

---

## El teléfono en España: regulación sin regulador independiente, 1882-1975<sup>1</sup>

● ÁNGEL CALVO

Universitat de Barcelona

Este artículo indaga en los contenidos y mecanismos del sistema regulatorio español desde una doble óptica comparada y de largo plazo. Plantea en perspectiva histórica cuestiones de candente actualidad en el sector de las industrias de red, generadoras de externalidades a base de tecnología ligera y uno de los pilares de la nueva economía de la información y del conocimiento.<sup>2</sup> A su vez, se inscribe en la escuela metodológica que atribuye la plasmación de los sistemas regulatorios a un cúmulo de factores organizativos, políticos y económicos.<sup>3</sup> Entronca, así, con una tradición fuertemente arraigada, muy atenta a las formas de la tan dilatada intervención estatal en las infraestructuras y en los servicios públicos, a la vez que con las corrientes más actuales.<sup>4</sup>

De forma específica, analiza el juego de las fuerzas de regulación y mercado sobre el servicio telefónico español en escenarios tecnológicos y políticos cambiantes. Su objetivo es explorar los efectos combinados de la regulación del monopolio, política económica y estrategias empresariales en el largo

1. El estudio, financiado por el proyecto ECO2008-00398/ECON y vinculado al Centre A. de Capmany (UB), retoma aportaciones previas (Calvo, 2009 y 2010), añadiendo nueva bibliografía, formalización, evidencia y reflexión. Debo a la dirección y diferentes cargos y personal de Telefónica el acceso a documentación clave; estoy asimismo agradecido a la redacción de esta revista, a los evaluadores anónimos y a la coordinadora del número especial, Francesca Antolín.

2. Entre una copiosísima bibliografía: Krantz (2000), pp. 5-29; Herranz (2007); Mokyr (1997), pp. 31-43; New (2000). La nueva situación reclama políticas regulatorias acordes con la dinámica generada por tecnología, usos y mercado.

3. Laffont y Tirole (2001).

4. Hills (2002); Scherer (2008). Las tendencias incluyen desde la nueva política económica —Acemoglu y otros (2006); Shleifer y Vishny (1998); López (2001), p. 160— hasta los enfoques de la gobernanza pública: Amatori y otros (2011); regulación como mecanismo de la gobernanza: Jordana y Levi-Faur (2004).

*Fecha de recepción: abril 2012*

*Versión definitiva: marzo 2014*

*Revista de Historia Industrial*

*N.º 61. Año XXV. 2016. Monográfico 1*

periodo de la llamada administración pública, según el marco teórico recién señalado.<sup>5</sup>

Respecto a su estructura, empieza remontándose al origen de la regulación del servicio telefónico en España, antes de poner el foco en la formación del monopolio y en las peculiaridades de la regulación por contrato, muy alejada del modelo europeo de los PTT (Posts-Telegraph-Telephone). Sucesivamente, examina las fuerzas del mercado —oferta y demanda— y el reiterado sometimiento a la política franquista bajo la estabilización económica. Finalmente, se adentra en las correcciones impuestas en el arranque del desarrollismo y en el camino hacia un cambio de época para acabar con unas conclusiones que recogen los resultados de la regulación.

Antes que nada, se impone una serie de precisiones que ayuden a clarificar aspectos desarrollados a lo largo del texto y a facilitar su lectura. La primera atañe a las peculiaridades que el teléfono presenta respecto a otras industrias de red. Entre ellas descuella la elevada obsolescencia, la crecida inversión requerida en cada nueva instalación de abonado —gruesos cables desde la central hasta las cajas de distribución y dos finos hilos o par hasta el aparato telefónico— y en su mantenimiento.<sup>6</sup> La segunda alude a las diversas razones de la regulación. Su cometido primordial radica en la necesidad de corregir las imperfecciones del mercado en los servicios públicos, calificados a veces de «monopolios naturales» debido al derroche de la duplicación de infraestructuras costosas, y la búsqueda de una eficaz protección de los consumidores.<sup>7</sup> Hay aspectos dinámicos que requieren asimismo una atención especial. La totalidad del corte cronológico secular aquí escogido estuvo presidida por el predominio aplastante de la tecnología del cobre, de los sistemas electromecánicos de conmutación y de los servicios de voz. Pero empezaron a abrirse camino innovaciones tanto en la transmisión —radioenlace y satélites— como, tímidamente, en la conmutación —centrales electrónicas—, a la vez que aparecían servicios de valor añadido con la transmisión de datos.

### **La primera regulación del servicio telefónico en España, 1882-1924**

Si tuviésemos que ofrecer en síntesis apretada los rasgos de la extensión mundial del teléfono, señalaríamos dos. El *leasing* de los aparatos hasta expirar

5. El nuevo *management* público, enfoque iniciado por Hood (1991), sería un estadio intermedio entre el régimen de la administración pública y el de la gobernanza pública: Osborne (2010), pp. 1-3.

6. Report (1955), Rapp (1939), pp. 121-124. En el ejemplo británico, muy comentado aquí, los hilos copaban el 70% del coste total de la planta. Para la electricidad y el ferrocarril: Roper (1914) y Usselman (2002).

7. Economides (2004), Fischer (2008), p. 78.

las patentes de Bell y el *licensing* de permisos de explotación se saldaron con la integración vertical de servicio e industria garantizada por Western Electric y el liderazgo de Estados Unidos, ejercido a través del monopolio privado en manos del gigante ATT, heredero de Bell. Como consecuencia derivada, Europa mantuvo un atraso relativo, tan solo atemperado por el dinamismo de los países escandinavos.

En la mayor parte de Europa, el teléfono fue una prerrogativa de los departamentos estatales de Telégrafos, que concedieron permisos de explotación a compañías privadas. Se trató de una solución transitoria pues algunos estados recuperaron por lo general sin tardanza las redes para transformar el servicio en monopolio, ásperamente recibido en medios económicos.<sup>8</sup>

Curiosamente, la cronología de la regulación no corrió pareja a la velocidad de la implantación del teléfono, como muestra el caso de Estados Unidos, país pionero en el que la regulación se hizo esperar.<sup>9</sup>

A comienzos del siglo XX, se habían configurado dos bloques de países, el primero de los cuales reunía a los incluidos en el modelo PTT o State Owned Enterprise (SOE) de monopolios públicos, economías de escala y servicio universal.<sup>10</sup> El segundo, formado por países de índole muy distinta, era un modelo mixto con un sólido control estatal sin llegar al monopolio. Dos variantes las ofrecían el predominio de la empresa privada con regulación (Dinamarca y España) y la presencia de entidades mutuas (Noruega) o de redes municipales (Holanda).<sup>11</sup> Duración de las concesiones, sistemas tarifarios y condiciones de reversión al Estado al expirar las concesiones variaban sustancialmente, algo difícil de establecer dada la variedad de los servicios prestados a cambio.<sup>12</sup>

Si vamos a los logros, la estructura de mercado no parece haber determinado los resultados independientemente del momento concreto. Países del modelo PTT presentan resultados dispares en un indicador clave —la tele-

8. Algunos lo calificaron de «guillotina seca» y de «cuestión de tienda» para justificar la protección del telégrafo: *Journal des Économistes*, 1890, 25, pp. 179-180.

9. Millward (2011a), pp. 673-687, recalca las diferencias de EE.UU. y Japón respecto a Europa continental. Entre 1907 y 1940, todos los estados de EE.UU. formaron comisiones regulatorias que asumieron las competencias de las ciudades. En 1934, en plena oleada reguladora del *new deal*, apareció la Federal Communications Commission como agencia independiente de las operadoras.

10. Al mismo pertenecían Reino Unido, Alemania, Francia, Suiza, Austria-Hungría, Bélgica, Grecia, Bulgaria, Serbia y Rumanía: Toninelli (2000); Grossman y Cole (2003). Algunos autores cuestionan las externalidades positivas del servicio universal en la electricidad y el gas: Krugman (1999).

11. Al modelo mixto pertenecían Italia, Rusia, Portugal, Suecia, Noruega y Holanda. El Post Office (PO) insistía en el origen del monopolio público (1911): Departmental Committee (1920), p. 4.

12. Duración desde 25 años en Bélgica a 3 en Italia; reversión sin indemnización en Bélgica, Hungría y España; en no pocos países predominó la tarifa plana, juzgada inadecuada a medida que los costes caían y surgían nuevos sectores de demanda: *Memorandum on the new telephone rates*, UK National Archives, CAB/24/119; Steuart y otros (1906), p. 53.

densidad—, comportamiento que se repite en el grupo de Italia y Suecia. Alguna sorpresa hallamos si de la teledensidad, un aspecto más bien técnico, pasamos a considerar la intensidad de uso, expresada en llamadas por aparato.<sup>13</sup> Para empezar, las nórdicas Suecia y Dinamarca llegan a desbancar a Estados Unidos en una lista de países, si bien se quedan muy lejos de Japón, líder indiscutible. Mucho más modestos son los resultados de las grandes potencias europeas y francamente decepcionantes los de Suiza, país con una teledensidad relativamente alta.<sup>14</sup>

De lo dicho se deducen ya algunos rasgos de la primera etapa del teléfono en España, presidida por la transición del vacío normativo a la actividad reguladora. En realidad, la legislación vigente sobre el telégrafo, condensada en un decreto de junio de 1871, condicionó durante un tiempo el proceder de la administración y, en última instancia, la difusión del teléfono. En ese mismo ámbito del telégrafo se dio la aparición de la esfera privada como posible actora cuando la Primera República otorgó concesiones de servicio telegráfico urbano de avisos y comunicaciones privadas a particulares. Se caracterizaban por la concentración de competencias en el Estado, incluidas servicio gratuito, facultad de establecer una red interior pública y posibilidad de suspender la concesión en circunstancias especiales o por razones de orden público. El concesionario, sin privilegio exclusivo, se obligaba a hacer efectivo un depósito, construir la red a su cargo dentro del plazo de dos años, proponer las tarifas y pagar un canon.<sup>15</sup>

Si bien el teléfono fue tomado al principio como un «telégrafo parlante», entrañaba un servicio nuevo. Esta razón y la ausencia de dictamen del Consejo de Estado, preceptivo por ley, bastaron para poner trabas a las primeras iniciativas importantes.<sup>16</sup> En sentido estricto, la primera regulación pública del teléfono recayó sobre las autoridades municipales dentro de un clima de confusión y titubeos. En 1880, la pretendida voluntad del Gobierno por actuar se redujo, en la práctica, a una interferencia en la iniciativa municipal, con los consiguientes retrasos en la adopción de la nueva tecnología y la suspensión de algunas líneas municipales.<sup>17</sup> Algunas in-

13. Los rankings de teledensidad de 1904 y 1921 resultan muy similares: Steuart y otros (1906), p. 68. PNUD considera la teledensidad o número de teléfonos/100 h. como indicador del nivel de acceso de un país a las telecomunicaciones.

14. Algunas precisiones: Suecia 1.620 llamadas anuales/aparato; Dinamarca 1.440; Francia 1.220; Reino Unido 813; Suiza 777; EE.UU. 1.340 y Japón 3.520: Andrew (1923), p. 62, y Eccles (1927), pp. 7-9.

15. Beneficiario de la concesión de Madrid fue el pionero E. Rotondo Nicolau; de las capitales provinciales y de La Habana, la empresa Béjar y Cia.: *La Correspondencia de España (LCdE)*, 14/9/1873, p. 2, y 9/10/1873, p. 3; *Revista de Telégrafos*, 10, XIII, 1/10/1873, p. 232. La DGCT debía autorizar el servicio público en España pero no en La Habana.

16. Calvo (2010), p. 43. Influencia de la legislación del telégrafo sobre la del teléfono: Fischer (2008), p. 78.

17. Suspensión de líneas municipales encomendadas a Rotondo: *LCdE*, 5/10/1880, p. 1.

tromisiones de autoridades provinciales todavía enmarañaron más, si cabe, la situación.<sup>18</sup>

Las primeras líneas de particulares se hurtaron prácticamente al control del organismo estatal competente, la Dirección General de Correos y Telégrafos (DGCT). A la tardanza, el Estado añadió una actuación oscilante entre la estatalización y la privatización, fruto de los vaivenes políticos propios del turno de partidos durante la Restauración. Los liberales, primero en 1882 y después en 1886, entregaron el servicio telefónico a la iniciativa privada, proceder que chocaba con la permanente índole pública del telégrafo. Por su parte, los conservadores (1884) lo reservaron al Estado, rendidos a la importancia económica y estratégica del nuevo medio de comunicación.<sup>19</sup>

De sumo interés resulta el enconado debate social abierto por el anuncio de la primera intervención estatal en 1882 sacando a concurso una red telefónica en Madrid. La opinión mayoritaria de un grupo de expertos convocados para ilustrar a la comisión municipal se inclinó por la cesión de las competencias a los ayuntamientos en materia de concesiones.<sup>20</sup>

Si analizamos con parsimonia la normativa finalmente establecida, el objetivo de la primera regulación de 1882 (cuadro 1) fue extender y generalizar el empleo de la moderna tecnología de la comunicación y organizar el servicio en las grandes poblaciones para aplicarlo a la correspondencia pública. Después del viaje de ida y vuelta de la explotación al Estado en 1884 y a la iniciativa privada en 1886, en 1890 se optó por una solución mixta: el Estado construiría las líneas y concedería su explotación a particulares a cambio de un canon fijo por kilómetro y conductor. Al cabo de dos años, el Estado se reservó la posibilidad de competir con redes propias en los lugares que ya contaran con instalación, en continuidad con una normativa anterior, el RD de 29/1/1889, en el que se contemplaban estaciones municipales enlazadas opcionalmente entre sí y, de forma obligatoria, con las telefónicas o telegráficas del Estado. Tras estas medidas, estableció las bases — por lo demás controvertidas— para la telefonía interurbana, que nació fragmentada en zonas.

Para sintetizar las peculiaridades de estos primeros años, el teléfono tuvo en España una acogida más bien gélida por parte de las autoridades, que al considerarlo un asunto de orden público lo asignaron al Ministerio de Go-

18. En 1881, un año antes de la primera legislación, el aval del gobernador provincial de Madrid a diversas líneas provocó un conflicto con el director de Comunicaciones, seguido de su dimisión: *El Eco de la Provincia*, 15/5/1881, p. 2.

19. Walling (1917), p. 342. Cambios en el organigrama acarrearón la modificación de la denominación de la DGCT.

20. *Gaceta de Madrid (GM)*, 27/9/1882, p. 887. Entre las competencias se incluían cuantía del canon, plazo de la concesión, tarifas, secreto de la correspondencia, obligaciones de los Ayuntamientos e, incluso, nacionalidad de los concesionarios. Las posturas más enconadas se situaban en el terreno de los plazos de las concesiones —de veinte hasta noventa años— y las tarifas —con pronunciamientos a favor de la libertad absoluta: *La Iberia*, 3/4/1882, p. 3.

**CUADRO 1** • *Regulación del servicio telefónico en España, 1882*

Titularidad	Privada
Ámbito	Local
Plazo en años	10 (1886: 20 años y subasta)
Modalidad de la concesión	Concurso público (más de 20.000 h); (1886: 20 años y subasta) Sin concurso público (hasta 20.000 h)
Carácter de la concesión	Monopolio de servicio compatible con líneas privadas y oficiales
Servicios contemplados	Abonados Despachos o avisos (tubos neumáticos...)
Obligaciones del concesionario	Acabar las obras en plazos fijados Garantizar la inviolabilidad de la comunicación
Facultades del Estado	Canon sobre ingresos Aprobación de tarifas Inspección de instalaciones y servicio Suspensión del servicio Incautación de la red por incumplimientos o causa de utilidad pública Derecho a enlazar las estaciones telegráficas con la red telefónica
Derechos de las concesionarias	Exención de impuestos directos Traspaso de la red
Especificaciones	Pliego de condiciones obligatorio

*Fuente:* Elaboración propia a partir de *Gaceta(s) de Madrid*.

