



Asamblea General

Distr. general
22 de enero de 1999
Español
Original: inglés

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

32° período de sesiones

Viena, 17 de mayo a 4 de junio de 1999

Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada

Proyectos de capítulo de una guía legislativa sobre proyectos de infraestructura con financiación privada

Informe del Secretario General

Adición

Capítulo I. Consideraciones generales sobre la legislación

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Recomendaciones relativas a la legislación	1-3	3
Notas sobre las recomendaciones relativas a la legislación	1-55	4
A. Observaciones generales	1-15	4
1. El derecho constitucional y los proyectos de infraestructura con financiación privada	2-5	4
2. Elección de un enfoque legislativo	6-11	5
3. Régimen jurídico de los proyectos de infraestructura con financiación privada	12-15	6

B.	Alcance de las facultades para adjudicar concesiones	16-25	7
1.	Organismos autorizados y esferas de actividad pertinentes	17-18	7
2.	Finalidad y alcance de las concesiones	19-22	7
3.	Propiedad y utilización de la infraestructura	23-25	8
C.	Coordinación administrativa	26-32	8
1.	Coordinación de las medidas preparatorias	27-28	9
2.	Arreglos para facilitar la expedición de licencias y permisos	29-32	9
D.	Facultades para regular los servicios de infraestructura	33-55	10
1.	Órganos reguladores	36-49	11
2.	Proceso regulatorio y procedimientos a seguir	50-55	13

Recomendaciones relativas a la legislación

Consideraciones generales (párrs. 1 a 15)

1) La ley debe ofrecer a las autoridades contratantes del país huésped las facultades necesarias para otorgar concesiones de desarrollo y explotación de infraestructuras. Es aconsejable examinar las disposiciones constitucionales vigentes con miras a eliminar restricciones indeseables a la participación del sector privado en el desarrollo y la explotación de infraestructuras o limitaciones innecesarias a la utilización de bienes públicos por entidades privadas y los obstáculos a la propiedad privada de infraestructura.

Alcance de la facultad de adjudicar concesiones (párrs. 16 a 25)

2) El país anfitrión podría examinar la posibilidad de aprobar disposiciones legislativas que:

- a) facultaran a las autoridades contratantes del país anfitrión, incluidas, cuando corresponda, las autoridades nacionales, provinciales y locales, a adjudicar concesiones para la construcción y la explotación de infraestructura de nuevas instalaciones o nuevos sistemas de infraestructura o para el mantenimiento, la preparación, el reacondicionamiento, la modernización, la ampliación y la explotación de instalaciones y sistemas de infraestructura ya existentes, o sólo para la gestión y la prestación de un servicio público comprendido en el ámbito de su competencia;
- b) facultaran al otorgamiento de concesiones que se extendiese a toda la región bajo la competencia de la autoridad contratante o sólo a una subdivisión geográfica de la misma, a título exclusivo o no, según correspondiese, de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables al sector de que se tratase;
- c) autorizaran a la autoridad contratante u otros organismos del Gobierno a transferir al concesionario o poner a su disposición los terrenos públicos o las infraestructuras existentes que pudieran necesitarse para la ejecución del proyecto.

Coordinación administrativa (párrs. 27 a 32)

3) El país anfitrión podría examinar la posibilidad de aprobar disposiciones legislativas por las que se requiriese que:

- a) las autoridades contratantes interesadas en desarrollar proyectos de infraestructura con financiación privada, efectuasen, dentro de su esfera de competencia, una evaluación preliminar de su viabilidad, incluidos los aspectos económicos y financieros, como las ventajas económicas que se esperan del proyecto, y el costo estimado y los ingresos potenciales previstos provenientes de la explotación de la infraestructura, así como el impacto ambiental del proyecto;
- b) la autoridad contratante de que se tratase examinara los requisitos legales o reglamentarios relativos al funcionamiento de instalaciones de infraestructura del tipo propuesto, con miras a determinar los principales órganos gubernamentales que han de dar aprobaciones, licencias o autorizaciones o cuya colaboración sea de otro modo necesaria para la ejecución del proyecto y adoptar las medidas necesarias para coordinar esa colaboración con el proyecto propuesto.

Facultad de regular los servicios de infraestructura (párrs. 33 a 55)

- 4) El país anfitrión podría examinar la posibilidad de aprobar disposiciones legislativas con la finalidad de:
 - a) separar las funciones de explotación y de regulación y confiar la competencia para esta última a órganos jurídica y funcionalmente independientes;
 - b) conceder al órgano regulatorio un grado de autonomía suficiente para garantizar que sus decisiones se adoptarán sin injerencia política ni presiones indebidas de los explotantes de la infraestructura y proveedores de servicios públicos.
- 5) El país anfitrión podría examinar la posibilidad de aprobar disposiciones legislativas que:
 - a) requirieran la publicación de normas que rigiesen los procedimientos reglamentarios;

- b) requirieran que las decisiones en materia regulatoria manifestasen las razones en que se basasen y fuesen accesibles a las partes interesadas mediante su publicación o por otros medios;
- c) previeran procedimientos de apelación contra las decisiones de los órganos regulatorios y otros recursos adecuados para proteger a los proveedores de servicios públicos de decisiones arbitrarias de los órganos regulatorios.

Notas sobre las recomendaciones relativas a la legislación

A. Observaciones generales

1. La ejecución con buen éxito de proyectos de infraestructura con financiación privada requiere un marco jurídico que proporcione a las autoridades contratantes del país huésped las facultades necesarias para adjudicar concesiones de desarrollo y explotación de infraestructuras. Según las tradiciones jurídicas y políticas del país, estas facultades pueden deducirse de anteriores normas constitucionales, leyes, reglamentos o antecedentes jurisprudenciales o tal vez haya que adoptar nuevas disposiciones al respecto. Esta sección se ocupa de algunas cuestiones generales que los órganos legislativos nacionales podrían examinar al crear el marco jurídico para proyectos de infraestructura con financiación privada. Primeramente, es importante que el legislador estudie las posibles consecuencias que el derecho constitucional del país anfitrión puede entrañar para la ejecución de estos proyectos. En segundo lugar, hay que tomar una decisión acerca del rango y el tipo de instrumento o instrumentos que es preciso promulgar y su ámbito de aplicación. Finalmente, es importante ponderar cómo los proyectos de infraestructura con financiación privada tienen cabida en la tradición jurídica del país, en particular qué régimen jurídico les sería aplicable.

