

**LA FISCALIDAD LOCAL DE LAS EMPRESAS DE
TELECOMUNICACIONES EN LA ERA DEL POST-MONOPOLIO, LA
LIBERALIZACION Y LA COMPETENCIA; ALGUNOS ELEMENTOS
EN ORDEN A SU REFORMULACIÓN POR EL LEGISLADOR
ESTATAL**

**Elisenda MALARET GARCIA
Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona**

**Marta TIMON HERRERO
Investigadora en Derecho de las Telecomunicaciones**

Barcelona, 27 de noviembre de 2000

Introducción

La liberalización de la prestación de servicios y de la construcción y explotación de redes de telecomunicaciones, la consecuente desaparición de los monopolios nacionales y muy especialmente la apuesta decidida por la competencia como mecanismo regulador constituyen los rasgos señeros de las reformas del marco reglamentario acometido desde mediados de los años noventa. La Comisión europea ha sido el actor principal de esta política liberalizadora y su instrumento esencial la Directiva “liberalización total” de 1996.

En este contexto, la labor de los Parlamentos de los Estados miembros se ha visto notablemente reducida, su discrecionalidad y capacidad de iniciativa, su capacidad para elaborar políticas en este ámbito ha desaparecido al comunitarizarse la materia. Sin embargo su tarea de transposición al derecho interno de las directivas comunitarias era esencial para suministrar pautas claras y precisas en orden a garantizar seguridad jurídica en el tránsito siempre complejo del monopolio a la liberalización. El legislador estatal debía insertar en el ordenamiento interno, en el sistema de categorías propio del derecho español, en el modelo institucional los principios y nociones formulados en sede comunitaria. La realización de esta tarea debe tomar siempre en consideración que el panorama que se abre es más complejo al aumentar el número de actores.

La libertad y el mercado configuran un escenario que requiere una regulación más “fina”; una regulación basada en unos principios muy claros pero con mecanismos de ajuste permanentes. Estabilidad en lo principal, mutabilidad en lo accesorio. Necesidad de ajustes en aras a la efectiva implementación de la competencia. La entrada de nuevos operadores plantea en muchos supuestos problemas técnicos, nuevos roles de las distintas Administraciones implicadas o una mejor y más precisa definición de las situaciones subjetivas.

Como es bien conocido, la Administración local no aparece mencionada de forma directa en la Ley general de telecomunicaciones (1998). Mediante esta disposición el legislador estatal acometió la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva comunitaria de liberalización total de las telecomunicaciones (1996), Liberalización que supone la irrupción en el mercado de las telecomunicaciones de una diversidad y heterogeneidad de operadores. Perspectiva nueva que necesariamente supone una redefinición, un ajuste de todas las piezas que componen el marco operativo y funcional, el cuadro institucional en el que se desenvolverán las empresas de telecomunicaciones.

El legislador estatal no parece haber tomado en consideración los problemas que la implementación en la práctica de la política de liberalización podían suponer y muy especialmente los que podían derivarse (e incluso amplificarse) del sistema institucional diseñado en la Constitución. Sistema institucional que se caracteriza por una diversidad de instancias territoriales titulares de competencias de ámbito y naturaleza distintas y que inciden en la estructuración e implantación de las empresas de telecomunicaciones (ordenación del territorio, protección del medio ambiente, promoción del desarrollo económico y social, educación, sanidad, cultura, servicios sociales...)

Esta omisión es tanto más sorprendente cuanto de la ocupación del dominio público local se trata (art. 45). Esta ausencia de referencia es fuente de inseguridad, origina incerteza y explica en parte las dificultades, los retrasos que el tendido de redes, la implantación de las infraestructuras necesarias para la efectividad de la competencia está conociendo nuestro país.

Junto a ausencia sorprendente de los Municipios en la reglamentación general de las telecomunicaciones cabe señalar otro dato que muestra la ausencia de adaptación del marco reglamentario a la nueva realidad del post-monopolio, el régimen tributario especial de Telefónica establecido en la Ley 15/1987, de 30 de julio. Régimen especial del operador histórico (y antiguo monopolio) y ahora operadora dominante cuyo rasgo esencial estriba en la centralización unificación del régimen de “compensación” de los tributos locales y su desvinculación de la utilización del dominio público local. La irrupción de nuevos operadores con una red extendida a lo largo del territorio, esto es en una multiplicidad y diversidad de municipios y paralelamente el proceso creciente de “filialización” de la antigua C.N.T.E. plantean de manera acuciante la necesidad de abordar la revisión completa del régimen fiscal de las empresas de telecomunicaciones.

En relación a esta última cuestión es fundamental retener dos ideas fuerza: a) las decisiones de carácter estratégico de una empresa no pueden suponer una alteración del ámbito de aplicación de una Ley; b) estas decisiones. no pueden suponer de *facto* un cambio en el régimen de ingresos de los municipios españoles, incidiendo quizás en su “suficiencia financiera” de una manera no querida por el legislador estatal.

Así, en un contexto caracterizado por la existencia de una pluralidad y heterogeneidad de operadores de telecomunicaciones, operadores de redes, de redes múltiples y que permiten diferentes y variados servicios parece necesario repensar las bases o por lo menos algunos de los criterios sobre los que se ha construido el sistema de tributación local de las empresas de telecomunicaciones.

En este trabajo se examinarán dos cuestiones de orden distinto.

En primer lugar se examina la pertinencia de la categoría de dominio público en su aplicación al espectro radioeléctrico; un dominio público sin soberanía, sin titularidad y en la que carece de sentido la imprescritibilidad y la inembargabilidad. En efecto, ante un bien escaso la clave estriba en ordenar usos, maximizarlos, priorizar en función de los principios de equidad y eficiencia, pero no en protegerlo o preservarlo para evitar su degradación. Por ello se expone el proceso –un tanto atípico- mediante el cual se ha configurado el espectro radioeléctrico como dominio público, y el carácter estatal del mismo derivado de la distribución constitucional de competencias. Finalmente y siguiendo el Libro Verde de la Comisión sobre la política comunitaria de frecuencias se abordan las claves de la ordenación del espectro radioeléctrico.

Esta parte del trabajo pretende evidenciar como el legislador estatal puede adoptar otro criterio en orden a la reglamentación del uso del espectro radioeléctrico, sí como la dificultad, cuando no la artificiosidad de instrumentar comparticiones en relación a este bien.

Por ello a continuación se examina otra línea argumental en orden a fundamentar la participación de los Municipios en los ingresos derivados de la atribución de un bien escaso dotado de un alto valor económico como el espectro radioeléctrico a unos determinados operadores de telecomunicaciones. Utilización de un bien escaso, el espectro radioeléctrico, dotado de una gran utilidad en el mercado dado su centralidad en la explotación de redes y suministro de servicios de telecomunicaciones.

