

El acceso a Internet como servicio público local

Mercedes Fuertes

Resumen: Las Administraciones locales pueden prestar servicios públicos de telecomunicaciones y fijar las condiciones especiales o singulares que estimen oportunas dentro del marco previsto en la legislación de haciendas locales, sin que ello contraríe el derecho de telecomunicaciones.

Coinciden muchas voces en resaltar que este nuestro tiempo será calificado como la era de la información. Frente a un mayor desconocimiento, incomprensión o distancia ante otras trascendentales investigaciones científicas, los sucesivos avances de las nuevas tecnologías que se aplican a la comunicación penetran con tan gran facilidad en los comportamientos sociales que parecen casi connaturales a la sociedad moderna. Las Administraciones públicas no son ajenas a estos cambios de comportamientos. Varias iniciativas y proyectos se promueven para favorecer el conocimiento, potenciar el uso y aprovechar los beneficios y ventajas que las nuevas tecnologías incorporan a la vida social. La e-Administración, la e-Europa, la e-Democracia presiden muchas actuaciones. El Organismo público Red.es, las Comunidades Autónomas y la Federación española de Municipios y Provincias han promovido diversos programas como “Internet rural”, “Internet en las bibliotecas”, “Telecentros.es” o “Todos en Internet”. De manera especial, deben subrayarse las iniciativas de varias Administraciones locales que impulsan redes de telecomunicaciones conscientes y convencidas de que, no sólo el desarrollo social y económico de la localidad sino también su cierta supervivencia, depende de manera directa de estas infraestructuras. Incluso, se ha dado el paso de ofrecer servicios de telecomunicaciones como el acceso a Internet de banda ancha a precios muy asequibles¹.

Y aquí es donde han aparecido los problemas ante la restrictiva interpretación de la legislación vigente que pretende imponer la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones.

Este Organismo público ha sancionado a los Ayuntamientos de Atarfe y Pontearcas al entender que habían cometido una infracción muy grave, a saber, no comunicar de manera previa el proyecto de explotar una red y prestar determinados servicios, como exige el artículo 6 de la Ley de telecomunicaciones (Ley 32/2003, de 3 de noviembre).

Hay que saber que con esta Ley se incorporaron al Derecho español las últimas Directivas comunitarias de telecomunicaciones en las que se subraya, entre otros principios, la libertad de actividad y, en consecuencia, ha quedado superado el sistema anterior que exigía para la

¹ Muchos ejemplos de iniciativas locales facilitan A. Romeo (<http://aromeo.net>) y Redes publicas (<http://redespublicas.org>) a las que me remito.

prestación de algunos servicios determinadas autorizaciones administrativas². La vigente Ley reconoce con carácter general el derecho de cualquier persona o empresa para establecer redes y prestar servicios de comunicaciones electrónicas y exige sólo el mero cumplimiento del requisito formal de comunicar de manera fehaciente y con anterioridad al inicio de la actividad o prestación de servicios el proyecto y sus elementos más significativos “en los términos que se determinen mediante real decreto”³. La comunicación es pues un presupuesto formal para el inicio de la actividad, presupuesto relevante porque su incumplimiento esta tipificado como infracción administrativa muy grave.

Cierta perplejidad han causado estos acuerdos sancionadores, pues, al menos con relación al caso de Atarfe, la información que ha trascendido a través de los periódicos es que la Sociedad municipal había iniciado una fase de pruebas y, con anterioridad a una explotación de la red, había comunicado a la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones debidamente el proyecto, que fue incorporado por este Organismo en el registro correspondiente (12 y 29 de marzo son las fechas de la comunicación del Proyecto y del registro por la Comisión). Sin embargo, el 15 de abril el Organismo regulador acordó abrir expediente sancionador, que concluyó con la imposición de una multa. Sin conocer los términos de las actuaciones y procedimiento sancionador causa alguna perplejidad la amplia interpretación del derecho sancionador por la Comisión, al calificar como infracción muy grave la falta de la previa comunicación cuando la red se estaba experimentando, ensayando, y no explotando.

