

LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE AGUAS SUBTERRANEAS

POR

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Catedrático de la Facultad de Derecho de San Sebastián

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: *La importancia económica de las aguas subterráneas. Fracaso de los proyectos de nueva regulación de la materia. La lucha por las competencias sobre las aguas subterráneas en el seno de la Administración.*—II. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE COMPETENCIAS: 1. *La competencia del Ministerio de Industria y los Servicios del Cuerpo de Ingenieros de Minas.* 2. *La competencia del Ministerio de Obras Públicas y los Servicios del Cuerpo de Ingenieros de Caminos.* 3. *La competencia del Ministerio de Agricultura y los organismos de colonización.* 4. *La definición del «statu quo» actual y la función coordinadora de la Presidencia del Gobierno.*—III. CRÍTICA DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y CONCLUSIONES.

I

El tema de las aguas subterráneas tiene una trascendencia capital en la actualidad, como es bien conocido. Desde el punto de vista económico basta para dar idea de ello comparar los datos existentes sobre la disponibilidad presumible de las aguas subterráneas en todo el país con las cifras de caudales de la más importante obra hidráulica que se haya realizado nunca en nuestro suelo: el trasvase Tajo-Segura. Esta magna y costosísima operación va a llevar al sureste español un caudal de agua que el propio subsuelo podría igualmente proporcionar (1). Ello da idea de la singular importancia del tema en un país seco como el nuestro, comprometido, además, en una tarea de desarrollo acelerado.

De esta importancia económica del tema hay hoy plena conciencia. La hay, también, de la necesidad de proporcionar el marco normativo adecuado que permita la utilización óptima de los caudales

(1) Dice Félix V. LÓPEZ PALOMERO, *El trasvase Tajo-Segura*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1968 p. 131, al examinar las alternativas del trasvase, que hoy se obtienen en el Sureste 350 Hm³ de aguas subterráneas al año y que si se explotara intensamente el subsuelo como se hace en Gran Canaria podrían conseguirse 1 100 Hm³. El caudal objeto de trasvase asciende a 1.000 Hm³.

hídricos del subsuelo. Pese a ello, sin embargo, han venido fracasando hasta el momento uno tras otro todos los proyectos legales dirigidos a esta finalidad y de esa manera se siguen prolongando, no se sabe hasta cuándo, la insatisfactoria situación actual, en un tira y afloja, que se hace de parcheos y de pequeñas medidas de corto alcance que nada pueden resolver. ¿Por qué este fracaso?

La respuesta a esta pregunta se encuentra también en el subsuelo de la actividad administrativa, bajo la superficie de las normas reguladoras de la materia, y consiste, en definitiva, en un problema de competencias, en una lucha sorda por la competencia sobre las aguas subterráneas. Desde un punto de vista jurídico-administrativo es éste el primer problema a resolver y en tanto no se resuelva no habrá ni nueva regulación adecuada a las circunstancias actuales, ni la necesaria coordinación y suma de esfuerzos que permita la puesta en valor de la totalidad de los caudales hídricos de los que tan necesitado está nuestro país.

Pues bien, de cara a la solución de ese problema, parece imprescindible averiguar el estado de la cuestión, comenzando por analizar la normativa aplicable.

II

1. La competencia del Ministerio de Industria en esta materia va de la mano de la del Cuerpo de Ingenieros de Minas y se remonta a la Ley de Minas de 1849, que encomendó a los citados ingenieros la ejecución de los estudios geológicos necesarios para la confección del mapa geológico general del país, tarea que luego quedó específicamente localizada en el Instituto Geológico de España (2).

Prescindiendo de antecedentes eruditos, el inventario de las normas que consagran la competencia de los servicios del Ministerio de Industria en materia de aguas subterráneas es el siguiente:

(2) Hoy Instituto Geológico y Minero. Hasta el Decreto de 19 de agosto de 1967, de supresión de organismos, el Instituto en cuestión tenía el carácter de organismo autónomo dependiente del Ministerio de Industria. El Decreto citado le privó de tal condición, integrando su presupuesto en el del Ministerio matriz y traspasando sus funciones y personal a la Dirección General de Minas y Combustibles (hoy de Minas). Esta integración y traspaso no se han llevado a cabo en realidad. El Decreto de 18 de enero de 1968, que reorganizó el Ministerio de Industria, adscribe a la Dirección General de Minas el Instituto Geológico y Minero, que, según el Decreto de 19 de agosto de 1967, quedó suprimido. A nivel presupuestario tampoco se han cumplido las previsiones de este último Decreto.

a) El Decreto de 21 de enero de 1905 aprueba el Reglamento orgánico del Cuerpo de Ingenieros de Minas y atribuye a este Cuerpo la formación de mapas geológicos generales o parciales, así como la de los *mapas hidrogeológicos*; el *alumbramiento de aguas subterráneas* por medio de galerías, pozos, sondeos o cualquier otra clase de labores mineras; la adquisición de los datos necesarios para la formación de la estadística minera y metalúrgica, comprendiendo en ella las salinas, *aguas subterráneas* y canteras de toda clase.