1. El derecho constitucional y los proyectos de infraestructura con financiación privada

2. El derecho constitucional de diversos algunos países recoge generalmente la obligación del Estado de asegurar la prestación de servicios públicos. Algunos enumeran los sectores de servicios e infraestructura que corresponden al Estado, mientras que otros encomiendan la tarea de

determinar dichos sectores al legislador. En algunas constituciones nacionales la prestación de determinados servicios públicos queda reservada exclusivamente al Estado o a entidades públicas especialmente creadas para este fin. Sin embargo, en otras se autoriza al Estado a que adjudique concesiones a entidades privadas para el desarrollo y la gestión de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos. En algunos países hay limitaciones a la participación de extranjeros en determinados sectores, o se exige que el Estado participe en el capital de las empresas que prestan servicios públicos.

3. Es importante que los países que desean promover la inversión privada en obras de infraestructura revisen las normas constitucionales existentes a fin de identificar posibles limitaciones a la ejecución de proyectos de infraestructura con financiación privada. En algunos países se ha demorado la ejecución de proyectos de infraestructura con financiación privada por incertidumbres sobre la autoridad del Estado para adjudicarlos. A veces, el temor de que dichos proyectos puedan contravenir normas constitucionales sobre monopolios estatales o sobre la prestación de servicios públicos ha suscitado causas judiciales, que han afectado negativamente a la ejecución de los proyectos.

4. Es además importante tener en cuenta las normas relativas a la propiedad de los terrenos o las instalaciones de infraestructura. En el derecho constitucional de algunos países hay limitaciones a la propiedad privada de tierras y de ciertos medios de producción. En otros países se reconoce la propiedad privada, pero la constitución establece que todos o determinados tipos de infraestructuras son propiedad del Estado. Prohibiciones y limitaciones de esta índole pueden obstaculizar la ejecución de proyectos que supongan el traspaso de la gestión, o de la gestión y la propiedad, de una infraestructura al sector privado.

5. Independientemente de la elección que las autoridades del país hagan con respecto a la propiedad de la obra de infraestructura, es importante que el país que desee atraer inversión privada en infraestructura se asegure de que el Estado está facultado para poner a disposición del concesionario los terrenos o las infraestructuras existentes que puedan necesitar para la ejecución de los proyectos de infraestructura. En algunos países ha sido necesario modificar la constitución para conferir al Estado esa facultad.

2. Elección de un enfoque legislativo

6. La legislación desempeña a menudo una función central en el fomento de las inversiones privadas en proyectos públicos de infraestructura. La ley suele entrañar un compromiso político, otorga derechos concretos y puede representar una importante garantía de estabilidad del régimen jurídico y regulatorio. En la mayoría de los países la ejecución de proyectos de infraestructura con financiación privada fue de hecho precedida de medidas legislativas que establecían las normas generales con cuya conformidad se adjudicaban y ejecutaban esos proyectos.

7. En algunos países, como cuestión de práctica legislativa, se ha considerado conveniente promulgar normas especiales para regular la ejecución y gestión de uno o más proyectos. En otros países que cuentan con una arraigada tradición en la adjudicación al sector privado, de concesiones para la prestación de servicios públicos, normas legales de carácter general facultan al Estado para adjudicar al sector privado cualquier actividad del sector público que tenga un valor económico que permita su gestión por entidades privadas. Una legislación habilitadora general de este tipo de proyectos sienta las bases para dar un tratamiento uniforme a cuestiones que sean comunes a proyectos con financiación privada de diversos sectores de la infraestructura. Los países que consideren conveniente promulgar una ley de carácter general, tal vez deseen determinar cuáles son las cuestiones que sea adecuado regular a este nivel, cuáles deben ser resueltas en leyes especiales, reglamentos o el propio acuerdo del proyecto.

8. Por su propia naturaleza una legislación de carácter general no suele prestarse para regular todas las cuestiones peculiares de cada sector. Por esta razón, la prestación de determinados servicios públicos se rige en varios países por normas especiales para determinados sectores de la infraestructura (por ejemplo telecomunicaciones, generación y distribución de energía, o transporte por carretera y ferrocarril). Una razón para promulgar normas sectoriales especiales, incluso en países que ya cuentan con legislación general para los aspectos comunes a todos los sectores, es que permite al legislador tener en cuenta la estructura del mercado a la hora de formular normas que rijan las actividades de los proveedores de servicios en cada sector de las infraestructuras.

9. En general, las normas sectoriales definen la política del gobierno para ese sector, los mecanismos para llevarla a cabo y las reglas generales para la prestación de cada servicio. En muchos países se promulgaron esas normas especiales en momentos en que una parte importante, o

incluso la totalidad, de la infraestructura nacional estaba en manos de monopolios estatales. Las recientes estrategias nacionales para la promoción de la inversión del sector privado en infraestructura se basaron a menudo en los resultados de amplios estudios que analizaron cuestiones tales como el grado de competitividad que podría introducirse en el mercado en general o en segmentos específicos de éste y estudiaron la relación costos-beneficios de abolir o mantener total o parcialmente los monopolios legales (véase *supra*, “Introducción e información de antecedentes sobre los proyectos de infraestructura con financiación privada”, ____). Es aconsejable que los países interesados en promover la inversión del sector privado en infraestructura examinen la normativa sectorial existente a fin de comprobar su idoneidad para proyectos de infraestructura con financiación privada.

10. Una legislación sectorial puede desempeñar además un papel importante en el establecimiento de un marco legal para regular cada sector de la infraestructura (véase *infra*, párrs. 33 a 35), ____). Ese marco de rango legal puede ser particularmente útil para los países que se encuentren en una fase inicial de creación o desarrollo de una normativa interna de rango reglamentario. Esa legislación inspiraría además confianza a los prestamistas y al concesionario, al darles la seguridad de que el poder de las autoridades para dictar reglamentos no es ilimitado, ya que en su ejercicio se habrán de respetar los parámetros que fija la ley. No obstante, en general no es aconsejable promulgar una legislación rígida o excesivamente detallada, que en la mayoría de los casos se adoptaría mal a la larga duración de los proyectos de infraestructura con financiación privada.