Mayor inquietud produce el riguroso criterio que sostiene la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones con relación a que la explotación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones por las Administraciones públicas ha de realizarse con estricto cumplimiento de las normas de la competencia mercantil sin que sea posible facilitar los servicios a un precio inferior al del mercado. Varias resoluciones que responden a consultas concretas contienen las razones de la Comisión⁴, que recientemente se han sistematizado en

² Sobre esta Ley sirva la remisión a la obra colectiva coordinada por E. García de Enterría y T de la Quadra Salcedo, *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Madrid, 2004.

³ La Comisión del Mercado de Telecomunicaciones facilita en su página web <http://cmt.es> (dentro del epígrafe: Centro de Información, Inscripción de operadores) la relación de datos y documentos que deben integrar esa comunicación, como los relativos a la identificación, elementos técnicos, descripción del servicio, fecha prevista de inicio, así como un modelo.

⁴ Entre otras, destaca la resolución de 5 de junio de 2003, que sirvió de pauta para otras posteriores y que contestó la consulta planteada por el consorcio Localret sobre la posible instalación de una red de comunicación inalámbrica, así como la prestación del servicio gratuito de Internet. La inexistencia de este servicio en las zonas rurales fue el apoyo para entender que esa gratuidad podría admitirse en algunos casos al no perturbar la competencia. Mucha trascendencia práctica tuvo también la resolución de 27 de mayo de 2004, en la cual se contestaba a una consulta planteada por el Ayuntamiento de Barcelona. Había presentado esta Corporación el proyecto de instalar antenas en varios edificios municipales con el fin de facilitar la conexión inalámbrica gratuita en un círculo de, aproximadamente, cien metros en once distritos de la ciudad y, a partir del servidor municipal, el posible enlace con varias direcciones electrónicas concretas relacionadas con la ciudad de Barcelona. En este caso, el limitado acceso que tendrían los usuarios a esa red fue el argumento para admitir la gratuidad de esos servicios, sin embargo, la Comisión insistió en que la explotación de la red debía ser remunerada, es más, debía financiarse a través de estos rendimientos, no pudiendo el

un documento titulado “Catálogo de buenas prácticas que deben observar las Administraciones públicas y las entidades participadas mayoritariamente por ellas cuando intervengan en los mercados de telecomunicaciones”.

En resumen, el criterio expresado por la Comisión se asienta en el siguiente postulado que actúa como única piedra angular: la intervención de las Administraciones públicas debe satisfacer y cumplir sin fisuras las reglas del Derecho de competencia. A partir de ahí, se extraen varios corolarios: la intervención de las Administraciones públicas no puede suponer el establecimiento de barreras de entrada a otras empresas operadoras; no pueden provocar la salida del mercado de otras empresas; las Administraciones deben aspirar a tener un rendimiento normal propio del mercado; deben formular sus ofertas de conformidad con las reglas del mercado; la financiación de estas actividades ha de sufragarse por los propios rendimientos sin admitir que las pérdidas se neutralicen con transferencias de fondos públicos, etc. En conclusión, la explotación de redes y los servicios de telecomunicaciones por los Ayuntamientos deben prestarse mediante una contraprestación que resulte acorde con los precios del mercado.

Pero ¿son estas afirmaciones tan evidentes e inalterables que no admiten ninguna duda ni refutación?

Dos intuiciones iniciales advierten de la necesidad de actuar con cierta cautela y no pronunciarse de manera rotunda o tajante. Una, porque la Comisión ha colocado como centro de todo el sistema el Derecho de la competencia, sin embargo, el Ordenamiento jurídico es mucho más complejo y existen otros sectores y regulaciones que deben tenerse en cuenta. Desde que Copérnico confirmó la idea de Aristarco de Samos sabemos que el Universo es más complejo y no gira todo sobre nuestros pies. Dos, porque incluso el derecho de la competencia presenta muchos matices y especialidades e, incluso, admite el intercambio de bienes y la prestación de servicios a precios inferiores a los fijados por el mercado o sin contraprestación.

