

LA NACIONALIZACION DE LAS COMUNICACIONES EN ESPAÑA: UN PROCESO HISTORICO

Emilio P. Díez de Castro

Los servicios postales, telegráficos y telefónicos forman el eje de las comunicaciones de un país. Su categoría como sector económico y la ubicación entre los demás sectores han propiciado su consideración como parte fundamental de la infraestructura social de los Estados. Pocos son los sectores económicos a los que se les concede unánimemente esta condición infraestructural, vital para que el resto de los sectores puedan desarrollar adecuadamente sus funciones, y es por ello por lo que los Gobiernos han intentado siempre controlarlos en mayor o menor medida, y también, como consecuencia de ello, apartarlos de las alteraciones y desequilibrios que en ocasiones o periódicamente sufre la economía en general.

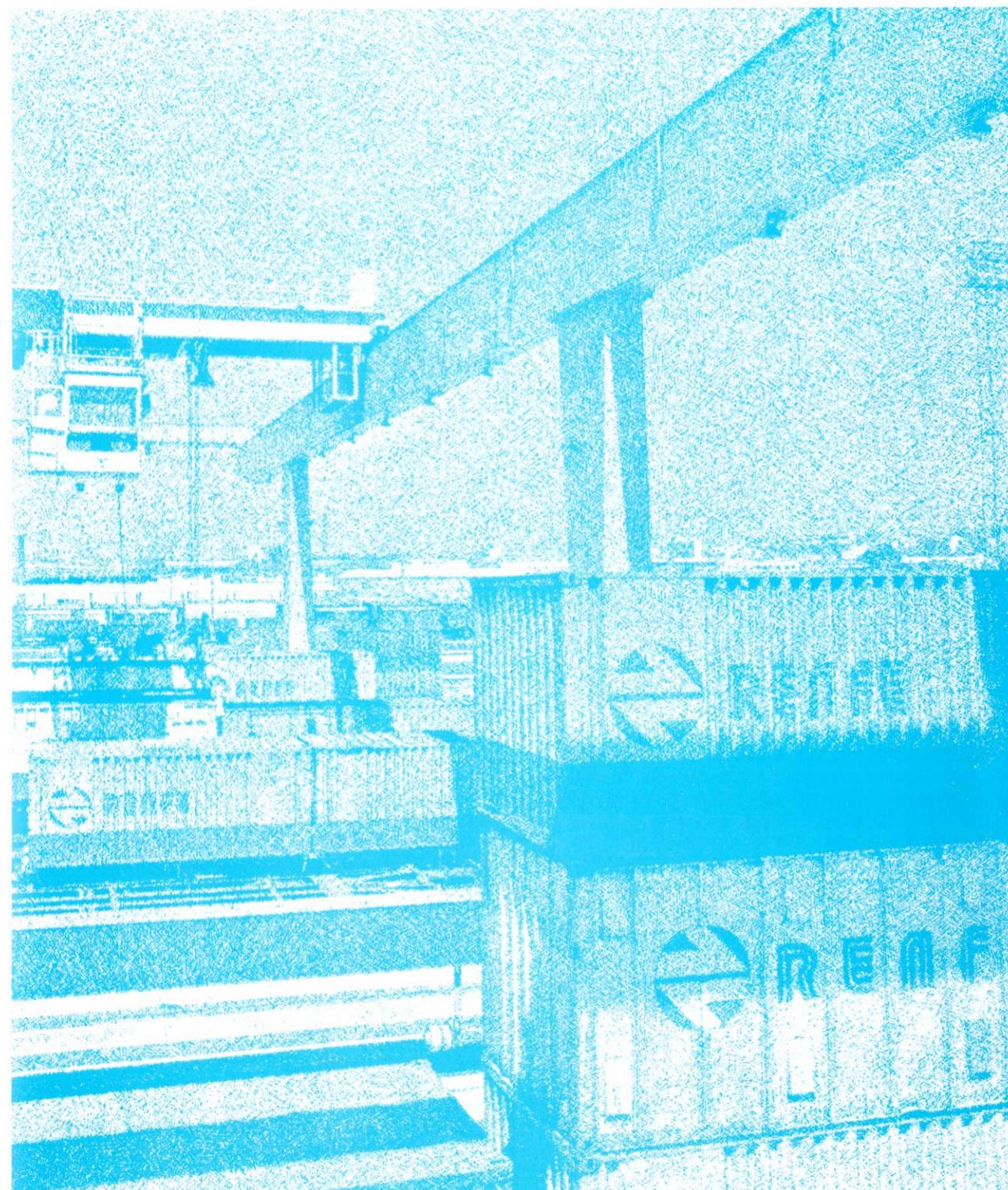
El análisis del caso español, al igual que ocurriría con el estudio de otros países europeos, muestra los vaivenes y la consolidación de una postura vacilante sobre los servicios de comunicación que han evolucionado de acuerdo con las circunstancias sociopolíticas del país. La pugna por la privatización o no, los derechos esgrimidos por los grupos detentadores del poder, los argumentos a favor de la nacionalización, las presiones de la administración, etc., forman un conjunto de situaciones, todavía no resueltas hoy definitivamente, que tienen importancia para nosotros en su mera dimensión histórica, por su conexión con el problema de la nacionalización que analizamos, con independencia del resultado en que se ha plasmado el funcionamiento real de los servicios.

La evolución de los Servicios Postales

Los servicios de correos fueron los que primero se establecieron dentro de lo que hoy podemos considerar sector de las comunicaciones. Los primeros momentos de los servicios postales están ligados en nuestro país a la figura de los correos mayores. Sobre la base de este elemento y quizá influenciado en buena parte por el descubrimiento y colonización de América, el correo se ve sometido a una gran expansión durante la época de los Austrias. Hasta entonces los correos servían únicamente a la corona reinante, pero a partir de este momento comenzaba a admitirse el envío de mensajes no reales. Al convertirse en un instrumento de servicio público es cuando consideramos que comienza a fraguarse la concepción moderna de este medio de comunicación.