La LGT consciente de este dato (art. 76) prevé de manera un tanto imprecisa el carácter finalista de la tasa mediante la cuál se retribuye por su uso a la colectividad. Este rasgo debe necesariamente ponerse en relación con el sistema de distribución de competencias de las distintas instancias territoriales existentes. Precisamente en las competencias de las Comunidades Autónomas, en las competencias de los Municipios reside el título que legitima la participación de las mismas en los ingresos derivados de la tasa por reserva del espectro radio eléctrico.

A. La configuración del espectro radioeléctrico como dominio público: una opción del legislador.

En nuestro ordenamiento jurídico la configuración del espectro radioeléctrico como dominio público encontró su soporte o base legal en el art. 7 de la antigua Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, cuyo

tenor literal establecía que *"corresponde al Estado la gestión, con sus facultades inherentes de administración y control, del dominio público radioeléctrico, que se ejercerá con sujeción a lo establecido en los Tratados y Acuerdos Internacionales y atendiendo a las instrucciones y recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones"*. Dicho precepto, que recoge casi literalmente el actual art. 61 LGT al atribuir al Estado *la gestión del dominio público radioeléctrico y las facultades para su administración y control*, consolidaba la tendencia que tanto el Tribunal Constitucional como un cierto sector doctrinal habían mantenido a favor de la inclusión del espectro o espacio radioeléctrico en la categoría de dominio público.

No se trata, sin embargo, de una solución presente de forma generalizada en países de nuestro entorno, ni aceptada de forma indiscutible. En Francia no fue hasta el año 1989 en se introdujo la configuración del espacio radioeléctrico como dominio público, después de un arduo debate doctrinal, mediante modificación de la Ley relativa a la libertad de comunicación de 1986. El espectro radioeléctrico, además, se vincula estrechamente a la prestación de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, sectores que han experimentado una profunda transformación tanto por la innovación tecnológica como por las coordenadas de liberalización y de competencia introducidas por las instituciones comunitarias.

El objeto de esta primera parte es, pues, el de poner de relieve que la consideración del espacio radioeléctrico como integrante del dominio público estatal es una opción del legislador, válida pero cuestionable como otras opciones; y que los cambios acaecidos en el sector de las tecnologías de la información requieren la adopción de un nuevo enfoque de aproximación al espectro radioeléctrico, tal y como advierte la Comisión Europea en su Libro Verde sobre Política de Frecuencias¹. **La asunción de esta nueva perspectiva que prima el uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico como medio para la instauración y consolidación de la Sociedad de la Información sólo puede conseguirse a través de medios de coordinación y participación de todos los niveles de Administración, adquiriendo un papel primordial la Administración Local.**

¹ Libro Verde de la Comisión sobre Política de Frecuencias en el contexto de las políticas de telecomunicaciones, radiodifusión, transporte e I&D, COM 1998.

1) La configuración del espectro radioeléctrico como dominio público en la doctrina y en la jurisprudencia.

La consideración del espectro como dominio público parecía derivarse, al menos a nivel doctrinal y jurisprudencial **a)** de *la propia naturaleza* del espectro radioeléctrico, **b)** de su *intensa relación* con los servicios de telecomunicaciones y de difusión, considerados como servicios públicos esenciales, **c)** y de la necesidad de *protección* de un bien o recurso escaso.

a) La intangibilidad del espectro radioeléctrico ha servido como argumento tanto para los que rechazaron su demanialidad como para los que la defendieron. Para los primeros, esta característica intrínseca al espectro radioeléctrico determinaba la imposibilidad de encontrar e identificar el principal de los elementos del dominio público: el título de propiedad. Frente a ello, la doctrina mayoritaria esgrimió que 1) el dominio público debía definirse como **el conjunto de potestades/facultades de policía/regulación que puede ejercer el Estado sobre esos bienes, más que como una relación de propiedad *strictu sensu***, 2) que, aun aceptando la noción de dominio público como equivalente a propiedad, era difícil afirmar la imposibilidad de ser propietario de cosas intangibles; 3) que la exclusión de tal categoría no podía basarse en la inmaterialidad de un bien, **porque en el caso del espectro radioeléctrico lo que posee el Estado es el derecho de uso de determinadas frecuencias, y por lo tanto, el objeto del dominio público era en este caso un derecho real**; y 4) que la inaplicabilidad de determinados principios del régimen jurídico de los bienes demaniales en general (inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad) no era óbice a su inclusión en esta categoría ya que es imposible que a los bienes integrantes del dominio público se les apliquen todas y cada una de las potestades o prerrogativas que aquel implica.

b) A estos argumentos se añadía además la estrecha vinculación entre espectro radioeléctrico y las actividades de radiodifusión y de telecomunicaciones calificadas como servicios públicos esenciales. De esta vinculación se deducía, por una parte, que el espectro, como espacio afecto a la prestación de un servicio público, debía configurarse como demanio público, exigiéndose para su utilización concesión administrativa. Así lo reconocía el TC en su sentencia 206/1990 de 17 de diciembre al exigir para la actividad consistente en la emisión de radio y televisión la

obtención de dos concesiones: la demanial y la de servicio público. Dos actos administrativos que, *de facto*, se confundían en uno sólo *"ya que en virtud de la prevalencia del servicio público, la concesión de su gestión lleva aparejada la de uso privativo del demanio radioeléctrico"*, lo que naturalmente no sucede a la inversa.

A una solución diferente había llegado, sin embargo, el *Conseil Constitutionnel* francés en su decisión n°86-217, de 18 de septiembre en la que afirmaba que el legislador no está obligado a someter el conjunto de la televisión vía hertziana al régimen jurídico de la concesión, puesto que la naturaleza de servicio público no derivaba de preceptos constitucionales y *fuese cual fuese la naturaleza del espacio hertziano* el legislador puede someter a las empresas privadas a un simple régimen de autorización administrativa siempre que así asegure los objetivos de libertad de comunicación, expresión y recepción, el carácter pluralista y la defensa del orden público.

Por otra parte, la calificación del espectro radioeléctrico como dominio público servía como título de refuerzo de determinados servicios públicos. Así, si se tiene en cuenta que la configuración de una actividad como servicio público también constituye una opción del legislador, la alusión a determinados condicionamientos técnicos, como la utilización de un bien escaso, aparecía como justificación de tal configuración (vid. STC 125/94, de 5 mayo y STC 12/95 de 16 de enero)

c) La rareza del espectro radioeléctrico, en el sentido de que de su disponibilidad limitada depende su utilización efectiva y racional sin interferencias perjudiciales, es otro de los argumentos esgrimidos a favor de su configuración como bien de dominio público. Rareza o escasez que lo convierten en un bien digno de *protección* por el Estado, para asegurar su distribución equitativa o igualitaria.

