencia.

B. *Ámbito de aplicación*

En principio, para la realización de las actividades de telecomunicaciones se requiere la obtención previa de una habilitación administrativa. Las únicas excepciones que admite esta regla se refieren a las actividades especificadas en el artículo 23 de la LOTEL, y que están sometidas sólo a registro o notificación (artículos 26 y 27, Reglamento sobre Habilitaciones y Concesiones de Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico, en adelante RHAC).⁹

C. *Tipos y sus atributos*

A su vez, los servicios de telecomunicaciones concretos que pueden prestarse bajo el amparo de una habilitación administrativa constituyen

⁸ *Gaceta Oficial*, núm. 38.390 del 3 de marzo de 2006.

⁹ *Gaceta Oficial*, núm. 37.085 del 24 de noviembre de 2000.

los *atributos* de la misma, los cuales varían en función de los distintos tipos de habilitación administrativa (artículo 16, LOTEL).

La tipología de las habilitaciones administrativas y la definición de los atributos que pueden corresponder a cada especie, fue establecida tanto por el RHAC que desarrolla la LOTEL (artículo 17, LOTEL), como por la resolución núm. 041 Contentiva de los Atributos de las Habilitaciones Administrativas.¹⁰

2. *Concesión del dominio público radioeléctrico*

A. *Definición*

Ahora bien, a la habilitación administrativa será necesario adicionarle una concesión administrativa del dominio público radioeléctrico, en caso de que la actividad de telecomunicaciones a realizarse implique el uso y explotación del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, la concesión administrativa sobre el espectro radioeléctrico es un acto administrativo unilateral que confiere a su titular, la condición de concesionario para el uso y explotación de una determinada porción del espectro radioeléctrico, previo cumplimiento de los requisitos de ley.

En este sentido, el título de intervención del Estado es el dominio público, mediante las concesiones de naturaleza administrativa que tienen como único objeto, autorizar el uso y explotación privativos por parte del operador de telecomunicaciones de un bien del dominio público —el espectro radioeléctrico—.

Finalmente, el artículo 75 de la LOTEL establece en qué casos no se requerirá concesión para el uso del espectro radioeléctrico; por ejemplo, la utilización de equipos de “uso libre”.

B. *Características*

La adopción de la figura concesional, como título administrativo que habilita el uso y explotación del espectro radioeléctrico, obedece a la

¹⁰ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 37.215 del 8 de junio de 2001.

condición de bien del dominio público propiedad del Estado que, entre otras características, tiene la de ser intransferible.

En cuanto al orden de prelación que debe seguirse para la obtención de habilitaciones y concesiones administrativas, en caso de ser ambas necesarias, la LOTEL dispone que conjuntamente con el otorgamiento de la concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, el Estado otorgará la habilitación administrativa asociada a la misma (artículo 110 de la LOTEL).

C. *Otorgamiento*

Las concesiones pueden ser otorgadas mediante oferta pública o adjudicación directa. El procedimiento de oferta pública incluye una fase de precalificación y una de selección, que se realizarán bajo las modalidades de subasta o en función de la satisfacción de mejores condiciones. Por su parte, las concesiones en materia de radiodifusión y televisión abierta se otorgan a través de adjudicación directa.

V. LOS RECURSOS LIMITADOS

La LOTEL califica como *recursos limitados* de telecomunicaciones a los siguientes: 1) el espectro radioeléctrico; 2) las vías generales de telecomunicaciones; y finalmente 3) la numeración o espacio público numérico. Para cada uno de estos recursos limitados se establece un régimen particular, orientado principalmente a garantizar el acceso a los mismos por parte de los operadores de telecomunicaciones, en términos de igualdad, transparencia y no discriminación.

1. *Espectro radioeléctrico*

A. *Definición técnica*

Según el artículo 4o., de la LOTEL, el espectro radioeléctrico se define como “el conjunto de ondas electromagnéticas cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de tres mil Gigahertz (3000 GHz) y que se propagan por el espacio sin guía artificial”.

B. *Definición legal*

Por otro lado, el espectro radioeléctrico es declarado *bien del dominio público*, en razón de lo cual su uso y explotación se sujeta a concesión del Estado (la técnica de la *dominialidad pública*). Sin perjuicio de algunos supuestos de adjudicación directa, el otorgamiento de las concesiones sobre el dominio público radioeléctrico se rige, en general, por un procedimiento de subasta pública, transparente y no discriminatorio.

C. *Competencias*

Finalmente, la administración, regulación, ordenación y control del espectro radioeléctrico corresponde a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) (artículo 69, LOTEL), sin perjuicio de la facultad del ministro de Infraestructura para otorgar por adjudicación directa, concesiones sobre el dominio público radioeléctrico en el caso de servicios de radiodifusión sonora y televisión abierta (artículo 104, LOTEL).