A mi entender debe partirse de postulados distintos a los que enuncia desde un principio la Comisión, que califica los servicios gratuitos como una práctica prohibida por ser desleal y exclusionista. Los servicios municipales, igual que otros servicios o prestaciones privadas, pueden ofrecerse de manera gratuita sin que por ello reciban esas descalificaciones. No existen ninguna relación de identidad entre gratuidad y quiebra de la competencia. Son parámetros distintos que deben examinarse por separado. Cualquier argumentación debe partir, a mi juicio, de defender la posible prestación de estos servicios municipales, conjugando el Derecho de la competencia y el Derecho local.

Pero antes de avanzar, unas precisiones. Prefiero mantener la expresión “servicio público local” o servicio municipal a pesar de las voces que niegan esta calificación a los servicios de telecomunicaciones que prestan las Administraciones, con el simple argumento de que

Ayuntamiento sufragar esta actividad y servicio con cargo a sus presupuestos. Esta exigencia originó la suspensión del atractivo proyecto promovido por la ciudad condal.

con la liberalización ha desaparecido el servicio público. Esto es solo verdad en una pequeña parte.

Las grandes reformas en este sector económico han supuesto ciertamente la desaparición del régimen de servicio público, interpretado éste en estrictos términos, lo que implicaba la reserva de actividad, el régimen de monopolio, un régimen jurídico exorbitante. De manera consciente se evita la utilización de este acuñado término “servicio público” para generalizar otras expresiones como: servicios esenciales, sectores especiales, servicios de interés general, servicios de interés económico general y obligaciones de servicio.

En la actualidad, los servicios de telecomunicaciones se califican de interés general, no se prestan en régimen de monopolio, sino que pueden ser satisfechos por una o por varias empresas, que son públicas o privadas, pues no existe ninguna reserva a favor de la exclusiva responsabilidad de las Administraciones públicas en la satisfacción de las prestaciones que constituyen sus fines. Fines, además, que evolucionan, atendiendo a las necesidades y exigencias sociales, a la conciencia de una mejora en la calidad de vida. Pero esto no excluye que, aplicando el régimen jurídico establecido en otras leyes, me refiero a la normativa local, pueda mantenerse esta calificación de “servicio público local”, pues como define la Ley básica de régimen local “son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias” (art. 85.1 LRL). Y las redes de telecomunicaciones locales inciden en muchas competencias locales.

Ampara la intervención de los Ayuntamientos en el sector de las telecomunicaciones no sólo la libertad de prestación que reconoce el Derecho comunitario y la Ley de telecomunicaciones, sino que la Ley básica de régimen local contiene indiscutibles argumentos para justificar de manera sobrada estas actividades municipales. No debería desconocerse, como ha explicado la mejor doctrina, que la Ley básica de régimen local establece una presunción de competencia general a favor de los Ayuntamientos un “derecho a la espontaneidad”, al descubrimiento de nuevas tareas públicas o de satisfacción de nuevas inquietudes ciudadanas⁵, porque pueden prestar “cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” (art. 25.1 LRL).

Es más, las últimas reformas de la legislación local han insistido en la necesaria incorporación de los avances técnicos para abrir y mejorar los cauces de comunicación y participación ciudadana, al establecer el deber de las Administraciones locales, en especial de los Ayuntamientos, de “impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación” con el fin de facilitar la participación ciudadana y la comunicación con los vecinos, así como mejorar la gestión administrativa y la tramitación de los procedimientos y de encuestas (art. 70 bis 3 LRL). Existe, por tanto, un específico

⁵ Sirva por todas la cita a los trabajos de F. Sosa Wagner, “La garantía de la autonomía local”, en el libro *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al prof. Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, págs. 3185 y ss.; y J.L. Carro Fernández-Valmayor, “La cláusula general de competencia municipal” en *Anuario del Gobierno local 1999/2000*, págs. 37 y ss.

deber de incorporar las nuevas tecnologías tanto a la gestión municipal, como para promover la participación y comunicación de los vecinos.

Por tanto, los Ayuntamientos pueden ofrecer el acceso a Internet a sus vecinos o a cualquier ciudadano que transite por el término municipal, al amparo de su competencia general sobre los intereses vecinales, además de poseer otros títulos competenciales específicos a los que coadyuvaría Internet (como su competencia sobre las actividades culturales, de ocupación del tiempo libre o el turismo, letra m del art. 25.2 LRL).