El punto de arranque de la competencia radica, pues, en el dominio de una técnica instrumental especefica, la de perforación e investigación del subsuelo, cuya *vis expansiva* lleva a una identificación normativa de las aguas subterráneas con la riqueza minera en general.

b) Un Decreto de 28 de junio de 1910 sobre la intervención del Instituto Geológico y auxilios para alumbramientos protagoniza una primera escaramuza competencial. En efecto, actuando en la misma línea ya apuntada, se atribuye al Instituto Geológico de España el estudio de las condiciones que para el alumbramiento de aguas subterráneas reúnen las cuencas hidrológicas y el señalamiento de los puntos más adecuados para efectuar trabajos de investigación (artículo 1.ó). El Instituto propone los trabajos de iluminación de aguas que por su interés general deben ser realizados por el Estado, redacta los proyectos y dirige y supervisa los trabajos (arts. 2.ó y 3.ó).

El Instituto desarrolla igualmente una labor de auxilio a los particulares, facilitándoles información y subvenciones.

Hay que subrayar que la regulación del Decreto en cuestión se inscribe en el marco del Ministerio de Fomento, en el que existe una Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio, dentro de la cual el artículo 13 crea un Negociado de Minas (3), a quien se encomienda la tramitación de los expedientes relativos a aguas subterráneas y sus incidencias.

c) Casi inmediatamente después de promulgarse el Decreto anterior, comienzan a manifestarse tensiones. Menos de un mes después de haberse dictado el Decreto anterior hay precisión de aclararlo, como siempre para modificarlo por esta vía (4). El Decreto

(3) Punto de arranque de la actual Dirección General de Minas.

(4) Vid. sobre el tema el excelente estudio de VILLAR PALASI, *El mito y la realidad de las disposiciones aclaratorias*, núm. 13 de la Colección «Conferencias y Documentos» del CFPF de Alcalá de Henares, Madrid, 1966.

de 23 de julio de 1910 deslinda ya los campos atribuyendo al recién creado Negociado de Minas de la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio los expedientes que se tramiten con motivo de los estudios y alumbramientos que realice el Estado y los que emprendan las corporaciones, entidades o particulares con el auxilio de aquél. Las concesiones y aprovechamientos de aguas subterráneas en terrenos de dominio público o patrimoniales estatales o locales se remiten a la Instrucción de 5 de junio de 1883, cosa que ya había precisado también, aunque con menor detalle, otro Real Decreto de 11 de julio de 1910 (5).

Como es sabido la Instrucción de 5 de junio de 1883 da entrada a los ingenieros de Caminos juntamente con los de Minas, salvo en lo que se refiere a las aguas subálveas atribuidas exclusivamente a aquéllos. Todo se reduce, pues, a un problema de Cuerpos. En este sentido, la Instrucción de 1883 es un verdadero ejemplo del exquisito cuidado que se pone en no «lesionar» ni a unos ni a otros. La regla sexta del punto segundo de la Instrucción dice al respecto que «... si del reconocimiento resultase que las obras pueden afectar a algún servicio público que no dependa de los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y Minas se dará audiencia, dentro de un plazo de treinta días a lo sumo, al funcionario o funcionarios encargados en la provincia de aquel servicio. Cuando se trate de aprovechamientos de aguas para el riego, bien sean superficiales o subterráneas y asimismo en las autorizaciones para alumbramiento de aguas subterráneas y terrenos pantanosos, el ingeniero agrónomo al servicio del Estado en la provincia donde se soliciten aquellos aprovechamientos informará sobre las necesidades y exigencias de los cultivos y cuanto pueda afectar a los intereses agrícolas de la comarca».

Tres Cuerpos de funcionarios en liza, pues, desde el primer momento: Ingenieros de Minas, Ingenieros de Caminos e Ingenieros Agrónomos. La parcelación del Ministerio de Fomento haría después el resto.

d) Por Real Decreto de 7 de enero de 1927 se reorganiza el Instituto Geológico, al que se añade la calificación de Minero. El artículo 1.º del Real Decreto en cuestión define como «misión princi-

(5) Los Decretos de 28 de junio y 23 de julio de 1910 que se analizan en el texto han sido ratificados en su vigencia por el de 22 de julio de 1987, sobre régimen de instalaciones, ampliación y traslado de industrias. *Vid.* disposición final segunda de este último.

pal» del mismo «la continuación de los estudios del suelo y del subsuelo», en cuyos estudios se comprende todo lo relativo al «más racional aprovechamiento del subsuelo», incluidas las aguas subterráneas como un apéndice de la riqueza minera, entendida como riqueza del subsuelo.

