

EL DOMINIO PUBLICO DE LOS HIDROCARBUROS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CARÁCTER DEMANIAL DE LOS YACIMIENTOS DE HIDROCARBUROS: 1. *Sistemas de ordenación de las minas:* A) *Exposición;* B) *Sistema español.* 2. *Naturaleza jurídica de los yacimientos de hidrocarburos:* A) *Derecho comparado;* B) *Derecho español.* 3. *Encuadramiento de los yacimientos de hidrocarburos dentro de la teoría general del dominio público:* A) *Por el sujeto;* B) *Por el objeto;* C) *Por la finalidad.* III. UTILIZACIÓN DE LOS YACIMIENTOS DE HIDROCARBUROS: 1. *Formas de utilización del dominio público:* A) *Bienes demaniales afectos a un servicio público;* B) *Posturas prevalentes en cuanto a las formas de utilización de los bienes destinados al uso público;* C) *Clasificación que se propone en cuanto a éstas.* 2. *Formas de utilización de los yacimientos de hidrocarburos.* IV. EL PERMISO DE INVESTIGACIÓN: 1. *Naturaleza.* 2. *Otorgamiento:* A) *Sujeto otorgante;* B) *Destinatario;* C) *Procedimiento para otorgarlo.* 3. *Contenido:* A) *Derechos del titular del permiso;* B) *Obligaciones.* 4. *Duración:* A) *Con arreglo a la Ley de Minas;* B) *Según la Ley de Hidrocarburos.* 5. *Extinción.* V. LAS CONCESIONES DE EXPLOTACIÓN: 1. *Naturaleza:* A) *El problema del carácter contractual de las concesiones demaniales;* B) *Encuadramiento de las concesiones de hidrocarburos dentro de la teoría general de las concesiones demaniales.* 2. *Otorgamiento:* A) *Sujeto otorgante;* B) *Destinatario;* C) *Procedimiento.* 3. *Contenido:* A) *Derechos del concesionario;* B) *Obligaciones;* C) *Examen especial del artículo 85 de la Ley de hidrocarburos.* 4. *Duración:* A) *Normal;* B) *Las prórrogas.* 5. *Extinción:* A) *Por causas objetivas;* B) *Por causas subjetivas.* VI. LAS RESERVAS: 1. *Las reservas en general:* A) *Fundamento;* B) *Bienes susceptibles de ser reservados.* 2. *La reserva de los yacimientos de hidrocarburos.* 3. *Investigación y explotación de las zonas reservadas.*

I. INTRODUCCIÓN.

El día 26 de diciembre de 1958 se promulgó la Ley sobre el Régimen Jurídico de la Investigación y Explotación de los Hidrocarburos (*B. O. del E.* de 29 de diciembre) (1). La importancia práctica que una Ley de Hidrocarburos reviste para la economía de un país no ne-

(1) El 12 de junio de 1959 (*B. O. del E.* de 15 de junio) se promulgó el Reglamento para la aplicación de la Ley. Según su artículo 1.º «a los efectos de la Ley y del presente Reglamento, se entenderá por hidrocarburos líquidos o gaseosos toda concentración o mezcla natural de hidrocarburos en tales estados físicos, incluso substancias de cualquier otra naturaleza que con ellas se encuentren en combinación, suspensión o mezcla, los yacimientos de hidrocarburos sólidos naturales, tales como

cesita ser resaltada. Los hidrocarburos constituyen hoy una materia prima de excepcional importancia en la vida industrial; cuando el país a que esta Ley afecta ha de importar, como ocurre en el supuesto de España, la totalidad de los que consume, la significación del referido suceso legislativo alcanza alturas inconmensurables (2). Pero con ser mucha la importancia práctica del establecimiento de una nueva reglamentación jurídica de la investigación y explotación de los hidrocarburos, no es menor su importancia teórica. Como en el resto del Derecho relativo a minas, a través de la Ley de Hidrocarburos asoman no sólo las concepciones jurídicas que predominan en el momento actual, sino también las políticas y económicas (3). Desde el punto de vista jurídico, por otra parte, se nos ofrece en ella un claro ejemplo de empleo de las técnicas elaboradas por la legislación y la doctrina iusadministrativista al servicio de las finalidades determinantes de su promulgación: la técnica de la reversión, la del silencio positivo, la de las autorizaciones «ut facias», etc., entran en juego para conseguir a través de su manejo la armonización del interés público hacia el que la nueva reglamentación se endereza con las garantías de los particulares.

En las páginas que siguen nos proponemos realizar un estudio del

rocas asfálticas, ceras naturales y pizarras bituminosas, continuarán rigiéndose por los preceptos de la vigente Ley de Minas y su Reglamento, o por las que la modifiquen o sustituyan».

Por Decreto de 25 de junio de 1959 (*B. O. del E.* de 27 de junio de 1959) se aprobaron las normas reglamentarias especiales sobre la aplicación de la Ley de Hidrocarburos en las provincias españolas en Africa.

(2) Según datos ofrecidos por el ministro de Industria, señor PLANELL, en su discurso de presentación del Proyecto de Ley de Hidrocarburos en las Cortes, el valor total de las adquisiciones de petróleo crudo y otros productos, ascendió en el año 1958, a ciento veinticinco millones de dólares, cifra que representa el veinte por ciento de nuestra total capacidad de compra en el exterior. Pero es que además, añadió, «la elevación del nivel de vida, el desarrollo de nuestra industria del metal y la necesidad de suplir con combustibles líquidos una parte del déficit de nuestra extracción de carbón, dan lugar a que el consumo de productos petrolíferos aumente en España con un ritmo muy intenso; pues, al paso que el consumo mundial se duplica aproximadamente cada diez años, el nuestro lo hace cada cinco. Y esto sin contar con el consumo de petróleo que requerirá nuestra futura industria petroquímica—hoy apenas existente—, la cual habrá de adquirir considerable desarrollo en el próximo futuro» (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 614, sesión del día 22 de diciembre de 1958, págs. 12.807 y 12.808).

(3) Cfr. PERSONNAZ: *Droit des mines*, París, 1958, pág. 17. Desde el punto de vista económico interesa resaltar que la Ley de 26 de diciembre de 1958, al otorgar a los extranjeros capacidad para ser titulares de los permisos de investigación y las concesiones de explotación de los yacimientos de hidrocarburos, puede considerarse como un anticipo del giro de nuestra política económica que se estaba fraguando y ha plasmado, por lo que ahora nos interesa, en el Decreto-Ley de 27 de julio de 1959 sobre inversión del capital extranjero en empresas españolas.

Régimen Jurídico que con la citada Ley se establece. Estudio que sólo podrá ser completo si se efectúa a la luz de la teoría general del dominio público y, en suma, de todo el Derecho Administrativo. Por tanto, comenzaremos nuestra exposición ocupándonos del carácter demanial que tienen los hidrocarburos en el ordenamiento jurídico administrativo español, para tratar seguidamente de encuadrar esta parcela del dominio público dentro de las distintas clasificaciones que de dicha categoría jurídica establece la doctrina y referirnos por último a la forma de utilización de los yacimientos de hidrocarburos.

II. EL CARÁCTER DEMANIAL DE LOS YACIMIENTOS DE HIDROCARBUROS.

1. A) Como es sabido, históricamente se han conocido cuatro sistemas jurídicos de ordenación de las minas, aparte, naturalmente, la infinidad de sistemas mixtos que mediante la combinación de ellos pueden establecerse. Tales sistemas son el fundiario o de la accesión; el regaliano o feudal; el demanial, y el industrial, liberal o de la ocupación. Con cada uno de estos sistemas se ofrece una respuesta a la siguiente pregunta: ¿quién debe ser el propietario de las minas?

a) Los sostenedores del sistema fundiario o de la accesión estiman que las minas son una *pars fundi*, por lo que su propiedad corresponderá al dueño del terreno en que se encuentren. Se sigue aquí, por tanto, la afirmación de la glosa según la cual el propietario de un fundo lo es hasta el cielo por arriba y hasta el infierno por abajo.

b) Con arreglo al sistema regaliano, las minas pertenecen al príncipe en virtud del dominio eminente que tiene sobre las mismas, correspondiendo al propietario del terreno en que se encuentren exclusivamente el dominio útil. Comoquiera, sin embargo, que dicho dominio eminente consiste tan sólo en una regalía menor, el príncipe podrá transferirlas a los particulares, transferencia que se efectuará mediante una concesión.

c) El sistema demanial se asienta sobre bases políticas y jurídicas distintas. La titularidad de las minas corresponde ahora al Estado, no al rey, y ello como consecuencia de la soberanía. En todo caso, salvo los supuestos de minas reservadas, los súbditos podrán explotarlas a través de la oportuna concesión.

d) Por último, en virtud del sistema industrial, liberal o de la ocupación, se estima que las sustancias mineras son *res nullius* y que su propiedad corresponderá a la persona que las descubra y ocupe. Este se considera como el sistema más favorable para fomentar la explotación de dicho tipo de sustancias (4).

(4) Vid. VILLAR PALASÍ: *Naturaleza y regulación de la concesión minera*, en esta REVISTA, núm. 1, págs. 80 y ss.

B) Preescindiendo de los antecedentes históricos en la materia, el Derecho español vigente, a través de la Ley de 19 de julio de 1944, sienta en su artículo 1.º la afirmación de que la propiedad de las minas corresponde a la Nación, por lo que, salvo en el supuesto de las rocas, de las que se ocupa el título II, se exigirá una concesión para poder explotarlas. Es el Estado, representante de la Nación, el titular del dominio minero y sólo a través de la concesión demanial, mediante la cual se transferirá a los particulares el derecho a la explotación que corresponda a aquél, por su calidad de propietario, podrán éstos entrar a disfrutar de la mina de que se trate.

2. A) ¿Cuál es la situación en cuanto a los hidrocarburos? Como se deduce de la exposición precedente, cada uno de los sistemas jurídicos de ordenación de las minas se basa en distintos principios jurídicos y políticos. En definitiva, la esencia del Derecho radica en la armonización de intereses contrapuestos y en cada momento histórico se otorga la preponderancia a uno de los intereses en juego. Unas veces es el interés del propietario del fundo el que vence; otras el del descubridor de la mina; otras, en fin, el interés del príncipe o el estatal. Cuando surgen, sin embargo, los citados sistemas jurídicos se desprenden de la realidad que dió lugar a su nacimiento y continúan viviendo después de que desaparezcan las bases políticas en que se asientan. Tales sistemas jurídicos se ofrecen hoy como un repertorio de posibilidades de que el legislador puede echar mano según aquellos intereses que estime más dignos de protección. Constituyen, en definitiva, simples técnicas de gestión de las minas. Ello es lo que explica que, incluso en países donde se sigue el sistema de la ocupación o el fundiario en cuanto al resto del dominio minero, se establezca de forma terminante el sistema demanial en lo que a los yacimientos de hidrocarburos respecta. Dada la importancia de estas materias, el Estado no puede en ningún modo desentenderse de la forma en que se investigan y explota. No puede tolerar su despilfarro ni permitir su desaprovechamiento (5).

B) Veamos cuál es la situación en nuestro Derecho. Según el artículo 1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958, los yacimientos de

(5) El carácter demanial de los hidrocarburos se estableció por el artículo 3.º del Código de Minería argentino de 1 de marzo de 1887; en Costa Rica, con la Ley de 24 de noviembre de 1913; en Paraguay, en la Ley de 1.º de septiembre de 1914; en Uruguay, por la Ley de 6 de marzo de 1915; en Panamá, por la Ley de 9 de febrero de 1915; en Méjico, por el artículo 27 de la Constitución de 1917; en El Salvador, por Decreto de 18 de abril de 1918 y 6 de agosto de 1920; en Inglaterra, por la *Petroleum production act* de 21 de noviembre de 1918; en Yugoslavia, por Ley de 18 de octubre de 1922; en Turquía, por Ley de 6 de abril de 1926 (Cfr. GONZÁLEZ MIRANDA: *Evolución histórica de la propiedad de las minas de petróleo en la legislación venezolana*; en estudio «Acerca del régimen legal del petróleo en Venezuela», Caracas, 1958, págs. 72 y ss.).

hidrocarburos en territorios nacionales «constituyen patrimonio inalienable e imprescriptible de la Nación, de acuerdo con las normas tradicionales del Derecho minero español». ¿Puede o debe desprenderse de aquí la naturaleza demanial de los yacimientos de hidrocarburos en nuestra Patria? Para responder a esta pregunta nada mejor que averiguar si la declaración que se contiene en el artículo citado y el régimen que en el resto de la ley viene a establecerse responden a las características que la doctrina predica del dominio público en general.

En otro lugar hemos definido el dominio público como un conjunto de bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza, cuya propiedad corresponde a un ente público y que están afectados de forma directa a una utilidad pública, como consecuencia de lo cual se encuentran sometidos a un régimen jurídico especial (6). En esta definición, aparte de comprenderse la naturaleza de las relaciones que median entre el dominio público y sus titulares, se contienen los distintos elementos que la doctrina estima debe reunir cualquier parcela de dicho dominio. Estos elementos son el subjetivo, el objetivo, el teleológico y el normativo, según expresiones consagradas por BALLBÉ (7).

Vamos a ver cómo concurren todos estos elementos en el supuesto de los hidrocarburos:

a) Se dice en el artículo 1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958 que los yacimientos de hidrocarburos constituyen patrimonio... de la Nación. Mediante esta fórmula, con la que, por lo demás, no hace sino reproducirse la que se contenía en el artículo 1.º de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, se está indicando el titular de los yacimientos de hidrocarburos: la Nación. Ahora bien, los autores están de acuerdo en estimar que cuando se habla de la Nación se está aludiendo al Estado como representante de la misma. Se da, por tanto, el elemento subjetivo exigible para que nos encontremos ante un bien demanial: es un ente público y, precisamente, el Estado el titular de este bien. Los demás entes públicos no podrán ostentar dicha titularidad (8).

(6) Cfr. nuestros *Apuntes de Derecho administrativo*, Madrid, curso 1958-1959, páginas 335 y ss.

(7) *Concepto del dominio público*. «Revista Jurídica de Cataluña», núm. 5, noviembre-diciembre 1945, existe separata, pág. 7 de ésta.

(8) La referencia a *la nación* como sujeto titular de las minas aparece por primera vez en nuestro Derecho minero en la Ley de 19 de julio de 1944. Sin duda se tendía a resaltar por esta vía el tránsito del sistema regaliano al demanial: no era ya el rey, sino el Estado, en el que la nación se integra, el propietario de las minas. Esta idea, sin embargo, estaba suficientemente clara en el Ordenamiento jurídico español a partir de la Ley de 11 de abril de 1849, que, a diferencia de lo que hacía el Real Decreto de 4 de julio de 1825, a través de cuyo artículo 1.º declaraba Fernando VII que pertenecía a su Corona y Señorío Real el dominio supremo de las minas, proclamó que la titularidad de las minas correspondía al Estado. En idéntico

b) El elemento objetivo del dominio público, según se desprende de la definición propuesta, puede ser extraordinariamente variado. Existiendo unanimidad doctrinal en afirmar que los bienes inmuebles pueden ser objeto del dominio público, y siendo ésta la naturaleza de los yacimientos de hidrocarburos, no es necesario entrar aquí en la discusión de si los bienes muebles o los derechos incorpóreos pueden formar parte del demanio (9).

c) El elemento teleológico reviste una trascendencia excepcional al determinar la naturaleza demanial de un bien. Para que pueda mantenerse esta naturaleza es necesario, decimos, que esté afecto a una utilidad pública y además de forma directa. ¿Se da esta circunstancia en el caso de los hidrocarburos? La respuesta afirmativa parece evidente: basta una simple lectura de la Ley para observar que a través de todos los artículos de la misma se verifica esta afectación, y de ahí el régimen jurídico especial a que se someten las explotaciones de las sustancias a que aquéllas se refieren. Con esto entramos en el último elemento, el más importante que ha de concurrir en todo bien acerca del cual se pretenda la calificación de demanial.

d) Este elemento es el normativo: se exige que el bien de que se trate se encuentre sometido a un régimen jurídico especial. La especialidad de este régimen radica, fundamentalmente, en la protección que del mismo se efectúa y en la forma de su utilización. La protección se consagra ya en el artículo 1.º de la Ley: los yacimientos de hidrocarburos se dice que constituyen *patrimonio inalienable e imprescriptible de la Nación*. Se establecen así las dos notas que tradicionalmente compendian la esencia del dominio público: esta clase de dominio, como consecuencia de la finalidad a que se encuentra destinada, es inalienable e imprescriptible y, por tanto, también inembargable (10). En cuan-

sentido se pronunciaron la Ley de 6 de julio de 1859 y el Decreto-Ley de Bases de 1868. En el preámbulo de éste se afirma que «el antiguo derecho de España en materia de minas partía del principio regalista, y así las declaraba solemnemente propiedad del soberano el Decreto de 4 de julio de 1825, reflejo fiel de las absurdas y monstruosas Ordenanzas de Felipe II. Transformada en época posterior la manera política de ser de la sociedad española, como de toda la sociedad europea, sustituida al antiguo Monarca de derecho divino, que en su persona resumía la nación entera, la entidad colectiva del Estado, natural era sustituir al derecho regalista el dominio público, como así lo entendieron y claramente lo consignaron las Leyes de 11 de abril de 1849 y 6 de julio de 1959; y así también ha llegado esta importantísima legislación hasta el momento presente, salvo ligeras modificaciones de detalle, que en nada afectan al espíritu general que las inspira».

