

CAUSAS Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CONSIDERACIÓN COMO RECURSOS MINEROS DE LAS AGUAS MINERALES Y TERMALES¹

IGNACIO BARRIOBERO MARTÍNEZ

Doctor en Derecho

Profesor Asociado de Derecho Administrativo

Universidad de La Rioja

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA INCLUSIÓN DE LAS AGUAS MINERALES Y TERMALES EN EL ORDENAMIENTO MINERO. 2.1. EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XIX. LAS COMPETENCIAS DE LOS MÉDICOS DIRECTORES SOBRE LOS ESTABLECIMIENTOS DE BAÑOS Y AGUAS MINERALES. 2.1.1 El Real Decreto de 29 de junio de 1816. 2.1.2. El Reglamento de baños de 1817. 2.2. LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS GEOLÓGICOS Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS AGUAS MINERALES. 2.2.1. La formación de la Carta geológica nacional. 2.2.2 El Reglamento orgánico del Cuerpo de ingenieros de minas de 1865. 2.3. LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS SOBRE LAS AGUAS MINERALES DE LOS MÉDICOS DIRECTORES DE BAÑOS Y DEL CUERPO DE INGENIEROS DE MINAS. 2.3.1.El Reglamento de baños de 1868. 2.3.2. Las Bases generales para la legislación de minas de 1868. 2.3.3. Las Medidas provisionales de 1869. 2.3.4. El Reglamento de baños de 1874. 2.3.5. El Reglamento orgánico del Cuerpo de ingenieros de minas de 30 de abril de 1886. 2.4. LA NORMATIVA MINERA DE PRINCIPIOS DEL SIGLO XX, Y SU REFERENCIA A LOS MANANTIALES DE AGUAS MINERALES. 2.4.1. El Reglamento orgánico del Cuerpo de ingenieros de minas de 1905. 2.4.2. El Reglamento de policía minera de 1910. 2.5. EL OCASO Y LA DESAPARICIÓN DEL CUERPO DE MÉDICOS DIRECTORES Y SU INFLUENCIA EN LAS COMPETENCIAS SOBRE LA VIGILANCIA Y PROTECCIÓN DE LOS MANANTIALES DE AGUAS

¹ Este texto es la versión resumida de un Capítulo de la Memoria de Tesis Doctoral, relativa al “Régimen jurídico de las aguas minerales y termales”, dirigida por el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja, Prof. Dr. Antonio Fanlo Loras. Dicha Tesis fue defendida en la citada Universidad, el día 1 de junio de 2001, ante el Tribunal compuesto por los Prof. Dres. Sebastián Martín-Retortillo, Antonio Embid Irujo, Silvia del Saz, José Luis Villar Ezcurra y Esperanza Alcaín, habiendo obtenido la calificación de sobresaliente cum laude. Dicha Tesis ha sido premiada en 2002 por la Real Academia de Doctores, en su modalidad de la Sociedad Hullera Vasco-Leonesa.

Bajo esta redacción este texto ha sido presentado como una Comunicación al XI Congreso Internacional de Minería, celebrado en Zaragoza los días 4 al 7 de junio de 2002.

MINERALES. 2.5.1. *El Estatuto sobre la explotación de manantiales de aguas minero-medicinales de 1928.* 2.6. LA INCLUSIÓN DE LAS AGUAS MINERALES Y TERMALES EN LOS RECURSOS MINEROS. 2.6.1. *La Real Orden de 24 de marzo de 1931.* 2.6.2. *Los Decretos de 23 de agosto de 1934.* 2.6.3. *La Ley de Minas de 23 de septiembre de 1939.* 2.6.4. *La Ley de Minas de 19 de julio de 1944.* 2.6.5. *La Ley de Minas de 21 de julio de 1973.* 3. CONCLUSIONES. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Pese a que las aguas minerales y termales se manifiestan en la naturaleza como recursos hidráulicos, integrantes en su mayor parte del ciclo hidrológico, nuestro ordenamiento jurídico las considera recursos mineros. Este tratamiento es consecuencia de la evolución histórica seguida por la normativa reguladora de estas aguas, de la cual se da cuenta en esta comunicación, normativa que, progresivamente, las ha ido incluyendo en el ordenamiento minero, hasta situarlas dentro de las sustancias minerales que componen la sección B. El origen de este proceso tuvo lugar por la necesidad de emplear técnicas mineras en la investigación, aprovechamiento y protección de estas aguas, razón que justificó, a mediados del siglo XIX, la intervención del Cuerpo de ingenieros de minas en esta materia. A partir de ahí, y por causas derivadas de nuestra organización administrativa, las aguas minerales y termales acaban entrando de lleno en el ordenamiento minero, quedando excluidas por ello del ámbito de la Ley de Aguas de 1985.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las peculiaridades más notables que presenta el régimen jurídico de las aguas minerales y termales es su condición jurídica de recursos mineros, por aplicación del art. 3.1 de la vigente Ley de Minas de 1973, que las incluye dentro de las sustancias minerales de la sección B. Llama la atención que unos *recursos hidráulicos*, que mayoritariamente forman parte del ciclo hidrológico, por ser en buena parte aguas comunes que adquieren su mineralización a su paso por el subsuelo, se incluyan dentro de las sustancias minerales. El grueso de esta comunicación se dedica a analizar la trayectoria seguida por el régimen jurídico de estas aguas, y por ende a poner de manifiesto los motivos que explican la inclusión de las aguas minerales y termales en el ordenamiento minero, razón por la que ahora no me extiendo sobre el particular.

Sin embargo, sí que quiero detenerme un poco más ahora para, al menos, señalar una importante consecuencia jurídica que supone asumir la consideración de recursos mineros de las aguas minerales y termales, labor que requeriría un estudio detenido que no es posible efectuar en este momento. Así, al no tener dichas aguas la consideración de recursos hidráulicos en el momento de elaborar la Constitución de 1978, no participan del régimen de distribución competencial establecido para éstos. Por ello, el art. 148.1.10 de la Norma Fundamental atribuye en todo caso a las Comunidades Autónomas las competencias sobre las aguas minerales y termales, apartándose con ello del modelo de distribución competencial establecido para los recursos hidráulicos en el art. 149.1.22, en virtud del cual el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la

“legislación, ordenación y concesión de los recursos hidráulicos *cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma*”. Este hecho no tendría ninguna trascendencia, más allá de la mera atribución competencial a una Administración territorial u otra, si no fuera porque la mayor parte de las aguas minerales y termales forman parte del ciclo hidráulico y, por lo tanto, presentan una fuerte interdependencia con la gestión de las aguas comunes.

De ahí la conveniencia de que, asumida por la Ley de Aguas de 1985 la *cuenca hidrográfica* como ámbito territorial de la gestión de los recursos hidráulicos, interpretando así el mandato del art. 149.1.22 de la Constitución antes citado, fuese una misma Administración —la Administración hidráulica, es decir, los organismos de cuenca— la competente para gestionar las todas las aguas, incluidas también las minerales y termales que formen parte del ciclo hidrológico, pertenecientes a una misma cuenca. Obvio resulta decir que tal posibilidad queda por completo vedada, toda vez que si las aguas minerales y termales son consideradas recursos mineros, y si por este motivo la Constitución estableció sobre ellas un régimen competencial propio, la única opción que le quedaba al legislador al aprobar la Ley de Aguas de 1985 fue la de excluir de su ámbito de aplicación a las aguas minerales y termales (art. 1.4 del R.D. legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas “las aguas minerales y termales se regularán por su legislación específica”), lo contrario hubiese supuesto incurrir en un claro exceso competencial.

Esta exclusión, además de dificultar notablemente la correcta gestión del conjunto de los recursos hidráulicos existentes en cada cuenca hidrográfica, obligando por ello al establecimiento de mecanismos de colaboración entre la Administración hidráulica estatal —las Confederaciones Hidrográficas— y las Comunidades Autónomas (posibilidad que ahora permite con carácter general el art. 25 del Texto Refundido), supone también introducir grandes dosis de inseguridad en algunos aspectos del régimen jurídico de las aguas minerales y termales que antes no la tenían. Me refiero muy especialmente al régimen de la titularidad de estas aguas, cuestión no regulada por la vigente Ley de Minas (su art. 2 se remite para ello al Código Civil y las Leyes especiales) y anteriormente regulada en la Ley de Aguas de 1879. La completa derogación de esta norma por la Ley de Aguas de 1985 y la total exclusión de su ámbito de aplicación de las aguas minerales y termales provoca que en la actualidad ninguna norma regule expresamente la titularidad de estas aguas. Ante esta situación caben dos posturas: interpretar, en primer lugar, que, respecto de estas aguas, son aplicables los criterios de titularidad contenidos en el Código Civil, basados en el principio de accesión, y en virtud del cual las aguas tendrán la misma titularidad que el fundo en el que ven la luz o son alumbradas, lo que supone que *unas mismas aguas* mudan su naturaleza pública o privada por el mero hecho de discurrir bajo unos terrenos u otros; o bien, en segundo lugar, entender que es de aplicación el criterio de titularidad manejado por la Ley de Aguas de 1985, de corte netamente publicificador —sin perjuicio, claro está, del respeto a las titularidades privadas existentes en el momento de entrar en vigor la ley, por aplicación del régimen transitorio—, basado en el carácter renovable o no de las aguas, criterio este último que estimo preferible por ser más adecuado técnicamente.

A tenor de cuanto acabo de señalar de forma excesivamente sintética, creo que son advertibles las importantes consecuencias jurídicas que acarrea la consideración de las aguas minerales y termales como recursos hidráulicos. Seguidamente voy a estudiar las causas que explican esta consideración.

2. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA INCLUSIÓN DE LAS AGUAS MINERALES Y TERMALES EN EL ORDENAMIENTO MINERO

2.1. EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XIX. LAS COMPETENCIAS DE LOS MÉDICOS DIRECTORES SOBRE LOS ESTABLECIMIENTOS DE BAÑOS Y AGUAS MINERALES

2.1.1 El Real Decreto de 29 de junio de 1816

El 29 de junio de 1816 tiene lugar la aprobación de la primera norma de aplicación general a los manantiales de aguas minerales dictada en nuestro país. No obstante, con anterioridad a esta disposición ya se habían dictado otras relativas a baños y aguas minerales, pero cuyo ámbito de aplicación quedaba restringido a establecimientos o manantiales concretos. En ella se ordena «el establecimiento en cada uno de los baños más acreditados del Reino de un *profesor* de suficientes conocimientos de las virtudes de las aguas, y de la parte médica necesaria para saber determinar su aplicación y uso». De este modo tiene lugar la creación del *Cuerpo de médicos directores de establecimientos de aguas minerales*^{2y3}, que monopolizó la intervención administrativa en este sector durante buena parte del siglo XIX. En este sentido ARRAZOLA da cuenta de que, hasta el establecimiento de los médicos directores, la determinación de las propiedades terapéuticas de las aguas minerales se llevaba a cabo «por la tradición, ó lo eran por la casualidad o el interés»⁴.

