

BRAVO MURILLO Y EL CANAL DE ISABEL II

Discurso leído por el Académico de número
Excmo. Sr. D. José Gascón y Marín

Bravo Murillo, político, hacendista, administrador bien conocido, son grandes los elogios que su obra financiera merece y grandes tienen que ser también en lo que afecta a sus tareas administrativas. De la bondad de éstas es prueba su labor realizada a raíz de la creación del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, en el que pone su voluntad para intensificar la riqueza nacional, exteriorizando sus dotes de organizador y su alto sentido de la función del gobernante. Atendió al fomento de los intereses materiales, estimulando el desenvolvimiento de la vida económica, pero al lado del desarrollo de intereses materiales cuidó mucho de la significación que la instrucción y educación popular habían de tener en el desenvolvimiento de las actividades que mejorasen la situación económica de la nación. Atendió a las obras que debían considerarse preferentes no sólo desde el punto de vista material de la Hacienda pública, sino por su trascendencia en el mejoramiento de las condiciones de la vida social. Cristóbal Bordiú, su colaborador como Director general, ha puesto bien de relieve, en la «Noticia general y razonada de los trabajos ejecutados por Bravo Murillo en el Ministerio de Comercio y Hacienda y en la Presidencia del Consejo de Ministros», la prudencia en la actuación, la excelente visión sobre la eficacia que en lo social pudieran ejercer determinadas obras, la

necesidad evidente de fomentar los medios de comunicación y de atender a la imperiosa exigencia de acometer las obras hidráulicas, tan necesarias para aminorar perjuicios sufridos por los cultivadores de la tierra ante la insuficiencia del regadío en numerosas comarcas.

La insigne escritora Carolina Coronado, en carta dirigida a Bravo Murillo, escribía que no sabía qué había sido más en la máquina construída por el insigne hombre público, si su talento o su energía, y en verdad que ésta, necesaria en el administrador y en el hombre de gobierno, se puso a prueba en la actuación ministerial de Bravo Murillo, siendo ejemplo el impulso que culminó en la realización de las obras del Canal de Isabel II.

En 8 de junio de 1848 solicitó informes a los jefes políticos y Juntas de Agricultura de las provincias, acerca de las obras que podrían realizarse para establecer nuevos riegos, designando Comisiones científicas que estudiaran el curso de los ríos para determinar sitios adecuados a trabajos hidráulicos.

Gullón de Mendoza, en su estudio *Bravo Murillo y su significación en la política española*, alude a los principios en que se inspiraron las diversas disposiciones que dictó Bravo Murillo sobre el servicio de aguas, preparación muy adecuada para la notable Ley de 13 de junio de 1879, modelo de obra legislativa. Fué objeto de muy especial atención por Bravo Murillo el respetar los derechos adquiridos, el procurar armonizarlos con la conveniencia pública y el interés de la agricultura.

Enfrentóse el insigne hombre de gobierno con el grave problema de dotar a Madrid de agua en caudal suficiente y de adecuada calidad, ya que en 1848 sólo podía disponerse para cada uno de los habitantes madrileños de seis litros diarios de agua, cantidad exigua, poniéndose de relieve la urgentísima necesidad de abordar y resolver el problema del abastecimiento de aguas de la capital de la Nación.

Alúdese en la obra mencionada a anteriores tiempos en que Madrid, con muy escaso número de vecinos, se mostraba con abundante cantidad del preciado líquido. Cítase que Ruiz González de Clavijo, al llegar como Embajador de Enrique III a la Corte del gran Tamerlán, pudo decir a éste: Esta ciudad —refiriéndose a Madrid— está edificada sobre agua y sobre fuego. El aumento de población, el perderse en el subsuelo aguas pluviales, contribuyeron al cambio de situación, que exigía el buscar aguas que no fueran las del Manzanares. Cuando Madrid con-