Insiste la Comisión en que estos servicios locales deben respetar las reglas del derecho de la competencia. Pero el hecho de que los Ayuntamientos intervengan en este sector no debe perjudicar la competencia, sino todo lo contrario.

Que una Administración facilite el acceso a Internet no impide ni tampoco excluye la competencia, porque otras empresas operadoras de telecomunicaciones pueden ofrecer también los servicios de acceso a la red de manera remunerada y con distintas tarifas. No hay que olvidar que los servicios que demandamos los ciudadanos son muy distintos pues, una cosa es el servicio general de acceso a Internet y otra, muy diferente, las condiciones y prestaciones que ofrecen las empresas con relación a este servicio: la velocidad, la calidad, la garantía de las transmisiones, el mantenimiento permanente, servicios de asesoramiento y ayuda, la rápida reparación, la sustitución de equipos, y otras muy distintas y en constante evolución.

La existencia de un servicio básico local no tiene por qué impedir la existencia de otras ofertas privadas, es más, el servicio municipal podría originar el efecto contrario a estos “temores”, esto es, que gracias a la intervención municipal se mejorara la competencia. La existencia de un servicio municipal pondría sobre la mesa unas mínimas condiciones que los empresarios deberían mejorar, tanto en calidad como en condiciones o prestaciones accesorias. La participación municipal en este sector constituiría un adecuado acicate para mejorar las ofertas de los servicios de telecomunicaciones.

La vida local muestra muchos servicios y actividades que también son objeto de rentable negocio por empresarios privados y donde la participación municipal no incide de manera negativa en la competencia. Las actividades recreativas y de ocio son un buen ejemplo⁶. El Ayuntamiento presta un servicio básico y los empresarios, según su iniciativa, empuje e imaginación ofrecen otras prestaciones de mayor calidad o más personales a cambio de una remuneración.

⁶ A mero título de recordatorio sirvan los siguientes ejemplos: muchos Ayuntamientos organizan grupos de gimnasia de mantenimiento o clases básicas de algunos deportes, que subsisten con clubes deportivos y gimnasios privados; en las fiestas locales los Ayuntamientos contratan a grupos musicales y organizan bailes y verbenas gratuitas, sin que por ello los empresarios de discotecas y locales musicales se vean obligados a cerrar sus negocios; posadas y hoteles privados subsisten en el camino de Santiago junto a albergues municipales; proliferan radios municipales, así como también televisiones de titularidad local sin que disminuyan los medios de comunicación privada; y así otros muchos ejemplos.

El acceso a Internet no debe ser una excepción. Un Ayuntamiento puede organizar una red y el acceso al servicio de Internet básico y las empresas operadoras pueden ofrecer a los vecinos contratos que incluyan mejoras sustanciales en el servicio, junto a otras prestaciones. Máxime cuando la práctica mercantil actual está poniendo de manifiesto nuevas tendencias en el derecho de la competencia. Me refiero a las vinculaciones y alianzas calificadas de “estratégicas” entre las empresas de distintos sectores para crear grupos que intercambian y facilitan ofertas variadas: telefonía móvil, programas especiales de televisión, ofertas de viaje, etc..., pues lo importante es conseguir la fidelidad de los usuarios y eso se puede alcanzar con estos acuerdos entre empresas que están atentas a las más diversas necesidades e inquietudes de los ciudadanos.

Es decir que la presencia municipal puede resultar conveniente para que existan mejoras en la prestación de estos servicios, lo que es precisamente un objetivo también de la Ley que debe perseguir la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, a saber: “fomentar la competencia efectiva” (letra a del art. 3 LT, el subrayado es lógicamente mío).