El correo español se desarrolló en un régimen muy parecido al que se daba en otras monarquías europeas. Las necesidades de comunicación especial-

FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS Y EMPRESARIALES
UNIVERSIDAD DE SEVILLA
BIBLIOTECA



LA NACIONALIZACION DE LAS COMUNICACIONES EN ESPAÑA: UN PROCESO HISTORICO

mente ligadas a motivos de Estado, forzaron a los soberanos a crear un sistema que les permitiera enviar y recibir mensajes y órdenes a los distintos puntos de su reino. Las comunicaciones surgen así ligadas al poder, pero en exclusividad. Más tarde, el Estado amplía el uso de estos medios de comunicación al resto de la nación y se transforma así en un servicio público. En este estadio era posible establecer, sin embargo, correos privados. Es en el siglo XVI cuando se piensa seriamente en el establecimiento de una red nacional postal, y es entonces cuando se establece otra de las características que generalmente se encuentran en los servicios de correos actuales: el régimen de monopolio. El Correo Mayor pasa entonces a tener prerrogativas para designar correos subalternos que le ayuden a completar la red nacional y celebrar los pactos necesarios para que el correo pueda circular por países extranjeros en el establecimiento de enlaces con los territorios separados de nuestro país por otras fronteras.

Con el advenimiento de la dinastía borbónica, es cuando realmente se dan las circunstancias para una administración de correos moderna. Felipe V concede la primera ordenanza de correos y por ello la primera ordenación legal propiamente dicha de este servicio. No obstante, a pesar de sucesivas ordenanzas y reglamentaciones durante toda la época borbónica, hasta que no llegamos al siglo XIX no se presentaron los elementos fundamentales que contribuyeron a dar el espaldarazo definitivo al correo. Uno, es que en el siglo XIX por fin aparece la máquina a vapor y, por tanto, la posibilidad de efectuar traslados rápidos a través de unas líneas y unas rutas fijas y estables para el transporte de la correspondencia. Otro es el descubrimiento de la utilidad de los sellos de franqueo que fueron ideados en Inglaterra y pronto fueron aceptados por otros países, entre ellos el nuestro. Es en 1850 cuando se adopta la tarifa de franqueo unitario dentro de nuestro país. Posteriormente, en el año 1855, se crean también oficinas móviles por ferrocarril. Son dos factores, como decimos, el ferrocarril con su rapidez de transporte, con sus facilidades y, un hecho quizá tan nimio, pero que tuvo tanta importancia como la aparición del franqueo, los que ya encuadran los servicios de las comunicaciones postales dentro de la actividad moderna. El correo moderno se establece así en todas sus características a mitad del siglo XIX. No sería mucho después cuando España, junto con otros países, tratara de constituir un organismo, la Unión Postal Universal, para resolver los problemas internacionales, hecho que por fin se logró en el Congreso de París de 1878. Este organismo, que poste-

riormente se adhirió a las Naciones Unidas, es una de las entidades asociadas que tuvo también una gran importancia en el futuro desarrollo postal, puesto que contribuyó a dar cohesión, a dotar de normas y posibilitar el correo entre los distintos países, evitando el constante y enorme impedimento que representaba el entrelazado de pactos bilaterales de cada país con los restantes.

España se ha encontrado, con respecto a los servicios postales dentro de una línea moderna y podemos decir que a la cabeza, debido en gran parte a las circunstancias históricas. Pero si la consolidación del correo se produce en la segunda mitad del siglo XIX, es también sobre esta época cuando surgen los inventos que iban a potenciar enormemente las comunicaciones: el telégrafo y el teléfono.

El nacimiento de las Telecomunicaciones

La primera comunicación telegráfica en el mundo se efectuó entre Washington y Baltimore, el 24 de mayo de 1844, enviándose un mensaje mediante la clave Morse entre ambas ciudades. España desde el primer momento estuvo conectada a los avances de este sistema, al igual que ocurrió en la mayoría de los países europeos. En nuestro país ya se había desarrollado anteriormente el sistema de Chappe, un sistema óptico de señales que, especialmente en Francia, tuvo una gran extensión. Los problemas derivados de los sistemas ópticos para establecer redes por todo un país son difíciles de resolver. Inicialmente son necesarios un número de puestos de señalización muy grande y cada uno de ellos operado por un número de personas suficiente para que puedan trabajar de día y de noche, requiriendo una financiación realmente enorme. El problema de la financiación en Francia fue resuelto en parte mediante la puesta en marcha de un servicio de loterías, pero aparte de la anécdota en sí, esto señala que a pesar del enorme interés que existía, especialmente por los Gobiernos, el desarrollo del telégrafo óptico más avanzado de Chappe estuvo ligado sobre todo a la expansión napoleónica y su época, sin embargo, su enorme coste, sus limitaciones, hicieron que su desarrollo no se extendiera con la profusión y rapidez con que años después lo hizo la telegrafía eléctrica. En España ya se habían establecido algunas líneas de telégrafo óptico. En 1839 se crearon las primeras

y en 1846 quedó inaugurada una línea óptica entre Madrid y la frontera francesa por Irún.

El gran artífice del telégrafo eléctrico español es el brigadier José María Mathé, cuya semblanza se puede encontrar en la obra de Afrodiseo Hernández (1). Mathé es comisionado en 1852 para que realice un estudio sobre la posibilidad de establecer la telegrafía eléctrica en nuestro país. En 1895 surge una ley que autoriza al Gobierno a establecer una red de telegrafía para toda la nación siguiendo los planes que había fijado el brigadier Mathé. El primer reglamento telegráfico comienza a regir en 1857. Como se ve, existe todo un proceso bastante rápido en cuanto al establecimiento y aceptación de la telegrafía en aquella época. El telégrafo además nace ligado al Estado. Es el Estado el que encarga el estudio de la red, es él quien realiza el establecimiento de las líneas y él quien recluta al personal y lo forma. La vinculación del telégrafo al Estado es todavía mayor de lo que podría haber sido en otro caso por el hecho de que, ante las cuantiosas inversiones que eran necesarias, se estableció que la construcción y conservación de las líneas la realizaría el Ministerio de Fomento, mientras que el Ministerio de la Gobernación sería responsable de la parte de la explotación, incluyendo estaciones, instalaciones y organización del personal principalmente. Fue éste un precedente inquietante, puesto que se dividieron las funciones sobre las necesidades de inversión en cuanto a las comunicaciones telegráficas. La inversión en las líneas las realiza un Ministerio, el de Fomento, mientras que quien se encarga de la explotación es otro, el de Gobernación. Es también este último quien se hace responsable de la planificación de la red, quedando así el Ministerio de Fomento únicamente con la función de construir aquellas líneas que le eran pedidas por el Ministerio de la Gobernación. Es ésta una de las líneas de actuación que la Administración española ha llevado en muchas ocasiones. Para un mismo sector, varios Ministerios tienen alguna parcela de competencia, con lo cual se produce a veces una auténtica imposibilidad de llevar adelante programas de trabajo, puesto que la actuación de un Ministerio afecta a la del otro y las trabas que pueden encontrarse en uno de ellos inciden sobre la consecución de los fines concretos del sector. No se trataba de dividir las funciones con objeto de controlar mejor este servicio, la cuestión era dividir funciones de acuerdo con aquellas que teóricamente deberían representar cada Ministerio. En nuestro caso, éste no es un sector cuya explotación y nivel de inversión puedan separarse. La realidad es que o existe una coordinación total o es muy

probable que llegue a hacerse imposible alcanzar un objetivo tan importante como la expansión de este sistema de comunicación.