La importancia del Real Decreto de 29 de junio de 1816 radica fundamentalmente en dos aspectos: por una parte, revela el momento a partir del cual el Estado comienza desarrollar su interés por las aguas minerales y termales; y, además, muestra que el fundamento que guía la inicial intervención administrativa sobre estas aguas se encuentra en la *policía sanitaria*. Ello hizo que la intervención prevista en el Real Decreto de 1816 fuese bastante limitada, puesto que más que ir dirigida hacia la protección o regulación de los manantiales mismos, se orientó exclusivamente hacia la vertiente sanitaria que lleva aparejada la aplicación terapéutica de estas aguas. Además la intervención administrativa no se extendía a todos los manantiales de aguas minerales existentes, sino únicamente a «los baños más acreditados del reino».

2.1.2. El Reglamento de baños de 1817

Sin haber transcurrido ni siquiera un año desde la publicación del Decreto de 1816 se aprueba, mediante Real Orden de 28 de mayo de 1817, el primer *Reglamento para la inspección, gobierno y uso de todas las aguas y baños minerales de España*. En él se atribuye a la *Real Junta Superior Gubernativa de Medicina y Cirujía* la «dirección e inspección general de las aguas minerales que S.M. las tiene declaradas». El profesor

² La creación del citado Cuerpo parece responder a la influencia de la normativa francesa, porque en ella un Decreto de 5 de mayo de 1781 encomendaba a unos «intendentes particulares» la vigilancia de las fuentes y establecimientos de aguas minerales. Sobre la influencia de la normativa francesa reguladora de las aguas minerales en nuestra legislación del siglo XIX, *vid.* I. BARRIOBERO MARTINEZ (1).

³ Sobre el Cuerpo de médicos directores de establecimientos de aguas minerales puede consultarse José R. GARCIA-TALAVERA (2); J.A. RODRIGUEZ-SANCHEZ (3); F. MARAVER EYZAGUIRRE (4).

⁴ *Vid.* ARRAZOLA (5).

que, en virtud del Decreto de 1816, «debía establecerse en cada uno de los baños más acreditados del reino», recibe ahora el nombre de *director particular de aguas minerales*.

Las competencias que el Reglamento encomendaba al Cuerpo de médicos directores eran de naturaleza diversa: médicas, de vigilancia del establecimiento y relativas al cuidado y vigilancia de los manantiales de aguas minerales. Así, entre estas últimas se establecía que el médico director «tendrá la indispensable obligación de reconocer diariamente el baño, fuente, estufa, etc., para evitar de este modo que se altere en nada el buen orden y estado de los diversos medios de usar las aguas minerales medicinales»; e igualmente debían anotar «con el cuidado y exactitud posibles cuantas mutaciones presenten el termómetro y barómetro..., formarán la topografía en sus puntos respectivos, y harán el examen físico y químico de las aguas». Resulta curioso que el Reglamento de 1817 atribuya a los médicos directores alguna de estas competencias, porque parece que los conocimientos científicos de un médico no son los más apropiados para su realización. La causa pudiera encontrarse en que, en este momento, son los únicos funcionarios que cuentan con un nivel de conocimientos técnicos que, si bien podían no ser los más apropiados para el desarrollo de ciertas funciones, sí que garantizaban que éstas iban a ser realizadas con un mínimo rigor científico. Además, su inmediata y efectiva presencia en los manantiales permitía que se encontraran en una posición privilegiada para llevar a cabo de forma continuada las tareas de vigilancia y estudio de las aguas minerales⁵.

2.2. LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS GEOLÓGICOS Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS AGUAS MINERALES

Como se acaba de ver, los miembros del Cuerpo de médicos directores de baños son los únicos funcionarios a quienes en este momento se atribuyeron las competencias sobre el cuidado y vigilancia de los manantiales de aguas minerales y de los establecimientos termales. Esta exclusividad puede justificarse en la falta de medios personales y materiales que impide que otros Cuerpos especiales de funcionarios, mejor capacitados técnicamente para desarrollar alguna de estas funciones —como es el Cuerpo de ingenieros de minas—, las asuman de forma efectiva⁶. Este dato debe ser puesto en conexión con la caótica situación económica por la que atravesó nuestro país durante las primeras décadas del siglo XIX, circunstancia que, entre otras cosas, imposibilitó que la Administración se encontrara dotada del personal necesario para hacer frente a las crecientes competencias asumidas.

No obstante, como se verá a continuación, conforme avanza el siglo XIX, otros Cuerpos de especiales de funcionarios asumirán algunas competencias sobre las aguas

⁵ En este momento los profesionales que cuentan con unos conocimientos técnicos más profundos para el estudio y protección de los manantiales de aguas minerales, el Cuerpo de ingenieros de minas, presentan un desarrollo todavía muy incipiente. Así, este Cuerpo, fue creado por R.O. de 14 de julio de 1777, contando a principios del siglo XIX con un personal muy escaso, por lo que centra su actividad exclusivamente en el ámbito minero, y más en concreto en las minas propiedad del Estado.

⁶ Para hacernos una idea de las escasas disponibilidades de plantilla de las que en este momento disfruta el Cuerpo de ingenieros de minas, baste citar la R.O. de 21 de septiembre de 1833, por la que se aprueba su organización, en la que se dispone que los inspectores de distrito serán diez, y los ingenieros de minas doce, distribuidos todos ellos en las minas de propiedad del Estado.

minerales, lo que significará la ruptura del monopolio competencial que los médicos directores ostentaban sobre esta materia. Así, será el Cuerpo de ingenieros de minas quien, a partir de los trabajos que se le encomiendan para el estudio del subsuelo del país, desarrolle funciones sobre estas aguas, lo que le permitirá ir adquiriendo progresivamente mayores competencias en esta materia.

2.2.1. La formación de la Carta geológica nacional

La génesis de la intervención del Cuerpo de ingenieros de minas sobre las aguas minerales hay que buscarla en los trabajos que el Gobierno encarga en orden a la realización de diversos estudios sobre el subsuelo del país, con la finalidad de conocer las posibles riquezas naturales existentes bajo tierra y así, fomentar el desarrollo de la Nación. Es en este contexto en el que hay que situar el R.D. de 12 de julio de 1849, por el que se constituye una Comisión cuyo objeto es «formar la *carta geológica* del terreno de Madrid y reunir y coordinar los datos para la general del Reino»⁷. Que el fundamento que guía la creación de esta Comisión es el fomento de la riqueza nacional, e indirectamente la de los particulares, y la importancia que para la prosecución de este fin tiene el hallazgo y empleo de las aguas subterráneas da muestra su Exposición de motivos, donde se afirma que «de esta suerte... en los países que escasean de aguas pueden abrirse *pozos artesianos* con probabilidad de buen éxito, dirigiéndose en esta difícil operación por las indicaciones de la ciencia, en vez de hacerlo a la aventura, malgastando acaso la fortuna pública y privada».

Posteriormente, y mediante R.D. de 3 de noviembre de 1856, todos los trabajos de índole geodésica, geológica, *hidrológica* o forestal fueron centralizados en una *Comisión general de estadística*, formada por «personas de reconocida capacidad y adornadas de conocimientos especiales». A pesar de que el precepto es tan parco a la hora de señalar la composición de dicha Comisión, cabe pensar que entre estas personas se encuentran necesariamente los ingenieros de minas⁸, y de caminos, canales y puertos⁹. Ello parece lógico si atendemos al hecho de que ambos Cuerpos de ingenieros constituyen el personal al servicio de la Administración con mayores conocimientos técnicos sobre los asuntos que deben ser estudiados por la mencionada Comisión¹⁰. Unos años más tarde, mediante R.O. de 23 de julio de 1857, se determinan los estudios que deben llevarse a cabo prioritariamente por las recién creadas *Comisiones permanentes de estadística*. Entre otras materias se debe estudiar «la cantidad de agua

⁷ Afirma Emilio PEREZ PEREZ (6) que esta norma ha sido generalmente considerada como el primer antecedente del Instituto Geológico y Minero de España (IGME), institución que todavía desempeña, importantes funciones sobre las aguas minerales. Una sucinta panorámica de la trayectoria seguida por dicho Instituto a lo largo del siglo y medio de su andadura puede encontrarse en la entrevista realizada por R. QUERALT al, en ese momento, Director del Instituto, D. Emilio CUSTODIO (7).

⁸ Acerca de la creación de la Dirección general de minas y la organización del Cuerpo de ingenieros de este ramo, puede consultarse Luis María ARROYO YANES (8); Luis Carlos FERNANDEZ ESPINAR (9); María Dolores MUÑOZ DUEÑAS (10); José Manuel LOPEZ DE AZCONA (11) y (12).

⁹ Dicho Cuerpo de ingenieros se establece en nuestro país en 1799, fecha muy tardía si se tiene en cuenta que en Francia existía ya desde 1712 un Cuerpo de ingenieros de «ponte et chaussées».

¹⁰ Mediante R.D. de 30 de abril de 1835, se intentó llevar a cabo una unificación de ambos Cuerpos de ingenieros, creándose el Cuerpo de ingenieros civiles compuesto por dos Inspecciones: la de ingenieros de caminos y canales, y la Inspección de ingenieros de minas. Esta unificación resultó efímera porque en el mes de mayo de 1836 se procedió a la disolución del citado Cuerpo. *Vid.* RUMEU DE ARMAS (13).

que cae en las llanuras y en las montañas... los ríos, lagos y la constitución mineralógica de las diferentes clases de terrenos». El fundamento de tales estudios es, como ya he apuntado, conocer las posibles fuentes de riqueza del país, con cuya explotación se pueda obtener una elevación de la riqueza nacional. Así lo indica la citada norma cuando señala que «las Comisiones permanentes procurarán exponer de una manera sucinta el estado de la riqueza o de pobreza del partido o Ayuntamiento que describan, indicando asimismo las causas que motiven esta; *los medios de fomentar aquella*, y los de remover los obstáculos que se opongan a su mayor desarrollo».

Parece evidente que el hallazgo y localización de los manantiales de aguas minerales existentes en el país es uno de los factores que puede contribuir a la elevación de la riqueza nacional y de la calidad de vida de sus ciudadanos, máxime si tenemos en cuenta su utilización como elementos curativos, dado el escaso desarrollo farmacéutico de la época. Sin embargo, por el momento las aguas minerales no figuran expresamente entre las riquezas naturales que deben estudiarse por las Comisiones de estadística, si bien la índole de estos estudios es cada vez más ambiciosa, lo que hace suponer que estas aguas también eran objeto de estudio por parte de las Comisiones. Buena prueba de la extensión de los estudios que se pretenden realizar, la tenemos en el R.D. de 20 de agosto de 1859, por el que se dictan una serie de disposiciones a propósito de los trabajos geográficos. En él se prevé, entre otros extremos, que en el plazo de cinco años «se completará un reconocimiento general de las *aguas estancadas y corrientes*, y de su posible aprovechamiento, con los aforos, nivelaciones y anteproyectos necesarios». Para su realización se formarán seis brigadas compuestas cada una de un ingeniero de caminos y dos ayudantes, distribuyéndose «en las diferentes cuencas hidrográficas¹¹ de la Península». Debe advertirse que las competencias que se atribuyen a los ingenieros de caminos para el estudio general de las aguas lo son únicamente respecto de las superficiales —«aguas estancadas y corrientes»—, porque las aguas subterráneas deberán entrar dentro de campo de actuación de los ingenieros de minas, dado que son los facultativos con competencias genéricas sobre el estudio del subsuelo¹². Se establece desde este momento una distinción, aunque ahora lo sea únicamente respecto de la realización de estudios, en cuanto a la atribución de competencias que los Cuerpos de ingenieros de minas y de caminos, canales y puertos ostentan en materia de aguas superficiales y subterráneas, materia que en el futuro será fuente de no pocos enfrentamientos entre ambos Cuerpos facultativos.