El problema, se dice, es la gratuidad o un precio más reducido que la media de las ofertas del mercado. Sin embargo, a mi juicio, los responsables locales puedan optar entre distintas alternativas porque son varias las consideraciones a las que habrán de atender: la articulación de las prioridades de la política local, la administración del patrimonio local, la gestión presupuestaria, etc. Cada Alcalde deberá tener en cuenta las concretas circunstancias locales. Sólo dos breves consideraciones. Una, la gratuidad puede ser un loable objetivo, pero no hay que descartar también las bondades de establecer una mínima contribución por los servicios públicos para educar a los ciudadanos de manera responsable en el gasto. Dos, no hay que desconocer la precaria situación de muchas Administraciones locales debido en gran parte a las deficiencias del sistema de financiación local, de ahí que haya que ser cautos a la hora de establecer nuevos servicios y su financiación.

De conformidad con la Ley de haciendas locales (Texto refundido de 5 de marzo de 2004, en adelante LHL), la retribución por estos servicios de telecomunicaciones debería calificarse como precio público, pues a pesar de la oscura delimitación que se hace de las tasas en el artículo 20 de esta Ley, estos tributos se reservan a la utilización de bienes de dominio público, así como a los servicios públicos y actividades administrativas en régimen de Derecho público, delimitándose esta expresión por las circunstancias de ser obligatorias y no prestarse por el sector privado. La liberalización de los servicios de telecomunicaciones y su sometimiento a las reglas de la competencia encauza, por tanto, la calificación de esos ingresos locales a la figura del precio público (art. 41 LHL). En consecuencia, su importe, en principio, “deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada” (art. 44.1 LHL). Sin embargo, esta regla general tiene importantes matices y excepciones, porque a continuación, el apartado segundo del mismo artículo añade la siguiente previsión: “cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto en el apartado anterior. En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera” (art. 44.2 LHL). Y es evidente que existen y concurren obvias

razones tanto sociales como benéficas, además de culturales para fijar precios por debajo del coste o ofrecer, incluso, el servicio totalmente gratuito, como para otros servicios han admitido los Tribunales.

De tal modo que un Ayuntamiento puede establecer grupos de vecinos especialmente beneficiados por precios más asequibles e, incluso, por la gratuidad: jubilados, minusválidos, desempleados, ciudadanos con ingresos reducidos, estudiantes. También pueden establecerse zonas de acceso libre (las tradicionales plazas mayores o parques) o pueden determinarse zonas de acceso encriptado. En fin, pueden establecerse asimismo distintas modalidades de acceso, similares a los “bonos” mensuales, diarios, por tramos horarios, por número de horas, etc..., del mismo modo que existen para fomentar el uso de los transportes públicos o las tarjetas turísticas para visitar museos y otros lugares de interés.

Esta previsión es, además, coherente con la regla general establecida en el Derecho de la competencia que permite que existan ayudas a los consumidores y usuarios finales de los servicios.

Es más, la Ley de Haciendas locales prohíbe que pueda establecerse una contraprestación sobre determinados servicios municipales que, por cierto, concurren con otras actividades y negocios mercantiles rentables. Me refiero a la prohibición de imponer tasas y precios públicos establecida en los artículos 21 y 42 LHL. Así, debe ser gratuita la vigilancia general, la policía, sin perjuicio de que muchos empresarios y ciudadanos tengan contratados servicios privados de seguridad. También es gratuita la enseñanza municipal en los niveles obligatorios y en la mayoría de los Ayuntamientos concurren las escuelas municipales y colegios públicos con otros gestionados por empresarios privados. Ilustrativo puede ser también el ejemplo de las fuentes públicas. El agua que de ellas mana es gratuita y no suscita ningún problema a los propietarios de los comercios, bares y restaurantes de la localidad que siguen vendiendo agua embotellada. ¿Por qué impedir el acceso gratuito a Internet que puede ser también una “fuente de enseñanza”?

Estas consideraciones permiten apoyar la posible gratuidad o reducción del precio del servicio de acceso a Internet por parte de los Ayuntamientos. No obstante es conveniente examinar si esa opción se acomoda con el resto del Ordenamiento jurídico o puede quebrar, como afirma la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, el Derecho de la competencia por ser desleal y excluyente.

Varias razones explican la adecuación de esas posibilidad de reducción del coste o, incluso, la gratuidad del servicio con las invocadas reglas de la competencia.