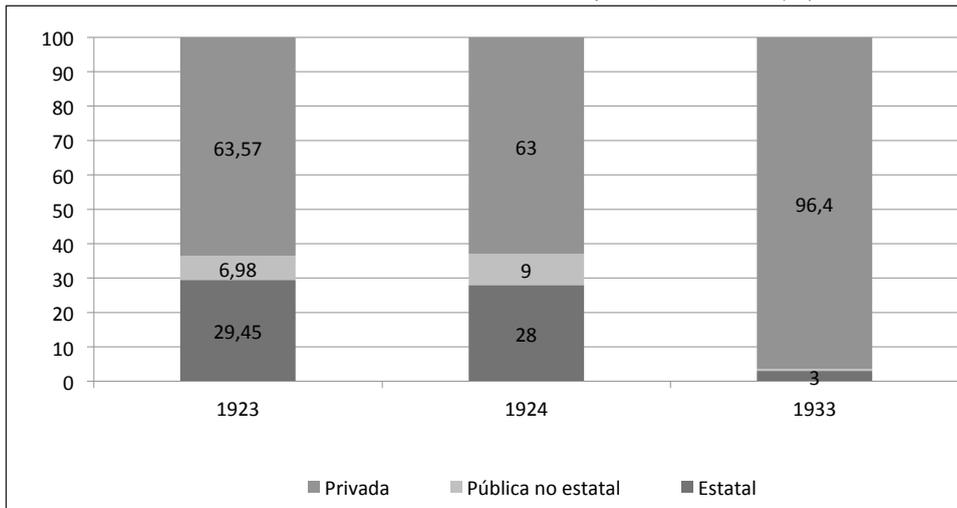
beración y como competidor del telégrafo lo relegaron a las comunicaciones locales. Más allá de los cambios coyunturales inherentes al turno de partidos, el Estado fijaba siempre el carácter, los límites y la duración de las concesiones, así como las tarifas. Las concesiones se fragmentaron por unidades de población (urbanas) y, más tarde, por zonas (interurbanas). El carácter temporal de las concesiones y la reversión de las redes al Estado al expirar estas, unidos a las elevadas tarifas actuaban negativamente sobre la oferta y la demanda. En último término, desalentaban a empresas y abonados y maniataban la expansión del teléfono.

Un conjunto de medidas posteriores alteró la configuración física de las redes y la estructura de mercado, sobre todo en el segmento de media y larga distancia, un cuasi monopolio de la Compañía Peninsular de Teléfonos (CPT), creada en 1894 por capital anglocatalán. El *statu quo* empezó a quebrarse con la autorización de los grupos telefónicos, que escaparon repetidas veces a la CPT. A esto se añadió la cesión de competencias a corporaciones o entidades públicas de distinto orden. Ahí hallan su origen sucesivamente la red telefónica de la Diputación de Guipúzcoa y, al abrigo del reglamento de 1914, planes mediante los que numerosas diputaciones u otros organismos públicos subvencionaron la construcción de redes provinciales con fórmulas diferentes

o incluso construyeron una propia, como hizo el Cabildo Insular de Tenerife. En una profundización de esta pauta, la Mancomunidad de Cataluña logró crear una red de alcance supraprovincial y extendida primordialmente por las zonas rurales, poco atractivas para el capital privado.<sup>21</sup>

Vacilaciones, indecisión y confusión de la política gubernamental alimentaron la incertidumbre y dieron como resultado un sistema variopinto (gráfico 1), desigualmente implantado, poco extenso y mal conectado en su radialidad. Los mejores frutos los cosecharon las regiones con red de titularidad pública provincial o local o con redes urbanas privadas y rurales públicas, casos de Guipúzcoa, San Sebastián y Cataluña. El dudoso tino del Estado como regulador se completó con el desacierto en la construcción de redes públicas. Los proyectos de telefonía nacional impulsados entre 1917 y 1921 por Telégrafos quedaron sepultados por la cerrazón del gobierno, motivos técnicos y falta de recursos financieros. La ceguera de los políticos y el obstructionismo de las concesionarias, en particular de la CPT, completan la lista de las causas del fracaso.<sup>22</sup> Lo más notable desde el punto de vista de la regulación es la tolerancia de monopolios locales y prácticas predatorias o de

**GRÁFICO 1** - Estructura de mercado del teléfono en España, 1923-1933 (%)



21. Calvo (2014). Inoperancia e incongruencias se repitieron en la actuación más a ras de suelo; en ocasiones, incluso, las discrepancias en la aplicación de las cláusulas de la regulación finalizaron en los tribunales. En 1901, fallos en el servicio prestado por la Sociedad Telefónica de Asturias (STA) provocaron la incautación de las redes de Oviedo y Gijón y el desmonte de otras tres redes locales. STA incoó ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo un pleito, que ganó en 1903: *B. O. de la Provincia de Oviedo*, 20/5/1903, p. 1, y 31/10/1901, p. 3. La Administración actuó contra la Sociedad Telefónica Sexitana (Motril), por incumplimiento de contrato: *GM*, 9/7/1922, p. 84.

22. Calvo (2011).

abuso de dominio perpetradas por la compañía dominante en la telefonía interurbana —CPT— así como por pequeñas empresas de ámbito regional.<sup>23</sup>

### **El monopolio en España: distanciamiento del modelo PTT**

El modelo PTT al que nos hemos referido, variante específica para las telecomunicaciones del modelo SOE, ampliamente generalizado en Europa, se caracterizaba por su titularidad pública y por pertenecer incluso a un departamento nutrido con presupuesto estatal y, dado el carácter democrático imperante, sometido a control parlamentario.<sup>24</sup> Lo común en los PTT era el monopolio legal —diferente del monopolio *de facto*—, si bien las formas podían variar de un país a otro.<sup>25</sup> Pese a la independencia formal otorgada por ley en 1961, el presupuesto y las tarifas del British Post Office (BPO) continuaron bajo el control del Tesoro y el Parlamento. Un procedimiento bastante extendido consistía en los subsidios cruzados entre servicios, sustentados por la elevación de impuestos y precios por encima de los costes para subvencionar el servicio postal deficitario y en la aplicación de tarifas no lineales a las llamadas interurbanas para compensar el bajo rendimiento de las locales.<sup>26</sup>

Respecto a la integración vertical, mientras en Francia existió un cuasi monopolio de suministro de equipo hasta el inicio de la década de 1960, Reino Unido rompió con sus proveedores habituales de equipo de transmisión (1946), cable telefónico (1952), baterías (1956) y bobinas de carga (1963).<sup>27</sup>

Disparidades de configuración se acompañaron de diferencias en los resultados. Pocos países escaparon a las listas de espera para obtener teléfono y a las líneas compartidas (*party lines*), que se remontaban a la infancia del teléfono y se presentaban bajo formas y volumen variados según países.<sup>28</sup>

23. En Cataluña, bajo el duopolio de CPT y la Mancomunidad en la telefonía interurbana también se dio discriminación de tarifas a favor de los hogares; Telefonía del Vallés entorpeció los planes de la Mancomunidad.

24. Sobre el modelo SOE en Occidente: Amatori y otros (2011); más específicamente, entre un sinfín de referencias al modelo PTT destacan Laffont y Tirole (2001), p. 3; Majone (1996), p. 20; Noam (1990), pp. 461-462; ATT (1914), p. 12.

25. Hulsink (2002), pp. 11 y 77.

26. A propósito de países concretos, en Alemania, la diferencia entre coste e ingresos por llamadas locales era el 0,58% de la diferencia en las llamadas interurbanas: Deloraine (1969), p. 6. En Reino Unido (RU), la concesión de mayor independencia financiera al BPO discursó casi paralela a la planificación y se anticipó levemente al Comité de Desarrollo económico para las telecomunicaciones: Hills (1984), p. 114.

27. Hardy y otros (2002), p. 7; Hills (1984), pp. 114 y 124-125.

28. Report (1955), p. 4. Había líneas compartidas sin discriminación ni privacidad en Reino Unido y con garantía de privacidad en EE.UU.; en el RU fueron introducidas en 1942 y rozaban el millón de abonados en 1955; de auténtica desgracia las consideraba un miembro de los Comunes: *HC Debates*, 31/3/1952 vol. 498 cc1182-261, y 24/11/1959, vol. 614, C35W. En EE.UU. dos tercios de los abonados residenciales (particulares) compartían líneas, la mitad de ellas con

En España, la preferencia de Telégrafos por una red pública y la misma dinámica del paso de las redes privadas a manos del Estado al expirar la concesión se compaginan difícilmente con el giro decisivo y de largo alcance dado en 1924. En abril de ese año, el Gobierno dictatorial de Primo de Rivera optó por un monopolio privado y otorgó el servicio telefónico a la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE), recién constituida por la norteamericana International Telegraph and Telephone Co. (ITT). Meses después, CTNE cerraba con el Estado un contrato que le garantizaba el monopolio del servicio telefónico y el control absoluto sobre el suministro de material, potestad que ejercería poco después a través de Standard Eléctrica (SESA), asimismo filial de ITT.

Así pues, el servicio telefónico se convirtió en monopolio regulado de titularidad mayoritariamente privada (como recoge el cuadro 2). A su vez, la pauta española añadía una desintegración horizontal, frente al modelo europeo, que reunía las secciones de Correos, Telégrafos y Teléfonos en un solo organismo. La tercera característica diferencial, no exenta de ciertos matices, gravitaba en una integración vertical atenuada entre el servicio y la industria manufacturera, vía participación de CTNE en el capital de SESA y contratos de suministro en exclusiva firmados entre ambas, a la caza de economía y eficiencia.<sup>29</sup>

Aparte de ello, tampoco fue inocente la relación entre el sector y la Administración española, muy distante de la existente hoy entre el regulador independiente (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o la Secretaría de Estado) y las compañías operadoras. Conviene recordar que durante la Segunda República funcionó una Comisión de Comunicaciones, extinguida después con el Ministerio correspondiente. Ya en la posguerra, en 1944, se creó el Consejo Nacional de las Telecomunicaciones, adscrito al Ministerio de la Gobernación, cuyo reglamento se aprobó al año siguiente y se modificó en 1959. Durante la época de monopolio, los papeles no estaban claramente separados, situación impuesta por el contrato de 1946 entre el Estado y la CTNE y reforzado por la figura de la delegación del Gobierno en la compañía telefónica.<sup>30</sup> En otras palabras, se trataba de una relación compleja, muy

---

más de un tercero; las sociedades mutuas hicieron un recurso intensivo a líneas compartidas (86,9% del total), con un promedio de 8,4 aparatos por línea: Steuart y otros (1906), p. 24.

29. Calvo (2014). La concesión a ITT chocaba frontalmente con el nacionalismo practicado en sectores estratégicos, como el del petróleo, que daría lugar a Campsa. La dictadura planeó nacionalizar la minería y la telefonía: López Morell (2005), p. 433. De sorprendente falta de matiz adolece la inclusión de España en el caso general europeo: Millward (2011), p. 11. En España, una de las grandes ventajas de la integración vertical fue el establecimiento de una red técnicamente homogénea, a diferencia de lo ocurrido en Europa: Wright (1947).

30. *Diario de Sesiones en Cortes*, 21/10/1932, p. 9024; *BOE*, 12/8/1944, p. 6141; 11/5/1945, pp. 3849-3851) y 4/4/1959, pp. 5121-5124. Las especificidades hacen al sector difícilmente encajable en los dos modelos vigentes, el de la captura del Estado por el sector o el de la instru-

distante de unas circunstancias en las que los intereses en juego fueran los de una empresa totalmente privada y autónoma. A su vez, la naturaleza dictatorial del Estado franquista alejó a España de la práctica europea, basada en la nacionalización con elevación de impuestos y precios por encima de los costes para subvencionar el servicio postal deficitario. En su lugar, se impuso un control sobre el precio de los servicios por imperativos ideológicos, de política económica —contención de salarios— y de búsqueda de legitimación social. Por si fuera poco, frente a una Europa democrática aupada en una edad de oro, el franquismo se vio sumido durante sus primeros años en un aislamiento internacional y la población en el hambre y la miseria.<sup>31</sup>

Veamos con detenimiento el contenido y alcance del primer contrato entre el Estado y CTNE, auténtico marco regulador e incuestionable hito en la trayectoria de la telefonía española. En esencia, el contrato, muy polémico en su momento, trasladaba lisa y llanamente a la compañía privada la potestad regulatoria, si bien bajo la tutela del Estado. CTNE se erigió en operadora monopolista por anulación automática de las concesiones vigentes con escasísimas salvedades (líneas de compañías ferroviarias y las adscritas al servicio oficial) y en árbitro casi absoluto para decidir la incorporación de redes privadas, sin excluir la incautación, las grandes opciones tecnológicas. El control de las comisiones encargadas de valorar las instalaciones públicas a traspasar le garantizaba adquisiciones a precio «favorable». La construcción de la red adquiría consideración de obra pública, con la potestad anexa de expropiar los terrenos necesarios. CTNE podía transferir los derechos adquiridos a cualquier persona legalmente capacitada con independencia de su nacionalidad, equivalente a la subrogación pura y simple de los mismos por ITT (como así se hizo en cumplimiento de los pactos previamente suscritos con ITT). La concesión contemplaba ampliar el servicio de voz a otros de mensajería, lindantes con el territorio de Telégrafos. Liberada de prestar el servicio de partes telegráficos, salvo si se lo reclamaba Telégrafos, CTNE asumió por un decenio el servicio de telefonemas —mensajes escritos— y recibió autorización para prestar servicios complementarios o auxiliares del telefónico con el fin de optimizar las instalaciones.

Fruto del trasvase de atribuciones propias del Gobierno, CTNE se comprometía a automatizar y reorganizar la red con la obligatoriedad de recurrir al material español, siempre supeditada a la disponibilidad. El núcleo de la regulación económica residía en la potestad para fijar tarifas, sujeta a una serie de principios. El primero, no exento de vaguedad, obligaba a unas tasas «equitativas para el público», compatibles con la extensión del servicio a nue-

---

mentación recíproca o, si se prefiere, autonomía relativa (Pueyo, 2008); algunos autores califican la pauta española de instrumentación recíproca entre el poder político y el económico.

31. Regulación económica: Bel (1996), Stern y Trillas (2001).

vos abonados, con una retribución mínima a la inversión (8%) y con la aportación a un fondo de reserva.<sup>32</sup> Ahora bien, CTNE podía encontrar una vía de escape en las cuotas adicionales o especiales (conferencias con personas determinadas, con previo aviso, servicio de mensajeros, informes...) y en las cuotas de instalación, traslado dentro del local o cambio de domicilio. Una contribución no desdeñable a la liquidez la hallaba en el derecho a exigir el pago adelantado de las cuotas como garantía de pago de servicios prestados. En el terreno de la discriminación de algunos colectivos, retenía el derecho de decidir sobre la gratuidad a autoridades civiles y militares del Estado. Para acabar, CTNE estaba obligada a someter la revisión de tarifas a la delegación del gobierno en el consejo de administración, que la transmitía al organismo correspondiente. La capacidad potencial de intervención estatal en el sector residió durante la dictadura de Primo de Rivera en la Dirección General de Comunicaciones (DGC) y durante la Segunda República en una Comisión de Comunicaciones, extinguida después con el ministerio correspondiente.