(9) Por un estudio de las diversas posturas mantenidas por los autores en punto a la demanialidad de los bienes muebles, vid. nuestros *Apuntes*, cit., págs. 338 y ss. y bibliografía allí citada.

(10) Aunque no se dice nada en la Ley respecto de la facultad que a la Administración corresponde de recuperar en cualquier momento, incluso, por tanto, una vez:

to al régimen de utilización de los hidrocarburos, a lo largo de las páginas que siguen se verá que es el característico de los bienes demaniales.

3. Visto el carácter demanial de los hidrocarburos, procede ahora encuadrarlos dentro de las distintas clasificaciones que la doctrina establece del dominio público. Entre la pluralidad de clasificaciones que los autores consideran, interesa que nos refiramos a las que se basan en el sujeto, el objeto y la finalidad del dominio público.

A) El sujeto titular del dominio público tiene importancia por el hecho de que será precisamente dicho sujeto el que ejercite las dos vertientes o aspectos que existen en todo derecho de propiedad: el aspecto interno, *jus utendi et fruendi*, y el aspecto externo o *jus excludendi alios*. Desde este punto de vista los bienes demaniales pueden pertenecer al Estado o a algunos de los entes públicos menores. Pues bien, conforme subrayamos con anterioridad, es el Estado el titular de los yacimientos de hidrocarburos, y dentro de él el Ministerio de Industria será el competente para ejercitar las funciones relativas a los mismos (11).

B) Desde el punto de vista objetivo se establecen dos clasificaciones de bienes demaniales: de una parte, tales bienes podrán ser muebles, inmuebles o derechos incorporales. De otra se distingue entre el dominio público natural y el artificial.

En el primer sentido está claro que los yacimientos de hidrocarburos constituyen bienes inmuebles. En cuanto a la distinción entre dominio público natural y artificial se basa en el hecho de que el dominio público natural está formado, según palabras de ZANOBINI, por aquellos bienes que tienen naturalmente una determinada estructura y

que transcurra el plazo de un año y un día, los bienes a que aquella se refiere, es obvio que la Administración está facultada para ello. Esta posibilidad, en efecto, no es, según ha subrayado GARCÍA DE ENTERRÍA comentando el dictamen del Consejo de Estado de 14 de diciembre de 1949, sino una consecuencia de la imprescriptibilidad del dominio público. Por ser dicho dominio imprescriptible, la Administración tiene, aunque esté en manos de los particulares, un *ius possidendi*, que «como tal no está condicionado a plazo temporal en cuanto se mantenga eficaz el título dominical de que emana», a diferencia de lo que ocurre con el patrimonio privado que solamente puede recuperarse dentro de un año y un día por vía administrativa como consecuencia del *ius possessionis* que como a todo propietario corresponde (*Poseción y Administración*, en «Apéndice a Dos Estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo», Madrid, 1955, pág. 186). Por tanto, si los bienes que integran el dominio público de los hidrocarburos son inalienables e inembargables, podrá también la Administración en cualquier momento ejercitar por sí misma su *ius excludendi alios*.

(11) Sobre la naturaleza jurídica de la relación existente entre los bienes demaniales y sus titulares, Vid. ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, IV, Milán, 1952, págs. 9 y ss.

composición, mientras que todos los demás bienes demaniales constituyen el dominio público artificial. Los primeros son por sí mismos, sin necesidad de la voluntad y de la obra del hombre, idóneos para una determinada afectación (12).

La importancia jurídica de la clasificación que se acaba de establecer se encuentra precisamente en la diferente forma de afectación de ambas clases de bienes. Estiman los autores, en efecto, que la afectación se encuentra integrada por un elemento formal y otro material, comparables, *servata distantia*, con el *animus* y el *corpus* de la posesión. El elemento formal consiste en la determinación por la Administración del fin a que un bien está destinado. El elemento material es la aplicación efectiva del bien al fin de que se trate (13). Sin entrar aquí en el examen de la posibilidad de que el primero de los citados elementos se verifica de forma tácita (14), es lo cierto que, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto del dominio público artificial, en el caso del dominio público natural dichos elementos se funden en un único momento, que se da en la promulgación de la Ley que asigna el carácter demanial a todos aquellos bienes que naturalmente revisten unas determinadas características (15). Pues bien, el dominio público de los hidrocarburos constituye una parte del dominio público natural. Los yacimientos de hidrocarburos son bienes demaniales por el simple hecho de la promulgación de una Ley asignándoles este carácter.

C) Como ya sabemos, todo bien demanial está destinado a una utilidad pública. Los bienes demaniales se distinguen de los bienes patrimoniales, ante todo, por el fin a que se encuentran destinados. La

(12) Op. cit., págs. 38 y ss. Conviene advertir en todo caso, que la distinción entre dominio público natural y artificial debe entenderse exclusivamente en los términos que se propone; es decir, el dominio público está integrado por los bienes que, naturalmente, tienen una determinada estructura y composición, pero de aquí no debe desprenderse que existe una serie de bienes demaniales por naturaleza según se ha mantenido en algún momento histórico. Combatiendo HAURIOU la antigua doctrina que afirmaba una cierta *predestinación* natural de algunos bienes a caer en el dominio público, por no ser susceptibles de propiedad privada, subrayaba el carácter equívoco de la clasificación a que nos estamos refiriendo, y advertía que debe de ser rechazada, añadiendo que, la demanialidad no es un *affaire de predestination mais un affaire de destination actuelle* (*Précis élémentaire de Droit Administratif*, 5.ª ed., París, 1943, pág. 360 y *Précis de Droit Administratif*, cit., págs. 787 y ss.). En igual sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA: *Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*, en «Dos estudios...», citada, págs. 141 y 142. Cfr. ALVAREZ GENDÍN: *El dominio público, fundamento y naturaleza jurídica*, en *Ests. en honor de Gascón y Marín*, 1952, págs. 259-302.

(13) Cfr. SORAT: *La notion d'affectation en matière domaniale*, «Revue de Droit publique et de la Science Politique», diciembre, 1958, págs. 866 y ss.

(14) Vid. sobre este punto GARCÍA DE ENTERRÍA: *Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*, cit., págs. 113 y ss.

(15) Cfr. SORAT: *La notion*, cit., págs. 870 y ss.

determinación de este fin constituye uno de los problemas que más han preocupado a la doctrina cuando estudia el concepto de dominio público. Sin entrar aquí en la exposición de las diversas posturas sustentadas por los autores (16), se puede afirmar que posiblemente la que predomina en la actualidad es aquella que, de forma esquemática, establece que los bienes demaniales están afectados al uso público o al servicio público. Así las cosas habremos de determinar en cuál de estos dos grupos debe incluirse el dominio público de los hidrocarburos. Pues bien, creemos que esta parte del dominio público debe considerarse afectada al uso público, siendo, en consecuencia, las normas determinantes de la utilización de este tipo de bienes aquellas que regularán la de los que constituyen objeto de nuestra investigación.

Pudiera combatirse nuestra tesis mediante argumentos deducidos de la sistemática que se sigue en el artículo 339 del Código civil. En dicho artículo, en efecto, se citan en el párrafo 1.º los bienes demaniales destinados al uso público y en el párrafo 2.º se alude, según se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, al dominio público destinado al servicio público, a la defensa del territorio o al fomento de la riqueza nacional, mencionándose de forma expresa como ejemplo característico del último grupo aludido el dominio minero, una parte de la cual está constituida, naturalmente, por el dominio de los hidrocarburos (12). Ahora bien, es lo cierto que si del estudio de estos artículos pasamos a considerar los principios que rigen la utilización de los bienes demaniales, dichos principios varían únicamente según que tales bienes se encuentren destinados al uso público o al servicio público. Lo que el artículo 339 separa viene entonces a unirse en virtud de la reglamentación del régimen jurídico de cada uno de los bienes que en él se incluyen. Y si sólo existen dos clases de regímenes jurídicos, aunque, naturalmente, con variantes dentro de ellos, parece lógico que sean también solamente dos los grupos que se establezcan de bienes demaniales en atención al punto de vista desde el cuál ahora los estamos considerando. Con arreglo a su finalidad, los bienes demaniales se encuentran, por lo tanto, directamente afectados al uso público o al servicio público y el dominio de los hidrocarburos debe incluirse dentro del primero de los grupos que acabamos de establecer.

La parte del dominio público que estamos considerando ofrece, en todo caso, singularidades que conviene destacar desde este momento, y no han sido aún subrayadas, pese a su trascendencia, por la doctrina: constituye, junto con el dominio de las minas en general, el ejemplo

(16) Un estudio de ello en BALLBE: *Concepto*, cit., págs. 27 y ss.

(17) Vid. para una crítica de la expresión del C. c., según la cual son bienes de dominio público «las minas, mientras que no se otorgue su concesión», MARTÍNEZ USEROS: *El intervencionismo estatal y las concesiones de minas*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», junio, 1948, en particular, págs. 635 y ss.

más claro, aunque no el único, de un bien demanial que, aunque destinado al uso público, esta afectación se ha efectuado pensando en el fomento de la riqueza nacional. El uso público no es fin en sí mismo, sino medio para el estímulo de la riqueza del país. El Estado abre al público el dominio de los hidrocarburos para que a través de esta apertura efectúen los particulares una utilización privativa—que como veremos en seguida requerirá el previo otorgamiento de una concesión—por la que se efectuará su explotación. Igual ocurre con el dominio marítimo-terrestre (la explotación consistiría en la desecación de las marismas, por ejemplo) y el de las aguas, por más que estos bienes sean también susceptibles de un uso común. Esta circunstancia da lugar a determinadas peculiaridades en el régimen jurídico de esta parte de bienes destinados al uso público. Así, la posibilidad de que el Estado se los reserve, sin que ello implique una desafectación (18).

III. UTILIZACIÓN DE LOS YACIMIENTOS DE HIDROCARBUROS.

A) Resulta difícil realizar una clasificación de las distintas formas de utilizar los bienes demaniales, dificultad que deriva no sólo de la diversa naturaleza de los mismos, sino también de la pluralidad de puntos de vista mantenidos en esta materia por la doctrina. Por lo pronto, y aquí están conformes los autores, aunque no siempre se resalte suficientemente esta distinción, habrá que separar claramente el régimen de utilización de los bienes demaniales afectos a un servicio público y el de los que están destinados al uso público. Los bienes destinados a un servicio público son utilizados normalmente por la Administración, por lo que no plantean ningún problema especial en cuanto al régimen jurídico de su utilización. En ocasiones los utilizan los particulares, ya como usuarios de los servicios públicos, ya como concesionarios de los mismos; pero entonces habrá que estar o a las normas que regulen la relación jurídica de prestación en general, y en particular la de servicio

(18) Desde este punto de vista podría pensarse en la posibilidad de establecer, junto a los bienes de uso público y los de servicio público, un grupo que comprendiese a los de utilización privativa o si se quiere, a los de aprovechamiento privativo, puesto que, en definitiva, ésta será la forma normal de utilización de los bienes a que nos estamos refiriendo. No parece, sin embargo, necesario recurrir a este extremo puesto que, en líneas generales, son los mismos, como se señala en el texto, los principios que rigen la utilización de estos bienes y aquéllos que se aplican en lo que se refiere a los demás bienes destinados al uso público. Pero, es que, además, tampoco resultaría científicamente correcto, dado que si bien la utilización privativa será la forma normal de utilización de todos estos bienes, ello no impide que también sean en ocasiones objeto de uso común, general o especial, como ocurre con las aguas públicas, con los bienes que componen la zona marítimo-terrestre, con el mar litoral, etc. etc.

de que se trate, y en el segundo caso a las disposiciones que regulen la concesión del servicio público en cuestión (19).

B) La cosa se complica al referirnos a los bienes demaniales afectos al uso público. En cuanto a éstos, los autores realizan diversas clasificaciones, siendo las dos siguientes las que gozan de un mayor predicamento:

a) ZANOBINI y gran parte de la doctrina italiana distingue entre un uso normal y un uso excepcional de los bienes demaniales afectos al uso público, y, dentro de aquél, entre el común y el especial.

Como uso normal de los bienes demaniales se considera aquel que se efectúa conforme al destino propio del bien y se corresponde con los fines determinantes de su inclusión en el dominio público. Dentro de esta forma de uso se estima que debe considerarse, de un lado, el uso común que se permite a todos los ciudadanos y, de otra, el uso especial que, como el común, se corresponde con el destino del bien, pero por las circunstancias que concurren se somete a una previa autorización. El uso especial, por tanto, constituye una forma de uso normal.

Frente al uso normal, los autores a que ahora nos referimos sitúan el uso excepcional, que se encuentra fuera del normal destino del bien y constituye una limitación del mismo en cuanto sustrae una parte del bien al uso común para atribuirle con carácter exclusivo a un sujeto determinado. Dadas las notas señaladas del uso excepcional, no puede hablarse de un derecho de los ciudadanos a esta forma de utilización de los bienes demaniales ni siquiera de un derecho aunque esté sometido a la previa autorización administrativa, como ocurría en el supuesto del uso especial. Sólo puede verificarse, por tanto, el uso excepcional a través de un acto administrativo que venga a ampliar la esfera jurídica del particular y, precisamente, transfiriéndole unas facultades que antes correspondían a la Administración: para que se pueda verificar el uso excepcional, y sólo entonces, se exige el previo otorgamiento de la correspondiente concesión administrativa (20).

b) La doctrina francesa establece una clasificación más completa,

(19) Cfr. LAUBADERE: *Traité de Droit Administratif*, París, 1957, págs. 754 y ss. Es de señalar el excelente rigor técnico en éste, como en tantos otros puntos, del Reglamento de Bienes de las corporaciones locales al establecer en su artículo 58 que el uso de los bienes de servicio público se regirá, ante todo, por las normas del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales, y subsidiariamente, por las de aquél. En el mismo artículo se señala que las normas del Reglamento de Servicios serán, asimismo, de preferente aplicación cuando la utilización de bienes de uso público fuera sólo la base necesaria para la protección de un servicio público, municipal o provincial.

(20) Cfr. ZANOBINI: *Corso ...*, IV, cit., 3 y ss.; ALESSI: *Sistema istituzionale di diritto amministrativo*, Milán, 1953, págs. 398 y ss.; SANDULLI: *Manuale di diritto amministrativo*, Nápoles, 1955, págs. 310 y ss.

pues distingue, de una parte, entre el uso común y el uso privativo—ocupación privativa— y, de otra, el uso normal y el uso anormal.