Así lo reconoció el TC en su sentencia 12/82 -en la que resolvía el recurso presentado por Antena 3, S.A. sobre el ejercicio del derecho a gestionar y explotar la transmisión de imágenes y sonidos a través de la televisión- al afirmar que *"cuando los bienes que se utilizan en un medio de reproducción ofrecen posibilidades limitadas de utilización por su grado de escasez natural o tecnológico condiciona el "status quo" jurídico y político del medio y el derecho mismo a una difusión y una información libres"*. El derecho reconocido en el art. 20.1 CE se veía entonces limitado por la utilización de ondas electromagnéticas, un bien que *"ha de ser calificado como dominio público, con una calificación por nadie contradicha"*. Y en el mismo sentido

insiste la STC 106/86, de 24 de julio, afirmando que para conseguir el *uso general ordenado de las ondas* y la garantía de los ciudadanos, y debido a la calificación del bien como demanial, debe existir un acto previo de selección y para ello "*sirve con mayor eficacia el esquema concesional que el autorizatorio*".

Sin embargo, todos estos argumentos que legitimaron en su día la opción del legislador español de calificar el espectro radioeléctrico como dominio público se convierten a su vez en contra-argumentos si se traslada de posición el núcleo duro del espectro radioeléctrico. Así pues, aceptando que lo trascendental es el uso determinado de una frecuencia para la prestación de un servicio concreto de telecomunicaciones y la necesidad de compatibilizar de manera eficiente todos los usos propuestos -y por tanto una multiplicidad de demanda de acceso- la lectura de aquellos argumentos doctrinales y de aquéllas sentencias bien puede ser distinta.

La jurisprudencia del TC que exige, por una parte, la *ordenación del uso de frecuencias*, y, por otra, la existencia de un *acto previo de selección* constituye un ejemplo de lo que acabamos de decir. Así, en realidad, lo que se remarca es la necesidad de ordenación del espectro radioeléctrico, más que su protección. **Ordenación que hace referencia a la planificación de las diversas bandas de frecuencias atribuibles a determinados servicios y que se inscribe en una ordenación internacional precisamente porque el espectro radioeléctrico escapa de las fronteras territoriales de los Estados, y cuyo objetivo prioritario es garantizar una distribución equitativa y una asignación concreta de frecuencias que hagan posible la compatibilidad de los diversos usos sin que se produzcan interferencias perjudiciales para la radiocomunicación.**

En segundo lugar, la exigencia de un *acto previo de selección*, que es consecuencia lógica de una óptica de ordenación, tiene sentido en tanto en cuanto se demuestre la no disponibilidad del espectro radioeléctrico y sea necesario limitar su acceso, siempre teniendo en cuenta que la *disponibilidad* depende del estado tecnológico y, por tanto, su apreciación exige un enfoque dinámico en función de la evolución tecnológica y del aumento o no de las capacidades de aprovechamiento del espectro. Pero este *acto previo de selección* puede tratarse tanto de una concesión como de una autorización.

En efecto, en nuestro sistema jurídico, la concesión no se configura como el único instrumento para el otorgamiento de frecuencias, una vez deslindado ya que lo importante no es el espacio en sí mismo, sino la potencialidad de uso, su adscripción a un servicio determinado. Así, el reglamento sobre dominio público radioeléctrico de 1989 ya distinguía entre los supuestos de un uso privativo, que excluye la intervención de otros operadores precisamente para garantizar la no interferencia perjudicial, un uso especial o compartido, y un uso común general.

Esta gradación en la intensidad del uso -y en su correspondiente legitimación para excluir usos incompatibles con el principal- se corresponde con una gradación o modulación de los actos previos de selección: la concesión, la autorización y la no exigencia de acto previo. Gradación que también recoge la actual LGT al establecer en su art. 61 que *la habilitación para utilizar el dominio público mediante licencia individual revestirá la forma de concesión o de autorización*. Un intento desafortunado de transposición de la Directiva 97/13/CE relativa a un régimen común de licencias y autorizaciones, que parece olvidar las prescripciones contenidas en los arts. 10 y 15 de la misma LGT en que se hace referencia a autorizaciones generales y a licencias individuales, respectivamente, como títulos habilitantes previos con un contenido y un régimen jurídico propio que no deben confundirse. De los arts. 63.2 y 7.2 LGT se deduce el resto de supuestos en que, o bien basta una autorización general para el uso del espectro, o bien, no se exige título habilitante.

Afirmar la demanialidad del espectro conlleva centrarse en su naturaleza para definir sobre qué objeto o bien recae el régimen jurídico propio del demanio público. Pero en realidad, este intento de cosificación del espectro radioeléctrico no es útil, porque en todo caso, el espectro radioeléctrico constituiría una *res communis internacional* no susceptible de apropiación. Ni siquiera es necesario el intento de una relativización de la categoría jurídica de demanio público que permita afirmar que su objeto no sólo son bienes sino también derechos, porque en todo caso *"lo importante es la disciplina de su uso"*, y en este sentido la ordenación y gestión de los mismos a través de títulos habilitantes previos. **Y esta necesaria regulación del acceso a un determinado recurso que, por una parte, presenta características de disponibilidad limitada y, por otra, deviene soporte técnico necesario para la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión cuya demanda por parte de los ciudadanos es cada vez mayor, no necesita inscribirse en**

la categoría de dominio público, sino que puede derivarse de otras opciones.

