

## I. ESPAÑA

# ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y PLANEAMIENTO METROPOLITANO: EL ESTATUTO ORGANICO DEL CANAL DE ISABEL II

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. TRAYECTORIA DEL CANAL DE ISABEL II: 1. Originalidad de la organización administrativa inicial para la construcción y explotación de las obras del Canal y su posterior proceso de estatización. 2. Ordenación del Canal en régimen de descentralización: la Ley de 1907. 3. La lucha por el monopolio del servicio de abastecimiento: tensiones entre el Canal y la entidad concesionaria, Hidráulica de Santillana. 4. Reivindicaciones de las competencias municipales: aspiración a la municipalización del Canal. 5. Extensión del marco territorial del abastecimiento a la zona de influencia de la capital: política de Convenios con el Municipio y entes urbanísticos. 6. El Canal ante los dos intentos de reordenación del sistema de competencias en el Municipio y el Area Metropolitana de Madrid.—III. ASPECTOS DEL RÉGIMEN FUNCIONAL DEL CANAL: 1. Planificación y financiación de las obras hidráulicas. 2. Generalización de la técnica de las reservas de los aprovechamientos a favor del Canal. 3. El régimen de tarifas y sus peculiaridades. 4. Policía de aguas afectas al Canal.—IV. LA REESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA DEL CANAL: EL DECRETO DE 12 DE ABRIL DE 1973: 1. El Canal como Organismo autónomo de ámbito metropolitano: el problema de la legalidad del ámbito territorial de su competencia. 2. Planeamiento de los aprovechamientos hidráulicos a nivel metropolitano. 3. Gestión metropolitana del servicio de abastecimiento del Area.—V. CONSIDERACIONES CRÍTICAS EN TORNO AL NUEVO TEXTO LEGAL: 1. La desconexión con el planeamiento urbanístico metropolitano. 2. Radical insuficiencia de la representación municipal de los órganos rectores del Canal. 3. Necesidad de revitalizar los instrumentos metropolitanos de Gobierno. Hacia un planeamiento regional del Area Metropolitana de Madrid.

## I. INTRODUCCIÓN

No parece necesario poner un énfasis especial en destacar —por su misma evidencia— la radical importancia que reviste el servicio público de abastecimiento de aguas a las poblaciones urbanas, y en modo superlativo a las grandes concentraciones y áreas metropolitanas. La «sed de las grandes ciudades» (1) es un fenómeno universalmente vivido y denunciado. Para el jurista lo que sí reviste un interés relevante es destacar cómo a raíz del proceso de industrialización y de urbanización las bases iniciales sobre las que se concibió la ordenación jurídica de este servicio se han alterado en sus más profundos estratos. Los tradicionales problemas que gravitaban sobre este ser-

(1) La expresión ha sido formulada por J. LABASSE: *La organización del espacio*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1963, p. 64.

vicio —disponibilidad de suficientes recursos hídricos y construcción de la infraestructura hidráulica— experimentan en la actual coyuntura una sensible complejidad, a la que cabe adicionar la derivada de las cuestiones del saneamiento —inconcebiblemente dissociadas en el planteamiento decimonónico— (2), depuración de las aguas residuales y la contaminación. Como efecto reflejo, la estructura administrativa tradicional de planeamiento y prestación del servicio resulta impotente para asimilar este proceso de cambio y se ve emplazada irremisiblemente a la búsqueda de nuevas fórmulas idóneas de cooperación y de reestructuración territorial.

Por lo que respecta a nuestro ordenamiento jurídico, el proceso de adaptación del servicio de abastecimiento de aguas a las nuevas exigencias de la vida urbana ha sido lento y sin una clara formulación de principios institucionales definitorios y clarificadores (3). La

(2) Los servicios de abastecimiento y de saneamiento en el ámbito local han permanecido tradicionalmente separados. Como exponente de esta orientación cabe recordar las palabras de C. MARTÍN-RETORTILLO en *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, Ed. Reus, 1958: «A principios de este siglo don José CANALEJAS se lamentaba de que la Ley de 1877 y aun la de 18 de marzo de 1894 sobre saneamiento y mejora interior de las poblaciones hubiera olvidado que los Ayuntamientos eran los órganos capacitados y reconocidos para realizar la gran obra de sanidad urbana que hubiere podido dotar a nuestros pueblos de agua en cantidad bastante para sus necesidades», p. 194.

En la legislación de Régimen local vigente (artículo 101), los servicios de abastecimiento, saneamiento, alcantarillado y depuración, todavía siguen considerándose como actividades separadas e incluso como servicios susceptibles de ser municipalizados (artículo 166) independientemente. Así el Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas subordina la concesión de los auxilios al planteamiento conjunto de todo el ciclo de actividades que integran el abastecimiento. Vid. las interesantes consideraciones sobre estos extremos de J. LUIS PRATS VILA: *Gestión integrada de abastecimiento y saneamiento*, Sevilla, 1973, y J. GARCÍA AUGUSTIN: *La explotación de un servicio de agua*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 164, octubre-noviembre 1969.

Por otra parte, en las normas de reorganización del Ministerio de Obras Públicas (Decreto de 4 de noviembre de 1971 y Orden de 28 de abril de 1972) se crea en la Dirección General de Obras Hidráulicas una Sección de «Ingeniería Sanitaria» cuya competencia se extiende a todo el ciclo de los proyectos de Abastecimientos de Aguas.

Sobre el problema de la contaminación de las aguas urbanas, S. GRAVA: *Urban Planning aspects of water pollution control*, New York, 1969; DESPAX: *Le pollution des eaux et ses problèmes juridiques*, 1968.

(3) La preocupación doctrinal por la temática jurídica del régimen de abastecimientos de aguas a poblaciones es todavía reciente y no alcanza cuantitativa ni cualitativamente el nivel de los estudios dedicados al régimen de las Aguas con destino a Riegos. Esta circunstancia explica que la mayoría de las publicaciones clásicas sean comentarios legislativos: A. PÉREZ SOLER: *Problemas jurídicos del aprovechamiento de aguas para abastecimientos a poblaciones*; R. GAY DE MONTELLA: *El servicio municipal de abastecimientos de aguas*, Barcelona, 1928, y A. MEMBIELLA GUITIÁN: *La municipalización de servicios públicos, especialmente referida al abastecimiento de agua de las poblaciones*, Ed. IEAL, 1950.

En los trabajos de J. A. GARCÍA-TREVIJANO: *La caducidad de concesiones hidráulicas*, en el núm. 16 de esta REVISTA, 1955, y *Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español*, núm. 29 de esta REVISTA, año 1959; y de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *El problema de la caducidad de las concesiones de aguas públicas y la práctica de las concesiones en cartera*, núm. 17 de esta REVISTA, año 1955, y *Problemas actuales del Régimen local*, Universidad de Sevilla, año 1958, se contienen interesantísimas reflexiones y aportaciones sobre la problemática que afecta a los abastecimientos de aguas para poblaciones. Recientemente: J. M. GARRIDO LOPERA: *El servicio público de abastecimiento de aguas y poblaciones*, Ed. IEAL, Madrid, 1973, 413 pp.

legislación básica sobre sus diversos aspectos —Leyes de Aguas; Obras Públicas y Régimen Local— siguen constituyendo el marco institucional de referencia, pero su virtualidad es en gran medida puramente nominal. Para colmar sus lagunas y completar sus deficiencias ha sido preciso improvisar una normativa, tanto en el plano funcional como en el orgánico, de urgencia, fragmentaria y casuística en grado sumo (4), que refleja —con mayor medida, si cabe, que en otros sectores— las contradicciones más agudas de una Administración falta de coordinación y tenazmente aferrada a criterios centralizadores. El intento de definir las líneas maestras de esta legislación complementaria requeriría un esfuerzo posiblemente inalcanzable; el mosaico que se ofrece es tan variado que bien puede decirse que cada área urbana o ciudad dispone de un régimen singular (5), una especie de «foralismo administrativo» domina el panorama general.

Desde esta perspectiva, el estudio de los supuestos concretos se impone en cuanto pueden: de los mismos se pueden deducir soluciones de interés general o ser, por el contrario, un fiel reflejo de las contradicciones de un sistema organizativo. El Canal de Isabel II, mitificado por los historiadores que sólo atienden a su fase de creación, constituye un modelo vivísimo que suministra a lo largo de su evolución experiencias del máximo interés para el administrativista por cuanto evidencia las diversas tendencias en pugna que han presidido la ordenación del servicio de abastecimiento de aguas. El Municipio de Madrid —que, paradójicamente, no ha disfrutado hasta fechas muy recientes de un régimen especial de capitalidad (6)— ha visto

(4) Sobre la legislación complementaria de auxilios: M. PALLARÉS MORENO: *El régimen de auxilios a las obras de abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones*, «REVL», núm. 145, año 1969, pp. 31-57, y L. SÁNCHEZ-PINTO: *Abastecimiento de poblaciones*, en «Estudios de Derecho administrativo especial canario, II.» Cabildo Insular de Tenerife, año 1968, pp. 121-141.

Debe tenerse en cuenta que el instrumento básico, el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua y Saneamiento para el período 1968-1975, aprobado por el Gobierno en 26 de julio de 1968, no ha sido ni siquiera publicado en el «Boletín Oficial del Estado». Una síntesis del mismo en F. MOLA de ESTEBAN CERRADA: *La defensa del medio humano*, Ministerio de la Vivienda, 1972, pp. 133-145.

(5) Para el conocimiento de los problemas del abastecimiento en algunas ciudades, *vid.*: para Bilbao: R. MARTÍN MATEO: *Los Consorcios locales*, Ed. IEAL, Madrid, 1970, pp. 143-152; Barcelona: *Plan general de acción municipal. Abastecimiento de aguas a Barcelona*, Gabinete Técnico de Programación del Ayuntamiento de Barcelona, 1968, y *El agua, recurso natural escaso. Planteamiento comarcal del problema en Cataluña*, Ed. Moneda y Crédito, 1969. En la monografía *Estructura y servicios urbanos del III Plan de Desarrollo económico y social*, se contienen abundantes datos e informaciones sobre los problemas de abastecimientos de las grandes áreas metropolitanas.

(6) Como es sabido, a partir de la Ley de 11 de julio de 1963 que establece un régimen especial para el Municipio de Madrid, *vid.* M. PÉREZ OLEA: *Problemas de Madrid ante su Ley especial*, Madrid, 1964.

Como agudamente señaló L. JORDANA DE POZAS: *Madrid, capital del Estado*, 1954, lección pronunciada en la Cátedra de Madrid, 1961, T. 1.º, «por influencia francesa, como en otras ramas de la Administración, no sacudida ni contrarrestada aún, el uniformismo que nos impuso el régimen napoleónico ha subsistido y Madrid tiene, con muy ligeras modificaciones, el mismo régimen que la última aldea de España», p. 634. Al mismo tiempo, este mismo autor señala la paradoja que supone la ausencia de un régimen especial para Madrid por cuanto la teoría de la capitalidad se desarrolla en plena vigencia de los principios decimonónicos

cómo algunos de sus servicios más trascendentales han sido gestionados por organismos estatales *ad hoc* (7), y cómo todos los esfuerzos para su progresiva reducción han sido en gran medida estériles. En la hora presente, cuando el centro de gravedad de la ordenación de la capital radica en su complejísima Area Metropolitana —cuya vocación regional es irreversible— se puede apreciar no sólo la voluntad de pervivencia de estos organismos especializados, sino también su decidido propósito de penetración en esta nueva estructura territorial a modo de una toma de posiciones que asegure su inmunidad ante futuras reorganizaciones de carácter básico. El Canal de Isabel II, que por derivaciones de su evolución histórica —ya que inicialmente no fue concebido como tal— es el organismo *ad hoc* que cuenta con una más larga tradición en la capital, ha sido objeto de revisión por el Decreto de 12 de abril de 1973 —desarrollado por la Orden ministerial de 29 de noviembre de 1974—, bajo la aparente y modesta presentación de una norma de «estructura orgánica». El interés y alcance del Decreto de referencia excede, por supuesto, al de una simple norma organizativa y por ello está justificado el presente estudio sobre la trayectoria y régimen jurídico de dicha institución.

## II. TRAYECTORIA DEL CANAL DE ISABEL II

### 1. Originalidad de la organización administrativa inicial para la construcción y explotación de las obras y su posterior proceso de estatalización

Merecen destacarse los aspectos de interés general en el régimen jurídico inicial del Canal de Isabel II que trascienden a los planteamientos sumamente concretos de su valoración como realización técnica y por motivaciones de capitalidad. En primer lugar, debe anotarse que el abastecimiento de aguas a la capital se aborda en una etapa histórica en la que la legislación de aguas carece todavía de una formulación orgánica y sistemática (8); además, el derecho histórico de aguas tan rico en experiencias para la ordenación de los aprovechamientos propios de las necesidades de una sociedad agraria difícilmente podía ofrecer soluciones concretas y satisfactorias para las

---

del uniformismo y adquiere vigencia en todo el continente, incluso en la cuna del uniformismo «en París, después de la Commune, el año 1870, THIERS, presidente de la República, pone como condición que en París no haya alcalde, porque la experiencia demuestra que un alcalde en París es un rival peligroso para el presidente de la República y como consecuencia de estos hechos, París, en el régimen uniformista francés, es una excepción y se convierte en algo muy distinto a las demás ciudades francesas» (ob. cit., pp. 637-638).

(7) Una referencia al problema planteado por la gestión de los servicios municipales por Organismos *ad hoc*. Eduardo LEIRA: *La municipalización de servicios en Madrid*, en Cátedra de Madrid, 1954, p. 205.

(8) Sobre un panorama del derecho de Aguas en la primera mitad del siglo XIX, S. MARTÍN-RETORTILLO: *La elaboración de la Ley de Aguas de 1866*, en el núm. 32 de esta REVISTA (mayo-agosto 1960), pp. 11 y ss.

demandas suscitadas por las incipientes concentraciones urbanas que en nuestro país se hallaban en proceso de formación (9). Las innovaciones a las que se acude para atender a estas nuevas realidades, inicialmente concretadas al caso de Madrid, no implicarán —y éste es el segundo matiz que queremos poner de relieve— una ruptura o desviación respecto a los principios y postulados del ordenamiento tradicional de las aguas en orden a la articulación de una participación y armonización de los intereses afectados en la construcción y explotación de las obras hidráulicas con destino al abastecimiento. La significación y la valoración de la normativa relativa al Canal de Isabel II no pasó inadvertida a una autoridad científica en la materia tan relevante como la de Cirilo FRANQUET al poner de relieve en 1864 que «han hecho resaltar el abandono general de este importantísimo ramo de la higiene pública, y dado a conocer al Gobierno y a los Municipios los grandes deberes que en esta parte de la administración local tenían que llenar» y cómo «las disposiciones legales, dictadas con este motivo, han aumentado también nuestro repertorio legislativo en el ramo especial de abastecimientos públicos de aguas con las buenas doctrinas que reclamaban los adelantos de la ciencia legislativa y económica; tesoro de ciencia y de riqueza inestimable, fruto de la nueva constitución social y política de la presente época de irresistible progreso» (10). El creciente incremento demográfico de la capital, sede de las clases administrativas y de la incipiente burguesía industrial y de negocios, imponía la necesidad de remodelar su estructura urbanística (11) y su casi medieval equipamiento de servicios conforme a las exigencias higiénicas y estéticas de la época. Lógicamente, la disponibilidad de un servicio adecuado de aguas era uno de los objetivos prioritarios (12), pero que venía

(9) Desde esta perspectiva no debe extrañarnos que el proceso de elaboración normativo de un nuevo derecho de aguas se inició precisamente con el planteamiento de un Proyecto de Ley de Abastecimiento de aguas a poblaciones (1857). Sobre la característica y notas más sobresalientes relativas a este Proyecto, vid. S. MARTÍN-RETORTILLO: *La elaboración...*, ob. cit., pp. 16-18.