En primer lugar, como están empezando a recordar los Tribunales, porque para descalificar y anular los reducidos precios de las actividades locales, por un lado, hay que tener en cuenta no sólo el interés empresarial, sino también los otros intereses afectados, esto es, el interés público general y el interés social de los usuarios y, por otro lado, porque para que

se descalifique una actividad como desleal es preciso, según establece la Ley, un “ánimo depredador” o “excluyente”⁷.

Además, hay que tener en cuenta que esas actuaciones de los Ayuntamientos prestan un servicio público, persiguen un interés público, del que está ausente la finalidad crematística, porque no debe admitirse que la Administración incluya en las tasas o precios públicos un margen comercial.

En segundo lugar, hay que insistir que la intervención pública en estos servicios de telecomunicaciones puede matizar la aplicación de las estrictas reglas de la competencia por el relevante interés público que persiguen. El Tratado de la Comunidad Europea ha admitido desde su redacción originaria que los servicios calificados de interés económico general deben someterse a las reglas de la competencia “en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica” confiada (art. 86 TCE en su actual numeración).

Y es que, si tanto se insiste en la conveniencia de fomentar la sociedad de información ¿por qué excluir estas facilidades que pueden ofrecer los Ayuntamientos? ¿O es que el fomento municipal ha de dirigirse de manera exclusiva a subvencionar a las empresas operadoras, vedando a los Ayuntamientos la gestión de este relevante servicio de interés vecinal? La actividad de fomento de las Administraciones públicas no se reduce a colaborar y estimular la actuación de empresarios privados, sino que también incluye aquellas otras iniciativas propias para conseguir el fin público perseguido o encauzar las demandas de los ciudadanos.

Las instituciones europeas persisten en la idea de estimular “múltiples plataformas de banda ancha” para facilitar el acceso a la sociedad de información (Consejo europeo de Barcelona en marzo de 2002). Además, la Comisión europea ha publicado una Recomendación (con fecha 20 de marzo de 2003) que subraya las bondades de las redes radioeléctricas e insiste en fomentarlas “sin condiciones específicas”. Del mismo modo, la Comunicación de la Comisión relativa al Plan e-Europa 2005 fija como objetivos, entre otros: que todos los ciudadanos tengan puntos de acceso público a Internet, preferiblemente de banda ancha, en sus Municipios; que antes de finalizar 2005 todos los centros escolares, universidades,

⁷ Son muy ilustrativas, en este sentido, dos sentencias de la Audiencia Provincial de Castellón de 15 de mayo de 2004 (magistrados E. Solaz y J.L. Antón) que, con distintos argumentos, todos ellos bien ilustrativos, e invocando la doctrina del Tribunal Supremo admiten que las actividades que ofrecen los Ayuntamientos de gimnasios con aparatos de musculación, “fitness”, así como aerobic se ofrezcan a precios mucho más reducidos que los de los establecimientos privados, sin que ello sea ni desleal ni contrario a la competencia. Porque como recuerdan estas sentencias, el Tribunal Supremo ha insistido en que el Derecho de la competencia es un Ordenamiento que no se dirige en primer lugar a resolver los conflictos entre empresarios, sino a que atiende en primer término a los intereses colectivos del consumo (STS de 13 de mayo de 2002), y para que las actuaciones se califiquen de desleales deben ser contrarias a la buena fe o infringir las buenas prácticas competitivas, esto es, inducir a error a los consumidores sobre el nivel de precios de las restantes prestaciones ofrecidas, desprestigiar los productos vendidos a pérdidas o la imagen de otros establecimientos o tener una finalidad predatoria, porque el hecho de establecer precios reducidos o vender a pérdidas no está prohibido por el Ordenamiento (Ss TS 22 de enero de 1999 y 15 de octubre de 2001).

museos, bibliotecas, archivos “e instituciones similares que desempeñan un papel clave en el aprendizaje electrónico” estén conectados a redes de banda ancha.

Se es plenamente consciente de que el establecimiento de estas tecnologías resulta imprescindible. No sólo para el desarrollo económico de un territorio, pues ninguna empresa se instalaría ahora en una zona si no dispone de tecnología adecuada, sino que, incluso, la existencia de una red de telecomunicaciones y el acceso a Internet resultan servicios necesarios para la subsistencia y supervivencia de una mínima población, pues son servicios demandados como indispensables por grandes grupos de ciudadanos.