Otra característica especial de esta rama de las comunicaciones, y que conviene que señalemos, es la referente al personal. Es notable constatar cómo el primer director de Telégrafos crea, para atender sus necesidades de personal, la Escuela Especial de Telégrafos, que queda vinculada al Ministerio de la Gobernación. Mathé se inclina por crear un cuerpo con conocimientos específicos de esa nueva actividad y así surge la referida escuela que con el tiempo daría lugar a la Escuela Oficial de Telecomunicaciones y de ella saldrían posteriormente las divisiones en especialidades tales como los estudios de ayudantes de telecomunicaciones, ingenieros de telecomunicaciones, etc. Se trata de formar a un personal por el cuerpo y para el nuevo servicio de comunicaciones.

La telegrafía se extiende en España de la mano de técnicos militares y es precisamente para cuestiones políticas y militares para las que primeramente dio un resultado tangible y así presta una gran utilidad al Gobierno en la sublevación republicana que se produjo en 1861 en Loja, o en la guerra de Marruecos, en el año 1860, y hasta tal punto se consideran ligados a las necesidades militares que son los propios Gobiernos y los cuerpos militares los más interesados en dispensar de servicio militar a los funcionarios de telégrafos o eximirlos de la carga de alojamiento, e incluso excluirlos de los repartos vecinales, todo por consideraciones de su utilidad militar y política. Una exposición de esta vinculación a las necesidades de defensa nacional de las comunicaciones telegráficas puede encontrarse en la exposición del director general Cándido Martínez, en 1880, ante el Congreso de Diputados (2).

La integración de Correos y Telégrafos

En el año 1847, cuando se establece el telégrafo óptico, aparece por primera vez una Dirección Especial de Correos y Telégrafos que incluye dentro de una misma responsabilidad todos los medios de comunicación conocidos en la época.

Ya hemos dicho que el régimen de monopolio del correo había quedado fijado en el siglo XVI y ahora, a mitad del siglo XIX, cuando surgen los nuevos medios, éstos vienen a unirse al anterior medio de

LA NACIONALIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES EN ESPAÑA: UN PROCESO HISTÓRICO

comunicación. No importaba que efectivamente, tanto por cuestiones de tecnología como por el modo de funcionamiento, los servicios necesitasen un personal y una estructura distinta, lo importante es que cubrían una función en la cual el Estado quería estar presente y controlarla. Esta primera actitud estatal la encontramos después constantemente en toda la problemática que ha seguido sobre la integración o no de los servicios. Otra cuestión significativa es que ya se produce un vaivén en este punto en la política sectorial de comunicaciones española, actitud indecisa que más tarde se iba a convertir en norma habitual de actuación. Así, si el 10 de marzo se aprueba la creación de esta Dirección Especial de Correos y Telégrafos, el 30 de junio del año siguiente se suprime dicha ley.

La integración de los servicios postales y telegráficos se proyecta así desde los primeros momentos, incluso antes de que comience la explotación del telégrafo eléctrico. Pero esta postura inicial conviene matizarla, pues el establecimiento de unos servicios postales y telegráficos monopolizados por el Estado no significa lo mismo que el hecho de que la gestión de los servicios sea llevada conjuntamente. En realidad, mientras que el monopolio por el Estado es una decisión que con seguridad lleva connotaciones políticas o económicas, la prestación de los servicios postales y telegráficos de una forma conjunta, por una sola corporación, ocasiona otro tipo de problemas que conciernen a aspectos administrativos ya que en sí son servicios distintos que requieren una tecnología, inversiones, organización y calificación del personal bien diferenciada. Queremos hacer esta observación puesto que no percibir claramente la diferencia entre los dos aspectos es lo que llevó a que se crearan situaciones como las planteadas en el año 1869 en que se ordenó que el cuerpo de telégrafos se hiciera cargo de los servicios de correos. Dos años más tarde, lógicamente, ambos servicios tuvieron que separarse, pero, sin embargo, esta idea general de fusionar en un solo cuerpo la telegrafía y el correo seguía latente y así en 1879, según señala Hernández (3), «se dispone que en todos los pueblos donde hubiera estación telegráfica, Telégrafos se encargase de los servicios postales, y en 1891 se extiende esta atención hasta los servicios de las capitales de provincia. Para aumentar el malestar se proyecta refundir en un solo escalafón los de los funcionarios de ambas corporaciones, se alzan voces de protesta porque Telégrafos no está dispuesto a admitir en el suyo a los que no hayan ingresado por la puerta de la legalidad, oponiéndose a toda pernicioso intrusión, ya que todos los funcionarios de Telégrafos han in-

gresado mediante examen público». Surgen de esta manera las presiones de los propios cuerpos de funcionarios como elementos a considerar en la política de las comunicaciones. La fuerza de los funcionarios de telecomunicación en aquella época era lo suficientemente grande como para que una actitud decidida suya pudiera tener repercusión en el resto de la nación. Téngase en cuenta que entonces los medios de comunicación rápidos básicos se reducían en la práctica a los telegráficos, puesto que los servicios telefónicos todavía se hallaban a unos niveles casi de experimentación.

Las observaciones anteriores son suficientemente explícitas como para dejar deslindado con claridad el hecho de que la integración de las comunicaciones no significa una amalgama de todas ellas puesto que su gestión debe ser diferenciada por tratarse de medios operativamente distintos e incluso con parcelas del mercado, o de la demanda del sector, también propias aunque en muchos casos sean sustitutivas.

Nos conviene recalcar que el sentido económico y político de la integración del sector en manos del Estado, en el momento histórico que reseñamos, está vinculado a la consecución de objetivos de defensa nacional fundamentalmente, a la vez que se favorecía la coordinación en la expansión de los servicios y en su gestión económica.