Los aprovechamientos para abastecimientos a poblaciones han venido gozando de absoluta preferencia desde la Ley de Aguas de 1866. En su exposición de motivos se justifica cumplidamente la trascendencia de este nuevo tipo de aprovechamientos y problemas que suscita el sacrificio o cercenamiento de otros aprovechamientos inferiores en favor de aquéllos.

La legislación de Aguas, sin embargo, no se ocupa de la actividad municipal sobre los abastecimientos a poblaciones, seguramente por estimar que se trata de una materia cuya explotación interesa fundamentalmente a la iniciativa privada. (El artículo 169 de la Ley de Aguas de 1879 prevé al término de la concesión la reversión de las obras y tuberías en favor del común de vecinos.) La Ley de Obras Públicas de 1877 atribuye a la Administración Municipal la realización de las obras para abastecimientos o «la concesión de las mismas a empresas particulares (art. 11-2)».

(10) C. FRANQUET Y BELTRÁN: *Ensayo sobre el origen, espíritu y progreso de la legislación de las aguas*, tomo I, Madrid, 1864, p. 226.

(11) Sobre el impulso urbanístico de Madrid en la primera mitad del siglo XIX, vid. MARTÍN BASSOLS COMA: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español* (1812-1956). Editorial Montecorvo, 1973.

(12) El abastecimiento domiciliario de aguas era completamente medieval por cuanto se basaba en el transporte desde los puentes públicos hasta las viviendas

demorándose por los escasos recursos hídricos del término municipal, siendo obligado buscar soluciones fuera del mismo que para la época presentaban inconvenientes técnicos y financieros. En 1849, por encargo del Gobierno, los ingenieros RAFO y RIVERA culminan la realización de un completo estudio y proyecto provisional que demuestra la posibilidad técnica de conducir las aguas del río Lozoya a través de un canal hasta las cercanías de la capital (13). BRAVO MURILLO, ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, se erige en promotor de esta iniciativa y por Real Orden de 6 de marzo de 1849 aprueba el referido proyecto, ampliando sus objetivos a la previsión de la distribución domiciliaria de las aguas. Haciendo gala de su exquisito respeto por la distribución de competencias, BRAVO MURILLO solicita del Ministerio de la Gobernación que se pronuncie sobre el «modo de emprender las obras» con la consideración de que «por parte de este Ministerio se facilitarán en la parte facultativa cuantos auxilios, bien sea para la formación del proyecto definitivo o para redactar el pliego de condiciones, si hubiere de ejecutarse la obra por empresa» (14).

Por Real Orden de 24 de mayo de 1850, el Ministerio de la Gobernación convoca un concurso para otorgar la concesión de la conducción de las aguas del río Lozoya a Madrid a la iniciativa privada (15). Ante el fracaso de esta convocatoria, BRAVO MURILLO, entonces Presidente del Consejo de Ministros, promueve la aprobación del Real Decreto de 18 de junio de 1851 que va a articular definitivamente la estructuración financiera y administrativa de la obra pública a realizar: «Mi Gobierno procederá 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, admitiendo la participación del Ayuntamiento y particulares en los términos que se determinarán.» En el preámbulo del Decreto se puntualiza con especial énfasis que los motivos de la intervención del Estado en una materia que inicialmente se reputa como de interés municipal obedecen a «la evidencia de que los medios que

---

por los «aguadores». Vid. F. J. BARRA: *Proyecto y memoria sobre la conducción de aguas a Madrid*, Imprenta Real, 1832, 103 pp.

(13) Las obras consistían: en la construcción de una presa de sillería y mampostería para cortar el curso del río; realización de un acueducto o canal formado en zanja y sobre muros; y por último un depósito de 60.000 metros cúbicos de aguas en las afueras de Madrid y distribuir desde allí las aguas a las viviendas. Sobre el anecdotario histórico de las obras, vid. J. A. CABEZAS: *Bravo Murillo, un político isabelino con visión de futuro*, Madrid, 1975.

(14) La normativa general sobre obras públicas se contenía en la importante *Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas* de 10 de octubre de 1845. Este texto que puede considerarse un antecedente en la Ley General de Obras Públicas de 1877 clasificaba las obras públicas en atención a la fuente de los recursos estatales, provinciales y municipales para su financiación. El artículo 2 admitía la posibilidad de obras de financiación mixta pero no regulaba su régimen jurídico.

(15) Las bases de la concesión regulaban minuciosamente las condiciones de la construcción y explotación de las obras hidráulicas. La duración de la concesión era de noventa y nueve años y a su tiempo las obras e instalaciones debían revertir al Ayuntamiento.

el Ayuntamiento de Madrid tiene a su alcance, y que se halla dispuesto a emplear con el más laudable y honroso celo, no bastan por sí solos para la realización de una empresa de tanta magnitud».

La fórmula financiera que se arbitra para esta primera experiencia presenta rasgos originales, pero que revelan una inspiración más patrimonial en la actuación estatal que propiamente de función pública. El Estado anticipaba las cantidades iniciales para el comienzo de las obras emitiendo fondos públicos (láminas) por valor del coste presupuestado de las mismas; el Ayuntamiento suscribiría una importante cantidad de estos fondos, cuyo reintegro consistiría en la concesión a perpetuidad de un suministro de aguas para «atender a las necesidades del vecindario»; el resto estaba destinado a la suscripción por los particulares bajo dos modalidades de reintegro: en dinero con la garantía estatal de un rendimiento del 6 por 100 anual; bien en unidades de agua (reales fontaneros), concedidos a perpetuidad, dando lugar así a la aparición de una figura *sui generis*: el titular de láminas del canal (16).

Si bien el Estado toma a su cargo la realización de la obra pública, para su gestión se constituyó un órgano especializado con participación de representantes políticos y técnicos del Estado, una representación del Ayuntamiento y otra de los suscriptores del empréstito; dicho órgano recibe el nombre de Consejo de Administración, encargado de dirigir la obra y fiscalizar los fondos; por su estructura y composición recuerda a las llamadas Juntas de obras, que en la legislación de riegos cuentan con gran tradición (17). El Consejo de Administración era un organismo de duración transitoria, ya que al finalizar las obras debía constituirse una nueva entidad que recibiría la expresiva denominación de Sindicato, integrado por representantes del Estado, del Ayuntamiento y de los propietarios de aguas (tenedores de láminas), al que correspondería, además de «repartir los gastos entre los que disfruten de beneficios», la importante misión de «la conservación de las obras y la distribución de las aguas». El Sindicato, denominación que revelaba la clara influencia del Derecho histórico de aguas (18), constituía una auténtica administración autónoma de aguas, a la que se encomendaba la gestión y explotación de las obras hidráulicas al servicio del suministro de aguas. La originalidad del Decreto de 18 de junio de 1851 radicaba fundamentalmente en la previsión de esta institución, en la que, con apoyos y

(16) El «real fontanero» era una unidad de medida de aforo de la época.

(17) Sobre el origen y significación de las Juntas de Obras, vid.: S. MARTÍN-RETORTILLO: *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1966, pp. 93-99.

(18) La institución de los Sindicatos tiene su origen en la utilización de aguas para riego. En la exposición de motivos de la Ley de Aguas de 1866 se alude con esta denominación a «la mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de aguas públicas exige una administración común. Esta ha sido encomendada desde la más remota antigüedad a Juntas elegidas por los mismos interesados, que por la denominación de Sindicatos u otra equivalente han cuidado de la administración de los fondos comunes y de la buena distribución de las aguas con arreglo a ordenanzas especiales».

antecedentes en el Derecho tradicional, venía a ofrecer una fórmula ágil para la nueva realidad de los grandes abastecimientos urbanos, al armonizar los intereses del Estado y de la propia Corporación Municipal.

Las dificultades que en el transcurso de la ejecución de las obras se presentaron frustraron el planteamiento inicial y, a la postre, la prevista constitución del referido Sindicato. En efecto, una serie de circunstancias sobrevenidas determinaron la modificación y ampliación del proyecto primitivo, y la falta de recursos económicos del Ayuntamiento obligó al Consejo de Administración a tomar a su cargo la construcción de las redes municipales de distribución y el alcantarillado. El desequilibrio financiero fue debido principalmente al fracaso en la suscripción del empréstito por parte de los particulares (19), lo que motivó el reintegro anticipado de los intereses, y de parte del capital de los suscriptores. Para atender a estas necesidades por Decreto de 1 de julio de 1853 se aprueba un crédito extraordinario, adoptando el Estado la garantía de declararse «copropietario de la empresa»; finalmente, por Ley de 5 de junio de 1859 se hace preciso arbitrar nuevos recursos, y como consecuencia «se declara el Estado propietario de las aguas del Canal de Isabel II en la proporción que, a prorrata con los demás suscriptores le corresponde por las sumas con que ha contribuido» (art. 1), ordenándose, además, el reintegro en el plazo de dos meses de las sumas anticipadas por los inversionistas particulares (20).

El cambio de posición jurídica del Estado, de mero anticipador de fondos a titular o, mejor dicho, propietario de las obras del Canal y de sus dependencias e instalaciones afectas, presupone ya un cambio en la organización administrativa originariamente proyectada. Será finalmente con el Decreto de 23 de enero de 1867 cuando se consumará definitivamente este proceso, al declararse extinguido el Consejo de Administración del Canal, ordenándose que en el futuro el Canal de Isabel II quedará sometido a «la legislación común de obras públicas»; es decir, a una gestión y explotación puramente estatal. En el preámbulo del referido Real Decreto se justifica el abandono de constituir el Sindicato por cuanto «reducido, pues el Canal de Isa-

(19) La suscripción pública inicialmente alcanzó un gran éxito. La propia reina a título particular suscribió participaciones. Los diversos Departamentos ministeriales suscribieron una serie de láminas.

La inversión extranjera acudió inicialmente a la financiación de obras pero, ante la evolución de las circunstancias y el ritmo de la ejecución de las obras, mostró inquietud y desconfianza. Así por Real Orden de 4 de marzo de 1852 se autoriza a una empresa londinense (WARING) a retirar una importante suma de suscripciones.

(20) Al discutirse en las Cortes la Ley de 1859 se planteó la posibilidad de constituir una sociedad mixta entre todos los capitales aportados (Estado, Municipio y particulares). Esta solución fue finalmente descartada por entender que se «alteraría algún tanto las bases con que la empresa se constituyó y podía temerse que ampliándose el primitivo capital social sufrirían menoscabo los beneficios que los primeros suscriptores se prometieron». Vid. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, 1859. Tomo 2, p. 1358.

bel II a la condición de obra pública costeada y constituida directamente por el Estado, mal se podrá regir en lo sucesivo de la manera que previene el artículo 8 del Real Decreto de 18 de junio de 1851\* (21).

2. *Ordenación del Canal en régimen de descentralización: la Ley de 1907*

En el dilatado espacio de tiempo que va desde 1867 a 1907 la Administración centralizada del Estado gestiona directamente la explotación de la obra pública constituida por el Canal de Isabel II y sus instalaciones anejas integrantes de la red de distribución domiciliaria del agua que discurre por las canalizaciones o tuberías del subsuelo de las vías públicas municipales. La declaración de titularidad o de propiedad patrimonial formulada en 1867 sobre la obra pública (el canal y sus instalaciones) constituirá el título en que el Estado apoyará o legitimará su actuación o gestión en forma de monopolio de un servicio público de carácter netamente municipal. Este título de intervención inicialmente no presentará connotaciones polémicas, pero con posterioridad al plantearse reivindicaciones por los concesionarios y por la toma de conciencia municipal será exhibido como fundamento exclusivo y excluyente de la competencia de la Entidad constituida por el Canal de Isabel II.

Desde el punto de vista técnico esta etapa será muy fructífera para la reglamentación y organización del servicio de suministro de aguas. Efectivamente, en este período se promulgan los sucesivos Reglamentos del Servicio y Distribución de Aguas para usos urbanos, domésticos e industriales para Madrid de 1873, 1886, y el de 8 de febrero de 1903 todavía sigue vigente como cuerpo orgánico pese a la multitud de modificaciones y revisiones de que ha sido objeto hasta el momento presente. En estas reglamentaciones técnicas y administrativas del servicio se contienen una ordenación muy minuciosa y completa de la articulación jurídica de las prestaciones y de sus diversas modalidades—bajo la común denominación de concesiones—, exigencia de instalación de contadores, régimen de tarifas y sistema de infracciones que constituyen un auténtico modelo de ordenación jurídico-administrativa del contrato de suministro de aguas, anticipándose a las más modernas regulaciones jurídicas y técnicas sobre la materia.

En el orden organizativo, la gestión centralizada de un estricto servicio municipal no podía menos de resultar contradictoria tanto por la propia ideología dominante que descalificaba toda actividad mercantil o industrial directa del Estado, como por las dificultades intrínsecas que comportaba su explotación a cargo de un servicio burocrático estatal. Caben registrar algunas reorganizaciones parciales en la estructura del órgano gestor del Canal a base de distinguir entre el Servicio o Jefatura Técnica y la Administrativa (Reales De-

(21) Al poco tiempo de disolverse el Consejo por Real Decreto de 15 de febrero de 1867 se nombró una Comisión de Técnicos para proponer una reglamentación al servicio y un plan de obras a realizar en el futuro.

cretos de 23 y 26 de marzo de 1900 y Real Decreto de 6 de febrero de 1903) que sirven para detectar las dificultades por las que atravesaba su explotación, aun cuando lo más relevante a este respecto lo constituye la autorización de la Ley de Presupuesto de 1893 para otorgar la concesión por concurso de la explotación del Canal en condiciones muy beneficiosas, autorización que reiteraba la Ley de Presupuestos de 1895 y que pese a sus mayores ventajas tampoco llega a adjudicarse.

En los últimos años del siglo XIX, las instalaciones del Canal de Isabel II no habían experimentado las modificaciones requeridas para hacer frente a las nuevas demandas exigidas por el incremento demográfico y urbanístico en la capital y la opinión pública reacciona abiertamente contra dicho organismo. Del estado deficiente de las instalaciones se hace responsable a la propia organización del Canal que ha perdido su antiguo dinamismo y eficacia «debido todo ello —se afirma en una interpelación del Gobierno en las Cortes— a no dudarlo, a una administración deficiente, anacrónica, representada por un Estado dentro de otro Estado con la circunstancia de que el Estado-Canal es un Estado mucho más poderoso que el Estado-español» (22). El eco alcanzado por estas críticas determina que en noviembre de 1906 el ministro de Fomento, GARCÍA PRIETO, remita a las Cortes un Proyecto de Ley, aprobado en una sola sesión y sin oposición, promulgándose como Ley de 8 de febrero de 1907, sobre reorganización de los Servicios de Gobierno y Administración del Canal de Isabel II.

La fórmula jurídica sobre la cual se articula la reorganización del Canal presenta connotaciones de indudable interés en el orden de las técnicas organizativas de gestión estatal de bienes y servicios, a la vez que permita percibir las primeras manifestaciones de un movimiento que va a tener años más tarde una amplia resonancia y significación en el marco general del Derecho Administrativo: la inserción de una representación de las fuerzas sociales en el seno de la organización administrativa gestora. Antes de analizar la configuración concreta que va a revestir la reorganización del Canal debemos reflexionar sobre las dos soluciones que se excluyen: la técnica concesional era obviamente apropiada para la explotación de una obra pública soporte de un auténtico servicio industrial y mercantil, pero se descarta ante los fracasos de los concursos concesionales de 1893 y 1895. De mucha mayor trascendencia es la segunda solución eliminada de raíz: la cesión de la explotación del Canal al destinatario natural del servicio, el propio Ayuntamiento de Madrid. En una etapa histórica en que el movimiento municipalizador irrumpe vivamente en el Derecho Comparado y que en nuestro país empieza a abrirse paso, lo congruente hubiese sido encargar al Ayuntamiento la pres-

(22) Vid. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de Diputados*, 1899, p. 1770.