Un Real Decreto de 1 de abril del mismo año aprueba el Reglamento del Instituto, cuyo artículo 1.º define como uno de los objetivos principales del mismo «el estudio de la hidrología subterránea».

e) En 1934 se aprueba el nuevo Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica por Decreto de 23 de agosto, a propuesta de lo que es ya Ministerio de Industria y Comercio.

El Reglamento en cuestión confirma la competencia del Cuerpo de Ingenieros de Minas, reconocida por su propio Reglamento orgánico en materia de inspección y vigilancia de investigaciones y aprovechamientos de aguas subterráneas. Es curioso notar que se atribuye igualmente a dicho Cuerpo lo relativo a «túneles para ferrocarriles, saltos y conducción de aguas, alcantarillas y, *en general, todos los trabajos subterráneos*». El generador de la competencia es, pues, el dominio de la técnica de las perforaciones del suelo y subsuelo.

Por lo demás, el artículo 208 del Reglamento de Policía Minera ratifica también las competencias anteriores de los servicios de Minas, disponiendo al efecto que «los trabajos de investigación y de alumbramiento de aguas, cualquiera que sea la naturaleza y aplicación de éstas, se efectuarán bajo la inspección y vigilancia de las Jefaturas de Minas correspondientes y las instalaciones que se empleen en la elevación de las aguas alumbradas por los mismos Centros oficiales». «Cuando los trabajos de alumbramiento—sigue diciendo el precepto citado—se efectúen por el Estado o estén por éste subvencionados, las funciones de dirección, inspección y vigilancia corresponderán al Instituto Geológico y Minero, quedando luego de logrado el alumbramiento o de cesar la subvención sometidos a la jurisdicción de los respectivos distritos mineros.»

f) De entre las normas que atribuyen competencias a los servicios hoy propios del Ministerio de Industria destaca el Decreto de 23 de agosto de 1934 (6). El Decreto en cuestión «confirma y com-

(6) Este Decreto, así como el de 12 de marzo de 1935 y la Orden del día 22 de dicho mes y año que se citan más adelante, han sido igualmente ratificados por la disposición final segunda del Decreto de 22 de julio de 1967 que se cita en la nota anterior.

plementa» lo establecido en el Reglamento orgánico del Cuerpo de Minas, atribuyendo a dicho Cuerpo «la exclusiva jurisdicción y competencia (en) todo cuanto se refiere a la catalogación, protección, aprovechamiento de los manantiales naturales y alumbramiento de aguas, de cualquier clase y procedencia que sean, así como sus instalaciones y servicios correspondientes», con exclusión de las aguas corrientes superficiales, las subálveas y las muertas o estancadas, previo informe del Instituto Geológico y Minero en los casos de duda.

El artículo 2.º del Decreto crea un Registro Regional de Manantiales en las Jefaturas de Minas e impone la obligación de inscribir en el mismo todos los manantiales naturales y alumbramientos de cualquier clase, considerando «abusiva» toda utilización y aprovechamiento de aquellos que no hayan sido inscritos.

El artículo 4.º sujeta todas las instalaciones de aprovechamiento y servicios de los manantiales naturales y alumbramientos de aguas a la autorización e inspección por las Jefaturas de Minas, que, en caso de incumplimiento, podrán proponer al gobernador civil la imposición de sanciones pecuniarias e, incluso, la paralización de las instalaciones de aprovechamiento y sus servicios. Hay que decir a este respecto que el Decreto de Gobernadores de 10 de octubre de 1958 atribuye la competencia para conceder los permisos de investigación y alumbramiento de las aguas subterráneas a la primera autoridad provincial, previa intervención por vía de informe de las Jefaturas de Minas (7).

El artículo 8.º del Decreto de 23 de agosto de 1934 ratifica, en fin, el encargo al Instituto Geológico y Minero de estudiar las posibles cuencas hidrológicas subterráneas y desarrollar un plan escalonado de obras de alumbramiento de aguas.

(7) Artículo 33, párrafo segundo, del Decreto. Sobre el tema *vid.* igualmente el dictamen del Consejo de Estado de 20 de enero de 1966, exp. 33.728 (*Recopilación de doctrina legal*, años 1965-1966, pp. 252 y ss.), que cohonestaba ambas intervenciones (del Gobernador y de los Servicios de Minas), afirmando que «en el presente caso corresponderá la competencia—facultad de dictar actos con relevancia frente a los administrados—a los Gobernadores civiles y la atribución de funciones—intervención necesaria de un órgano de la Administración por razón de la materia—a las Jefaturas de Minas». El dictamen citado da cuenta igualmente de las vicisitudes del Decreto de 23 de agosto de 1934 que aprobó el nuevo Reglamento del Cuerpo de Minas, Decreto que fue suspendido por el de 4 de mayo de 1935 y restablecido por el de 23 de octubre de 1941. La suspensión fue motivada por haberse dictado el Decreto de 1934 sin oír al Ministerio de Obras Públicas «a pesar de que afecta trascendentalmente a preceptos de nuestra legislación fundamental de aguas y obras públicas que son de la competencia exclusiva del Ministerio de Obras Públicas».