Facilitar el acceso a Internet en todo el territorio es una necesidad para minorar la preocupante “brecha digital” que existe en la actualidad. La desigualdad entre Comunidades Autónomas se refleja de manera más relevante en este sector siendo es uno de las factores que origina más diferencias entre territorios con mayores conexiones (Cataluña) y la de menores (Extremadura). Aunque si se observan los datos por provincias, la situación es más preocupante en Soria y Zamora. Son más de seis mil los Municipios sin cobertura de banda ancha, ¡más de cinco millones de ciudadanos!⁸.

Facilitar en todas las viviendas el acceso a Internet de la manera más asequible posible facilitará el desarrollo de la denominada Sociedad de información, además de satisfacer, por cierto, objetivos de la Ley de telecomunicaciones, pues el artículo 3 recoge como principios y objetivos “promover ... el acceso a éstos (servicios) en condiciones de igualdad e impulsar la cohesión territorial, económica y social” (letra c). La actuación municipal puede evitar que se agrande la importante quiebra social y económica que existe entre unas y otras regiones de España.

En el mismo sentido, fortalece la defensa de las iniciativas municipales la consideración de que uno de los servicios universales, de los que deben disfrutar todos los ciudadanos, es el acceso a Internet con una calidad determinada y a un precio asequible (art. 3.1 de la Directiva 2002/22, de 7 de marzo). Es cierto que este servicio se refiere en la actualidad a una ubicación fija, pero, como inicia sus consideraciones esta Directiva comunitaria relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios: “El concepto de servicio universal debe adaptarse a la evolución tecnológica, el desarrollo del mercado y las modificaciones en la demanda de los usuarios”. Una dimensión ésta -la evolutiva- que es esencial en el desenvolvimiento y desarrollo de las telecomunicaciones.

Por ello, si las posibilidades técnicas facilitan el acceso a Internet por distintos medios asequibles, si este servicio puede generalizarse de manera menos costosa por las Administraciones locales, ¿qué inconveniente hay para que los Ayuntamientos lo ofrezcan y se reduzcan las cargas de las empresas operadoras? Los costes de los servicios universales deben ser, en principio, sufragados por la empresa que tiene una posición significativa, pero no se descarta la creación de un fondo en el que participen otras empresas operadoras para

⁸ Resulta muy ilustrativo el completo informe de la Fundación Auna *eEspaña 2004. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España*.

distribuir estos gastos, así como que llegue a asumir estas cargas la Administración (art. 24 LT). Por tanto, si ese servicio es facilitado por los Ayuntamientos las empresas podrán dirigir sus energías y actividades a otras prestaciones de más calidad y al progreso de las telecomunicaciones, objetivo que también recoge la legislación de telecomunicaciones al insistir en la conveniente “inversión eficiente” y el fomento de la innovación (art. 3 a LT).

En fin, sería un inmenso contrasentido si se dificultase la prestación de este servicio a los Ayuntamientos de manera gratuita, pues no puede desconocerse que otras instituciones o empresarios ya lo están facilitando. Cuando las Universidades, Institutos de Investigación, así como algunos empresarios ofrecen ya dentro de sus instalaciones y alrededores el acceso gratuito a Internet, es claro que los Ayuntamientos, cuya función es satisfacer las necesidades de sus vecinos y mejorar su calidad de vida deben ser protagonistas destacados de esta sociedad de la información. Estableciendo, además, el régimen económico que consideren adecuado: bien el cobro de una contraprestación para costear el mantenimiento del servicio, bien establecer reducciones al atender a situaciones o fines específicos, ofrecer el servicio gratuito en zonas públicas como jardines y calles o, incluso, en todo el término municipal. Las posibilidades son, en consecuencia, diversas.

Relacionado con los servicios locales de acceso a Internet, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones defiende que, en todo caso, la explotación de una red de telecomunicaciones ha de ser remunerada, debiendo autofinanciarse sin admitir las transferencias por parte de la Administración local. No quisiera eludir este asunto, que exigiría más espacio, que está conectado con el problema tratado, pero es muy importante ser consciente de lo que significa una red como soporte necesario para la adecuada prestación de otros servicios públicos esenciales.