El teléfono y la administración telegráfica

En 1876 Graham Bell patenta el teléfono y un año más tarde se realizan en La Habana, entonces posesión española, experimentos sobre él. Como venía sucediendo, son jefes de la Armada y otros cuerpos militares los primeros interesados en este aspecto y es entonces también parte interesada ya la Dirección de Telégrafos que inmediatamente pide desde Madrid los aparatos para efectuar estudios sobre ellos. En este caso se ve que existen dos instituciones interesadas: una la del cuerpo ya creado sobre telegrafía, que empieza a preocuparse por este nuevo sistema; otra, la ya tradicional de los cuerpos militares que la ven como un instrumento idóneo en la defensa nacional. Juan A. Cabezas señala (4) que «el interés que demostraban los telegrafistas españoles por el nuevo invento queda bien patente con su intervención en todos los ensayos realizados en aquellos años. La construcción y perfeccionamiento de aparatos que resultaron superiores a los modelos ori-

ginales; en la publicación de artículos de divulgación, en las publicaciones profesionales e incluso algún libro como el titulado *Maravillas de la Telefonía*, debido a la pluma del funcionario de telégrafos, don José Casa Barbosa, aparecido en 1879».

En 1880 se da un caso peculiar que es el establecimiento de una línea particular en Fregenal de la Sierra, provincia de Badajoz, en donde Rodrigo Sánchez Arjona intenta unir no solamente sus propiedades mediante una línea telefónica, sino varios pueblos de la provincia de Badajoz, con objeto de poder establecer entre ellos comunicación telefónica. Sin embargo, la instalación de estas líneas no es autorizada y se suspende así una iniciativa importante sobre la implantación del teléfono en sus momentos iniciales dentro de nuestro país, cortando los primeros pasos de una posible privatización. Dos años más tarde, en 1882, se produce un hecho histórico de importancia, se establecen por Decreto-Ley y a través del ministro de la Gobernación de aquel entonces, Venancio González, las condiciones por las cuales se deben regir las instalaciones telefónicas. De la Vallina Velarde (5) señala que en la exposición de motivos del Decreto-Ley se alude a que «la urgencia de la regulación de un servicio tan vital fundamenta y justifica la promulgación del Decreto-Ley. En él se autoriza al Ministerio de la Gobernación para conceder a particulares y compañías el establecimiento y explotación de redes telefónicas, con destino al servicio público, dentro del término de uno o más Ayuntamientos».

En marzo de 1882 se procede de esta manera de una forma precipitada y al poco tiempo comienzan a concederse las primeras licencias para la explotación de las redes telefónicas.

Decimos que se trata de un hecho que podemos considerar especial, histórico y precipitado porque en aquellas fechas estaba presentado en el Congreso un proyecto de ley sobre esta cuestión, el cual se encontraba pendiente de discusión.

Se deja así por primera vez una rama de las comunicaciones, precisamente la más moderna y de futuro más esperanzador, fuera del control estatal a la vez que se margina a la Dirección de Telégrafos, organismo del Estado, la cual contaba con el personal técnico adecuado y había llegado incluso a establecer una red telefónica en Madrid que unía los distintos ministerios y organismos oficiales.

Siguiendo la política general que anteriormente había guiado las decisiones sobre el sector comunicaciones, la telefonía debía haber continuado unida al sector de las comunicaciones y haberse adscrito o ser gestionada, aunque fuera paralelamente, por servi-



LA NACIONALIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES EN ESPAÑA: UN PROCESO HISTÓRICO

cios ya establecidos de telégrafos. Sin embargo, el fenómeno que se da en España no es muy distinto al que se produce en otros países y así (6) sucede en Francia, donde, si bien en un principio se extienden las leyes del monopolio telegráfico al telefónico, en 1879 se otorgan concesiones a sociedades privadas y lo mismo sucede en Austria en 1880, en Inglaterra en 1884 y en Italia en 1892 donde se otorgan concesiones a particulares.

Como se ve, se trata de un fenómeno general el que se establezcan en aquella época concesiones privadas y esto está motivado quizá en buena parte por el origen particular del descubrimiento y por la presión que desde entonces comenzaron a ejercer las compañías explotadoras de la patente sobre la concepción mercantil de la telefonía. A esto hay que unirle un ambiente general sobre cuestiones económicas en el que la iniciativa privada es considerada como el elemento indispensable de cualquier mejora económica. Se trata, por supuesto, de una idea general sobre la forma en que se deben establecer los servicios y, en este caso, se puede considerar que se produce el triunfo de la concepción liberal. Los servicios de teléfonos son pensados desde el primer momento como un negocio, como una explotación que puede rendir unos beneficios a aquellos que participan en ella y por eso surge desde las concepciones liberales del mercado un nuevo planteamiento ideológico, que fue aceptado por la mayoría de los Gobiernos de la época motivando las concesiones generalizadas para el establecimiento privado de las líneas.

Lo sucedido en Francia, de una primera adscripción de los servicios telefónicos a los telegráficos ya estatales y su posterior revocación es uno de los casos que nos muestra hasta qué punto el enfoque tradicional de nacionalización en el sector que los servicios de teléfonos posiblemente habrían seguido en la mayor parte de los países europeos fue alterado (piénsese, por ejemplo, que en Inglaterra la cuestión sobre distinción entre telegrafía y telefonía estuvo pendiente de la decisión de los tribunales de justicia) y en lugar de unirse a la telegrafía formaron explotaciones separadas del resto de las comunicaciones.

El error que representaron estas medidas, en contradicción con toda la política anterior, y sin una justificación económica o social que motivara el cambio fue reconocido solamente dos años más tarde, cambiándose el criterio en materia de comunicaciones telefónicas que, repetimos, un par de años antes se había impuesto. El 11 de agosto de 1884 se establece un decreto por el cual se adscribe por primera vez la explotación de los servicios telefónicos

al Estado, basándose incluso en cuestiones no de orden público, ni de defensa, ni cualquier otro de los objetivos que lógicamente se deberían desprender de la línea inicial, sino en cuestión de organización y servicio y así, en este Decreto se recoge: «la pequeña red oficial establecida en Madrid por la Dirección de Correos y Telégrafos, para enlazar las principales oficinas del Estado, llevada a cabo sin más recursos que los exiguos que han podido facilitar las mismas dependencias y la buena voluntad del cuerpo de telégrafos, funciona con la mayor regularidad y precisión. En Barcelona, por el contrario, donde se ha autorizado con arreglo al expresado Decreto de 1882, la instalación de gran número de líneas particulares, existe entre ellas tal desorden y confusión, que las autoridades de aquella localidad vienen desde hace algún tiempo informando, que consideran peligroso que se continúen concediendo tales permisos, ya que el comercio y el público claman por la intervención del Estado, para que funcione con regularidad este servicio».