¹¹ Adviértase del temprano empleo en nuestro país del término “cuenca hidrográfica”, si bien en este momento es utilizado de forma muy limitada, únicamente como división territorial para la realización de meros estudios hidrográficos, y no como criterio general delimitador de competencias en materia de gestión de las aguas. En relación con el empleo pionero en nuestro país del concepto de cuenca hidrográfica véase Antonio FANLO LORAS (14).

Una definición del concepto de “cuenca hidrográfica” ya era ofrecida en 1859 por FRANQUET (15) en los siguientes términos: «región comprendida entre las líneas divisorias de todas las aguas que se reúnen definitivamente en un río principal».

¹² Un precedente de la competencia del Cuerpo de ingenieros de minas en materia de aguas subterráneas lo podemos encontrar en la R.O. de 24 de abril de 1835. En ella se alude a la falta de aguas de riego «que ha contribuido poderosamente a la escasez de frutos», haciéndose referencia a que no se han aprovechado las aguas subterráneas como conviene. En atención a estas razones «se ha servido mandar S.M. la Reina Gobernadora que se nombren *dos brigadas de ingenieros de minas*, que se pasen a recorrer las provincias de Castilla la Nueva y Castilla la Vieja, con el fin de demarcar las localidades en que con más probabilidad se podrá intentar la perforación de pozos artesianos».

La realización de los estudios geológicos de todo el país favoreció la consolidación dentro del seno de la Administración de los ingenieros de caminos, canales y puertos, y, también, de los ingenieros de minas. En este sentido el número de competencias que adquirieron ambos Cuerpos facultativos a partir de la realización de estos estudios fue considerable. Sin embargo, la expansión competencial de los citados Cuerpos trajo consigo la aparición de las primeras discrepancias en relación con las competencias asumidas. Buena prueba de ello lo tenemos en el R.D. de 29 de junio de 1864, por el que se incrementa el personal del Cuerpo de ingenieros de minas y se reforma su organización¹³. El preámbulo de dicha norma es revelador de la insatisfacción reinante entre estos facultativos, dadas las escasas atribuciones que les encomienda su Reglamento orgánico de 1859¹⁴.

2.2.2 *El Reglamento orgánico del Cuerpo de ingenieros de minas de 1865*

Es, precisamente, la plasmación de la citada insatisfacción, lo que hace que en menos de un año se apruebe, mediante R.D. de 1 de febrero de 1865, un nuevo *Reglamento del Cuerpo de ingenieros de minas*. En él, y frente a la parquedad con la que se fijan las atribuciones por el Reglamento de 1859 que ahora se deroga, se atribuye a los ingenieros de este Cuerpo el conocimiento de un amplio conjunto de materias, entre las cuales precisamente se encuentra «el estudio, inspección y vigilancia de los manantiales de aguas minerales que se beneficien por cuenta del Estado o de los particulares». Este Reglamento constituye la primera disposición sectorial del ámbito minero en la que aparecen mencionadas expresamente las aguas minerales, motivo que hace de ella un hito fundamental en el presente estudio histórico, porque con él se inicia una imparable trayectoria de incorporación de las aguas minerales al ordenamiento jurídico minero.

Por otra parte, debe advertirse la notable extensión de las competencias sobre las aguas minerales que el Reglamento de 1865 atribuye al Cuerpo de ingenieros de minas. Así, a estos facultativos les corresponde «*el estudio, la inspección y la vigilancia*» de

¹³ La anterior organización del Cuerpo de ingenieros de minas se había establecido mediante R.D. de 2 de febrero de 1859, en el que genéricamente se atribuía al Cuerpo de ingenieros de minas el «coadyuvar a la acción del Gobierno en cuanto concierne al fomento de la industria minera». Previamente, la Ley de minas de 11 de abril de 1849 ya disponía lacónicamente que «habrá un cuerpo de ingenieros de minas encargado de la dirección de los trabajos de las minas del Estado, y de las demas obligaciones que le correspondan en la minería y que designen los reglamentos». Por lo que respecta al aumento del personal del Cuerpo, esta decisión tiene su origen en la consideración por parte del Gobierno de que el incremento en el aprovechamiento de los minerales era uno de los principales elementos de la riqueza pública. Así, como medio para fomentar precisamente este aprovechamiento, se decidió aumentar el personal integrante del citado Cuerpo de ingenieros.

¹⁴ «...el despacho ordinario de los expedientes de minas, por importante que sea, no es el único cometido que tienen y deben de tener los ingenieros: hoy sólo se halla a su cargo la dirección facultativa de algunos establecimientos mineros del Estado; y no se comprende la razón de no hacer extensiva a todos su ilustrada intervención. La inspección y policía de las minas y canteras; la vigilancia de ciertas fábricas metalúrgicas; los estudios y trabajos hidrológicos y geológicos; ...el análisis de las aguas, tierras y rocas son con otros muchos, puntos importantes de provechosa aplicación, que abraza la carrera del ingeniero de minas, y que la Administración pública no puede dejar abandonados, si ha de anticiparse a los esfuerzos individuales, llevando a la industria minera el saber y los conocimientos que extienden su acción y faciliten su completo desarrollo... Es, pues, necesario que el Cuerpo de ingenieros de minas preste al Estado todos los servicios que se esperan de su instituto, razón por la que conviene dar pronto mayor amplitud a su actual organización».

los citados manantiales. Quiere decirse con ello que prácticamente la totalidad de las funciones que la Administración despliega sobre las aguas minerales, al margen de las estrictamente relacionadas con la aplicación terapéutica de las aguas, quedan encomendadas al Cuerpo de ingenieros de minas. El fundamento de esta atribución no es otro, a mi juicio, que los amplios conocimientos técnicos que los ingenieros de minas tienen de las actividades relacionadas con el subsuelo, lo que hace que, a la postre, sean los facultativos que mejor pueden garantizar el estudio y protección de estas aguas. En coherencia con el Reglamento de 1865 se aprueba, mediante R.D. de 15 de febrero de ese mismo año, la *Instrucción para el trazado de los mapas geológicos industriales*, donde se establece que la descripción geológica de España debe comprender, entre otros extremos, el «estudio de los manantiales de aguas potables y minerales», estudios que «serán ejecutados por los ingenieros de minas al servicio de las provincias...».

No obstante estas normas citadas, conviene tener presente que hasta este momento todas las competencias que la Administración despliega sobre los manantiales de aguas minerales han sido desempeñadas por los médicos directores. Por ello, una cuestión trascendental será analizar cómo inciden las disposiciones del Reglamento del Cuerpo de ingenieros de minas de 1865 en las competencias que los médicos directores ostentan sobre las aguas minerales.

2.3. LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS SOBRE LAS AGUAS MINERALES DE LOS MÉDICOS DIRECTORES DE BAÑOS Y DEL CUERPO DE INGENIEROS DE MINAS

Como se acaba de ver, en el período comprendido entre 1816 y 1865 se ha pasado de una situación de monopolio competencial sobre las aguas minerales por parte de los médicos directores, al término de dicho monopolio, al irrumpir en este campo el Cuerpo de ingenieros de minas. Interesa estudiar ahora cómo incide esta toma de contacto en las competencias que hasta la fecha ostentan los médicos directores. De entrada hay que remarcar un dato, y es que mientras que las competencias que los citados facultativos ostentan sobre las aguas minerales les son atribuidas a través de la normativa específica de estas aguas, la toma de contacto de los ingenieros de minas se ha producido a través de su Reglamento orgánico. Como se verá a continuación, la concurrencia sobre las aguas minerales de los citados ordenamientos se producirá, inicialmente, con una total falta de conexión entre ellos, produciéndose duplicidades competenciales entre el Cuerpo de médicos directores y el Cuerpo de ingenieros de minas.

Este hecho no es en modo alguno exclusivo de este sector, sino que es una nota común en el seno de una Administración, como la española, cada vez más dominada por los Cuerpos especiales de funcionarios. En este sentido, la mayoría de los Cuerpos facultativos intentarán alcanzar un mayor peso específico en el organigrama administrativo, precisamente a través de la adquisición de competencias de diverso signo, las cuales, en ocasiones, ni siquiera guardarán relación directa con la formación técnica adquirida por los miembros que integran el Cuerpo. En cualquier caso, y al margen de la nota negativa que puede suponer la situación de duplicidad competencial que acabo de señalar, se advierte un mayor interés de la Administración por la protección de los manantiales de aguas minerales. Hago esta consideración porque es evidente que las competencias sobre el «estudio, inspección y vigilancia de los manantiales de aguas minerales» establecidas en favor de los ingenieros de minas a

través del Reglamento de 1865, implican una mayor garantía para la efectiva protección de estos manantiales, dado que los citados ingenieros cuentan para el desempeño de estas funciones con unos mayores conocimientos técnicos con relación a los que, de acuerdo a su formación técnica, puedan ostentar los médicos directores¹⁵.

2.3.1. El Reglamento de baños de 1868

Ante la situación de duplicidad competencial apuntada más arriba cabe preguntarse cuál es la respuesta que da la normativa específica de las aguas minerales. En este sentido, el legislador manifestó una temprana voluntad de sustituir el último Reglamento aprobado en esta materia, el Reglamento de baños de 1834 —de contenido prácticamente idéntico al de 1817—. Por causas que no he logrado desentrañar, lo cierto es que dicha sustitución tardó en efectuarse. Así, habrá que esperar hasta el R.D. de 11 de marzo de 1868, para que vea la luz un nuevo *Reglamento orgánico para los establecimientos de aguas minerales*. La razón fundamental que explica su aprobación se justifica en el excesivo número de médicos directores interinos existentes, muchos de los cuales no tenían el grado de formación requerido, lo que propició el nacimiento de abusos en la administración de los establecimientos de aguas minerales, suscitando las quejas de los propietarios de los establecimientos y del público asistente a los mismos.

El Reglamento de 1868, de factura mucho más elaborada que sus antecesores, atribuye igualmente a los médicos directores las competencias sobre el estudio, inspección y vigilancia de los manantiales de aguas minerales, situándolos como jefes inmediatos de los establecimientos de aguas minerales. Sin embargo, y a pesar de esta jefatura, una de las novedades que se introducen con respecto a la normativa anterior es que a partir de ahora se establece la libertad profesional médica en los establecimientos balnearios¹⁶. Si bien, y como medio de salvaguardar la jefatura de los médicos directores sobre los establecimientos, se señala que los médicos cirujanos no podrán «inmiscuirse en las atribuciones que por este reglamento se confieren a los médicos directores».