Así lo ha defendido, por ejemplo, en nuestra doctrina FERNANDO PABLO² que remarca que la voluntad de "*reservar al Estado, en aplicación del art. 128.2 CE, la constitución de derechos de uso de la radioelectricidad cuando implicaren exclusión de terceros*" no supone la demanialización de ese bien, ni la afirmación de la titularidad del Estado. Lo que supone esta reserva, sin demanialización, es la necesidad de un acto estatal previo "*que legitime a los particulares a constituir derechos excluyentes de uso sobre la res communis.*"

Y en el mismo sentido, la LGT adopta una solución diferente en el caso de la numeración, cuyas características -intangibilidad y disponibilidad limitada- se asemejan en alto grado a las del espacio radioeléctrico. No se realiza aquí ninguna calificación legal de espacio numérico como dominio público, sino que el art. 30 LGT lo define como un "*Espacio Público de Numeración*" cuya gestión, administración y control corresponde a la CMT en ejercicio de una competencia estatal. El uso y transferencia de los recursos públicos de numeración necesitan de una autorización previa de la CMT en la que se establecerán las condiciones que el autorizado debe cumplir. El esquema es pues el mismo: necesidad de ordenar el acceso a un recurso considerado como limitado a través de un acto previo habilitante, pero varía la calificación jurídica. Es decir, **no ha sido precisa la adscripción del espacio numérico a la categoría de dominio público y ha bastado su declaración como *espacio público* para por una parte, reafirmar la competencia estatal, y por otra garantizar la ordenación y la gestión eficiente de este recurso.**

2) La distribución de competencias en las telecomunicaciones y su impacto en el dominio público radioeléctrico:

Ni en el art. 7 de la antigua LOT, ni en el art.61 de la actual LGT se califica al dominio público radioeléctrico como estatal. La fórmula de ambos

² Vid. FERNANDO PABLO, *Sobre el dominio público radioeléctrico: espejismo y realidad*, RAP, 143, 1997 y *Comentarios a los arts. 61 a 64 LGT (dominio público radioeléctrico)* en Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones (coord. DE LA QUADRA SALCEDO/GARCÍA DE ENTERRÍA), Civitas, Madrid, 1999.

preceptos es la de establecer que *corresponde al Estado la gestión del espacio radioeléctrico y las facultades para su administración y control* que se ejercerán en el marco de la normativa internacional referida la ordenación de frecuencias.

La ausencia del calificativo *estatal* parece responder, más que a una voluntad de reconocimiento de competencias compartidas, a la imposibilidad de aplicar tal adjetivo a un recurso que constituye un *bien de la humanidad*. Precisamente, por eso, el 61.4. LGT establece la reserva al Estado de la utilización del dominio público radioeléctrico necesaria para la utilización de los recursos órbita-espectro *en el ámbito de la soberanía española*.

Que el legislador entiende el dominio público radioeléctrico como competencia exclusiva del Estado se deduce tanto del título competencial del art. 149.1.21 de la CE que atribuye la competencia exclusiva al Estado en lo relativo a las telecomunicaciones y a la radiocomunicación (y en el que también se encuadran los aspectos claramente técnicos de la radiodifusión: emanación de reglamentos técnicos, la elaboración de planes de frecuencia, etc.) como del contenido que conlleva la *gestión* del espacio radioeléctrico según la LGT, y que supone la atribución vertical al Estado del ejercicio de todas y cada una de las posibles funciones relacionadas con el espectro: potestad reglamentaria, de otorgamiento de licencias, comprobación técnica de emisiones radioeléctricas, así como la *inspección, detección, localización, identificación y eliminación de las interferencias perjudiciales* o perturbaciones de los sistemas de telecomunicaciones (art.61.2 LGT).

Este esquema estatalizado, en cuanto a que es la Administración central la que concentra todas las actuaciones en materia de telecomunicaciones, ya estaba presente en la LOT de 1987 y había sido vivamente cuestionado por un sector de la doctrina, que se preguntaba abiertamente “*¿qué espacio competencial se deja a las CCAA y a las Entidades Locales?*”³. La propuesta de estos autores, desde una perspectiva institucional, se basa

³ Vid. ARIÑO/AGUILERA/DE LA CUÉTARA, Las telecomunicaciones por cable (su regulación presente y futura), Marcial Pons, Madrid, 1996. En concreto el capítulo *Aspectos orgánicos. Distribución de competencias* (Págs. 251 a 281).

en la tendencia a la descentralización, por tratarse de una materia "*perfectamente regionalizable sin perjuicio de una regulación común*"⁴

Parece, entonces, necesario el replanteamiento de esta distribución de competencias, lo cual es posible en el marco de los preceptos constitucionales si se favorece un deslindamiento más preciso de las diversas y concretas funciones a ejercer en materia de telecomunicaciones y si se tienen en cuenta los diversos "centros de interés" presentes en este sector. Lógicamente, es el legislador estatal el que ostenta la competencia para aceptar y adoptar, en su caso, estas otras soluciones de *lege ferenda*.

En el mismo sentido se pronunció ya el Comité de las Regiones en su Dictamen sobre la política europea en materia de comunicaciones móviles y personales⁵ planteando **la posibilidad de que las autoridades regionales y locales participasen en el procedimiento de concesión de licencias, dadas las repercusiones locales, así como en lo relativo a las repercusiones de las nuevas tecnologías en el medio ambiente** (por proliferación de postes y repetidores) **y en la salud pública** (por exposición electromagnética).

Así, pues, es posible cuestionar la actual atribución de competencias efectuada por la LGT para garantizar el respeto de los diversos intereses confluyentes en la política de telecomunicaciones y en las diversas política horizontales que se relacionan con ella (sanidad, educación, transporte etc.). Desde una perspectiva más global, se trata de favorecer la implantación y el desarrollo de la Sociedad de la Información en condiciones de acceso equitativas y no discriminatorias para todos los

⁴ Hay que tener en cuenta que estos autores, si bien cuando critican la distribución de competencias establecida en la LOT lo hacen desde una perspectiva general, cuando afirman la posible *regionalización* de la política de telecomunicaciones se están refiriendo al caso concreto de las telecomunicaciones por cable. En este caso, en efecto, es más fácil mantener dicha posición porque se basa en la utilización de un bien físico claramente identificable, como es el suelo o el subsuelo, en el que sería posible, como defiende este sector doctrinal, establecer una división de competencias en función del territorio -estatal, autonómico o local- implicado. Sin embargo, este argumento es difícilmente trasladable al espectro radioeléctrico, y el hecho de que sea sobre territorio local donde se construyan las estaciones radioeléctricas no parece constituir un argumento sólido para defender la mayor participación o intervención de los Entes locales en este ámbito, como tampoco lo parece el posible argumento basado en una teórica división del *vuelo o espacio* por donde se propagan las ondas.

⁵ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el documento "*Hacia un entorno de comunicaciones personales- Libro Verde sobre un planteamiento común en el campo de las comunicaciones móviles y personales en la Unión Europea*", DOCE C 210, 1995.

ciudadanos, y la asunción de este nuevo enfoque debe partir de la presencia y de la participación de las Entidades Locales.