g) El Decreto que acaba de comentarse marca el punto álgido de la lucha por las competencias sobre las aguas subterráneas en lo que se refiere a los servicios del Ministerio de Industria, dotando a los mismos de dos instrumentos idóneos para sostener el montaje competencial: el Registro de Manantiales y la técnica autorizatoria. A partir de ese momento la competencia de los Servicios de Minas va a sufrir el embate de la «escalada» competencial de los Servicios de Caminos y del Ministerio de Obras Públicas, como habrá ocasión de analizar más adelante.

A los efectos de completar el análisis de estas normas relativas al Ministerio de Industria, baste citar el Decreto de 12 de marzo de 1935 sobre solicitud de aforos y la Orden complementaria del 22 de dicho mes y año sobre el mismo tema; así como las Ordenes de 15 de octubre de 1934 y 29 de junio de 1935 sobre auxilios para alumbramientos.

Finalmente, hay que reseñar el Decreto de 23 de octubre de 1941 que delimita las funciones de los Ministerios de Obras Públicas e Industria y Comercio para «evitar así la duplicidad de servicios que hoy existen entre estos dos Ministerios en cuanto tiene relación con la tramitación de expedientes, estudio y desarrollo de planes de obras a realizar en cada caso».

La delimitación es como sigue:

Todos los expedientes de *alumbramientos* de aguas subterráneas con destino al abastecimiento de poblaciones y obras de riego, subvencionados por el Estado o a realizar con el auxilio técnico de éste, serán tramitados por los Servicios del Instituto Geológico y Minero.

Todo cuanto se refiere a *conducciones* de aguas subterráneas ya *alumbradas* en lo que a proyectos y realización respecta será tramitado por el Ministerio de Obras Públicas.

2. La competencia del Ministerio de Obras Públicas sobre las aguas subterráneas no deriva, según la legislación vigente, de una atribución de principio respecto de todas las clases de aguas, sino fundamentalmente, de la posición del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y de la lucha competencial a que se viene aludiendo.

La situación normativa es la siguiente:

a) A la Instrucción de 5 de junio de 1883 ya se ha aludido más atrás. Según ella corresponde a los Servicios del Ministerio de Obras

Públicas la competencia para otorgar los permisos y autorizaciones de investigación y alumbramiento de aguas subterráneas en terrenos de dominio público, patrimoniales del Estado y comunales y de propios de los entes locales, así como de las aguas subálveas en todo caso. Este

b) La duplicación de Servicios en lo que se refiere al estudio hidrológico del subsuelo está consagrada desde la Orden de 16 de diciembre de 1899 (Ministerio de Fomento) que instituye un Servicio Hidrológico en cada provincia dependiente de la entonces Dirección General de Obras Públicas. El punto tercero de la Orden alude expresamente al «régimen de las aguas subterráneas y medios posibles de alumbrarlas».

Esta duplicación se perpetúa hasta la fecha a través del Servicio Geológico existente en el Ministerio de Obras Públicas.

c) No interesa detenerse ni en las normas orgánicas ni en las demás disposiciones anteriores a la guerra civil, ya que indirectamente ya se ha dado cuenta de las tensiones de esa primera y larga etapa al analizar las normas relativas al Ministerio de Industria, cuyo estudio ha permitido fijar la situación al momento de iniciarse con la posguerra la segunda etapa, que permitirá completar la visión de la situación actual.

Dentro de esta nueva etapa hay que comenzar aludiendo a los Decretos de 19 de mayo de 1940 y 1 de febrero de 1952 sobre auxilios del Estado para el abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones. En lo que al primero de ellos se refiere, hay que notar que las competencias que reconocía al Ministerio de Obras Públicas vinieron a resultar, al menos formalmente, alteradas por el Decreto de 23 de octubre de 1941, que es su réplica inmediata y que delimitó las competencias de los Departamentos de Obras Públicas y de Industria y Comercio del modo que ha quedado reflejado más atrás.

El Decreto de 1 de febrero de 1952, en cambio, vino a inclinar definitivamente la balanza del lado del Ministerio de Obras Públicas. El Decreto establece un sistema de auxilios a los Ayuntamientos en las poblaciones de más de 12.000 habitantes, cuya tramitación y propuesta se encomienda a dicho Ministerio, así como la ejecución misma de las obras e instalaciones, entre las cuales se incluyen «las de captación de aguas subterráneas... y de elevación... si fuere necesario» (art. 2.º, b). Al sistema previsto por el Decreto en cuestión

pueden también acogerse los Municipios menores de 12.000 habitantes, siempre que justifiquen su falta de recursos (art. 11).