Resulta muy significativo que el Reglamento de 1868 guarde un absoluto silencio respecto de las competencias que los ingenieros de minas han adquirido sobre las aguas minerales a través de su Reglamento orgánico de 1865. De este modo, y al menos en el plano normativo, con el Reglamento de 1868 se sigue manteniendo la situación de duplicidad competencial referida más arriba. No obstante, un análisis más detenido nos revela que, aunque en él no se haga ninguna referencia a las competencias adquiridas en esta materia por el Cuerpo de ingenieros de minas a través de su Reglamento orgánico, se reconoce la toma de contacto de estos ingenieros con los manantiales de aguas minerales, porque da entrada a la participación de los ingenieros

¹⁵ En este sentido S. THOS (16), a la sazón Inspector General del Cuerpo de ingenieros de Minas, afirmaba que «la iniciativa de los Médicos directores de baños, apta y excelente para las aplicaciones de las aguas como medicamento, es en muchos casos ineficaz por completo para la defensa de los manantiales, no contando con el concurso de quienes tienen por especial cometido el estudio de la composición geognóstica de los terrenos y la ejecución de toda clase de labores subterráneas. *De aquí la necesaria intervención de los Ingenieros de Minas.*

¹⁶ Así se establece que «*todos los médicos cirujanos que estén habilitados para ejercer su profesión podrán visitar en los establecimientos balnearios a los enfermos que quieran valerse de su asistencia facultativa y propinarles el uso de las aguas en la forma que crean conveniente.*»

de minas en ciertos aspectos de la intervención administrativa sobre los citados manantiales.

En este sentido, una de las principales novedades introducidas por el Reglamento de baños de 1868, es la necesidad de obtener una *autorización administrativa*, para poder abrir al público un establecimiento de aguas minerales. Este requisito supone un notable reforzamiento de la intervención administrativa sobre esta materia. Dicha autorización lleva aparejada la *declaración de utilidad pública* del establecimiento y la fijación de un perímetro de terreno susceptible de expropiación forzosa¹⁷, siempre que éste sea preciso para la instalación del establecimiento de aguas minerales. Además, en el interior del citado perímetro, la realización de cualquier trabajo subterráneo queda condicionada a la obtención de una autorización administrativa¹⁸, para el otorgamiento de la cual —y aquí viene lo fundamental de esta regulación a los efectos que ahora interesan— se requerirá la instrucción del correspondiente expediente, en el cual «...se oirá *al Ingeniero de minas del distrito y al médico director del establecimiento*».

La importancia de este precepto para los fines que guían este estudio es capital, ya que es la primera vez que a través de un Reglamento de baños se atribuye expresamente una competencia en favor del Cuerpo de ingenieros de minas. La influencia que en este modo de proceder ha debido tener el Reglamento orgánico de 1865 parece evidente. No obstante, puesta de manifiesto su trascendencia, hay que hacer dos precisiones: en primer lugar la competencia que se atribuye a los ingenieros de minas no tiene carácter decisorio, sino de mero informe; y, en segundo lugar, la atribución de esta competencia en favor de los ingenieros de minas no se establece en detrimento de las competencias de los médicos directores, puesto que a éstos también les corresponde la emisión del correspondiente informe sobre los trabajos subterráneos¹⁹.

2.3.2. *Las Bases generales para la legislación de minas de 1868*

Mediante Decreto de 29 de diciembre de 1868 se aprueban las bases generales para la nueva legislación de minas, cuyo contenido responde al ideal liberal revolucionario, recién ascendido al poder. Dichas bases constituyeron «principalmente una declaración de principios para una futura Ley de minas», y uno de los principios fundamentales que establecieron fue la separación de la propiedad del suelo y el subsuelo, declarando éste de titularidad estatal. Además, las sustancias minerales se dividieron en tres secciones, en función de la mayor o menor superficialidad de los yacimientos y, por lo tanto, de la mayor o menor incompatibilidad entre la propiedad

¹⁷ El mecanismo de la declaración de utilidad pública y la asignación de un perímetro susceptible de expropiación ya había sido establecido, con alguna variante, hacía más de una década por la normativa francesa. Así, la Ley de 14 de julio de 1856 prevé la posibilidad de declarar de interés público las fuentes de aguas minerales, declaración que permite que al manantial le sea asignado un perímetro de protección.

¹⁸ Art. 19 «Dentro del perímetro del establecimiento no podrá hacerse ningún trabajo subterráneo sin previa autorización del referido Ministerio».

¹⁹ Precisamente por ello, entre los datos que deben contener las memorias anuales que deben efectuar los médicos directores, se incluye «la naturaleza del terreno de que se creen procedentes las aguas, y si algún trabajo o perforación subterránea ha alterado sus propiedades ó aumentado ó disminuido su caudal».

del suelo y la explotación de las sustancias minerales²⁰. Dentro de los recursos que componen la Sección tercera se encuentran «las sustancias salinas, comprendiendo las sales alcalinas y terreo-alcalinas ya se encuentren en estado sólido, ya *disueltas en el agua*», afirmándose finalmente que «debe considerarse que pertenecen a este grupo las *aguas subterráneas*» (art. 4.2).

La inclusión de estas aguas dentro de los recursos de la tercera Sección parece responder a su naturaleza subterránea y, por ende, a la necesidad de emplear técnicas mineras para su investigación y aprovechamiento. Nada se dijo expresamente de las aguas minerales, pero no parece que existieran problemas para entenderlas incluidas a estos efectos dentro de la categoría más genérica de las aguas subterráneas, cuando no de las sales terreo-alcalinas disueltas en el agua²¹. Al margen de los problemas que esta inclusión originó respecto de la titularidad de las aguas²², lo cierto es que con ella se produce un inequívoco acercamiento de las aguas subterráneas al mundo minero²³, tendencia a la cual, como se verá seguidamente, tampoco fueron ajenas las aguas minerales.

2.3.3. Las Medidas provisionales de 1869

Tras la derogación del Reglamento de baños de 1868²⁴, la situación de vacío normativo en que se vieron inmersas las aguas minerales se superó mediante el Decreto de 15 de marzo de 1869, por el que se establecen unas medidas provisionales para los establecimientos de aguas minerales. En él se fijan las directrices generales por las que se deben regir dichos establecimientos. Como ya es tradicional, las Reglas provisionales de 1869 hacen de los médicos directores el eje en torno al cual la Administración

²⁰ Vid. L.C. FERNANDEZ ESPINAR (17).

²¹ Así parece entenderlo GARRIDO FALLA (18), quien afirma que «las aguas minero-medicinales también se consideraban sustancias minerales en la legislación minera de 1859-68. De la misma opinión era, en 1907, S. THOS. (19).

²² Al ser incluidas las aguas subterráneas dentro de las sustancias minerales de la tercera sección no correspondía al propietario de la superficie el derecho al alumbramiento y aprovechamiento de dichas aguas, sino al Estado, quien podía otorgarlo mediante concesión. Sin embargo, varios años más tarde, y como consecuencia del cambio político de la Restauración, la Real Orden de 5 de diciembre de 1876, alteró completamente este resultado, al declarar vigente la Ley de aguas de 1866 —donde se atribuía la propiedad de las aguas subterráneas al propietario del fundo, si dichas aguas eran extraídas mediante pozos ordinarios, o a su descubridor si lo eran mediante pozos artesianos—, interpretando que la concesión sólo era exigible para los alumbramientos que se realizasen en terrenos de dominio público. Vid. A. NIETO (20).

²³ La inclusión de las aguas subterráneas dentro de una de las secciones en que quedaban divididos los recursos minerales significaba *de facto* la atribución a los ingenieros de minas de competencias sobre estas aguas. Este hecho podía poner en peligro la competencia general de la Dirección general de Obras Públicas —y, a través de ella, la del Cuerpo de ingenieros de caminos, canales y puertos— sobre los aprovechamientos de las aguas. Para salvar este posible conflicto competencial, se dictó la R.O. de 30 de marzo de 1872, a cuyo tenor se dispuso que «en cuanto á la manera de tramitar los expedientes para el alumbramiento y aprovechamiento de las aguas subterráneas, es preciso distinguir dos períodos: primero, el del alumbramiento, que es pura y exclusivamente de la Ley de Minas; y segundo, el del aprovechamiento, cuando ya en la superficie las aguas alumbradas tienen que ponerse en circulación por terrenos de dominio público, ó que no sean de la de la propiedad del que las alumbró, en cuyo período y circunstancias corresponde instruir los expedientes á la Dirección de Obras Públicas por la Ley de Aguas ó por la de Canales de riego».

²⁴ La vida del citado Reglamento fue breve y azarosa. Así, transcurridos poco más de nueve meses desde su publicación, un Decreto de 15 de diciembre de 1868 lo derogó parcialmente. Pocos días más tarde, mediante Decreto de 30 de diciembre, se dejó sin efecto la totalidad del Reglamento.

despliega sus principales competencias sobre la materia. Sin embargo, el Decreto de 1869, como ya hiciera el derogado Reglamento de 1868, reconoce la libre asistencia médica de las personas que acuden al establecimiento balneario, con lo que parece que definitivamente se quiere poner fin a este tradicional monopolio competencial, hasta ahora en manos de los médicos directores. Esta medida, unida a otras circunstancias que seguidamente comentaré, suponen ciertamente una pérdida de parte del peso específico del que hasta ahora habían disfrutado los citados facultativos, por lo que es posible afirmar que con las normas provisionales del 15 de marzo de 1869 se inicia el declive del Cuerpo de médicos directores de establecimientos balnearios.

Las normas provisionales de 1869 también son deudoras del Reglamento de 1868 en cuanto se refiere a la preocupación que muestran por la protección de los manantiales de aguas minerales. Así, la regla 14, con evidente influencia del Reglamento de 1868, dispone que:

«No se podrán hacer calas, ni desmontes, ni obras que toquen al subsuelo cerca de los manantiales sin la aprobación de la Dirección general de Sanidad, *oyendo á una Comisión de geólogos é ingenieros de minas, y sin la inmediata vigilancia del médico-director del respectivo establecimiento*».

Debe advertirse, y éste es un dato de singular relevancia, que es la primera vez que una norma específica de las aguas minerales establece un procedimiento donde no se prevé la intervención de los médicos directores.

2.3.4. *El Reglamento de baños de 1874*

El largo y cuidadoso proceso de gestación sufrido por el Reglamento de baños de 1874 tuvo como consecuencia que éste fuese la norma más elaborada de cuantas hasta ese momento se habían dictado en la materia. En él la intervención del Estado sobre las aguas minerales se justifica, una vez más, en su posible aplicación terapéutica. Dicha intervención tiene lugar desde el mismo momento en que se pretende crear un establecimiento balneario, porque, a semejanza de lo dispuesto en el malogrado Reglamento de 1868, no podrá ser abierto al público ningún establecimiento sin la correspondiente autorización del Ministerio de la Gobernación, autorización que lleva implícita la *declaración de utilidad pública* del establecimiento. Dicha autorización de apertura lleva aparejada su declaración de utilidad pública, siendo en este momento cuando la Administración debe fijar el perímetro de expropiación forzosa necesario para la instalación del respectivo establecimiento. En este sentido, se dispone que en el momento de proceder a la declaración de utilidad pública del establecimiento de aguas minerales, se fijará el perímetro de expropiación forzosa «*oyendo precisamente al ingeniero jefe de minas de la provincia*» (art. 10).