Los cambios gubernamentales frente a la actitud inicial de adscribir el servicio al Estado surgen no de cuestiones de mentalidad o filosofía general sobre el ordenamiento de las empresas públicas y las nacionalizaciones, por presiones inmediatas que afectan únicamente a aspectos mercantiles. No se niega la posibilidad de que el Estado pudiera explotar la red con mayor eficiencia y eficacia, o que se cumplan mejor así los objetivos de las comunicaciones mediante la gestión estatal, no se considera todo esto porque no se halla aquí la base de la toma de decisiones en esta materia, sino en los equilibrios de poder de las fuerzas políticas y económicas. Frente a esta avanzada mercantil surge inmediatamente la contrarreacción que viene motivada porque esta rama del sector de las comunicaciones no podía estar sometida a un caos. La telefonía inicialmente surge en un auténtico desorden, lo que impide el que pueda cumplir, al menos aceptablemente, las funciones que le son propias. Esta contrarreplica fáctica que en España parece instaurarse en 1884 se da en otros países, así en Inglaterra, a partir de 1896, se procede al rescate de las líneas telefónicas para su integración en el Post Office, operación que se completa al pasar en 1912 al régimen de nacionalidad las últimas concesiones privadas que quedaban en dicha situación, con la sola excepción de un condado que, al igual que sucedió en España con la red de San Sebastián, quedó aparte de la explotación. En Francia, cuando expiraron las concesiones en 1889, el Estado pasó a gestionar directamente el servicio. En Austria, el Gobierno recibe autorización en 1887 para la construcción de redes

propias y en 1893 comenzó el rescate de las antiguas concesiones. En Italia, se rescatan también a partir de 1907 las concesiones de teléfonos.

En general, puede considerarse que existe una tendencia de todos los países a volver a la situación que debía haberse planteado originalmente, de no haber concurrido circunstancias como la extraordinaria apetencia privada y el ambiente general favorable a ella. De la Vallina señala tres causas como motivo de esta vuelta en España: «1.ª La figura de la reversión sin indemnización que en esta época se consideraba consecuencia connatural a la concesión, y que, sin embargo, no sólo no conseguía el fin institucional de reducción de tarifas, sino que impedía la expansión y consolidación de una adecuada red.

«2.ª El interés político y las razones de defensa nacional que el servicio entraña, que aconsejaban su gestión como servicio integrado.

«3.ª El interés del cuerpo de telégrafos por incorporar el servicio».

Es destacable la importancia que tuvo en este caso el hecho de que el cuerpo de telégrafos, un organismo de la Administración, presionara a los Gobiernos e incluso a las Cámaras, con objeto de lograr la adscripción del servicio. Ejemplos como éste de presión, por parte de determinados organismos de la Administración, a un nivel de virulencia y persistencia en el tiempo como éstos son difíciles de reseñar.

En 1886 vuelve a darse una marcha atrás y otra vez se acude a la concesión privada. En un corto período, por tanto, en España se habían dado varias vueltas a la política del sector. J. A. Cabezas (8) señala como principal causa las presiones de las compañías privadas que deseaban beneficiarse de los grandes réditos que estas explotaciones podrían producir. La justificación oficial se basaba en dos argumentos: uno, que la Ley Contabilidad del Estado hacía muy difícil el poder prestar los servicios adecuadamente por la cantidad de trámites y requisitos que eran necesarios, y la segunda, el que en las explotaciones públicas no se habían obtenido los beneficios que se esperaban. En realidad, los dos factores más importantes para esta vuelta habían sido, por un lado, la apetencia y las presiones políticas de las empresas privadas y, por otro, el hecho de que la Administración no estaba preparada económicamente para abordar la puesta en marcha de toda una red telefónica nacional con unos equipos y un personal que hubiera representado para el Estado la necesidad de disponer de una enorme cantidad de medios para invertirlos en esta actividad.

En esta línea de confusionismo legal, llegamos a 1908, año en el cual señala J. A. Cabezas (9) «existían alrededor de sesenta redes urbanas explotadas por particulares; once explotadas por el Estado, la red interurbana del noreste y cierto número de líneas interurbanas del Estado que unían puntos aislados y sin formar conjunto conexionado alguno».

En 1908 hay una novedad en la legislación importante. Se concede a los Ayuntamientos y a las Diputaciones el poder construir redes urbanas, y en 1914 esta concesión se extiende a los Diputaciones para las redes provinciales. Este nuevo factor de participación de Ayuntamientos y Diputaciones va a establecer una nota más dentro de todo el conglomerado de confusión que trajo la instrucción de Decretos, Leyes y Reglamentaciones de las comunicaciones telefónicas a lo largo de sus relativamente escasos años de existencia. Ya no es sólo el Estado el que debe competir con las empresas privadas, no es el cuerpo de telégrafos el único factor de contrapeso a la privatización del sector, sino que éstos a su vez fragmentan su campo de actuación con las Diputaciones y los Ayuntamientos. La segunda novedad de las disposiciones de 1908 es que se establecen los telefonemas o telegramas por teléfono, los cuales quiebran el concepto de monopolio telegráfico que hasta entonces había existido y que de una forma velada va haciendo caer en manos de las explotaciones privadas telefónicas toda una buena parte del tráfico telegráfico. El telefonema consiste teóricamente en la transmisión de un telegrama por teléfono a un punto de destino donde es escrito sobre un impreso y distribuido al destinatario. La cuestión es que los telefonemas no siempre eran ni siquiera enviados por teléfono, sino que para su transmisión se utilizaban aparatos telegráficos.

La excesiva fragmentación ponía cada vez más claramente de manifiesto la necesidad de la unión de los servicios de telefonía y un tratamiento conjunto de ellos. Proyectos como el de Franco Rodríguez en 1917, tendente a su adscripción al cuerpo de telégrafos y estableciendo las normas para terminar de construir la red, completarla y transformar la cantidad de empresas, líneas, etc., en una auténtica red nacional, no tiene éxito, al igual que otras iniciativas anteriores. Sin embargo, el espíritu general de esta idea, de la necesidad de llevar a cabo una gestión integrada de este servicio, subsistía y es, aprovechando el Directorio del general Primo de Rivera, cuando se produce la unión definitiva mediante la concesión de los servicios a la Compañía Telefónica Nacional de España. Cabezas señala que en aquel entonces existían en España 78.124 teléfonos

LA NACIONALIZACION DE LAS COMUNICACIONES EN ESPAÑA: UN PROCESO HISTORICO

instalados, el Estado venía a explotar el 28 por 100, las corporaciones locales un 9 por 100, las empresas concesionarios importantes, entre las que figuraban la Compañía Peninsular de Teléfonos, un 33 por 100 y el otro 30 por 100 lo explotaban pequeños concesionarios particulares. Como tantas otras veces el procedimiento del cual salió la solución sobre las comunicaciones telefónicas fue singular. Se nombró, en primer lugar, una comisión que estaba presidida por el Director General de Comunicaciones para estudiar las tres propuestas presentadas por la Sociedad de Teléfonos Ericsson, la Compañía Telefónica Nacional y el New Answers Telephone and Electrical Works. La comisión informó que las propuestas presentadas por estas sociedades eran completamente inaceptables. A pesar de ello, dos meses más tarde, por Decreto-Ley se otorgaba la concesión a la Compañía Telefónica Nacional de España (C. T. N. E.).