El desplazamiento en la materia del Instituto Geológico y Minero es, pues, patente.

d) La «escalada» competencial se realiza, sin embargo, no por la vía general, sino por vías laterales y en relación a determinadas zonas o regiones.

La «escalada» comienza con la Orden de 31 de julio de 1959 sobre la aplicación del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces en la Cuenca del Segura.

La Orden procede de la Presidencia del Gobierno, que parece así asumir un papel de árbitro; pero el protagonismo corresponde al Ministerio de Obras Públicas.

La vía de penetración es lateral y se apoya en el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, con cuya invocación se recuerda a los Servicios dependientes de la Dirección General de Obras Hidráulicas «que todas las obras a que se refiere el artículo 23 de la vigente Ley de Aguas, de 13 de julio de 1879, que distraigan o aparten de su corriente natural o amenacen peligro de distraer o mermar aguas públicas o privadas destinadas a un servicio público o aguas públicas asignadas a un aprovechamiento privado preexistente con derechos legítimamente adquiridos, deben ser *suspendidas* o *paralizados los alumbramientos* por resolución del jefe del Servicio, previa audiencia de los interesados y reconocimiento pericial, en virtud de las atribuciones que confiere al Ministerio de Obras Públicas el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, en relación con el artículo 226 de la Ley de Aguas».

El punto segundo de la Orden somete a autorización del Ministerio de Obras Públicas toda clase de labores para el alumbramiento o aprovechamiento de aguas en toda la zona que defina el manto subálveo.

La vía de penetración utilizada es también precaria, ya que ni el Reglamento de Policía de Aguas invocado, ni la propia Ley de 1879 autorizan tales intervenciones más allá de la distancia de 100 metros.

Por lo demás, la disposición responde a una lógica evidente, dada la dificultad de deslindar los conceptos de aguas subterráneas y

aguas subálveas (8), la necesidad de proteger éstas en cuanto aguas públicas (9) y las especiales características de la zona, angustiosamente necesitada de agua.

Prescindiendo de ello, lo que interesa resaltar de la Orden de 31 de julio de 1959 es la decidida intervención del Ministerio de Obras Públicas en el ámbito de las aguas subterráneas, aun a falta de normas de suficiente rango que lo autoricen, y el correlativo desplazamiento de los Servicios del Ministerio de Industria.

El punto segundo, párrafo primero, de la Orden en cuestión ordena a la Confederación Hidrográfica del Segura que en las zonas de su cuenca que estime preciso proceda al levantamiento del plano que defina el manto subálveo, recabando—dice—la intervención de los técnicos que designen al efecto el Instituto Geológico y Minero y la Asesoría Geológica del Ministerio de Obras Públicas, elevándolo a la Presidencia del Gobierno para su aprobación administrativa, previo informe de los Ministerios de Obras Públicas, Industria y Agricultura (10).

La Orden en cuestión es en sí misma suficientemente elocuente y expresiva en orden al problema que aquí se analiza.

e) A partir de la Orden de 31 de julio de 1959 la «escalada» del Ministerio de Obras Públicas se acentúa, culminando en la Ley de 24 de diciembre de 1962 sobre aprovechamientos de aguas y auxilios en Canarias, reglamentada por Decreto de 14 de enero de 1965 (11).

De ambas normas, suficientemente conocidas—y debatidas— (12), nada va a decirse aquí. Solamente hay que subrayar en relación al tema que se estudia que la intervención de los Servicios del Minis-

(8) La Orden analizada en el texto supone una corrección expresa, y acertada, de la doctrina jurisprudencial que reduce el concepto de subálveas a las que están debajo del álveo de un río o arroyo, utilizando al efecto el criterio del diccionario de la Real Academia. *Vid.* sentencia de 23 de diciembre de 1950.

(9) Su carácter de públicas deriva evidentemente de su pertenencia física a un río.

(10) El plano del manto subálveo fue aprobado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 3 de mayo de 1962.

(11) La Ley exceptuó del régimen de autorización previa, sustituyendo ésta por una simple comunicación a la Comisaría de Aguas, las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gomera y Hierro. Estas dos últimas pasaron al régimen de autorización por Decretos de 20 de septiembre de 1965 y 28 de marzo de 1968.

(12) *Vid.* los *Estudios de Derecho administrativo especial canario*, dirigidos por NIETO (tomos II y III), y en especial el trabajo de este autor «Aguas subterráneas: subsuelo árido y subsuelo hídrico», publicado también en el número 58 de esta REVISTA, pp. 9 y ss. En contra, la réplica apasionada de GUIMERÁ PERAZA, *Tres estudios sobre aguas canarias*, Aula de Cultura, Santa Cruz de Tenerife, 1970.

terio de Industria en materia de autorizaciones y reservas se reduce a la vía de informe, que sólo adquiere un carácter vinculante en lo que se refiere a la fijación de las distancias. La posible discrepancia de los Servicios de Minas no enerva la competencia autorizatoria de la Comisaría de Aguas, sino que se concreta en la exigencia de fianza al peticionario de la autorización.