La intervención de los ingenieros de minas aquí reconocida no es un hecho novedoso, porque, como se ha visto, tal participación ya estaba prevista en otras normas precedentes, desde el momento en que, varias décadas antes, se produjo el primer desarrollo de funciones del Cuerpo de ingenieros de minas sobre las aguas minerales, gracias a las disposiciones dictadas para la elaboración del Mapa Geológico. Sin

embargo, la participación de los ingenieros de minas ahora prevista presenta una importante diferencia cualitativa con relación a la contemplada en la normativa precedente. En efecto, es la primera vez que en un Reglamento de baños se establece la participación de los citados ingenieros en la fase de fijación del perímetro de expropiación²⁵, no limitándose su participación únicamente a la elaboración de los informes sobre los trabajos subterráneos que vayan a realizarse en su interior. No obstante, esta participación también está prevista en el Reglamento de 1874. Así, el Cuerpo de ingenieros de minas, el Consejo de sanidad y el médico del establecimiento deberán emitir sendos informes de las obras que se pretenden realizar en el interior del citado perímetro (art. 17).

2.3.5. El Reglamento orgánico del Cuerpo de ingenieros de minas de 30 de abril de 1886

Este Reglamento constituye la última norma aprobada en el siglo XIX en la que se contienen referencias sobre los manantiales de aguas minerales. En él se encomienda al Cuerpo de ingenieros de minas el «coadyuvar a la acción del Gobierno en cuanto concierna al fomento y desarrollo de la industria en general y de la minera y metalúrgica en particular», en atención a lo cual corresponde a aquél, entre otras funciones, el «estudiar, inspeccionar y vigilar la explotación y conservación de cuantos manantiales de aguas minero-medicinales que se beneficien por cuenta del Estado o de los particulares», así como «adquirir constantemente cuantos datos sean necesarios a la formación de la Estadística industrial en general y de la Estadística especial de minas, fábricas, *aguas minerales* y aparatos de vapor en general» (arts. 1.8 y 1.10).

De este modo, el Reglamento de 1886, al igual que su predecesor de 1865, atribuye a los ingenieros del citado Cuerpo una competencia general sobre la vigilancia y conservación de los manantiales de aguas minerales. Con ello se produce, una vez más, una evidente desconexión entre lo previsto por la normativa específica de las aguas minerales en orden a su protección y vigilancia, y lo contenido a este respecto en la normativa minera. Así, acabamos de ver que el Reglamento de baños de 1874 atribuye a los médicos directores la competencia sobre la conservación y vigilancia de los manantiales de aguas minerales, sin que se reconozcan en él otras competencias en beneficio de los ingenieros de minas que el informe sobre la fijación del perímetro de expropiación y las actividades subterráneas que vayan a realizarse en su interior. Es, por otra parte, a todas luces evidente que las competencias que se reconocen en favor de los ingenieros de minas en el Reglamento de baños 1874 son de menor calado que las ahora reconocidas en el Reglamento orgánico de 1886.

²⁵ Si bien, curiosamente, parece que la participación tanto de los médicos directores como de los ingenieros de minas en la fijación del perímetro de expropiación se daba, en la práctica, con anterioridad al Reglamento de baños de 1874. Tal es la conclusión que se extrae de la Orden de 4 de marzo de 1873, por la que se declaran de utilidad pública las obras para el ensanche y mejora de un establecimiento balneario. En dicha Orden, vigente el Reglamento provisional de baños y aguas minerales de 1871, en el cual nada se señalaba acerca de la participación de los ingenieros de minas ni los médicos directores en la fijación del perímetro de expropiación, se afirma, frente a la solicitud del propietario de un establecimiento balneario para que «se le permita expropiar dos casas incrustadas en los edificios de aquel, y un viñedo cercano al perímetro del mismo con objeto de ensanchar y mejorar el referido establecimiento», que se resuelve «*en vista de los informes facultativos del médico-director é ingeniero jefe de la provincia...*».

2.4. LA NORMATIVA MINERA DE PRINCIPIOS DEL SIGLO XX, Y SU REFERENCIA A LOS MANANTIALES DE AGUAS MINERALES

Hasta la aprobación del Estatuto sobre la explotación de los manantiales de aguas minero-medicinales de 1928, la normativa específica de estas aguas se encuentra en el Reglamento de baños de 1874, que encomienda las competencias sobre la vigilancia y protección de los manantiales de aguas minerales a los médicos directores. Sin embargo, como se verá, la normativa minera dictada en este período continuará con paso lento, pero firme, el proceso de aproximación hacia sí de las aguas minerales.

2.4.1. El Reglamento orgánico del Cuerpo de ingenieros de minas de 1905

A diferencia de lo que ocurre con la normativa reguladora de los manantiales de aguas minerales, inalterada en el período que se extiende desde la última década del siglo XIX hasta la publicación del Estatuto de 1928, el sector minero conoce la aprobación de nuevas disposiciones que contienen referencias a las aguas minerales. Así, mediante Real Orden de 21 de enero de 1905, se aprueba un nuevo *Reglamento orgánico del Cuerpo de ingenieros de minas*. En él, a semejanza de su predecesor, se atribuye a dicho Cuerpo de ingenieros, entre otras, las competencias sobre «la formación de mapas geológicos generales o parciales ...; el alumbramiento de las aguas subterráneas por medio de galerías, pozos, sondeos o cualquiera otra clase de labores mineras; y el estudio, inspección y vigilancia de los manantiales de aguas minerales o minero-medicinales que se beneficien por cuenta del Estado o de los particulares» (art. 1). Junto a ello, se prevé la creación en Madrid de una Comisión permanente de ingenieros de minas «encargada del estudio geológico de la Península y de fijar las aplicaciones que de estos conocimientos puedan hacerse a la minería, a la industria en general, a la agricultura, a las construcciones y a la *investigación de aguas subterráneas y minero-medicinales*» (art. 28). Como señala T. R. FERNÁNDEZ, esta atribución de competencias en beneficio de los facultativos del Cuerpo de minas se justifica «en el dominio de una técnica instrumental específica, 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»²⁶.

2.4.2. El Reglamento de policía minera de 1910

El *Reglamento provisional de policía minera*, aprobado mediante Real Decreto de 28 de enero de 1910, responde a lo preceptuado en el art. 29 de las «Bases para una nueva legislación de minas de 1868», estableciéndose en él «las reglas de policía y seguridad a que se sujetarán las operaciones relacionadas con la explotación y beneficio de las sustancias minerales», correspondiendo a los ingenieros del Cuerpo de minas la inspección y vigilancia de las explotaciones mineras.

En este momento las aguas minerales no son expresamente consideradas como recursos minerales. Ello es debido a que, como se ha visto, las citadas Bases generales de 1868 dividieron las sustancias minerales en tres Secciones, incluyéndose en la tercera

²⁶ Vid. T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ (21).

Sección «las sustancias salinas, comprendiendo las sales alcalinas y terreo-alcalinas, ya se encuentren en estado sólido, *ya disueltas en agua...*» (art. 4). Como el citado precepto provocó una encendida polémica acerca de si las aguas subterráneas habían sido incluidas o no dentro de las sustancias minerales, y dada la incidencia que ello podía tener sobre la propiedad de estas aguas —porque, en el caso de entender incluidas las aguas subterráneas dentro de los recursos minerales, ello significaba atribuirles la condición de bienes de dominio público—, la R.O. de 5 de diciembre de 1876 declaró que los arts. 4 y 9 de las Bases generales de 1868 «no derogan ni modifican lo previsto en la Ley de aguas acerca del derecho que tiene el dueño del suelo a las aguas subterráneas». Es decir, ello significaba retornar a lo preceptuado en la Ley de aguas de 1866, en el sentido de reconocer la propiedad privada de las aguas subterráneas alumbradas en predios de la misma naturaleza.

Para reforzar lo previsto en la citada R.O. de 1876, el Reglamento provisional para el régimen de la minería, de 17 de abril de 1903, dispuso que «en cuanto a las sales alcalinas y terreo-alcalinas disueltas en el agua, y las aguas subterráneas que figuren comprendidas entre las sustancias de la tercera Sección, *no podrán ser objeto de concesión minera; y el alumbramiento y aprovechamiento de las aguas subterráneas estarán sujetas a las prescripciones establecidas por la ley de aguas de 13 de junio de 1879 y la R.O. de 5 de junio de 1883*» (art. 1.2). Por ello, no deja de ser sorprendente que el Título IV del Reglamento esté dedicado a las «aguas subterráneas minerales y minero-medicinales», dato que sin duda pone de manifiesto la fuerte vinculación que, pese a todo, ya existe entre las aguas minerales y el sector minero. En dicho Título se atribuye a los ingenieros de minas la «conservación de los manantiales de aguas minero-medicinales, evitando que las aguas sean desviadas, desvirtuadas o impurificadas, y poniendo coto a cualquier abuso que por ignorancia o malicia pudiera cometerse» (art. 190.1). Para llevar a la práctica estos cometidos que acabo de describir, se ordena a los jefes de distrito visitar, al menos una vez al año, «todos los establecimientos de aguas minero-medicinales autorizados por el Gobierno que existan en el territorio de su jurisdicción» (art. 190.2).

Si estas competencias que acabo de señalar no suponen ninguna novedad respecto a lo contemplado por la normativa minera precedente, no se puede predicar lo mismo del resto de competencias que se atribuyen a los ingenieros de minas. Así, se obliga a los jefes de los distritos mineros a que inspeccionen «con asiduidad los trabajos de captación, avenamiento y depósito de las aguas, cuando se hallen en obra *...pudiendo suspender en el acto toda clase de labores*, si creyeren que directa o indirectamente conducen a perturbar o desnaturalizar el manantial» (art. 191). Adviértase la importancia de este precepto, pues en él se reconoce por primera vez a los ingenieros del Cuerpo de minas la facultad de suspender las obras que se realicen en las proximidades de un manantial de aguas minerales y que puedan afectar a éste. Recordemos que hasta ahora los ingenieros de minas únicamente estaban facultados para emitir informes acerca de la realización de este tipo de trabajos, pero en ningún momento podían detener su ejecución. Igualmente, les corresponde «recoger y reunir *...los datos que les sea posible respecto a todos los veneros minero-medicinales de que tengan noticia, estén o no declarados de utilidad pública, a fin de formar la estadística completa de los mismos y hacerlos objeto de los estudios hidrogeológicos que estimen*

procedentes»²⁷ (art. 193.1). Con los datos proporcionados por los ingenieros de los distritos, los ingenieros jefes debían redactar la Memoria para la formación de la estadística minera, «dando cuenta del estado de todos los manantiales de aguas minero-medicinales ...y de las medidas que juzguen útiles o convenientes adoptar en beneficio de la propia explotación...» (art. 194).

A la vista de las competencias descritas en los párrafos anteriores, se advierte que el Reglamento de policía minera de 1910 es la disposición que, hasta el momento, reconoce el mayor nivel de atribuciones sobre los manantiales de aguas minerales a los ingenieros del Cuerpo de minas, facultativos cuyas competencias en este sector se veían hasta ahora limitadas a la emisión de informes relacionados con el perímetro de expropiación de los citados manantiales. Todo ello sin perjuicio que la normativa específica de estas aguas vigente en este momento —el Reglamento de baños de 1874— continúe atribuyendo formalmente a los médicos directores la mayor parte de las competencias que la Administración despliega en este campo.