No es la primera vez que se daba una circunstancia parecida en el sector adoptándose una solución tajante de una cuestión sobre la que estaba pendiente un debate de las fuerzas políticas. En este caso, como anteriormente, se eludió la adscripción al Estado de este servicio. El procedimiento del Decreto-Ley llevó en los dos casos más notables de postura gubernamental al respecto, a la privatización de las comunicaciones telefónicas.

Las polémicas que se suscitaron por esta línea de actuación duraron un largo período de tiempo y estaban basadas en falta de confianza sobre la regularidad de la adjudicación. La concesión del monopolio telefónico «pareció un desafío a las leyes españolas» (10) y además se trataba de una compañía con un capital controlado por la I. T. T.

El Estado se reserva algunos derechos ya que no de propiedad, al menos de intervención y de control sobre las actuaciones de la Compañía. Posiblemente es mucho más lo que se da que lo que se recibe en este caso. La Compañía recibe toda una serie de prerrogativas para ampliar, para expropiar, para crecer, para establecerse, una serie de prerrogativas muy amplias a cambio de unas cuotas determinadas. Pero lo importante para el país no era en sí las cuotas sino, en especial, qué tipo de servicio, qué clase de servicio y hasta qué punto el Estado se encontraba en disposición de controlarlo efectivamente. Hay que tener en cuenta que, especialmente hasta entonces, las comunicaciones en general se habían considerado en primer lugar como un factor esencial en la defensa nacional. Todo el proceso de militarización de las comunicaciones que aún hoy se mantiene, por ejemplo, los funcionarios de correos y

telégrafos españoles tienen carnet militar, señalaba su importancia cara a la defensa. Si esto es así, la privatización del servicio quiebra con este principio y deja peligrosamente en manos privadas uno de los campos más modernos y prometedores de las comunicaciones. Quizá teniendo en cuenta estas cuestiones la Dictadura actúa en su sentido de crear ya algún control en las comunicaciones. Este control se materializa en la figura de la delegación del gobierno en la Compañía, y en la inspección que el Ministerio de la Gobernación, por mediación de la Dirección General de Telecomunicaciones, habría de ejercer sobre las instalaciones y los servicios de ésta, cuestión esta última válida sobre el papel pero inoperante en la práctica. Hablamos de un control más que de una auténtica regulación. Las condiciones del contrato son muy amplias y, excepto en cuestiones generales y aspectos como las tarifas, sobre las que ni siquiera se guardan poderes decisivos puesto que la Compañía puede acudir en última instancia a los tribunales, la regulación se puede considerar como inexistente y el Estado solamente ejerce un cierto control, que tampoco tiene unas claras posibilidades coercitivas salvo en los casos en que la Compañía altere las condiciones contractuales. La delegación del Estado en la Compañía se concreta a través del artículo 72 del Decreto-Ley, en el cual se puede apreciar esta especial primera función que consiste en velar por el cumplimiento de las bases del contrato y por el detalle de una serie de funciones que en la realidad se materializarían, casi exclusivamente, en una cierta información del Gobierno sobre la situación de la Sociedad.

Con la llegada de la República, pronto se plantea el deseo de cambiar las condiciones del contrato o anularlo incluso en los términos en que los había firmado la Dictadura. Para ello se encargó al Ministerio del ramo la confección de un proyecto de ley que declaraba ilegal la adjudicación, reforma y ampliación del servicio telefónico nacional de 25 de agosto de 1924. Cuando ya el proyecto de ley estaba aprobado por el Gobierno fue «in extremis» detenido en las Cortes por Azaña mediante una proposición de «no ha lugar a deliberar». En realidad, habían surgido unas fuertes presiones tanto por la Compañía como por el propio Gobierno del país americano donde la I. T. T. tenía su sede con respecto a este tema. La situación quizá puede verse muy gráficamente en la frase recogida por Afrodio Hernández de unos papeles de las memorias de Azaña (11), quien comentaba: «esto es una cuestión de poder económico y político. Si yo tuviera mil millones o quince acorazados en El Ferrol se resolvería de otro modo».

La materialización de la situación actual

Se llega al final de la guerra civil con unas instalaciones y una Compañía semidestruida y unas concesiones a punto de caducar. Es éste el momento en que se produce el último y definitivo replanteamiento de la situación de los teléfonos en España. A partir del 29 de agosto de 1944 la concesión podía ser rescatada por el Estado en cualquier momento y no se tardó mucho en hacerlo, pero volviendo a los procedimientos especiales en este ya largo problema de las comunicaciones telefónicas. Porque el procedimiento no consistió en incautarse la Compañía en su totalidad, tal como se preveía en el artículo 153 del contrato que se refería a la caducidad de las concesiones. En realidad, lo que se hace es rescatar el capital extranjero. La nacionalización se produce entonces mediante la adquisición por el Estado español de la titularidad de las acciones de soberanía, las cuales estaban en manos de la citada sociedad norteamericana. Con la compra de estas acciones el Estado pasa a participar del accionariado de la Sociedad española pero, por supuesto, esto no representa la nacionalización efectiva de la empresa. La nueva gestión de los servicios mediante empresa semipública, en donde una parte del capital no era estatal, llevó a que el Estado tuviera que formular un nuevo contrato con la Compañía.