Paralelamente, la posibilidad de otorgar competencias en la gestión del espectro radioeléctrico a la CMT se inscribe también en la línea de descentralización -funcional, en este caso- apuntada. Aunque se trate de una Autoridad Reguladora a nivel estatal su independencia y su actuación basada en criterios técnicos y especializados la diferencian de la Administración central en sentido estricto. Desde la CMT se podría fomentar, entonces, la participación de los actores, tanto públicos como privados, en el proceso de ordenación del espectro radioeléctrico. Esta opción, presente en otros países, como en Francia -a través de la *Autorité Nationale des Fréquences*- supone la consideración del espectro como un factor económico más que incide sobre el mercado y la preservación de la competencia en el sector de las telecomunicaciones. E insistir en esta consideración más que en el carácter de dominio público del espectro favorece de por sí la participación de los diversas Administraciones territoriales y los diversos operadores presentes en el sector como portadores de intereses contrapuestos que deben ser ponderados.

3) *La política de ordenación del espectro radioeléctrico en la Unión Europea: el Libro Verde sobre política de Frecuencias.*

Desde los inicios de su política de liberalización de las telecomunicaciones e instauración de una plena competencia, las instancias comunitarias se han preocupado de la ordenación del espectro radioeléctrico partiendo de su consideración como una posible barrera u obstáculo para la introducción de la competencia, ya que su naturaleza de recurso escaso es susceptible de crear abusos de posición dominante, o comportamientos anticompetitivos.

Los elementos importantes para el derecho comunitario son, por un lado, que para la prestación de determinados servicios es preciso el uso de ondas y bandas de frecuencias con unas características propias; y, por otro, que dichas bandas de frecuencias constituyen un recurso escaso por lo que es necesaria su ordenación para evitar *interferencias perjudiciales* en los sistemas de radiocomunicaciones.

Así, siendo lo esencial, en ese primer momento, la garantía de la liberalización total de todos los servicios de telecomunicaciones y la interdicción, en general, del otorgamiento de derechos especiales, **el espectro radioeléctrico se configura como una de las exigencias esenciales que justifican el recurso al sistema de licencias, frente a un régimen de autorizaciones, y que puede motivar, por causa de no disponibilidad suficiente, la limitación del número de licencias otorgadas (Directiva 96/2 sobre comunicaciones móviles y personales).**

De ello deriva también la necesidad de garantizar que su asignación se realice de forma transparente, objetiva y no discriminatoria. Lo que se traduce, ex art. 3 de la Directiva 96/2/ sobre comunicaciones móviles y personales (y también la Directiva 94/46 sobre comunicaciones por satélite y el Libro Verde sobre política de frecuencias de 1998), en la **obligación de publicar los planes de frecuencia y los procedimientos previstos por cada Estado para la asignación de frecuencias, teniendo en cuenta el desarrollo tecnológico que posibilita la entrada de nuevas licencias ya que "siempre que existan frecuencias disponibles los Estados Miembros deberán conceder licencias con arreglo a procedimientos abiertos, no discriminatorios y transparentes"**. No se prejuzga por tanto, ni la calificación que realicen los Estados Miembros ni los procedimientos de asignación utilizados (concurso, subasta, autorización prior tempore potior iure), lo que demuestra que nuestro sistema constituye una determinada opción del legislador español.

Sin embargo, cuando el objetivo esencial de liberalización de las telecomunicaciones deviene o se transforma en el de la construcción e implantación de la Sociedad de la Información, la necesidad de regulación del espectro radioeléctrico -y las formas de llevarla a cabo- adquieren una nueva dimensión. Las coordenadas económicas y sociales han sufrido profundas transformaciones que requieren el consecuente cambio en las políticas de telecomunicaciones, radiodifusión y, en concreto, de la política sobre el espectro radioeléctrico.

Así lo pone de manifiesto el Libro Verde sobre Política de Frecuencias en el que se insiste en la necesidad de elaborar una regulación más consistente en lo relativo a la planificación, distribución y asignación de frecuencias del espectro radioeléctrico a fin de dotarla de certeza jurídica. El objetivo principal es, pues, el de solucionar el actual déficit de regulación e

instaurar un marco seguro y fiable en el que puedan actuar los diferentes prestadores de servicios.

Los factores que determinan esta nueva visión del espectro radioeléctrico son, según el Libro Verde: **1) la convergencia de diversos servicios usando el Espectro radioeléctrico:** Las bases sobre las que se distribuía el espectro deben cuestionarse porque las categorías de los servicios han cambiado. Los servicios tradicionales de telefonía, por ejemplo, se sustituyen por servicios avanzados de telefonía con acceso a Internet etc., generalizándose el fenómeno multimedia. Junto a este nuevo tipo de servicios, el uso del espectro radioeléctrico, sea privativo o no, también atañe a otros sectores en expansión (telecomunicaciones, radiodifusión, transporte, seguridad, investigación etc.), lo que conlleva un incremento de demanda de uso del espectro radioeléctrico. Este incremento de la demanda, que afecta directamente a su disponibilidad, transcurre paralelo a un proceso de innovación tecnológica que permite un mayor aprovechamiento de las bandas de frecuencias, factores, ambos, que inciden directamente en los mecanismos de asignación de las mismas. **2) la globalización de servicios y de los actores presentes en el mercado,** lo que supone un cambio de perspectiva respecto los tradicionales usuarios del espectro radioeléctrico que prestaban servicios públicos a nivel nacional y que ahora compiten, a nivel global y a nivel transnacional, con operadores comerciales. **3) el crecimiento de las aplicaciones comerciales** que no necesariamente coinciden con los intereses de las Administraciones públicas **del espectro y su coexistencia-competencia con aplicaciones no comerciales,** o exigencias de interés general. **4) el impacto de las decisiones sobre el espectro radioeléctrico en la fuerza relativa de los actores presentes en el mercado.**

Este replanteamiento general de la regulación del espectro radioeléctrico responde a unos objetivos determinados que se anuncian en el Libro Verde y que vale la pena subrayar: 1- *“permitir el desarrollo de nuevos servicios de radio atendiendo a las nuevas necesidades de los consumidores”*, 2- *“preservar el mercado interior y la competencia en el desarrollo servicios y sistemas Paneuropeos y 3- **“conseguir objetivos públicos relacionados con la seguridad, y determinados aspectos culturales y sociales, asegurando el adecuado equilibrio entre intereses públicos y de mercado”***. Y en todo caso estos objetivos deben conseguirse **reflejando el valor económico del espectro radioeléctrico; creando la necesaria certeza jurídica sobre el uso y las disponibilidades del espectro; asegurando condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias en los procedimientos de asignación y promoviendo la innovación tecnológica y el mantenimiento de la competencia.**

De estos objetivos anunciados en el Libro Verde se deducen los elementos clave que deben regir, según la propuesta comunitaria, la regulación del espectro. En primer lugar, **se debe tomar en cuenta de forma predominante el valor económico del espectro radioeléctrico a la hora de determinar su ordenación.** En segundo lugar, es necesaria una **armonización de regulaciones** de tal forma que la regulación del espectro se formule en unos parámetros equivalentes que permitan crear un entorno seguro del que dependen, no sólo las políticas de telecomunicaciones y de radiodifusión, sino toda una serie de políticas horizontales como el establecimiento de un mercado interno, la defensa de la Competencia, o lo que más nos interesa en este momento, la preservación de standards sociales e intereses públicos, en los que necesariamente deben participar las entidades locales.