En la etapa del monopolio privado, correspondiente a 1924-1945, con las competencias en manos de CTNE, la actividad regulatoria fue exigua y las tarifas sufrieron escasas modificaciones al alza. Las intervenciones fundamentales del Estado se estrenaron con la aceptación de las tarifas telefónicas interurbanas propuestas por CTNE. Antes de transcurrir tres años, fueron aprobadas las urbanas, con discriminación de centros por número de abonados.<sup>33</sup> Actuaciones de orden menor afectaron a acontecimientos puntuales, a servicios determinados o a derechos de abonados.<sup>34</sup> En los estertores de la dictadura primorriverista, nuevas tarifas, acordes con la posición de la DGC, gravaron la instalación y traslado de aparatos. Una doble discriminación de precios en el servicio urbano e interurbano benefició a los abonados particulares en las centrales de mediano tamaño y perjudicó a los comerciantes, industriales y usuarios de línea individual.

Una de las modificaciones al alza, prácticamente desconocida, se refiere al periodo de guerra civil, momento en que CTNE, cercenada en dos mitades, una para cada zona, arrojó consecuencias negativas para las infraes-

32. En medio de una campaña a veces bien organizada contra el alza de tarifas, pronto afloró la discrepante interpretación que CTNE y sus clientes hacían de la expresión «equitativa para el público»: *Diario de Reus*, 20/4/1928.

33. *GM*, 14/12/1924, p. 1229, y 14/4/1927, p. 398.

34. Obligatoriedad del servicio telefónico en los barcos anclados en los puertos de Sevilla y Barcelona, durante las respectivas Exposiciones: *GM*, 24/5/1929, p. 1134; obligación de mantener la línea a abonados dispuestos a pagar la parte correspondiente a los días con servicio y de darla de nuevo a los remisos a pagar los días con servicio durante la huelga: *GM*, 3/2/1932, pp. 877-878; tarifas especiales a las noticias radiadas: *GM: Diario Oficial de la República*, 11/4/1936, pp. 351-353. Fuera del periodo estudiado aquí, el diputado A. Montserrat preguntaba al Congreso si autorizar la elevación de tarifas en servicios sometidos a oligopolio no entrañaba prefinanciar nuevas inversiones, con la consiguiente distorsión de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos: *B. O. de la Cortes Generales*, 14/5/1981, pp. 1443-1444.

estructuras y el servicio. En esa situación excepcional, el Gobierno republicano impuso un aumento de tarifas para mejorar las condiciones de trabajo de los empleados de la compañía.<sup>35</sup> La petición de aumento regular de tarifas entre 1936-1942 se zanjó con la congelación de las mismas.

Demoras de hasta ocho veces superiores a lo habitual simultanearon con el aumento considerable de peticiones de línea y el crecimiento de las no atendidas. En el mejor de los casos, las instalaciones igualaban las nuevas peticiones, casi exclusivamente de carácter oficial, lo que impedía acabar con la lista de espera, que, a finales de 1938, se cifraba en 1.132 líneas.<sup>36</sup>

Un trascendental giro sobrevino en 1945 con la «nacionalización» o, mejor dicho, españolización de la empresa por parte de Franco, resultado de la adquisición de las acciones ordinarias de soberanía en poder de ITT. La de-

**CUADRO 2 • Peculiaridades del monopolio en España**

	Europa occidental	España
Modelo	Monopolio legal PTT/General Post Office	Monopolio regulado
Titularidad	Pública	Privada 1924-1945 Semipública a partir 1945
Estructura	Integración horizontal (Correos+Telégrafos+Teléfonos)	Desintegración horizontal (Correos+Telégrafos/Teléfonos)
	Integración vertical atenuada (servicio + industria)	Integración vertical (servicio + industria)
Dependencia	Ministerio	Contrato: instrumento CTNE+Organismos especializados+ Delegación del Gobierno
Marco político	Democrático: control parlamentario	Dictadura: no control República: control
Financiación	Presupuestos del Estado	Mixta: autofinanciación+mercado
Prácticas	Servicios cruzados (teléfono subvenciona a Correos y Telégrafos)	Servicios cruzados (teléfono interurbano subvenciona el urbano)

Fuente: Elaboración propia.

35. *LACA*, 17/12/1938. Un decreto otorgó al personal de la compañía un subsidio en concepto de plus de guerra de 200 ptas. mensuales: *Gaceta de la República*, 2/10/1938, pp. 24-25. Durante la Segunda República se practicó la regulación de índole social; el Jurado Mixto Nacional de Teléfonos logró que CTNE aceptase acoplar personal readmitido y con sueldo sin prestar servicio: Consejo directivo, 13/7/1932.

36. Calvo (2010), pp. 185-186.

cisión dio lugar al segundo contrato con el Estado,<sup>37</sup> vigente hasta el formalizado en 1991, como efecto de la Ley de ordenación de las telecomunicaciones de 1987. El nuevo contrato, firmado en 1946, se caracterizó por su continuismo, pese a las modificaciones habidas en la titularidad de la empresa. Mantenimiento del monopolio y fuerte intervención del Estado a través de sus delegados y de sus representantes como propietario, presidente incluido, configuran los rasgos de esta nueva etapa. El funcionamiento de este segundo contrato discurrió paralelo a la existencia del Consejo Nacional de las Telecomunicaciones, adscrito a Gobernación desde su creación en 1944 y cuyo reglamento se aprobó al año siguiente para ser modificado en 1959.<sup>38</sup>

Hora es ya de llevar a cabo una primera evaluación de la pluralidad de resultados de estos sistemas, bien visibles en el cuadro 3, dejando para más adelante un recurso a sus datos. Resulta evidente que, a lo largo del periodo estudiado, persistieron déficits notables, por otra parte no exclusivos de España. Además de las listas de espera, una pobre teledensidad, ya endémica, situaba a España a gran distancia de la avanzada europea (Suecia) o de economías centrales y tan solo junto a las periféricas de Europa y Latinoamérica (cuadro 3).<sup>39</sup> La propia CTNE no escondía su incapacidad para atender las nece-

**CUADRO 3** • Teledensidad en España (teléfonos por 100 hab.). Perspectiva comparada, 1945-1975

	EE.UU.	Suecia	Holanda	R. Unido	Francia	Italia	España	Chile	Portugal
1945			5,4		4,6		1,6		1,3
1950	28,1	23,9	7,7	10,7	5,6	2,7	2,4	2,3	1,8
1955	32,2	28,9	10,32	13,4	6,3	4,2	3,4	2,2	2,9
1960	39,5	35,3	13,96	15,7	9,0	7,1	5,3	2,6	4,0
1965	45,8	44,0	19,25	19,4	13,9	10,5	8,0	2,9	5,7
1970	58,3			26,7	55,7	17,4	13,5	3,8	7,7
1975	69,5			37,5	66,0	25,9	22,0	4,4	12,3

Fuente: Elaboración a partir de CTNE, *Memoria(s)*. Holanda: la cifra de 1945 corresponde a la de 1946; la de Chile para 1965 es una estimación.

37. Álvaro (2007), Calvo (2006) (2010). Nacionalización del capital en otros sectores: Gómez Mendoza (1994); enraizamiento del intervencionismo estatal en el regeneracionismo económico —corriente de denuncia de las causas del atraso y fomento del desarrollo— de inicios del siglo xx: Fraile (1998), p. 121.

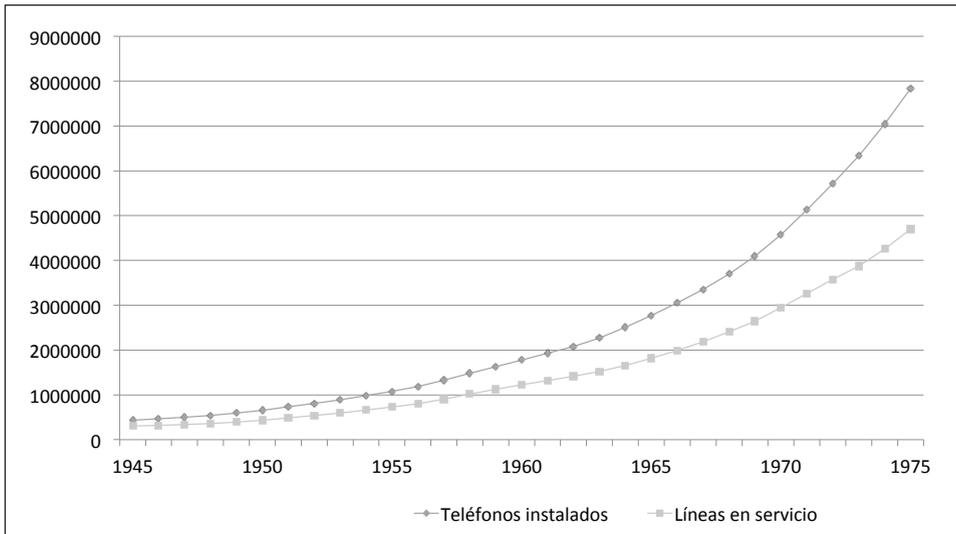
38. En el contexto de la creación de un mercado europeo de las telecomunicaciones, el contrato de 1991 acabó con los privilegios fiscales de Telefónica, pero dejó intactos temporalmente servicios de alto valor añadido.

39. LACA, 26/4/1961. En México la teledensidad casi se estancó en 1955-1965 y en Brasil creció muy levemente (de 1,3 a 1,6): CTNE, *Memoria(s)*.

sidades de la demanda, como tampoco su calificación de un lujo dada al teléfono individual con los precios vigentes.<sup>40</sup>

En España, la red telefónica experimentó un auge, reflejado en el crecimiento rápido y notable de las instalaciones. Muestra de la velocidad de la expansión, mientras el primer millón de teléfonos hubo de esperar sesenta años, en solo siete se rebasó el segundo millón. Sin abandonar esta variable técnica, algo semejante puede decirse si consideramos las líneas en servicio, en este caso con multiplicadores ligeramente inferiores —3,16, y 5,67— en las mismas fechas. Para verlo desde otro componente técnico más refinado, el número de circuitos interurbanos casi se quintuplicó y los 394.000 kilómetros de circuito de 1946 se triplicaron holgadamente en 1958, lo que suponía un promedio anual de 63.000 kilómetros, con puntas superiores a los 200.000 kilómetros en 1957-1958. Estos dos años sumaron más cantidad de circuitos que la totalidad instalada hasta ese momento. En perspectiva comparada, la red de CTNE superaba en 186.060 kilómetros a la red telegráfica pública en 1962.<sup>41</sup> Por otro lado, el incremento cuantitativo de aparatos fue acompañado de la expansión geográfica, ya que el número de poblaciones provistas de teléfono se duplicó con creces.

**GRÁFICO 2** - *Expansión del teléfono en España, 1945-1965*



Fuente: Elaborado a partir de CTNE, *Actas del Consejo y Memoria (s)*.

40. *LACA*, 25/2 y 11/3/1959.

41. *Libros de Actas del Consejo de Administración de CTNE (LACA)*, 30/9/1958; 20/6 y 26/9/1962. Dada la instalación creciente de cables coaxiales, la capacidad viene marcada más por el total de circuitos que por la longitud de las líneas.

Rasgo de gran importancia es la concentración geográfica de las infraestructuras, responsable de una auténtica brecha territorial. Buena muestra de una disparidad en el acceso al servicio, en 1965, la teledensidad media nacional era de 8,67; por debajo de 4 estaban Extremadura, Castilla-La Mancha, tres provincias andaluzas (Almería, Huelva y Jaén), tres castellano-leonesas (Ávila, Soria y Zamora), dos gallegas (Lugo y Orense) y una aragonesa (Teruel). En el extremo opuesto, Barcelona, Madrid y Vizcaya exhibían valores por encima de 12 teléfonos por cien habitantes. Se trataba de un efecto combinado de diversos factores, entre los que descuella el nivel de renta, pero también el grado de urbanización y de industrialización.<sup>42</sup>

### **Las fuerzas del mercado: demanda y oferta, 1945-1975**

Conocer a fondo el sistema regulatorio de esta etapa requiere ir más allá de la letra de la normativa y analizar a fondo sus rasgos, señalar las diferencias respecto al exterior y, sobre todo, desvelar los mecanismos de funcionamiento. Para ello, debemos examinar las peculiaridades de la demanda, que suelen escapar a una observación más atenta. Todo parece indicar que el público español reservaba el teléfono más bien para casos excepcionales y no tanto para uso cotidiano. Como prueba, no pocas líneas solo se utilizaban durante doce minutos diarios y la mitad de los abonados efectuaba en promedio sesenta llamadas mensuales.

Para mayor abundamiento, tan solo el 30% de los abonados consumía los doscientos pasos gratuitos a que daba derecho la cuota mensual de abono. Sin embargo, el grupo con mayor intensidad de uso, siendo numéricamente más reducido, sumaba el 84,7% del volumen total de tráfico registrado, en cifras de 1958, fecha significativa por su posición fronteriza entre autarquía y estabilización. Si reducimos el ámbito de observación, en los grandes núcleos urbanos de Madrid y Barcelona, que concentraban una notable proporción de la demanda, y en 1957, el promedio de recaudación por abonado del grupo de mayores consumidores —la quinta parte de la clientela— quintuplicaba con holgura el del conjunto de abonados.<sup>43</sup>

Cierto que la situación no fue estática sino que mejoró un tanto dentro del grupo de menor consumo. A finales de 1961, los abonados que consumían por encima de los cien pasos rozaban la mitad y tres años después esa cifra la

42. Baleares y Barcelona superaban holgadamente la renta media nacional en 1964; Galicia y Castilla no la alcanzaban; Madrid era un caso especial, no vinculado a la renta, ligeramente por debajo de la media nacional.

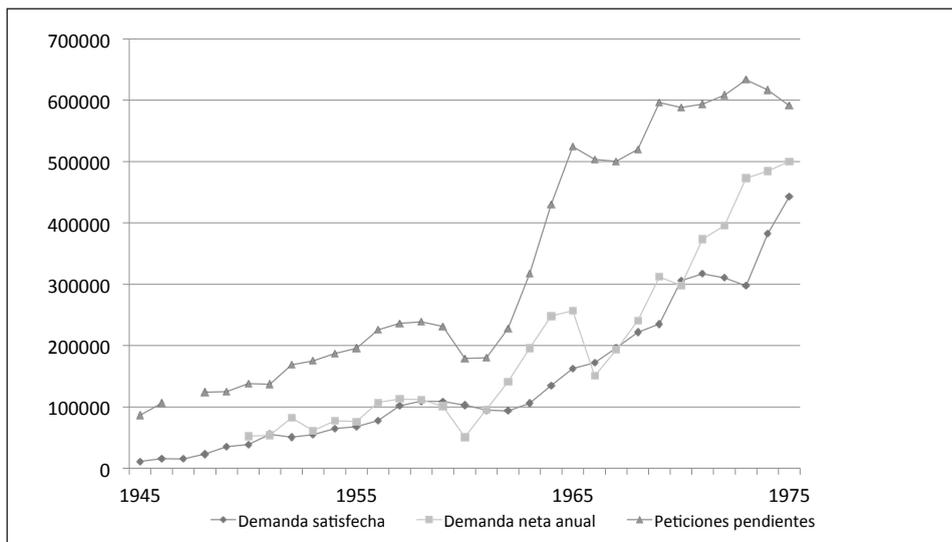
43. En Madrid, las conferencias tenían una duración media ligeramente superior a los dos minutos: *LACA*, 25/9/1957.

habían alcanzado todos los abonados del país.<sup>44</sup> En términos comparativos y utilizando como medida las llamadas por habitante, España estaba muy alejada del grupo de cabeza, es decir de los países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Noruega), y a respetable trecho de las grandes potencias industriales, lo que equivale a situarla entre los rezagados, junto a Grecia y Portugal.<sup>45</sup> A todas luces, los costes de oportunidad de la baja utilización del teléfono no eran en absoluto despreciables porque condicionaban el acceso al servicio de potenciales usuarios —listas de espera— con capacidad de consumo por encima de las llamadas estipuladas en la cuota.