2.5. EL OCASO Y LA DESAPARICIÓN DEL CUERPO DE MÉDICOS DIRECTORES Y SU INFLUENCIA EN LAS COMPETENCIAS SOBRE LA VIGILANCIA Y PROTECCIÓN DE LOS MANANTIALES DE AGUAS MINERALES

El final de la década de los años veinte del siglo pasado viene marcado por la aprobación de la última norma estatal de carácter general dictada a propósito de los manantiales de aguas minerales²⁸, me refiero al *Estatuto sobre la explotación de manantiales de aguas minero-medicinales*, aprobado mediante Real Decreto-Ley de 25 de abril de 1928. La aprobación del citado Estatuto conlleva el definitivo declinar del centenario Cuerpo de médicos directores, lo que significará que algunas de las competencias sobre los manantiales de aguas minerales que hasta el momento eran compartidas con el Cuerpo de ingenieros de minas en adelante van a ser ejercidas por éstos en solitario.

2.5.1. El Estatuto sobre la explotación de manantiales de aguas minero-medicinales de 1928

Como acabo de señalar, la aprobación del mencionado Estatuto supone el principio del fin del Cuerpo de médicos directores de establecimientos de aguas minerales²⁹. El origen del proceso hay que situarlo en la petición que la Asociación Nacional de la Propiedad Balnearia formula al Gobierno, en la que se solicita que se

²⁷ Dichos estudios deberán unirse «a los que puedan hacer los médicos directores de baños desde el punto de vista de las virtudes curativas y aplicaciones terapéuticas de las aguas», datos que «servirán de base a la Administración para autorizar o prohibir el uso del venero» (art. 193.2).

²⁸ Y señalo que es la última norma estatal de carácter general, porque con posterioridad a su aprobación se han dictado otras disposiciones de aplicación a los manantiales de aguas minerales que, o bien no regulan con carácter general los citados manantiales, sino que únicamente se centran en aspectos concretos; o bien, presentado dicho carácter general, son disposiciones dictadas en los últimos años por las Comunidades Autónomas, en virtud de las competencias que la Constitución de 1978 y los respectivos Estatutos de autonomía les reconocen sobre las aguas minerales y termales.

²⁹ Si bien, la decadencia del citado Cuerpo ya se había iniciado con anterioridad. En este sentido es significativo que desde 1905 no se celebraban oposiciones al Cuerpo de médicos directores. Vid. M^a Ángeles CEBALLOS y Juan Carlos SAN JOSÉ (22).

establezca la «libertad balnearia», esto es, la liberalización de la asistencia médica en los establecimientos balnearios. El Poder público se hace eco de esta solicitud, como claramente queda de manifiesto en la Exposición de motivos del Estatuto de 1928. Esta decisión lleva aparejada la adopción de dos medidas que, necesariamente, sentencian de muerte al Cuerpo de médicos directores. Así, la Exposición de motivos del Estatuto de 1928 hace una clara manifestación a favor de la paulatina desaparición de este Cuerpo; en segundo lugar, y en congruencia con la decisión anterior, se atribuye la inspección sanitaria de los manantiales de aguas minero-medicinales a los *Inspectores provinciales de Sanidad* (art. 61).

Por ello, no debe extrañar que las competencias que el Estatuto de 1928 atribuye a los médicos directores sean muy reducidas, limitadas a aspectos puramente sanitarios y, desde luego, notoriamente inferiores a las reconocidas en los precedentes Reglamentos de Baños. Buena prueba de ello es que los médicos contratados gozan de las mismas competencias que el Cuerpo de médicos directores. Consecuentemente, estos últimos ya no intervienen en la instrucción del expediente conducente a la declaración de utilidad pública del manantial, actividad en la que sí participan los ingenieros de minas³⁰; y otro tanto sucede con la fijación del perímetro de protección del manantial, el cual deberá ser propuesto «por dos ingenieros, uno de Minas y otro Geólogo» (art. 13). Por otra parte, resulta curioso que el Estatuto de 1928 guarde un absoluto silencio en todo lo que se refiere a la protección de los manantiales de aguas minerales³¹, por lo que cabe interpretar que, en este aspecto, será de aplicación lo dispuesto en el Reglamento de policía minera de 1910, donde se atribuye a los ingenieros del Cuerpo de minas la competencia sobre la conservación de estos manantiales y sobre la vigilancia de los trabajos de captación, alumbramiento y depósito de las aguas. De este modo, se pone fin a la dualidad competencial que ha existido desde mediados del siglo pasado entre el Cuerpo de médicos directores y el Cuerpo de ingenieros de minas.

2.6. LA INCLUSIÓN DE LAS AGUAS MINERALES Y TERMALES EN LOS RECURSOS MINEROS

A lo largo de páginas anteriores he seguido de cerca el lento proceso, cuyo origen se encuentra en la formación del Mapa Geológico³² y que, en aproximadamente

³⁰ Para la tramitación del expediente para la declaración de utilidad pública de un manantial, el art. 28.5 del Estatuto requiere los informes «del Subdelegado de Medicina del partido, del Inspector provincial de Sanidad, Juntas municipales y provinciales de Sanidad en pleno e Ingeniero jefe de Minas del distrito».

³¹ Así, el Reglamento únicamente contempla la *inspección sanitaria* de los manantiales de aguas minerales, la cual queda encomendada a los Inspectores provinciales de Sanidad (art. 61), quienes deberán visitar periódicamente los establecimientos balnearios «practicando en ellos todas las investigaciones que estimen oportunas en cuanto diga relación a la observancia de la higiene, y en especial al abastecimiento de aguas y evacuación de inmundicias, así como a la extracción de agua y su aireación y embotellamiento» (art. 64).

³² Desde principios de siglo se dictaron diversas disposiciones sobre la formación del Mapa Geológico, las cuales hacen referencia a los manantiales de aguas minerales. Así, mediante R.D. de 28 de junio de 1910, se dispone que la Comisión del Mapa Geológico creada en 1873 pase a denominarse en lo sucesivo *Instituto geológico de España*. A dicho Instituto se le encarga la formación del mapa geológico de España y del trazado de las cartas geológico-industriales de las diversas provincias o regiones, el cual, entre otros extremos, debe contener el estudio de las aguas minerales. La realización de estos trabajos se atribuye a una «Comisión permanente de ingenieros del Cuerpo nacional de ingenieros de minas».

cincuenta años, ha conducido a situar bajo la competencia exclusiva del Cuerpo de ingenieros de minas la protección de los manantiales de aguas minerales³³. Un paso más en esta dirección lo constituye el Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927, donde se dispone que el Instituto Geológico de España pase a denominarse Instituto Geológico y Minero de España (IGME), denominación que, tras diversas vicisitudes, ha vuelto a implantarse recientemente³⁴. Al citado Instituto se le encomienda como misión principal «la continuación de los estudios del suelo y del subsuelo que sean necesarios para el conocimiento de la geología y la minería del país» (art. 1). Dicho Instituto «será oído en los expedientes administrativos que se tramiten sobre concesiones, captaciones, defensa y explotación de manantiales de aguas minero-medicinales de origen subterráneo y sobre fijación de zonas de protección de los mismos» (art. 23).

Seguidamente intentaré poner de manifiesto cómo, una vez desaparecido el Cuerpo de médicos directores y asumida en solitario la protección de los manantiales de aguas minerales por el Cuerpo de ingenieros de minas, las citadas aguas iniciarán un acelerado proceso de integración dentro del ordenamiento jurídico de los recursos minerales.

2.6.1. *La Real Orden de 24 de marzo de 1931*

La primera norma que debo referir dentro del proceso que acabo de señalar, es la Real Orden de 24 de marzo de 1931, aprobada cuando todavía no se ha declarado a extinguir el Cuerpo de médicos directores. El interés de la citada Orden reside en que nos permite advertir que la regulación de los manantiales de aguas minerales se va impregnando de instituciones típicas del ámbito minero. Así, se dispone que los perímetros de expropiación y protección de los manantiales de aguas minerales, regulados en el Estatuto de 1928, «asumen el concepto de *verdaderas demarcaciones mineras*, ya que para su fijación y subsiguiente otorgamiento ha de observarse una tramitación avalada por el dictamen y estudio de los ingenieros de minas, con lo cual *se confiere a tales perímetros el carácter de concesiones mineras*, cuyo disfrute cede el Estado, mediante un canon anual por hectárea...».

2.6.2. *Los Decretos de 23 de agosto de 1934*

Un paso más allá en la integración de las aguas minerales en el ordenamiento minero lo constituyen dos Decretos aprobados el 23 de agosto de 1934. El primero de ellos, donde ve la luz el nuevo *Reglamento de policía minera y metalúrgica*, no

³³ Esta asunción de competencias sobre las aguas minerales por parte del Cuerpo de ingenieros de minas tuvo su reflejo en la estructura organizativa a nivel ministerial. Así, mediante R.D. de 21 de febrero de 1922 se crea en el seno del Ministerio de Fomento una nueva Dirección general «de minas, metalurgia e industrias navales», a la cual pertenece el «Servicio de investigaciones mineras, combustibles minerales y aguas subterráneas», la cual «intervendrá, por lo que afecta al ramo de minas, en lo referente a las aguas minero-medicinales» (art. 7).

³⁴ Así, el R.D. 1953/00, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del IGME, dispone que «el Instituto Tecnológico Geominero de España —denominación del Instituto a partir del R.D. 1270/88, de 28 de octubre— pasa a denominarse Instituto Geológico y Minero de España» (art. 1). La razón del cambio de denominación se justifica en la Exposición de motivos del R.D. 1953/00, por el hecho de ser aquella la denominación originaria del organismo, y «porque parece más adecuada para exponer el conjunto de actividades desarrolladas por este Instituto». En la actualidad el IGME tiene la consideración de «organismo público de investigación», adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología (art. 5.2 del R.D. 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos ministeriales).

introduce novedades respecto a la protección y vigilancia de los manantiales de aguas minerales contenida en el Reglamento de 1910; pero el segundo establece una serie de disposiciones dirigidas al Cuerpo de ingenieros de minas, por las que se complementa tanto el citado Reglamento de policía minera, como el Reglamento orgánico del Cuerpo de ingenieros de 1905. En él se atribuye «a la *exclusiva jurisdicción y competencia* del Cuerpo Nacional de Ingenieros de Minas todo cuanto se refiere a catalogación, protección de los manantiales naturales y alumbramiento de aguas, *de cualquier clase y procedencia que sean...*»³⁵. La importancia del precepto que acabo de reproducir radica en la atribución de competencias exclusivas que sobre el conjunto de las aguas subterráneas se realiza en beneficio del Cuerpo de ingenieros de minas. Unas competencias que, por lo que se refiere a los manantiales de aguas minerales, los miembros del citado Cuerpo de ingenieros ya venían disfrutando, de hecho, con carácter prácticamente exclusivo, desde que el Estatuto de aguas minerales de 1928 limitara drásticamente las competencias del Cuerpo de médicos directores. De este modo, y respecto de las aguas minerales, el Decreto de 1934 recoge una situación que, en la práctica, ya se estaba produciendo desde varios años antes.