Y es que la red de telecomunicaciones es algo accesorio e instrumental y que lo trascendental serán los usos que posibilite. No sólo el posible acceso a Internet, sino que será el medio de comunicación de las distintas dependencias municipales, se utilizará por la policía local, facilitará la seguridad, permitirá la rápida respuesta ante situaciones imprevistas, extraordinarias o catastróficas...⁹ Además, no se beneficiarían de esta red las escuelas públicas, las bibliotecas, los centros cívicos, las consultas médicas, ¿no son obligaciones públicas los deberes de notificación, de facilitar la participación ciudadana, de realizar encuestas y consultas? En fin, son muchos los servicios locales pueden beneficiarse de la existencia de una red.

Muchas posibilidades tienen las Corporaciones locales para organizar sus servicios de telecomunicaciones entre el variado, y a mi juicio algo exagerado, abanico de opciones que

⁹ Muchas son las utilidades que una red municipal puede ofrecer en la gestión de las diversas funciones públicas. Muy ilustrativa relación ofrece A. Romeó en su artículo “Uso de las redes municipales” http://www.aromeo.net/archives/cat_smart_cities.htm.

el Ordenamiento ofrece. No deben estas cuestiones organizativas suscitar singulares problemas ante los completos estudios existentes, de ahí que me remita a los mismos¹⁰.

Sólo dos precisiones. Por un lado, no será posible prestar estos servicios “sin organización especializada”, al no permitir este modo de gestión directa la fácil separación de contabilidad, como requiere la Ley de telecomunicaciones (art. 8.4 LT). Por otro, si se optara por la gestión indirecta, a mi juicio, la fórmula de organización debería conducir a la creación de una personificación (fundación o sociedad mixta) que integrara a posibles interesados, ya fueran empresas operadoras, ya otros empresarios de la localidad para establecer las pautas de un único proyecto de fomento de estos servicios en la localidad, ya asociaciones de usuarios. La creación de esta organización debería estar precedida de una convocatoria pública, que garantizara la concurrencia e igualdad de todos los interesados. Pues, aunque, en la creación de sociedades mixtas se advierte una tendencia dominante por parte de los Ayuntamientos de elegir un único socio capitalista, la singularidad de estos servicios hace preferir la máxima participación. La propia normativa de telecomunicaciones impide la discriminación entre empresas e impone derechos de interconexión y uso compartido de las infraestructuras. De ahí que la Comisión del mercado de telecomunicaciones, ante consultas sobre las actividades de colaboración entre Administraciones públicas y empresas privadas, haya insistido en la necesidad de facilitar la concurrencia de las empresas¹¹.

En fin, no es necesario insistir en que Internet representa un nuevo mundo de libertad, porque cada persona, cada ciudadano busca, informa y decide sobre sí mismo y, además, impone un absoluto respeto de esa libertad porque no existe posibilidad de decidir por los demás. Podría ser un mundo de igualdad. De ahí que los Ayuntamientos, al potenciar estas redes públicas, están retornando a su primera y atractiva función. Die Stadt macht frei: la ciudad medieval hacía al hombre libre. Quizá ahora también, con el servicio público local de acceso a Internet los Ayuntamientos faciliten las condiciones para un más adecuado desarrollo personal y social.

¹⁰ F. Sosa Wagner, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, 6ª ed. 2004, in toto.

¹¹ Aunque se refieran a cuestiones de establecimiento de infraestructuras tienen, a mi juicio, mucho interés varios acuerdos de la Comisión. Así, la Resolución ya citada de 8 de febrero de 2001, que resolvió la consulta suscitada por el Ayuntamiento de Alaquás sobre constitución de una sociedad mixta en virtud de un convenio con una empresa, o las de 12 de julio de 2001, relativo a la ilegalidad del convenio entre un Ayuntamiento de la provincia de León y una empresa operadora, y 20 de septiembre de 2001, sobre el conflicto surgido entre varias empresas operadoras y la sociedad del metro de Madrid.