El autor de la interpelación propugna una vuelta a la organización primitiva de 1851 por entender que «lo que se necesita en el Canal serán técnicos para que hagan obras, pero no hacen falta los técnicos para administrarla».

tación de un servicio tan vinculado a la existencia de la comunidad municipal. En la discusión de la Ley se abordó tímidamente este planteamiento, pero fue rechazado de plano con argumentos de orden político muy poco convenientes y que traslucen la tradicional desconfianza hacia la Administración Local sentida en nuestro país a base de imputarse a la misma los defectos que en mayor medida son predicables de la Administración centralizada «aun los partidarios de la municipalización de los servicios, de que el Ayuntamiento se encargue de éstos, convencidos como estamos de que hoy día, bien por culpa de la organización, bien por culpa de los partidos políticos—en la designación de las personas—el Ayuntamiento no ha llegado a un estado de perfección administrativa que permita que esta municipalización sea fructuosa» (23).

La fórmula institucional finalmente elegida por la Ley de 1907 queda perfectamente reflejada en su artículo 1: «los servicios, gobierno y administración del Canal de Isabel II funcionarán bajo la inmediata dependencia de un Consejo de Administración que, por delegación del Estado y a las órdenes del Ministro de Fomento, tendrá por objeto el cuidado y explotación del Canal». Esencialmente se trata de una típica gestión administrativa que se conoce generalmente en la doctrina por descentralización por servicios o funcional (24). En efecto, al Consejo de Administración—es decir, el órgano que da nombre y configura a la Entidad Canal de Isabel II—se le confiere por delegación la conservación («cuidado») de la obra pública constituida por el Canal y las instalaciones de toda índole afectas al mismo y la «explotación del servicio» de suministro de aguas derivada del mismo. El término «delegación» tiene a nuestro entender una doble significación o matiz que es preciso poner de relieve; por una parte, apunta a la idea de una gestión de la «unidad empresarial» que forman todos los elementos al servicio del Canal como entidad y en este sentido «delegación» es sinónimo de descentralización por servicios; desde esta perspectiva el Reglamento provisional de la Ley de 23 de septiembre de 1909—todavía vigente pese a su provisionalidad—es por lo demás elocuente al señalar que «a virtud de la delegación del Estado dispuesta por dicha Ley todos los servicios del Canal de Isabel II funcionarán bajo la inmediata dependencia de este Consejo que tendrá por objeto intervenir la gerencia, administración e inversión de los recursos del Canal y la ejecución de las respectivas obras de mejora, conservación, reparación, organización y dirección de todos sus servicios». Al mismo tiempo, el término delegación tiene un significado típico que es común a todas las administraciones autónomas de las

(23) Vid. *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de Diputados*, 1905-1906, página 3982.

(24) Para J. GASCÓN Y MARÍN: *Bravo Murillo y el Canal de Isabel II*. En «Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas». Madrid, 1952, «los servicios del Canal de Isabel (según la Ley de 1907) nos ofrece el caso típico del servicio descentralizado y patrimonializado», p. 363, y lo califica como «ejemplo típico del método descentralizador por servicios».

aguas y que subyace bajo la vestimenta externa de una gestión descentralizada: la de atender al régimen de conservación de la obra hidráulica y de las aguas dependientes del mismo (25). Este concepto estricto y típico de delegación es el que explica y justifica propiamente la atribución de Canal de facultades de policía en materia de aguas que en otros apartados tendremos ocasión de comentar y que serían totalmente inexplicables en una entidad meramente descentralizada.

La Ley de Reorganización del Canal no alude a la cuestión tan importante para la mentalidad contemporánea de la atribución de personalidad jurídica a la Entidad para poder calibrar su eficacia gestora, aun cuando, como tendremos ocasión más adelante de demostrar, esta cualidad podía deducirse de los elementos aislados de su normatividad fundacional. En los primeros años de nuestro siglo para determinar la eficacia de la llamada gestión administrativa descentralizada no se atendía al dato de la personalidad jurídica tan relevante en nuestros días y que la experiencia ha venido demostrando que es un mero pabellón formal para seguir amparado al proceso de burocratización de que es objeto este tipo de administración nacida para integrar en el seno de una representación de las fuerzas o intereses sociales (26). Ello explica que la Ley de Reorganización ponga todo el acento de la eficacia gestora de la entidad en los elementos representativos de orden político y de intereses económico-sociales que pasan a formar parte del Consejo de Administración; se espera más de las iniciativas de las fuerzas sociales para una buena administra-

(25) Corresponde a S. MARTÍN-RETORTILLO el mérito de haber destacado la significación típica del concepto de «delegación» en materia de Administración de obras hidráulicas que no se corresponde exactamente con el concepto abstracto y meramente organizativo de delegación que se maneja en la Teoría General del Derecho administrativo. Vid. los libros del autor citado *De las Administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960, pp. 99-102, y *Aguas públicas y obras hidráulicas*, ob. cit., pp. 344-348.

(26) Es común en nuestra doctrina al estudiar el orden del fenómeno de la descentralización por servicios en nuestra Administración fijar toda la atención en la elaboración dogmática que sobre las bases de la doctrina francesa formula en 1914 A. ROYO-VILLANOVA, en su conocida obra *La nueva descentralización*. Recientemente G. ARIÑO ORTIZ, en sus trabajos *Descentralización y planificación*, Madrid, 1972, especialmente pp. 59 y 64, y *La Administración Institucional*, Madrid, pp. 74-76, ha destacado la significación política del concepto de descentralización patrocinado por ROYO-VILLANOVA en el sentido de que se trata de «el artificio técnico para evitar un problema político tradicional en nuestro país: los proyectos autonomistas y regionalistas que por aquella época estaban en plena eferescencia» (p. 76 de *La Administración institucional*, ob. cit.).

Junto a las facetas aludidas, el origen de la descentralización por servicios presenta, a mi modo de ver, rasgos originales y autónomos directamente vinculados a nuestra historia política y de signo distinto al de un planteamiento tácito de oposición a las tendencias autonomistas y regionalistas. Me refiero en concreto a los movimientos protagonizados por estamentos agrarios e industriales y mercantiles que al sentirse marginados del sistema representativo de los partidos políticos de la Restauración intentarán a través de las Cámaras de Comercio, Ligas y Uniones a partir fundamentalmente del desastre del 98 influir en la dirección política y administrativa del país. En este sentido es de especial interés la consulta de publicaciones como la «Revista Nacional» (1898) en la Liga Nacional de Productores, en las que abundan las colaboraciones de Joaquín Costa que patrocinaba una decidida reforma administrativa del Estado de signo opuesto a toda burocratización, postulando una abierta participación en la gestión administrativa de los órganos representativos de la agricultura, comercio e industria.

ción que del dato técnico-jurídico de su formulación orgánica. Este anhelo está explícitamente enunciado en el Preámbulo de la Ley: «se pretende con este Proyecto de Ley llevar a la dirección y administración del Canal de Isabel II la intervención, las iniciativas y la cooperación de todos los elementos interesados y al mismo tiempo se garantiza al Estado de que los sacrificios que en esta obra de interés público le quedan por realizar no van a ser estériles». Si se tiene en cuenta las entidades representadas en el Consejo de Administración se comprenderá esta preocupación: junto al Comisario Regio, ingeniero facultativo y director general de lo Contencioso, se otorga una representación al Ayuntamiento de Madrid, Asociación de Propietarios, al presidente del Círculo de la Unión Mercantil (27), al presidente de la Asociación de la Prensa y a un propietario de láminas del Canal.

El nuevo estatuto del Canal de Isabel II contiene dos omisiones o lagunas que con el transcurso del tiempo van a engendrar—como tendremos ocasión de demostrar—graves problemas interpretativos. Al apoyarse todo el régimen organizativo en la titularidad estatal de la obra pública que sirve de soporte al servicio de suministro no se define si la prestación del mismo es o no bajo un régimen de monopolio, con lo cual se suscitará el tema de si el propio Ayuntamiento de Madrid o concesionarios privados podrán concurrir total o parcialmente en su prestación. La segunda omisión es la relativa a la indeterminación del ámbito territorial a que se extiende el servicio, la única alusión—por lo demás imprecisa—a este respecto se contiene en el artículo 3, «el Consejo de Administración propondrá al Ministro de Fomento las resoluciones que convenga adoptar relativas al *abastecimiento de aguas de Madrid* y no sean de su competencia». Del tenor de este artículo se desprende que el Canal es un mero órgano de gestión de un servicio estatal cuya delimitación territorial es imprecisa, pero que como límite máximo hay que referirlo a esta comunidad social que es Madrid y que administrativamente viene determinado como entidad municipal delimitada por su término municipal. Esta segunda cuestión que en su tiempo era irrelevante hoy constituye un problema de máxima actualidad y que en gran parte motiva este comentario a efectos de determinar el ámbito de su competencia.

### 3. *La lucha por el monopolio del servicio de abastecimientos: tensiones entre el Canal y la entidad concesionaria Hidráulica Santillana*

Un acontecimiento de extraordinaria importancia y repercusión para el abastecimiento de aguas a Madrid tuvo lugar a raíz de la

(27) Sobre el origen y significado de esta institución es muy interesante y significativo el prólogo de Miguel Moya al libro *Círculo de la Unión Mercantil. Conferencias del curso 1879 a 1880*, Madrid, 1880, en el que se afirma «dejó de ser una sociedad de recreo para convertirse en abogado incansable y elocuente de los intereses del comercio, para combatir errores, monopolios y privilegios, para reclamar reformas beneficiosas y justas, para colocarse entre la protección y el librecambio», p. XIII.

promulgación de la Ley de 17 de abril de 1900 por la que se autoriza al Gobierno para otorgar al marqués de Santillana la concesión de un caudal medio de tres metros cúbicos por segundo de agua del río Manzanares «para el abastecimiento de Madrid en la cantidad que exija su zona alta y el resto para riegos y usos industriales». Esta Ley de naturaleza manifiestamente excepcional tanto por su gestación —tuvo su origen en una proposición de Ley presentada por el propio marqués de Santillana que prosperó debido a influencias y condicionamientos políticos— como por su propio contenido al concebirse como una autorización al Gobierno para otorgar una concesión de aguas con destino al abastecimiento para lo cual ostentaba ya habilitada por la legislación general de aguas (si bien interfería una competencia municipal al vincular aquélla a un destino urbanístico concreto), iba a poner de manifiesto la debilidad del estatuto jurídico del servicio de abastecimiento de aguas a Madrid y originar un enojoso y dilatado conflicto competencial de una duración aproximada de casi medio siglo y que de hecho sólo concluiría con la absorción por el Canal de Isabel II de la entidad concesionaria.

La referencia a los conflictos de Hidráulica de Santillana y el Canal de Isabel II (28) hoy día es una anécdota histórica, pero revela hasta qué punto la falta de unidad en la prestación de un servicio público puede ser perjudicial y cómo el sistema de fraccionamiento concesional o de concurrencia entre entidades públicas y concesionarias es causa de deficiencias en el funcionamiento de un servicio tan esencial como el de abastecimiento de aguas.

Los hechos que originaron el planteamiento del conflicto eran muy prolijos (29), pero la cuestión jurídica de fondo giraba en torno a si

(28) Para un análisis del conflicto en sus diversas vertientes, *vid.* la publicación *Canal de Isabel II: Memoria sobre el estado de los diferentes servicios y documentos sobre las cuestiones suscitadas por la Sociedad Anónima «Hidráulica Santillana»*, Madrid, 1925.

En dichos documentos se recogen distintas versiones e interpretaciones del conflicto.

(29) En ejecución de la autorización de la Ley de 17 de abril de 1900, se dictó la Real Orden de 10 de febrero de 1904 por la que efectivamente se otorgaba la concesión al Marqués de Santillana, prescribiendo que el Ayuntamiento de Madrid debería aprobar con arreglo al artículo 170 de la Ley de Aguas el correspondiente Reglamento para el servicio y distribución de aguas en la zona alta. Dicho Reglamento —todavía hoy vigente— fue aprobado en 22 de noviembre de 1907, entre otras limitaciones se impuso al concesionario la prohibición de suministrar el agua a medios inferiores a los del Canal de Isabel II.

La raíz del conflicto reside en parte en la ambigua redacción de la Real Orden de 20 de octubre de 1906 por la que se aprobó por el Ministerio de Fomento el Proyecto de conducción de aguas del río Manzanares «de los tres mil litros por segundo que pueden derivarse del río Manzanares y que han de ser conducidos por el Canal, sólo podrán destinarse mil por segundo para el abastecimiento de aguas potables a Madrid hasta el día en que se apruebe que dicha cantidad es insuficiente para atender a las necesidades de aquel suministro de aguas potables. Se entenderá para estos efectos como zona alta de Madrid aquella que, cuando se haga el servicio, esté insuficientemente abastecida con los depósitos que entonces existan del Canal de Isabel II». Al establecer esta limitación, lógicamente la colisión surgió desde el momento que el Canal de Isabel II amplió sus instalaciones con el Plan de Obras de 1908 y aquéllas eran suficientes para abastecer a esta zona.

efectivamente el Canal de Isabel II tenía atribuido en cuanto organismo estatal el monopolio del abastecimiento de aguas a toda la población presente y futura de Madrid sin limitación o restricción alguna en dicho término municipal. Un pronunciamiento categórico sobre esta cuestión resultaba en extremo difícil dada la singularidad de origen y de estatuto jurídico del Canal, pero en todo caso resultaba evidente que la Ley de 17 de abril de 1900 por la que se autorizaba otorgar al marqués de Santillana una concesión venía a alterar el monopolio de hecho que hasta entonces ostentaba el Canal y en consecuencia que debía respetarse en favor del concesionario la distribución del agua en la demarcación afectada. El Consejo de Estado tuvo ocasión de dictaminar sobre este conflicto, tanto en Comisión Permanente (14 de octubre de 1911) como en Pleno (22 de febrero de 1912), pronunciándose en favor de la tesis, si bien con un voto particular en contra de un Consejero (30), del mantenimiento de los derechos del concesionario para la zona en cuestión, sugiriendo, no obstante, la conveniencia de armonizar los intereses del Canal de Isabel II con los del concesionario a través de una forma de colaboración institucional.

En 1915 por Real Orden se nombra una Comisión Mixta de miembros del Canal y de Hidráulica Santillana para proponer, siguiendo las indicaciones del dictamen del Consejo de Estado, una fórmula de arreglo y colaboración. La actuación de esta Comisión estuvo salpicada de incidencias y de maniobras dilatorias de la más diversa índole ante la tenaz oposición del Canal de Isabel II de reconocer el *statu quo* creado como consecuencia de dicha Comisión (31). Finalmente se llega a una solución de compromiso que sanciona la Real Orden de 2 de abril de 1928 en virtud de la cual se reconoce que «la Hidráulica Santillana podrá seguir distribuyendo agua en Madrid en libre concurrencia con la distribución que haga el Canal de Isabel II» (artículo 6), si bien, con el claro propósito de que en el futuro reduzca su actuación, se estimula a dicha concesionaria a limitar el caudal de suministro a la capital para dedicarlo a riego con el compromiso por parte del Estado de abonarle la mitad del coste de las obras del embalse, «debiendo, al propio tiempo la Hidráulica Santillana, renunciar a todos sus derechos sobre el salto del Lozoya, así como a sus reclamaciones en orden a sus derechos administrativos entiendo tener contra la extensión de la distribución para el Canal de Isabel II a todas las zonas y sectores de la población de Madrid». Con esta pintoresca y poco aleccionadora fórmula que ofreció la Administración para satisfacer unos pretendidos «derechos administrativos» terminaba provisionalmente un conflicto iniciado hacía veintiocho años.

(30) Una sumaria referencia a los dictámenes del Consejo de Estado y una transcripción casi íntegra del voto particular del consejero señor Villanueva en contra de la entidad concesionaria, *vid.* la exposición de PÉREZ CABALLERO, en *Canal de Isabel II. Memoria*, ob. cit., pp. 15-21.

(31) *Vid.* sobre esta actuación las exposiciones de AMEZOA Y BELLO, en *Canal de Isabel II. Memoria*, ob. cit.