De la Vallina Velarde señala que el nuevo contrato es sustancialmente idéntico al anterior, las modificaciones se encuentran en aspectos que podríamos considerar menos importantes y que se derivan de la nueva situación de la C. T. N. E., tales como las nuevas cláusulas de rescate, en la que ya no figura la unidad oro, habiéndose pasado a la moneda nacional, y las cotizaciones en bolsa como nuevas unidades de medida. En estas condiciones, la C. T. N. E. obtenía el monopolio de los servicios telefónicos. A pesar de la naturaleza de la gestión semiprivada de la Compañía se determina específicamente que ésta «no vendrá obligada a conectar con su red las instalaciones telefónicas de otras compañías o entidades». Nos encontramos así ante una situación de monopolio total refrendado por un contrato de exclusividad que no es fácil de encontrar en otros ordenamientos. El Estado cede casi gratuitamente los privilegios que le confiere no sólo el disponer de una fuerte parte del capital, sino los propios que les corresponderían ante una sector que desde una posición neutral puede requerir un posible cambio de política. Un ejemplo de esto pudiera ser la situación de las comunica-

ciones norteamericanas en donde la American Telegraph and Telephone se ha visto obligada por el Gobierno a facilitar la conexión con determinadas líneas privadas.

Otra enorme ventaja que obtuvo la C. T. N. E. fue la obtención de garantía estatal para los créditos que solicitase.

En esta línea de concesión se llega incluso a autorizar a la empresa y a nivel internacional «para pactar convenios y hacerlos efectivos, con el fin de establecer, desarrollar y explotar tales servicios telefónicos internacionales».

En aspectos tarifarios, que son los que normalmente sufren los efectos de la regulación y a través de los cuales en muchas ocasiones se establece la intervención estatal, el Estado también perdió la iniciativa, puesto que será la compañía la encargada de manifestar cuándo y en qué medida desea las revisiones de las tarifas. Bien es cierto que el Gobierno puede aceptar o no las proposiciones de la Compañía pero en esta circunstancia sólo puede influir en la política tarifaria indirectamente.

Todas estas prerrogativas dan un enorme margen de independencia y poder a la C. T. N. E. que le permiten mantener su propia política en contra incluso de los intereses defendidos por la Dirección General de Correos y Telecomunicación, organismo estatal que detenta el monopolio de los servicios postales y telegráficos.

Así, por ejemplo, en marzo de 1958 se establecía una orden según la cual la comisión delegada del Gobierno para comunicaciones y transportes debía resolver en los casos de los proyectos de instalaciones sobre telecomunicaciones, en especial cuando fuera aconsejable el uso común de las mismas por telégrafos y teléfonos. El resultado lo señala De la Vallina con las siguientes palabras: «las consecuencias prácticas de dicha orden han sido un aumento de la competencia de la Compañía Telefónica en la prestación de los servicios telegráficos, ya que a partir de ella la red telegráfica de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones apenas se ha expandido, acudiendo al sistema de arriendo de circuitos a la Compañía Telefónica, fórmula igualmente utilizada por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), con lo que de hecho puede estimarse que la red telegráfica de la Compañía Telefónica alquilada es superior a la de la propia Dirección General de Correos y Telecomunicaciones y a la de ENTEL» (12).

La situación española es resultante de un proceso en el cual las comunicaciones progresivamente y,

sobre todo en sus aspectos más actuales, van quedando en manos de una empresa que utiliza prerrogativas públicas en la realización de expropiaciones, su consideración monopolística, etc., pero que en la mayor parte de sus actos se rige por las mismas disposiciones que una empresa privada (13), y esto es importante por la posición que va adoptando el Estado en el sector.

En el año 1970 se produce un episodio significativo en este proceso. Desde hacía algunos años estaba en una especie de litigio político velado el tema de la adscripción de telégrafos a teléfonos, es decir, precisamente la situación contraria a la que históricamente se había planteado. Pero el mayor interés se centraba en la gestión de algunos servicios específicos: el télex, el servicio telegráfico internacional y la transmisión de datos. De los tres, el primero ya había comenzado a desarrollarlo la Dirección General de Correos y Telecomunicación, el segundo se encontraba concedido a la Empresa Nacional de Telecomunicación (ENTEL) dependiente del I. N. I. con un contrato vencido y prorrogado por cortos períodos de tiempo, y el tercero todavía no se había desarrollado.

La característica quizá más destacable de estos tres servicios que mencionamos es su alta rentabilidad económica, además de figurar entre los servicios de comunicaciones de más fuerte expansión. La pugna entre C. T. N. E. y la Dirección General de Correos y Telecomunicación fue muy fuerte y en ella participó el I. N. I. a favor de la C. T. N. E. Era tan evidente la falta de autoridad de los organismos responsables de las comunicaciones españolas adscritos al Ministerio de la Gobernación que la propia ENTEL, empresa del I. N. E., instaló sin autorización oficial una central especializada para el servicio télex.

En este caso, la fuerte movilización institucional y política de la Dirección General dejaron la situación final en una especie de reparto equilibrado por el que el I. N. I. transfería a la C. T. N. E. el capital y los bienes de la ENTEL, mientras que una parte de su personal especializado, que procedía del cuerpo de Telégrafos, se reincorporaba a sus puestos originales en la Dirección General. El servicio télex siguió gestionado por Telégrafos y a él pasaron también las comunicaciones telegráficas internacionales. La C. T. N. E. recibió además en compensación la prestación de los servicios telegráficos costeros y uno de los servicios de comunicaciones más deseados, la transmisión de datos.

Conclusión

La situación española se caracteriza por los continuos vaivenes de la política de comunicaciones, si es posible hablar de su existencia. La disociación del sector y el antagonismo que ha jalonado todo el proceso histórico desde poco después de la aparición del teléfono. La inestabilidad que produce la falta de unos objetivos claros que se mantengan en el tiempo. Y la tendencia hacia una solución mixta de compromiso que está lejos de ser satisfactoria.