11. Cada instrumento tienen su especificidad que lo hace más o menos apropiado para unas circunstancias dadas. Las disposiciones legislativas pueden ser difíciles de modificar. Muchos países las han utilizado para establecer los principios generales de la organización de los sectores de la infraestructura y el marco normativo básico, institucional y regulatorio. Puede, no obstante, que la ley no sea el mejor instrumento para fijar requisitos técnicos y financieros detallados. Muchos países han preferido promulgar reglamentos con normas más pormenorizadas para ejecutar las disposiciones generales de las leyes nacionales sobre esa clase de proyectos. Los reglamentos resultan más fáciles de adaptar a un cambio en el entorno, tanto si el cambio es consecuencia de la transición hacia normas basadas en el mercado como si procede de acontecimientos exteriores, como nuevas tecnologías o distintas condiciones económicas o de mercado. Sea cual fuere el instrumento utilizado, son indispensables la claridad y la predecibilidad. No obstante,

esto no equivale a decir que todos los asuntos tengan que definirse claramente desde un principio.

3. Régimen jurídico de los proyectos de infraestructura con financiación privada

12. En algunos ordenamientos, en particular los de tradición romanista, la prestación de los servicios públicos se rige por una rama del derecho denominada “derecho administrativo”, que abarca una amplia gama de funciones públicas. En la mayoría de esos países existen conceptos bien definidos del derecho administrativo correspondientes a diversas formas de proyectos de infraestructura, como los de “concesión de obras públicas”, “concesión de servicios públicos”, o “delegación”, “licencia” o “permiso” para la prestación de servicios públicos. Diversos de los derechos y obligaciones de las partes puede que tengan su fuente en disposiciones de rango legal, jurisprudencia de los tribunales o principios generales del derecho, según el tipo de proyecto y la naturaleza del instrumento de adjudicación (p. ej. un acuerdo bilateral o un acto unilateral).

13. Por ejemplo, en algunos de esos ordenamientos, la autoridad administrativa suele estar facultada para revocar contratos administrativos, o para modificar su alcance y condiciones, por razones de interés público, con la salvedad habitual de tener que indemnizar por las pérdidas y costos adicionales que esa medida ocasione a sus contratistas. Entre otros posibles derechos de la autoridad competente, cabe citar amplios poderes de inspección y supervisión general, así como el derecho a imponer sanciones por incumplimiento a la empresa gestora privada (véase el capítulo V, “Desarrollo y explotación de infraestructuras”, ____). En algunos países, existen disposiciones especiales para la solución de las controversias que surjan de los contratos de la administración pública, y puede haber limitaciones al derecho de los organismos públicos a someterse a procedimientos de solución de controversias que no sean judiciales (véase capítulo VIII, “Solución de controversias”, ____). Al mismo tiempo, algunos ordenamientos reconocen ciertas condiciones implícitas en todos los contratos de la administración pública que

conceden cierta medida de protección al adjudicador del contrato público, como el derecho a que se revisen las condiciones del contrato adjudicador de ocurrir algún cambio imprevisto en las circunstancias con el fin de restablecer su equilibrio económico y financiero (véase capítulo V “Desarrollo y explotación de infraestructuras”, ____).

14. La existencia de un régimen jurídico especial aplicable a las empresas gestoras de servicios o instalaciones de infraestructura y a las que se encargan de prestar servicios públicos no se limita a los ordenamientos de la tradición jurídica mencionada. En algunos países pertenecientes a la tradición del *common law*, se han desarrollado normas especiales para regular los contratos públicos, que recurren a menudo a un empleo generalizado de formularios y cláusulas contractuales uniformes. Estas normas especiales otorgan en general a la administración pública ciertas facultades para rescindir o modificar el contrato, acompañadas de la obligación de indemnizar al contratista por todo daño en el que haya incurrido por actuar con arreglo al contrato. En algunos ordenamientos del “*common law*”, se han elaborado normas detalladas para regular las actividades de los operadores de servicios públicos (por ejemplo, telecomunicaciones, ferrocarriles, energía eléctrica).

15. En los países en los que los contratos de la administración pública están sujetos a un régimen especial, puede ser aconsejable que el poder legislativo compruebe la idoneidad del régimen actualmente en vigor para los proyectos de infraestructura con financiación privada y señale las posibles dificultades que podrían surgir de la aplicación de dicho régimen especial. Para lograr una mayor transparencia y evitar cualquier duda por parte de los eventuales inversionistas extranjeros y nacionales, tal vez convenga definir en la legislación especial relativa a los proyectos de infraestructura con financiación privada todos aquellos derechos y obligaciones que estén implícitos, pero que no se hayan sistematizado, en el propio ordenamiento y que se consideren convenientes para este tipo de proyectos (véase el capítulo V, “Desarrollo y explotación de infraestructuras”, ____). La promulgación de una legislación de carácter general puede ser asimismo una buena ocasión para introducir nuevas normas que faciliten los proyectos de infraestructura con financiación privada o para excluir la aplicación de toda norma jurídica que se considere un obstáculo para su ejecución.

B. Alcance de las facultades para adjudicar concesiones

16. La ejecución de proyectos de infraestructura con financiación privada puede requerir la promulgación de leyes o reglamentos especiales que autoricen a los órganos del Estado a encomendar la prestación de servicios públicos a entidades privadas o a entidades descentralizadas que sean total o parcialmente de propiedad estatal. Además de que en ocasiones es necesario cumplir con requisitos constitucionales y de otro tipo, la promulgación de una autorización legal expresa puede ser un factor importante para reforzar la confianza de los inversionistas eventuales, nacionales o extranjeros, en la política nacional de promoción de la inversión del sector privado en infraestructura. En muchos países, las disposiciones legislativas sobre la facultad de otorgar concesiones no se limitan a determinar los organismos de la administración a los que se confiere esa facultad. Suelen precisar el alcance de las concesiones que pueden otorgar las autoridades contratantes y definir el régimen de la titularidad de los activos relacionados con el proyecto.

1. Organismos autorizados y esferas de actividad pertinentes

17. En algunos ordenamientos, donde el Estado es directamente responsable de la prestación de todo servicio público necesario, esta función no puede ser delegada sin autorización legal previa. Por tanto, para los países que deseen atraer la inversión privada hacia la infraestructura es especialmente importante que la ley defina claramente la autoridad de los poderes públicos para encomendar a entidades que no sean organismos públicos el derecho a prestar determinados servicios públicos y a ser remuneradas por esos servicios. Esa disposición general en la legislación habilitante puede tener particular importancia en los países en los que los servicios públicos son monopolio del Estado o donde se prevé hacer que entidades privadas presten ciertos servicios que solían ser gratuitos para el público. En algunos países, la falta de anterior facultad legislativa ha dado lugar a controversias judiciales en que se impugna el derecho del concesionario a exigir el pago de un precio por los servicios prestados.