La concesión que se otorgó al marqués de Santillana, en virtud de la autorización de la Ley de 1900, por la Real Orden de 10 de febrero de 1904, lo fue con arreglo al artículo 170 de la Ley de Aguas; es decir, con una duración de noventa y nueve años y con la correspondiente reversión de «todas las obras, así como la tubería, en favor del común de los vecinos». Sin embargo, por Decretos de 7 de septiembre de 1963 y 23 de febrero de 1965 se autorizó al Canal de Isabel II para comprar todas las acciones de Hidráulica Santillana, Sociedad Anónima, con lo cual las instalaciones de regulación y distribución de agua de esta entidad concesionaria quedan incorporadas al conjunto de los recursos del Canal, lográndose al fin la anhelada unidad de explotación en el abastecimiento de aguas. Con todo hay que entender que al cumplirse el plazo concesional dichas instalaciones deberán revertir al Ayuntamiento de Madrid, ya que no se trata de ningún rescate de concesiones, sino de una mera adquisición por vía patrimonial de una empresa titular de una concesión (32).

#### 4. *Reivindicaciones de las competencias municipales: aspiración a la municipalización del Canal*

Desde 1867 en que se consuma el proceso de absorción del Canal por la Administración Centralizada, el Ayuntamiento de Madrid se mantenía completamente al margen de la gestión de un servicio típicamente municipal sin más intervenciones que las derivadas de la inspección sanitaria de las aguas y de la participación de uno de sus miembros en el Consejo de Administración que le otorgó la Ley de 1907 de reorganización del Canal de Isabel II. Su actitud era totalmente sumisa y conformista; por su participación inicial en la financiación de las obras de construcción del Canal recibía gratuitamente a título perpetuo una generosa contraprestación de 6.400 metros cúbicos de agua (equivalente a los dos mil «reales fontaneros» de agua en que quedó valorada su coparticipación) y que aplicaba a la atención de los servicios y establecimientos municipales. Pese a las profundas transformaciones de todo orden que había experimentado la capital,

---

(32) Pese a la absorción por el Canal de Isabel II, la zona reservada inicialmente para el abastecimiento por «Hidráulica Santillana» sigue rigiéndose por el Reglamento Municipal de 22 de noviembre de 1907, según se reconoce explícitamente en el Decreto de 20 de julio de 1967 por el que se modifican las tarifas del Canal de Isabel II, e «Hidráulica Santillana, S. A.».

La cuestión de la posible absorción de «Hidráulica Santillana» por el Canal de Isabel II se había planteado ya en 1924. A este respecto resulta extremadamente curiosa la apasionada afirmación del representante del Ayuntamiento en el Canal, D. de AMEZÚA y MAYO, «Al Ayuntamiento no le conviene armonía, ni inteligencia ni contacto entre el Canal y Santillana; de la unión de los fuertes nace siempre la opresión de los débiles, por justos y rectos que aquéllos sean; el Municipio y Madrid han progresado increíblemente y espléndidamente a la sombra del Canal administrado por el Estado y del Canal autónomo: el Ayuntamiento debe, por tanto, propugnar y defender la subsistencia del régimen actual, por gratitud a su historia, por amor a su libertad, por defensa de sus principios.» *Vid. Canal de Isabel II. Memoria*, ob. cit., p. 33 (de la disertación de G. AMEZÚA).

todo el proceso de proyección y establecimientos de las redes de distribución interior y suministro a las nuevas urbanizaciones seguía a cargo exclusivamente del Canal sin conocimiento previo del Ayuntamiento.

Esta situación era realmente paradójica y un tanto anormal. Cuando se discutió en las Cortes la Ley de 1907 sobre reorganización del Canal, se alzaron débiles y aisladas opiniones de reivindicación municipal, en orden a la municipalización del servicio, que no encontraron eco alguno. La ofensiva municipalizadora, no obstante, se suscitó en 1925 al aprobarse una Moción del alcalde acerca de la municipalización sin monopolio del abastecimiento de agua a la capital; esta Moción —únicamente objetada precisamente por el concejal representante del Ayuntamiento en el Consejo de Administración del Canal de Isabel II— contenía dos extremos: constitución de la Comisión para el estudio del proyecto de Municipalización exigida por el artículo 171 del Estatuto Municipal y petición formal al Gobierno de la cesión del Canal de Isabel II del Ayuntamiento de Madrid «bien gratuitamente y de no ser posible por la cantidad mínima, en una sola vez o por un canon anual que señale y sea aprobado por el Ayuntamiento, en la esperanza, o más bien en la seguridad—se añadía—, de que la alta función tutelar que presidía a la construcción del Canal de Isabel II no había de olvidarla al contestar a la petición formulada en esta condición» (33).

En favor de la tesis de la municipalización se esgrimieron por el Ayuntamiento argumentos de buena administración, de inmediatez de la gestión a cargo de la Corporación municipal y de incoherencia de la atención estatal de un servicio municipal «la forma en que en Madrid se ha vivido y vive en esta materia es singularísima, por no decir única en el mundo y no puede continuar más en ese estado de divorcio que coloca al Ayuntamiento al margen de todas las cuestiones que se relacionan con el suministro de aguas». No es difícil, sin embargo, adivinar que el impulso decisivo para solicitud de municipalización provenía de la doctrina vitalizadora y renovadora de la función municipal contenida en el Estatuto Municipal de 1924 y el Reglamento de Sanidad Municipal de 1925 que, de modo especial en materia de abastecimiento estimulaba a través de una serie de técnicas jurídicas a los Ayuntamientos a municipalizar el servicio de aguas (34).

(33) *Vid. Ayuntamiento de Madrid: Moción del Excmo. Sr. Conde de Valledano, Alcalde Presidente, acerca de la municipalización sin monopolio del abastecimiento de aguas*, Madrid, Imprenta Municipal, 1926, p. 7.

(34) El problema de la municipalización del servicio de abastecimiento se venía planteando desde principios de siglo en las principales ciudades del país. La Real Orden de 12 de abril de 1911 constituyó una comisión para el estudio del suministro de aguas a la ciudad de Barcelona y entre las conclusiones que se adoptan figuran la de la municipalización. *Vid. L. A. SENDO: Actuación de las Corporaciones Económicas en el problema de las Aguas*, Barcelona, 1912, y J. SIRJAS: *Informe acerca del Proyecto de Adquisición de las Aguas de Barcelona*, Barcelona, 1913.

Los propósitos de municipalización no prosperaron y la solicitud de cesión del Canal no halló respuesta positiva. Muchos años más tarde, en 1956, se replanteó la posición municipalizadora, aun cuando por vía de mera insinuación, para defender una mayor participación del Ayuntamiento de la capital. La realidad en el futuro obligará a que las relaciones entre el Ayuntamiento y el Canal sean cada vez más intensas, y aunque pueda estar en el fondo de acuerdo con la doctrina de la municipalización de aguas que inspiraba la moción de la Alcaldía de 18 de diciembre de 1924, pienso que debemos ser realistas. El Canal de Isabel II, con su admirable organización, con su larga ejecutoria de servicios, al menos en el momento actual, debe subsistir. Tal vez fuera conveniente una menor dependencia del Ministerio de Obras Públicas, quizá interesara que la representación municipal no se redujera exclusivamente al elemento político para lograr una mayor coordinación, pero la Entidad debe conservar su autonomía bien ganada porque así conviene a Madrid» (35).

5. *Extensión del marco territorial del abastecimiento a la zona de influencia de la capital: política de convenios con el municipio y entes urbanísticos*

El desarrollo urbanístico que a partir de los años cuarenta experimenta la capital sobre su zona inmediata de influencia determinará la iniciación de un progresivo proceso de expansión del marco territorial de prestación del servicio de abastecimiento para atender a la nueva realidad urbanística que emerge con extraordinario vigor y empuje. El Canal de Isabel II por impulso de las nuevas circunstancias urbanísticas se erigirá en un organismo con una clara vocación de gestión supramunicipal, pero sin que esta nueva configuración se traduzca en una revisión de su estatuto jurídico—a excepción de los tímidos intentos de una política de convenios—, especialmente en orden a las relaciones institucionales con el Ayuntamiento madrileño y con los municipios limítrofes que directa o indirectamente quedaban incorporados a su red de distribución. En esta nueva etapa histórica la indeterminación inicial de la naturaleza del servicio gestionado por el Canal seguirá sin clasificar con el agravante de la problemática adicional derivada de la expansión de su ámbito territorial de gestión. La Ley de 1907 sufrirá modificaciones parciales en virtud de las Leyes de 17 de julio de 1945 y 26 de diciembre de 1958 que afectarán exclusiva-

---

(35) Palabras pronunciadas por el excelentísimo señor conde de MAYALDE—*El agua de nuestra capital*— en el ciclo de Conferencias sobre «El problema del agua en Madrid», celebradas en el Círculo Mercantil e Industrial, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, 1956, p. 62.

En el mismo ciclo de conferencias intervino el conde de VALLELLANO, a la sazón ministro de Obras Públicas, que había sido el autor de la propuesta de Municipalización en 1924. *Vid.* pp. 63 a 74.

mente a aspectos muy concretos y nominales de su estructura interna, pero sin abordar y plantearse las cuestiones de fondo que desde hacía tantos años estaban latentes. La explicación de esta inercia y resistencia institucional se deben fundamentalmente a dos circunstancias: la óptica o modalidad a través de la cual se enfoca la gestión urbanística y la política de anexiones municipales.

La orientación urbanística bajo la cual se concibe la expansión de la capital es, efectivamente, de signo netamente estatalizador y de acentuado carácter tuitivo (derivada de los problemas de la reconstrucción). La Ley de 25 de noviembre de 1944 por la que se aprueban las bases para la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores, articulados posteriormente por el Decreto de 1 de marzo de 1966, confía, fundamentalmente, el protagonismo de la acción urbanizadora en la capital y en los municipios limítrofes a un organismo estatal *ad hoc*, la Comisaría de Ordenación Urbana, pero con la expresa reserva o salvaguardia de las competencias singulares de los diversos Departamentos—débilmente coordinados en el seno de un organismo colegiado (la Comisión de Urbanismo)— para la implantación y correspondiente gestión de los servicios propios de sus atribuciones en el ámbito afectado por el planeamiento urbanístico. De esta forma se inaugura un modelo organizativo de signo netamente estatista para resolver los problemas de las grandes ciudades que perdurará prácticamente hasta nuestros días y que es muy insatisfactorio por cuanto parte de premisas unidimensionales—la mera contemplación del fenómeno urbanístico en cuanto uso del suelo y construcción de infraestructuras—, marginando las cuestiones substanciales del régimen municipal (36). Desde esta perspectiva, y con referencia concreta al caso de Madrid, la substantividad del planeamiento urbanístico legitimará la intervención de los distintos organismos estatales en los diversos términos municipales como una consecuencia directa o política de acompañamiento de las operaciones urbanísticas protagonizadas por la Comisaría de Ordenación Urbana.

En lo que afecta al abastecimiento de aguas a la zona de influencia del planeamiento madrileño este proceso de acompañamiento al Ente gestor del Urbanismo se presenta de forma nítida. En un primer momento, el Canal de Isabel II se hace cargo de las instalaciones preexistentes de algunos municipios limítrofes con dificultades económicas (37), pero más tarde se institucionalizan sus relaciones con la Comisaría de Ordenación Urbana para atender a los abastecimientos de agua en las zonas y términos municipales en que aquélla emprende

(36) Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Áreas metropolitanas y descentralización*, en el volumen colectivo, dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO: *Descentralización administrativa y organización política*. Ed. Alfaguara, Madrid, 1973, tomo III, páginas 651-668, formula una crítica muy aguda a los planteamientos institucionales y sus derivaciones del sistema de leyes especiales para grandes ciudades.

(37) Por Decreto de 28 de junio de 1946 se encarga al Canal de Isabel II la terminación de los abastecimientos de los Municipios de Getafe, Vicálvaro, Leganés y Cerro de los Angeles.

la urbanización. La técnica a través de la cual se articula esta colaboración recibe el nombre de convenios—según el Decreto de 7 de septiembre de 1951, que autoriza su celebración—. En dichos convenios se articula el régimen de construcción, financiación y amortización de las obras de abastecimiento del servicio público de suministro de agua (38) en las nuevas zonas entre ambos organismos y sin intervención alguna de los Municipios interesados, especificándose que «terminada la red se incorporará a la red general del Canal, el cual la explotará y conservará en un todo con arreglo a sus Reglamentos y con total independencia y sin ninguna limitación e intervención por parte de cualquier otro Organismo (artículo 2.1). Este régimen de colaboración entre Entes se complementó y reforzó con ocasión del Plan de Urgencia Social de Madrid (Ley de 13 de noviembre de 1957), otorgando una representación del Canal en seno de la Comisaría de Ordenación Urbana.

La expansión a ámbitos supramunicipales del Canal de Isabel II por la progresiva ampliación de sus redes de servicio fue, en parte, contrarrestada, en su aspecto formal, por la simultánea política de anexiones (39) de algunos municipios limítrofes al de la capital. De esta forma en el terreno jurídico quedaba al final de este proceso reintegrado y reajustado el ámbito territorial del servicio según la legalidad fundacional del Canal con los nuevos límites geográficos del término municipal de Madrid. Este cambio de circunstancias presentaba una nueva oportunidad para reordenar las relaciones entre el Ayuntamiento y el Canal de Isabel II y satisfacer en alguna medida las aspiraciones de reivindicación del Municipio madrileño latentes desde los frustrados intentos de municipalización de 1924. La solución de transferir los servicios del Canal al Ayuntamiento o su municipalización no dejaban de presentar algunas dificultades técnicas, pero en todo caso era obvio que la mentalidad oficial de la época era poco propicia para este tipo de realizaciones. Cabía esperar, no obstante, una mayor participación del Ayuntamiento en la gestión interna del Canal (40), limitada como hemos observado a un sólo miembro en el Consejo de Administración en igualdad de condiciones con otras Entidades de mucha menor significación y trascendencia para los intereses comunitarios. La solución que finalmente se impuso fue la de autorizar un Convenio entre el Canal de Isabel II y el Ayuntamiento

(38) El coste de las obras corría a cargo de la Comisaría, reintegrándose el 75 por 100 del mismo por el Canal de Isabel II sobre la base de afectar «setenta por ciento de la recaudación por venta de agua en la zona» (artículo 2, apartado i).

(39) La política de anexiones como técnica para resolver los problemas de las grandes capitales ha sido unánimemente criticada. Vid. T. R. FERNÁNDEZ: *Áreas metropolitanas*, ob. cit.

Las características y significado de las anexiones madrileñas ha sido estudiado por M. PÉREZ OLEA: *Problemas de Madrid ante su Ley especial*. Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1964, p. 24.

(40) Las aspiraciones del Ayuntamiento de Madrid en este período fueron puestas de manifiesto por el conde de MAYALDE, *El agua de nuestra capital*, conferencia pronunciada en el ciclo *El problema del agua en Madrid*, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, 1956.

sobre las bases establecidas en el Decreto de 14 de mayo de 1954. Este convenio—cuyo contenido afecta a diversos puntos—tuvo una significación más «de reconocimiento moral» que propiamente institucional; efectivamente se venía a reconocer una nueva realidad municipal que no podía seguir ignorándose, pero los auténticos cauces de colaboración para actuaciones conjuntas y complementarias eran muy estrechas y el protagonismo reservado al Municipio limitado a objetivos muy concretos y a situaciones de urgencia o de emergencia (remediar las situaciones derivadas de las instalaciones—muchas veces defectuosas—de los municipios anexionados). El Canal de Isabel II y el Ayuntamiento seguían siendo dos instituciones radicalmente independientes, se reconocían mutuamente el derecho a intercambiar información y datos sobre el estado de las instalaciones; en virtud de la competencia municipal sobre la vía pública, el Canal respetaba las atribuciones del Ayuntamiento en las ocupaciones para conducciones y canalizaciones del dominio público exigiendo a los particulares la correspondiente licencia o la comunicación previa cuando aquél actuaba directamente. Como contrapartida a estos «reconocimientos», se acordaba la liquidación de cuentas pendientes entre ambos organismos; se precisaban los derechos derivados de las láminas cuya titularidad correspondía al Municipio y se restringía el alcance de las concesiones de agua para establecimientos y servicios municipales. Para las actuaciones urbanísticas municipales se hacía extensivo en líneas generales el sistema de colaboración arbitrado por el convenio entre el Canal y la Comisaría de Ordenación Urbana a que hemos hecho referencia.