taba 150.000 habitantes, los antiguos viajes no eran suficientes para el abastecimiento de la ciudad ; ni el proyecto de Sucre, en 1777 ; ni el de Villanueva, en años posteriores ; ni el de Vallejo, en 1819 ; ni el de Barra, de 1829 ; ni el de Cortijo, ni el de la Compañía «La Aurora», 1846, llegaron a realidad. De ellos, Bravo Murillo estimó más dignos de atención los proyectos de Barra y Cortijo, y en el año 1848, por Orden ministerial, encargaba a los Ingenieros Rafo y Rivera el examen de los citados proyectos, el aforo y análisis de las aguas, el reconocimiento de los terrenos, para presentar proyecto y presupuesto. A los pocos meses el trabajo técnico fué presentado al Ministerio, señalando el lugar de toma de aguas del Lozoya. Las aguas se consideraron puras, sanas y agradables. Suscitóse cuestión de competencia ministerial, pues estimada por algunos la empresa como función municipal, el Ministerio de la Gobernación debía intervenir. En él se detuvo durante dos años el expediente, hasta que, ocupando Bravo Murillo el alto puesto de Presidente del Consejo de Ministros, en 1851, su nuevo cargo le permitió actuar con eficacia para que la obra estudiada por los Ingenieros que él había designado pudiera ser realizada, dotando a Madrid de 32.000 metros cúbicos diarios, para lo que era necesario allegar recursos económicos, ya que el cálculo de gastos para la realización de las obras se estimaba en 80 millones de reales, cifra hace un siglo de considerable importancia.

En enero de 1851 ocupó Bravo Murillo la Presidencia del Consejo de Ministros, y en 18 de junio del mismo año se publicaba el Decreto, cuyo artículo 1.º disponía que el Gobierno procediera directamente a la realización de las obras necesarias para abastecer a Madrid de aguas saludables por medio de un canal derivado del río Lozoya, que se denominaría Canal de Isabel II admitiendo la participación del Ayuntamiento y particulares en los términos que fijaba el Decreto.

Vale la pena el recordar el contenido de la exposición de motivos que precede al Real Decreto de 18 de junio de 1851. En ella, tras la afirmación de la urgente necesidad del pueblo de Madrid sobre abastecimiento de aguas, que todos los habitantes sienten y deploran, tras recordar que más de un siglo se ha estado formando proyectos y discurriendo métodos para llevar a cabo tan importante empresa, sin que se hubiera conseguido otra cosa que demostrar la posibilidad de traer con abundancia agua saludable para los usos de necesidad y comodidad de l.

vida y aun para la industria agrícola y fabril y la evidencia de que los medios que el Ayuntamiento de Madrid tenía a su alcance, y se hallaba dispuesto siempre a emplear con el más saludable y honroso celo, no bastaban por sí solos para realizar una empresa de tanta magnitud, se afirmaba que veía en esta mejora no un interés puramente municipal, sino también general, por su trascendencia, su objeto, sus efectos y, sobre todo, por la intensidad de los males a que el descuidarlo daría lugar, por lo que no podía permanecer más tiempo mero espectador de los sufrimientos de los habitantes ni aguardar con indiferencia las realidades que amagaban a una numerosa población, que crecía rápidamente. Agregábase que Madrid, residencia de los Reyes, de los Altos Poderes públicos, patria común de los españoles, veía amenazada su existencia por la escasez de agua, y aparte los trastornos a que esto podía dar lugar, había de ocasionar grandes pérdidas por el desmerecimiento de su riqueza urbana, que entra por una parte notable en la general del país.

Reconocía el Decreto de Bravo Murillo que la empresa no era puramente municipal, sino también general; el concepto de capitalidad española, el peligro que existía para su desenvolvimiento urbano, llevaba a una rápida y eficaz intervención del Gobierno. No se negaba la significación local de la mejora, pero se afirmaba que ésta excedía de los límites de lo puramente local. Por ello se afirmaba que conociendo el Gobierno lo grato que era a Isabel II la realización de la obra y que estaba dispuesta a dar para facilitarla un noble ejemplo, que hallaría numerosos imitadores, el Gobierno se vería impulsado para no ahorrar tarea ni fatiga hasta conseguir su objeto de traer a la Corte una considerable cantidad de agua del río Lozoya y suplicar a S. M. permitiese que obra tan importante llevase el nombre de Canal de Isabel II. Se tomaba a cargo la ejecución de la obra con la esperanza impaciente de verla concluída en corto plazo, y para ello se valía de los medios que le da la Ley, los auxilios del Ayuntamiento y la concurrencia de hombres celosos e ilustrados que, uniendo su interés al de su Patria, se apresuraran a contribuir con sus fondos y sus luces. El Tesoro público había de adelantar, a calidad de reintegro con el producto de las aguas, dos millones de reales para emplearlos, caso necesario, en las obras o atender a los intereses de los capitales si fuese preciso acudir a levantarlos por vía de anticipación. No sólo se refería a este crédito extraordinario, sino que se afirmaba que si en adelante fue-