El valor económico -que deviene factor esencial en la gestión y asignación del espectro- estará en función del servicio que sobre él se preste (idea del espectro como soporte de servicios), de la demanda de espectro y de su disponibilidad. El incremento de la demanda al que aludíamos *supra* se ha producido de tal forma que debe garantizarse que **la asignación del espectro se realiza en condiciones razonables y a través de procedimientos objetivos, transparentes y no discriminatorios.** Para ello, desde la Unión Europea se sugiere el establecimiento de mecanismos de precio basados en el valor económico del espectro, y la utilización de sistemas como el *re-farming* o la *re-location*, (que suponen *dejar sitio* a otros usuarios -que en ocasiones debe contribuir pagando- y que permite conseguir una menor congestión de las bandas de frecuencia) o la *substitución* que supone el uso de una tecnología de transmisión alternativa. Con este tipo de mecanismos, no sólo podrá conseguirse un uso más eficiente del espectro radioeléctrico, sino también la garantía de que el acceso al espectro se realiza en condiciones equitativas y no se producen situaciones de abuso de posiciones dominantes o comportamientos contra la libre competencia.

El Libro Verde propone, en definitiva, la armonización de los diferentes procedimientos de asignación, optando precisamente por aquél que tiene en cuenta el valor económico del espectro radioeléctrico, dejando a las fuerzas y ofertas del mercado su valoración y atenuando una posible repercusión no deseada en las tarifas finales sobre los usuarios. Tendencia que, de hecho, aparece apuntada en el art.62 LGT que establece que en los procedimientos de adjudicación del dominio público deberá también tenerse en consideración, junto a otras circunstancias, *"la valoración económica, para el interesado, del uso del dominio público"*.

B. Retribución por uso del espectro radioeléctrico y participación de los entes locales

Como ya se ha visto, aunque el espectro radioeléctrico no sea escaso en sí mismo, sí lo es su utilización o su utilidad efectiva, y por ello, nuestro derecho positivo parte de la idea de una *ocupación ideal* del mismo que es operativa a efectos fiscales ya que justifica el pago de una tasa por ocupación o reserva del dominio público radioeléctrico.

Así, en conexión con los art. 61 y 62 de la LGT que establecen el régimen jurídico del espectro radioeléctrico, el art. 73 LGT prevé que *"la reserva de cualquier frecuencia del dominio público radioeléctrico a favor de una o varias personas se gravará con una tasa anual"*. El hecho imponible de este tributo es la reserva de una determinada porción del espectro radioeléctrico, o como hemos visto, la reserva de un uso privativo o un uso especial de determinadas frecuencias del espectro radioeléctrico en favor de una o varias personas, físicas o jurídicas.

En definitiva, este hecho imponible, basado en la actividad ejercida por un determinado sujeto, se concreta en aquellos actos administrativos (autorizaciones generales o licencias) que habilitan a sus beneficiarios a acceder al espectro radioeléctrico y expulsar aquellos otros usos que pudieran provocar interferencias perjudiciales en sus emisiones.

A efectos de lo que aquí nos interesa, el importe de dicha tasa, cuya recaudación se ingresa en el Tesoro Público, *"estará destinado a financiar la investigación y la formación en materia de telecomunicaciones y el cumplimiento de las obligaciones de servicio público previstas en los arts. 40 y 42 de esta ley"* y también *"los gastos que se ocasionen por la aplicación del régimen de licencias previsto en esta Ley cuando las tasas y cánones a que se refieren los arts. 71, 72 y 74 de esta Ley sean insuficientes."*

La tasa ostenta pues un carácter finalista, pues la recaudación obtenida deberá dedicarse a la financiación de los supuestos previstos ex lege. El redactado del art. 73 difiere sustancialmente de su predecesor, el art. 7.3 de la LOT, que establecía que el canon por reserva del dominio público radioeléctrico se destinaba *"a la protección, ordenación, gestión y control del espectro radioeléctrico"*. Supuesto, por tanto, mucho más concreto y cerrado que no parecía permitir en sí mismo la participación de los Entes Locales en dichos ingresos, a no ser que se cuestionara, en un plano

diferente, la competencia exclusiva del Estado en la gestión del espectro radioeléctrico y la posibilidad de que los entes locales pudiesen participar en la misma, estando legitimados, entonces, para percibir ingresos derivados de dicha gestión.

La redacción dada por el actual art. 73 LGT prevé tres supuestos de financiación que son mucho más abiertos ya que conectan el uso del espectro radioeléctrico con los servicios que a través del mismo se prestan, entendiéndolo más como soporte de dichos servicios, y permitiendo, por tanto, que los ingresos recaudados por la tasa sirvan para el fomento del desarrollo de las telecomunicaciones en su conjunto y para garantizar el cumplimiento de determinadas obligaciones de servicio público, que se conectan con el ofrecimiento de servicios con un determinado nivel de calidad a los ciudadanos.

Distinto es el último supuesto contemplado en el 73.8 que dirige los ingresos recaudados a cubrir los gastos que deriven de la gestión procedimental del régimen de licencias. No se establece, sin embargo, si este supuesto posee un carácter subsidiario, o si bien, entrará en juego automáticamente cuando los cánones establecidos en los arts. 71, 72 y 74 no sean suficientes.

Al margen de ésta última previsión, los dos primeros supuestos mencionados se conectan directamente con el ejercicio de competencias propias de los Entes locales, de lo que se deduce que la LGT los legitima para que puedan participar en la retribución por el uso del espectro radioeléctrico⁶.

Parece oportuno, pues, detenerse brevemente en el análisis de las distintas finalidades y tareas públicas contempladas en la mencionada disposición:

a) Financiación de la investigación y la formación en materia de telecomunicaciones:

⁶ Téngase en cuenta que el actual Proyecto de Ley sobre Medidas Fiscales, Administrativas y Sociales suprime del redactado del art.73 la referencia al destino del importe recaudado a través de la tasa, sin saberse muy bien cuál es la razón de tal omisión sobre todo cuando tales previsiones finalistas se mantienen en el caso de la tasa por numeración.