La debilidad institucional de este sistema de Convenios y su carácter insatisfactorio para las aspiraciones municipales resultaba evidente a la vista de lo expuesto y no aparecía como una fórmula con futuro prometedor a menos que la base contractual se ampliase. El primitivo Convenio de 1954 tenía prevista una duración indefinida «y no podrá caducar mientras no se sustituya por otro previo acuerdo entre ambas partes sobre la necesidad de su rescisión». El Decreto de 10 de agosto de 1963 al establecer un nuevo sistema de tarifas ordenó que en el plazo de seis meses se revisara el referido convenio nombrándose la correspondiente Comisión Mixta con apercibimiento de que en caso de no lograrse el correspondiente acuerdo el Gobierno dictaría la disposición oportuna. Sobre la formalización definitiva del Convenio no tenemos noticias, únicamente cabe registrar que por Decreto de 20 de mayo de 1965 se prorrogó el primitivo plazo hasta 31 de diciembre de dicho año (41).

---

(41) La técnica de los Convenios de carácter global entre el Canal y el Ayuntamiento parece que tiende a ser sustituida por la de acuerdos de colaboración en materias singulares. Así el Ayuntamiento de Madrid tiene una participación muy importante en la realización del Plan General de Estaciones Depuradoras. Por Decreto de 15 de julio de 1971 el Canal recauda directamente por cuenta del Ayuntamiento el Canon de mejora sobre el importe del consumo de agua, cuyo importe se destina a financiar dicho Plan.

## 6. *El Canal ante los dos intentos de reordenación del sistema de competencias en el Municipio y Area Metropolitana*

En el transcurso del año 1963, con un intervalo de apenas seis meses, se produjeron dos acontecimientos normativos de indudable significación institucional en cuanto afectaban—aunque con planteamientos en gran medida contradictorios—al tema central de la reordenación de la actuación de los Organismos y autoridades estatales *ad hoc* y que parecían destinados a tener, al menos en sus premisas, repercusiones en las relaciones orgánicas entre el Canal de Isabel II, el Municipio de Madrid y su Area Metropolitana.

En la Ley Especial para el Municipio de Madrid, aprobada por Decreto de 11 de julio de 1963 (42), la cuestión de las relaciones entre los organismos estatales y el Municipio se plantea tímidamente y desde una óptica puramente municipal (43) (limitada sus efectos al término municipal de la capital), pero suscitándose con un claro matiz o como una llamada de atención reivindicativa. Se proclama, efectivamente, la exclusiva y excluyente competencia municipal para la prestación de los servicios municipales (artículo 46), si bien respetándose los servicios gestionados por el Estado «que actualmente están establecidos por leyes especiales». Para el futuro se abría un nuevo horizonte, si bien se mantenía el *statu quo* existente, con la importante novedad, no obstante, de que «el Gobierno, previa audiencia del Consejo de Estado y habida cuenta de lo que se dispone en el artículo 46, determinará los organismos o servicios cuyos fines deban ser atendidos directamente por el Ayuntamiento de Madrid, con el traspaso de dotaciones correspondientes o cuya actuación proceda que se coordine mediante la Comisión que al efecto se constituya (artículo 3-2)». Esta importante precisión municipalizadora apuntaba a organismos como el Canal de Isabel II (44) que atendían a servicios típicamente municipales; efectivamente, si la transferencia del servicio podía considerarse excesiva, cabía aportar la constitución de la Comisión coordinadora que aseguraría una mayor participación y fiscalización municipi-

(42) Para una crítica de planteamientos, *vid.* M. PÉREZ OLEA: *Madrid ante su Ley especial*, ob. cit.

(43) Pese al planteamiento puramente individualizado referido al Municipio de Madrid, la Ley contiene en su artículo 3-3 una inteligente precisión en orden a la implantación de una gestión común de servicios «por disposición de rango adecuado se determinará la zona cuyas corporaciones locales deban actuar en relación con la gestión municipal del Ayuntamiento de Madrid en forma coordinada para la mejor administración y financiación de los servicios e intereses comunes».

(44) A. CARRO MARTÍNEZ: *Las competencias locales*, en la obra colectiva «El crecimiento urbano», XIV Curso Problemas Políticos de la Vida Local: *El crecimiento urbano*, Madrid, 1974, al comentar (nota 6, p. 116) el artículo 3 de la Ley Especial de Madrid señala que dicho artículo «supone un triunfo reivindicativo para la autonomía del Ayuntamiento de Madrid, en cuanto entre líneas viene a decir que las competencias que viene realizando la Comisaría de Ordenación Urbana, el Organismo de Canalización de Manzanares y otros (quizá el propio Canal de Isabel II) se traspasarán al Ayuntamiento».

pal en la gestión. Ninguna de estas dos medidas se ha puesto en práctica ni para el Canal de Isabel II ni para otro organismo de análoga naturaleza; con independencia de las tensiones que engendraría un propósito de análoga naturaleza, era previsible que la falta de realismo que supone su enfoque puramente limitado al municipio de la capital restaría a estas operaciones viabilidad y operatividad. Con todo, la previsión normativa sigue viva, aunque con pocas oportunidades de actualizarse. A mayor abundamiento, a los seis meses de la promulgación de la Ley Especial, se aprobaba la Ley de 2 de diciembre de 1983 sobre el Area Metropolitana de Madrid que enfocaba esta problemática desde otra perspectiva.

La regulación del Area Metropolitana, como es sabido, vino precedida de un Informe y Anteproyecto elaborado por una Comisión Mixta (45) de gran rigor técnico y de superior valor del de la propia Ley del Area por cuanto se planteaba a fondo el tema de la ordenación jurídica de la nueva realidad constituida por las Areas Metropolitanas; en realidad estos trabajos preparatorios constituyen todavía hoy un modelo válido—con las rectificaciones necesarias por el paso del tiempo—para afrontar la problemática urbanística de nuestras grandes ciudades.

Uno de los problemas capitales que pretendía solucionar el Anteproyecto era el de la unificación y coordinación de la acción estatal en el Area a través de una organización unitaria específica. Al pasar revista a los diversos organismos *ad hoc* que actúan en el Area, precisamente el Anteproyecto se plantea de modo específico y concreto por primera vez y con clara visión el supuesto concepto del Canal de Isabel II. El Informe de la Comisión únicamente excluye de su integración en la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area al Canal de Isabel II y a la Junta de la Ciudad Universitaria (46), pero al justificar esta exclusión precisa con claridad la auténtica significación y encuadramiento funcional y orgánico de estos organismos. El razonamiento del Anteproyecto es nítido e ilustrativo «esta excepción está determinada por la circunstancia de tratarse de organizaciones complejas, con patrimonios importantes, con una responsabilidad de gestión propia destacada, de modo que su supresión no ocasiona ventaja, sino más bien complicaciones», pero añadiendo la importante precisión «no atentando tampoco a la unidad de autoridad urbanística su mantenimiento como simples entes de gestión, dotados de una competencia realmente insustituible. Con esta salvedad se pretende acabar con el sistema de autoridad *ad hoc* montados para la gestión de servicios específicos con su parcialidad de visión, con la ruptura de unidad de tratamiento que implican, y con la tendencia a perpetuarse ganando nuevas y sucesivas competencias». La calificación del Canal

(45) El texto del Informe y Anteproyecto se puede consultar en la publicación *Area metropolitana de Madrid*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1984, pp. 33 a 54.

(46) El artículo 4 del Anteproyecto ordenaba la integración en el Area de los siguientes organismos: Consejo de Administración de Canalización de Manzanares, la Comisión Coordinadora de Transportes de Madrid.

de Isabel II como ente de gestión es significativa por cuanto expresa su auténtica naturaleza de organismo instrumental que no excluía, antes bien postulaba, su vinculación a la autoridad superior de planificación (47).

La refundición de los organismos *ad hoc* no prosperó en el texto definitivo de la Ley, antes al contrario se reafirmó su substantividad competencial con las únicas salvedades de someter a examen de la Comisión del Area «previamente los proyectos a los efectos de comprobar su adecuación de planeamiento» (art. 3-1) y la precisión hipotética de articular un procedimiento de integración de los entes *ad hoc* en la Comisión del Area (artículo 4). La experiencia posterior ha evidenciado que la remisión de los proyectos elaborados por los organismos *ad hoc* resulta un trámite puramente formal y que la integración orgánica no se ha producido en la práctica. La posición del Canal de Isabel II ha quedado salvaguardada (48) e indefinida su naturaleza en igualdad de condiciones con los demás organismos de análoga naturaleza. El resultado final no ha podido ser más decepcionante: «la tendencia a perpetuarse ganando nuevas y sucesivas competencias» no ha podido frenarse como lo demuestran las recientes revisiones del estatuto jurídico de Canalización del Manzanares (49) y la del Canal de Isabel II que motiva el presente comentario.

### III. ASPECTOS DEL RÉGIMEN FUNCIONAL DEL CANAL DE ISABEL II

#### 1. Planificación y financiación de las obras hidráulicas

El abastecimiento originario de aguas a Madrid se proyectó sobre la base de una única instalación: el canal que da nombre al propio organismo. Pese a los optimistas cálculos iniciales, aquéllas resultarán

(47) El artículo 4 del Anteproyecto excluía al Canal de Isabel II de su integración en la Comisión del Area, pero sin perjuicio de atenerse a lo dispuesto en el artículo 3 de aquel texto «Los diversos Departamentos ministeriales podían actuar en el Area Metropolitana de igual forma que en el resto del territorio nacional, bajo el control de la Comisión del Area a la que someterán, en todo caso, la aprobación de los proyectos». El contenido del artículo transcrito fue incorporado casi textualmente al artículo 3.1 de la Ley pero eliminado, significativamente, el término «control».

(48) El Reglamento de la Ley del Area confiere al Canal de Isabel II la representación de un vocal en la Comisión del Area Metropolitana (artículo 10.1).

(49) Por Decreto 2824/1974, de 30 de agosto, sobre Ordenación Urbanística y Canalización del río Manzanares.

La nueva regulación no aporta ninguna modificación institucional respecto al régimen interior, simplemente se deslindan las funciones típicamente urbanísticas, a través de la técnica de los Planes especiales y a cargo del Ayuntamiento, de las relativas a la ejecución de las obras de canalización del río y de las de construcción de la red arterial que se atribuyen al Ministerio de Obras Públicas, y canalización del Manzanares. Para la financiación de las obras el artículo 8 prevé la siguiente fórmula: «las obras de canalización y urbanización y el importe de las expropiaciones se sufragarán por el Ayuntamiento de Madrid con el rendimiento neto que se obtenga de la gestión urbanística en los polígonos A, B, C, D y E del Plan Especial correspondiente. Si el resultado de éste fuese inferior al importe de aquéllas, la diferencia correrá a cargo del Ayuntamiento de Madrid y del Ministerio de Obras Públicas».

insuficientes al iniciarse el incremento poblacional y urbanístico de la capital, siendo necesario acometer la construcción de nuevas obras y de servicios complementarios. Según la legislación específica del Canal, el Consejo de Administración ostenta competencia para proyectar nuevas obras, con la aprobación del Ministerio de Obras Públicas (art. 5) y a cargo de los propios recursos de la entidad. Sin embargo, la magnitud de la infraestructura a realizar impidieron una ejecución y financiación autónoma, debiendo el Estado auxiliarlos. La ayuda estatal ha discurrido por cauces y directrices diversos a los establecidos en la legislación general de auxilios a los Municipios para obras de abastecimiento urbano. La dependencia del Canal de Isabel II en relación al Ministerio de Obras Públicas ha facilitado la unidad de planificación y ejecución de las obras hasta convertir a aquel organismo en un ente de gestión de obras hidráulicas e instrumentalmente vinculado al Departamento, a través del cual éste modula su intervención.

Estas circunstancias explican que la planificación de las obras hidráulicas haya discurrido a través de planes sectoriales e individualizados de un acentuado carácter interno y departamental, inclusive algunos de ellos no han sido promulgados en forma de disposición general; en su tramitación no han tenido intervención ni los órganos municipales ni los urbanísticos especiales; su vigencia es independiente del Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamientos (1968-1975), si bien en el III Plan de Desarrollo se hace referencia a los mismos. Por su contenido se trata de unas previsiones técnicas y demográficas, enumeración de obras a realizar y determinación del sistema de financiación. El primer Plan que propiamente merece este calificativo se aprueba por Decreto de 7 de noviembre de 1947 para el período 1948-62; en 1961 por simple Orden ministerial de 25 de agosto se sanciona un nuevo Plan muy ambicioso para el quinquenio 1961-1967, en el que se detallan gran número de obras a realizar, pero que precisa ser reajustado (Orden ministerial de 3 de julio de 1965) y suplementado (Orden de 26 de noviembre de 1965). Con la incorporación de los aprovechamientos del Oeste del Area Metropolitana, por Decreto de 23 de septiembre de 1965 se hace preciso elaborar un nuevo Plan de Obras e Instalaciones, que es aprobado por Orden ministerial de 19 de julio de 1968, con una duración de dos cuatrienios: 1968-1971 y 1972-1975 (50).

La financiación de estos planes ha experimentado diversas fórmulas: subvenciones y anticipos (Decreto de 23 de septiembre de 1965); cesión de pantanos construidos por la Confederación Hidrográfica del Tajo (Decreto de 10 de agosto de 1954); empréstitos públicos garantizados por el Estado. Ultimamente se aprecia un cambio de rumbo en la financiación a través de una congelación de las subvenciones, y

---

(50) Un análisis sobre los objetivos y características de estos Planes se contiene en el volumen, *vid. Canal de Isabel II. Memoria 1951-1969*, Madrid, 1971, y el trabajo de J. GARCÍA AGUSTÍN: *Las previsiones en el suministro de aguas al Area Metropolitana de Madrid*, en «Ciencia Urbana» núm. 1, 1969, pp. 24 y ss.

apelación al crédito oficial (préstamos con el Banco de Crédito a la Construcción, autorizado por Decreto de 8 de mayo de 1969 y 18 de agosto de 1972). Además de estos beneficios, hay que señalar que el Canal ha gozado de un régimen excepcional de reservas de aprovechamientos hídricos que por singularidad merecen un examen especial.

## 2. *Generalización de la técnica de las reservas de los aprovechamientos a favor del Canal*

La riqueza hidrográfica del término municipal de Madrid y de su inmediata zona de influencia resulta, prácticamente, mínima, puesto que queda reducida a las escasas posibilidades del río Manzanares. Por esta razón, desde un principio se buscarán para solucionar el abastecimiento de aguas a la capital en cuencas hidrográficas superiores, dado que, como ha puesto de manifiesto GARCÍA AGUSTÍN, la naturaleza «como compensación nos obsequió con el varillaje de un amplio abanico de ríos que, desde el Sorbe hacia Madrid, se despliega hasta el sudeste con el Alberche y no a excesiva distancia, y que ha sido, son y serán piezas indispensables para proporcionar el enorme volumen de agua que necesita para el desarrollo y crecimiento» (51). Para preservar y planificar este potencial hidrográfico en todos sus órdenes, y en especial para las necesidades futuras del abastecimiento poblacional, se ha acudido a una técnica eficaz pero excepcional y de dudosa legalidad: las reservas de los aprovechamientos de los caudales de los ríos limítrofes a favor del Canal de Isabel II.