El uso común es ejercido por el público colectiva y anónimamente. En cambio, el uso privativo implica la reserva exclusiva de una parte del dominio a un usuario individualmente identificado.

El uso normal se verifica conforme a lo destinado de una dependencia demanial. Finalmente, el uso anormal no responde al destino del bien (21).

C) ¿Cuál es la clasificación que procede seguir? Naturalmente, deberemos decidirnos por aquella que se corresponda con la realidad que nos ofrece el Derecho positivo español. De acuerdo con esta premisa parece necesario adoptar la clasificación últimamente citada, que ha sido, por otra parte, acogida y desarrollada por el Reglamento de bienes de las Corporaciones locales.

Con arreglo a la clasificación que nos ofrecen los autores italianos, en efecto, cuando existe un uso normal, todos los ciudadanos tienen derecho a efectuar esta forma de utilización, a lo sumo mediante la previa autorización. Ahora bien, pueden darse supuestos de uso privativo que sea normal—con arreglo al destino del bien—como es el de las sepulturas en los cementerios y, por lo que ahora nos interesa, el del dominio público minero y, concretamente, el de los hidrocarburos; esta forma de utilización, según la clasificación que combatimos, estaría sometida a una previa autorización: se daría aquí una forma de uso normal especial. Sin embargo, según establece el Reglamento de bienes de las Corporaciones locales, y se desprende de la Ley de Aguas, la Ley de Puertos y de la Ley de Hidrocarburos, por no citar más que unos cuantos ejemplos, siempre se da un uso privativo, aun siendo normal, pues en estos bienes demaniales debe considerarse como tal su utilización privativa, es necesario que medie la correspondiente concesión administrativa.

Por todo lo expuesto, nos parece conveniente establecer la siguiente clasificación de las formas de utilización de los bienes demaniales, con lo que no hacemos sino reproducir el artículo 59 del Reglamento de bienes de las Corporaciones locales de 27 de mayo de 1955:

«El uso de los bienes demaniales puede ser común o privativo, normal o anormal.

»Uso común es el correspondiente por igual a todos los ciudadanos instintivamente, de modo que el uso de uno no impide el de los demás interesados. Dicho uso puede ser general o especial. Es general cuando no concurren circunstancias singulares. Será especial si concurrieren circunstancias de este carácter por la peligrosidad, intensidad del uso, o cualesquiera otras semejantes.

(21) Cfr. LAUBADERE: *Traité*, cit., págs. 756 y ss.

»El uso privativo es el constituido por la ocupación de una parte del dominio público, de modo que limite o excluya las utilizaciones por los demás interesados.

»Se denomina uso normal al que se conforma con el destino del dominio público a que afecta.

»En cambio, se considera como uso anormal el que no está conforme con dicho destino.»

Hechas estas aclaraciones podemos pasar a ocuparnos de la utilización del dominio público de los hidrocarburos.

2. Ha quedado ya sentado que los hidrocarburos se integran dentro del grupo de bienes demaniales afectos al uso público. El régimen jurídico de su utilización, por tanto, estará presidido por los principios que dominan la de esta clase de bienes. Se comprende fácilmente, sin embargo, que por las características de los yacimientos de hidrocarburos, difícilmente podrá darse una utilización común de los mismos. La forma normal de utilización de estos bienes como la de todos aquellos que tradicionalmente se consideran destinados al fomento de la riqueza nacional será la utilización privativa, para la que, como sabemos, se exige que medie la previa concesión administrativa. Ahora bien, resultaría absurdo conceder un bien cuya existencia se ignora, por lo que al otorgamiento de la concesión ha de proceder la oportuna investigación encaminada a averiguar la existencia de un yacimiento que pueda ser objeto de aquélla. Y como al realizar la investigación se está efectuando una utilización especial del dominio público, para que pueda efectuarse habrá de obtenerse con anterioridad una autorización al efecto. En consecuencia, el estudio de la utilización del dominio público de los hidrocarburos se desgrana en la consideración de la autorización o permiso de investigación y de la concesión de explotación. Finalmente, como quiera que, igual que ocurre en las minas en general, el Estado puede en ocasiones reservarse la facultad de prestar las actividades a que acabamos de referirnos, el estudio que nos proponemos realizar sólo quedará completo si dedicamos un apartado a la reserva de los yacimientos de hidrocarburos.

IV. EL PERMISO DE INVESTIGACIÓN.

La investigación constituye, por tanto, el medio para averiguar la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales, que es un presupuesto para el otorgamiento de la concesión. De aquí que dicha investigación haya de realizarse en todo caso, salvo cuando haya certeza de la existencia de hidrocarburos. Tal ocurre en el supuesto de las concesiones que reviertan al Estado y de aquellas partes de los yacimientos investigados que no se incluyan en la concesión que se otorgue como

consecuencia de la oportuna investigación. Salvo en estos casos, insistimos, antes de solicitar la concesión es necesario realizar las oportunas labores de investigación que únicamente podrán verificarse, como apuntábamos con anterioridad, previo el otorgamiento de una autorización al efecto. Vamos, pues, a ocuparnos de la naturaleza, otorgamiento, contenido, duración y extinción de los permisos de investigación.

1. El estudio de la naturaleza de los permisos de investigación de hidrocarburos se resuelve en su encuadramiento dentro de las diversas clases de autorizaciones que establece la doctrina. Entre estas clasificaciones interesa considerar aquí las que distinguen entre las autorizaciones de otorgamiento reglado y las de otorgamiento discrecional; las transmisibles y las intransmisibles; y las puras y las que no tienen este carácter (22).

A) Son autorizaciones de otorgamiento reglado aquellas en que la Ley fija las circunstancias que deben concurrir para que se otorguen, dándose las cuales, la Administración se encuentra obligada a realizar dicho otorgamiento. Con arreglo a la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, los permisos de investigación se otorgan al primer solicitante que reúne las condiciones que en la misma se exigen. Este criterio se explica por el deseo de fomentar en la medida de lo posible las explotaciones de las sustancias mineras. En la Ley de Hidrocarburos, sin embargo, ante la necesidad de seleccionar de forma más cuidada las personas o sociedades que han de explotar los yacimientos, que normalmente serán aquellas que disfrutando de un permiso de investigación, descubran la existencia de hidrocarburos en cantidades industriales, se sigue el criterio opuesto, estableciéndose de forma terminante en su artículo 4.º que «es potestativo de la Administración el otorgamiento de los permisos de investigación». Tales permisos, en consecuencia, no se otorgan ya al primer solicitante, sino que la Administración podrá apreciar libremente circunstancias que concurren en cada uno de los que aspiran a ellos para otorgárselos a quien estime más conveniente para el interés público.

Ello no obstante, el artículo 16 fija algunos criterios *directivos* con lo que, dada esta naturaleza, no se vincula a la Administración: «En caso de concurrencia de dos o más solicitudes sobre la misma área—dice este artículo—se *podrá* conceder preferencia a aquella que a juicio de la Administración ofrezca actuación más eficaz, teniendo en cuenta el porcentaje de capital español, la importancia del programa de investigación e inversiones, la aportación de equipos y otras garantías técnicas y económicas. También se *podrá* conceder preferencia a aquel solicitante que ofrezca mejoras a favor de la Administración respecto de las condiciones fiscales establecidas en la presente Ley, que tienen el

(22) Vid. nuestros *Apuntes...*, cit., págs. 52 a 57.

carácter de mínimas o respecto del derecho a realizar exportación de divisas» (23).

En una ocasión tan sólo desaparecen las facultades discrecionales de la Administración: cuando las dos solicitudes de permisos de investigación sobre la misma área reúnan las mismas condiciones, «se mantendrá el criterio de prioridad en la demanda». La fecha de presentación de las solicitudes de los permisos de investigación determinará la prioridad de las mismas. Todas las solicitudes que se presenten en el mismo día se considerarán presentadas simultáneamente. Complemento de este artículo es el 18, en cuyo párrafo 1.º se prevé la existencia en el Ministerio de Industria de un Registro especial que creará la Dirección General de Minas y Combustibles en el que se hará constar el día y número de orden que haya correspondido a la solicitud. Dicho Registro estará integrado en el Servicio de Hidrocarburos, creado por el artículo 4.º del Reglamento de 9 de junio de 1959, que dependerá de la Dirección General de Minas y Combustibles. Según el artículo 19 de esta disposición, la persona que presente una solicitud de permiso de investigación tiene derecho a comprobar que la inscripción inmediatamente a la suya lleva el número que precede al que se anote en esta última.

B) Estima la doctrina que las autorizaciones *propter rem* son transmisible, mientras que no tienen este carácter las que se otorgan *in tuitu personae*. Estas ideas se recogen en el artículo 10 de la Ley de 26 de diciembre de 1958 con lo que se sigue el sistema adoptado en este punto por la Ley de Minas en su artículo 15. Lo mismo que en ésta, para que pueda verificarse la transmisión el adquirente deberá reunir y cumplir los requisitos y condiciones exigidos por la Ley para ser titulares de permisos de investigación y, por otra parte, las transmisiones deberán ser autorizadas (24).

C) En el supuesto de las autorizaciones puras, la Administración se limita a promover los límites que previamente se habían impuesto al ejercicio de la actividad a que aquélla se refiere. No ocurre así en las autorizaciones que no tienen este carácter. En ocasiones, en efecto, al contenido esencial de la autorización se añaden otros elementos accidentales como son una condición, un término o un modo. En la actualidad, incluso, se produce cada vez con más intensidad un fenómeno

(23) En igual sentido el art. 29 del Reglamento de 12 de junio de 1959, que en su apartado 7.º se refiere a «cualquier otra condición que represente una mejora en la oferta».

(24) Vid. un estudio de la autorización que se exige para transmitir los permisos de investigación y concesiones de explotación de minas en Cirilo MARTÍN-RETORTILLO: *Transmisión de minas: necesidad de autorización administrativa*, «Anuario de Derecho Civil», enero-marzo, 1959, en particular 235 y ss.

que hemos considerado en otra ocasión con particular detenimiento (25). El Derecho positivo, tanto en España como en el Derecho comparado, nos ofrece numerosos ejemplos de autorizaciones cuyo otorgamiento permite realizar una actividad que no va a estar ya sometida a condiciones, términos o modos, sino a toda una reglamentación administrativa. En estos supuestos, la autorización, además de remover los límites que impedían al particular realizar una actividad determinada, le sitúa en un ordenamiento jurídico seccional. La autorización actúa entonces como un acto condición que sitúa a su destinatario en una situación legal y reglamentaria. En virtud de la autorización se van a aplicar al sujeto autorizado las normas que se contienen en las Leyes y Reglamentos que disciplinan el ejercicio de la actividad a que se refiere. La situación del sujeto autorizado será la que establezca en la norma que regula su actividad en cada momento.

Pues bien, esto es justamente el caso de los permisos de investigación de hidrocarburos. En virtud de tales permisos podrán sus destinatarios verificar la existencia de hidrocarburos en cantidades industriales. Pero en el desarrollo de las labores encaminadas a tal fin estará sometido el titular del permiso a cuantos preceptos se establecen en la Ley de 26 de diciembre de 1958 y en sus Reglamentos. La utilidad pública de la investigación de los hidrocarburos es, sin duda, como en los otros supuestos de este tipo de autorizaciones, la que determina el camino seguido, que se traza fundamentalmente en el artículo 24 al establecerse que el titular de un permiso de investigación estará obligado a desarrollar el programa mínimo de labores, trabajo de reconocimiento e investigación que se fije en el Reglamento (artículos 36 y siguientes) de esta Ley y dentro del plazo que asimismo se señala. Nos encontramos, pues, ante un nuevo supuesto no ya de servicios de interés público, puesto que no se realizan prestaciones en favor de los particulares, sino de empresas de utilidad pública, de interés público o, si se quiere, de empresas reglamentadas, según la terminología que se prefiera adoptar.

Pero con esto no queda resuelta la cuestión. Al señalar el carácter discrecional del otorgamiento de los permisos de investigación, apuntábamos que la Administración se basaría para seleccionar a los destinatarios de tales permisos en el programa de inversiones e investigaciones que propongan, en la mejora que ofrezcan a favor de aquella de las obligaciones fiscales que en la Ley se establecen, etc. La consecuencia de ello será que al otorgarse el permiso se estará creando una situación jurídica individualizada, se estará estipulando un contrato que en parte sustituirá y en parte coexistirá con la situación legal y reglamentaria

(25) Vid. un estudio de estas cuestiones en ENTRENA CUESTA: *El servicio de taxis*, en esta REVISTA, núm. 27, septiembre-diciembre de 1958.

antes aludida. Más adelante, al tratar de las concesiones de explotación, nos ocuparemos de estos extremos con mayor detenimiento.

2. Al estudiar el otorgamiento de los permisos de investigación vamos a referirnos al sujeto que los otorga, al beneficiario de los mismos y al procedimiento para otorgarlos.

A) a) Tanto la Ley de Minas como la de Hidrocarburos, atribuyen la competencia acerca de las materias a que se refieren al Ministerio de Industria. Ambos cuerpos legales discrepan, sin embargo, al determinar el órgano dentro del mismo al que corresponde el otorgamiento de los permisos de investigación. Con arreglo a la Ley de Minas será la Jefatura del distrito en que radiquen los yacimientos que se pretenden investigar. Sólo en dos supuestos será otro órgano el competente para efectuar la actividad a que nos estamos refiriendo: en primer lugar, en el caso de que el permiso que se solicite afectara a varios distritos mineros, nos dice el párrafo 5.º, del artículo 12, de la Ley de 19 de julio de 1944, corresponderá dictar la resolución del expediente a la Dirección General de Minas y Combustibles; en segundo lugar, el permiso de investigación en zonas reservadas por el Estado deberá ser concedido, según el artículo 14 de aquélla, por el Ministerio de Industria.

b) La Ley de Hidrocarburos, debido, sin duda, a la gran trascendencia de las sustancias a que se refiere, modifica el sistema de la Ley de Minas al atribuir la competencia para el otorgamiento de los permisos de investigación al Consejo de Ministros, que, según reza el artículo 22, deberá resolver el expediente que al efecto se instruya mediante Decreto a propuesta del de Industria. Nos encontramos así con una nueva manifestación de actividad administrativa del citado órgano colegial (26).

B) a) De acuerdo con las normas que estableció la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria de 24 de noviembre de 1939, fundamentalmente en sus artículos 5.º y 6.º, el artículo 9.º de la Ley de Minas exige que las personas que soliciten un permiso de investigación sean españolas y estén en el pleno uso de sus derechos civiles. Si se trata de sociedades, han de estar constituidas y domiciliadas en España y ser propiedad de españoles el 75 por 100 de su capital como mínimo, cualquiera que sea la forma jurídica de la entidad peticionaria. Dicho porcentaje de capital español será intransferible a extranjeros, condición que se acreditará mediante el estampillado de sus acciones cuando aquél esté representado por esta clase de títulos. En ocasiones, cuando lo aconseje el interés nacional y mediante acuerdo adoptado en Consejo de Ministros, podrá autorizarse que pertenezca a extranjeros

(26) Sobre las atribuciones del Consejo de Ministros, vid., recientemente GUAITA, *El Consejo de Ministros*, Madrid, 1959, págs. 39 y ss.

el capital de las sociedades mineras en proporción menor a la señalada, pero en cualquier caso deberá pertenecer a españoles cuando menos el 51 por 100 de dicho capital. Cuando se trate de minerales de especial interés para la defensa nacional, será facultad del gobierno, mediante acuerdo dictado en Consejo de Ministros, el exigir de la entidad que solicite el permiso que la totalidad de su capital pertenezca a españoles.