18. Además, si se aprueba una legislación general, conviene que en ella se indique claramente cuáles son los organismos o escalones administrativos competentes para adjudicar los proyectos de infraestructura al sector privado. Puede ser útil considerar la amplitud de poderes requerida por las autoridades que no sean las de la administración central para llevar a cabo proyectos que sean de su competencia. Para mayor claridad, puede también ser

aconsejable precisar en esa legislación general las esferas de actividad en que se pueden adjudicar concesiones. Estas disposiciones pueden servir para conseguir un grado suficiente de coordinación administrativa (véase además *infra*, párrs. 26 a 32).

2. Finalidad y alcance de las concesiones

19. Puede ser útil que la ley defina la naturaleza y la finalidad de los proyectos de infraestructura con financiación privada para los que pueden adjudicarse concesiones en el país anfitrión. Un posible criterio sería definir las diversas categorías de proyectos según la amplitud de los derechos concedidos y las obligaciones asumidas por el concesionario (por ejemplo, “construcción-explotación-traspaso”, “construcción-propiedad-explotación”, “construcción-traspaso-explotación”, “construcción-traspaso”). Pero, dada la gran variedad de planes que pueden entrar en juego en conexión con las inversiones privadas en infraestructura, quizá resulte difícil proporcionar definiciones exhaustivas de todos ellos. Otra posibilidad sería que la ley dispusiese en general que pueden adjudicarse concesiones con la finalidad de encargar a una entidad, privada o pública, la obligación de llevar a cabo obras de infraestructura y prestar otros servicios públicos, a cambio del derecho a cobrar un precio por la utilización de las instalaciones o los locales o por el servicio o los bienes que genera, u otro pago o remuneración convenido en otras partes. La ley podría además aclarar que pueden adjudicarse concesiones para la construcción y la explotación de una nueva instalación o un nuevo sistema de infraestructura o por el mantenimiento, la reparación, el reacondicionamiento, la modernización, la ampliación y la explotación de instalaciones y sistemas de infraestructura ya existentes, o únicamente para la gestión y la prestación de un servicio público.

20. Otra cuestión importante se refiere a la naturaleza de los derechos conferidos al concesionario. Una de las cuestiones centrales que se plantean en relación con los proyectos de infraestructura con financiación privada es si el derecho a prestar el servicio es exclusivo o si la empresa del proyecto se enfrentará con la competencia de otros proveedores de instalaciones o servicios de infraestructura. La exclusividad puede referirse al derecho de prestar un servicio en una región geográfica en particular (por ejemplo, una empresa municipal de abastecimiento de agua potable) o abarcar todo el territorio de un país (por ejemplo, una empresa nacional de ferrocarriles); puede tener relación con el derecho a suministrar un tipo particular de bienes o servicios a un cliente en concreto (por ejemplo, un generador de energía que sea el proveedor regional exclusivo de un

transmisor y distribuidor de electricidad) o a un grupo limitado de clientes (por ejemplo, un operador nacional de teléfonos a larga distancia que proporcione conexiones con empresas telefónicas locales).

21. La decisión de conceder derechos exclusivos a cierto proyecto o categoría de proyectos debe adoptarse a la luz de la política del país con respecto al sector de que se trate. Como antes se analizó, el ámbito de competencia varía considerablemente en diferentes sectores de la infraestructura. Mientras que algunos de ellos, o sus segmentos, presentan las características de monopolios naturales, en cuyo caso la competencia abierta no suele ser una posibilidad económica viable, otros sectores de la infraestructura han sido abiertos con buen éxito a la libre competencia (véase “Introducción e información de antecedentes sobre los proyectos de infraestructura con financiación privada”, ____).

22. En consecuencia, es conveniente tratar de manera flexible la cuestión de la exclusividad. En lugar de excluir o prescribir las concesiones exclusivas, puede ser preferible que la ley autorice a la administración pública a adjudicar concesiones exclusivas siempre que existan razones de interés público que lo justifiquen, como en los casos en los que se otorga la exclusividad con el fin de garantizar la viabilidad técnica o económica del proyecto. Puede requerirse de la autoridad contratante que, en cada caso concreto, exponga la razones para otorgar una concesión exclusiva. Cabe complementar esa legislación general con leyes especiales para los diversos sectores, que regulen la cuestión de la exclusividad de manera adecuada para cada uno de ellos en particular.

3. Propiedad y utilización de la infraestructura

23. Algunos países cuentan con disposiciones sobre la conservación y protección de la propiedad pública, incluidos los procedimientos y autorizaciones especiales necesarios para traspasar el título de dicha propiedad a entidades privadas o conceder a éstas el derecho a utilizar propiedad pública. Cualquiera que sea la elección de las autoridades del país con respecto a la propiedad de la obra de infraestructura que se va a construir, modernizar o rehabilitar, es importante a fin de asegurarse de que la autoridad contratante tiene facultades suficientes para traspasar a la compañía del proyecto o poner a su disposición, según corresponda cualquier terreno o infraestructura existente necesaria para la ejecución del proyecto por un período no inferior al de la duración del acuerdo del proyecto.

24. El régimen de propiedad de un proyecto concreto puede ser resultado de consideraciones prácticas, como la vida operacional de la infraestructura o el interés del Estado de conservar la propiedad de la infraestructura. Además en algunos proyectos las partes pueden querer distinguir entre aquellos bienes que van a ser propiedad de la administración pública o que serán devueltos a ella al término del período de la concesión, y los que han sido adquiridos por el concesionario durante dicho período y seguirán siendo de su propiedad. En cualquier caso, el concesionario necesitaría garantías de que sus derechos respecto de los activos del proyecto, sea cual sea su forma, se basan en una facultad legislativa suficiente y de que podrá hacerlos valer frente a terceros. Ese interés será compartido por los prestamistas y los demás inversionistas del proyecto. Además, dadas las restricciones legales impuestas en muchos países a la utilización de bienes públicos por entidades privadas, tal vez se haya de obtener una autorización legal previa antes de permitir que el concesionario utilice cualquier otra propiedad pública que pueda necesitarse para la ejecución del proyecto, como terrenos contiguos, carreteras y otras instalaciones.

