



Antonio Pérez Yuste  
Universidad Politécnica de Madrid  
Miembro del Foro Histórico

Foro histórico  
de las telecomunicaciones

## De la Cierva y la primera Ley de Telecomunicaciones de España

La Ley General de Telecomunicaciones, de 2003, consolidó en España un marco armonizado de libre competencia cuya construcción se había iniciado, al menos formalmente, cinco años antes, al señalarse por el Gobierno la fecha del 1 de diciembre de 1998 como punto de partida para la liberalización total del mercado de las telecomunicaciones, una vez que culminara con éxito, a finales de 1996, un intenso proceso de negociación con la Comisión Europea (CE).

A pesar de lo antedicho, llegar a la fecha del 1 de diciembre de 1998, exigió un esfuerzo legislativo previo muy importante, que sirvió para transitar de forma ordenada desde las viejas estructuras monopolísticas de explotación a las más modernas de libre mercado.

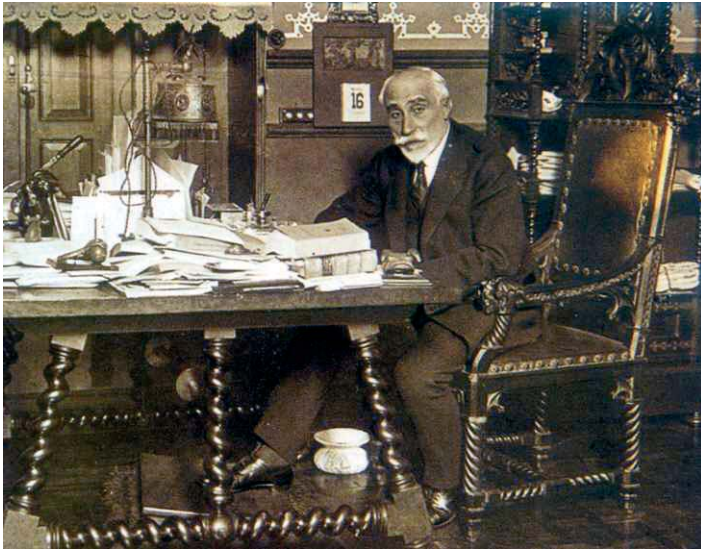
Se acepta, con carácter general, que ese camino se inició en 1987 con la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT), Ley que, como su propio preámbulo señala, establece, “por primera vez en España, un marco jurídico básico en el que se contienen las líneas maestras a las que había de

ajustarse la prestación de las diversas modalidades de telecomunicación”. Semejante afirmación –equivocada, a mi modo de ver– ha hecho extenderse la opinión de que la LOT fue el primer texto legislativo, aprobado por unas Cortes Generales, que ordenaba un sector que había tenido la consideración de “monopolio natural”

durante mucho tiempo y que reclamaba, definitivamente, su paso hacia una situación de libre mercado.

Se olvida, empero, una Ley mucho más antigua que, de una forma bastante más modesta, persiguió el mismo propósito y que, al igual que la LOT, también fue dis-

.....  
**“Hasta 1907 existió una ausencia total de base legal en la que apoyar el derecho del Gobierno para decidir sobre la explotación de los servicios de telecomunicaciones”**  
.....



Fotografía de Antonio Maura, en su despacho, tomada en 1917.

rado su etapa infantil pero cuya regulación adolecía, sin embargo, de todo orden. Como hace ver **Gutiérrez Alonso** en su tesis doctoral, desde la primera regulación del servicio telefónico, debida a **Sagasta**, en 1882, hasta 1907, la regulación de la telefonía se fue realizando a golpe de decreto del poder ejecutivo sin dejar que el legislativo tuviera oportunidad de ejercer ningún tipo de control sobre ella. Durante ese período de tiempo, la reglamentación del servicio telefónico fue variando al mismo ritmo que cambiaban los gobiernos de la nación, permitiendo unas veces la explotación privada y dejándola otras en manos públicas, lo que contribuyó a incrementar el desorden telefónico en todo el país. Líneas aisladas unas de otras, materiales no homogéneos, tarifas diferentes, diversidad de cánones de las concesiones, ausencia de calidad y amplias regiones sin servicio eran los calificativos más habituales del escenario telefónico en 1907.