Nuestra Ley de Aguas —como ha sido brillantemente puesto de relieve por S. MARTÍN-RETORTILLO (52)— ofrece escasas posibilidades para asegurar una previsión y planificación de los aprovechamientos de las aguas públicas, y en especial de los ríos, en virtud del absoluto predominio del principio del otorgamiento rogado y solicitud individualizada de las concesiones, dando lugar de ordinario a una atomización de las explotaciones con evidentes resultados negativos. En materia de abastecimiento de poblaciones, el riguroso orden de prelación del artículo 160 de la Ley de Aguas asegura la prioridad de estos aprovechamientos sobre los de otra índole, pero no garantiza ni la afectación exclusiva del aprovechamiento de un río o cuenca para estos fines ni impide las hipotéticas solicitudes de concesiones individuales de aprovechamientos idénticos o de otro orden. La técnica de las reservas dominiales (53), en cuanto permiten o hacen posible la sustracción de determinados aprovechamientos de bienes de

(51) J. GARCÍA AGUSTÍN: *Abastecimiento de agua al Área Metropolitana de Madrid*, «Revista de Obras Públicas» núm. 3.081, enero 1972, pp. 3 y ss.

(52) S. MARTÍN-RETORTILLO: *Aguas públicas y obras hidráulicas*, ob. cit., páginas 257-260.

(53) Sobre el tema, vid. M. BALLBÉ PRUNES: *Las reservas dominiales*, núm. 4 de esta REVISTA, año 1951, pp. 75-93.

dominio público de su utilización por los administrados en favor de un ente público, se ofrece efectivamente como un instrumento de primer orden para evitar los efectos negativos denunciados. Como es sabido, sin embargo, nuestra Ley de Aguas no contempla esta figura ni permite apoyar su validez ni construcción. Únicamente cabe invocar como pretendidas reservas las prescripciones excepcionales del Real Decreto de 5 de septiembre de 1918 que habilita la reserva «para servicios del Estado» de determinados tramos de corrientes públicas, y el artículo 7 del Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927 que amplía con el mismo fin aquéllas, no sólo a «determinados tramos de corrientes públicas», sino también a «la totalidad de ellas», especificándose en el artículo 21 que las concesiones que tengan por objeto servicios del Estado «tendrán siempre el carácter de preferentes respecto de otras incompatibles con ellas solicitadas por particulares». La imprecisión del concepto «servicios del Estado» y su efectivo alcance no parecen autorizar una interpretación extensiva ni mucho menos incondicional de la admisibilidad general de la figura de la reserva en materia de aguas públicas —aun cuando en la práctica se haya hecho un uso creciente de las mismas— que evidentemente entraña una contradicción con los postulados institucionales de la Ley de Aguas (54).

Con evidente contraste con esta situación legal, puede señalarse la abundante utilización por normas de rango inferior que la Administración ha llevado a cabo de la técnica de las reservas de aprovechamientos de aguas públicas a favor del Canal de Isabel II a partir del momento en que sus primitivas instalaciones entran en crisis ante el incremento poblacional de Madrid. De hecho, el Canal de Isabel II tenía afectado para sus fines toda la cuenca del río Lozoya, ya que en el Reglamento de 11 de septiembre de 1919 para la Vigilancia y Custodia sanitaria de las aguas de este río —texto interesantísimo en materia de policía de aguas que tendremos ocasión de examinar en otro epígrafe— contenía un precepto (art. 2.6) en el que se otorgaba al Canal una situación privilegiada en el procedimiento del otorgamiento de concesiones para aprovechamientos en virtud del cual el Gobernador civil de Madrid no podía resolver sin el informe previo de dicho organismo. Esta intervención especial consagraba un reco-

(54) S. MARTÍN-RETORTILLO: *Aguas públicas y obras hidráulicas*, ob. cit., p. 181, hace referencia al tema de las reservas en favor de Empresas Públicas. En análogo sentido A. GUAITA: *Derecho administrativo especial*, Zaragoza, 1970, vid. páginas 141-142.

La técnica de las reservas a que aludimos no debe confundirse con la institución específica de las «reservas de aguas subterráneas» del régimen especial de aguas en Canarias. Vid. A. NIETO: *Aguas subterráneas: subsuelo árido y subsuelo hídrico*, núm. 58 de esta REVISTA, 1968, pp. 75-77, e *Ideas para una reforma del régimen jurídico de las aguas canarias*, en «Estudios de Derecho administrativo especial canario», ob. cit., pp. 238-242.

El tema de las «reservas» en materia de aguas públicas adquiere una nueva dimensión con la problemática de los trasvases de los ríos. Vid. las interesantes precisiones que con relación a este tema formula L. JORDANA DE POZAS: *Trasvase del Ebro*, en «Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación» número 2, Madrid, 1974, pp. 152-154.

nocimiento cualificado del Canal en el trámite de audiencia previsto en el artículo 250 de la Ley de Aguas para los otorgamientos concesionales.

De mucha más trascendencia fue la tendencia iniciada con la Real Orden de 11 de septiembre de 1921 en virtud de la cual se prohibía el otorgamiento de «nuevas concesiones de aprovechamiento sea cualquiera su clase dentro de la cuenca del río Lozoya», con el fin, según manifiesta su preámbulo, de «evitar el establecimiento de nuevos núcleos de población dentro de dicha cuenca», y que tuvo su continuación abiertamente decidida en la Real Orden de 8 de mayo de 1924 por la que se prohibía ya con carácter general la concesión de aprovechamiento de agua en la cuenca del Guadalix, reservándose íntegramente su aprovechamiento al Canal de Isabel II para el abastecimiento a Madrid.

La generalización de las reservas integrales de los aprovechamientos tiene lugar con ocasión de la promulgación del Decreto de 10 de agosto de 1954, en el que abiertamente se proclama que «quedan reservadas para su único empleo en el abastecimiento de agua potable a Madrid y pueblos próximos a la conducción general que libremente se acuerde, además de la totalidad de los caudales de las cuencas del río Lozoya, los procedentes de los ríos Jarama y Sorbe en los siguientes tramos y con las características de regulación que para cada uno se detallan» (55); por su parte, el Decreto de 22 de septiembre de 1965 encomienda al Ministerio de Obras Públicas la «realización del aprovechamiento de los recursos hidráulicos del oeste de Madrid (río Alberche y cuencas de los ríos Guadarrama y Cofio) para su adscripción al Canal de Isabel II y con destino al abastecimiento de la población». Con distinta terminología, eludiendo toda referencia a la expresión «reserva», la Orden ministerial de 11 de julio de 1967 establece que «quedan clasificados a todos los efectos en el primer orden de preferencia, determinado en el artículo 160 de la vigente Ley de Aguas los embalses... y aquellos otros que en el futuro se destinen a regular los caudales de agua potable para el abastecimiento de Madrid».

### 3. *El régimen de tarifas y sus peculiaridades*

La política de ordenación sucesiva de las tarifas del servicio de abastecimiento de aguas del Canal de Isabel II es un claro exponente de la evolución y de las transformaciones que dicha institución ha experimentado hasta nuestros días. Ello explica el rico muestrario de criterios económico-financieros que han servido de base para la fija-

---

(55) Para cada una de las cuencas se establece un sistema de reserva de caudales a favor del abastecimiento de Madrid, los caudales restantes pueden destinarse a riegos bajo cláusula de precario o al abastecimiento parcial de otros núcleos de población con carácter en todo caso revocable.

ción de las tarifas, así como la singularidad de su propio régimen jurídico.

En el aspecto jurídico-formal cabe destacar cómo la declaración de titularidad estatal de la obra pública constituida por el Canal y sus instalaciones formulada en 1867 ha constituido el título jurídico habilitante para el ejercicio de la reglamentación de la potestad tarifaria de la Administración (Ministerio de Fomento y posteriormente el de Obras Públicas). Las primitivas reglamentaciones del servicio de 1860, 1866 y el todavía parcialmente vigente, de 6 de febrero de 1903, han regulado todos los aspectos del servicio y de las tarifas. La Ley de 1907 se limitó a consagrar y elevar a rango legal esta potestad. Todos los más variados aspectos del suministro (contratos, tarifas, sistema de contadores, suspensión de suministros) han sido objeto de una regulación íntegramente sectorial sin conexión con la legislación de régimen local ni con la legislación general sobre régimen de verificaciones eléctricas y la legislación de precios sobre servicios públicos. El Ministerio de Obras Públicas es competente para aprobar las tarifas, correspondiendo al Consejo de Administración la propuesta e informe (artículo 21 del Reglamento de 1909). La naturaleza jurídica (exacción parafiscal o precio privado) de las tarifas no está claramente determinada en las reglamentaciones, si bien el beneficio de la recaudación por vía de apremio parece admitido por el artículo 67 del Reglamento del Servicio de 1903.

La política tarifaria del Canal ha sido, durante mucho tiempo, tributaria de las originales fuentes de financiación de las obras; parte de su esfuerzo en este orden ha consistido en liberarse de las sujeciones y vinculaciones que le imponían los derechos derivados de las láminas del Canal en cuanto aseguraban un suministro perpetuo y gratuito de agua a los beneficiarios hasta poder instaurar una auténtica ordenación de tarifas objetiva y progresiva. A través de sus múltiples modificaciones del Reglamento al Servicio de 1903 se insiste una y otra vez en la prohibición de suministros gratuitos y demás liberalidades; en el Convenio con el Ayuntamiento de Madrid de 1954 se modulan el destino del agua gratuita derivado de las láminas y régimen del suministro a establecimientos y servicios municipales; en los Decretos de 10 de agosto de 1963 y de 20 de julio de 1967, se especifica y concreta el alcance de las obligaciones del Canal en orden a los tenedores de láminas (56), fomentándose la adquisición por el Canal de las láminas que sean puestas voluntariamente en venta por sus propietarios.

Un planteamiento radicalmente revisor del sistema de tarifas no

(56) Según el artículo 54 del Decreto de 10 de agosto de 1963, «El suscriptor de láminas concesionario de un volumen determinado de agua no tiene más derecho respecto al Canal de Isabel II que a la entrega de un caudal de agua continuo y constante, capaz de proporcionar el volumen de treinta y dos hectolitros cada veinticuatro horas por lámina de un real fontanero que podrá utilizar en finca o servicio de su propiedad o de propiedad ajena. No le corresponde el disfrute de las mejoras en presas, embalses de reserva y otras logradadas posteriormente, por no haber participado económicamente en su ejecución».

tiene lugar hasta el Decreto de 29 de julio de 1967, aun cuando ya el Decreto de 10 de agosto de 1963 había iniciado las bases de una nueva ordenación. El preámbulo del Decreto de 1967 tiene un excepcional valor por cuanto es exponente de toda una concepción sobre la función del sistema de tarifas en el marco del servicio público de suministro de aguas. Se parte de la base de la necesidad de autofinanciación del servicio ante la congelación de las subvenciones estatales, presupuestos que necesariamente llevan a la proclamación inexorable del principio de la «tarifa suficiente» por entender, según dicho Preámbulo, que «las tarifas constituyen la aportación directa del usuario para atender los gastos de toda índole que exige la explotación económica del servicio en las mejores condiciones de eficiencia...». Explícitamente se descarta con la gran dosis de dogmatismo la «tarifa política» sólo por «circunstancias muy excepcionales y plenamente justificadas en función de un claro interés general cabe aceptar el concepto de "tarifa política". En este sentido, tanto la corriente doctrinal como las legislaciones positivas de todos los países ofrecen un parecer unánime» (Preámbulo). En el plano de los principios, y teniendo en cuenta la naturaleza realmente social del servicio de abastecimiento de aguas a la población que constituye un presupuesto del marco vital y existencial de la vida urbana y con mayor medida de la metropolitana, la exclusión radical y apriorística de las tarifas políticas resulta problemática y, por supuesto, de difícil justificación fuera de los estrictos puntos de vista tecnocráticos y económicos, ya que, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, cuya crítica al sistema de las tarifas suficientes compartimos plenamente, «los servicios públicos, genuinamente tales no están organizados para atender una suma más o menos extensa de unidades individuales, sino en vista de finalidades sustancialmente colectivas» (57).

En nuestro ordenamiento—especialmente en el local—, se aprecia un progresivo desplazamiento hacia la afirmación absoluta de las tarifas suficientes en el sistema de los servicios públicos con eliminación de toda modulación derivada de exigencias sociales y de la propia naturaleza del servicio: este proceso ha culminado a raíz de la Ley de 23 de julio de 1966 sobre modificación parcial del Régimen local, en cuyo artículo 18.3 se afirma rotundamente que «las tarifas deberán ser suficientes para la autofinanciación del servicio de que se trata» (58). En este sentido, el Decreto de 1967 viene a sancionar análogo criterio para el Canal. Por lo que afecta al servicio de suministro de aguas, la falta de justificación real de las tarifas suficientes (59) es tanto más ostensible cuanto el régimen de auxilios estatales cubre gran parte del coste de la implantación del servi-

(57) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, núm. 12 de esta REVISTA, año 1953, p. 138.

(58) S. ALVAREZ GENDÍN: *Tarifas de los servicios locales. Licitud de la obtención de beneficios*, «REVL», núm. 182, 1974, pp. 289 y ss.

(59) Sobre los fundamentos económicos de las tarifas, vid. J. VALLES FERRER: *Sistemas de tarificación del servicio público de abastecimiento de agua. Análisis del caso español*, en «REVL» núm. 181, 1974, pp. 39-55.

cio y su reintegro se produce en condiciones beneficiosas; en el caso del Canal de Isabel II su condición de Organismo autónomo le otorga una posición privilegiada tanto en orden a la dotación de fondos estatales como de acceso al crédito oficial.

El régimen de tarifas suficientes que aplica el Canal de Isabel II no conlleva por supuesto un régimen de tarifas únicas, sino que se modula en función de los usos domésticos e industriales. En la ordenación de los usos domésticos se practica un régimen de tarifa bonificada interna cuya desgravación se relaciona no en atención a las necesidades o situación de los usuarios, sino por la presunción del nivel de consumo «suponiendo una dotación de agua evidentemente suficiente para una convivencia digna y saludable en una comunidad de alto nivel civilizado, indican asimismo que se trata de usuarios de modesta economía». Mayor relevancia presunta el sistema de «Tarifa castigada» que se aplica a los usos industriales, distinguiendo entre industrias existentes y de nueva instalación (cuando su radicación en Madrid no obtiene la declaración de necesaria). La argumentación sobre la que se pretende justificar este recargo es realmente paradójica y sorprendente; «estas últimas son objeto de un recargo sensible que tiene por objeto no tanto penalizar una actividad legítima y beneficiosa cuanto contribuir con este reducido inconveniente a evitar la congestión industrial de Madrid, estimulando por modo indirecto los propósitos del Gobierno de situar en los polígonos legalmente determinados las concentraciones industriales que tanto pueden colaborar en el desarrollo económico y demográfico de grandes zonas de nuestro país» (Preámbulo del Decreto de 1967). He aquí un exponente tardío de la política de descongestión industrial de Madrid que en el orden urbanístico está desde hace años de hecho abandonada.

La falta de coordinación en las actuaciones del Canal con el Ayuntamiento de Madrid y consecuentemente con la legislación urbanística depara una nueva especialidad en lo que afecta a la implantación de las redes de abastecimiento en las nuevas urbanizaciones. Según la Ley del Suelo (artículos 114 y siguientes), los propietarios urbanizadores, según los diversos sistemas de actuación, deben subvenir a la implantación de dichos servicios; la fórmula que utiliza el Canal de Isabel II, según el artículo 10 del Decreto de 29 de julio de 1967, es la siguiente: «Cuando se trate de abastecer nuevos complejos o unidades urbanísticas, las aportaciones económicas de los interesados serán de la totalidad del presupuesto de contrata de adquisición e instalación de la tubería necesaria para alimentar la red interior, más el importe que corresponda por cuotas de acometida.» Dichas cuotas, de hecho, son un tributo o tasa, pero «si la suma de estos conceptos —se añade— excede de 500.000 pesetas, las aportaciones del peticionario serán objeto de acuerdo específico, que habrá de formalizarse mediante el pertinente contrato administrativo» (60).