Además, este Decreto, como medio de asegurar las competencias generales de los ingenieros de minas sobre el conjunto de aguas subterráneas, establece la obligación de inscribir «todos los manantiales naturales y alumbramientos de aguas de cualquier clase, existentes y los que vayan descubriéndose en lo sucesivo ...en el *Registro regional de manantiales* de la Jefatura de Minas», considerándose «abusiva toda utilización y aprovechamiento de manantiales naturales y alumbramientos de aguas que no se hallen inscritos...». Finalmente, también corresponde a las Jefaturas de Minas autorizar e inspeccionar «todas las instalaciones de aprovechamiento y servicios de los manantiales naturales y alumbramientos de aguas»³⁶.

2.6.3. La Ley de Minas de 23 de septiembre de 1939

La Ley de minas de 23 de septiembre de 1939 se aprueba con la finalidad de establecer una nueva clasificación de las sustancias minerales, trascendental cuestión que había sido abordada por toda la normativa minera precedente. Como afirma su Exposición de motivos, hasta ahora, para clasificar las sustancias minerales «sólo se tuvo en cuenta la naturaleza de dichas sustancias, prescindiendo de las diversas modalidades de su yacimiento y de las variadas exigencias de su explotación», criterio clasificatorio que adolecía de gran indeterminación y que exigió de «innumerables disposiciones dictadas posteriormente para aclarar o definir la sección en que algunas de ellas habían de incluirse»³⁷.

³⁵ A excepción de las aguas subálveas y de las aguas muertas o estancadas (art. 1.2).

³⁶ El establecimiento por el Decreto de 1934 del Registro de manantiales y alumbramientos y la técnica autorizatoria de las instalaciones de aprovechamiento y servicio de los mismos, ambos instrumentos competencia del Cuerpo de ingenieros de minas y, a través de él, del Ministerio de Industria y Energía, supone, en palabras de T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ (23), «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... 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. Sobre esta cuestión véase también. E. PEREZ PEREZ (24) y S. DEL SAZ CORDERO (25).

³⁷ Justamente, la clasificación de las sustancias minerales en diversas secciones, «así como el olvido completo en que en ella se tiene a las aguas minero-medicinales», eran, en opinión de S. THOS (26), una de las principales deficiencias que presentaba la normativa minera en 1907, vigente en el momento de ver la luz la ley de 23 de septiembre de 1939.

Por ello, y «con objeto de que cese toda indeterminación e ínterin se dicta una Ley General de Minas», se procede a clasificar las sustancias minerales en dos Secciones, A y B, en atención no sólo al criterio tradicional de la *naturaleza* de las sustancias, sino también en atención a su *forma de explotación*. Así, las sustancias que, en principio, forman parte de la Sección A pasarán a formar parte de la Sección B «cuando su explotación requiera la *ejecución de labores subterráneas*». Como se verá, esta apertura introducida en cuanto al criterio de clasificación de las sustancias minerales —y aquí radica la gran importancia de la Ley de 1939 a los efectos que ahora interesan— va a permitir que las aguas minerales, en cuanto aguas que, en la mayor parte de los casos, requieren de la realización de labores subterráneas para su investigación y/o aprovechamiento, entren a formar parte expresamente de las sustancias minerales³⁸.

2.6.4. La Ley de Minas de 19 de julio de 1944

La aprobación de la Ley de minas de 19 de julio de 1944 constituye uno de los principales hitos normativos de la evolución histórica que estoy exponiendo. En este sentido, y bajo la influencia de la Ley de 1939, la Ley de 1944 refunde en dos Secciones el conjunto de sustancias minerales que, conforme a la normativa de 1868, aparecían divididas en tres grupos. Dichas Secciones A y B, se denominan, respectivamente, «Rocas» y «Minerales», incluyéndose dentro de esta última, entre otras sustancias, las *aguas minero-industriales*, entendiéndose por tales aquéllas «que tengan en disolución o lleven en suspensión sustancias minerales susceptibles de aprovechamiento», así como las *minero-medicinales*», de las que no se ofrece definición alguna. De este modo, a partir de la Ley de minas de 1944, las aguas minerales pasan a ser expresamente consideradas como un recurso mineral. La justificación de esta inclusión se encuentra en el artículo primero de la Ley, donde se señala que «son objeto de la presente Ley todas las sustancias minerales ...cuya explotación requiera la práctica de *trabajos con arreglo a la técnica minera*». Técnica cuya aplicación, en virtud del art. 1.5 del Reglamento general para el régimen de la minería de 1946, «se entiende necesaria ...en los trabajos ...que se realicen en ...los manantiales minero-industriales o minero-medicinales, ya sean líquidos o gaseosos».

La inclusión de las aguas minerales dentro de los recursos minerales supone, entre otras cosas, el notable robustecimiento de la competencia sobre estas aguas por parte del Cuerpo de ingenieros de minas y, a través de él, del *Ministerio de Industria*³⁹,

³⁸ El deseo de que las aguas minerales formaran parte de las sustancias minerales reguladas por el Código minero ya había sido puesto de manifiesto por algunos miembros del Cuerpo de ingenieros de minas. Así, M. ALVAREZ ARAVACA (27), a la sazón ingeniero jefe de minas y Secretario de la Comisión del Mapa geológico de España, señaló, en 1907, que «un Código minero ha de tener por objeto regular la concesión para explotar *todos* los minerales mediante un canon ...quedando incluidas en la Ley ...las aguas medicinales...».

³⁹ Para GARRIDO FALLA (28) las consecuencias de la inclusión de las aguas minerales dentro de los recursos minerales de la Sección B) fueron «las de un cambio en la competencia de los organismos administrativos con facultades para intervenir en la materia; es decir, que la competencia del Ministerio de Obras Públicas y del Cuerpo de Ingenieros de Caminos se sustituye aquí por la competencia del Ministerio de Industria y del Cuerpo de Ingenieros de Minas.

En mi opinión, más que de un cambio de competencias, de lo que hay que hablar es de un reforzamiento competencial sobre esta materia en favor del Cuerpo de Ingenieros de Minas, y no tanto de un cambio de competencias, porque el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, a diferencia de lo que ocurre en

con lo que estas aguas quedan definitivamente al margen de las competencias generales que sobre los recursos hidráulicos ostenta el Ministerio de Obras Públicas. Buena prueba del afianzamiento competencial señalado lo tenemos en el artículo 3 del Reglamento general para el régimen de la minería de 1946, donde se señala que la *Dirección General de Minas y Combustibles* será la competente para tramitar los expedientes en los que se declare la condición de minero-industriales de las aguas; mientras que si se trata de aguas minero-medicinales, en el expediente deberá incluirse además un informe de la Dirección General de Sanidad, correspondiendo en ambos supuestos la resolución del expediente al Ministro de Industria.

2.6.5. La Ley de Minas de 21 de julio de 1973

Con la vigente Ley de minas de 1973 concluye el estudio histórico iniciado a comienzos del siglo XIX. La nueva ley nace con la finalidad de dar solución al problema de la creciente inactividad de muchos yacimientos mineros, para lo cual modifica en algunos aspectos a su predecesora de 1944⁴⁰, si bien, en sustancia, ambas leyes se basan en los mismos principios fundamentales. Precisamente, una de las novedades introducidas por la Ley radica en la nueva clasificación que lleva a cabo de las sustancias minerales, divididas, originariamente, en tres Secciones; A), B) y C)⁴¹. Al igual que ocurría en la Ley de minas de 1944, las aguas minerales aparecen ahora incluidas dentro de los yacimientos minerales, en concreto dentro de las sustancias minerales que componen la Sección B), si bien, se producen dos novedades con respecto a lo establecido por la normativa anterior: así, en primer lugar las aguas minerales quedan incluidas en una Sección distinta de los minerales metálicos⁴²; y, en segundo lugar, se incluyen también en esta Sección, como categoría separada de las aguas minerales, las aguas termales⁴³.

Sin embargo, a diferencia de la normativa minera precedente, la Ley de minas de 1973 no se limita a incluir a las aguas minerales y termales dentro de los recursos

relación con las aguas subterráneas, no ha disfrutado hasta este momento de ninguna competencia sobre los manantiales de aguas minerales.

Por otra parte, a partir de 1931, las competencias sobre las aguas minerales quedan atribuidas a un Departamento ministerial distinto con respecto al que tiene atribuidas las competencias generales sobre los recursos hidráulicos. Así, mediante un Decreto-ley de 16 de diciembre de 1931, el histórico Ministerio de Fomento pasa a denominarse *Ministerio de Obras Públicas*, y el Ministerio de Economía Nacional recibe la denominación de *Ministerio de Industria*. A éste último Departamento se adscribe, entre otras, la Dirección general de Minas, «que se segrega del antiguo Ministerio de Fomento» (art. 1). De este modo las competencias administrativas sobre las aguas minerales pasan a depender del Ministerio de Industria, mientras que la mayor parte de las competencias sobre el resto de los recursos hidráulicos quedan residenciadas en el Ministerio de Obras Públicas. Sobre esta cuestión *vid.* Aurelio GUAITA (29).

⁴⁰ Una síntesis de las novedades introducidas por esta ley con relación a su predecesora puede encontrarse en L.C. FERNANDEZ ESPINAR (30).

⁴¹ La ley 54/80, de 5 de noviembre, introdujo una nueva Sección, la D). Para ello se separan de la Sección C) «los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España» (art. 1).

⁴² Hecho que ya fue puesto de manifiesto por Luis Carlos FERNANDEZ ESPINAR (31).

⁴³ Aguas termales que para Luis Carlos FERNANDEZ ESPINAR (32) —opinión a la que me sumo—, hasta la aprobación de la Ley de minas de 1973, debían entenderse incluidas dentro de la categoría general de las aguas minerales.

minerales, sino que, en una muestra más del definitivo afianzamiento del ordenamiento jurídico minero sobre estas aguas, la mencionada Ley contiene la clasificación de las aguas minerales (art. 23.1); la definición de las aguas termales; las disposiciones relativas a la declaración de la condición de mineral de unas aguas, procedimiento en el que deberá emitir informe el Instituto Geológico y Minero de España; y, una vez declarada la condición de minerales de unas aguas, la posterior autorización de su aprovechamiento⁴⁴. Por ello, podemos considerar que, a partir de la Ley de minas de 1973, las aguas minerales y termales son consideradas como auténticos recursos mineros^{45y46}, dato de importancia trascendental para explicar la posterior distribución constitucional de competencias establecida sobre estas aguas.

Las disposiciones que la Ley de minas de 1973 contiene acerca de las aguas minerales y termales fueron reproducidas con posterioridad en el *Reglamento general para el régimen de la minería*, aprobado mediante Decreto de 25 de agosto de 1978, donde se contiene una detallada regulación de la tramitación de los expedientes para obtener la autorización de aprovechamiento de estas aguas (arts. 39 y ss)⁴⁷.

⁴⁴ Consecuentemente, la Ley de minas de 1973 procede a derogar los títulos I y III y el artículo 77 del Real Decreto-ley de 25 de abril de 1928, por el que se aprobó el Estatuto sobre la explotación de manantiales de aguas minero-medicinales (Disposición Derogatoria 5ª).