La radiotelegrafía, o telegrafía sin hilos era, en cambio, una tecnología novedosa en España, cuyos primeros ensayos habían sido realizados por el comandante **Julio Cervera**, en 1899, en el Cuartel de la Montaña de Madrid. A este le siguieron otros más, todos auspiciados por el Ejército y la Marina que, como dice **Sánchez Miñana**, *“eran instancias mucho más comprometidas que las civiles*

cutida y aprobada por las Cortes españolas. Se trata de una Ley promovida, en 1907, por el abogado y político conservador **Juan de la Cierva**, mientras ocupó la cartera de Gobernación durante el “gobierno largo” presidido por **Antonio Maura**, Ley que fue sancionada por el **Rey Alfonso XIII** el 26 de octubre de ese mismo año.

## La situación en 1907

En 1907, el término “telecomunicación” todavía no había sido acuñado en España, no obstante lo cual, se tenía bastante claro qué manifestaciones tecnológicas representaba, a saber: la telegrafía eléctrica, la telefonía y la radiotelegrafía.

Hacia 1907, la telegrafía eléctrica era una tecnología ya madura. Se había experimentado, con carácter aplicado, por primera vez en España, en el puerto de Bilbao, en 1849. En 1855 se creó el monopolio del Estado sobre los servicios telegráficos al autorizar, por Ley, al Gobierno a “plantear un sistema

completo de líneas electro-telegráficas que pusiera en comunicación a la Corte con todas las capitales de provincia y departamentos marítimos, y que llegase a las fronteras de España y Portugal”. Ese mismo año, ya por Real Decreto, se dispuso que la construcción y conservación de dichas líneas corriese a cargo del Ministerio de Fomento, quedando su explotación bajo la responsabilidad del de Gobernación. En 1856 se creó el Cuerpo de Telégrafos, asignándole las competencias de explotación, y al año siguiente se le traspasaron, también por Decreto, las competencias de construcción y conservación, situación que se mantuvo inalterada en lo sucesivo.

La telefonía, por su parte, era una tecnología que ya había supe-

.....

**“La Ley de De la Cierva, de 1907, constituyó el primer *corpus* legislativo, aprobado en unas Cortes Generales, para la regulación de las telecomunicaciones en España”**

.....

con la nueva técnica". Precisamente, fue el Ministro de la Guerra, **Vicente Martitegui**, quien movió al Consejo de Ministros a decretar, el 21 de mayo de 1905, la creación de una comisión para promover el establecimiento de la radiotelegrafía en España y redactar un reglamento para la instalación de las estaciones necesarias y la prestación del servicio correspondiente.

En esta situación se produjo la llegada al poder de Antonio Maura, quien formó gobierno, en enero de 1907, incorporando al "villaverdista" Juan de la Cierva como Ministro de Gobernación. Se iniciaba, entonces, la etapa tal vez más estable de la Restauración. Etapa que llegó a ser conocida con el nombre de "gobierno largo" y que cubriría la política española hasta octubre de 1909.

## La Ley de Telecomunicaciones de 1907

La explotación del servicio telegráfico, plenamente asumida como estaba por el Cuerpo de Telégrafos desde 1857, no planteaba ningún inconveniente político para el Gobierno, cosa que no sucedía con la telefonía o con la radiotelegrafía. En la primera, como hace ver **Javier Nadal**, existía una ausencia total de base legal en la que apoyar el derecho del Gobierno para tomar decisiones sobre la explotación del servicio, pese a lo cual los distintos Gabinetes no se privaron de elaborar Reglamentos y realizar concesiones siempre que surge la ocasión. En cuanto a la radiotelegrafía, se trataba de una tecnología emergente situada, aún en 1907, en

España, en el terreno de la experimentación, pero que empezaba ya a demandar su propio modelo de explotación.

Consciente de esta situación, De la Cierva supo aprovechar la relativa estabilidad política del momento, y el creciente apoyo de la opinión pública hacia Maura, para sacar adelante una Ley muy básica en su contenido, pero de profundo calado, por la que se autorizaba al Gobierno a plantear y desarrollar los servicios de radiotelegrafía, cables y telefonía, en todo el país, valiéndose de lo que llamó "entidades" nacionales.