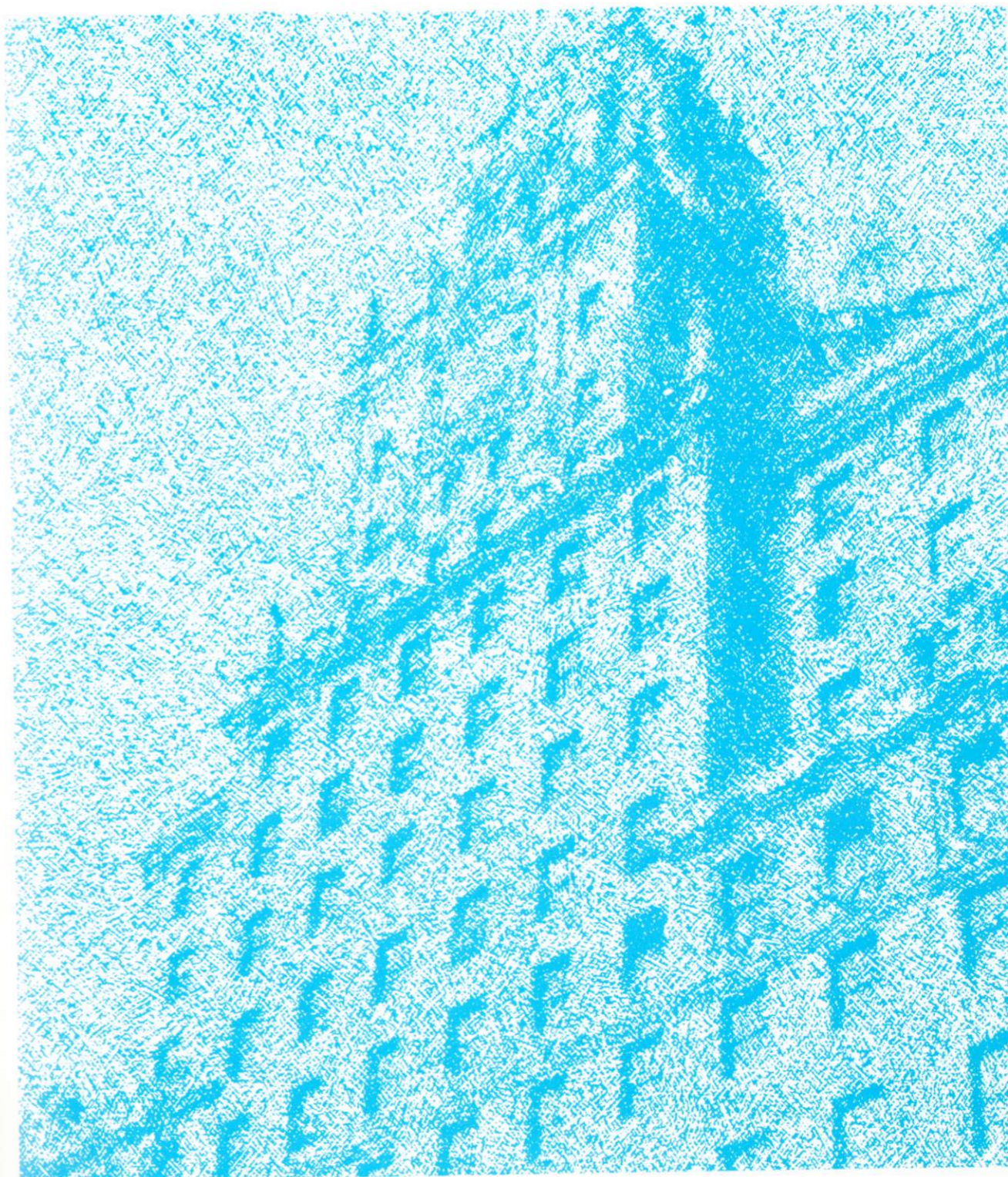
Las comunicaciones en España se encuentran hoy ante la posibilidad jurídica y práctica de darle un enfoque definitivo y una solución satisfactoria que, incluso, pueda ser sometida a debate nacional.

Por un lado, con el posible cambio en la gestión de los servicios postales y telegráficos sobre los que se está examinando la posibilidad de convertirse en empresas públicas y, por otro lado, ante la solución que pueda dársele a la gestión de los servicios telefónicos que en estos momentos podrían ser legalmente rescatados por el Estado si éste lo deseara ya que según reza el contrato de concesión a la C. T. N. E., en cualquier momento a partir del 1 de enero de 1976, el Estado podrá incautarse en su totalidad de las instalaciones telefónicas y de los elementos necesarios para el funcionamiento.

En el caso español las comunicaciones siguen esperando una auténtica política de ordenación en lugar de una situación como la descrita que se ha manifestado a lo largo de su historia. Posiblemente, uno de los factores que en mayor medida ha contribuido a ello ha sido la escasa entidad política de los organismos oficiales a cuya responsabilidad gubernamental les ha sido encomendada la gestión y custodia de los intereses nacionales en el sector. Dichas dependencias gubernamentales han sido de hecho una fuerza de presión más en lugar de un centro de poder, e incluso esta fuerza de presión se han encontrado en muchas ocasiones por debajo de algunas otras que operan en el sector.

El replanteamiento del sector puede partir del recientemente adquirido reconocimiento político, al crearse un Ministerio que lleva su nombre al cincuenta por ciento. Nos referimos, por supuesto, al de Transportes y Comunicaciones.

Creemos que esta circunstancia ha de ser aprovechada por el nuevo Ministerio para plantearse una política general de todo el sector de comunicaciones,



LA NACIONALIZACION DE LAS COMUNICACIONES EN ESPAÑA: UN PROCESO HISTORICO

correos, telégrafos y teléfonos, que determine en primer lugar cuál será la respuesta que se dará a la cuestión de la nacionalización del sector y evite que cada rama de las comunicaciones adopte su criterio independientemente.

NOTAS

(1) Hernández Hernández, A.: «La telecomunicación como factor histórico». Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1974, páginas 90-92.

(2) Hernández Hernández, A.: *Op. cit.*, págs. 107-110.

(3) Hernández Hernández, A.: *Op. cit.*, pág. 132.

(4) Cabezas, J. A.: «Cien años de teléfonos en España». Espasa-Calpe, Madrid, 1974, pág. 24.

(5) De la Vallina Velarde, J. L.: «Régimen jurídico-administrativo del servicio público telefónico». Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1971, pág. 23.

(6) De la Vallina Velarde, J. L.: *Op. cit.*, pág. 23.

(7) De la Vallina Velarde, J. L.: *Op. cit.*, pág. 26.

(8) Cabezas, J. A.: *Op. cit.*, pág. 32.

(9) Cabezas, J. A.: *Op. cit.*, pág. 34.

(10) Hernández Hernández, A.: *Op. cit.*, pág. 176.

(11) Hernández Hernández, A.: *Op. cit.*, pág. 180.

(12) De la Vallina Velarde, J. L.: *Op. cit.*, pág. 119.

(13) «En estos servicios públicos, la administración impone al concesionario o a la empresa una serie de condicionantes..., pero una vez establecidos estos condicionantes la relación que se establece es de tipo contractual privado, aunque sea de los denominados contratos de adhesión». Martín Mateo, R.: «Manual de derecho administrativo», recogido por F. Sosa Wagner: «Organización y control del sector empresarial público en España»; IEA, Madrid, 1971; págs. 79-80.