Incluso en esta situación, sobrecarga de circuitos, problemas de sincronización y, en definitiva, amenazas a la calidad del servicio permiten entrever qué hubiese sucedido con una utilización más intensa de las líneas. Era el peaje pagado por un sistema con trazado radial de la red que convertía a Madrid en punto de confluencia de las rutas principales y en nudo de un considerable tráfico de tránsito.<sup>46</sup>

Profundizar en el conocimiento de la demanda del teléfono en España requiere desagregarla en sus diversas magnitudes. Distinguimos, así, entre de-

**GRÁFICO 3** - Composición de la demanda de teléfono en España, 1945-1975



Fuente: Elaborado a partir de CTNE, *Actas del Consejo y Memoria(s)*.

44. *LACA*, 22/2 y 22/11/1961; 17/7/1962.

45. *World's Telephone ATT*; *ATI*, 1973; *LACA*, 30/9/1958, 25/2, 21/10 y 4/11/1959 y 28/9/1960. En la revisión de tarifas de 1959, los primeros doscientos pasos estaban cubiertos por la cuota: *BOE*, 31/7/1959, p. 10374.

46. *LACA*, 21/2/1956, 30/9/1958 y 19/6/1963. La sobrecarga de circuitos agravaban las condiciones de trabajo de las operadoras; tráfico de tránsito: 16.000 conferencias diarias.

manda bruta anual (peticiones registradas), demanda neta anual (peticiones registradas – peticiones anuladas) y demanda total acumulada (líneas instaladas + peticiones pendientes). Conviene insistir en que la cifra total de teléfonos instalados no reflejaba la demanda con exactitud porque existía una no desdeñable cifra de peticiones pendientes, es decir, una demanda no satisfecha expresada en las listas de espera. Aquí estribaba el talón de Aquiles del problema telefónico ya que privaba al público de un bien de indudable utilidad, en especial al comercio, los servicios en general y la industria. La posible razón de la escasa capacidad de oferta no residiría tanto en la baja rentabilidad del servicio como en las colosales sumas necesarias para atajar los déficits de infraestructura.<sup>47</sup> Pero hay más. Las listas de espera no expresaban en su totalidad las carencias porque existía una demanda oculta —estimada en el doble de la demanda bruta— causada por el retraimiento de no pocos a solicitar el alta, desanimados por las dificultades para conseguir línea. Por otro lado, el plazo medio de espera o tiempo transcurrido entre la petición de línea y su instalación era muy alto.<sup>48</sup>

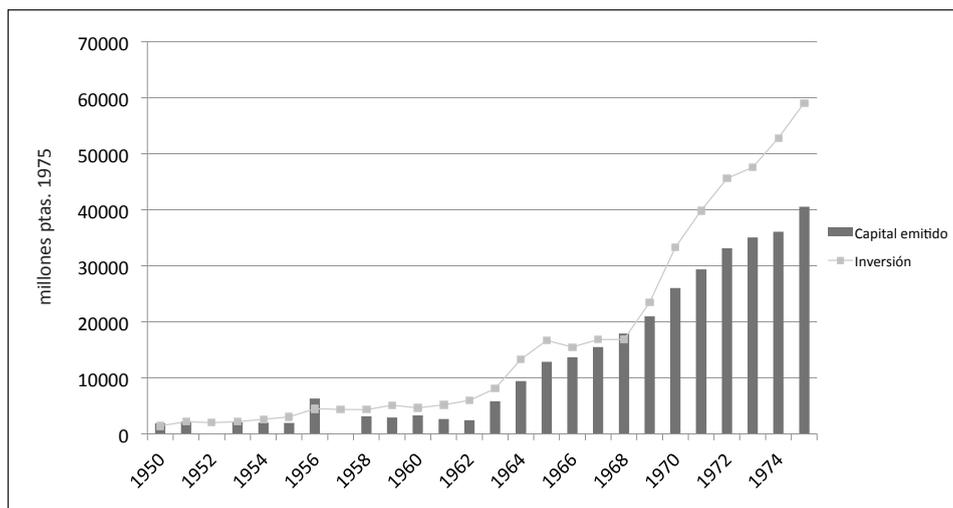
Vayamos ahora a la evolución de la demanda. Para recalcar lo apuntado con nuevos datos y restar el efecto del aumento demográfico, de 1945 a 1965 la demanda telefónica por 100 habitantes se multiplicó por 5,06 y en la década siguiente se duplicó. En momentos puntuales, el número anual de peticiones incluso casi llegó a duplicarse, como ocurrió en 1960-1961. Componente clave de ese incremento fue el empuje de las solicitudes de particulares. Las cifras de estaciones principales particulares de 1945 se habían multiplicado por 11,5 veintiún años después frente al 4,3 de las no particulares, es decir, las de comerciantes, sector servicios e industria. Coeficientes tan dispares habían dado un vuelco importante a la estructura de los abonados, llegando casi a equiparar los dos grandes grupos.

El notable tirón de la demanda (gráfico 3), ligado en parte a la superación de cierto nivel de renta per cápita y al incremento de actividades económicas más intensivas en uso de la comunicación, imprimió un fuerte impulso a la oferta, visible en una cuantiosa inversión en infraestructuras de transmisión, centrales y aparatos. El gráfico 4 traduce con economía de medios la evolución de la inversión en su relación con las emisiones de capital. Su análisis desvela dos periodos perfectamente diferenciados: los años 1947-1963 por debajo de la tendencia y el resto por encima. El esfuerzo inversor sufrió altibajos en los primeros años antes de acelerarse en 1955 y en 1960, con tasas de incremento de 2,21 y 9,88 respecto a 1945. Aun así, las aspiraciones del público no se vie-

47. *LACA*, 20/6/1962. La inversión necesaria para eliminar la lista de espera se cifraba en 45.000 millones de ptas. en unos 7 años, seis veces el capital total de CTNE: *LACA*, 17/6/1959.

48. *LACA*, 26/11, 17/12/1958 y 21/6/1955. Existía también demanda superflua, por renuncia del solicitante al obtener línea (Presidencia del Gobierno, 1967, p. 73), y demanda improductiva o servicio gratuito concedido a personalidades.

**GRÁFICO 4** - Inversión y financiación de CTNE, 1950-1975



Fuente: Elaboración a partir de *Memoria(s)* y AET, 1975, p. 148.

ron plenamente colmadas, de forma que en 1965 persistió un déficit de oferta similar al de 1945. Sí mejoró la calidad del servicio, ya que el tiempo de espera se redujo en un 60% entre 1945-1965, con lo que no pocos potenciales abonados se animaron a solicitar el servicio, a costa de presionar al alza las listas de espera. Entre 1965-1975, un nivel de la demanda neta por encima de la demanda satisfecha en cada año empujó hacia arriba las listas de espera.<sup>49</sup>

Del gráfico 4 se desprende igualmente la diversidad de procedencia de los copiosos capitales comprometidos, una diversidad por lo demás creciente a partir de 1975. El grueso emanaba de la financiación externa, lo que relegaba la autofinanciación a un segundo plano. En buena lógica, los ingresos, que condicionaban las reservas, dependían de las tarifas y de una rigurosa gestión. De hecho, a lo largo del periodo, el rendimiento neto por línea fue muy bajo y, en términos comparativos, inferior a la pauta europea. A ello se añadió el escaso dinamismo, como prueba el hecho de que la ratio de rentabilidad financiera tan solo se multiplicase por un factor de 1,38 en 1945-1965,<sup>50</sup> poniendo así en pe-

49. El tiempo medio de espera para conseguir línea telefónica se redujo de 36 meses en 1966 a 13,5 en 1975; indicadores complementarios de calidad, el número de averías se situaba en una por aparato cada dos años y el intervalo entre aviso de avería y reparación no llegaba a 24 horas en el 82% de los casos.

50. *Anuario Telefónico Internacional (ATI en adelante)* (de 1975), p. 173. La financiación externa incluye emisiones de acciones u obligaciones, deuda a medio y largo plazo, aportaciones ajenas no reembolsables y de la Institución Telefónica de Previsión. La autofinanciación se compone de reservas, previsiones y fondos de autoseguros y amortizaciones: consignaciones, aportaciones ajenas para obras, cuotas e instalación, aportaciones USAF, descuentos de SESA por facturación y otros. Tomamos la rentabilidad financiera como la ratio beneficio

ligo el propio recurso al mercado de capitales. Por su parte, la autofinanciación y el recurso al crédito con excesiva frecuencia amenazaban la confianza de los ahorradores en los valores telefónicos. De esta manera, CTNE se vio obligada a conciliar autofinanciación con emisiones de capitales y créditos bancarios. Con ello se volvía al marco regulador —las emisiones debían contar con la autorización del Gobierno, que, obligado por contrato a adquirir un número de acciones, no siempre actuaba con la celeridad deseada— al tiempo que se entraba de lleno en el marco de la política económica.<sup>51</sup> El resultado de este complejo entramado de factores fue el mantenimiento de cierta estabilidad en la cotización de las acciones, con alzas entre 1954-1960, acompañada por repartos de dividendos sin sobresaltos y en torno al 7,50% entre 1950-1965.<sup>52</sup>

Conviene preguntarse en este punto si los mercados obraron de forma autónoma o se vieron condicionados. La realidad es que el mercado respondió a las condiciones del entorno, como suele ocurrir cuando un sector está regulado. Si relacionamos la evolución del teléfono con la renta, práctica de probada raigambre en la teoría económica,<sup>53</sup> observamos que, salvo en el cuatrienio 1950-1953, que exhibe un aumento de los teléfonos sea por debajo o sea al mismo nivel que el de la renta, en el periodo restante hasta 1965 el número absoluto de teléfonos se incrementó muy por encima de la renta. Se impone con todo una matización: si descontamos el crecimiento de la población y tomamos los valores relativos, observamos que la diferencia entre el crecimiento de la teledensidad y el de la renta no es tan pronunciada. Parece, por tanto, fundado afirmar que factores ajenos a la renta tuvieron un papel decisivo en la expansión de la demanda total.

Mecanismo primordial de intervencionismo institucional, el sistema de tarifas estaba a la vez condicionado por el contrato CTNE-Estado y regulado por este último, que impuso restricciones severas a la elevación de las mismas. Queda así planteado en su verdadera dimensión el problema del sector en la España de la autarquía, la estabilización y los planes de desarrollo.

---

neto/capital propio: *Armario Estadístico Telefónico (AET en adelante)* de 1975, pp. 97-98. En 1958, el ingreso medio por línea urbana representaba el 6,01% del coste unitario medio, incluido el coste de infraestructura, y se situaba ligeramente por encima del coste medio unitario de conservación y operación.

51. Los créditos extraordinarios del gobierno a CTNE respondían a pago de servicios o a adquisición de acciones.

52. En 1966, las acciones de CTNE recibieron del Estado el favorable trato de valores de cotización calificada: *BOE*, 13/12/1966, p. 15667.

53. En sus cálculos del desarrollo de las líneas, los ingenieros incluían factores económicos, sociales y psicológicos: Bogaerts (1963), pp. 184-195; estudios clásicos añaden la calidad del *management* de las empresas: Fischer (1992).

## La regulación económica: la trampa del modelo franquista

En 1945, como se ha dicho más arriba, el Gobierno decidió ejecutar la prerrogativa contemplada en la concesión del servicio telefónico en 1924 y adquirió las acciones de la CTNE en poder de la multinacional ITT. La iniciativa abría una nueva etapa para la telefonía en España, si bien con evidentes elementos de continuidad respecto a la anterior. El monopolio regulado se mantenía pero la participación pública en el capital otorgaba al Estado una capacidad de intervención mucho mayor, al sumar su representación como capitalista y como regulador. Por otra parte, España volvía a marcar distancias con el modelo europeo PTT.<sup>54</sup> En ausencia de organismo sectorial regulador, sí existente, por cierto, en el transporte o la siderurgia, fue el nuevo contrato bilateral entre el Estado y la CTNE lo que actuó de instrumento de regulación, siempre constreñido por el intervencionismo estatal en la economía, a saber, el control de precios y racionamiento de artículos de primera necesidad.<sup>55</sup>

El nuevo contrato de 1946 contemplaba principios excesivamente genéricos sobre las tarifas, que debían ser «equitativas» para el público sin obstaculizar el desarrollo telefónico. La modificación de las mismas, siempre con carácter provisional, se supeditaba a causas diversas, entre ellas la alteración de los costes, precios de materias primas y equipo, un esquema cercano al llamado *cost plus*, que permitía hacer frente al incremento de costes sin renunciar a la retribución del capital, pero maniataba a la empresa en la toma de decisiones a medio plazo. Finalmente, el contrato dejaba a la operadora un margen para establecer la estructura de los precios al tolerar cuotas adicionales o especiales, así como tasas de diverso tipo.<sup>56</sup>

El amplio abanico de motivos para justificar una revisión de las tarifas dio lugar a varias solicitudes y revisiones. Descargado en el cuadro 4 el peso de lo puramente narrativo, se imponen algunas referencias a los mecanismos de la regulación para dilucidar las implicaciones que subyacían.<sup>57</sup>

En su rasgo primordial, el sistema estuvo regido por las directrices políticas del régimen franquista. Sucedió durante la autarquía, la estabilización y el desarrollismo, independientemente de que la personalidad al frente de CTNE

54. Millward (2005), pp. 244-266. Capitalistas privados, entre los inversores foráneos, llegaron a controlar grandes paquetes de acciones: *Boletín de la Bolsa de Barcelona*, 17, 1966, p. 43. Adiropa estaba controlada por el fondo de inversión Allgemeine Deutsche Investment-Gesellschaft GmbH: Merriman (1965), p. 263.

55. Barrera y San Román (2000), p. 39. El enfrentamiento de CTNE con el gobierno por el contrato, auspiciado por la banca, atañía al propio instrumento regulador: Calvo (2008), pp. 455-473; contraste con la no nacionalización en el sector eléctrico —tercera vía— y la autorregulación empresarial a través de Unesa: Garrués y López (2008), p. 2.

56. Tasas por instalación, conexión, cambio de domicilio o titular y traslado dentro del mismo local: *BOE*, 10/11/1946.

57. Para los aspectos más puramente narrativos, véase Calvo (2009a) y (2010).

**CUADRO 4 - La revisión de las tarifas en el monopolio semipúblico**

Solicitud	Motivos de CTNE	Postura del Gobierno	Aprobación	Observaciones
1946	aumento de gastos por nueva reglamentación del trabajo	aconseja esperar	1946	revisión tarifaria en Renfe y Red Telefónica Urbana de San Sebastián (1942; 1946)
1952	renovación técnica y política laboral	favorable	1953	en especial al servicio interurbano reajuste en Renfe (1954)
1956	carestía de materiales y mano de obra; mejora del servicio y logro de reservas		1956	recargo por paso de contador en llamadas urbanas
1959	fuertes aumentos de los materiales (cobre) con riesgo de pérdidas; escasa rentabilidad del servicio telefónico urbano	ligar la financiación a una fase del Plan de Estabilización	1959	agotamiento de ingresos emanados de los pactos con EE.UU.; agravios comparativos (precio inferior de otros servicios)
1965	alza de costes laborales (convenio colectivo); ampliación de instalaciones e intensificación de trabajos de conservación de la red	proclive a hacer recaer sobre los usuarios el aumento de los costes		presidencia de A. Barrera de Irimo; casi total coincidencia con normativa sobre tarifas telegráficas interiores
1967	alza del precio del cobre; elevación de salarios (convenio colectivo)	dilación	abortada	el Banco Mundial recomendaba la aplicación de precios reales en los servicios públicos*
1970	aumento del coste unitario de instalación por incremento de costes financieros, salariales y de materiales y equipo		1970	incrementos en el precio de los servicios (alquileres urbanos, electricidad, Renfe, cines)
1974	elevar ingresos en 1.940 millones y afrontar el aumento de gastos de explotación		1974	4 pasos iniciales de contador en llamadas interurbanas; mínimo por instalación, cambio o traslado; aumentos del paso de contador y de cuota mensual
1975	alza de costes laborales (convenio colectivo, nuevas bases de cotización a la Seguridad Social) y aumento en la facturación de suministros de SESA	dilatoria	pendiente al final de 1975	elevación de tarifas eléctricas por Unesa; revisión de la normativa vigente (1974) sobre tarifas postales y telegráficas

Fuente: Elaboración propia.