(60) El régimen jurídico de las obras hidráulicas menores en relación con los

#### 4. *Policía de las aguas afectas al canal*

Una faceta más de la singularidad del régimen jurídico del Canal de Isabel II la constituye su competencia específica en materia de policía de las aguas afectas a sus instalaciones. El propio Reglamento del Servicio Interior de 1903 concede a este organismo especiales facultades para la inspección sanitaria de las aguas, articulándose el correspondiente servicio técnico, independiente del municipal, para el examen químico y bacteriológico de las aguas. Un mayor interés reviste el Reglamento de 11 de septiembre de 1919 sobre Vigilancia y Custodia sanitaria de las aguas de la cuenca del Lozoya, disposición de gran rigor técnico que bien puede decirse que se anticipa al vigente Reglamento General de Policía de Aguas de 1958.

En el referido reglamento se tipifican las acciones prohibidas para evitar la contaminación de las aguas; los aprovechamientos prohibidos, régimen de instalaciones de industrias y edificios limítrofes a las instalaciones del Canal; el sometimiento, a previa autorización del Canal de toda clase de edificaciones, tránsito, excavaciones, extracción de áridos, aprovechamiento de aguas, etc., en la cuenca del río y en las conducciones del Canal. En el orden sancionador, las contravenciones al Reglamento corresponde imponerlas a los Alcaldes de las localidades respectivas, pero se otorga al Canal una amplísima facultad de intervención en el procedimiento sancionador.

Este régimen especial de policía de las aguas en favor del Canal de Isabel II no se ha extendido a otras instalaciones y aprovechamientos (pantanos) afectos a dicha institución, si bien la Orden de 11 de julio de 1967 por la que se regula la ordenación de los Canales y Pantanos de Madrid confiere al Canal la condición de entidad colaboradora en el régimen de policía de la Comisaría de Aguas del Tajo (artículo 6).

#### IV. REESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA DEL CANAL:

EL DECRETO DE 12 DE ABRIL DE 1973

##### 1. *El Canal como Organismo autónomo de ámbito metropolitano: El problema de la legalidad del ámbito territorial de su competencia*

Desde una perspectiva técnico-jurídica, uno de los aspectos más relevantes del Decreto de 11 de abril de 1973 y que suscita frontalmente una problemática de mayor enjundia se contiene en el artículo 1.1, en el que se proclama que «el Canal de Isabel II... es un Organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Obras Públicas, con capacidad económica y personalidad jurídica propias, tan amplia como

---

abastecimientos de aguas a poblaciones constituye uno de los temas que a nivel general precisan de una urgente regulación uniforme. Nuestra legislación (por ejemplo, el artículo 117,4 de la Ley del Suelo) abandona el tema a las simples reglamentaciones de las empresas concesionarias.

en Derecho se requiera para la realización de sus fines». No puede menos que sorprender, evidentemente, que por primera vez desde 1851 un texto jurídico relativo al Canal de Isabel II contenga una referencia explícita y solemne en orden a la atribución de personalidad jurídica a dicha Entidad. Tres órdenes de problemas distintos, aun cuando íntimamente relacionados, plantea esta calificación del Canal como persona jurídica: la trascendencia histórico-institucional de esta novedad; el significado que cabe atribuir a la conexión con los fines de la entidad a la que se vincula el expreso otorgamiento de la personalidad, y, por último, el de la posible insuficiencia del rango de la propia disposición en virtud de la cual se confiere dicha cualidad.

La mera alusión como un *prius* de la caracterización del Canal de Isabel II como un Organismo autónomo parecería despejar cualquier tipo de interrogante al respecto por cuanto es consustancial a dichos Organismos el atributo de la personalidad jurídica (artículo 2 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas) y, por lo tanto, nada nuevo vendría a añadir el Decreto de 12 de abril de 1973. Esta conclusión obtenida por vía hermenéutica, sin embargo, no debe deslumbrar ni muchos menos evitar ahondar en la raíz de la cuestión de fondo por cuanto la configuración del Canal de Isabel II como Organismo autónomo para deducir de ello su personalidad jurídica, no es correcta ni está implícita propiamente en su normatividad fundacional (Ley de 8 de febrero de 1907).

La primera calificación del Canal de Isabel II como Organismo autónomo tiene lugar de modo puramente incidental y con efectos estrictamente presupuestarios al revisarse el primitivo artículo 12 de la Ley de 1907, en virtud de la Ley de 17 de julio de 1945 al ordenar que los presupuestos anuales de la Entidad «sean tramitados reglamentariamente con arreglo a las disposiciones vigentes sobre organismos autónomos y serán aprobados por el Ministerio de Obras Públicas», precepto que, sin duda, sirvió años más tarde de apoyo para su inclusión en el Grupo A al procederse por el Decreto de 14 de junio de 1962 a la clasificación de los Organismos autónomos afectados por la Ley de Entidades Estatales Autónomas, y posteriormente para su caracterización como Organismo que lleva a cabo actividades comerciales e industriales, a efectos de lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley de Patrimonio del Estado, según se desprende de la enumeración contenida en la Orden de 31 de diciembre de 1965.

La verdadera base institucional sobre la que se debe construir la personalidad jurídica del Canal de Isabel II debe deducirse de una interpretación progresiva y finalista de su legislación fundacional y no *a posteriori* a través de técnicas de reenvío al ordenamiento de las Entidades Estatales Autónomas. El artículo 1 de la Ley de 8 de febrero de 1907 precisaba que «los servicios, gobierno y administración del Canal de Isabel II (es decir, la Entidad propiamente dicha) funcionarán bajo la inmediata dependencia de un Consejo de Administración

(el órgano representativo de la Entidad) que, por delegación del Estado y a las órdenes del Ministerio de Fomento tendrán por objeto del cuidado y explotación del Canal (la obra pública afecta al servicio de abastecimiento de aguas a Madrid)». Para llevar a cabo esta gestión por «delegación» se facultaba por la Ley fundacional al Consejo de Administración para levantar empréstitos (artículo 3.1), celebrar subastas y concursos para ejecutar las obras, adquirir materiales y establecer instalaciones (artículo 3.2) y en especial se le reconocía autonomía financiera (los productos de la explotación del Canal se destinarán a la ejecución de las obras y gastos de explotación, debiendo ingresarse el resto en el Tesoro (artículo 8), presupuestaria y contable (artículos 11 y 12), así como capacidad patrimonial «enajenación de los terrenos o propiedades que posea el Canal» y no sean necesarias para su explotación; previa autorización ministerial (artículo 19 del Reglamento de 23 de septiembre de 1909) y para celebrar convenios con el Ayuntamiento de Madrid y otras personas públicas y privadas (artículo 20 del Reglamento); finalmente, los actos de los órganos del Canal eran recurribles ante el Ministerio de Fomento (artículo 81 del Reglamento). Todo este abanico de capacidades singulares en cuanto entrañan una posibilidad o realidad de imputación de los correspondientes efectos jurídicos al Canal de Isabel II implican la sustantividad y existencia de una personalidad jurídica, puesto que de otro modo aquel efecto sería inexplicable. En conclusión, hay que admitir que el Canal de Isabel II, según su normatividad fundacional, posee o es concebido como una persona jurídica, aun cuando ésta no se proclama unitaria y formalmente. Desde esta perspectiva, la declaración contenida en el artículo 1 del Decreto de 1973 no viene a incorporar ninguna novedad sustancial y, por supuesto, no precisaba de vincularse a la previa caracterización del Canal como Organismo autónomo.

Ahora bien, al conectar esta declaración de personalidad a una intencionalidad teleológica «... tan amplia como en Derecho se requiera para la realización de sus fines», desaparece todo el matiz inocuo o meramente técnico que aquélla pudiera tener a simple vista. Y ello por cuanto al definirse y configurarse el contenido de la personalidad del Ente por el ámbito de los fines, se entra de lleno en el problema capital de la determinación de la competencia. La cuestión de las relaciones y conexiones entre los conceptos de personalidad jurídica, capacidad y competencia en el marco de la llamada Administración institucional, ha sido objeto de vivos e interesantes estudios por la doctrina contemporánea ante el alarmante debilitamiento del principio de la especialidad que en la práctica se observa por la invasión por parte de Entes autónomos de campos de actividad no reconocidos estrictamente como propios por sus normas constitutivas (61). En li-

---

(61) G. ARIÑO ORTIZ: *La Administración institucional (Bases de su régimen jurídico)*, IEA, Madrid, 1972, pp. 55 y ss.

neas generales, la doctrina dominante se ha reafirmado en favor de la subsistencia y exigibilidad del principio de la especialidad en el ámbito de la Administración institucional—en terminología de GARCÍA-TREVIJANO, «principio de la adherencia al fin» (62)—, de tal modo que el marco efectivo y potencial de la personalidad jurídica—precisamente por su raíz instrumental—debe estar subordinado al de los fines institucionales efectivamente concretados y definidos por la Ley. El principio de la especialidad de los fines y de la competencia de los Entes autónomos tiene su correspondiente garantía al reservarse a la Ley formal de la concreción de las funciones no sólo en el momento fundacional (artículo 6.3 A de la LEEA), sino también en las sucesivas modificaciones o transformaciones institucionales (artículo 7, LEEA) (63). Lógicamente, esta reserva legal en la conformación de los bienes deberá ser objeto de una interpretación estricta cuando la actividad del Ente se relacione con cometidos asignados ordinariamente a la iniciativa privada o a la competencia de otras Administraciones públicas de diverso signo y naturaleza.

Si trasladamos estas observaciones al análisis del Canal de Isabel II tendremos ocasión de comprobar cómo a través del Decreto de 12 de abril de 1973 se ha operado una transformación sustancial e institucional de los fines y competencias de dicha Entidad. Efectivamente, si la atribución de personalidad al Canal de Isabel II debe vincularse a la realización de sus fines, se hace preciso concretarlos para poder deducir su competencia institucional. Con las imprecisiones que en su momento hemos apuntado, la Ley de 1907 limitaba su actividad al «abastecimiento de aguas de Madrid», expresión equivalente a la gestión de un servicio cuyo marco territorial venía determinado por los límites del término municipal de la capital; realidad material del servicio y marco territorial de prestación son presupuestos jurídicos que configuran la competencia del Canal por cuanto no debe olvidarse que, pese a tratarse de un Ente institucional, el territorio, en este específico supuesto, es límite de su competencia por cuanto su actuación viene a sustituir o a desplazar la de la correspondiente entidad municipal. Disposiciones posteriores han ido complicando, a través de distintas técnicas, el marco territorial inicial, pero siempre en base a supuestos muy concretos y singulares.

El Decreto que comentamos en su artículo 2 contiene una enunciación muy sucinta y con redacción ambigua de las «funciones» del Canal; el término «funciones» es equivalente al de «fines», como se puede deducir de su contexto. Todas las funciones asignadas al Canal (planeamiento, gestión de las instalaciones y explotación de los apro-

(62) J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Tratado de Derecho administrativo*, II, Ed. «Revista de Derecho Privado», 1967, Madrid, pp. 334 y ss.

Según E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, Ed. Civitas, 1974, «la persona jurídica es una organización teleológicamente delimitada para la realización de fines concretos» (p. 283).

(63) Sobre la interpretación positiva del principio de especialidad en los Organismos autónomos, *vid.* G. ARIÑO ORTIZ, pp. 257-287.

vechamientos) tienen como marco territorial de referencia el del Area Metropolitana de Madrid; el marco territorial de la competencia del Canal de Isabel II para la realización de sus fines se amplía del término municipal de Madrid al de los restantes veintiocho municipios que integran el Area Metropolitana, delimitada por el artículo 2 de la Ley de 2 de diciembre de 1963. El Decreto de 12 de abril de 1973 transforma el Canal en un organismo de planeamiento y gestión común del servicio de abastecimiento de aguas para todos los términos municipales del Area.

Al poner en conexión el dato de la personalidad jurídica con los fines o funciones de la Entidad, no da la clave del significado de aquella declaración: el concepto técnico-jurídico de la personalidad jurídica se utiliza como medio instrumental para la ampliación del contenido funcional y territorial de su competencia originaria (64). A la vista de esta transformación debe plantearse el último de los problemas suscitados: si el Decreto de 12 de abril de 1973 constituye una norma con rango suficiente para legitimar este objetivo. Desde el ámbito estricto del ordenamiento jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, no cabe duda que el principio de la especialidad de la competencia debe prevalecer en todo caso por su expreso reconocimiento en los artículos 7 y 33 de la LEEA, y, en su consecuencia, toda ampliación o modificación de los fines o funciones de un Ente, sometido a dicha legislación, requiere la cobertura de una norma con rango de Ley formal.

No es suficiente, no obstante, la consideración individualizada del problema en el ámbito del ordenamiento de las Entidades Estatales Autónomas por cuanto las funciones del Canal interfieren las del ordenamiento propio de las Entidades Locales y el específico del Area Metropolitana. La Ley de Régimen Local permite la gestión del Estado de servicios típicamente municipales, siempre que para ello exista habilitación con rango de Ley (art. 156). Por lo que hace referencia a la actuación en el territorio del Area, su Ley constitutiva de 2 de diciembre de 1963 salvaguarda la intervención de los Departamentos ministeriales y sus Organismos autónomos, pero «con arreglo a las normas de su competencia», expresión que lógicamente debe interpretarse en el sentido de una atribución competencial amparada por normas de rango suficiente. La implantación de servicios comunes a

---

(64) La concepción del territorio como límite de la competencia, no obstante, está en cierta medida en crisis, como ha señalado A. NIERO: *Entes territoriales y no territoriales*, núm. 64 de esta REVISTA, año 1979, pp. 29 y ss. Este autor propone como sustitución al criterio del territorio como límite de la competencia, la teoría de las Comunidades «el punto de referencia de un ente es, con frecuencia, por tanto, una comunidad. Una comunidad suele estar determinada, de ordinario, por el territorio en que se asienta, pero tal determinación es muy peculiar, debido al hecho de que sobre un mismo territorio se asientan diversas comunidades y, mejor aún, muchas de las comunidades que se superponen en un punto fídico concreto, tienen una base territorial que no coincide con sus límites (p. 45). A nuestro entender, esta nueva concepción sobre «las comunidades» puede constituir una importante aportación para la configuración jurídica de las áreas metropolitanas, en cuanto entidades territoriales específicas.

los Ayuntamientos del Area «cuando la gestión coordinadora o unificada de los mismos se estime que producirá una mayor eficacia administrativa y social» (artículo 7 de la Ley del Area), está efectivamente prevista con la posibilidad de que su Organismo estatal, provincial o municipal se encargue de la gestión común; sin embargo, la sustitución de las competencias municipales por las del órgano gestor común se subordinan al cumplimiento de requisitos sustanciales: propuesta al Gobierno de la Comisión del Area Metropolitana y audiencia previa y conformidad de los Municipios afectados, requisitos legales que no consta que se hayan observado.

## 2. *Planeamiento de los aprovechamientos hidráulicos a nivel metropolitano*

Entre las funciones que el Decreto de 12 de abril de 1973 confiere al Canal de Isabel II, cuya enunciación sucita inicialmente una atención especial, figuran las de llevar a cabo los estudios, planes y proyectos para el abastecimiento de Madrid y su alfoz, es decir, su Area Metropolitana, según se vaya definiendo por el Gobierno (artículo 2.a), y «la explotación de los aprovechamientos destinados al abastecimiento de Madrid y su alfoz, bien hayan sido construidos por el Canal de Isabel II o por el Estado para idéntico fin o que conduzcan al mismo objeto y que se entreguen a aquel organismo a estos efectos» (artículo 2.c). El alcance real que cabe atribuir a estos cometidos de estudio y planeamiento de los aprovechamientos hidráulicos con destino al abastecimiento resulta oscurecido por la imprecisión de la propia redacción del Decreto que, como hemos apuntado repetidas veces, se presenta como una simple norma orgánica.