ran necesarias algunas otras sumas, se incluirían en el presupuesto general del Estado. Mencionábase que el Ayuntamiento de Madrid, con el celo que distinguía a dicha Corporación, se había prestado a suscribirse por 16 millones de reales, tomando 2.000 reales fontaneros de agua, sin perjuicio de la eficaz cooperación pública y privada de sus individuos, y es de esperar —se decía— que muchos particulares también, por medio de suscripciones voluntarias, suministrarán sumas reintegrables con agua al mismo precio y que otros facilitarán sus fondos a reintegrarse en dinero el capital e intereses. Se confiaba en que se hicieran estas operaciones, cuanto que en el proyecto se daba a unos y otros participación en los beneficios e intervención en la administración, beneficios que provendrían así de la economía en la construcción de las obras, calculadas en 80 millones, como del aumento de las aguas sobre la cantidad de 10.000 reales fontaneros que se toma por tipo. Colaboración del Estado, del Municipio de Madrid y de los particulares era la que había de permitir realizar obra tan necesaria, en la que al interés puramente local adicionábase el del Estado y la colaboración de elementos oficiales y particulares, lo que había de permitir el éxito de la empresa.

En el articulado del Real Decreto afirmábase que el Gobierno procedería directamente a la ejecución de las obras necesarias para abastecer a Madrid de aguas saludables por medio de un canal derivado del río Lozoya, que se denominará Canal de Isabel II, y se agregaba, admitiendo la participación del Ayuntamiento y particulares en los términos determinados por el Decreto. Para subvenir al gasto de los 80 millones de reales, el Gobierno haría uso de los siguientes medios: El crédito extraordinario que por aquel año se concedía al Ministerio de Hacienda y las demás sumas que anualmente se aprobasen en el presupuesto general del Estado, a reintegrar con el producto total de las aguas, con lo que se amortizarían también los capitales que se hubiesen recibido a préstamo con interés (arts. 2 y 9). Lo abonado por el Estado serviría para pago de intereses de las anticipaciones voluntarias que hubieran de reintegrarse en dinero aplicándose en la parte necesaria a la ejecución de las mismas obras. Utilizaríase la suscripción voluntaria, a la que el Ayuntamiento aportaba 16 millones de reales, al precio cada real fontanero de agua de 8.000, y el producto de una suscripción igualmente voluntaria que abriría el Gobierno, a condición de reinte

grar su importe concluídas que fueran las obras en reales de agua, al precio indicado o en efectivo, con interés del 6 por 100 anual, a voluntad de los suscriptores.

Definióse en el Decreto lo que había de entenderse por beneficios en la ejecución de la obra, a saber, el ahorro obtenido en gasto sobre los 80 millones calculados y el aumento del agua sobre los 10.000 reales fontaneros, presupuestos como mínimo, de los que necesariamente habían de traerse a Madrid. El beneficio había de distribuirse otorgando al Sindicato el 50 por 100, para a menos repartir en los gastos de administración y sucesiva conservación de las obras un 25 por 100 como premio de los capitales empleados en la obra entre todos los concurrentes, incluso el Ayuntamiento, y el 25 por 100 restante, oyendo al Consejo Real, el Gobierno, teniendo en cuenta el total importe de los beneficios, destinaría la parte que estimase conveniente, no bajando del 10 por 100, para recompensar los servicios del Consejo de Administración y de los Ingenieros que habían dirigido las obras, distribución entre dichos interesados, que había de hacerse a propuesta del Consejo de Administración, teniendo presente el celo y la inteligencia de los trabajos de cada individuo. El sobrante, en su caso, se aplicaría por partes iguales a los objetos expresados en el artículo 11 del Decreto.