25. Por tanto, es aconsejable que la legislación aplicable definiera claramente la naturaleza de los derechos de propiedad que, en su caso, podrán concederse al concesionario, respecto de los diversos tipos de infraestructura. Además podría ser útil que la legislación autorizase a la administración pública o a otorgar al concesionario el derecho a utilizar terrenos, carreteras y otras instalaciones de apoyo que no estén directamente vinculadas al proyecto, en la medida que lo requiera la construcción y explotación de la infraestructura, y conforme a lo estipulado al respecto en el acuerdo del proyecto.

C. Coordinación administrativa

26. Dependiendo de la estructura administrativa del país anfitrión, los proyectos de infraestructura con financiación privada pueden requerir la participación de varios organismos públicos, a diversos niveles de la administración. Por ejemplo, la facultad reguladora o reglamentadora de la actividad en cuestión puede competir total o parcialmente a un organismo público situado a distinto nivel que el encargado de prestar el servicio correspondiente. También puede ocurrir que tanto la función reguladora como la operacional correspondan a una sola entidad, pero que la función adjudicadora de contratos públicos corresponda a otro organismo de la administración. Para los proyectos en los que hay inversión extranjera, puede también ocurrir que

determinadas competencias específicas correspondan al organismo de la administración pública encargado de aprobar las propuestas de inversión extranjera.

1. Coordinación de las medidas preparatorias

27. Una medida importante para asegurar la correcta ejecución de los proyectos de infraestructura con financiación privada es el requisito de que el organismo gubernamental competente realice una evaluación preliminar de la viabilidad del proyecto, en particular en los aspectos económicos y financieros, como las ventajas económicas previstas, los costos estimados y los ingresos que se prevé que reportará la explotación de la infraestructura y el impacto ambiental del proyecto. Las conclusiones preliminares alcanzadas en esta etapa desempeñan un papel decisivo en la concepción del tipo de participación del sector privado que se busca para la ejecución del proyecto, por ejemplo, si la infraestructura será de propiedad del Estado y temporalmente explotada por la entidad privada, o si la instalación permanecerá en manos de la compañía del proyecto y explotada por ella.

28. Tras la determinación del futuro proyecto, la autoridad competente tendrá que concretar su prioridad relativa y asignar recursos humanos y de otro tipo para su ejecución. En ese momento, es aconsejable que esa autoridad examine los requisitos legales o reglamentarios para la explotación de instalaciones de infraestructura del tipo propuesto, a fin de precisar los principales órganos públicos cuya colaboración sea necesaria para la ejecución del proyecto. Es también importante, en esta etapa, estudiar las medidas que puedan ser necesarias para que la autoridad contratante y los demás organismos públicos que intervengan cumplan las obligaciones razonablemente previsibles en relación con el proyecto. Por ejemplo, puede que el Gobierno tenga que adoptar disposiciones presupuestarias previas que le permitan hacer frente a compromisos financieros a lo largo de varios ciclos presupuestarios, como los compromisos a largo plazo de adquirir el producto del proyecto (véase *infra*, capítulo IV, “El acuerdo de proyecto”, ____). Asimismo, puede ser necesario adoptar una serie de medidas administrativas para poner en práctica ciertas formas de apoyo que se presten al proyecto, como exenciones tributarias y facilidades aduaneras (véase el capítulo II, “Financiación pública”, ____), y el tiempo requerido puede ser considerable.

2. Arreglos para facilitar la expedición de licencias y permisos

29. La legislación puede desempeñar un papel útil a la hora de facilitar la tramitación de las aprobaciones y licencias que puedan necesitarse en el transcurso de un proyecto (tales como licencias conforme a la normativa sobre cambio exterior; licencias para la inscripción registral del concesionario; autorizaciones para el empleo de extranjeros; derechos de timbre e inscripción para la utilización o la propiedad de terrenos; licencias de importación de equipo y suministros; licencias de construcción; licencias de instalación de cables o conducciones; licencias para la puesta en funcionamiento de la instalación; asignación de frecuencias para las comunicaciones móviles). Las licencias y autorizaciones necesarias pueden ser de la competencia de diversos órganos situados a diferentes niveles de la administración y el tiempo requerido para su obtención puede ser considerable, en especial cuando los órganos o dependencias competentes no hayan participado desde un principio en la concepción del proyecto ni en la negociación de sus condiciones.

30. Para cuando se firme el acuerdo del proyecto, el concesionario le habrá dedicado normalmente un tiempo considerable y habrá invertido importantes sumas en el proyecto (por ejemplo en la preparación de estudios de viabilidad, diseños de ingeniería y otros documentos técnicos; preparación de los documentos de oferta y participación en el proceso de licitación; negociación del acuerdo del proyecto, acuerdos de crédito y otros contratos relacionados con el proyecto; servicios de consultores y asesores). La posibilidad de que no se obtengan las licencias necesarias para la construcción de la instalación puede disuadir a ciertos inversionistas prudentes de competir para la adjudicación del proyecto. Además, todo retraso en la puesta en funcionamiento del proyecto de infraestructura imputable a la falta de licencias comprometería la viabilidad financiera del proyecto o causaría pérdidas importantes a sus inversionistas. Cuando esos costos adicionales no sean recuperables mediante una ampliación del plazo de la concesión, o un aumento de la tarifa o los precios, es probable que el concesionario recurra ante la autoridad competente, pidiendo resarcimiento o compensación. Todo ello puede provocar un incremento en el costo del proyecto y la elevación de su precio para el público.

31. Por tanto, el prever desde una etapa temprana todo lo relativo a las licencias requeridas para el proyecto considerado puede ayudar a evitar demoras en la fase de ejecución. Una medida posible para coordinar mejor la emisión de licencias y aprobaciones puede ser la de encomendar a un solo órgano la tarea de recibir las solicitudes de licencia, transmitirlas a los organismos

competentes y controlar la emisión oportuna de todas las licencias indicadas en la convocatoria del concurso en la solicitud de propuestas y de toda nueva licencia que introduzca algún reglamento posterior. Cabría asimismo facultar a los organismos competentes para emitir licencias provisionales y que el mero transcurso de un plazo convalidaría, caso de no ser denegadas por escrito.