\* Presidencia del Gobierno (1967), p. 107.

fuese M. Navarro Reverter o A. Barrera de Irímo. Así, el Gobierno decidió ligar la solución del problema de la financiación a una de las fases del Plan de Estabilización, que auspiciaba contener el gasto público y aumentar los precios de algunos productos y servicios para atenuar la inflación mediante la reducción del déficit y, mediado 1959, fijó un nuevo régimen de servicios y tarifas.<sup>58</sup> En evidente conexión con directrices políticas, el teléfono perdió sus connotaciones de lujo para convertirse en elemento vital de la economía del país y de las familias. La inversión pasó a considerarse no solo un medio de evitar el encarecimiento y la paralización de la expansión del teléfono sino una pieza clave del crecimiento económico e industrial. Por ello, las tarifas debían asumir como doble función evitar penalizar la economía de las clases modestas para no interferir en el desarrollo económico y mantener la retribución del capital, en aras de la mejora del servicio y del logro de reservas para invertir.<sup>59</sup>

El sistema se asentó sobre bajas tarifas más como mecanismo de contención de precios que por aspiración a un servicio universal. Así se creó un círculo vicioso: la inclinación por la autofinanciación infundía sospechas y hacía bajar las acciones, mientras que el recurso a la ampliación de capital chocaba con la reticencia del gobierno a suscribirla y con un mercado de capital generalmente reconocido como estrecho e inflexible. Ello impuso revisiones periódicas para afrontar aumentos de gastos y remuneración del capital. A su vez, los aumentos de tarifas acarrearón efectos negativos sobre la demanda en forma de baja teledensidad pero sin liquidar las listas de espera. Muy pronto afloró el enfrentamiento entre dos formas de encarar la solución al incremento de los costes, determinadas por el acatamiento literal del contrato o una interpretación laxa del mismo, que se saldó con el triunfo de la continuista. Finalmente, quedaban al descubierto los límites de los planes a muy corto plazo, junto a la necesidad de una planificación de mayor alcance.<sup>60</sup> En el proceso de revisión de las tarifas, cobraban gran importancia los plazos. Los retrasos en la aprobación de nuevos precios aumentaron notablemente los gastos acumulados, con el consiguiente riesgo para la rentabilidad de la inversión. Además, podían pulverizar los cálculos para afrontar nuevos compromisos laborales y obligar a incluir un alza salarial superior a la prevista inicialmente.<sup>61</sup>

58. Lieberman (2006), p. 202; *LACA*, 15 y 29/7/1959.

59. *LACA*, 23/3 y 20/6/1956. Los desajustes financieros se estaban solucionando con anticipos bancarios cancelables al final de cada ejercicio: 26/9/1956. En el RU se pretendía volver a la «financiación autónoma», a reanudar la contribución anual fija al erario público en lugar de que la Hacienda absorbiese el excedente del Post Office: *Report* (1955), p. 2.

60. Vías más audaces quedaron marginadas: *LACA*, 14/9/1951 y 21/2/1952. Carballo (1975), pp. 452-453, achaca los aumentos de tarifas fundamentalmente no a los salarios sino a los precios de monopolio pagados a ITT.

61. *LACA*, entre 26/10/1951 y 23/3/1954. Una referencia internacional sobre las implicaciones prácticas de las tarifas en los costes y los beneficios, y el debate generado: Mussio (2001), p. 43.

De gran trascendencia son los efectos de las revisiones de tarifas. Las nuevas de 1953 elevaron los ingresos totales, aun a costa de recortar el tráfico interurbano, el más afectado por el alza de precios. De esta manera, resultó posible incrementar los salarios pero no resolver el aumento general de costes y la necesidad de retribuir el capital.<sup>62</sup> En lo sustancial, las tarifas actuaron como un instrumento de regularización de la demanda: en 1953, la demanda neta anual cayó un 25,6% respecto al año anterior, cuyo nivel se tardó cuatro años en rebasar.

La respuesta empresarial a las nuevas tarifas de 1956 consistió en tomar la delantera a la previsible respuesta negativa de los abonados y acentuar el recurso a los subsidios cruzados, pieza clave en la actuación «dirigida» de los monopolios y mantenida hasta la introducción de competencia real en los mercados. Acorde con su naturaleza discriminatoria en el tipo de servicio, la medida afectó a las llamadas interurbanas por la vía directa del alza de la tarifa y por la de la penalización al quedar exentas de las bonificaciones a las llamadas nocturnas y dominicales.<sup>63</sup> La operadora se inclinó primero por la autofinanciación, haciendo recaer sobre los usuarios el esfuerzo de la expansión. Sin embargo, no tardó en decantarse por un régimen mixto mercado de capitales-autofinanciación, opción que contó con el apoyo del delegado gubernamental en la compañía.<sup>64</sup> Aquilatar la vía de la autofinanciación aconsejaba, como sucedió en 1959, limitar la cantidad destinada a reparto de beneficios procedente del aumento de tarifas y, para impedir reacciones adversas, aplicar escalonadamente los nuevos precios.<sup>65</sup>

En un movimiento ascendente de la demanda insatisfecha y todavía bajo la carestía de materiales y mano de obra, la medida pronto resultó insuficiente. Con ello quedaba claro que, en lo sucesivo, los pequeños reajustes anuales deberían dar paso a una solución a largo plazo, capaz de hacer viable la crecida inversión reclamada por el ritmo de la demanda.<sup>66</sup> Tras una etapa de imperativos políticos en la fijación de los precios, incluso los guardianes de la ortodoxia franquista empezaron a vislumbrar que los precios políticos, fijados con criterios extraempresariales, no acababan de casar con el buen funcionamiento del sistema, la debida remuneración del capital y un margen para la autofinancia-

62. *LACA*, 23/3/1954. Un incremento suplementario de ingresos se buscaba vía unificación de tarifas, tomando como base la distancia de la comunicación y no la diferenciación entre servicio manual o automático.

63. Renfe reajustó sus tarifas en 1954 y 1958: *BOE*, 22/2/1954, p. 989, y 5/8/1958, p. 1361. Frente a Carballo (1975), p. 453, ITT admitía repercusión de las alzas de precios sobre la demanda: ITT Laboratories of Spain (1973), p. 51.

64. *LACA*, 21/2 y 23/3/1956.

65. *LACA*, 20/5 y 15/7/1959. CTNE consideraba inadecuadas las tarifas del servicio medido, que no cubrían el coste de lo invertido en la instalación de los contadores: *LACA*, 21/1/1959.

66. La inversión se cifraba en unos 8.000-10.000 millones de ptas.: *LACA*, 30/9/1958.

ción. Es decir, ni más ni menos que la alineación con la política auspiciada por la compañía, eso sí, subordinando las medidas adoptadas a la ordenación del servicio por la vía de su diversificación para adecuarlo a los usuarios.<sup>67</sup>

Podría pensarse que CTNE tenía un amplio margen de maniobra para fijar precios pero las reacciones de los usuarios a la cuota de instalación autorizan cuando menos a ponerlo en tela de juicio.<sup>68</sup> La medida tuvo efectos negativos sobre los solicitantes ya registrados y los potenciales. La demanda superflua, o sea, el coeficiente de renunciadas de solicitantes avisados para contratar, aumentó en un 2% en 1960, con una mayor incidencia en las centrales sin automatizar. A su vez, las nuevas peticiones de ese año se desplomaron hasta el 51,58% del nivel anterior. Hubo asimismo caídas en el producto medio por línea (4,3%), especialmente graves en el segmento de mayor consumo (22,5%).<sup>69</sup> En el lado opuesto de la balanza, mejoró la calidad del servicio por reducción de demoras (de hasta el 55% en 1959 al 38% en 1961) y de las celebradas dentro de la media hora siguiente a su petición (85-90% del total). Pero el mal no se atajó.<sup>70</sup>

En resumidas cuentas y pese a las mejoras, el modelo de servicio público de la autarquía era una quimera, debido a la dificultad de conjugar baratura, calidad, alta inversión y adecuada remuneración del capital.

### **Regulación y estabilización económica, 1959-1963**

En 1959, el debate sobre la conveniencia de revisar las tarifas se vio interferido por un viraje del franquismo hacia una mayor liberalización y apertura con importantes medidas de choque y el impacto consiguiente sobre la mayoría de las industrias. En el servicio telefónico, aun visto con buenos ojos un aumento racional de tarifas interurbanas, debía supeditarse a la política económica en ciernes, calificada de «ordenamiento económico» en la jerga oficial.<sup>71</sup>

67. *LACA*, 21/1/1959.

68. Amortizar obligaciones emitidas en 1929 absorbió 200 millones de ptas.

69. La demanda superflua en los centros automáticos y manuales era del 15,3 y 22,15%, respectivamente. Las solicitudes del servicio urbano se recortaron en el 23,5% en la segunda mitad de 1959 en relación con igual periodo del año anterior, al tiempo que aumentaron en un 15% en un año las bajas de supletorios y extensiones: 17/2/1960; *AET* de 1977, p. 29.

70. Comportamientos diferenciados evidencian disminución dispar del tráfico en 1960 respecto a 1959 (11% en Madrid, 3% en Valencia, 2% en Barcelona) y aumentos de 1% en Bilbao y Sevilla: *LACA*, 23/9 y 16/12/1959, 17/2/1960 y 31/5/1961. Quejas por demoras en las comunicaciones telefónicas intraprovinciales son recogidas por la Cámara Oficial de Comercio y Navegación de Barcelona (1959), p. 88.

71. Fuentes Quintana (1984), García Delgado (1987), p. 224. La nacionalizada Renfe, envuelta en dificultades como algunas empresas públicas, resultó agraciada en 1959 con un préstamo por 14,9 millones de dólares, avalado por Hacienda, del estadounidense Development Loan Fund (DLF), y emprendió un programa general de reconstrucción por siete años al gusto del Banco Mundial: *BOE*, 30/5/1959, p. 7748.

Buena medida del impacto de las políticas aplicadas es el comportamiento de las emisiones privadas destinadas a teléfonos, que, en 1959, crecieron por encima de las emisiones privadas totales. Sin embargo, este empuje no se mantuvo y en los dos años siguientes las emisiones privadas destinadas a teléfonos perdieron posiciones respecto a los servicios en su conjunto para recuperarlas después sin llegar a alcanzar, sin embargo, el récord de 1958-1959. Si consideramos grandes magnitudes, en 1954-1965, la formación bruta de capital en términos corrientes se multiplicó por 4,95 en el conjunto de la economía española mientras en el sector de teléfonos lo hizo por 12,3. Este mejor comportamiento permitió al teléfono incrementar su peso en los servicios, sobre todo en los públicos. No obstante, el aumento de la formación bruta de capital se desaceleró entre 1966-1974, con cifras de 3,12 y 5,23, respectivamente.

Ese mismo argumento de la prioridad de la economía del país —y del sector, por supuesto— abonaba las aspiraciones a un nivel adecuado de inversión para mantener la expansión de las instalaciones. Sin embargo, el optimismo del Gobierno topó con el pragmatismo de la Banca, empeñada en recordar que las fuentes de inversión previstas en el plan eran las de siempre, es decir, el ahorro privado, el capital exterior y la autofinanciación. Habrían de pasar unos años para que el Gobierno volviera a destacar su interés en el avance del servicio como instrumento de desarrollo del país.<sup>72</sup>

Vinculadas sin duda al ya citado plan de estabilización y coincidiendo con la afluencia de capital extranjero, en 1959-1961 entraron en vigor una serie de medidas que reforzaron la solvencia financiera del sector y, por ende, su capacidad inversora.

Entre ellas, destacan las sobretasas, que introducían criterios de mercado sin aludir a la odiosa elevación de tarifas y pretendían proporcionar a CTNE medios de financiación para hacer frente de forma rápida a un aumento de la demanda complementando así el recurso al mercado de capitales. CTNE se beneficiaba indirectamente de las sobretasas, en realidad impuestos percibidos por el Estado para su posterior transferencia, porque, al engrosar las arcas públicas, permitían financiar la concesión de créditos a la compañía y encontrar alivio en su compromiso de adquirir acciones en las nuevas emisiones a que como accionista estaba obligado.<sup>73</sup>

CTNE arrancó compensaciones al incremento de gastos financieros anejo a la ampliación de los servicios mediante una eficaz labor de lobby en las Cortes y en el Gobierno. Por un lado, logró reforzar los ingresos de la cuenta de explotación y, por otro, refundió en una tasa única de 1.000 pesetas las dos

72. *LACA*, 17/6/1959 y 22/1/1964.

73. Las sobretasas afectaban al servicio urbano e interurbano. Ejemplo de la importancia de las sobretasas por pasos entre 101-200, en Córdoba el 43,9% de la recaudación total correspondió a esa carga: *LACA*, 16/12/1959 y 17/2/1960. Al mismo tiempo, se modificaron los impuestos que gravaban algunos servicios.

que discriminaban entre teléfonos individuales y compartidos. La Dirección General de Tributos Especiales propuso a Hacienda eximir al sector del impuesto complementario y de los de emisión y negociación. Balones de oxígeno suplementarios vinieron de la concesión de créditos en forma de devengos no ejecutados y de un crédito extraordinario compensatorio de parte de los gastos ocasionados por modificación de líneas telefónicas en ejercicios anteriores.<sup>74</sup> Para acabar esta breve enumeración, en 1962 CTNE encontró una nueva fuente de ingresos en las llamadas desde teléfonos públicos.<sup>75</sup>

La aplicación de las mencionadas sobretasas telefónicas tuvo una incidencia negativa indudable.<sup>76</sup> La previsible disminución de ingresos cobró realidad, de forma que, a finales de 1960, disminuyeron los productos en un 0,14%, aunque los gastos lo hicieron en un 1,3% del presupuesto. La estrecha relación entre política sectorial y estabilización económica tuvo como corolario el refuerzo de la presencia de miembros del Gobierno en los órganos rectores de la operadora. Aun reconociendo a esta la prerrogativa de planificar, el Gobierno pugnaba por dejar bien sentado que era él el que detentaba la facultad exclusiva a la hora de fijar los ritmos, el alcance y la forma.

CTNE vinculaba sin vacilar demanda insatisfecha y disponibilidad de recursos financieros, por lo que preveía una solución lenta. Uno de los problemas que arrastraba España era la pobre teledensidad, como ya hemos señalado anteriormente (cuadro 3).<sup>77</sup> El desajuste entre demanda y ritmo de las instalaciones provocó el incremento de la demanda insatisfecha (salvo en los años inmediatamente posteriores al Plan de Estabilización) y, muy en especial, desde 1962, una vez superada la corta recesión provocada por dicho Plan. Una mirada al exterior mostraba un mal muy extendido al que no lograban sustraerse países tan avanzados como Suecia, Suiza y Bélgica, si bien con cifras muy por debajo de las españolas.<sup>78</sup> En términos europeos y redimensionados al tamaño de la red, España ocupaba posiciones intermedias. Con un 18,81% de peticiones pendientes sobre los teléfonos existentes, se alineaba en el grupo de países con un elevado porcentaje de solicitudes desa-

74. Crédito por 8.416.337 ptas.: *LACA*, 18/1/1961; *BOE*, 31/12/1963, pp. 18241-18242. CTNE atribuía el progreso alcanzado a la mejor organización y a las facilidades concedidas por el gobierno: *LACA*, 28/3/1962.