La Real Orden de 21 de junio de 1851 dispuso que el importe de las suscripciones voluntarias para subvenir a los gastos ocasionados por las obras del canal se entregarán en el Banco Español de San Fernando, suscripciones que podían hacerse de tres modos: a reintegrar en reales fontaneros de agua, a reintegrarse en metálico con interés del 6 por 100 o reservándose la elección de uno de los dos medios, en cuyo caso no percibirían los suscriptores interés sino cuando hubiesen optado por el reintegro en metálico. El pago de las suscripciones se verificaría en veinte plazos, a medida que se reclamasen, según el progreso de las obras, por el Consejo de Administración. Contenía la Orden otros preceptos regulando lo referente a contabilidad, disponiendo que el Director de las obras presentase a la aprobación del Consejo los presupuestos de gastos que deban hacerse, no pudiendo hacerse pago alguno sin estar aprobado el presupuesto respectivo. El Director de las obras había de presentar cuentas justificadas de los gastos, y aprobadas las cuentas por el Consejo de Administración, habían de pasarse al Tribunal Mayor de Cuentas.

En 8 de julio se reguló el modo de dar cumplimiento al artículo 5 del Real Decreto de 18 de junio, que había previsto, cuando la suma de suscripciones voluntarias ascendiese a dos millones de reales, que los suscriptores por 10 reales al menos de agua, nombraran nueve de entre ellos, tres de los cuales, por orden de prioridad en la elección, serían representantes en el Consejo y los otros seis, suplentes por el mismo orden.

En 7 de julio, por Real Orden, en cumplimiento de la de 4 del mismo mes, estimando que era, no sólo justo que el Estado contribuyera como los demás propietarios a los gastos de abastecimiento de aguas de los edificios sitos en la Corte a cargo de la Dirección General de Contribuciones y Fincas del Estado, sino que era de sumo interés anticiparse a suscribir con sus fondos para no verse después en la precisión de comprar las aguas a mayor precio, se ordenó que la Hacienda se suscribiera por 12 reales fontaneros y que los 96.000 reales a que ascendía el importe se aplicasen como gastos reproductivos al Capítulo IX, artículo único del presupuesto del año.

Por otra Orden de 8 de julio se disponía que la Marina suscribiera un real de agua fontanero, con destino al abastecimiento de su edificio, conocido por Casa de los Ministerios.

Buscábase que con el producto total de las aguas, se reintegrase el Tesoro público de los fondos que hubiera adelantado y sus intereses y se amortizara el capital que se hubiese recibido a préstamo con interés.

En 7 de agosto, demostrado ya—dícese—que con las aguas del Lozoya y las que se aumentan por medio de arte se reunirá mayor cantidad que la de 10.000 reales fontaneros fijada por mínimo y la bastante para abastecer abundantemente a Madrid y sus cercanías; que demostrado que puede darse al Canal la pendiente que convenga para que las aguas lleguen a Madrid sanas y saludables; que averiguado que las dificultades que presenta el terreno no son insuperables ni exceden a las ordinarias en esta clase de obras y determinado el punto donde naturalmente debe construirse la presa para derivar las aguas, la Reina se había dignado designar la mañana del lunes 11 de agosto de 1851 para la inauguración de las obras en el sitio del Pontón Oliva, provincia de Guadalajara y que en su Real nombre y el Rey, su augusto esposo colocase la primera piedra de la presa que había de construirse en el punto indicado.

Al acto de inauguración quiso darle Bravo Murillo la mayor

solemnidad. Los cronistas señalan la gran satisfacción que Bravo Murillo experimenta, reflejada en el discurso que pronunció, calificando de fausto el día en que se sentaba la primera piedra del Canal de Isabel II, dando principio a la importantísima y gloriosa obra que tenía por objeto dotar de aguas abundantes a la capital de la Monarquía, terminando así la primera de sus necesidades materiales. Afirmó Bravo Murillo que el Gobierno miraba la obra con el más grande interés y la mayor predilección, señalando como a los esfuerzos y cooperación del Consejo de Administración y de los Ingenieros encargados de las obras se sumaba el auxilio de la Reina, coadyuvando con una suscripción crecida, ofreciendo su augusto nombre y que su esposo colocase la primera piedra de la presa.