32. Cabe observar, sin embargo, que la distribución de las facultades administrativas entre los diversos niveles de la administración pública (por ejemplo, local, regional y central) reflejan muchas veces principios fundamentales de la organización política del país. Por consiguiente, hay casos en que la administración no estaría en condiciones de asumir la responsabilidad de la expedición de todas las licencias o confiar a un órgano único esta función coordinadora. En esos casos, es aconsejable examinar posibles medidas alternativas para prevenir la posibilidad de demoras que resultasen de esa distribución de las facultades administrativas, como por ejemplo, medidas orientadas a hacer más transparente y eficiente el proceso de obtención de licencias. Además, la administración pública tal vez desee considerar la posibilidad de prestar una garantía de que hará todo lo posible por ayudar al concesionario a obtener las licencias requeridas por la ley nacional, por ejemplo, proporcionando información y asistencia a los ofertantes acerca de las licencias que se requieren, así como en cuanto a los procedimientos y condiciones pertinentes. Desde un punto de vista práctico, además de la coordinación entre los diversos niveles de gobierno y los diferentes departamentos de la administración, es preciso velar por la coherencia en la aplicación de los criterios para la expedición de licencias y por la transparencia del proceso administrativo.

D. Facultades para regular los servicios de infraestructura

33. La prestación de ciertos servicios públicos está sujeta en varios países a un régimen regulatorio especial. El

régimen regulatorio de un país y un sector dados define los derechos y las obligaciones de los proveedores de servicios, consumidores, órganos regulatorios y de la autoridad pública. Este marco consiste en normas sustantivas, procedimientos, instrumentos e instituciones, y representa una importante herramienta para aplicar la política oficial en el sector de que se trate (véase “Introducción e información de antecedentes de proyectos de infraestructura con financiación privada”, ____). Según sean la estructura institucional del país y la asignación de facultades entre diferentes niveles de gobierno, la legislación provincial o local puede regir ciertos sectores de la infraestructura, plenamente o en concurrencia con la legislación nacional.

34. La regulación de los servicios de infraestructura entraña una amplia gama de cuestiones generales o específicas de cada sector, que pueden variar considerablemente según la realidad social, política, jurídica, y económica de cada país anfitrión. Aunque se examine ocasionalmente algunas de las principales cuestiones en materia de regulación con que se tropieza en un contexto análogo en sectores diferentes (véase, por ejemplo, el capítulo V, “Ejecución del proyecto”, ____), la *Guía* no se propone agotar las cuestiones jurídicas o normativas que plantea la regulación de diversos sectores de la infraestructura.

35. La *Guía* supone que el país huésped ha implantado las estructuras institucionales y burocráticas adecuadas y ha dispuesto los recursos humanos necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura con financiación privada. No obstante, como aportación para los órganos legislativos nacionales que examinen la necesidad y la conveniencia de crear órganos regulatorios que vigilen la prestación de servicios públicos, esta sección analiza algunas de las principales cuestiones institucionales y de procedimiento que se suscitan al respecto. El análisis contenido en esta sección es ilustrativo de las diferentes opciones que se han utilizado en las medidas legislativas nacionales para configurar un marco regulatorio de los proyectos de infraestructura con financiación privada, pero la *Guía* no aboga con ello por el establecimiento de ningún modelo de estructura administrativa en particular. Puede obtenerse información práctica y asesoramiento técnico de las instituciones financieras internacionales que llevan a cabo programas para ayudar a sus países miembros en la creación de un marco regulatorio adecuado (como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo).

1. Órganos reguladores

36. El término “órgano regulador” se refiere a los mecanismos institucionales requeridos para aplicar y supervisar la observancia de las reglas que rigen las actividades de los explotantes de infraestructuras. Dado que las normas aplicables al funcionamiento de la infraestructura a menudo permiten que los reglamentos sean aplicados con cierto margen de discrecionalidad se necesita un órgano que los interprete y aplique, supervise su observancia, imponga sanciones, y resuelva las controversias suscitadas por la buena o mala aplicación de esos reglamentos. La índole concreta de las tareas regulatorias y la discrecionalidad inherente a cada una de ellas serán determinadas por los propios reglamentos, que pueden ser muy diversos.

a) Atribuciones sectoriales de las entidades regulatorias

37. Cabe organizar la función regulatoria sobre una base sectorial o transectorial. Los países que han optado por un enfoque sectorial han decidido en muchos casos incluir en un solo marco reglamentario a más de un sector o subsector estrechamente vinculados entre sí (por ejemplo, un órgano regulador común del gas y la energía, o de los aeropuertos y las aerolíneas). Otros países han estructurado su dispositivo reglamentario sobre una base transectorial, en algunos casos con una única entidad reguladora para todos los sectores de infraestructura y en otros con una entidad encargada de los servicios públicos (agua corriente, energía, gas, telecomunicaciones) y otra para los medios de transporte.

38. Los órganos reguladores cuya competencia se limita a un sector particular suelen fomentar el desarrollo de personal técnico especializado en ese sector específico. La regulación especial de un sector puede facilitar el desarrollo de normas y prácticas ajustadas a las necesidades de los interesados. Pero, la decisión entre regulación especial por sectores y la que abarca todos ellos depende en parte de la capacidad regulatoria del país. Países con pericia y experiencia limitadas en materia de regulación de infraestructuras pueden estimar preferible reducir el número de estructuras independientes y tratar de conseguir economías de escala.

b) Mecanismos institucionales

39. Existe una variada gama de mecanismos institucionales para la regulación de los diversos sectores de la infraestructura. Si bien hay países que encomiendan la función regulatoria a los órganos de la administración (por ejemplo, los ministerios o departamentos interesados), otros países han preferido establecer entidades reguladoras

autónomas, independientes del poder político. Algunos países han decidido someter ciertos sectores de la infraestructura a una regulación autónoma e independiente, dejando otros para la administración ministerial. A veces, las facultades pueden ser también compartidas entre una entidad reguladora autónoma y la administración, como ocurre con frecuencia respecto de las licencias. Desde un punto de vista legislativo, es importante configurar disposiciones institucionales para las funciones regulatorias que garanticen a la entidad reguladora un nivel adecuado de eficiencia, teniendo en cuenta la tradición jurídica y administrativa del país.