75. Se elevó a dos pesetas la cantidad a distribuir entre CTNE y el Estado por dichas llamadas. Según lo estipulado, la compañía percibía el 78%, es decir 1,63 ptas. por llamada: *BOE*, 18/9/1962, p. 23, y 11/12/1962.

76. *LACA*, 21/11 y 14/12/1960.

77. *LACA*, 26/4/1961. El teléfono gozó en no pocos hogares de menor aceptación que los electrodomésticos.

78. Entre 1945-1965 las peticiones pendientes se septuplicaron, tasa prácticamente idéntica a la del incremento de la demanda total si bien con diferencias, ya que esa relación entre peticiones pendientes y demanda total se redujo en 1950-1961 para aumentar a continuación: *AET* de 1977, pp. 20-21; Deloraine (1969), p. 13. Deficiencias en el PO: *Report* (1955), p. 14; la calidad del servicio se había deteriorado en la inmediata posguerra: Hazlewood (1953), p. 194.

tendidas, entre ellos Hungría, alejada a la vez de los colistas del Sur —Grecia (27%) y Turquía (42%)— y de los líderes nórdicos (porcentajes inferiores a 1%). Tendencialmente, el pausado aumento de la teledensidad no permitió a España converger con los países situados en la cabeza, quedándose pegada a economías poco desarrolladas del Sur y Este de Europa, como Portugal y Polonia. En lo que sí convergió con los países nórdicos fue en el grado de automatización —comunicación directa entre abonados sin para por centralita—, con porcentajes en torno al 80%, si bien en este caso los puestos de honor los arrebataron Holanda y Reino Unido.<sup>79</sup> Estas últimas consideraciones nos permiten adentrarnos sin más preámbulos en el terreno de la búsqueda de respuestas. Contrarrestar las consecuencias negativas de un marco regulador rígido por su sujeción a las cláusulas contractuales, de un mercado de capital estrecho y de una población con reducido poder adquisitivo indujo a adoptar cambios en la tecnología y en la gestión del servicio. Aquí aparecerá una situación nueva ya que el contrato de suministro con Standard Eléctrica S. A. (SESA) contrato doblado por otro de asesoramiento técnico con ITT, ambos firmados en 1945, tras una primera prórroga tenía fecha de caducidad.<sup>80</sup>

### **La gestión de la escasez en la estabilización y el desarrollismo: *management*, reasignación de recursos y racionalización**

La salida obvia era el ahorro de costes, practicado, por ejemplo, por la multinacional sueca Ericsson con resultados tentadores mediante la combinación de racionalización de las instalaciones, optimización de la utilización de la red principal y eliminación de rutas paralelas.<sup>81</sup> Como veremos, la pauta española difiere sensiblemente de la sueca.

Una respuesta al desfase entre demanda y recursos disponibles fue la innovación tecnológica en forma de automatización de las llamadas —91,89% de las líneas instaladas en 1975 eran automáticas— e introducción del servicio urbano medido por contador, inseparable de la automatización. El abonado podía continuar beneficiándose por su cuota de un cupo de doscientos pasos mensuales en las llamadas urbanas. A la compañía le proporcionaba información precisa sobre aspectos centrales del servicio —tráfico total, facturación, sobretasas e impuesto, por no hablar del estado del empleo, los ser-

79. CTNE dibujaba un panorama poco halagüeño: un ritmo de desarrollo inferior a la demanda (*LACA*, 25/2 y 11/3/1959).

80. Las medidas coincidieron con la paulatina pérdida de peso de los consejeros de la multinacional en la dirección de la empresa y con el aumento del peso de la delegación gubernamental: *LACA*, passim; *ACASTE*; Alvaro (2007).

81. El sistema L M Ericsson HT ahorra el 10 y 25% de costes: Rapp (1948), pp. 72-80. La teoría señalaba la dificultad de determinar los costes más bajos en una red en expansión y necesitada de inversiones: Rapp (1939).

vicios de explotación y la evolución de la productividad—. Proyectado para iniciarse en las dos grandes ciudades del país, se había aplicado ya en 1959 a nueve con algo más de medio millón de líneas. En tan solo tres años alcanzó el 95,2% de las líneas automáticas existentes; por su parte, las mejoras redujeron la duración de las llamadas.<sup>82</sup>

El mejor conocimiento de las peculiaridades del servicio allanó el camino a la racionalización, ajustando los circuitos a las necesidades reales.<sup>83</sup> Por su parte, la implantación del servicio medido presionaba directamente sobre la estructura reguladora y desembocaba en la reivindicación del alza de tarifas para compensar la inversión en equipo. De ahí habían de llegar los ingresos que el incremento del tráfico no siempre garantizaba, hecho observado en las zonas de ensayo. A su vez, el aumento de tarifas había de actuar como elemento reductor de la demanda, con la consiguiente mejora en el uso de los recursos disponibles. Entramos pues, en una fase de mayor sofisticación en el diseño de medidas correctoras.<sup>84</sup> Conforme a las expectativas, la implantación de los nuevos sistemas de comunicación, conservación y control permitió reducir personal, partida que representaba los dos tercios de los gastos de explotación.<sup>85</sup> Factor complementario no desdeñable de la mejora fue la inversión en capital humano, gracias sobre todo a la Escuela Técnica de Telefonía y la mecanización de los trabajos administrativos. Consecuencia de todo ello fue el aumento de la productividad del trabajo, que casi se duplicó entre 1950-1960.<sup>86</sup>

Hubo otras medidas regularizadoras de la demanda y de carácter paliativo frente al incremento de la lista de espera. Una de ellas, ya señalada para los PTT, consistió en la implantación de las líneas compartidas entre dos abonados con la garantía del secreto en la comunicación. Se trataba de una fórmula barata aunque no exenta de inversión, estrechamente vinculada a las bajas tarifas, capaz de dar servicio a un mayor número de abonados y ahorrar elevados costes fijos.<sup>87</sup>

82. *LACA*, 28/9/1960; 26/4, 31/5, 12/7 y 22/11/1961; 28/4 y 26/9/1962; el contador fue fabricado por SESA: *Revista de Standard Eléctrica*, octubre de 1960, pp. 4-6.

83. Así sucedió en el área Málaga-Torremolinos (*LACA*, 16/7/1958), plasmación del acate del turismo.

84. Al no poder discriminar en los contadores las llamadas urbanas e interurbanas, los abonados completaban sin recargo el cupo de llamadas gratuitas de la cuota mensual con llamadas interurbanas, más caras según las tarifas vigentes: *LACA*, 21/1/1959. Parecía ignorar que la automatización del servicio permitía pasar a un régimen de tarifas regido por la variable duración de las llamadas: Berglund (1945).

85. Los 2,4 empleados/100 teléfonos de 1945 se redujeron en un 29,16 y 58,3% en las dos décadas siguientes: 15/6/1960.

86. La introducción de la electrónica y de las fichas perforadas tuvieron efectos espectaculares dado el colosal volumen de datos manejados. La escasez de cobre empujó a adoptar innovaciones ahorradoras de dicho material, entre ellas sistemas multifrecuencia de doce canales de voz: Calvo (2009b).

87. *LACA*, 6/4/1960 y 17/6/1964; CTNE (1969?-1973) y (1976); *ABC*, 31/5/1968, p. 55. Limitado inicialmente a las nuevas instalaciones, al ir destinado al sector de la demanda con

La expansión del servicio compartido obedeció a la lógica del efecto demostración, sin llegar a gozar del favor del público. El éxito cosechado en Córdoba, ciudad piloto por su tamaño medio, llevó a repetirlo en una segunda ciudad similar —Castellón— antes de aplicarlo en grandes núcleos —Madrid, Barcelona— y extenderlo a otras poblaciones.<sup>88</sup> La práctica demostró que el tipo de servicio contratado —el compartido y el de línea individual— no afectaba sustancialmente a la distribución según el número de llamadas de los abonados, mientras que las diferencias en términos recaudatorios eran abismales. De la comprobación a la eliminación de diferencia tarifaria por modalidad de servicio distaba un paso.<sup>89</sup>

Diferentes sistemas complementarios de carácter paliativo y con ahorro del factor caro —las líneas entre centralita y domicilios— se orientaban a ese segmento de demanda carente de recursos para pagarse una línea individual. A él iban destinadas las centralitas semiautomáticas en barrios importantes, los locutorios en centros automáticos, las cabinas de monedas y los teléfonos de portería de uso comunitario. Pese al avance hacia la universalización del acceso al teléfono que significaban, las medidas resultaron tibias para atajar los problemas de raíz cuya solución, una vez más, reclamaba inversiones excepcionales.<sup>90</sup>

### Las correcciones en la época del desarrollismo franquista: 1963-1975

Tras la llamada «década bisagra», el franquismo dio paso a los planes de desarrollo, que impulsarían entre 1963-1975 un intenso crecimiento económico.<sup>91</sup> En las postrimerías de 1962, ya se hacían visibles los nuevos aires, favorables a reconducir los planes previstos en el sector e incluirlos como proyecto bienal en los objetivos de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico.<sup>92</sup>

---

escaso poder adquisitivo y bajísima tasa de utilización, aconsejaba tocar solo la cuantía de las llamadas libres y no la de instalación y abono.

88. *LACA*, 20/5, 21/10 y 16/12/1959; 6/4/1960. En Córdoba, a finales de 1959 se utilizaban 1.200 líneas compartidas, cifra equivalente a las tres cuartas partes de las solicitudes de alta cursadas.

89. Cifras de diciembre de 1959 - enero de 1960 (Córdoba), menos de 100 llamadas: 76,7% de los 2.281 abonados con servicio compartido y 75,9% con línea individual; entre 100-200 llamadas: 19,3 y 22,2%, respectivamente; más de 200 llamadas: 4 y 1,9%, respectivamente. Gran discrepancia en el producto medio por línea: el del servicio compartido representaba el 8% del individual, uno de cuyos segmentos, el de los abonados por encima de las 200 llamadas, alcanzaba las 43 ptas. de promedio: *LACA*, 16/12/1959; 17, 16/3 y 20/7/1960.

90. *LACA*, 21/1/1959, 17/10/1960 y 22/2/1961. Los productos de explotación de teléfonos públicos en centros automáticos se multiplicaron por un factor de 237 entre 1946-1965: CTNE, *Memoria(s)*.

91. Tortella (1994); García Delgado (1987), p. 170.

92. *LACA*, 26/9/1962.

La relación oferta-demanda-regulación cambió sustancialmente a partir de 1963, coincidiendo con el inicio de una ola expansiva del teléfono, mutado ya de lujo en «necesidad en todos los órdenes de la vida».<sup>93</sup> Nuevos y potentes segmentos de demanda vinieron a sumarse a la existente, esta vez impulsados por el auge del turismo —uno de los ejes del desarrollismo—, que obligó a instalar infraestructuras adecuadas en las zonas de mayor atracción.<sup>94</sup>

Era el inicio de una nueva etapa de expansión con un evidente cambio de ritmo, que se acentuaría a partir de 1965. CTNE pudo contar con una importante fuente de ingresos adicionales, impensable unos años antes. Los acuerdos hispano-norteamericanos de 1953 aportaron a las arcas españolas la suma de 1.100 millones de dólares, el grueso de los cuales correspondió a ayuda militar. Dentro de este programa, entre 1960-1965, las cuentas de CTNE se engrasaron con 347,26 millones de pesetas en aportaciones especiales. Por exigencia del contrato, Estados Unidos asumió el compromiso de establecer una extensa red de telecomunicaciones con un presupuesto global próximo a 380 millones de pesetas y 10 millones de dólares. La ventaja que reportaría sería doble: subsistiría el principio de red única sin duplicaciones ni interferencias técnicas o de explotación y quedaba garantizado el servicio a la fuerza aérea norteamericana. Finalmente, las nuevas instalaciones resultantes podían redundar en una mejora de los servicios nacionales de telecomunicación. La financiación correría a cuenta de Estados Unidos y en la parte correspondiente a CTNE sería cubierta a plazos según la duración del convenio España-Estados Unidos y mediante descuentos de una parte de las cuotas de servicio a abonar a CTNE por servicios prestados. Además, las divisas permitían a la compañía diversificar las fuentes de abastecimiento de materiales y equipos y adquirirlos fuera de Estados Unidos.<sup>95</sup>

Así pues, la expansión se había convertido en un apremio para normalizar la demanda de teléfonos y fomentar el crecimiento de los servicios. De ese sustrato surgió un «plan de desarrollo», ambicioso en su cuantía, amplitud temporal —quince años— y objetivos —servicio universal bajo el lema «ni un pueblo sin teléfono»—. Sus prioridades se situaban en el recorte drástico de las listas de espera, el relanzamiento de la interconexión y la reducción de la demora en las conferencias solicitadas, sin olvidar la implantación o desarrollo de algunos servicios especiales. Quedaban atrás los objetivos

93. *LACA*, 24/10/1962 y 20/11/1963.

94. Liberalización del control de divisas, agilización de los permisos de entrada y aplicación de políticas recomendadas por el Banco Mundial pusieron los cimientos del boom turístico. En 1950-1967, los visitantes se multiplicaron por 25,5; el II Plan de Desarrollo se propuso alcanzar 34 millones de turistas, 22 de ellos extranjeros; en 1955-1975, el número de hoteles, buena clientela para el teléfono, se multiplicó por 2,63.

95. Otras infraestructuras —carreteras y ferrocarriles de acceso a las bases en especial—, y por ende empresas del sector —entre ellas Agromán y Cubiertas—, se beneficiaron asimismo de los tratados: Department of State (1957); Viñas (1981).

cortoplacistas, irrumpía una nueva modalidad de planificación —la indicativa— y la inversión alcanzaba las cifras antes inverosímiles de 83.998 millones de pesetas.<sup>96</sup>

Un plazo tan amplio recomendó desglosar el proyecto en tres planes quinquenales, lapso de tiempo que posibilitaba la incorporación de las novedades tecnológicas exigidas por una red de calidad, dependiente no de los valores medios sino de la instalación más débil. El plan, cuya primera etapa debería comenzar en 1963, pretendía acudir a fuentes de financiación diversificadas. Si hacemos caso de los datos del año de arranque, ponía énfasis en el mercado de capitales pero reservaba una cuarta parte para autofinanciación.<sup>97</sup>

En 1966, momento en el que CTNE precisó ante la Comisaría del Plan su programa, ya eran visibles mejoras en las condiciones de la red telefónica y, por tanto, en la calidad en el servicio, señaladas en el cuadro 5. Por muchas proclamas que hiciese el franquismo, aumentar las infraestructuras era imposible sin un esfuerzo financiero excepcional. Justo en 1967, CTNE lanzó una fórmula de capitalismo popular, apropiado para romper con los tradicionales canales de la autofinanciación y la captación de capital en un mercado muy estrecho.<sup>98</sup> Organismos provinciales y entidades de crédito inyectaron recursos financieros para impulsar planes de expansión. Respecto a los efectos de arrastre sobre la industria y el conjunto de la economía, al final del periodo el teléfono aportaba el 0,2684% del empleo, el 0,496 del valor añadido

**CUADRO 5** • *Condiciones de la red telefónica en España, 1961-1966*

	Óptimas	No ideales	Total
1961	45,64	54,36	100
1962	36,68	63,32	100
1963	54,17	45,83	100
1964	39,30	60,70	100
1965	58,81	41,19	100
1966	85,81	14,19	100

*Fuente:* Elaboración a partir de Presidencia del Gobierno (1967), p. 73.