Estos principios han sido derogados por el Decreto-Ley de 27 de julio de 1959 (*B. O. del E.* de 28 de julio) sobre inversión del capital extranjero en Empresas españolas. En dicha disposición, tras indicar en su artículo 2.º que las *empresas mineras extractivas* se encuentran sometidas a cuanto en él se establece, se permiten las inversiones de capital extranjero en dichas empresas hasta un 50 por 100 del capital de las mismas, e incluso, previa autorización del Consejo de Ministros, hasta una cuantía superior.

b) La Ley de 26 de diciembre de 1958, en todo caso, ha ido más lejos: adelantándose a las directrices que hoy presiden la economía española, permite a los extranjeros sin limitación alguna, con la salvedad que más adelante veremos, solicitar los permisos de investigación de los yacimientos de hidrocarburos. De esta forma se vuelve a la situación tradicional en nuestro ordenamiento jurídico hasta la promulgación del Real Decreto de 14 de junio de 1921 (27) y se pone una vez más de manifiesto la exactitud de la afirmación formulada al comienzo de estas páginas cuando subrayábamos la íntima conexión existente entre la reglamentación de las minas y los principios jurídicos, políticos y económicos imperantes en el momento en que se establece. La Ley de hidrocarburos puede, con toda justicia, considerarse como el primer eslabón, o, si se quiere, el preámbulo de la cadena de disposiciones dictadas a partir de la promulgación del Decreto-Ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959 (*B. O. del E.* de 22 de julio), que tan honda transformación están llamadas a producir en nuestra economía.

Las peculiaridades de las sustancias a que la citada Ley se refiere han hecho aconsejable, según expresó el Ministro de Industria en su

(27) Ni en las Ordenanzas de Felipe II, ni en las diversas disposiciones que regularon las minas a lo largo del siglo XIX, se exigía la nacionalidad española para ser titular de permisos de investigación o concesiones de explotación. Igual postura se mantenía en el Proyecto de Ley de Minas de 1908. La tendencia contraria se inicia por el Proyecto del Código Minero de 1912 y es seguida por los de 1914 y 1916, volviendo el Proyecto de 1919 al sistema antiguo. Fué en el Real Decreto de 14 de junio de 1921 donde por primera vez se excluyeron a los extranjeros de las concesiones de minas, pronunciándose en igual sentido el Decreto de 7 de diciembre de 1933 y la Ley de 7 de junio de 1938, cuyos preceptos fueron desarrollados por las Ordenes de 26 de julio, 28 de julio y 6 de septiembre del mismo año. Esta fué igualmente, como ya sabemos, la postura adoptada por la vigente Ley de minas de 19 de julio de 1944 y su Reglamento de 9 de agosto de 1946 (Cfr. MARTÍNEZ USEROS: *El intervencionismo* ..., cit., págs. 658 y 659—nota—).

discurso ante las Cortes Españolas y refiere la exposición de motivos de aquélla, introducir esta modificación para aprovechar la experiencia y las aportaciones de las sociedades extranjeras especializadas en este género de actividades. Dada la trascendencia de la novedad que se introduce, ya que, según se desprende de lo dicho, se modifica no sólo la Ley de Minas, sino también la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional antes citada, la Ley de Hidrocarburos se preocupa, tras aludir en la exposición de motivos a este extremo, de resultar suficientemente el giro que se verifica. Ya en el artículo 5.º se establece que los permisos y concesiones pueden ser otorgados a cualquier persona, natural o jurídica, que, además de tener la capacidad legal necesaria haya demostrado, a juicio de la Administración, su solvencia técnica y financiera para llevar a cabo las operaciones a que se refiere el permiso o concesión. Ha desaparecido la fórmula seguida por el párrafo 2.º del artículo 9.º de la Ley de Minas, según el cual «el permiso de investigación se concederá al primer solicitante que posea y justifique las condiciones de ser español y estar en el pleno uso de sus derechos civiles». Posiblemente habría bastado con la alteración señalada para que el intérprete se percatase de las nuevas orientaciones que el legislador ha seguido en esta ocasión. Pero, acertadamente, ha insistido en este punto el texto legal a que nos estamos refiriendo, estableciendo en su artículo 7.º que, a los fines de esta Ley, no serán de aplicación a las sociedades o personas jurídicas las limitaciones que establecen los apartados *a)*, *b)* y *c)* del artículo 5.º y el artículo 6.º de la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria de 24 de noviembre de 1939, ni tampoco lo que señalan los artículos 9.º y 53 de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944, salvo la obligación de efectuar la aportación del capital extranjero en divisas, en maquinaria o en equipos que precisen para su actividad y no sea posible obtener en España en condiciones satisfactorias. El artículo 8.º añade que las personas naturales o jurídicas extranjeras que deseen acogerse a esta Ley vendrán obligadas al solicitar un permiso de investigación, a constituir, si no está ya constituida, una sociedad española o domiciliada en España, que podrá ser también de nacionalidad extranjera. Dichas sociedades habrán de atenerse a la legislación general aplicable a las de su clase.

Sin embargo, se establece una excepción a la regla general que acabamos de recoger. Conviene ampliar hasta el máximo las posibilidades de investigación de nuestro subsuelo; pero es necesario también evitar que por esta vía se verifiquen intromisiones que pudieran resultar funestas para la economía y, en general, la seguridad española. A tal fin, dispone el artículo 9.º que no podrán solicitar ni adquirir permisos y, en consecuencia, concesiones, en materia de hidrocarburos, directa ni indirectamente, por persona natural o jurídica interpuesta, los Estados o Gobiernos extranjeros. Tampoco podrán las sociedades o entidades que

dependan financieramente de éstos en tal proporción que posean más del tercio de los votos efectivos del Consejo de Administración y Junta general de accionistas.

La innovación que acabamos de recoger pesará, según se verá en el momento oportuno, a la hora de reglamentar la duración y, por tanto, la extinción de las concesiones de explotación. Veremos entonces cómo se establece el sistema de reversión, modificando así, de nuevo, la Ley de Minas y ofreciéndonos un ejemplo de empleo de esta técnica con finalidades políticas.

C) En cuanto al procedimiento para otorgar los permisos de investigación, vamos a distinguir según las ideas tradicionales en esta materia (y que son las que recoge en su título III la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958) entre su iniciación, instrucción y terminación.

a) El procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de un particular. En el primer sentido establece el último párrafo del artículo 21 que el Ministerio de Industria por propia iniciativa podrá en determinados casos y circunstancias, y para obtener las propuestas que mejor convengan al interés nacional, abrir concursos sobre determinadas áreas a los concursantes que ofrezcan, dentro de todas las garantías, las mejores condiciones. Lo normal, sin embargo, será que el procedimiento se inicie en virtud de una petición de los particulares.

En cualquier caso, el permiso de investigación se solicitará del Ministerio de Industria, según nos dice el artículo 18, con arreglo a las normas reguladoras del procedimiento administrativo. Como ya sabemos, en dicho Ministerio existirá un Registro especial que creará la Dirección General de Minas y Combustibles, en el que se hará constar el día y número de orden que haya correspondido a la solicitud.

La solicitud de permiso de investigación deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

1.º Para la Zona I (territorio peninsular, islas Baleares, islas Canarias y territorios españoles del Norte de Africa), un plano del área solicitada definida por coordenadas geográficas, en la forma y con los requisitos que se establecerán en el Reglamento de la Ley.

Para las Zonas II (territorios de Guinea) y III (territorios del Africa occidental española), la designación de las áreas solicitadas se hará precisamente sobre la cuadrícula de los mapas oficiales de los territorios del Sáhara, Ifni y Guinea, indicando simplemente el número o números de las cuadrículas solicitadas.

2.º Un resguardo acreditativo de haber ingresado en la Caja General de Depósitos, como garantía, 12, 10 ó 6 pesetas por hectárea solicitada, según que el permiso se refiera a la Zona I, II o III. Este ingreso en metálico, o valores, podrá ser sustituido por una garantía bancaria por igual cuantía o cualquiera otra de las admitidas en Derecho,

declarada bastante por la Administración. La garantía que de esta forma se exige responderá del cumplimiento de las obligaciones que a los titulares impone la Ley en que se establece y su Reglamento, incluso en el aspecto fiscal, así como del pago de multas y sanciones, y será devuelta al interesado al expirar el plazo del permiso de investigación si no lo hubiera convertido en concesión de explotación, cuando renuncie al permiso que le fuese otorgado o cuando no se conceda el solicitado.

3.º Documentos justificativos de la capacidad técnica y solvente del peticionario, personalidad jurídica y nacionalidad, procedencia y nacionalidad del capital social.

4.º Un plan de labores de investigación y de inversiones, suscrito por un Ingeniero de Minas español.

b) Dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud, el Ministerio de Industria comprobará si el peticionario reúne los requisitos que ya conocemos. En el caso de que el solicitante no reúna los indicados requisitos, denegará la solicitud. No se puede olvidar que, aunque nos encontremos ante una autorización de otorgamiento discrecional, dicho otorgamiento sólo puede beneficiar a quienes reúnan los requisitos personales de capacidad que se establecen. Si el solicitante cumple tales requisitos, se ordenará la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de los datos técnicos de la solicitud del permiso con una doble finalidad. En primer lugar, para que en el plazo de treinta días puedan presentarse otras propuestas en competencia, y, en segundo lugar, al objeto de que quienes se creyeran con mejor derecho puedan formular oposiciones si el permiso solicitado invade otro permiso o concesión vigentes en tramitación de hidrocarburos. En el párrafo 2.º del artículo 21 *in fine* se añade que también podrá alegarse por vía de oposición «cualquiera de los impedimentos detallados en el capítulo I». Prescindiendo de la defectuosa terminología empleada, hay que suponer que únicamente estarán legitimadas para formular esta alegación aquellas personas que con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo tienen el carácter de interesadas en un procedimiento.

Transcurrido el plazo de treinta días, no se admitirán nuevas propuestas sobre la zona afectada hasta tanto que recaiga resolución.

c) Conforme señalamos con anterioridad, la resolución del expediente corresponde al Consejo de Ministros mediante Decreto a propuesta del de Industria. El permiso de investigación se otorgará por Decreto, cuya eficacia queda suspendida hasta veinte días después de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (28).

(28) Según el art. 23 de la Ley de 26 de diciembre de 1958, el permiso de investigación se otorgará por Decreto, que comenzará a regir a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Resulta a todas luces evidente la confusión

3. Para el estudio del contenido de los permisos de investigación habremos de referirnos a los derechos y obligaciones que de ellos derivan para sus destinatarios.

A) El destinatario de la autorización tiene tres tipos de derechos que podremos calificar de esenciales, accesorios y complementarios.

a) La autorización o permiso de investigación constituye una especie de las autorizaciones en general. Como es sabido, esta clase de actos administrativos se incluye entre los actos administrativos negociales que amplían la esfera jurídica del particular, figurando así al lado de las admisiones, las aprobaciones, las concesiones y las dispensas. Todos estos actos administrativos tienen la nota común señalada: amplían la esfera jurídica de los particulares. Pero discrepan en la forma de verificar esta ampliación. Las autorizaciones, que son las que ahora nos interesan, consiguen este efecto removiendo los límites que previamente se había establecido al ejercicio de una actividad en sí lícita. En consecuencia, no vienen a otorgar un nuevo derecho al particular, sino a permitirle que ejercite aquel del que ya era titular. Este es el efecto esencial de todo tipo de autorizaciones y, por tanto, también de las que ahora estamos estudiando.

En virtud del permiso de investigación de hidrocarburos, se faculta a su destinatario para que ejercite el derecho a efectuar una utilización común, pero especial, de una parcela del dominio público. Este

conceptual sufrida al redactar el artículo que acabamos de recoger. Se está confundiendo la eficacia de una resolución con la entrada en vigor de una disposición. Las concesiones son actos administrativos de carácter singular y se refieren a sujetos determinados. En consecuencia, no *entran en vigor*, no *comienzan a regir*, sino que *tienen eficacia*; por otra parte, no alcanzamos a comprender las razones que han llevado a suspender durante veinte días el comienzo de la producción de efectos de los citados actos administrativos. Todo ello, pensamos que no es sino consecuencia de la confusión conceptual aludida. Parece correcto que se eleve, en la medida de lo posible, el rango jerárquico de los órganos que han de adoptar las grandes resoluciones relativas a los permisos de investigación y a las concesiones de explotación, aunque con ello sufran las ideas desconcentradoras, ya que no descentralizadoras, que privan en el momento presente y han plasmado en la Ley de Procedimiento administrativo. Pero esto no debe llevar a intentar equiparar, no sabemos si consciente o inconscientemente, las resoluciones y las disposiciones, al menos en cuanto al aspecto que estamos considerando. Naturalmente, la concesión será un acto administrativo perfecto desde el momento en que se incluya en el *Boletín Oficial del Estado*, pero su eficacia queda suspendida hasta que se cumpla el término a quo de veinte días fijado por la Ley. Más confuso aún resulta el párrafo primero del art. 31 del Reglamento, a cuyo tenor «la resolución del Consejo de Ministros se publicará, por Decreto, en el «Boletín Oficial del Estado», y en caso de concederse el permiso de investigación, el plazo de éste empezará a regir veinte días después de dicha fecha».

Las normas expuestas han sido desarrolladas por los artículos 8 y siguientes del Reglamento de 12 de junio de 1959, como, asimismo, en cuanto a las provincias españolas de Africa, en los arts. 2 y ss. del Reglamento de 25 de junio de 1959.

principio se contiene claramente en el artículo 6.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958, según el cual, mediante los permisos de investigación..., el titular *padrá investigar... las sustancias sobre las que versa esta Ley*. Es de resaltar la relación que nos ofrece el artículo que acabamos de citar. Dando prueba de un excelente rigor técnico, en virtud de una enmienda presentada al proyecto cuando se encontraba en las Cortes, se sustituyó la redacción que el mismo ofrecía, a cuyo tenor, «mediante los permisos de investigación y concesiones de explotación, el titular *adquiere el derecho* a investigar o explotar las sustancias sobre las que versa esta Ley» (29) por la antes recogida, siguiendo así las orientaciones doctrinales en esta materia, que ya conocemos.

Las extensiones máximas y mínimas de un permiso de investigación varían según la zona a que se refieran, siendo distintos, igualmente el número de permisos que un mismo solicitante podrá disfrutar simultáneamente en cada una de las zonas (30).

(29) *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 596 del 26 de junio de 1958.

(30) Según el art. 14: «las extensiones máxima y mínima de cada permiso de investigación serán las siguientes:

En la Zona I: Extensión mínima de 10.000 hectáreas y extensión máxima de 40.000 Ha. Estas superficies se dan a título de aproximación, dado que la delimitación se hará por coordenadas geográficas, según se indica en el art. 19, admitiéndose incrementos hasta el 8 por 100 de la superficie de cada permiso de investigación, pero el conjunto de los solicitados no excederá nunca de las áreas máximas que se establecen en el artículo 15.

En las Zonas II y III la superficie de cada permiso de investigación será la de una cuadrícula del mapa oficial, que para cada una de estas zonas se publicará en el Reglamento de la presente Ley y cuya superficie aproximada es de 68.500 Ha. en la Zona II y de 253.000 Ha. en la Zona III. Dichas cuadrículas se contienen en el artículo 172 del referido Reglamento.

El art. 15 establece que «un mismo solicitante podrá disfrutar simultáneamente en cada una de las zonas, del número de permisos de investigación que a continuación se indican:

En la Zona I, 20 permisos con la limitación de que la superficie total de ellos no exceda de 800.000 Ha.

En la Zona II, 4 permisos.

En la Zona III, 16 permisos.

No podrán ser concedidos a la misma persona o sociedad, directa o indirectamente, más permisos de investigación, cuando el número de los que posea sea el indicado en los párrafos precedentes para cada una de las zonas.

A fines de los límites indicados, serán computados:

1.º Los permisos de investigación concedidos a las personas o sociedades que posean la mayoría de las acciones de la sociedad peticionaria, o que posean un número de acciones en condiciones tales que les asegure la mayoría de los votos en las juntas generales ordinarias de la sociedad peticionaria.