En materia de auxilios y ejecución de obras la marginación de los Servicios del Ministerio de Industria es total (13).

Hay que señalar, en fin, que la disposición adicional del Reglamento respeta la competencia de los Distritos Mineros regulada por el vigente Reglamento de Policía Minera sobre seguridad del personal y de las labores subterráneas.

La legislación especial de Canarias marca el cenit de la escalada competencial del Ministerio de Obras Públicas y el momento a partir del cual comenzará a dibujarse el *statu quo* competencial que define la situación actual y al que más adelante se hará referencia.

3. El Ministerio de Agricultura y sus Servicios están también presentes en la lucha por las competencias sobre las aguas subterráneas, si bien su papel haya tenido siempre un carácter secundario.

a) La Instrucción de 5 de junio de 1883 y la regla 6.^a de su punto segundo antes citado consagra por vez primera la presencia de los ingenieros Agrónomos en los expedientes de alumbramiento de aguas subterráneas, tal y como se ha visto más atrás.

b) Un Real Decreto de 20 de junio de 1934 organiza en cada una de las regiones agronómicas un Servicio Hidrológico «que entenderá en la determinación del agua necesaria para el riego, su distribución y administración de la misma» e «intervendrá asimismo con su informe en cuantos proyectos se formulen para aplicar aguas para riego». El informe de la Jefatura Agronómica es igualmente necesario en cualquier proyecto de aprovechamiento de aguas (artículos 1.º y 3.º).

Este Real Decreto es ratificado por otro de 27 de enero de 1925, que viene a zanjar la polémica suscitada por aquél. El Real Decreto de 27 de enero de 1925 ratifica en efecto el anterior, pero recuerda

(13) La intervención del Ministerio de Obras Públicas en materia de auxilios en Canarias se remonta al Decreto de 8 de diciembre de 1933.

a los gobernadores que la tramitación de todos los asuntos referentes a aprovechamientos de aguas para riego corresponde a las Jefaturas de Obras Públicas, a las que, a su vez, ordena «que den cuantas facilidades sean precisas al personal del Servicio Agronómico para que éste pueda cumplir la misión que el Estado le confia».

Por Orden de 27 de julio de 1943 se recuerda a los gobernadores que, de acuerdo con el artículo 8.º del Reglamento de 15 de marzo de 1906 y la Real Orden de 27 de enero de 1925 es preceptivo el informe de las Jefaturas Agronómicas de todos los proyectos relativos a aprovechamientos de aguas públicas para el riego. Igual recordatorio se reitera por Decreto de 5 de febrero de 1954 y por Orden de 24 de septiembre de igual año.

c) El argumento justificativo de la intervención de los Servicios Agronómicos en materia de aguas en general, incluidas las subterráneas, es el destino de las mismas al riego. A través de esta vía es, pues, como penetran dichos Servicios en el ámbito de las aguas subterráneas, ocupando los resquicios que para su intervención dejan las de los Servicios de Minas y Obras Públicas.

Uno de esos resquicios serán los motores para riego. Una circular de 14 de mayo de 1946 dictada por la Dirección General de Minas, de acuerdo con la de Agricultura, señala los términos iniciales de la transacción diciendo que: «si bien corresponde a las Jefaturas de los Distritos Mineros, en virtud de la legislación vigente, la inspección y vigilancia de los trabajos de investigación y alumbramiento de aguas subterráneas y el reconocimiento, aprobación e inspección de las instalaciones para su elevación, *tales atribuciones han de entenderse sin perjuicio* de que cuando los concesionarios destinen las aguas elevadas a usos agrícolas, estarán obligados a cumplimentar las disposiciones que dicte la Dirección General de Agricultura para la *vigilancia e inspección* de su empleo, así como para el reconocimiento de las características de las instalaciones de elevación correspondientes».

En esa línea, una Orden de 18 de septiembre de 1945 creó en cada Jefatura Agronómica un Registro de los tractores, *motores para riego*, cosechadoras y trilladoras, en el que obligatoriamente han de inscribirse todos los que existan en la provincia.

Otros dos Decretos de 12 de noviembre de 1954 y 1 de julio de 1955 obligan a todos los propietarios de aguas artesianas destinadas al

riego a establecer mecanismos para interrumpir la salida de las mismas cuando no se utilicen para el fin mencionado, bajo intimación de multa.

d) La intervención más intensa se realiza, sin embargo, a través de la legislación de colonización y de la actuación como alumbrador del Instituto Nacional de Colonización (hoy IRYDA).