Bravo Murillo se mostró como gran administrador. Ante una necesidad tan evidente como la de dotar a Madrid del caudal de agua necesario, puso al servicio de esta necesidad general la voluntad e inteligencia, voluntad para, desde la Presidencia del Consejo, salvar los obstáculos con que antes había tropezado la empresa; inteligencia, al poner al servicio de fin tan laudable, sus condiciones de hacendista, buscó los recursos en aportaciones de muy distinta naturaleza, la de la Reina Isabel, que acudió a la suscripción abierta por el Gobierno con cuatro millones, el Gobierno con el anticipo de los dos millones y los particulares usuarios y no usuarios, aportando sumas de verdadera importancia. La organización administrativa del Canal aplicó el sistema de servicio descentralizado y patrimonializado, estableciendo diferencia entre la administración deliberante y la ejecutiva. El Consejo de Administración se organizó con tres Comisarios nombrados por el Gobierno de los que uno sería Presidente, el Alcalde Corregidor de Madrid y dos individuos del Ayuntamiento de la Villa, de Director facultativo y económico de las obras, de tres suscriptores voluntarios elegidos por ellos mismos, y un prestamista, si lo hubiera—se dice en el Decreto—, designado por los de su clase y un Secretario elegido por el Consejo y retribuido con fondos de la empresa. El Decreto fué dado en 18 de junio de 1951, y en él se disponía que las obras habían de concluir necesariamente en el término de cuatro años. No pudieron terminar en tal plazo, pero en julio de 1858 tuvo lugar la inauguración oficial, a la que entre los asistentes podía advertirse la presencia de don Juan Bravo Murillo, que, emocionado no podía reprimir la satisfacción de ver coronada su obra. La misma com-

posición que se había dado para la administración de las obras era básica para la formación del Sindicato que hubiere de quedar, conforme el artículo 8.º del proporcional repartimiento de los gastos entre los que disfrutaron el beneficio de la conservación de las obras y la distribución de las aguas, ya que en tal Sindicato había de estar representado el interés del Estado, el de la Villa de Madrid y el de los propietarios de aguas.

Esta colaboración entre el Estado, el Ayuntamiento de Madrid y los usuarios era esencial, tanto en los momentos de realización de las obras del Canal como en los de la prestación del servicio la administración de las mismas.

La colaboración de la Entidad local, del Estado y de los usuarios, es elemento importante en la organización de ciertos servicios y lo fué en el caso examinado para la realización de las obras. No son las esferas administrativas de las Entidades territoriales elementos orgánicos aislados, sino partes de un todo, debiendo armonizarse la acción entre las diversas Entidades locales de carácter territorial. Son múltiples los casos de colaboración y ésta es muy necesaria en varios de ellas, pues sólo mediante la misma pueden tener realización ciertas obras públicas y organizarse debidamente el servicio que las mismas preste.

Es ejemplo notable el que ofreció el Decreto de 1851, al reunir como medios económicos para la realización de la obra, no sólo aportación del Estado y de la Entidad municipal, como suscripción voluntaria de ésta, sino la particular, encabezada por la suscripción a cargo del capital privado del Jefe del Estado y la suscripción de los particulares, con carácter voluntario, unas como precio del agua que habían de recibir, otras como colaboración económica, colocación de capital, acudiendo a la suscripción abierta.

Como ya he indicado, los servicios del Canal de Isabel II nos ofrecen el caso típico del servicio descentralizado y patrimonializado. No figura expresamente el reconocimiento de la personalidad jurídica de la entidad que se creó para la construcción de la obra y prestación del servicio, pero no puede caber duda que cuando en sucesivas disposiciones legales se ha reconocido el derecho a levantar empréstito, abrir suscripción de obligaciones para obtener recursos para la ampliación de las obras, la personalidad jurídica existe, la patrimonialización del servicio igualmente, y ejemplo típico del método descentralizador por servicios, que tan excelentemente analizó nuestro compañero de Corporación don