2.º Los permisos de investigación concedidos a Sociedades, de las cuales el peticionario posea la mayoría de las acciones, o un número de acciones en condiciones

b) La consecuencia fundamental, por tanto, de todo permiso de investigación consiste en facultad a su titular para que ejercite esta labor. Junto a este derecho dispondrá la persona autorizada de otros accesorios y complementarios. En el primer sentido, merece citarse que el titular de un permiso de investigación que descubriera en las correspondientes áreas investigadas hidrocarburos líquidos o gaseosos podrá utilizarlos libremente en la medida que exijan las operaciones propias de la investigación y en cualquiera de las zonas que le hayan sido o le sean adjudicadas (31).

tales que les asegure la mayoría de los votos en las Juntas Generales ordinarias de accionistas.

3.º Los permisos de investigación concedidos a personas o sociedades, las cuales, en virtud de pactos contractuales particulares, ejerzan influencia predominante sobre el peticionario, o estén sometidas a la influencia de éste.

4.º Los permisos de investigación concedidos a sociedades sometidas al mismo control al cual está sometido el peticionario, en el sentido de los precedentes números, 1, 2 y 3.

5.º Los permisos de investigación concedidos a socios de la sociedad peticionaria, en la proporción de su participación en el capital de ésta y siempre que tal participación sea superior al 10 por 100.

6.º Los permisos de investigación concedidos a sociedades en cuyo capital participe el peticionario en proporción superior al 10 por 100 y en la proporción de su participación.

7.º Los permisos de investigación concedidos a empresas asociadas, en la proporción que se haya previsto para la distribución de beneficios en los contratos de asociación y participación.

A los efectos de los límites indicados en el presente artículo, se computarán, además, las áreas concedidas para la explotación y se detraerán de aquéllas que hayan dejado de constituir permiso de investigación.

El peticionario está obligado a declarar en su petición de permiso de investigación las circunstancias que le afectan en relación con las condiciones limitativas previstas en el presente artículo, e indicará los permisos de investigación concedidos a personas o sociedades que, a su juicio, se encuentren en las antedichas condiciones.

En el caso de omisión o de inexactitud en la declaración, el permiso de investigación caducará sin derecho a indemnización alguna.

La caducidad será declarada por Decreto, a propuesta del Ministerio de Industria, oídos el Consejo de Minería y los interesados.

Cuando el titular del permiso no demuestre que la omisión o inexactitud fué motivada por ignorancia no maliciosa de los hechos que debían ser objeto de declaración, el Ministerio de Industria, oídos los interesados y el Consejo de Minería, procederá a reducir el área del permiso a los límites indicados en el presente artículo.

(31) Art. 12 de la Ley. Cuando en uso de esta facultad el titular de un permiso en el que hubiere realizado el hallazgo de hidrocarburos utilice en cualquier forma estas substancias para las labores de investigación, deberá dar cuenta al Servicio de Hidrocarburos, mensualmente, de las cantidades utilizadas a tales fines, con indicación del destino de ellas. El exceso, si existiera, de acuerdo con la Ley, quedará sujeto a las disposiciones del Capítulo VI de la misma (art. 48 del Reglamento).

c) Finalmente, el artículo 2.º de la Ley declara de utilidad pública *todo lo referente a la prospección, investigación, explotación, almacenamiento y refinado de hidrocarburos y su transporte por oleoductos y otras vías especiales cuyas características se rigen por aquélla. En consecuencia, los artículos 46 y 47 de la misma atribuyen a los titulares de los permisos de investigación el derecho a establecer servidumbre sobre inmuebles de propiedad pública o privada durante su vigencia y a ser beneficiarios de la expropiación de inmuebles de propiedad privada en la medida necesaria para el pleno desarrollo de sus actividades.*

B) a) El destinatario de un permiso de investigación deberá, en primer lugar, abonar un canon de superficie (32).

b) a') Además, habida cuenta de la naturaleza que páginas atrás atribuíamos a este tipo de permisos, sus titulares se encontrarán sometidos a la situación reglamentaria descrita por la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento. En particular, estarán obligados a desarrollar el programa mínimo de labores, trabajos de reconocimiento e inversión que en los mismos se fija y dentro del plazo que se señala (33).

b') Igualmente se desprende de la naturaleza asignada a los permisos de investigación que en el supuesto, que será normal, de que mediante su otorgamiento se establezca una situación jurídica individualizada, el destinatario de aquéllos tendrá que cumplir, además de las señaladas, o en lugar de ellas, las obligaciones que se establezcan en el contrato que se estipule. La disyuntiva que acabamos de establecer se debe a que, mediante dicho contrato, unas veces se alterarán, a favor del Estado, naturalmente, todas las obligaciones incluidas en los apartados anteriores, y otras una parte tan sólo de las mismas, regulándose entonces las restantes por la Ley y el Reglamento de Hidrocarburos.

c) a') Por último, aunque la Ley habla tan sólo en su artículo 49 del *concesionario*, hay que suponer que se emplea la expresión impropia y, por tanto, que la obligación establecida en el mismo de convertir en moneda nacional las divisas necesarias para cubrir los gastos en pesetas resultantes del ejercicio de actividades, reguladas por la Ley, se refiere tanto a los titulares de concesiones de explotación como a los de permisos de investigación.

(32) Según el art. 38: «Los titulares de permisos de investigación pagarán por hectáreas en año, con exclusión de cualquier área que sea objeto de concesión de explotación, un canon de superficie calculado con arreglo a la siguiente escala: 1. Durante el período de vigencia del permiso: 1 pesetas; 2. Durante la primera prórroga: 2 pesetas; 3. Durante la segunda prórroga si se concede: 4 pesetas. 4. Durante la posible y excepcional tercera prórroga: 4 pesetas.»

Sobre la naturaleza del canon de superficie, *vide infra* pág.

(33) Art. 24 de la Ley arts. 36 y siguientes del Reglamento.

b') Lo mismo puede afirmarse de la obligación de proporcionar al Ministerio de Industria los informes que solicite; y

c') De la de someterse a cuantas inspecciones juzguen oportuno realizar los órganos competentes que se establecen, respectivamente, en los artículos 54 y 57 de la Ley.

4. A) Según el artículo 15 de la Ley de Minas, la duración de los permisos de investigación que en la misma se regulan será de tres años, prorrogables por plazo no superior a otros tres, a petición del interesado, si se comprueba por la Jefatura que los trabajos han sido efectuados con arreglo al plan y condiciones aprobados, y si el resultado obtenido demuestra la conveniencia o necesidad de admitirla. La Dirección General de Minas y Combustibles podrá, por causas de fuerza mayor, ampliar los plazos señalados, a petición siempre de las partes interesadas.

B) Una vez más viene la Ley de Hidrocarburos a introducir modificaciones en el sistema trazado por la Ley de Minas:

a) La duración normal de los permisos de investigación será de seis años en las Zonas I y III y de ocho en la II.

b) Este período será prorrogado, a petición del interesado, por un plazo de tres años, reduciéndose entonces la superficie original en un 25 por 100 en la zona I y en un 50 por 100 si se trata de las zonas II y III.

c) En casos perfectamente justificados, podrá concederse una segunda prórroga por otros dos años, previo acuerdo del Consejo de Ministros. En el supuesto de concederse esta segunda prórroga, la superficie del permiso en la zona I se reducirá nuevamente en un 25 por 100 del permiso original.

d) Excepcionalmente, si a la terminación de la segunda prórroga sin haber encontrado petróleo o gas en condiciones que pudieran considerarse comerciales, se hubieran encontrado hidrocarburos en cantidades indiciarias, y si las demás características de la investigación pudieran estimarse estimulantes para el hallazgo de hidrocarburos, a propuesta del Ministerio de Industria, y previo acuerdo favorable del Consejo de Ministros, podrá accederse, a petición razonada del interesado, a una tercera y definitiva prórroga de hasta tres años sin reducir esta vez el área de investigación y exigiendo una intensificación de las investigaciones en el nuevo período que represente inversiones anuales superiores y máximas hasta entonces efectuadas.

En cualquier caso, las prórrogas sólo se concederán cuando el titular haya cumplido las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y de su Reglamento.

Las prórrogas de los permisos de investigación se solicitarán del Ministerio de Industria. En caso de concesión de dicha prórroga deberá presentarse, en el plazo que se establezca, resguardo acreditativo de

haber ingresado en el Tesoro por el concepto de recursos especiales del mismo una cantidad igual al 50 por 100 de la garantía que debe depositarse en el momento de efectuar la solicitud del otorgamiento del permiso de investigación, cuya prórroga se solicita, debiendo reducir el depósito o la garantía primera antes constituida en igual proporción que se reduzca la aludida superficie (34).

5. En cuanto a la extinción de los permisos de investigación, se regula en el capítulo 8.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958 que es común a las concesiones de explotación, por lo que la estudiaremos al referirnos a la extinción de éstas.

V. LAS CONCESIONES DE EXPLOTACIÓN.

La forma normal de aprovechamiento del dominio público minero, y en particular de los hidrocarburos, es la utilización privativa de los mismos. Para que esta utilización pueda efectuarse, con arreglo a los principios generales en esta materia, se exige el otorgamiento de la correspondiente concesión administrativa. El estudio de la concesión demanial, por ello, constituye el núcleo central de la investigación que estamos realizando. Como en el caso del permiso de investigación, vamos a referirnos a la naturaleza, otorgamiento, contenido, duración y extinción de las concesiones de hidrocarburos.

1. De lo dicho se desprende que la concesión demanial es un acto administrativo, en virtud del cual se faculta a un particular para realizar una utilización privativa o anormal del dominio público. Al referirnos a la naturaleza de la concesión de hidrocarburos deberemos, en primer lugar, ocuparnos del problema de la naturaleza de la concesión demanial en general, y, en segundo lugar, del encuadramiento de aquella concesión dentro de las distintas clasificaciones que de las concesiones establece la doctrina.

A) Se ha discutido largamente acerca de la naturaleza de la concesión demanial. Mientras que los autores están hoy de acuerdo en estimar que las concesiones de servicios públicos constituyen un contrato administrativo, discrepan, en cambio, en lo que se refiere a la que ahora atrae nuestra atención. Autores tan significativos como FORTI, en Italia, y JEZE, en Francia, tras mantener el carácter contractual de la concesión de servicios públicos, rechazan esta naturaleza jurídica para la concesión demanial.

a) a') En la opinión de FORTI, mientras que en el supuesto de la concesión de servicios públicos existe un *do ut des*, un *duorum vel plurium in idem placitur consensus*, puesto que la Administración con-

(34) Arts. 11 y 55 de la Ley, y 49 y siguientes del Reglamento.

cede el servicio público para que el particular lo explote, en el caso de la concesión demanial no ocurre así. La Administración otorga la concesión, pero dicho otorgamiento se efectúa exclusivamente en beneficio del particular, no por razón del interés público. En consecuencia, el concesionario no asume una obligación respecto del ente concedente (35).

JEZE estima que no tiene carácter contractual la concesión demanial porque mediante ella únicamente se viene a someter al particular en un *status* legal y reglamentario. La concesión demanial no crea una situación jurídica individualizada al concesionario, y para que exista contrato es necesario que surja dicha situación jurídica individualizada (36).

b') Otro sector doctrinal, en cambio, se expresa a favor de un tratamiento unitario de las concesiones, estimando, en consecuencia, que de asignarse carácter contractual a la concesión de servicios públicos se debe atribuir la misma naturaleza a la concesión demanial por ser idéntica la estructura de ambos tipos de actos: un particular se dirige a la Administración y solicita que se otorgue una concesión, concesión que unas veces se referirá a un servicio y otras al dominio público. Esta postura ha sido mantenida recientemente en Italia por SILVESTRI (37) y en España por VILLAR PALASI (38).

b) Nosotros nos sumamos a quienes estiman que, en el supuesto de la concesión demanial como en la de un servicio público, nos encontramos con un contrato. Los argumentos de FORTI y de JEZE no nos parecen, en tal sentido, insuperables. Por lo pronto no es extraño en la actualidad que en virtud de las cláusulas que se estipulan al otorgarse una concesión demanial, se cree una situación jurídica individualizada. El concesionario asume una serie de derechos y obligaciones que no se encuentran configurados en un acto regla y que derivan exclusivamente del otorgamiento de la concesión. Pero, además, aun en el supuesto de que esto no ocurra, hay que recordar que tanto la doctrina como el Derecho positivo reconocen, junto a los contratos de eficacia obligacional, otros de eficacia real, distinción ésta mantenida por numerosos autores, entre los que pueden citarse a MESSINEO (39) y BRANCA (40). En los primeros se establece un nexo obligatorio entre las partes contratantes; como consecuencia de los segundos, además de producirse tales efectos obligatorios, una de las partes que interviene en el contrato adquiere un derecho real que la otra le transmite o crea sobre un bien que a ella corresponde. En el caso de la concesión demanial, a diferencia de lo que ocurre en la concesión de servicios públicos, nos parece que no sería difícil mantener la existencia de uno de

(35) *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, en «Studi di diritto público», I, Roma, 1937, págs. 397 y ss.

estos contratos de eficacia real: como consecuencia de la concesión demanial surge a favor del particular una situación jurídica individualizada. Nos encontramos en presencia de un contrato, y la esencia de esta situación jurídica radica en el otorgamiento al concesionario de un derecho real sobre un bien que corresponde a la otra parte contratante, a la Administración; la Administración, por tanto, transfiere mediante el contrato que sirve de base a la concesión demanial al concesionario un derecho real que crea sobre uno de los bienes demaniales, es decir, sobre estos bienes que corresponden a ella como propietaria, aunque como propietaria de carácter público. La concesión demanial, en suma, se otorga en todo caso mediante un contrato, que será de eficacia real. Esta es la naturaleza de la concesión de hidrocarburos considerada desde el primero de los ángulos de observación a que antes aludimos (41).

B) La segunda cuestión a tratar en punto a la naturaleza de las concesiones de hidrocarburos es la de su encuadramiento dentro de las diversas clasificaciones que de las mismas establece la doctrina. Como en el caso de los permisos de investigación, vamos a averiguar si son de otorgamiento discrecional o de otorgamiento reglado, transmisibles o intransmisibles, puras o impuras.

a) El otorgamiento de las concesiones de hidrocarburos es unas veces reglado y otras, al menos parcialmente, discrecional.

a') Lo primera ocurre en el supuesto de las concesiones de explotación de aquellos yacimientos descubiertos por titulares de un permiso de investigación en el área a que éste se refiere. El artículo 13, en efecto, establece que el otorgamiento de un permiso de investigación confiere al titular el derecho a seleccionar, solicitar y obtener... las concesiones de explotación... En oposición, por tanto, a lo que ocurría con los permisos de investigación, la Administración se encuentra obligada a otorgar la concesión de explotación dentro de los límites que

(36) *Principios generales de Derecho Administrativo*. Trad. esp., IV, pág. 4.

(37) *Il riscatto delle concessioni amministrative*, Milán, 1956, págs. 23 y ss.

(38) *Naturaleza y regulación ...*, cit., págs. 90 y ss. y voz. *Concesiones administrativas*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», volumen IV, págs. 702-704.

(39) *Dottrina Generale del contratto*, 3.^a ed., Milán, 1952, págs. 378 y ss. y 393 y ss.

(40) *Istituzioni di diritto pubblico*, Bolonia, 1956, págs. 457 y ss.

(41) Sobre el surgimiento de un derecho real como consecuencia del otorgamiento de una concesión demanial, vide VILLAR PALASÍ: *Concesiones administrativas*, citada, pág. 702, con amplia cita bibliográfica.

Resulta interesante recordar aquí que en el preámbulo del Decreto-Ley de Bases de 29 de diciembre de 1868, se habla de que el Estado, al otorgar la concesión de explotación «celebró un contrato solemne, que cedió a título oneroso y a todo riesgo una parte de su dominio».

la Ley fija siempre que se den los siguientes presupuestos: 1.º, que el solicitante haya descubierto la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales; y 2.º, naturalmente, que sea titular de un permiso de investigación.