Un Decreto de 5 de febrero de 1954, dictado al amparo de la base 19 de la Ley de 26 de diciembre de 1939, declara de alto interés nacional los trabajos, obras e instalaciones para la investigación y alumbramiento de aguas subterráneas que con fines exclusivos de riego realice el citado Instituto.

Estas investigaciones al ser aprobadas por el Consejo de Ministros llevan aparejadas la declaración de utilidad pública y la urgencia de la ocupación a efectos expropiatorios (art. 2.º).

El Instituto puede disponer de los caudales alumbrados, que quedando de su propiedad, bien directamente, bien cediéndolos a terceros contra el pago de un canon (art. 3.º).

El artículo 4.º protege la tarea de investigación y alumbramiento del Instituto, facultándolo para proponer la delimitación de perímetros de protección.

Como puede verse, el Instituto de Colonización (hoy IRYDA) se ha superpuesto al Geológico y Minero en las tareas de investigación y alumbramiento de aguas para riego, resultado que no es ajeno a la precaria y equívoca trayectoria de este último (14).

Una Orden ministerial de 2 de julio de 1952 ha supuesto una profundización importante de los Servicios de Agricultura en materia de aguas subterráneas. La referida Orden dispone, en efecto, la necesidad de solicitar autorización de la Dirección General de Colonización para realizar trabajos de alumbramiento de aguas subterráneas en las zonas de la Sierra de Callosa del Segura delimitada por Decreto de 18 de octubre de 1946, so pretexto de no entorpecer la labor colonizadora en la zona regable de Saladares-Albatera-Crevillente-Elche, sin perjuicio de las facultades que otorga al Instituto Nacional de Colonización la Ley de 21 de abril de 1949.

4. El análisis precedente marca, sin necesidad de más detalle, el estado de la cuestión y los vaivenes competenciales en torno a las

(14) Vid. nota 2 en lo que se refiere a la situación actual.

aguas subterráneas hasta hace aproximadamente cinco años. Muy a grandes rasgos la evolución puede resumirse así:

Una serie de normas anteriores a la guerra civil consagran la competencia predominante de los Servicios de Minas del Ministerio de Industria. Esta competencia tiene su principal manifestación en la exigencia de autorización previa de los alumbramientos por dichos Servicios y de su inscripción en el Registro de Manantiales en ellos existentes.

A partir de la guerra civil el protagonismo de los Servicios de Minas se estanca primero y cede después ante el empuje de los Servicios de Obras Públicas, que tiene su manifestación más acusada en la legislación especial de Canarias.

El inicio de la posguerra y la puesta en marcha de la obra de colonización potencia igualmente el papel de los Servicios del Ministerio de Agricultura.

Tres Departamentos en liza, por lo tanto: Industria, Obras Públicas y Agricultura. Los tres actúan por su cuenta y, según su respectivo empuje en cada momento, promueven normas y crean instrumentos de intervención, que luego se aclaran, modifican, corrigen o equilibran a medida de las respuestas que cada uno de ellos da a la obra de los otros.

En 1968 se inicia, sin embargo, un nuevo período en el que se va a ir definiendo un nuevo *statu quo*, una especie de tregua, en el que la «coexistencia pacífica» va a tratar de asegurarse atribuyendo a la Presidencia del Gobierno un papel de árbitro.

En esta línea se inscriben las siguientes normas:

a) En la isla de Mallorca.

Un Decreto-ley de 16 de agosto de 1968 prohibió durante seis meses y hasta tanto se elaboraba la correspondiente Ley la ejecución de los trabajos de captación de aguas subterráneas en toda la isla. La razón de esta suspensión era salir al paso de las consecuencias perjudiciales que la intensificación desordenada de las labores de alumbramiento, exigida por la mayor demanda de agua y la inexistencia de corrientes continuas superficiales, venía produciéndose amenazando con la penetración de agua del mar y la salinización e inutilización de los acuíferos.

El Decreto-ley en cuestión dio paso luego a la Ley de 30 de junio de 1969, cuyo esquema es el siguiente:

— Constituye un Comité de Coordinación, integrado por representantes de los Ministerios de Industria, Obras Públicas y Agricultura, encargado de llevar a buen fin con carácter urgente un Estudio Regional de Recursos Hidráulicos Totales, llamado a servir de base de una nueva normativa—de nivel reglamentario (deslegalización)—que garantice la utilización óptima de dichos recursos en la isla.

— Prohíbe por un período de cuatro años la realización en ciertas zonas de labores de alumbramiento y captación, así como la modificación de los alumbramientos e instalaciones existentes que impliquen aumento de caudal. De esta prohibición se exceptúan los pozos ordinarios.