40. La eficiencia del régimen regulatorio es, en muchos casos, función de la objetividad con que se adopten las decisiones en la materia. Esto requiere, a su vez, que las entidades reguladoras sean capaces de adoptar decisiones sin injerencia ni presiones impropias de los explotantes de infraestructura y proveedores de servicios públicos. Con ese fin, las disposiciones legislativas de varios países requieren que el proceso de elaboración de decisiones regulatorias sea independiente. Para alcanzar el deseado nivel de independencia, es aconsejable separar las funciones regulatorias de las operacionales, eliminando las funciones regulatorias que aún queden en manos de los proveedores de servicios públicos y confiarlas a una entidad jurídica y funcionalmente independiente. La independencia de la regulación se complementa con disposiciones para impedir conflictos de intereses, como prohibiciones al personal de la entidad reguladora de ejercer mandatos, aceptar regalos, celebrar contratos o tener ninguna otra relación (directamente o por conducto de familiares u otros intermediarios) con las empresas objeto de regulación, sus matrices o filiales.

41. Esto lleva a una cuestión conexas, a saber, la necesidad de reducir a un mínimo el riesgo de que las decisiones sean adoptadas o influidas por una entidad que sea además propietaria de empresas que operan en el mismo sector regulado, o por un órgano que actúe por motivos más políticos que técnicos. En algunos países se ha juzgado preciso dar a la entidad reguladora cierto grado de autonomía frente a los órganos políticos de gobierno. La independencia y la autonomía no deben estimarse sólo sobre la base de la posición institucional de la función regulatoria, sino también según su autonomía funcional (por ejemplo, la disponibilidad de recursos financieros y humanos suficientes para desempeñar correctamente sus cometidos).

c) Mandato de los órganos reguladores

42. La ley por la que se establece un dispositivo regulatorio suele señalar una serie de objetivos generales en los que deberá inspirarse la labor de los órganos reguladores, tales como los de fomentar la competitividad del servicio, proteger los intereses de los usuarios, satisfacer la demanda, estimular la eficiencia del sector o de las empresas gestoras de servicios públicos, velar por su viabilidad financiera, salvaguardar el interés público velando por la calidad y continuidad que debe caracterizar a todo servicio público, y proteger los derechos de los inversionistas. El tener uno o dos objetivos dominantes sirve para precisar el mandato de los órganos reguladores y para establecer ciertas prioridades entre objetivos en ocasiones contrapuestos. La claridad del mandato puede dar mayor autonomía y credibilidad al órgano regulador.

d) Atribuciones de los órganos reguladores

43. Los órganos reguladores pueden gozar de facultades decisorias, de facultades de asesoramiento activo o de facultades meramente consultivas, así como de una combinación de unas y otras según cual sea el objeto a regular. En algunos países, se dotó inicialmente a los órganos reguladores de poderes limitados que fueron luego ampliados a medida que las entidades fueron demostrando su profesionalismo y la independencia de sus intervenciones. El legislador especifica a menudo cuáles serán las facultades que competen a la administración pública y cuáles al órgano regulador. Se necesita claridad a este respecto a fin de evitar confusiones o conflictos innecesarios. Los inversionistas, así como los consumidores y demás partes interesadas, deben saber a quién acudir con sus solicitudes o quejas.

44. Por ejemplo, en muchos países la selección de una empresa gestora de un servicio público es un proceso en el que interviene una autoridad pública competente al respecto además de la propia entidad reguladora. Si la decisión de adjudicar un proyecto supone una decisión de carácter más político que técnico, como suele suceder en la privatización de empresas gestoras de infraestructura, la responsabilidad será, a menudo, en última instancia del propio gobierno. Ahora bien, si los criterios para la adjudicación son de índole más técnica, como suele suceder en el supuesto de un régimen liberal de adjudicación de licencias de servicios de telecomunicaciones o de generación de energía, muchos países suelen encomendar estas decisiones a una entidad reguladora independiente. En algunos casos, la autoridad pública competente tal vez haya de obtener el dictamen previo de la entidad reguladora para poder adjudicar una concesión. Por el contrario, algunos países excluyen toda intervención directa de la entidad reguladora en el proceso

de adjudicación por razón de que juzgan que ello podría afectar al modo en el que desempeñan su función regulatoria respecto de la prestación del servicio de que se trate.

45. La competencia de la entidad reguladora suele abarcar todas las empresas que trabajan en el sector que tengan encomendado, sin distinción alguna entre las empresas públicas y las privadas. Algunos de los instrumentos o facultades regulatorios tal vez sean únicamente aplicables, a tenor de la ley, a las empresas gestoras de un servicio público que ocupen una posición dominante en el sector de que se trate. Por ejemplo, una entidad reguladora pudiera estar facultada para supervisar el precio de la empresa titular del servicio público o dominante en el sector, mientras que se deje a toda nueva empresa competidora en libertad para fijar sus precios.

46. La entidad reguladora suele tener que pronunciarse sobre asuntos como los siguientes: funciones propiamente normativas (por ejemplo, reglas para el otorgamiento de concesiones de licencias, condiciones para la certificación del equipo), la adjudicación efectiva de concesiones, concesiones o autorizaciones; la modificación de esos instrumentos; la aprobación de ciertos contratos o decisiones propuestos por las entidades reglamentadas (por ejemplo, un calendario o un contrato de acceso a la red); la definición y supervisión de una obligación de prestar determinados servicios; la supervisión de las empresas gestoras de servicios públicos (en particular respecto de la observancia de las condiciones y normas técnicas de la licencia y las metas de ejecución); la determinación o el ajuste de la tarifa; la autorización de subvenciones, exenciones u otras ventajas que pudieran distorsionar la competencia en el sector; sanciones; y la solución de controversias.

e) Composición de la entidad reguladora y su personal

47. Al establecer una entidad reguladora, unos cuantos países han optado por un órgano regulador unipersonal, mientras que otros han preferido establecer una comisión reguladora. Una comisión tal vez ofrezca mayores salvaguardias contra cierto tipo de influencias y presiones indebidas y puede limitar el riesgo de que se adopten decisiones regulatorias impremeditadas. Un órgano unipersonal puede, por el contrario, ser más rápido en sus decisiones y la responsabilidad personal de su titular es relativamente sencilla de establecer. Para mejorar la gestión del proceso decisorio de una comisión regulatoria, se procura que el número de sus miembros sea reducido (tres o cinco miembros son cifras habituales al respecto). A fin de evitar empates se procura que el número de sus miembros

sea impar, aun cuando sea posible que el voto de su presidente sea decisorio en el supuesto de empate.