No parece, sin embargo, correcta la expresión de la Ley al afirmar que el derecho al otorgamiento de la concesión deriva del permiso de investigación otorgado. Hemos quedado ya en que las autorizaciones no confieren derechos, sino que se limitan a remover los obstáculos previamente establecidos por la Ley al ejercicio de una actividad. La prueba de ello se encuentra en que si el titular de uno de estos permisos no descubre la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales, carece del referido derecho. Más que del permiso, entonces, el derecho al otorgamiento de la concesión deriva del hecho, hecho jurídico, por tanto, del descubrimiento de hidrocarburos en las señaladas cantidades comerciales. La autorización constituye tan sólo un presupuesto para que el ejercicio de las actividades encaminadas a tal fin puedan considerarse como lícito. La Ley está, por tanto, haciendo uso, aunque sólo parcialmente, de la técnica seguida por el sistema industrial o de la ocupación. Aquel que descubre la mina y la ocupa, el descubridor del yacimiento de hidrocarburos que formula la correspondiente solicitud de concesión en el tiempo que marque la Ley, tiene derecho no ya a la titularidad de la mina descubierta, y aquí radica la diferencia con el sistema industrial, pero sí a explotar los hidrocarburos, cuya existencia en cantidades comerciales se conoce merced a su gestión. De esta forma se armoniza el interés del investigador y las garantías necesarias para evitar que pasen a sus manos unos bienes que son de vital importancia para la economía del país, por lo que se afectan a la utilidad pública y se les atribuye el carácter de demaniales. En las páginas que siguen veremos los términos en que se atribuye este derecho al otorgamiento de la concesión (42).

b') En otras ocasiones, en cambio, la Administración dispone de facultades discrecionales en cuanto a la elección del concesionario. Tal ocurre cuando se sacan a concurso, con arreglo a lo que dispone el artículo 28 de la Ley, aquellas partes de los primitivos permisos de investigación que no resulten cubiertas por la concesiones de explotación otorgadas, que reviertan, en consecuencia, al Estado en calidad de reserva, cuando éste opte por explotarlas a través de los particulares en lugar de explotarlas por sí o ceder su explotación a empresas paraestatales.

(42) El art. 59 del Reglamento insiste en la idea de que la resolución de la solicitud de una concesión de explotación «será de otorgamiento de la concesión solicitada siempre que se demuestre la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales» y establece la forma de justificar esta circunstancia.

c') Finalmente, como en el caso anterior, cuando una concesión de explotación se extinga por vencimiento de su plazo, pasará a integrar la reserva estatal, y si el Estado opta por explotarla a través de los particulares, deberá otorgarla por el procedimiento de subasta, según se desprende del artículo 73 de la Ley. En este supuesto, las facultades de la Administración, en cuanto a la selección de la persona o entidad que haya de explotar los hidrocarburos, se encuentra reglada como se desprende del procedimiento que la Ley establece para verificar dicha selección, pero subsiste la discrecionalidad en cuanto a la elección de la forma de explotar el yacimiento de que se trate. Ningún particular puede afirmar la titularidad de un derecho en abstracto a que el Estado le otorgue una de las concesiones de explotación que formen parte de su reserva por haber vencido el plazo durante el cual disfrutaron de ella los particulares. Tal derecho sólo surge cuando la Administración decide subastar el otorgamiento de la concesión, y únicamente corresponde a aquella persona que ofrece mejores condiciones económicas. La discrecionalidad reaparecería en el caso de que las condiciones ofrecidas por los mejores solicitantes fuesen idénticas, salvo que uno de ellos fuese el concesionario cesante, pues entonces él tendría preferencia. Si no se da esta circunstancia, el Estado podrá libremente elegir entre aquel de los solicitantes que ofrezca mejores condiciones que juzgue oportuno. Creemos, en todo caso, que serán aplicables en este supuesto, por analogía, los criterios de preferencia que se establecen en cuanto al otorgamiento de los permisos de investigación en el artículo 16 de la Ley, y que antes quedaron expresados.

b) Como en el supuesto de los permisos de investigación, también las concesiones de explotación son transmisibles previa autorización de la Administración a favor de quienes reúnen los requisitos exigidos por la Ley para ser titulares de aquéllos (43).

c) En las páginas anteriores, al plantearnos el problema del carácter contractual de las concesiones demaniales en general, y en particular de las concesiones de explotación de hidrocarburos, dejamos sentado que en toda concesión demanial se puede descubrir la existencia de un contrato que, a diferencia de lo que ocurre con las concesiones de servicios públicos, será un contrato de eficacia real y no de eficacia simplemente obligacional. En la base de toda concesión demanial existe un nexo contractual en virtud del cual la Administración se compromete a constituir un derecho real sobre un bien que a ella corresponde. Pero de la afirmación que acabamos de realizar no se debe deducir que en las concesiones demaniales exista esto y nada más que esto, es decir, que de este tipo de concesiones únicamente se deriven los efectos reales aludidos. En ocasiones, en efecto, se introducen condiciones o mo-

(43) Art. 10, Vid. nota 24.

dos en el momento de otorgarse la concesión, e incluso, a veces, se va más lejos en el condicionamiento de la actividad que se desarrolla en virtud del derecho real conferido, reglamentando todo el ejercicio de la actividad de que se trate. Estos supuestos difícilmente pueden encajar en las clasificaciones que nos ofrece la doctrina tradicional acerca de los elementos accidentales del negocio jurídico. Para encuadrarlos sistemáticamente hay que acudir unas veces a la categoría del acto condición y otras al contrato de eficacia obligacional.

a') Lo primero ocurre cuando las obligaciones que se imponen al concesionario derivan no ya de cláusulas insertas en la concesión, sino de la reglamentación a que se le somete en virtud del otorgamiento de aquélla. En este caso, la concesión, aparte de otorgar al concesionario el derecho real al aprovechamiento de un bien demanial, está actuando como acto condición, en virtud del cual sitúa a éste en una situación legal y reglamentaria: la situación descrita por las normas jurídicas que disciplinan el aprovechamiento en cuestión. Normalmente, en estas normas se precisan los derechos del concesionario y sus obligaciones, en particular la de ejercitar la actividad para cuyo ejercicio le faculta la concesión; igualmente se establecen las facultades de inspección y dirección de la Administración, se regula su potestad de sancionar al concesionario y, en general, cuanto se refiere a las actividades de éste. Tal es el caso de las concesiones de minas y, muy especialmente, por ser más extensa la reglamentación que se establece, el de las concesiones de hidrocarburos. Como consecuencia, por tanto, de la concesión de hidrocarburos su destinatario se sitúa en una de las que M. S. GIANNINI ha denominado ordenamientos jurídicos de carácter seccional (44). Dada la utilidad pública de la actividad que el concesionario desarrolla, la Administración no puede desentenderse de ella y después de conferirle el derecho a desarrollarla somete el ejercicio de este derecho a una estrecha regulación. Es aquí donde se pone de manifiesto de manera fundamental el intervencionismo estatal en las concesiones de minas, al que MARTÍNEZ USEROS ha prestado atención (45). A diferencia de lo que ocurría en el Decreto-Ley de Bases de 1868, que consagraba de forma expresa en su preámbulo la exigencia de que «las concesiones sean perpetuas, y que constituyan propiedades firmísimas de las que bajo ningún pretexto puedan ser despojados sus dueños mientras que paguen las cuotas correspondientes», y consideraba como un «principio absurdo, antisocial y disolvente el de arrancar a un propietario lo suyo porque no lo explota, o porque lo explota mal, o porque la manera de explotarlo no satisface a la Administración», la Ley de Minas del 44 y la de Hidrocarburos del 58 respondiendo al momento

(44) *Lezioni di diritto amministrativo*, Milán, 1950, págs. 171 y ss.

(45) *El intervencionismo ...*, cit., págs. 639-664.

en que se dictan, parten de la base de que el concesionario es tan sólo un colaborador de la Administración en la tarea de explotar la riqueza nacional. A semejanza de lo que ocurre en las concesiones de servicios públicos, existe aquí un *do ut des*. La Administración faculta al particular para explotar el dominio minero, pero al mismo tiempo le obliga a amoldar su actividad a las normas que se contienen en las disposiciones vigentes.

b') Decimos que otras veces hay que acudir también a la categoría del contrato de eficacia obligacional. Ello ocurrirá en el supuesto de que las obligaciones que incumben al concesionario, o, al menos, algunas de ellas, no deriven ya de los preceptos que establezcan la situación legal y reglamentaria en que aquél se sitúe, sino de actos singulares mediante los cuales se constituye una situación jurídica de carácter individual. Naturalmente, no es incompatible la presencia de un contrato de eficacia obligacional con la colocación del concesionario en una situación legal y reglamentaria. La concesión demanial puede desempeñar simultáneamente ambas funciones. Y ello es lo que ocurre en numerosas ocasiones con la concesión de explotación de hidrocarburos. Habida cuenta de que las concesiones que se establecen en la Ley tienen carácter de mínimas, quienes las solicitan pueden ofrecer, y hay que pensar que lo harán normalmente, para conseguir el referido otorgamiento, una mejora en tales obligaciones. Basta pensar, por lo pronto, en el supuesto de otorgamiento de la concesión por concurso y por subasta. Además, en el caso de las concesiones de otorgamiento reglado, es decir, de aquellas concesiones que se hayan de otorgar a quienes habiendo disfrutado de un permiso de investigación descubran la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales, dichas alteraciones en las obligaciones de concesionario y, en consecuencia, en los derechos de la Administración, se propondrán en el momento de solicitarse el otorgamiento del permiso de investigación, ya que, según sabemos, en esta materia tiene la Administración facultades discrecionales, si bien deberá elegir a aquellos solicitantes que ofrecieran mejores condiciones.

Otros extremos de los que disciplinan la actividad del concesionario como son los que se refieren a las facultades de inspección y vigilancia que corresponden a la Administración, a las sanciones que puede imponer, a las causas de extinción de las concesiones, etc., etc., son, naturalmente, inalterables y formarán parte de esa situación legal y reglamentaria en que el concesionario se encuentra situado, al mismo tiempo que se halla en una situación jurídica individualizada como consecuencia del contrato estipulado entre Administración y el concesionario y en virtud del cual aquélla se compromete a dictar un acto administrativo, el acto administrativo de la concesión, por el que faculta a la otra parte contratante para explotar un yacimiento de hidrocarburos cuya existencia ya se conoce.

En resumen, las concesiones de explotación de los yacimientos de hidrocarburos tienen carácter contractual y en virtud de dicho contrato el concesionario adquiere el derecho real a la explotación del yacimiento y una serie de obligaciones respecto de la Administración. Además, actúan como acto condición que sitúa al particular en la situación legal descrita en cada momento por las normas que disciplinan esta materia. Entre las obligaciones que derivan de esta situación, la más importante, sin duda, es la de efectuar la explotación.

2. Para exponer el otorgamiento de las concesiones de hidrocarburos vamos a referirnos al sujeto otorgante, al destinatario y al procedimiento para otorgar la concesión.

A) El órgano competente para otorgar la concesión de explotación, igual que ocurriría en el caso de los permisos de investigación, será el Consejo de Ministros, a propuesta del de Industria (46).

B) El destinatario de la concesión habrá de reunir los mismos requisitos que el del permiso de investigación y, como ya sabemos, será el titular de éste que descubre la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales o el seleccionado por el procedimiento de concurso o subasta cuando la Administración decida explotar por medio de los particulares aquellas partes de los primitivos permisos de investigación que no se comprenden dentro de las concesiones que se otorgan o las concesiones que reviertan al Estado, respectivamente.

C) En cuanto al procedimiento para otorgar la concesión hay que distinguir entre los tres supuestos que ya conocemos:

a) a') El procedimiento para otorgar las concesiones de explotación a los titulares de permisos de investigación que descubran la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales se iniciará siempre a instancia de éstos, que podrán ejercer los derechos que les corresponden en cualquier momento durante la vigencia del permiso de investigación o al finalizar éste, y, en todo caso, previa justificación de la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales. En la solicitud de otorgamiento de la concesión se indicará la situación y extensión de la concesión o concesiones de explotación que se solicita, acompañando un plano general del permiso de investigación y plano del área o áreas pedidas para explotación.

b') La segunda fase de este procedimiento estará integrada por la verificación de la existencia del presupuesto para que la concesión pueda otorgarse; habrá que comprobar que en el yacimiento que se pretende explotar existen hidrocarburos en cantidades comerciales.

c') Justificada esta circunstancia, se otorgará la correspondiente concesión de explotación en plazo no mayor de tres meses, mediante Decreto que se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*. Dicho acto

(46) Arts. 27 de la Ley y 58 del Reglamento.

comienza a producir sus efectos veinte días después de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*, o desde el día siguiente a aquel en que finaliza el permiso de investigación de que derive si esta fecha resultase anterior a la señalada, según nos dice el artículo 60 del Reglamento desarrollado el 27 de la Ley.

Se establece una novedad que ofrece el mayor interés desde el punto de vista doctrinal. Si venciese el plazo de un permiso de investigación antes de haberse otorgado la concesión de explotación solicitada, se presumirá otorgada provisionalmente dicha concesión. En tal caso, el referido acto administrativo comenzará a producir sus efectos a partir de la fecha de expiración del permiso de investigación.

La importancia de la innovación establecida radica en que se interpreta el silencio de la Administración en sentido positivo, fenómeno que si siempre es extraño, lo es mucho más cuando lo que se va a otorgar en virtud de este silencio positivo, es una concesión demanial. A primera vista pudiera parecer que se invierten así los términos en que tradicionalmente se plantea la doctrina el problema de la justificación del sentido negativo del silencio de la Administración. Baste citar entre nosotros a este respecto a ROYO-VILLANOVA y GARRIDO FALLA, quienes han señalado que siempre que se solicite algo en conexión con el dominio o el servicio público, el silencio se interpretará en sentido negativo, pues, en caso contrario, en virtud de una simple negligencia, vendría a convertirse el administrado en administrador, se convertiría en titular de algo que originariamente corresponde a la Administración (47).

Ahora bien, si se penetra en la reglamentación que la Ley nos ofrece de los permisos de investigación y de las concesiones de explotación de hidrocarburos, se llega a la conclusión de que, en realidad, al asignar un sentido positivo al silencio de la Administración no se hace sino aplicar una vez más las ideas que han de dirigir la voluntad legislativa en esta materia. En efecto: a diferencia de lo que ocurre en otras ocasiones, en el caso de las concesiones de explotación de hidrocarburos a que nos estamos refiriendo, el solicitante ha adquirido ya, en virtud del descubrimiento de la existencia de hidrocarburos, el derecho a que se le otorgue la concesión a que aspira. La Administración se encuentra, por tanto, vinculada para efectuar dicho otorgamiento. En consecuencia, si al no responder dentro del plazo que fija la Ley, se entiende otorgada la concesión que se solicitó, no se convierte el administrado en administrador, no se le da algo que originariamente pertenecía a la Administración y cuya transferencia a él dependería del juicio que aquella formara en un momento determinado, sino que se está subsa-

(47) ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, I, Valladolid, 1955, páginas 108 y ss.; GARRIDO FALLA: *La llamada doctrina del silencio administrativo*, en esta REVISTA, núm. 16, págs. 85 y ss.

nando la defectuosa tramitación de un expediente que irremisiblemente se habría de concluir con la adopción del acuerdo de otorgamiento de la concesión. No existe, pues; pese a la opinión que en un primer momento pudiera formarse, una contradicción de los principios que inspiran toda la legislación sobre el silencio administrativo y las teorías que, basándose en ella, han elaborado los autores. Antes al contrario, son justamente tales principios y teorías los que se aplican.

b') Como ya sabemos, en el caso de las concesiones comprendidas en permisos de investigación que después de descubrirse la existencia de hidrocarburos, no se otorgan a los titulares de aquéllos, la Ley establece que si la Administración se decide por explotarlos a través de los particulares, seleccionará a los concesionarios a través del sistema de concurso.

c') Finalmente, en el supuesto de que el Estado decida explotar mediante los particulares las concesiones que reviertan, las otorgará a través de una subasta (48).