— Prevé la autorización de labores en casos excepcionales que no perjudiquen la tarea principal por la Presidencia del Gobierno, a propuesta conjunta de los tres Departamentos implicados, así como un régimen de sanciones a imponer de forma semejante por la propia Presidencia, a propuesta del gobernador civil y oído el Comité de Coordinación.

b) En Andalucía.

De forma semejante se ha actuado en ciertas zonas de Andalucía a partir de un Decreto-ley de 17 de julio de 1968.

El origen de la intervención se remonta a la firma, en 30 de junio de 1965, de un acuerdo entre el Gobierno español y el Fondo Especial de las Naciones Unidas sobre ayuda técnica y económica para llevar a cabo un estudio hidrogeológico de la cuenca del Guadalquivir. Los trabajos comenzaron en 1966 sobre la base de un acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de diciembre de 1965 y sus primeros resultados positivos llevaron a implantar el régimen ya descrito de prohibición temporal de alumbramiento bajo reserva de autorización.

El esquema de actuación de la Ley de 11 de febrero de 1969 es, también aquí, el que acaba de verse, sin más modificaciones que la limitación a dos años del plazo de prohibición. El artículo 4.º de la Ley citada no deslegaliza expresamente las normas futuras, como lo hace la Ley de Mallorca, o al menos no lo hace de forma inequívoca («el Gobierno aprobará por Decreto»), sino que emplea una expresión menos clara: «El Consejo de Ministros dictará las *disposiciones de rango adecuado* con el fin de implantar las normas de carácter técnico y administrativo que regirán en el futuro la ejecución de nuevos alumbramientos y la ampliación de los ya existentes.»

III

El panorama normativo que acaba de examinarse resulta, obviamente, bastante desalentador, si bien el *statu quo* al que se ha llegado últimamente ha corregido uno de los efectos más negativos de esta lucha por las competencias al garantizar al menos una acción pública coordinada en la investigación hidrológica del subsuelo. La vía iniciada por las Leyes de Andalucía y Mallorca puede, en efecto, constituir una fórmula válida para la investigación integral de zonas concretas. Difícilmente podrá serlo, en cambio, con carácter general.

Urge, pues, abordar la tarea de un plan nacional de investigación hidrológica del subsuelo y urge más aún ordenar el caos competencial que se ha venido produciendo a lo largo de todo un siglo de regulaciones fragmentarias, de normas aclaratorias, rectificadas o recordadas. Una decisión definitiva al respecto parece, pues, obligada. La *ratio* última de la intervención de los Servicios de Minas radica, como se ha visto, en el dominio por el Cuerpo de Minas de las técnicas de perforación e investigación del subsuelo.

Los Servicios del Ministerio de Agricultura invocan el destino de las aguas subterráneas para el riego.

Los Servicios del Ministerio de Obras Públicas, su competencia general en materia de aguas y el carácter unitario con que, en última instancia, hay que contemplar el conjunto entero de los recursos hidráulicos del país para una administración óptima de los mismos.

De todos los argumentos en pugna parece claro que es este último el que tiene mayor consistencia. Toda organización que se monte sobre la base de dividir el conjunto de los recursos hidráulicos en dos partes diferenciadas—aguas superficiales y aguas subterráneas—, confiadas a dos o más series de órganos distintos, es artificiosa y convencional, puesto que es cada vez más evidente y necesario, tanto desde un punto de vista técnico como desde un punto de vista económico, el carácter unitario de todas las aguas.

Por lo demás, parece claro que de los tres Departamentos en liza es el de Obras Públicas el que cuenta con una organización más amplia, con más experiencia y con más tradición en materia de aguas. Esto debe ser tenido muy en cuenta, al menos desde el punto de vista jurídico, que es capital en lo que se refiere a la administración

de los caudales hídricos. Los aspectos técnicos de la planificación de la investigación de recursos y de la realización misma de los trabajos necesarios admiten una más fácil solución. Estos aspectos técnicos podrían seguir tratándose en adelante a través de las fórmulas coordinadoras ensayadas con las Leyes de Mallorca y Andalucía. Los aspectos jurídico-administrativos, es decir, los relativos a la administración de las aguas y al régimen de alumbramiento en zonas ya investigadas e inventariadas, parecen reclamar un procedimiento distinto del corte del previsto en el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sobre el eje del Departamento de competencia más específica, que habría de serlo el Ministerio de Obras Públicas por las razones antes expuestas.

Evidentemente, la Ley que se dictase para poner orden en materia de competencias sobre las aguas subterráneas habría de tener, en cierto modo, un carácter provisional, puesto que una regulación definitiva exige necesariamente la realización de un inventario nacional de los recursos acuíferos del subsuelo, meta ésta propuesta desde hace un siglo y que sólo hace cuatro o cinco años parece haberse iniciado con la decisión que la importancia del problema reclama.

Ese inventario dirá, también, la última palabra sobre el régimen jurídico deseable, público o privado, para las aguas subterráneas.