48. A fin de que el órgano regulador goce de más autonomía, suelen participar en su designación diversas instituciones. En algunos países, el Jefe del ejecutivo designa los miembros de la entidad reguladora entre los nombres de una lista presentada por el parlamento, mientras que en otros el poder ejecutivo los designa entre los nombres presentados por el parlamento, o por asociaciones de usuarios u otras entidades, o si los designa directamente, ese nombramiento estará sujeto a la aprobación del parlamento. Para ser miembro o titular de un órgano regulador suelen requerirse ciertas calificaciones profesionales mínimas, así como la ausencia de todo conflicto de intereses que pudiera descalificar a una persona para esa función. Los mandatos de los miembros de una comisión reguladora pueden estar escalonados a fin de impedir que todos los miembros sean renovados y nombrados por el mismo gobierno; ese escalonamiento favorece además la continuidad del proceso regulatorio. Los mandatos suelen ser por plazo fijo, pueden ser no renovables y podrán ser revocados antes de expirar el plazo del mandato por cierto número de razones (condena penal, incapacidad mental, grave negligencia o abandono del deber). El órgano regulador ha de actuar frente a contables y abogados experimentados y todo tipo de expertos que trabajan al servicio de la industria reglamentada, por lo que conviene dotarlo del mismo nivel de competencia, experiencia y profesionalismo, ya sea directamente o previendo la contratación de asesores externos. Se les permite a menudo asignar a peritos externos, en régimen de subcontratación, ciertas tareas regulatorias que no supongan la adopción definitiva de una decisión regulatoria.

g) Presupuesto de la entidad reguladora

49. El disponer de fuentes de financiación estables, es decisivo para que una entidad reguladora funcione satisfactoriamente. En muchos países, el presupuesto de la entidad reguladora se financia con la imposición de una tasa o de algún otro derecho a la industria reglamentada. Esa tasa puede ser fijada en función del volumen de ventas o de facturación de los proveedores de servicios públicos, o ser cobrada como un derecho pagadero por la licencia, la concesión u otras autorizaciones requeridas. En algunos países, el presupuesto de la entidad se complementa en la medida necesaria por transferencias de índole presupuestaria aprobadas al efecto cada año. Pero esto puede crear un factor de incertidumbre que reste autonomía a la entidad reguladora.

2. Proceso regulatorio y procedimientos a seguir

50. El marco regulatorio requiere normalmente una cierta normativa procesal que habrá de ser respetada en el ejercicio de sus facultades por las instituciones que se encargan de las diversas funciones regulatorias.

a) Procedimientos

51. La credibilidad del proceso regulatorio requiere transparencia y objetividad, con independencia de que la facultad regulatoria sea ejercida por un ministerio o departamento gubernamental o por una entidad reguladora autónoma. Las reglas y procedimientos deben ser objetivos y claros a fin de poder velar por su equidad e imparcialidad. En aras de una mayor transparencia, debe exigirse por ley que esas reglas y procedimientos sean publicados. Toda decisión regulatoria debe ser motivada y deberá ser publicada o puesta a disposición de los interesados por algún otro medio adecuado.

52. Algunos países exigen una transparencia, incluso mayor al requerir por ley que el órgano regulador publique un informe anual del sector que contenga, por ejemplo, las decisiones adoptadas durante el ejercicio, las controversias resueltas, la forma en que se resolvieron. Ese informe anual puede contener además las cuentas del órgano regulador y su verificación por un auditor independiente. En algunos países se exige además que ese informe anual sea presentado a una comisión parlamentaria.

53. Las decisiones regulatorias suelen afectar normalmente a los intereses de diversos grupos, y en particular a los intereses de la entidad proveedora del servicio público reglamentado, a sus competidores actuales o potenciales, y a los usuarios comerciales o no comerciales de ese servicio. En muchos países, el proceso regulatorio prevé la apertura de un procedimiento de consulta previa a la adopción de toda decisión o recomendación importante para el sector considerado. En algunos países esta consulta se tramita en forma de una audiencia pública y en otros se hace a través de documentos de encuesta en los que se pide a los grupos interesados que den a conocer sus observaciones. Algunos países han establecido también órganos consultivos, formados por los usuarios y las partes interesadas, cuya opinión debe recabarse antes de adoptar una decisión o recomendación importante. Para mayor transparencia, es posible que se hayan de publicar las observaciones, recomendaciones u opiniones formuladas durante el proceso de consulta.

b) Sanciones y vías de recurso

54. En muchos países, la legislación confiere al órgano regulador ciertas facultades coercitivas o punitivas, como las de modificar, suspender o retirar una concesión otorgada, definir los términos de los contratos celebrados entre los proveedores de un servicio público (p. ej. acuerdos de acceso o de interconexión), la de dictar órdenes conminatorias o de otra índole a los proveedores de un servicio público dominante en el mercado, la de imponer sanciones civiles, particularmente por concepto de demora en la puesta en práctica de una decisión del órgano regulador, y la de entablar un proceso penal o de otra índole.

55. El legislador ha previsto a menudo ciertas vías de recurso contra las decisiones de una entidad reguladora. Los procedimientos de recursos son un elemento indispensable para proteger a los proveedores de servicios públicos de decisiones arbitrarias de los órganos reguladores. Con todo, a fin de no abrir puertas a la incertidumbre dejando interponer recursos cuya finalidad sea la de demorar los efectos de una decisión regulatoria, las leyes de muchos países limitan los motivos que pueden dar lugar a un recurso. Es, por lo tanto, deseable hallar un punto de equilibrio entre la protección de los derechos legítimos de los proveedores de servicios y la eficiencia del sistema regulatorio. Es a menudo indispensable que las decisiones se adopten con rapidez. Por ejemplo, la supresión del acceso de un competidor a una red de infraestructura, podría ponerlo en riesgo inminente de quiebra, de no resolverse el conflicto rápidamente. Las decisiones deben recurrirse ante órganos que posean la pericia o los conocimientos técnicos necesarios para dictaminar en la materia. En algunos ordenamientos las empresas de servicios públicos pueden recurrir contra ciertas decisiones de la entidad reguladora ante la autoridad nacional protectora de la competencia comercial o ante tribunales administrativos o judiciales.