Como una primera aproximación al tema, cabe destacar que el enfoque del planeamiento e investigación de los aprovechamientos hidráulicos a nivel metropolitano parece correcto y acertado por cuanto pone de relieve la superación de todo criterio aislado y fragmentario. Si profundizamos, no obstante, en esta cuestión, surgen inmediatamente algunas observaciones y reparos atendiendo a la naturaleza meramente gestora de un servicio público del organismo al que se atribuyen estas funciones. Si la función de investigación y de planeamiento se contrae a los límites de una evaluación de necesidades hídricas y de programación interna de las obras de infraestructura que sucesivamente deben implantarse en el Area, no parece que estos cometidos desborden las atribuciones de un organismo de esta naturaleza. Por el contrario, si lo que se pretende es articular una planificación autónoma, decisoria e integral de todos los aprovechamientos superficiales y obras hidráulicas justificada exclusivamente por su destino y adscripción al abastecimiento poblacional del Area, por importante y trascendente que sea atender a esta necesidad el juicio que merezca esta innovación debe ser negativo.

Como es bien sabido, nuestra legislación de aguas reconoce una prioridad a los aprovechamientos destinados al abastecimiento de poblaciones, pero su planificación no puede ser individualizada y sectorializada hasta el extremo de no tener en cuenta los demás aprovechamientos múltiples y la utilización forzosamente polivalente de las grandes obras de captación que precisamente se sitúan a gran distancia del Area. La creciente demanda de agua de una unidad poblacional tan compleja como la del Area Metropolitana de Madrid no puede justificar una planificación de los aprovechamientos y las obras, separada de la planificación integral correspondiente a la base geográfica natural e hidrográfica en la que aquélla se inserta y que tiene su expresión orgánica en la respectiva Confederación Hidrográfica. El fraccionar el planeamiento hídrico al servicio de un área urbanística del marco geográfico natural superior, de marcado signo regional, puede dar lugar a la inutilidad misma del esfuerzo planificador que tiene su razón de ser en la unidad del ciclo hidráulico, pudiendo dar lugar, además, a grandes desequilibrios territoriales y a enfrentamientos entre comunidades locales próximas al Area.

Se impone como conclusión postular una interpretación restrictiva de la función planificadora del Canal, en la inteligencia de que su sustantividad no excluye, antes al contrario, postula y exige su coordinación y dependencia de la respectiva Confederación Hidrográfica, máxime si se tiene en cuenta la reciente revitalización de que han sido objeto sus servicios técnicos (Decreto de 1 de febrero de 1973 y Orden de desarrollo de 19 de junio de 1973).

### 3. *Gestión metropolitana del servicio de abastecimiento al área*

El proceso de expansión de la actividad gestora y del ámbito territorial de prestación del Canal de Isabel II se consolida plenamente en el Decreto de 12 de abril de 1973 al atribuir al mismo como función específica «las obras e instalaciones de captación, regulación, conducción, tratamiento, almacenamiento y distribución del agua precisa para el abastecimiento del Area Metropolitana de Madrid». Todo el proceso o ciclo del servicio de abastecimiento de aguas queda integrado bajo una unidad de concepción y de gestión común.

La implantación unitaria y el montaje de conjunto del servicio para todos los Municipios integrantes del Area Metropolitana ofrece indudables ventajas en el orden técnico y de la eficacia; utilización conjunta de las grandes obras hidráulicas, tratamiento conjunto de todas las cuestiones relativas al suministro, etc.; en el orden financiero, el abaratamiento de los costes de las obras es fácilmente previsible. A buen seguro estos objetivos no se podrían alcanzar a través de un planteamiento puramente aislado y a nivel municipal. En la propia legislación general de auxilios —Plan Nacional de Abasteci-

miento y Saneamiento— se concede preferencia a los proyectos que favorecen la solución a problemas conjuntos y supramunicipales.

En el orden institucional, la competencia de gestión metropolitana que se confiere al Canal ofrece, sin embargo, reparos y algunas observaciones. A excepción del Ayuntamiento de Madrid, para los demás Ayuntamientos del Area la gestión del Canal entraña una penetración en su ámbito competencial específico en lo que afecta al servicio de abastecimientos. Los límites de esta penetración son imprecisos por el propio laconismo de la norma comentada, pero de su literalidad parece desprenderse que se trata de una auténtica sustitución o desapoderamiento de competencias, puesto que gestión del Canal alcanza hasta la fase propiamente de distribución del agua. Confirma esta interpretación el hecho de que el artículo 3 se limita a ofrecer únicamente dos técnicas de colaboración entre el Canal y los Municipios: «El Canal de Isabel II coordinará el desarrollo de sus obras —sin que se especifique el carácter de las mismas— con el Ayuntamiento de Madrid, con los Ayuntamientos de los pueblos incluidos dentro del Area y con la COPLACO», añadiendo que «podía establecerse convenios o acuerdos previstos por disposiciones vigentes para financiar la ejecución y explotación de las obras, con los Ayuntamientos y los particulares que se integren en su red de distribución». Las técnicas de «coordinación» en las obras y los convenios de auxilios aparecen como instrumentos insuficientes para legitimar una inmisión del Canal en el ámbito municipal, máxime cuando no van acompañados de una fórmula organizativa que institucionalice la cooperación.

Con independencia de la legalidad de la disposición en virtud de la cual se pretende ampliar el ámbito de la gestión, quedan pendientes una serie de cuestiones de indudable trascendencia que no se abordan en el Decreto que comentamos y que no pueden, por supuesto, abandonarse a la fase de convenio entre el Canal y los Ayuntamientos. Por vía simplemente enunciativa pueden apuntarse las siguientes: ¿cuál es el ámbito de competencias en materia de suministro que retienen los Ayuntamientos del Area?; ¿las actuales instalaciones y explotaciones deben integrarse forzosamente en el Canal?; ¿situación jurídica de las concesiones, hipotéticamente, existentes?; ¿cuál es el destino de los aprovechamientos derivados de aguas subterráneas?

La vinculación de los Ayuntamientos del Area a la planificación y gestión del Canal de Isabel II resulta además, en cierta medida, contradictoria con las soluciones arbitradas para abastecimientos conjuntos o mancomunados por la legislación general de auxilios. En efecto, aun cuando el otorgamiento de auxilios suele comportar una acusada intervención estatal en la realización de las obras, el Estado se compromete a su posterior cesión a los Municipios, previo su reintegro, o exige una fórmula consorcial o mancomunada para la fase posterior de gestión intermunicipal del servicio, reservándose en

alguna ocasión algún tipo de intervención en los estatutos consorciales. En el caso que nos ocupa, la solución es radicalmente diversa; la intervención del Canal es absorbente y no conlleva ninguna fórmula orgánica de colaboración institucional, situación que viene agravada por la exigua representación municipal en los organismos rectores del Canal.

## V. CONSIDERACIONES CRÍTICAS EN TORNO AL NUEVO TEXTO LEGAL

El Decreto de 12 de abril de 1973 que venimos comentando no puede menos de suscitar observaciones críticas que van más allá de su mera presentación formal como una simple norma de reestructuración orgánica del Canal de Isabel II, cuando en realidad se incide en puntos neurálgicos de la ordenación jurídica metropolitana, con el agravante de la duda que suscita su rango normativo insuficiente. Nuestra crítica se sitúa en el terreno de los principios y en la desviación de las premisas instauradas por la Ley del Area Metropolitana de Madrid de 1963, algunas de las cuales evidencian un debilitamiento sensible que requieren, cuando menos, una revitalización urgente. Por otra parte, la materia del abastecimiento de aguas constituye un tema testigo de tal calibre que pone sobre el tapete toda la honda problemática de la coordinación del planeamiento de las infraestructuras con el planeamiento urbanístico de las áreas metropolitanas —seguramente la cuestión más crucial y más defectuosamente planteada a nivel general en nuestro ordenamiento— y directamente con el sistema de régimen y gobierno local de estas nuevas realidades territoriales. En un momento en que está en revisión la ordenación del Régimen Local y en el que específicamente se contempla, con mayor o menor acierto, por primera vez la regulación genérica de las Areas Metropolitanas, el fortalecimiento de los organismos estatales *ad hoc* entraña una regresión y en particular para el caso del Area Metropolitana de Madrid una vuelta a la situación anterior a 1963, unánimemente criticada.

### 1. *Desconexión con el planeamiento urbanístico metropolitano*

La configuración del Canal de Isabel II como un organismo metropolitano de planeamiento y gestión pone inmediatamente de relieve la cuestión de su coordinación con el ente encargado del planeamiento urbanístico: la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana. No se trata, por supuesto, de otorgar la prioridad al planeamiento del agua sobre el del suelo o viceversa; ambos recursos naturales deben ser objeto de una adecuada racionalización puesto que con razón se ha podido decir que «el terreno y el agua están estrechamente unidos y el mal uso de uno afecta al otro. Es preciso a

la metrópoli en plena expansión una previsión de terrenos y de agua para necesidades urbanas e industriales y cada vez deben ir a buscarse más lejos» (65).

Esta exigencia elemental de complementar el uso de ambos recursos impone la necesidad cada día más sentida de fortalecer los vínculos de coordinación entre los organismos encargados de su planeamiento. La solución ideal, por supuesto, parece apuntar hacia una integración del planeamiento hídrico en el planeamiento urbanístico metropolitano, siempre que éste, a su vez, se entienda como planeamiento físico integral (presupuesto que en la realidad española está muy lejos de configurarse como tal) y correlativamente una integración orgánica a nivel de gestión.

Por lo que afecta a la realidad del Area Metropolitana de Madrid esta perspectiva está muy lejos de poder alcanzarse. El nuevo estatuto del Canal de Isabel II acentúa aún más la bifurcación de ambos instrumentos de planeamiento con el evidente peligro de discurrir por cauces opuestos y contradictorios. Aun cuando desde el punto de vista de la eficacia pudiera presumirse, por la mejor preparación de sus cuadros técnicos, un mayor perfeccionamiento en el planeamiento hídrico sobre el urbanístico, en el terreno de los principios es un riesgo que no puede asumirse. En el plano organizativo, las conexiones entre la Comisión del Area y el Canal de Isabel II son notoriamente insuficientes: ni la participación de un representante de este organismo en aquél, ni la puesta en conocimiento de los planes del Canal a la Comisión del Area, tal como se prevé en la Ley del Area, son instrumentos suficientemente idóneos como la experiencia ha evidenciado. Parece por lo tanto conveniente a estas alturas superar los estrechos cauces existentes y postular la integración orgánica del Canal de Isabel II, en la Comisión del Area o la configuración del primero como un órgano dependiente o más estrechamente vinculado al segundo. Las razones esgrimidas por la Comisión redactora del Informe y Anteproyecto del Area de 1963, en orden a mantener la independencia funcional del Canal de Isabel II parecen actualmente superadas o al menos han perdido peso específico.

## 2. *Radical insuficiencia de la representación municipal en los órganos rectores del Canal de Isabel II*

Llama particularmente la atención al analizar el Decreto de 12 de abril de 1973 la circunstancia de que, pese a tratarse de una norma de estructura orgánica, la composición de los órganos rectores o de gobierno no experimenta la más leve modificación. El Consejo de Administración del Canal, órgano colegiado articulado por la norma fundacional como cauce de representación de «las iniciativas y la cooperación de todos los elementos interesados» mantiene íntegramente la

(65) *Problemas de las áreas metropolitanas*, IEAL, 1969, p. 462.

composición inicial prevista por la Ley de 8 de febrero de 1907: un representante del Ayuntamiento de Madrid, y los presidentes del Círculo de la Unión Mercantil, Asociación de la Prensa, Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y un propietario representante de los tenedores de láminas. Resulta obvio que si esta modalidad representativa era adecuada a principios de siglo, en plena vigencia de los postulados de la descentralización por servicios, hoy día resulta radicalmente insuficiente, máxime teniendo en cuenta la proyección que pretende darse al Canal en el Area Metropolitana, tanto en el orden del planeamiento como en el de la gestión. El Area Metropolitana de Madrid constituye una densa y complejísima comunidad demográfica, municipal y social que supera los tres millones de habitantes y agrupa a más de veinte Municipios. La exigua representación de un solo miembro municipal—Ayuntamiento de Madrid y ninguna por parte de los Municipios del Area—en un organismo que gestiona intereses tan vitales, es un dato por sí mismo elocuente que exime de todo ulterior comentario y que contrasta vivamente, por ejemplo, con la representación reconocida a un organismo de fines puramente recreativos como el Círculo de la Unión Mercantil.

Con ser importante el tema de la representación municipal, debe anotarse que la reorganización orgánica del Canal se ha instrumentado con olvido de las fórmulas mínimas de coordinación y participación orgánica local, previstas para la implantación de servicios comunes en la Ley Especial de Madrid (art. 3,2) y en la Ley del Area Metropolitana de Madrid (art. 7).

### 3. *Necesidad de revitalizar los instrumentos metropolitanos de gobierno. Hacia un planteamiento regional del Area Metropolitana de Madrid*

Ha transcurrido algo más de una década desde la promulgación de la Ley del Area Metropolitana de Madrid y no puede decirse que en el plano organizativo el balance sea satisfactorio. La coordinación de los organismos estatales *ad hoc* no ha podido articularse sobre bases sólidas y eficaces; ante la magnitud que ha adquirido la política de dotación de infraestructuras (abastecimiento de aguas, red arterial, transportes terrestres, localización industrial) la Comisión del Area Metropolitana se ha visto impotente para imponer la unificación de criterios y corregir las decisiones y tendencias de independencia de las organizaciones especializadas, debiendo limitarse a la mera función de la fiscalización de la actividad urbanística, si bien incurriendo a menudo en implicaciones gestoras que recuerdan a las de la antigua Comisaría de Ordenación Urbana. En el plano de la cooperación y gestión común municipal sobre la base de una amplia descentralización las fórmulas arbitradas por la Ley siguen prácticamen-

te inéditas y sin explorar. El estudio que hemos llevado a cabo del Canal de Isabel II constituye un ejemplo relevante —al que se podrían sumar otros— de esta realidad.

La estructura metropolitana del Area ha sufrido en una década transformaciones radicales que imponen su ajuste. En 1971, el Consejo de Ministros encargó a la COPLACO la elaboración de «un planeamiento integrado regional mediante la redacción de un esquema director». El avance de este esquema director está prácticamente ultimado y en sus previsiones se apunta hacia una visión regional del planeamiento y a un encuadramiento subregional del Area Metropolitana cuyos límites geográficos abarcan la totalidad de la provincia de Madrid, excediéndola inclusive en algunas zonas (66). La efectividad de esta planificación dependerá en gran medida de su adecuada estructuración administrativa. Para evitar los errores de experiencias anteriores, se impone el abandono definitivo del sistema de organismos *ad hoc* y la revitalización de los instrumentos de gobierno metropolitano local en toda su amplitud e integridad (67) y no meramente en sectores concretos y singulares por importantes que éstos puedan parecer nominalmente, como es el caso del urbanismo, que si no conlleva el resto de las infraestructuras deriva en una actividad de mera fiscalización y de intervención de policía incapaz de articular orgánicamente la complejidad del desarrollo urbano.

Martín BASSOLS COMA

Letrado de las Cortes Españolas  
Profesor adjunto de Derecho administrativo

---

(66) *Vid.* un resumen del mismo en *Estudio para el planeamiento del área metropolitana de Madrid*, en «Ciudad y territorio, Revista de Ciencia Urbana», número 4, 1972, pp. 40 y ss.

(67) Como señala T. R. FERNÁNDEZ: *Áreas metropolitanas y descentralización*, ob. cit., «si de verdad se quieren resolver los problemas de las grandes aglomeraciones urbanas, no bastaría con institucionalizar un nuevo ente local llamado área metropolitana; será necesario, ante todo, dar a los entes locales un contenido, un sentido y una misión que hoy no tienen, sino en la retórica literaria de los textos legales» (p. 724).