Como algún autor ha explicitado, el contenido de esta previsión legal parece quedar indeterminado tanto en cuanto a los sujetos que investiguen o formen como al contenido de dichas funciones⁷. **No obstante, en nuestra opinión, el precepto legal hace referencia a dos posibles supuestos. Por una parte, a la realización de políticas de I+D en relación con el propio espectro radioeléctrico:** es decir, a la investigación de nuevas formas de utilización del mismo que permitan una utilización compartida y más aprovechada de las bandas de frecuencia evitando los fenómenos de congestión e interferencias. Se seguiría, entonces, la lógica comunitaria que incluye la investigación y el desarrollo como una de las políticas necesarias a seguir en el ámbito de la utilización de un recurso escaso como el espectro radioeléctrico.

Por otra parte, a la necesidad de implantar progresivamente la llamada Sociedad de la Información, fruto tecnológico de la cada vez mayor convergencia entre diferentes servicios y la aparición de otros nuevos. Implantación que debe conseguirse a través de la formación y capacitación de los ciudadanos y del personal al servicio de las administraciones en la utilización y el acceso a dichos servicios para evitar la desestructuración social o la exclusión social por nuevas tecnologías.

Esta finalidad se engarza directamente con uno de los objetivos contemplados en la LGT, el previsto en el art. 3.d de *"promover el desarrollo y la utilización de los nuevos servicios, redes y tecnologías cuando estén disponibles y el acceso a éstos, en condiciones de igualdad, de ciudadanos y entidades e impulsar la cohesión económica y social"* que tiene su concreción a nivel competencial en el art. 68 LGT que atribuye al Ministerio de Fomento determinadas funciones *con el fin de facilitar el desarrollo de la sociedad de la información (...) sin perjuicio de las competencias propias de otras Administraciones"*.

Y está claro que en el objetivo de acercar al ciudadano los nuevos servicios de telecomunicaciones y favorecer la creación de condiciones óptimas para el desarrollo económico, social y cultural, los entes locales juegan un papel fundamental como nivel de

⁷ RAMALLO MASSANET, *Tasas en materia de telecomunicaciones, Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones* (coord. DE LA QUADRA SALCEDO/GARCÍA DE ENTERRÍA), Cívitas, Madrid, 1999.

administración más próximo y cercano al ciudadano, tanto cuando asumen la formación específica de su personal en nuevas tecnologías de la información, como cuando realizan campañas de formación dirigidas a los ciudadanos, o proyectos más concretos que aplican las nuevas tecnologías a servicios que son de su competencia: sanidad, cultura, empleo, educación, etc.

El significado de este supuesto, en tanto en cuanto se identifique *formación en materia de telecomunicaciones* con el proceso de instauración de la Sociedad de la Información, es difícilmente deslindable del contenido del art.42 LGT cuando prevé la posibilidad de imponer otras obligaciones de servicio público en el caso en que así lo exija la progresiva aplicación de nuevas tecnologías a determinados sectores. El art. 42 LGT parece primar una visión más práctica de la Sociedad de la Información, y por ello, nos remitimos al comentario realizado *infra* en lo que se refiere a la Sociedad de la Información y participación de los Entes Locales.

b) Financiación del cumplimiento de las obligaciones de servicio público previstas en los arts. 40 y 42 de esta ley:

Los arts. 40 y 42 de la LGT hacen referencia a dos categorías distintas. Por una parte, la de los llamados *servicios obligatorios* **y por otra, a otras obligaciones de servicio público.**

i) A efectos de lo que aquí interesa, los *servicios obligatorios*, dentro de una muy diversa tipología de servicios- algunos con significación propia en el sector de las telecomunicaciones y otros que emergen con la liberalización y la introducción de la competencia-⁸ incluyen aquellos "*que afecten, en general, a la seguridad de las personas, a la seguridad pública y a la protección civil*", correspondiendo a la Administración competente sectorialmente la obligación de prestarlos, bien directamente, bien a través de otros operadores económicos previo procedimiento de licitación (art. 42.a en relación al 41.a).

⁸ MALARET GARCÍA, *Servicios obligatorios de telecomunicaciones y otros servicios públicos, Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones* (coord. DE LA QUADRA SALCEDO/GARCÍA DE ENTERRÍA), Civitas, Madrid, 1999.

Y estos servicios se conectan necesariamente con el ejercicio de competencias propias de los entes locales, dentro de su círculo de intereses propios⁹, tal y como prevé el art. 26 LBRL al establecer las competencias necesarias para los municipios con población superior a 20000 habitantes, entre las que se incluyen *"la protección civil y la prevención y extinción de incendios"* o el art. 25 LBRL. Efectivamente, la propia LGT prevé que el Gobierno, mediante reglamento determine la Administración pública a quien se encomienda la obligación de prestar este tipo de servicios, cumpliéndose así la previsión del art. 25.3 LBRL de que sólo la ley determina las competencias enunciadas en ese artículo. Se trata, por tanto, de *"precisar, de acuerdo con el sistema constitucional y estatutario del reparto de competencias, qué Administración Pública es la responsable de la efectiva prestación del servicio"*¹⁰.

La cláusula de cierre para afirmar la legitimación de los entes locales para participar en los ingresos derivados del uso del espectro radioeléctrico la contiene el art. 41.2.B al prescribir que el cumplimiento de tales obligaciones se llevará a cabo *sin contraprestación económica salvo que el Reglamento del Gobierno -que encomienda la obligación de prestarlos a una determinada administración- establezca su financiación mediante las tasas previstas en los arts. 72 y 73.*

De lo que se deduce que nuestro derecho positivo actual exige la aprobación de un reglamento en el que se concrete que los Entes locales tienen la obligación de prestar esos servicios financiándolos con cargo a la tasa recaudada por el Estado por uso del dominio público radioeléctrico.

2) El art. 42 LGT prevé la posibilidad de que el Gobierno pueda imponer otras obligaciones de servicio público, que no son ya las del servicio universal o los servicios obligatorios, por dos tipos de razones: ***por necesidades de defensa nacional y de seguridad pública y por razones de cohesión territorial o de extensión del uso de nuevos servicios y tecnologías a la sanidad, a la educación y a la cultura.*** Obligaciones de servicio público que podrán financiarse, si así lo prevé

⁹ Arts. 2 y 25 de la LBRL.

¹⁰ MALARET GARCÍA, E, op.cit.

el Gobierno en el reglamento que las establece, con cargo a la tasa del art. 73.