Antonio Royo Villanova, hace ya años, en su discurso académico en la Universidad de Valladolid, que versó sobre la descentralización por servicios, modalidad a la que siguen los tratadistas de Derecho administrativo dedicando especial atención, a la que los legisladores también la han dedicado, ejemplo que lo comprueba, es la constitución de haciendas especiales en los casos de municipalización de servicios, no he de ocultar que partidarios muchos de este modo de descentralizar orgánicamente, otorgando una mayor libertad de gestión, modo referido en Francia a la existencia de los denominados establecimientos públicos que forman parte integrante de la Administración, pero no están absorbidos por el elemento burocrático estatal, puede ofrecer de generalizarlo en demasía inconvenientes, principalmente por la constitución de cajas de patrimonios separados del general de la Administración por desgajar excesivamente de esta ramas de servicios, pero los más recientes tratadistas en Francia, recordando a Hauriou, tratan de la descentralización por servicios, cual Walive, el Profesor de Paris y Duez y Deveyre, que hacen constar como en ella el factor político no deja sentir su influencia, sustrayendo el servicio a la influencia parlamentaria y asegurando una gestión más independiente, de confiarlo a los técnicos con asociación posible de representantes de los usuarios, sin ocultar que algunas veces la adopción del procedimiento puede ser motivada por preocupaciones financieras egoístas del Estado.

El temor de que los servicios descentralizados pudieran causar por su número dificultades y anormalidad en la vida financiera estatal, no ha logrado que se abandonase el sistema del reconocimiento o creación cual establecimiento público para ciertos servicios. Es una verdadera descentralización administrativa y sus resultados han sido favorables en muchos casos. Si en alguno debió darse la preferencia a esta modalidad de organización administrativa, lo es en casos como el del Canal de Isabel II, en el que el consorcio entre la representación estatal, la local del Municipio, Entidad que representa los intereses de los usuarios y los de estos mismos, sólo beneficios podía reportar.

Bravo Murillo no aspiraba, cual dice en el prefacio de los *Opúsculos*, a gloria que significase engrimiento que causa en las almas vulgares la riqueza, la posición elevada, los altos empleos y los honores y distinciones. Para él la gloria verdadera podía comenzar en el aprecio de la generación presente, pero se obtiene cuando perdura después en el futuro. Este futuro es el que glo-

rifica la empresa que tan acertadamente encauzó y realizó inicialmente. Comparemos las cantidades que se dedicaron a la construcción del Canal con las que figuran en los Decretos de 7 de noviembre de 1947 y 24 de junio de 1949, aprobando el primero el plan de obras e instalaciones propuesto por el Canal, con desarrollo en los años 1948 a 1956, en el secenio 1957 a 1962 y con posterioridad a éste, uno con presupuestos iniciales de 302.937.303 pesetas, 235.050.561 pesetas y 246.663.138, y el segundo, el proyecto de presupuesto extraordinario presentado por el Consejo de Administración del Canal de Isabel II, para la ejecución de nuevas obras e instalaciones en los años 1950 a 1954, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto anterior, por un importe de 159.000.885 pesetas, autorizando para emitir obligaciones por un importe de 143 millones, con destino exclusivo a la realización de los planes de obras e instalaciones incluídas en el proyecto indicado.

Cuando se pone al servicio del interés público voluntad, energía para salvar las dificultades y facilitar la acción administrativa favorable al interés general, puede quien lo hace sentirse orgulloso de ello, pues si no se trata de enorgullecer el mero cumplimiento del deber, el rebasar los límites normales sí que es merecedor de la recompensa otorgada en la posteridad. Obras cual la realizada por Bravo Murillo, no siempre han tenido el apoyo entusiasta de los que en definitiva habían de ser sus beneficiados. Sirva de ejemplo lo acaecido a Pignatelli en relación con el Canal Imperial de Aragón. La fuente elevada en Casa Blanca, junto al Canal, ofrece a la vista del transeunte, lápida en la que figuran las palabras : *Incredolorum convictiony et viatorum cómmo*. Pignatelli recuerda que al ofrecer el agua al viandante para su comodidad, alimentaba la convicción de los incrédulos con la realidad en la obra y el servicio a los mismos prestados. Madrid ha rendido a Bravo Murillo recuerdo de alma agradecida. Si al correr otros tiempos y no disponer de caudales de agua la situación era dolorosa, hoy, afortunadamente, el crecimiento considerable de la población madrileña no plantea problemas insolubles en cuanto a su abastecimiento de agua potable. Si aumentó la población ha ido aumentando el servicio y la visión del porvenir ha existido en el órgano encargado de prestarle, haciendo que Madrid sea una de las pocas capitales que poseen caudal de agua en condiciones de que sirva sanitariamente el abastecimiento de la población.

Honremos justamente la memoria de Bravo Murillo.