3. El estudio del contenido de las concesiones de explotación se desdobra en el examen de los derechos y obligaciones del concesionario.

A) Los derechos del concesionario pueden clasificarse en esenciales, accesorios y complementarios.

a) El derecho principal que corresponde a todo concesionario y, por ende, también al concesionario de un yacimiento de hidrocarburos es un derecho real sobre el bien a que la concesión se refiere y en virtud del cual puede efectuar con carácter exclusivo el aprovechamiento de dicho bien. Este derecho se reconoce, especialmente, en cuanto al concesionario de hidrocarburos en los artículos 6.º y 25 de la Ley.

Si el derecho a que nos estamos refiriendo se da en toda concesión de utilización privativa de un bien demanial, varían las formas de delimitar el bien sobre el cual aquél se ejercita y la extensión que éste puede alcanzar.

a') Es tradicional en nuestro Derecho minero que las concesiones de aprovechamiento de minas se delimiten mediante la unidad denominada pertenencia, que es un sólido de base cuadrada de cien metros de largo, medidos horizontalmente y profundidad ilimitada. En materia de hidrocarburos, en cambio, no se sigue este criterio, posiblemente para facilitar la comprensión del contenido de la Ley por aquellas personas que, al no ser de nacionalidad española, están habituadas a otro tipo de medidas. Por ello se establece que las concesiones de explotación podrán tener la forma que mejor convenga a los intereses del peticionario, pero habrá de quedar definida por la agrupación de cuadriláteros de un minuto de lado que deberá coincidir con minutos en

(48) El procedimiento a que habrán de amoldarse los referidos concursos y subastas se regula en los arts. 112 y ss. del Reglamento.

teros de latitud y longitud y que estarán adosados al menos por uno de sus lados (49).

b') El número de concesiones de explotación que pueden otorgarse por cada permiso de investigación varía según la zona a que aquél se refiera, pero, en todo caso, la superficie total de la concesión o concesiones que se otorguen no podrá exceder del 50 por 100 de la del permiso de investigación de que se deriven (50).

En la Ley de Minas se dispone que las autorizaciones de investigación y las concesiones de explotación se otorgan siempre por un mínimo de diez pertenencias. Este *mínimum* se modifica en el caso de las concesiones de hidrocarburos, las cuales no serán inferiores a 3.000 hectáreas.

b) Como derecho accesorio de los concesionarios puede considerarse el que se les confiere de refinar, almacenar, transportar y vender en el país o en el extranjero los hidrocarburos líquidos y gaseosos que obtenga con exceso sobre lo necesario para el consumo nacional. Al reconocerse este derecho únicamente en el caso de los hidrocarburos que excedan a lo necesario para el consumo nacional, se está respetando de hecho el monopolio establecido por el Real Decreto-Ley de 28 de junio de 1927, ratificado por Ley de 9 de septiembre de 1931 y regulado fundamentalmente por la Ley de 17 de julio de 1947.

c) Finalmente, los derechos complementarios que se otorgan al concesionario son los mismos a que aludimos al referirnos a los titulares de los permisos de investigación, por lo que no parece oportuno reproducirlos en éste lugar.

B) También las obligaciones de los concesionarios se pueden dividir en principales, accesorias y complementarias.

a) Los concesionarios de la explotación de las minas en general, están obligados a abonar a la Administración, y ésta constituye, sin duda, la principal obligación que les afecta, el canon de superficie y el impuesto sobre el producto bruto de las minas, aparte, naturalmente, los demás impuestos que procedan con arreglo al sistema fiscal español. Esta misma obligación pesa sobre los concesionarios de las explotaciones de hidrocarburos, pero con una serie de modificaciones del mayor interés:

a') En primer lugar, el concesionario ahora no tendrá que abonar los dos cánones citados, sino, simplemente, aquel de ellos que represente una mayor cantidad (51).

(49) Art. 29.

(50) Art. 30.

(51) Último párrafo del art. 39 de la Ley. El art. 125 del Reglamento especifica la forma en que habrá de abonarse el canon de superficie haciéndose lo propio en el 12 y ss. en cuanto al impuesto sobre el producto bruto.

b') Además, se modifica la forma de liquidar el canon de superficie y ello en beneficio tanto del concesionario como, a la larga, de la Administración. Veamos por qué:

1.º El canon de superficie en las concesiones de minas es el mismo a lo largo de toda la vida de la concesión. En las concesiones de hidrocarburos no ocurre así, sino que se introduce la siguiente escala:

Durante los cinco primeros años las empresas concesionarias de explotaciones pagarán por hectárea y año 0,80 pesetas oro; durante los siguientes cinco años, 2,40; durante los siguientes cinco años, 6,40; durante los siguientes cinco años, 8,00; durante los siguientes cinco años, 6,40; durante los siguientes cinco años, 3,20, y desde este momento hasta el final de la concesión, 2,40 (52).

2.º Pero decíamos que también resulta beneficiada a la larga la Administración. Como ya sabemos, las concesiones de minas se otorgan normalmente por tiempo ilimitado; en cambio, según veremos inmediatamente, el plazo máximo de duración de las concesiones de explotación es el de cincuenta años y al final de este plazo revertirán al Estado las instalaciones necesarias para la explotación. Se establece, por tanto, de forma clara y terminante, el principio de la reversión de la concesión de hidrocarburos. Ahora bien, entre las consecuencias que derivan del empleo de esta técnica, según ha subrayado GARCÍA DE ENTERRÍA, figura la de una falta de renovación en el último período de vida de la concesión de los materiales necesarios para prestar el servicio o efectuar el aprovechamiento de que se trate, ya que resulta difícil en muchas ocasiones amortizar los gastos que en tal sentido se efectúen. Ello redundará, lógicamente, en perjuicio del servicio público que se presta y, en el caso que ahora nos ocupa, de no establecerse el factor de agotamiento se produciría una disminución en la producción y, desde luego, un inadecuado funcionamiento de las instalaciones que luego han de pasar a manos de la Administración. La introducción del factor de agotamiento, que ya postulaba GARCÍA DE ENTERRÍA para aquellos supuestos en que no resultase aconsejable prescindir de la técnica de la reversión (53), posibilitará en la mayoría de los casos la amortización de las inversiones necesarias para que se produzca un idóneo funcionamiento de las instalaciones mediante las que se verifica la explotación. Está claro, por tanto, que conforme señalábamos, tanto el particular como la Administración se beneficiarán del sistema adoptado por la Ley.

c') Finalmente, en cuanto al impuesto sobre el producto bruto, prescindiendo ya del tipo que se fija, se dispone que el Gobierno español podrá optar por recibir dicho canon en especie. Nos encontramos de esta suerte en presencia de un impuesto, pues como tal califica la

(52) Art. 39.

(53) *El dogma de la reversión de concesiones en Dos estudios*, cit., pág. 90.

doctrina el que estamos considerando, que podrá abonarse, cuando la Administración lo estime oportuno, en especie. En adelante, por tanto, no se podrá afirmar como hasta ahora, tras distinguir entre las prestaciones personales y reales de los particulares a la Administración, que los tributos se encuadran, dentro de éstas, en el subgrupo de las prestaciones en metálico por oposición a las que lo son en especie: el impuesto sobre el producto bruto de las minas cuando éstas lo sean de hidrocarburos pertenecerá a uno u otro tipo de prestaciones, según estime preferente la Administración en cada caso (54).

b) a') Sabemos ya que el concesionario de hidrocarburos se encuentra en una situación legal y reglamentaria; por tal razón, deberá cumplir en sus labores todas aquellas obligaciones y requisitos técnicos que se determinan en el Reglamento de la Ley de 26 de diciembre de 1958 (55).

b') Comoquiera que, además de encontrarse en una situación legal y reglamentaria, el concesionario puede hallarse en una situación jurídica individualizada derivada del contrato que estipula con la Administración, quedará igualmente vinculado para cumplir las obligaciones que en aquél se establezcan. Entre estas obligaciones puede figurar, como ya sabemos, la de mejorar las *condiciones fiscales* establecidas en la Ley, puesto que éstas, según nos dice el artículo 16 de la misma, *tienen carácter de mínimas*. Tales mejoras, como se desprende del lugar donde las estamos considerando, no tienen su fuente en la Ley, sino en el contrato estipulado entre el concesionario y la Administración, por lo que no tendrán el carácter de tributos.

c) Por último, pueden considerarse como obligaciones complementarias del concesionario las siguientes:

a') Los concesionarios están obligados a suministrar con carácter preferente y a prorrato de sus peticiones respectivas el petróleo crudo, sus derivados y gases que a juicio del Gobierno se requieran para el consumo nacional de cualquiera de las zonas, y no podrán exportar sino los excedentes, previas las comprobaciones necesarias a tal efecto (56).

b') El concesionario extranjero deberá convertir en moneda nacional las divisas necesarias para cubrir los gastos, en pesetas, resultantes del ejercicio de las actividades necesarias para la explotación de hidrocarburos. En el caso de sociedades con participación de capital extranjero, esta obligación se limitará a las divisas necesarias para complementar las disponibilidades en moneda nacional (57).

(54) Art. 41 de la Ley. Sobre el impuesto como prestación pecuniaria *vide* por todos A. D. GIANNINI: *Instituzioni di Diritto Tributario*, Milán, 1953, pág. 51.

(55) Art. 31 de la Ley. Vid. arts. 63 y ss. del Reglamento.

(56) Art. 48.

(57) Art. 49.

c') Los titulares de concesiones de explotación están obligados a proporcionar al Ministerio de Industria las informaciones que éste les solicite respecto de los trabajos, operaciones, producción e inversiones que realice, así como los informes geológicos y geofísicos referentes a sus permisos y concesiones (58).

) Finalmente, los concesionarios deberán permitir cuantas inspecciones estimen necesario realizar los órganos competentes para ello (59).

C) Los citados derechos y obligaciones no podrán ser alterados ni menoscabados durante todo el plazo de vigencia de los permisos, según reza el artículo 85 de la Ley. Con este precepto se tiende una vez más a ofrecer a quienes aspiren a ser titulares de permisos de investigación o concesiones de explotación en materia de hidrocarburos las garantías necesarias para inspirarles confianza. Creemos, sin embargo, que en esta ocasión se ha ido demasiado lejos, pues el precepto que acabamos de recoger resulta completamente incorrecto desde el punto de vista de la técnica legislativa.

Si de lo que se trata es de impedir que el Estado, por vía singular, una vez otorgada la concesión, disminuya los derechos o aumente las obligaciones que por la Ley de 26 de diciembre de 1958 se confieren a los titulares de permisos de investigación o concesiones de explotación, resultaba innecesario incluir las mencionadas prohibiciones, puesto que ya dispone la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en el artículo 30 del texto refundido de 26 de julio de 1957, que la Administración no podrá, por medio de actos singulares, modificar lo dispuesto por disposiciones de carácter general, incluso cuando dichas disposiciones deriven del mismo órgano que dicte el acto singular o de otro inferior. Desde este punto de vista, por lo tanto, el artículo 85 de la Ley sobre el Régimen Jurídico de los hidrocarburos resultaba innecesario (60).

Pero si de lo que se trata es de impedir que los citados derechos y obligaciones se modifiquen por disposiciones de carácter general, que, naturalmente, habrían de tener el rango de Ley, el artículo a que nos estamos refiriendo resulta ineficaz. El legislador no puede autovincularse. Pese al contenido del artículo 85, el legislador español podrá modificar, si lo considera oportuno, los derechos y obligaciones que se establecen en la Ley de 26 de diciembre de 1958, modificación que afectará, salvo que se establezca lo contrario, a los titulares de los permisos de investigación y concesiones de explotación entonces vigentes.

(58) Art. 54.

(59) Art. 57.

(60) Vid. sobre este punto GARCÍA DE ENTERRÍA: *El fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos*, en esta REVISTA, núm. 27, págs. 63 y ss.

puesto que se encuentran, y de aquí la importancia de la postura doctrinal que en este sentido venimos manteniendo, en una situación legal y reglamentaria, y para conocer los derechos y obligaciones que le incumben habrá de estarse en cada momento a las normas en que se regula dicha situación.

Finalmente, si las obligaciones que afectan a los titulares de permisos de investigación y concesiones de explotación como consecuencia de la situación jurídica individualizada en que a veces se encuentran son intangibles, ello no será debido al artículo 85, sino a los principios generales del Derecho en punto a la retroactividad de las leyes. Y esto, naturalmente, sin perjuicio del derecho que a la Administración corresponde de introducir modificaciones en los contratos administrativos que celebra cuando lo exija el interés público y manteniendo el equilibrio financiero de la relación contractual.

4. A) Hemos subrayado, en su momento oportuno, la enorme importancia de la innovación que se introduce por la Ley que regula el dominio público de los hidrocarburos al permitir que personas y entidades extranjeras puedan ser titulares de permisos de investigación y, en consecuencia, de concesiones de explotación. Pero esta innovación sólo podía haberse verificado si al mismo tiempo se adoptan las medidas necesarias para evitar una enajenación al capital extranjero de materia tan importante como la que integra la parcela del dominio público que estamos considerando. Esta es la razón de que se siga la técnica de la reversión que, en este caso, se encuentra perfectamente justificada, ya que se trata de un ejemplo de empleo de la misma con finalidades de carácter político. No pesan, por tanto, aquí las razones de tipo histórico que en otras ocasiones han llevado al legislador a introducir este tipo de medidas y contra las que se ha pronunciado GARCÍA DE ENTERRÍA (61).

El plazo de reversión que se fija es el de cincuenta años. Este período podrá ser prorrogado por diez años más siempre que el concesionario hubiera cumplido las obligaciones que le incumben (62).

B) Las prórrogas de las concesiones de explotación se solicitarán del Ministerio de Industria. Para que puedan otorgarse deberán concurrir los siguientes requisitos:

1.º Que el concesionario haya cumplido las obligaciones que le incumben, salvo por causas de fuerza mayor debidamente justificadas a juicio de la Administración.

2.º Que la concesión esté en período activo de explotación.

3.º Que el concesionario acepte someterse a todas las obligaciones, contribuciones e impuestos que establezcan las leyes en vigor al tiempo

(61) *El dogma*, cit., en particular págs. 23 y ss. y *passim*.

(62) Art. 25.

de expirar el plazo original y cumplir, además, con cualquier otra prescripción que señalen las leyes sobre la materia vigentes en esa época.

En el caso de que se conceda la prórroga deberá presentarse en el plazo que se establezca, resguardo acreditativo de haber ingresado en el Tesoro, por concepto de recursos especiales del mismo, una cantidad en metálico igual al doble de la garantía a que nos referíamos al estudiar la solicitud de los permisos de investigación (63).

5. Las causas de extinción de las concesiones de explotación sabemos ya que son las mismas que las de los permisos de investigación. Tanto unas como otros pueden extinguirse por circunstancias objetivas o subjetivas (64).

A) a) La más importante de las causas objetivas de extinción será el transcurso del tiempo por el que se otorgan los actos administrativos que acabamos de citar.

b) En el caso de las concesiones de explotación, aunque la Ley guarda silencio en este sentido, hay que pensar que también se extinguirán por agotarse el yacimiento sobre el que se otorga la concesión.

B) Para estudiar las circunstancias subjetivas determinantes de la extinción de los permisos de investigación y concesiones de explotación, conviene distinguir entre las que derivan del concesionario y las que proceden de la Administración.

a) El derecho a investigar un yacimiento de hidrocarburos o a explotarlo, como todos los derechos, es renunciable, y la renuncia implicará, por lo tanto, la extinción del permiso de investigación o de la concesión de explotación otorgada. Pero, además, puesto que el destinatario de estos actos administrativos se encuentra sometido en el ejercicio de su actividad a un ordenamiento jurídico de carácter seccional, como se halla en una situación legal y reglamentaria, al cesar aquella actividad, dejará igualmente de encontrarse en dicho ordenamiento y en la citada situación.