Haciendo salvedad del primer inciso, es evidente que los objetivos encajan directa y plenamente en las competencias propias de los Municipios. Como también es evidente que los objetivos de *cohesión territorial y la extensión de nuevos servicios y tecnologías a la sanidad, a la educación y a la cultura* se refieren a un proceso global de construcción de la Sociedad de la Información que supone, no sólo un incremento en la demanda de nuevos servicios, sino una nueva forma de prestarlos a los ciudadanos.

Así, una interpretación del precepto que tome en consideración el reparto de cometidos entre Administraciones Públicas pone de manifiesto la necesidad de articular mecanismos de colaboración interadministrativa que permitan la efectiva implementación de estas “otras obligaciones”. Así, no parece difícil de imaginar que sea precisamente un Municipio (o la Provincia en su caso) o una Administración autonómica la que tome en su caso la iniciativa de construir una red local que conecte el centro de asistencia primaria, el hospital, la escuela, la biblioteca, el centro cultural, el vivero empresarial, el hogar del jubilado, el polideportivo y las dependencias municipales. La adjudicación de la construcción y explotación de esta red parece se inscribe directamente en las “otras obligaciones” contempladas en el art. 42 LGT.

Estas obligaciones podrán imponerse a los titulares de licencias individuales –decisión responsabilidad el Gobierno central- y financiarse con cargo a los ingresos derivados de la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico. Ahora bien, parece que nada impide que la Administración autonómica o local pueda crear un organismo al que asigne el cometido de construcción y explotación de la red mencionado, siempre cuando respete las reglas de la competencia o paridad de trato y disponga del correspondiente título habilitante. En este supuesto la recipiendaria de los fondos provenientes de la recaudación de la tasa ex art. 73 sería el organismo en cuestión.

Así, la puesta en marcha de un determinado proyecto por un Municipio, para la creación de una red que conecte todos los centros de asistencia al ciudadano -como por ejemplo, el proyecto de la localidad de Callús- y su correspondiente licitación pública, puede venir respaldada a posteriori por la ayuda económica del Estado, a la empresa que presta el servicio.

El contenido de la llamada Sociedad de la Información se vincula directamente a las nociones de cohesión territorial y desarrollo económico. Mantener la cohesión social y territorial en la Sociedad de la información implica asegurar que las nuevas aplicaciones tecnológicas que inciden directamente sobre cuestiones tan relevantes como el empleo, la educación o la sanidad no conlleven un desequilibrio social, o el establecimiento de una Sociedad de la Información a dos velocidades. En estos tres sectores -educación, empleo y sanidad- que son considerados los sectores clave para el desarrollo de la Sociedad de la Información según la Comunidad Europea, la intervención de los Entes Locales es fundamental.

Así, desde la Unión Europea se insiste en el fomento de la participación local, que es la que de mejor forma puede contribuir a *"desarrollar en la Sociedad de la Información una política de cohesión nueva, más orientada a la intensidad de empleo y a los recursos humanos"*, sin necesidad de crear nuevas estructuras. De la misma manera, que la nueva dimensión de la educación basada en la aplicación de nuevas tecnologías -y la necesidad de formar, recualificar y reciclar, no sólo a los jóvenes, sino también a los adultos y a los funcionarios públicos- sólo puede fomentarse y potenciarse desde la Administración Local¹¹.

Si los Entes Locales devienen la pieza clave en la estructuración de la Sociedad de la Información, lo que además se relaciona con el ejercicio de competencias que le son reconocidas (*"la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente"*) y que constituyen un interés legítimo y propio sobre el que tienen derecho a intervenir *"de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos"* (art. 2 LBRL), entonces es evidente la legitimidad de su participación en los ingresos destinados a la financiación de la Sociedad de la Información.

¹¹ Vid. entre otros, *Vivir y trabajar en la Sociedad de la Información: prioridad para las personas* (Libro Verde), Boletín de la Unión Europea, 3/96; *Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "Comunicación de la Comisión sobre la cohesión y la Sociedad de la Información"*, DOCE C 355, noviembre, 1997; *Dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE, al Ces y al Comité de las Regiones sobre "Europa en la vanguardia de la sociedad mundial de la información: plan de actuación móvil"*, DOCE C 296, septiembre, 1997.

Un ejemplo concreto lo encontramos en el sector de la educación, donde la DA 2ª de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación establece que las Administraciones Locales cooperarán *en la creación, construcción y mantenimiento de Centros públicos docentes*. La referencia al mantenimiento de estos Centros docentes debe ser necesariamente entendida a la luz de los nuevos principios que rigen el sistema educacional basados en la formación y la utilización de nuevas tecnologías, y por tanto, la cooperación de las Administraciones Locales en la provisión de aparatos terminales, ordenadores, creación de redes internas o conexión de líneas telefónicas y en su mantenimiento y correcto funcionamiento debe ser tenida en cuenta.

Pero, además, la Sociedad de la Información, en concreto en lo que se refiere a la aplicación de las nuevas tecnologías a la Administración y a su relación con los ciudadanos -que parece imponer un modelo tecnificado que puede suponer la división entre "ciudadanos de primera" y "ciudadanos de segunda"-, exige un tipo de actuaciones concretas - que se encuentran actualmente en su fase inicial- que deben realizarse fundamentalmente a nivel local:

- por un lado, creando la infraestructura necesaria para el desarrollo de la Sociedad de la Información optimizando su funcionamiento tanto en las relaciones interadministrativas, como en las relaciones con los ciudadanos: creación de intranets, utilización de internet para determinados procedimientos administrativos, mecanismos de información inmediata al ciudadano, etc. Todo ello incide directamente en una mejor prestación de servicios públicos (cultura, sanidad, transporte, etc.) que de manera horizontal se relacionan íntimamente con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información.

- por otro lado, los entes locales constituyen el mejor nivel de administración para informar y formar al ciudadano sobre el significado y el manejo de las nuevas tecnologías a fin de evitar una exclusión social basada en el desconocimiento de estas nuevas técnicas, y para facilitar el acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos. Lo que supone, por ejemplo, la multiplicación de los puntos de acceso a redes de bibliotecas, u otros servicios; la creación de puntos de acceso a Internet en zonas marginadas donde los ciudadanos no poseen el nivel económico necesario para dotarse de la infraestructura necesaria (por

ejemplo, el programa Omnia, en el que colaboran tanto la Generalitat de Catalunya como el Ayuntamiento); la creación de páginas web de información de los acontecimientos locales con posibilidades de interacción, etc.

De todo lo explicado hasta aquí se deduce que, o bien la previsión del art. 42.2 es insuficiente, o bien, es preciso interpretarla de tal modo que permita articular de mejor forma las competencias del Estado y de las Entidades Locales en esta cuestión, potenciando la iniciativa local.