2. *Vías generales de telecomunicaciones*

A. *Definición legal*

Otro recurso limitado lo constituyen las denominadas *vías generales de telecomunicaciones*, que son definidas legalmente como los: “elementos que permiten emplazar los medios físicos necesarios para la prestación de servicios de telecomunicaciones” (artículo 126, LOTEL). Se trata, pues, de cualquier infraestructura física que sea susceptible de soportar la instalación de redes o equipos de telecomunicaciones. Con esta definición amplia, la LOTEL alude, entre otros, a las canalizaciones subterráneas, los postes de tendido eléctrico, los corredores de servidumbres e incluso a las azoteas de edificios, consciente de que tales medios constituyen “facilidades esenciales” para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Al igual que la interconexión de redes, el acceso a las vías generales de telecomunicaciones es un presupuesto fundamental para aquellos operadores que se propongan establecer y explotar redes de telecomunicaciones.

B. *Condiciones de la obligación*

En suma, la LOTEL impone a toda persona que de manera exclusiva o predominante posea o controle una vía general de telecomunicaciones, la *obligación* de permitir el acceso o utilización de la misma a los operadores de telecomunicaciones que así lo soliciten, a cambio de una contraprestación económica que las partes procurarán fijar de mutuo acuerdo (artículos 126 y 128, LOTEL).

Este derecho de acceso no es, sin embargo, absoluto, ya que está sometido a una serie de condiciones particularmente rigurosas. El acceso a una vía general de telecomunicaciones sólo es obligatorio para quien la posee o controla cuando concurren todas las circunstancias que enumera el artículo 126 de la LOTEL (*principio de insustituibilidad*), previo cumplimiento del trámite del acceso.

Además, la LOTEL precisa que el uso de las vías generales de telecomunicaciones debe ser racional y no discriminatorio, por lo que sus titulares deben abstenerse de dar un tratamiento privilegiado a determinados operadores en detrimento de otros. Conatel queda encargada de hacer cumplir esta obligación (artículo 127, LOTEL).

3. *Numeración*

A. *Definición legal*

Según la LOTEL, por *numeración* o espacio público numérico debe entenderse “la representación unívoca, a través de identificadores, de los equipos terminales de redes de telecomunicaciones, elementos de redes de telecomunicaciones, o a redes de telecomunicaciones en sí mismas” (artículo 111, LOTEL). La mayoría se pregunta ¿por qué la numeración en telecomunicaciones es un “*recurso limitado*”, si de hecho la numeración en general tiende a ser infinita? Pues lo cierto es que lo “*limitado*” no es la cantidad de números y combinaciones en sí misma, sino la capacidad de las centrales telefónicas que procesan dichos números. En este sentido, los organismos internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), se vieron en la necesidad de suscribir nuevos acuerdos mundiales, a los fines de adicionar uno o dos dígitos a las combinaciones de números y prefijos geográficos y no geográficos, los cuales eran insuficientes en razón del incremento exponencial en el número de usuarios y servicios a nivel mundial.

B. Régimen jurídico

La administración, control y regulación del recurso limitado de numeración corresponde a Conatel, quien está facultado para: 1) dictar el Plan Nacional de Numeración y su respectiva normativa, así como decidir sobre su modificación (artículos 111 y 114, LOTEL); 2) otorgar, modificar o suprimir atributos de numeración, en condiciones, objetivas, transparentes y no discriminatorias (artículo 112 y 113, LOTEL); y 3) requerir de los operadores la información necesaria para evaluar la eficiencia de los sistemas de numeración y el adecuado uso de los recursos asignados (artículo 116, LOTEL).

C. Portabilidad numérica

En materia de numeración, la LOTEL impone a los operadores una obligación de especial relevancia, la cual es la *portabilidad numérica*. Al respecto, dispone el artículo 117 de la LOTEL, que los operadores de telecomunicaciones deberán garantizar, en los casos, términos, condiciones y plazo que determine la Conatel, que sus clientes puedan conservar el número que les hubiere sido asignado. En todo caso, se impone como obligación mínima la conservación de los números telefónicos de los contratantes del servicio cuando éstos decidan cambiar de operador o de ubicación física en una misma localidad.

VI. EL INTERÉS GENERAL

Por efecto de la profunda transformación del nuevo ordenamiento jurídico aplicable a las actividades económicas en general, y, al sector de las telecomunicaciones en particular, el desenlace lo constituye el hecho de que las mismas dejaron de ser un servicio público y pasaron a ser una actividad de titularidad jurídica, ya no del Estado sino privada —de los particulares—, no obstante sometida, por supuesto, a lo que los franceses llaman *cargas de servicio público*, los españoles *obligaciones de servicio público*, o finalmente en el ámbito de la regulación de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT), como *obligaciones de servicio universal*.

De manera que el nuevo ordenamiento jurídico no desatiende el concepto de *interés general*, cuya satisfacción se traduce en la imposición a

las empresas que operan los servicios liberalizados, abstracción hecha de su estatuto —público o privado— de las denominadas *obligaciones o cargas, por razones de servicio público*, en cuya definición, y garantía se concreta ahora la imprescindible intervención del Estado. Todas ellas persiguen asegurar la propia prestación y la calidad del servicio allí donde el mercado no funciona bien.