96. Pretendía fijar un tope de media hora de demora para el 90% de las conferencias; en servicios especiales se incluían auxilio en carretera, teletipos y radiodifusión: *LACA*, 26/9/1962.

97. De los 3.660 millones de ptas. presupuestados para 1963, el 33% se asignaba a la última ampliación de capital; 41% a la emisión de obligaciones y 26% a recursos propios: *LACA*, 27/3 y 12/5/1963.

98. *LACA*, 19/7/1967 y 18/9/1969; *LVE*, 28/12/1966, p. 12. Barrera de Irimo, inspirador de las «matildes», reiteraba una y otra vez al autor de este artículo el papel central desempeñado por el «pueblo español» en la expansión del teléfono.

y el 2,8 de la formación bruta de capital, cifras que multiplicaban por 1,75, 1,39 y 2,48 las de 1954.<sup>99</sup>

Dentro de un modelo imperante que conjugaba la tecnología del hilo de cobre, los circuitos múltiples y el monopolio,<sup>100</sup> en la nueva etapa, la modernización pasaba por intensificar el recurso a la radio y a los cables coaxiales para aumentar la capacidad de los circuitos. Aun dentro de los sistemas electromecánicos, accedió tímidamente al mercado un nuevo tipo de central más versátil, sencilla, económica y eficaz. En España, fueron los grandes núcleos urbanos, junto a localidades turísticas, los que encabezaron en la conmutación el cambio de las centrales Rotary a las Pentaconta de barras cruzadas. El paso siguiente, igualmente tímido, se daría con las centrales semielectrónicas Metaconta, puestas a punto por ITT. En apuesta por nuevos instrumentos de comunicación, CTNE se sumó a la carrera internacional de las comunicaciones por satélite, decisión estratégica que resolvió rentabilizando su fácil acceso a la capacidad técnica brindada por ITT en el marco de las nuevas relaciones con el gobierno norteamericano.<sup>101</sup>

No menos importante que la ampliación y modernización de las infraestructuras físicas fue el rediseño de la red con objeto de atenuar los efectos negativos del trazado radial, permitir la innovación en servicios y, en definitiva, disminuir costes operativos.<sup>102</sup> La reestructuración, que no fue universal, se llevó a cabo de forma gradual, en busca de adiestramiento sin ocasionar trastornos. Tras concluir la primera fase, aumentó el tráfico y disminuyeron notablemente las demoras en las conferencias; en la segunda, el reajuste se completó con cambio tecnológico. La extensión del mismo a todas las provincias adaptaría el tráfico a la demanda creciente, ahorraría espacio y aumentaría la eficacia del servicio.<sup>103</sup>

99. Las aportaciones externas destinadas a obras crecieron considerablemente: *AET* de 1975, p. 97. El Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro respaldó la absorción íntegra de la emisión de obligaciones en 1968.

100. Le sucedió el llamado modelo abierto global, que conjugaba cambio tecnológico —fibra óptica, microondas y servicios empaquetados— e institucional —la desregulación: López (2003).

101. *LACA*, 27/3 y 17/7/1963. Cables coaxiales y radio relevada (radio enlace), capaces de soportar hasta 1.200 conversaciones simultáneas, fueron fruto del convenio con EE.UU.: 21/2/1956. En 1970, las líneas instaladas según el sistema Rotary duplicaban a las del Pentaconta en el conjunto de España, mientras que en la turística provincia de Gerona, con su Costa Brava, las segundas eran siete veces más numerosas: Calvo (2009b).

102. Fernández y Rose (2009). La integración de la red de Guipúzcoa fue un importante avance: *LACA*, 23/2/1950; Gutiérrez (2008), pp. 75-94. Otro pilar fue el refuerzo de la red de malla gracias a centrales nodales en las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao), además de León. Tenían por misión fortalecer la conectividad, simplificar las rutas.

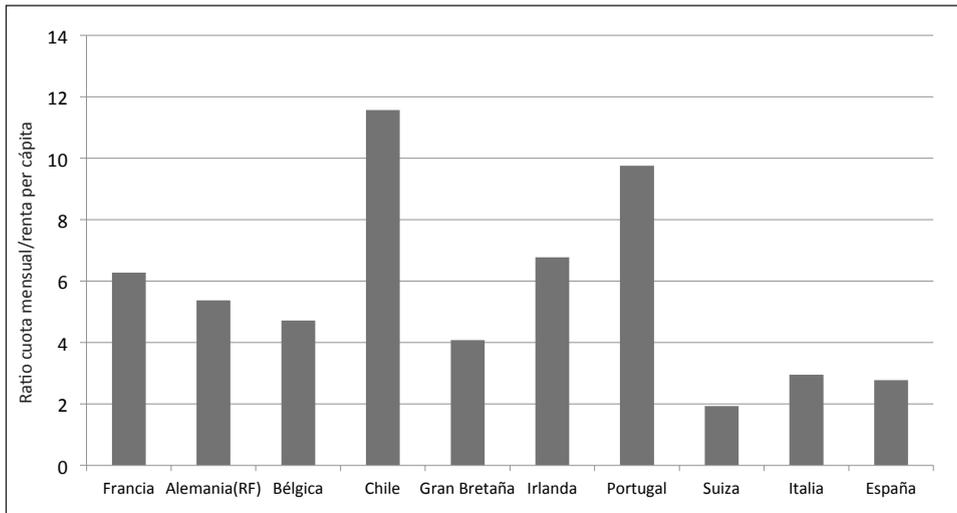
103. Afectó inicialmente a Madrid, centro nodal de la red, y se extendió a dos primeros ejes: nordeste (Guipúzcoa-Navarra-Aragón) e interior (Ávila, Toledo y Cáceres). La segunda etapa implicó a la zona norte y sureste.

Pese a todos los avances, subsistía un problema de financiación. En algo debieron influir las dificultades productivas de Standard Eléctrica, proveedora principal de la operadora, debidas a la escasez de materias primas, pero con vendría tomar con cautela las posturas que conceden un excesivo peso a la manufacturera en los retrasos de la operadora.<sup>104</sup>

Llama la atención la gran disparidad que, en términos absolutos y también considerando la renta por habitante, guardaban las tarifas telefónicas respecto a las de otros servicios dentro del país y a algunas del extranjero, rasgo este último claramente visible en el gráfico 5. El porcentaje de la cuota mensual de abonado sobre la renta mensual per cápita situaba a España junto a países del área geopolítica pero también al lado de otros dotados de buen servicio, como Suiza generalmente más altos.<sup>105</sup>

La revisión tarifaria de 1965 ocurría en el marco de la transición hacia un futuro programa de inusitada expansión y bajo supuestos económicos realistas, acordes con los precios relativos de otros servicios y países extranjeros.

**GRÁFICO 5 • Tarifas y Renta Nacional per cápita, 1965 (%)**



Fuente: Elaboración a partir de World Resources Institute y CTNE.

104. Calvo (2014). Frente a Plaza (1989), Carballo (1975), p. 376, carga contra las fuentes de financiación dificultosas y los fallos de SESA. Equidad y eficiencia pueden chocar en una situación de escasez. El incremento de salarios por debajo del nivel de precios obligó al gobierno británico a elevar las tarifas en 1955, si bien se mantuvieron las llamadas gratuitas por abono: *HC Debates*, 11/4/1956, vol. 551 cc215-20.

105. *LACA*, 3/2/1966. De nuevo, un crecido número —2.000 en medio año— de cabinas públicas en barrios periféricos debían contrarrestar los efectos negativos de las nuevas cuotas de instalación: *LACA*, 10/11/1965.

Volvieron a actuar los frenos en la contratación por renuncias de solicitantes de línea ya inscritos, esta vez con efectos negativos más severos.<sup>106</sup>

En los años siguientes, a los crecidos capitales comprometidos en la expansión de las infraestructuras se había unido el alza del coste unitario de instalación debido al aumento de la complejidad técnica de la red, del coste de materiales y equipo, así como de los costes financieros y salariales. En 1966, CTNE fijó su programa de inversiones en 135.100 millones de pesetas a lo largo del III Plan de Desarrollo, cifra equivalente al 4,6% del esfuerzo inversor del país en su conjunto. Pese a la contundencia del argumento, la aprobación por el Gobierno de la propuesta de reestructuración de tarifas se hizo esperar un tiempo.<sup>107</sup>

En 1972, el anuncio de una nueva petición de revisión de tarifas coincidió con el de la reducción de personal. Ahora, en lugar de un reajuste general, CTNE optó por limitarse a las interurbanas por haber entrado en servicio el nuevo régimen de distritos, así como la revisión a la baja de las tarifas de las islas junto a las de Ceuta y Melilla.<sup>108</sup>

El año 1975, tenso por la inicial expectativa de subida y su posterior desmentido, nos deja finalmente a las puertas de una nueva revisión en medio de los estertores del dictador.<sup>109</sup> Abiertamente decidida a impulsar la expansión, CTNE concertó con la neoyorquina ITT Credit Co. un préstamo por un máximo de 30,06 millones de dólares destinado a financiar la compra de equipos interurbanos. En la operación, avalada por el Estado, CTNE se comprometió a abonar el canon del 0,5% sobre la parte utilizada.<sup>110</sup>

El amplio lapso de tiempo del periodo desarrollista deja espacio para una serie de consideraciones generales. Para empezar, la responsabilidad de los retrasos en la aprobación de nuevos precios recaía en buena medida sobre la burocracia del régimen, que convertía en un calvario los trámites. No es de extrañar que CTNE recalcase que el servicio telefónico estaba sometido a la

106. Justificaciones: *LACA*, 3/2/1966; *LVE*, 23/11/1965, p. 7. Los coeficientes de renuncia —17,4 en 1964—, se duplicaron en 1967 para remitir después: *AET* de 1977. Cabe sospechar que los segmentos de demanda más sensibles al encarecimiento de las tarifas fueron los de rentas más bajas.

107. A finales de 1967, Barrera hubo de desmentir públicamente los rumores de revisión de precios: *LACA*, 19/7/1967 y 18/9/1969; *LVE*, 28/12/1966, p. 12.

108. *LACA*, 21/6/1972; *BOE*, 3/12/1966, p. 19768; 20/8/1973, p. 1169; 18/5/1974, p. 802, y 10/2/1975, p. 2888. Pronto le llegaría el turno al Sáhara, provincia con servicio telefónico abierto al público desde 1966.

109. *BOE*, 29/5/1971, p. 696, y 21/12/1972; *LACA*, 22/10, 26/11 y 17/12/1975; *LVE*, 18/2/1975, p. 9; 19/2/1975, p. 9, y 6/3/1975, p. 10.

110. Los ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda y Comercio fueron facultados para autorizar al Banco de España, Instituto de Moneda Extranjera y otras entidades la concreción de las operaciones inherentes al crédito; el préstamo era a un 5,75% de interés anual: *BOE*, 3/12/1965, p. 16383, y 20/12/1965, p. 17083.

rigidez de las tarifas.<sup>111</sup> Otro motivo de dilación tenía que ver con el proceso de gestación en el seno de la propia CTNE. En 1972, la dirección de CTNE juzgaba necesario proponer a la Comisión Superior de Precios la reducción en un 40% las llamadas gratuitas y la elevación de la cuota de las centralitas explotadas en régimen de alquiler. Sin embargo, algunos discrepaban de la propuesta por considerarla insuficiente para cubrir los costes laborales.<sup>112</sup> Finalmente, cabe señalar como rasgo distintivo el estrecho vínculo establecido por reglamento entre aprobación de los convenios colectivos y la reestructuración de tarifas.<sup>113</sup>

El compás de espera en la reestructuración de tarifas reclamó en ocasiones medidas excepcionales, que conjugaron el recorte de gastos de personal y la búsqueda de ingresos complementarios por medio de la diversificación de los servicios prestados, la mejora de la gestión y el marketing. Sin duda, lo más rompedor era la transmisión de datos, pionera en Europa, que acababa con el predominio casi absoluto de los servicios de voz.<sup>114</sup> Significativamente, entre las medidas, destacan las que implicaban priorizar en los planes las instalaciones rentables para acelerar su entrada en funcionamiento y, por tanto, su ciclo productivo.

## Conclusión

Pasado por el tamiz de la perspectiva histórica y comparada, el análisis de las intersecciones nuevas entre competencia y monopolios en las infraestructuras reguladas, y específicamente en el servicio telefónico español, reafirma algunas de las hipótesis y matiza otras.

La primera conclusión se refiere al agudo contraste entre las características de las dos grandes etapas de la implantación del teléfono en España. A lo largo del periodo de formación del sistema, en la telefonía a corta distancia predominaron los pequeños monopolios locales de naturaleza diversa y el casi monopolio de CPT en la telefonía interurbana. Los monopolios locales pú-

111. La propuesta en julio de 1969 hubo de pasar informe previo de la Comisión de precios antes de ser aprobada el 11 septiembre por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a la que competía la decisión final. Pero todavía faltaba el filtro de la Comisión Delegada de Asuntos Sociales: *LACA*, 17 y 27/6; 15/7/1970; [CTNE] (1970).

112. 24/11/1971 y 9/2/1972. La dirección de CTNE expresó opiniones encontradas al estudiar medidas excepcionales.

113. La propuesta de 1974 coincidió con la modificación de la Reglamentación Nacional del Trabajo de 1958 (*BOE*, 4/1/1974, p. 173) en lo tocante a contratistas de centros, centrales, locutorios y otros servicios: *LACA*, 27/3 y 24/6/1974.

114. Las cifras de 1972 se referían al recorte de gastos en 480 millones de ptas. por suspensión de la ampliación prevista en 2.500 personas y reducción de dietas en un 7-10%, mientras que los ingresos previstos alcanzaban los 500 millones de ptas. CTNE propugnaba soluciones con ventaja fiscales, como la rebaja de impuestos por inversiones.

blicos eran regentados directamente por el organismo competente, es decir el Cuerpo de Telégrafos. Por su parte, los monopolios locales privados se regían por los pliegos de condiciones, ajustados a una normativa gubernamental cambiante en lo relativo a plazos de concesión, condiciones de reversión y precios. El sistema de regulación por ley, permisivo con la concentración de redes bajo las mismas siglas, cerró los ojos ante prácticas de abuso de dominio por la empresa que hoy llamaríamos incumbente, la CPT.

Dos subperiodos configuran la segunda gran etapa del sistema, diferenciados entre un monopolio privado y uno semipúblico ambos regulados. En cualquier caso, monopolio de facto con elevada participación privada frente a monopolio público legal, desintegración horizontal frente a unidad organizativa de Correos-Telégrafos y Teléfonos e integración vertical entre servicio e industria configuran las peculiaridades del modelo español. Todo ello con el trasfondo de un marco político cambiante, a veces concretado en regímenes diametralmente opuestos a los del entorno europeo, como fue el caso del franquismo frente a una Europa democrática del Plan Marshall y de la edad de oro del sistema capitalista.

El artículo ha centrado especialmente el esfuerzo en el análisis de un sector regulado cuyos precios, fijados por el Estado tras una tramitación generalmente larga, repercuten sobre los factores de oferta y demanda, que, a su vez, no son determinados de forma independiente. Los datos empíricos han desvelado el complejo juego de relaciones entre papel regulador del Estado-política económica-estrategias sectoriales. El análisis resalta la subordinación —tan solo atenuada por el poder de negociación del sector— de los intereses empresariales a los dictados del régimen franquista, largo tiempo aislado internacionalmente y preocupado por encima de todo por la propia supervivencia.