Ahora bien, cuando, amén de ser sujeto de una situación legal y reglamentaria, se encuentre el titular del permiso o de la concesión en una situación jurídica individualizada, en virtud del contrato de eficacia obligacional, además que de eficacia real, celebrado con la Administración, parece claro que no podrá unilateralmente rescindir este contrato sin el concurso de la voluntad de la Administración, salvo que haya cumplido ya las obligaciones que en virtud del mismo le afectan. Este, creemos, que es el sentido en que debe interpretarse el artículo 69

(63) Art. 56.

(64) La Ley de 26 de diciembre de 1958, haciendo gala de nuevo de una notoria imprecisión terminológica, incluye en el art. 67 los permisos y concesiones que son anulables, en el 68 los casos de caducidad y en el 69, los supuestos de extinción, como si en los arts. 67 y 68 no se extinguieran también los citados actos administrativos.

de la Ley de 26 de diciembre de 1958 cuando establece en su apartado 2.º que los permisos y concesiones se extinguen por renuncia que de ellos haga el concesionario total o parcialmente, *una vez cumplidas las condiciones en que fueron otorgados*.

b) La declaración de voluntad de la Administración puede determinar la extinción de los permisos de investigación o las concesiones de explotación cuando aquélla acuerde la anulación o la caducidad de los mismos.

a) La posibilidad de que la Administración anule los actos declaratorios de derechos a favor de los particulares se encuentra hoy regulada por la Ley de Régimen Jurídico y la Ley de Procedimiento Administrativo. Con arreglo al segundo de los citados cuerpos legales, se distingue entre los actos nulos y los anulables. La nulidad de los primeros, enumerados en el artículo 47 de la Ley de 17 de julio de 1958, puede ser declarada en cualquier momento, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado. En cuanto a los segundos, en el supuesto de que sean declaratorios de derechos, la Administración sólo podrá anularlos de oficio cuando infrinjan manifiestamente la Ley según dictamen del Consejo de Estado y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados (65). En los demás casos, dice el artículo 110, para conseguir la anulación de dichos actos, la Administración deberá previamente declararlos lesivos para el interés público e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Comoquiera que la Ley de 26 de diciembre de 1958 enumera en su artículo 67 una serie de actos que califica de anulables y fija en su artículo 71 el órgano competente para acordar dicha anulación, importa aquí considerar la medida en que esta Ley viene a modificar a aquélla, y, en su caso, las razones de dicha modificación.

Los supuestos en que con arreglo al artículo 67 son anulables los permisos de investigación y las concesiones de explotación de los yacimientos de hidrocarburos son los siguientes: 1.º, cuando con posterioridad a su otorgamiento se pone de manifiesto la falta de idoneidad de sus beneficiarios o que hubiesen sido adquiridos contraviniendo las disposiciones de la Ley en que dicho artículo se inserta; 2.º, en los casos de transferencia a favor de personas no idóneas o sin la autorización que a tal fin se exige; 3.º, los permisos y concesiones cuyos titulares infrinjan los requisitos esenciales señalados en la Ley; 4.º, aquellos que se superpongan a otros ya otorgados, pero solamente en la extensión superpuesta y siempre que quede en el resto área suficiente.

Como puede verse, los cuatro supuestos que acabamos de enumerar

(65) Vid. sobre esta materia CLAVERO ARÉVALO: *La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos*, en la «Revista de Estudios de la vida local», núm. 102, páginas 832 y ss.

pueden perfectamente configurarse como ejemplos de actos manifiestamente ilegales que, por tanto, podrían ser anulados de oficio por la Administración, siempre que mediase el dictamen favorable del Consejo de Estado, sin que fuera, por tanto, necesario para hacerlos desaparecer del mundo jurídico acudir al proceso de lesividad. En este sentido puede afirmarse que el artículo a que nos estamos refiriendo respeta el sistema que se establece en la Ley básica hoy en esta materia. Sólo queda por averiguar si será necesario en el caso de los permisos de investigación y concesiones de explotación de los yacimientos de hidrocarburos el previo dictamen favorable del Consejo de Estado que requiere el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La Ley de 26 de diciembre de 1958 en ningún momento alude a la exigencia de este dictamen, por lo que, ante su silencio, cabría pensar en la omisión del mismo. No creemos, sin embargo, dado el espíritu de la Ley y la letra de sus artículos, que con ella se pretenda introducir esta innovación. A lo largo de toda la Ley de Hidrocarburos, en efecto, se tiende a ofrecer las máximas garantías a los destinatarios de los permisos y concesiones que se exigen para investigar y explotar las materias a que aquéllas se refieren, y resultaría contrario a este espíritu suprimir el requisito del dictamen favorable del Consejo de Estado, que constituye, sin duda, una extraordinaria garantía de los derechos de los administrados y, por ende, de aquellos que pueden ejercitarse en virtud de los actos administrativos que acabamos de aludir. Por otra parte, dado que la Ley de Procedimiento Administrativo constituye hoy la norma general en esta materia, es supletoria de todas aquellas disposiciones a través de las cuales se establezcan procedimientos especiales, siempre que sean compatibles con el espíritu de las mismas, y esta compatibilidad creemos que se da en el caso presente. Esta postura ha sido, por lo demás, la seguida en los artículos 161 y 162 del Reglamento.

En dos extremos se modifica la Ley de Procedimiento Administrativo, y siempre en favor del particular: en primer lugar, la anulación en los tres primeros supuestos antes enunciados sólo podrá decretarse si se probase la existencia de mala fe en los beneficiarios. En caso de que ésta no se probara y si sólo se da infracción por error no doloso, la Administración adoptará las medidas precisas para que los permisos o concesiones o las transferencias de ellos se ajusten a la legislación vigente.

En segundo lugar, la declaración de nulidad, cuando proceda, se realizará por Decreto aprobado en Consejo de Ministros. Nada dicen la Ley de Hidrocarburos ni su Reglamento sobre el plazo dentro del cual puede decretarse la nulidad, por lo que ante su silencio creemos, por las razones ya aludidas, que habrá que estar al plazo de cuatro años que se establece en la Ley de Procedimiento Administrativo.

b) a') La Administración declarará la caducidad de los permisos y concesiones según el artículo 68:

1.º Por falta de pago del canon de superficie. Esta peculiaridad del régimen jurídico del canon de superficie creemos autoriza a poner en duda el carácter que tradicionalmente se le atribuye; si se tratase en realidad de un impuesto, su falta de pago no daría lugar a la caducidad de la concesión, sino, simplemente, a la ejecución por la vía de apremio con arreglo al Estatuto de Recaudación. Si a esto se unen en primer lugar las peculiaridades de la reglamentación del referido canon, que sólo a partir de la promulgación de la Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940 se incorporó, por el artículo 23 de ésta, a la contribución industrial, perdiendo así la independencia que dentro de nuestro sistema fiscal le asignaban la sucesivas leyes de minas, y la Ley de 29 de diciembre de 1910 sobre tributación minera, y, además, los orígenes históricos de este ingreso estatal, la posibilidad de considerarlo como un impuesto resultó aún más dudosa. No parece por ello arriesgado mantener que el canon de superficie constituye la contraprestación del particular por la dejación dominical que se efectúa en su favor. El hecho de que sea *gestionado como impuesto* no implica que tenga este carácter, de la misma forma que ingresos de carácter fiscal son en ocasiones objeto de una gestión privada, como ocurre con las tarifas de los servicios públicos prestados por el sistema de concesión. Es interesante recordar aquí que la postura que mantenemos fué ya adoptada por la Junta de Reformas de la Legislación Minera, creada por Real Decreto de 16 de julio de 1902: entre las conclusiones que aprobó figuraba, con el número uno, la de que «se consignará clara y definitivamente en la Ley el concepto de derecho dominical del canon de superficie, separándolo categóricamente de los impuestos mineros y declarándolo inmutable por su propia naturaleza».

2.º Por infringir el titular alguna de las obligaciones esenciales que le incumben. Si las obligaciones incumplidas no son esenciales se podrá sancionar con multa de 5.000 a 500.000 pesetas.

b') Como en el caso de la anulación, el órgano competente para declarar la caducidad será el Consejo de Ministros previo dictamen del de Estado, y su acuerdo adoptará la forma de Decreto.

V. LAS RESERVAS.

1. A) En las páginas que preceden hemos señalado en repetidas ocasiones que el régimen normal de explotación de los hidrocarburos, como el de las minas en general, será el de su utilización privativa por los particulares mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión de explotación en favor de quien, previo el oportuno permiso,

haya desarrollado labores de investigación merced a las cuales descubre la existencia de hidrocarburos en cantidades comerciales. Ello no es sino consecuencia de la naturaleza propia de los bienes sobre los que estamos realizando nuestro estudio: se trata de bienes demaniales y, precisamente, de bienes demaniales afectos al uso público. Ahora bien, el hecho de que afirmemos que ésta es la forma normal de utilización del dominio público de los hidrocarburos está ya apuntando a la existencia de un régimen excepcional de utilización de los mismos. Este régimen excepcional es el que se realiza a través de las reservas de los yacimientos de hidrocarburos por el Estado.

Como ha señalado BALLBE, la posibilidad de que la Administración se reserve la utilización de una parte del dominio público no es sino una manifestación de la naturaleza misma de este dominio (66). Los autores, en efecto, se muestran hoy de acuerdo en estimar que entre los bienes que integran el dominio público y la Administración existe una relación jurídica de propiedad, aunque de propiedad pública. Si el derecho de propiedad está integrado por un aspecto interno, *ius utendi et fruendi*, y otro externo, *ius excludendi alios*, quiere decir que la Administración podrá, en ocasiones, acordar el ejercicio por ella

(66) *Las reservas dominiales*, en esta REVISTA, núm. 4, págs. 76 y ss. Este autor define la reserva como la potestad jurídico-administrativa que corresponde a las personas públicas, titulares de una cosa de dominio público abierta a la utilización de los administrados de retener para sí en tanto no exista derecho subjetivo a favor de tercero, el uso especial o privativo de todo o parte del mismo con fines de estudio, investigación o explotación durante el plazo adecuado para ello. Pero, si bien se mira, la reserva no puede ser una potestad jurídico-administrativa, sino una consecuencia de la potestad de reservar que corresponde a los entes públicos, precisamente por su condición, y en esto estamos de acuerdo con BALLBE, de propietarios del dominio público. Por otra parte, no creemos que sean susceptibles de ser reservados todos los bienes demaniales abiertos a la *utilización de los administrados*. Como veremos más adelante, nos parece que en puridad, la reserva solamente puede efectuarse respecto de aquellos bienes demaniales cuya forma normal de utilización sea la utilización privativa, es decir, de aquellas porciones del dominio cuya afectación al uso público no es sino un medio de conseguir la utilidad pública perseguida por el Estado al otorgarles la consideración demanial de la utilidad que no es otra que su explotación. Los restantes bienes demaniales afectos al uso público: las calles, las plazas, las carreteras, no pueden ser reservados. Si el Estado se los reserva, empleando el término en sentido impropio, lo que hace es sustraerlos del destino al que previamente los había aplicado: los bienes destinados como norma al uso público común, pueden ser *desafectados* pero no *reservados*, empleando ahora el término en sentido riguroso. Sólo los bienes tradicionalmente considerados como afectados al fomento de la riqueza nacional son entonces aptos para que el Estado ejercite, en relación con ellos, su potestad (ahora sí puede emplearse esta figura jurídica) de reserva, porque, obrando así, el Estado no les está *desafectando*, ya que la utilidad pública se persigue a través de su afectación al uso público la conseguirá directamente.

misma de este derecho de usar y disfrutar que integra el primero de los aspectos a que acabamos de aludir.

La reserva supone, como consecuencia inmediata, una exclusión del uso público del bien sobre el que se verifique. Ya no podrá cualquier particular dirigirse a la Administración solicitando el otorgamiento del oportuno permiso de investigación o concesión de explotación; sólo en el caso de que la Administración estime oportuno explotar la zona reservada a través de los particulares, podrán éstos actuar en dicho sentido.

B) Ahora bien, la doctrina ha guardado silencio hasta ahora sobre una posible consecuencia a deducir del acuerdo de reservarse una parte del dominio público: si lo que caracteriza a los bienes demaniales es el estar afectos de forma directa a una utilidad pública, que podrá ser el uso público, es decir, por todos, o el servicio público, y, en virtud de la reserva acordada, no podrán ya los ciudadanos entrar a disfrutar del bien a que aquélla se refiera, podría pensarse en una desafectación de los bienes reservados que, por ende, perderían el carácter de demaniales. Creemos, sin embargo, que si se tiene en cuenta la tesis que hemos mantenido sobre la naturaleza jurídica de los bienes demaniales que tradicionalmente se han considerado destinados al fomento de la riqueza nacional, el razonamiento expuesto carece de sentido: estos bienes, aguas, minas, etc., están ciertamente afectos a una utilidad pública que se consigue a través del uso público privativo. Pero esta afectación obedece al deseo de que dicho uso se verifique. En consecuencia, si en virtud de la reserva va a verificarse esta forma de utilización, quiere decir que estará entonces lográndose la utilidad perseguida al consagrar el carácter demanial de los bienes reservados, y esto es lo que ocurre cuando el Estado se reserva los yacimientos de hidrocarburos.

Estos razonamientos no podrán aplicarse, en cambio, cuando el uso público al que estén destinados los bienes sea un fin en sí mismo y no un medio para que los particulares entren a realizar la explotación. Tales bienes no son susceptibles de ser reservados, pues la reserva no sería tal, sino lisa y llanamente una desafectación.

2. Dada la importancia para el país de que se verificase la explotación de los yacimientos de hidrocarburos, su utilización privativa, el Decreto de 12 de diciembre de 1952 reservó a favor del Estado, para hidrocarburos flúidos, todo el territorio nacional y las zonas de soberanía de Marruecos y Colonias (art. 2.º). Ha parecido al legislador que la forma más adecuada de conseguir la utilidad pública, la explotación de los yacimientos de hidrocarburos, sería la de limitar la extensión de dichas zonas, lo que se hace en el párrafo segundo del artículo 78, según el cual la superficie total de la zona reservada en territorio peninsular no excederá de 3.500.000 hectáreas. La delimitación precisa de

las zonas reservadas se efectuó por el Decreto de 11 de junio de 1959 (*B. O. del E.* de 12 de junio). A partir de la publicación del Reglamento de 27 de junio de 1959, quedaron derogadas y sin efecto cuantas disposiciones se hayan dictado creando zonas reservadas para hidrocarburos, y subsisten únicamente las reservas que por el referido Decreto se establecen (67).

3. La investigación y explotación de las zonas reservadas se encomienda, en principio, al Instituto Nacional de Industria, quien podrá desarrollar dichas labores por sí mismo o mediante sus empresas filiales o asociadas existentes o que se creen en el futuro. Cuando se juzgue oportuno, sin embargo, podrá explotarse dicha zona reservada a través de los particulares, para lo que se seguirá el procedimiento que expusimos en el momento oportuno.

RAFAEL ÉNTRENA CUESIA.

Profesor Adjunto de Derecho administrativo en la Universidad de Madrid.

(67) Según expresó el ministro de Industria ante las Cortes Españolas, los 3.500.000 Ha. como máximo que podrá ocupar la zona reservada, equivale, solamente, al 12,5 por 100 de la superficie total de terrenos sedimentarios de la Península, en los cuales es posible, en principio, la existencia de hidrocarburos y que asciende a unos 28.000.000 de Ha. En la misma ocasión, señaló que el yacimiento de reservas minerales a favor del Estado es tradicional, tanto en España como en otros países, y el de hidrocarburos que se establece en la Ley es inferior en valor absoluto y relativo a las reservas o participaciones estatales que existe, por ejemplo, en Italia y en Francia (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 614, pág. 12.808. Vid. un resumen a los debates a que este art. dió lugar en la Comisión de las Cortes Españolas en el *Boletín de las Cortes Españolas*, cit., págs. 12.802 y 12.803, donde se recogen las palabras pronunciadas en tal sentido por el señor ALARCÓN DE LA LASTRA).