1. *Servicio universal de las telecomunicaciones*

A. *Definición legal*

La calificación jurídica que hace la LOTEL de las telecomunicaciones, como actividad o servicio económico de interés general, no excluye las medidas de intervención pública, en garantía de la satisfacción de las necesidades del interés general, mediante la novedosa técnica regulatoria de las denominadas *obligaciones o cargas, por razones de servicio público*, siendo la más importante de ellas —más no la única— el *servicio universal (regulación social)*, en donde se establece, en cada caso, las compensaciones correspondientes a las empresas que han de soportar las mismas, con cargo a fondos con ingresos provenientes de los aportes de los demás operadores, que estén libres de tales cargas.

B. *Contenido*

Con el concepto de servicio universal de las telecomunicaciones, se quiere significar la garantía de suministro de un conjunto definido de prestaciones de telecomunicaciones, que se consideran básicas o esenciales para la vida individual y social (telefonía fija, telefonía pública, guías telefónicas, acceso a la red mundial de Internet, y acceso de los usuarios discapacitados o con necesidades sociales especiales a los servicios de telefonía fija disponible al público), con independencia de la localización geográfica, es decir, prestaciones permanentes en todo el territorio nacional.

Ahora bien, dicha calificación es desde luego contingente y variable, ya que debe revisarse periódicamente y adaptarse a las necesidades imperantes en cada momento, teniendo en cuenta la evolución social, eco-

nómica y tecnológica, con posibles inclusiones futuras, como puede ser la banda ancha.

Las obligaciones del servicio universal de las telecomunicaciones, surgen a través de la determinación, por parte del Estado, de las necesidades de telecomunicaciones, que no es otra cosa que realizar una identificación y evaluación de requerimientos de servicios de telecomunicaciones, en determinadas zonas geográficas, y la formulación de los proyectos correspondientes.

C. *Asignación*

En cuanto a la asignación de las obligaciones de servicio universal de telecomunicaciones ésta será sometida en cada caso a procesos de selección abiertos, en el que podrán participar, voluntariamente, los operadores de telecomunicaciones interesados (artículo 52, LOTEL).

D. *Fondo de Servicio Universal*

En mérito a lo anterior, se prevé un *Fondo de Servicio Universal*, para el financiamiento de las prestaciones definidas por el derecho positivo, dentro del concepto de servicio universal (artículo 54, LOTEL).

2. *Otras obligaciones jurídicas, por razones de servicio público*

Además del servicio universal de telecomunicaciones, subsisten o pueden surgir otras cargas u obligaciones jurídicas, por razones de servicio público, como son necesidades de la defensa nacional, la seguridad pública y la cohesión social.

VII. CONCLUSIONES

Sobre estas bases, para el nuevo ordenamiento jurídico, el viejo concepto de servicio público, no entendido en términos orgánicos o institucionales, sino en un sentido funcional al modo de León Duguit, como misión de *interés público*, se identifica con la noción de servicio de interés general, económico o no, y con las ideas de servicio universal, y demás cargas u obligaciones, por razones de servicio público.

En la búsqueda del interés público en cada país y en cada sector concreto, el protagonismo le corresponde a cada Estado, quien es el competente para definir en cada caso, el interés público y sus exigencias en términos de servicio universal y de otras obligaciones, por razones de servicio público.

Tras el análisis del *derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones* en nuestro país, podemos deducir las conclusiones fundamentales siguientes.

La *primera*, que surge una nueva configuración jurídica de las telecomunicaciones, como *servicio económico de interés general*, que rompe totalmente con los moldes tradicionales del derecho administrativo, para la configuración de las actividades de prestación o de garantía prestacional (servicio público).

La *segunda*, que el cambio profundo en los *principios básicos de regulación*, se traduce en una configuración jurídico-material muy diferente, resultante del papel que los agentes económicos (operadores y usuarios) y el propio Estado desempeñan en uno y otro modelo, y donde la libertad, el mercado y la competencia económica son presupuestos del *derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones*.

La *tercera*, que el vertiginoso cambio tecnológico impone la necesidad de una segunda generación de reformas regulatorias, puesto que subsisten muchos problemas sin resolver, y además han surgido conflictos que han puesto a prueba el *equilibrio* entre la función de regulación y el mercado de las telecomunicaciones. Ello porque el nuevo ordenamiento jurídico es un proceso complejo y de gestación continua.

La *última*, que las futuras reformas regulatorias deberán ser presididas por una pluralidad de técnicas de intervención, ya no sólo las tradicionales (los actos imperativos, la coacción, etcétera), sino también, aquellas que las actuales circunstancias reclaman, que son de signo concertado (el informe, la propuesta, la dirección, la orientación, la solución de conflictos, etcétera).

En fin, por cuanto existe un relativo consenso sobre la importancia de las telecomunicaciones como “esencial para el desarrollo social, económico, cultural y político” de una nación, pareciera natural que el nuevo *derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones*, estuviera anotado igualmente a lograr el desarrollo que nos exige la sociedad moderna en la cual nos encontramos inmersos.