El balance final del impacto de la regulación económica sobre el servicio telefónico español resulta un tanto paradójico. El contrato entre el Estado y CTNE —auténtico instrumento regulador— lastró el comportamiento del sector, obstaculizando en ocasiones soluciones más audaces. Como había ocurrido en la etapa de formación del sistema, en la etapa de monopolio regulado se toleraron prácticas de abuso de dominio dificultando la interconexión así como subsidios cruzados.

Un rasgo propio del atraso —el tamaño de la red creció de forma intensa, con tasas generalmente más altas que las de los países nórdicos y asimilables a las del sur de Europa— se tiñe de gris al no conseguir dar caza al grupo de países europeos con mejor servicio. Otros aspectos negativos, especialmente la pervivencia de listas de espera y las líneas compartidas, no fueron privativas de España aunque sí lo fue la magnitud con que se plasmaron.

Unas tarifas bajas impedían engrosar los ingresos de la empresa para hacer frente a la expansión de la red y a aumentos en los costes de fabricación. Por otro lado, la discriminación de tarifas según el tipo de usuario afectó ne-

gativamente a algunos segmentos de mercado. En síntesis, la tiranía del presupuesto propia del sistema PTT fue reemplazada por el yugo de las tarifas intervenidas por el Estado.

Desde el punto de vista de la financiación, resultó imposible movilizar todos los recursos que las inversiones necesarias requerían. La baja y desequilibrada —por su concentración en los grandes centros económicos— utilización de la infraestructura telefónica en su conjunto acarreaba una reducida rentabilidad financiera que dificultaba, a su vez, emisiones adicionales de acciones y obligaciones sobre las que fundamentar nuevas inversiones.

La pervivencia de una abultada lista de espera a lo largo de todo el periodo privó del servicio a potenciales usuarios más intensivos del servicio, mientras los abonados perdieron algunas de las ventajas de las externalidades de red, al no poder conectar con esos nuevos usuarios potenciales. La brecha territorial no se cerró durante el periodo. En contrapartida, la serie de reajustes llevados a cabo tuvieron un efecto positivo —sin duda, no siempre buscado— al incrementar la eficiencia en el funcionamiento de la red existente. La mayor probabilidad de crecimiento y la demanda de servicio a partir de 1959-1961 alentaron innovaciones organizativas y planes de expansión, sin que se llegara a adoptar políticas más ambiciosas reclamadas por algunos. Cabe destacar la adopción de mecanismos más eficientes para gestionar el servicio telefónico y para evitar sobredimensionamientos parciales, así como medidas para un uso más intensivo de la red existente. Estos, a su vez, volvieron a plantear nuevos retos al sector y al sistema regulador, reproduciendo un itinerario circular.

### **Procedencia de las fuentes primarias**

Alcatel-España, Madrid.  
 Archivo de la Presidencia del Gobierno, Madrid.  
 Archivo Histórico del INI, Madrid.  
 Archivo Histórico Nacional, Madrid.  
 Telefónica, Madrid.  
 The National Archives, RU, Londres.

### **BIBLIOGRAFÍA**

ACEMOGLU, D., y otros (2006), «Markets versus Governments: Political Economy of Mechanisms», *MIT Department of Economics Working Paper*, 06-09.

ÁLVARO, A. (2007), «Redes empresariales, inversión directa extranjera y monopolio: el caso de Telefónica, 1924-1965», *Revista de Historia Industrial*, 2, pp. 65-96.

- AMATORI, F., y otros (eds.) (2011), *Reappraising State-Owned Enterprise. A Comparison of the UK and Italy*, Routledge International Studies in Business History, Nueva York.
- ANDREW, S. L. (1923), «Telephone and Telegraph Statistics of the World», *Electrical Communication*, febrero, p. 62.
- ATT (1914), *Annual Report 1913*, Nueva York.
- BARRERA, E., y SAN ROMÁN, E. (2000), «Juan Antonio Suanzes, adalid de la industrialización», en GÓMEZ MENDOZA, A. (ed.) (2000), pp. 35-68.
- BEL, G. (comp.) (1996), *Privatización, desregulación y ¿competencia?*, Civitas, Madrid.
- BERGLUND, C. (1945), «Rational Charging Methods for Automatic Telephone Traffic», *Ericsson Review*, 1, pp. 2-7.
- BOGAERTS, R. F. (1963), «Probable evolution of telephony», *Electrical Communication*, 38, pp. 184-195.
- CALVO, Á. (2006), «Telefónica toma el mando: Monopolio privado, expansión y modernización de la telefonía española, 1924-1945», *Revista de Historia Industrial*, 32, pp. 67-96.
- CALVO, Á. (2008), «State, Firms and Technology. The Rise of Multinational Telecommunications Companies: ITT and the Compañía Telefónica Nacional de España, 1924-1945», *Business History*, L (4), pp. 455-473.
- CALVO, Á. (2009a), «Regulación económica y mercado en el sector de las telecomunicaciones: Telefónica 1945-1965», *Revista de Historia Económica*, 27, 2, pp. 291-320.
- CALVO, A. (2009b), «Estado, empresa, mercado. Standard Eléctrica y la fabricación de equipo telefónico en España, 1877-1952», *Investigaciones de Historia Económica*, 13, pp. 43-72.
- CALVO, Á. (2010), *Historia de Telefónica: 1924-1975. Primeras décadas: tecnología, economía y política*, Ariel/Fundación Telefónica, Barcelona.
- CALVO, Á. (2011), «Sueños rotos. El fracaso de un sistema telefónico público en España, 1877-1924», *TST*, 21, diciembre, pp. 32-55.
- CALVO, Á. (2014), *Telecomunicaciones y mundo digital en España. La aportación de Standard Eléctrica*, Fundación Telefónica-Ariel.
- CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO Y NAVEGACIÓN DE BARCELONA (1959), *Memoria de los trabajos realizados*, COCN, Barcelona.
- CARBALLO, R. (1975), *Análisis histórico-estructural del sector telefónico en España (1924-1972)*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense, Madrid.
- [CTNE] (1970), «La unidad del proceso telefónico», 4.570, Archivo Histórico del INI.
- DELORAINÉ, M. (1969), «Tráfico telefónico, telegráfico y télex», *Comunicaciones Eléctricas* 44 (1), pp. 3-14.
- DEPARTMENT OF STATE (1957), *American Foreign Policy 1950-1955*, Basic Documents, Publication 6.446, General Foreign Policy Series 117, US Government Printing Office, Washington DC.

- DEPARTMENTAL COMMITTEE ON TELEPHONE RATES (1920), *Report of the departmental committee on telephone rates*, His Majesty's Stationery Office, Londres.
- ECONOMIDES, N. (2004), «Telecommunications Regulation: An Introduction», on-line.
- ECCLES, W. H. (1927), «Inaugural address», *IEE Journal*, 65, pp. 7-9.
- FERNÁNDEZ, P., y ROSE, M. (2009), *Innovation and Networks in Entrepreneurship in Europe*, Routledge, Nueva York.
- FISCHER, A. (2008), «Swiss telecommunications policy: From state monopoly to intense regulation», *Flux*, 72-73, pp. 78-91.
- FISCHER, C. S. (1992), *America calling: The social history of the telephone in America*, University of California Press, Berkeley.
- FRAILE, P. (1998), *La retórica contra la competencia en España (1875-1975)*, Fundación Argentaria, Madrid.
- FUENTES QUINTANA, E. (1984), «El Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, 25 años después», *Información Comercial Española*, 612-613, agosto-septiembre, pp. 25-40.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1987), «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en Nadal, Carreras, A. y Sudriá, C., *La Economía Española en el Siglo XX*, Ariel, Barcelona, pp. 164-185.
- GARRUÉS, J., y LÓPEZ, S. (2008), «Las eléctricas españolas ante la regulación tradicional», *Jornadas de Historia de la Electricidad*, Barcelona, 15-16 de mayo.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1994), *El «Gibraltar económico»: Franco y Riotinto, 1936-1954*, Río Tinto Minera, Madrid.
- GROSSMAN, P. Z., y COLE, D. H. (2003), *The end of a natural monopoly: deregulation and competition in the Electric Power Industry*, JAI Press, Boston.
- HARDY, D. y otros (2002), *Networks: Internet, Telephony, Multimedia*, De Boeck Université, París.
- HAZLEWOOD, A. (1953), «Telecommunications Statistics», *Journal of Royal Statistical Society*, CXVI, II, p. 194.
- HERRANZ, A. (2007), «Infrastructure Investment and Spanish Economic Growth (1850-1935)», *Explorations in Economic History*, 44 (3), pp. 452-468.
- HILLS, J. (1984), *Information Technology and Industrial Policy*, Croom Helm, Londres.
- HILLS, J. (2002), *The Struggle for Control of Global Communication: The Formative Century*, University of Illinois Press, Chicago.
- HOOD, C. (1991), «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- HULSINK, W. (2002), *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications*, Routledge, Londres.
- ITT LABORATORIES OF SPAIN (1973), *Telecommunication planning. Rates and tariffs*, Héroes, Madrid.
- JORDANA, J., y LEVI-FAUR, D. (2004), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar, Cheltenham.

- KRANTZ, O. (2000), «The Transport and Telecommunication Sector in Economic Development, Views from the Historical National Accounts», *Scandinavian Economic History*, 48, pp. 5-29.
- KRUGMAN, P. (1999), «Networks and increasing returns. A Cautionary Tale», on-line.
- LAFFONT, J. J., y TIROLE, J. (2001), *Competition in telecommunications*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- LIEBERMAN, S. (2006), *The Contemporary Spanish Economy: A Historical Perspective*, Routledge, Londres.
- LÓPEZ, S. (2001), «Redes de telecomunicación en el último cuarto del siglo XX: una aproximación bibliográfica», *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 1, pp. 159-168.
- LÓPEZ, S. (2003), «The Role of Telefonica: The Internationalization of Telecommunications in Spain, 1970-2000», *Business and Economic History On-line*, vol. 1.
- LÓPEZ MORELL, M. Á. (2005), *La Casa Rothschild en España: (1812-1941)*, Marcial Pons Historia, Madrid.
- MAJONE, G. (ed.) (1996), *Regulating Europe*, Routledge, Londres.
- MERRIMAN, C. O. (1965), *Mutual funds and unit trusts: a global view*, I. Pitman, Londres.
- MILLWARD, R. (2005), *Private and Public enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, CUP, Cambridge.
- MILLWARD, R. (2011), «Geo-politics versus market structure interventions in Europe's infrastructure industries c. 1830-1939», *Business History*, 53, 5pp. 673-687.
- MILLWARD, R. (2011), «The Nature of State Enterprise in Britain», en AMATORI, F., y otros (eds.), p. 11.
- MOKYR, J. (1997), «Are we living in the middle of an Industrial Revolution?», *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, pp. 31-43.
- MUSSIO, L. B. (2001), *Telecom nation: telecommunications, computers, and governments in Canada*, McGill-Queen's University Press, Montreal.
- NEW (2000), *Economy Task Force Report: Making the New Economy Grow*, Progressive Policy Institute.
- NOAM, M. E. (1990), «The Historic Evolution of the Network System: Past Change, Present Impact, and Future Police», en SCHAFF, S. (ed.), *Legal and Economic Aspects of Telecommunication*, Elsevier S. P., North Holland, pp. 461-462.
- OSBORNE, S. P. (2010), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, Nueva York.
- PLAZA, C. (1989), «La Compañía Telefónica», *Papeles de Economía Española*, 38, pp. 390-408.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1967), *II Plan de Desarrollo Económico y Social*, Imprenta BOE, Madrid.
- PUEYO, J. (2008), «Las relaciones entre las empresas eléctricas y el Estado franquista», *Jornadas de Historia de la Electricidad*, Barcelona, 15-16 de mayo, p. 2.

- RAPP, Y. (1939), «Economic Stages of Extension of Telephone Networks», *Ericsson Review*, 4, pp. 121-124.
- RAPP, Y. (1948), «A Local Line Plant System. The LM Ericsson HT System», *Ericsson Review*, 3, pp. 72-80.
- Report on Post Office Development and Finance* (1955), The National Archives, SECRET, CP. (55) 146, 7 de octubre.
- ROPER, D. C. (1914), *Government ownership of electrical means of communication*, Government Printing Office, Washington.
- SCHERER, F. M. (2008), «The Historical Foundations of Communications Regulation», *Working Paper Series from Harvard University*, John F. Kennedy School of Government, RWP08-050.
- SHLEIFER, A., y VISHNY, R. (1998), *The Grabbing Hand. Power Pathologies and their Cure*, Harvard University Press, Cambridge y Londres.
- STERN, J., y TRILLAS, F. (2001), «Telecom Regulation: Lessons from independent central Bank», *Business Strategy Review*, 12 (4), pp. 17-28.
- STEUART, W. M., y otros (1906), *Telephones and telegraphs, 1902*, Government Printing Office, Washington.
- TONINELLI, P. M. (2000), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TORTELLA, G. (1994), *El desarrollo de la España contemporánea*, Alianza, Madrid.
- USSELMAN, S. W. (2002), *Regulating Railroad Innovation: Business, Technology, and Politics in America, 1840-1920*, Cambridge University Press, Nueva York.
- VIÑAS, Á. (1981), *Los Pactos secretos de Franco con Estados Unidos*, Grijalbo, Barcelona.
- WALLING, W. E., y otros (1917), *State socialism, pro and con: official documents and other*, H. Holt and Company, Nueva York.
- WRIGHT, E. P. R. (1947), «Modernization of the international telephone service and its reaction to national systems», *Electrical Communication*, pp. 435-467.



***The telephone in Spain: regulation without an independent regulator, 1882-1975***

ABSTRACT

This article explores the contents and mechanisms of the Spanish regulatory system from a comparative and long-term perspective. It gives historical context to burning topical issues in the field of network industries – generators of externalities – and aligns with the school of thought that explains regulatory systems as the sum of organizational, political and economic factors. Specifically, it analyses how market forces and regulation have affected the Spanish telecommunications service in changing technological and political environments, in order to explore the combined effects of monopoly regulation, economic policy and business strategies over the long period of so-called public administration. In terms of structure, the paper goes back to the origins of regulation in the sector in Spain, before focusing on the formation of the monopoly and the peculiarities of regulation by contract, a process far removed from the general European PTT model. The conclusions provide a summary of the results of this regulation, with an emphasis on its contradictory aspects.

KEYWORDS: Telefonica, regulation, telephone monopoly

JEL CODES: D40, L10, L90, N70



***El teléfono en España: regulación sin regulador independiente, 1882-1975***

RESUMEN

Este artículo ahonda en los contenidos y mecanismos del sistema regulatorio español desde una óptica comparada y de largo plazo. Sitúa en perspectiva histórica cuestiones de candente actualidad en el campo de las industrias de red, generadoras de externalidades, y se adscribe a la escuela que explica los sistemas regulatorios por una suma de factores organizativos, políticos y económicos. De forma específica, analiza cómo actúan las fuerzas de regulación y mercado sobre el servicio telefónico español en escenarios tecnológicos y políticos cambiantes con el objetivo de explorar los efectos combinados de la regulación del monopolio, política económica y estrategias empresariales en el largo periodo de la llamada administración pública. En cuanto a su estructura, empieza remontándose al origen de la regulación del sector en España, antes de centrarse en la formación del monopolio y en las peculiaridades de la regulación por contrato, muy alejada del modelo europeo de los PTT. Las conclusiones recogen los resultados de la regulación, subrayando sus aspectos contradictorios.

PALABRAS CLAVE: Telefónica, regulación, monopolio telefónico

CÓDIGOS JEL: D40, L10, L90, N70