Siguiendo a **Loro Chico** en su tesis doctoral, cuando De la Cierva menciona el término "entidades", lo utiliza como subterfugio para evitar referirse a "empresas privadas", que era en las que realmente

estaba pensando. De la Cierva defendía el criterio de que la mayor libertad de acción de las corporaciones privadas les permitía ser más eficaces que el Estado para explotar los servicios de telecomunicaciones, opinión ésta que le reportó no pocas críticas. **Azcárate, Moret y Martín Rosales**, en el Congreso, y **Navarro Reverter**, en el Senado, sostuvieron la opinión de que los servicios de radiotelegrafía, cables, telegrafía y teléfonos eran competencia exclusiva del Estado, que tenía la obligación de dotar de ellos a la nación y de explotarlos por medio del Cuerpo de Telégrafos. En el mejor de los casos, añadían sus críticos, podía admitirse que se cediera a la iniciativa privada la instalación de las redes o la construcción de estaciones, pero nunca la cesión de los derechos de explotación de tales servicios.



Juan De la Cierva y Peñafiel.

**“De la Cierva defendía que la mayor libertad de acción de las corporaciones privadas les permitía ser más eficaces que el Estado para explotar los servicios de telecomunicaciones”**

## MINISTERIO DE LA GOBERNACION

### LEY

DON ALFONSO XIII, por la gracia de Dios y la Constitución Rey de España;

A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

Artículo 1.º Se autoriza al Gobierno para que, por medio de un Real decreto que publicará dentro del plazo de cuatro meses, contados desde la promulgación de esta ley, proceda a plantear o desarrollar, valiéndose de entidades nacionales, los servicios de radiotelegrafía, cables y teléfonos.

Art. 2.º Los gastos de cada servicio se cubrirán con los productos propios de la misma concesión. Se podrá imponer como carga especial de alguna concesión el establecimiento y entrega inmediata al Estado de la línea o servicio que en dicho Real decreto se declare de interés nacional.

Art. 3.º Las concesiones de estos nuevos servicios se harán en pública subasta, con todas las condiciones necesarias para garantizar los intereses y seguridad del Estado.

Por tanto:

Mandamos a todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás Autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.

Dado en Palacio a veintiois de Octubre de mil novecientos siete.

YO EL REY

El Ministro de la Gobernación,  
Juan de la Cierva y Peñafiel.

A pesar de estas diferencias, la Ley salió adelante, si bien demostró en la práctica una menor efectividad de la esperada. Su mayor virtud, si acaso, fue que permitió asumir *de jure* una situación que se venía dando *de facto* en el ámbito de la telefonía, donde “casi cualquiera” que lo deseara podía establecer y explotar una línea telefónica. La telegrafía, por su parte, siguió siendo exclusividad del Cuerpo de Telégrafos, mientras que en la radiotelegrafía se optó por la concesión en régimen de monopolio a una empresa privada: la Compañía Nacional de Telegrafía sin Hilos.

En definitiva, con el término “entidad” empleado por De la Cierva, el Gobierno conservaba intacto su derecho a establecer y explotar los servicios de telecomunicación mediante la “entidad estatal” que era el Cuerpo de Telégrafos pero admitía, simultáneamente, la participación de “entidades privadas”, como empresas y particulares, e incluso de “entidades públicas”, como los ayuntamientos, diputaciones provinciales o mancomunidades de provincias.

Desde nuestra perspectiva actual, la importancia de la Ley de De la Cierva hay que buscarla en el hecho de que constituyó el primer *corpus* legislativo para la regulación de las telecomunicaciones en España. Se mantuvo en vigor durante nada menos que ochenta años, pasando por encima de Gobiernos de la Restauración, Dictaduras, Gobiernos de la República y Gobiernos de la Transición, unas veces olvidada, otras ignorada, hasta su desaparición final, en 1987, cuando fue anulada por la LOT en su disposición derogatoria primera. ♦

Reproducción literal de la Ley de De la Cierva de 1907, publicada en la Gaceta de Madrid el 28 de octubre de 1907.