⁴⁵ Por ello afirma A. GUAITA (33) que con la Ley de minas de 1973 «las aguas minerales entran ahora casi en su integridad en esta legislación, mientras que hasta 1973 eran tratadas por las leyes más como aguas que como minas».

⁴⁶ No obstante, no debe perderse de vista la singularidad de las aguas minerales frente al resto de los recursos minerales. Así, a diferencia éstos, la Ley de minas no aborda la cuestión de la propiedad de estas aguas, remitiéndose a lo dispuesto sobre el particular en el Código Civil y Leyes especiales (art. 2.2). Y, en buena lógica con lo anterior, para la explotación de estas aguas no se requiere concesión administrativa, sino *autorización*, reconociéndose un derecho preferente para el aprovechamiento de las aguas minerales «a quien fuere *propietario* de las mismas en el momento de la declaración de su condición mineral» (art. 25). Por ello, J.L. VILLAR EZCURRA (34) afirmó que la regulación de las aguas minerales contenida en la Ley de minas de 1973 «no dejará de ser un "cuerpo extraño" dentro de la legislación minera toda vez que en cuanto a su naturaleza jurídica permanece subsistente el sistema de nuestra vieja Ley de aguas de 1879».

⁴⁷ Los únicos puntos de divergencia en materia de aguas minerales y termales entre lo previsto por la Ley de minas de 1973 y el Reglamento de policía minera de 1978 residen en la consideración que este último hace de las aguas termales, puesto que excluye de este concepto a las aguas destinadas a usos industriales cuya producción calorífica máxima sea superior a quinientas termias por hora (art. 5.1), así como la consideración como aguas minero-industriales de las aguas tomadas del mar que permitan el aprovechamiento racional de las sustancias que contengan.

I. E. de ARCENEGUI (35) da cuenta de que el Consejo de Estado, en su dictamen al Reglamento general para el régimen de la minería, estimó que la modificación introducida en las aguas minero-industriales, agregando las tomadas del mar podía mantenerse, pero reducida a rango inequívocamente reglamentario, mientras que la limitación puesta a las aguas termales no parecía justificada, por lo que entendía que debía eliminarse del proyecto, salvo que por razones técnicas se considerase necesaria su conservación. Por lo que se refiere a las aguas termales, en opinión del autor citado «no hay duda que han sido cuestiones técnicas las que han empujado al Gobierno a introducir esa limitación, por cuanto al superar las quinientas termias por hora considera a las aguas termales como recursos geotérmicos dentro de la Sección C)...».

3. CONCLUSIONES

El estudio histórico que he elaborado en páginas anteriores me permite extraer las siguientes conclusiones:

I. Las aguas minerales y termales suscitaron un temprano interés por parte de los poderes públicos, iniciándose la intervención administrativa sobre esta materia a principios del siglo XIX, con la aprobación del Real Decreto de 29 de junio de 1816, por el que se ordena el “establecimiento en cada uno de los baños más acreditados del Reino de un profesor de suficientes conocimientos de las virtudes de las aguas... .

II. El empleo con fines curativos de las aguas minerales conllevó que el interés mostrado por la Administración hacia estas aguas se limitara inicialmente a la vigilancia de su aplicación terapéutica, tarea que se llevó a cabo a través del recién creado Cuerpo de médicos directores. No obstante, conforme avanzó el siglo XIX, los poderes públicos comenzaron a preocuparse también por su protección, tarea que inicialmente también se encomendó al citado Cuerpo.

III. De forma coetánea a la aparición de las primeras disposiciones generales sobre las aguas minerales, se advierte la necesidad de intensificar el desarrollo económico del país, para lo cual se encomienda a los Cuerpos de ingenieros de minas y de caminos, canales y puertos, la realización de Mapas geográficos. En ellos se debían detallar las riquezas superficiales y subterráneas, entre las cuales se encuentran las aguas minerales. Aquí se encuentra la primera toma de contacto del Cuerpo de ingenieros de minas con las aguas minerales.

IV. La naturaleza eminentemente subterránea de las aguas minerales requiere que para su investigación, aprovechamiento y protección se empleen técnicas mineras, lo que permitió que el Cuerpo de ingenieros de minas viese progresivamente incrementadas sus competencias sobre estas aguas. Inicialmente, estas competencias sólo fueron reconocidas por la normativa minera, en evidente desconexión con la normativa específica de las aguas minerales. Posteriormente, a fines del siglo XIX, iniciada ya la decadencia del Cuerpo de médicos directores, será la propia normativa de las aguas minerales la que reconozca la participación del Cuerpo de ingenieros de minas en este ámbito.

V. Desaparecido el Cuerpo de médicos directores en la década de los años treinta del siglo XX, el Cuerpo de ingenieros de minas asume todas las competencias no estrictamente sanitarias que aquel Cuerpo ejercía sobre las aguas minerales. Como consecuencia de ello, el régimen jurídico de las aguas minerales y termales se va aproximando cada vez más al régimen de los recursos mineros. El punto culminante de este proceso se encuentra en la aprobación de la Ley de Minas de 1944, que incluye a las aguas minerales dentro de los recursos de la Sección B, tendencia se afianzará con la aprobación de la vigente Ley de Minas de 1973.

VI. La inclusión de las aguas minerales y termales dentro de los recursos minerales explica que estas aguas sigan un régimen de distribución de competencias distinto al establecido para el resto de los recursos hidráulicos y que, en consecuencia, la Ley de Aguas de 1985, pese a la mayoritaria pertenencia de estas aguas al ciclo hidrológico, las excluya de su ámbito de aplicación. Esta exclusión supone, entre otras consecuencias de notable calado, que las aguas minerales y termales carezcan de una regulación expresa de su titularidad.

4. BIBLIOGRAFÍA

(1) BARRIOBERO MARTINEZ, I; 2001; “El régimen jurídico de las aguas minerales y termales en Francia”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 19, págs. 431-482.

(2) GARCIA-TALAVERA FERNANDEZ, J.R; 1971; «Historia del cuerpo de médicos de baños. Siglo XIX», *Cuadernos de Historia de la medicina española*, año X, Salamanca, págs. 213-281.

(3) RODRIGUEZ-SANCHEZ, J.A; 1994; *Historia de los balnearios de la provincia de Málaga*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga, págs. 27-28.

(4) MARAVER EYZAGUIRRE, F; 1997; «Aportaciones de los médicos del cuerpo de baños al termalismo antiguo. Siglo XIX», en *Termalismo antiguo. Actas I Congreso peninsular. Arnedillo 3-5 octubre 1996*, Casa de Velázquez & UNED, Madrid, págs. 41 y ss.

(5) ARRAZOLA; 1852, *Enciclopedia española de derecho y administración o nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias*, Madrid, Imprenta de Díaz, 1849 (Voces agua, tomo II y baños, tomo V), pág. 618.

(6) PEREZ PEREZ, E; 1981, *Legislación y administración del agua en España. Criterios para su reforma*, Editora regional de Murcia, Murcia, pág. 6

(7) QUERALT, R; 2000; «Entrevista a D. Emilio Custodio, Director General del Instituto Tecnológico Geominero de España», *Tecnología del Agua* 196, págs. 69-73.

(8) ARROYO YANES, L.M; 1996; *La ordenación de la función pública contempo-ránea: la carrera administrativa (1808-1963)*. Junta de Andalucía & Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, págs. 112-122.

(9) FERNANDEZ ESPINAR, L.C; 1997; *Derecho de minas en España (1825-1996)*. Comares, Granada, págs. 24-37.

(10) MUÑOZ DUEÑAS, M.D; 1992; «La formación de una elite minera: la Escuela de Minas de España», en *Melanges de la Casa de Velázquez*, Madrid, 1992, págs. 21-36.

(11) LOPEZ DE AZCONA, J.M; 1968, *Aguas minerales y termales de España*. ITGE, Madrid, págs. 125-131.

(12) LOPEZ DE AZCONA, J.M; 1968, *op. cit.* págs. 287-291.

(13) RUMEU DE ARMAS, A; 1980, *Ciencia y tecnología en la España ilustrada. La Escuela de caminos y canales*. Colegio de Ingenieros de caminos, canales y puertos. Ediciones Turner, Madrid, pág. 435.

(14) FANLO LORAS, A; 1996, *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Adminis-traciones hidráulicas*, Civitas, Madrid, págs. 58 y ss.

(15) FRANQUET Y BELTRAN, C; 1864, *Ensayo sobre el origen, espíritu y progreso de la Legislación de Aguas*, Madrid, pág. 31.

(16) THOS, S; 1908, *Memoria informativa y Proyecto de Ley presentados por el Consejo de Minería al Excmo. Sr. Ministro de Fomento*, Madrid, pág. 475.

(17) FERNANDEZ ESPINAR, L.C; 1997; *Derecho de minas...*, *op. cit.* pag. 282

(18) GARRIDO FALLA, F; 1963, «Naturaleza y régimen de la propiedad de las aguas minero-medicinales», *RAP* 42, pág. 158.

(19) THOS, S; 1908, *op. cit.* pág. 473.

(20) NIETO, A; 1968, “Aguas subterráneas: subsuelo árido y subsuelo hídrico”, *RAP* 56, Pág. 26.

(21) FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R; 1973, «Competencias administrativas en materia de aguas subterráneas». *RAP* 72, pág. 11.

(22) CEBALLOS, M^a A. y SAN JOSE, J.C; 1990, «La sociedad científica y sus actividades», en *Hidrología* (Dir. BERGUER, A), Consejo General de Colegios Médicos de España, Madrid.

(23) FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R; 1973, pág. 15.

(24) PEREZ PEREZ, E; 1981, *Legislación... op. cit.* pág. 16.

(25) DEL SAZ CORDERO, S; 1990, *Aguas subterráneas, Aguas públicas (El nuevo Derecho de Aguas)*. Marcial Pons, Madrid, págs. 119-122.

(26) THOS, S; 1908, *op. cit.* págs. 466-467.

(27) ALVAREZ ARAVACA, M; 1908, *Memoria informativa y Proyecto de Ley presentados por el Consejo de Minería al Excmo. Sr. Ministro de Fomento*, Madrid, pág. 346.

(28) GARRIDO FALLA, F; 1963, *op. cit.* pág. 159.

(29) GUAITA, A; 1986, «El Ministerio de la Gobernación cumple siglo y medio», *D.A.* 53 (1962). *Derecho Administrativo, aguas, montes, minas*, Civitas 2^a ed. Madrid, págs. 122-124.

(30) FERNANDEZ ESPINAR, L.C; 1997; *Derecho de minas...*, *op. cit.* pag. 565.

(31) FERNANDEZ ESPINAR, L.C; 1997; *Derecho de minas...*, *op. cit.* pag. 411.

(32) FERNANDEZ ESPINAR, L.C; 1997; *Derecho de minas...*, *op. cit.* pag. 596.

(33) GUAITA, A; 1986, *op. cit.* pág. 322.

(34) VILLAR EZCURRA, J.L; 1980, *Régimen jurídico de las aguas minero-medicinales*, Madrid, pág. 22.

(35) ARCENEGUI, I.E; 1979, *El demanio minero*, Civitas, Madrid, pág. 60.