

## **PERÍMETROS DE PROTECCIÓN DE LAS CAPTACIONES DE AGUA POTABLE**

**Amable SÁNCHEZ GONZÁLEZ\***

(\*) Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas.  
Ministerio de Medio Ambiente.

### **RESUMEN**

Aproximadamente un tercio de la población española se abastece de aguas subterráneas. Sin embargo, en los trece años de vigencia de la actual legislación de aguas, sólo en un caso se ha establecido el perímetro de protección previsto en dicha legislación para las captaciones de agua de consumo público.

En el presente trabajo se analizan las causas de dicha situación, y se proponen varias actuaciones de la Administración central para corregirla.

### **INTRODUCCIÓN**

Es conocido que un tercio aproximadamente de la población española se abastece de aguas subterráneas. Miles de pequeños y medianos núcleos urbanos, y varias ciudades, dependen de este suministro. Algunas grandes áreas urbanas, como Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Granada, la Bahía de Cádiz, disponen de importantes infraestructuras de extracción de aguas subterráneas utilizadas en circunstancias de sequía. Sin embargo, sólo ha sido establecido un perímetro de protección de captación (manantial de Arteta, Pamplona), en los casi trece años de vigencia del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), cuyo artículo 173 está dedicado a esta figura administrativa.

La comparación de esta situación con la existente en otros países de la Unión Europea, como Alemania, Francia, Bélgica, Reino Unido, donde los porcentajes de implantación de los perímetros varían entre el diez y el sesenta por ciento, obliga a reflexionar sobre las causas de tal disparidad. A tal efecto, pueden considerarse las tres siguientes:

**Inexistencia de casuística de incidentes de contaminación grave**

Son muy pocos los casos conocidos de fallos en el suministro de agua potable como consecuencia de incidentes de contaminación puntual, producidos por hidrocarburos, ácidos, metales pesados, aceites minerales u orgánicos, etc. En muchas zonas de España existe conciencia sobre los problemas de contaminación de nitratos, de intrusión marina, pero no sobre los riesgos de vertidos puntuales originados en industrias, transportes, o en instalaciones que almacenan y manejan productos potencialmente contaminantes.

Ciertamente, hay que tener en cuenta que, en la mayoría de las zonas abastecidas con aguas subterráneas, la densidad de población y la actividad industrial suele ser baja. A esta razón hay que añadir que el espesor de la zona no saturada del terreno es, con frecuencia, de varias decenas de metros, todo lo cual supone riesgos de contaminación mucho menores que los prevalecientes en la Europa central.

### **Desconocimiento de las autoridades municipales**

Por las razones apuntadas, los Ayuntamientos no perciben la existencia de riesgos de contaminación. Por otra parte, no se encuentran obligados por la normativa vigente a adoptar medidas que eliminen, o minimicen, los incidentes de contaminación de las captaciones municipales de agua subterránea.

La conclusión lógica es que las autoridades y los técnicos municipales ni siquiera saben que, en su propio planeamiento urbanístico, deberían ocuparse de garantizar la potabilidad del recurso destinado al abastecimiento público.

### **Los Organismos de cuenca están facultados, pero no obligados**

El artículo 173 del RDPH faculta a los Organismos de cuenca para delimitar e implantar perímetros de protección, pero ni ésta ni ninguna otra norma les obliga a actuar sistemáticamente en la materia. Aunque se contempla la posibilidad de iniciar de oficio el procedimiento, esta forma de actuar sólo resultará adecuada en casos muy especiales, ya que lo razonable es actuar a instancia de parte interesada.

### **NECESIDAD DE NORMATIVA ADICIONAL**

Sin duda debemos felicitarnos de que en muchos lugares de España la protección natural de las aguas subterráneas sea alta, y de que los riesgos de contaminación hayan sido relativamente bajos. Pero esto no es así con carácter general y, aunque lo fuera, una Administración responsable no puede permanecer indiferente ante la ejecutoria prácticamente nula en materia de perímetros de protección.

Las políticas de prevención son las indicadas en relación con la conservación del valor de los recursos de agua subterránea, un valor que tiene que ser preservado con carácter indefinido en el tiempo; las infraestructuras de captaciones tienen una vida útil cifrable en unos 25 años, pero la vida útil del acuífero tiene que ser indefinida. Si la implantación de los perímetros no se ha producido hasta ahora por insuficiencia normativa, habrá que reforzar la normativa.

¿Cuál es el campo legislativo procedente para la introducción del refuerzo normativo? En el caso de España la respuesta es clara: el de la ordenación urbanística.

La Ley de Aguas ya introdujo la figura en el artículo 54, desarrollada en el artículo 173 del RDPH. El Reglamento especifica lo que puede determinar y establecer el Organismo de cuenca en este campo: delimitación del recinto, limitaciones a las concesiones futuras, y condicionamientos a futuras autorizaciones de vertido. Las limitaciones o condicionamientos más importantes, los que se refieren al desarrollo de actividades que puedan constituir riesgo de contaminación, no pueden ser establecidas por el Organismo de cuenca, porque no es autoridad competente en la ordenación del uso del suelo. Tales prohibiciones o limitaciones, relativas a vertederos, canteras, colectores de aguas residuales, granjas, etc, tienen que ser acordadas por la Comunidad Autónoma y/o el municipio correspondiente, con arreglo a las normas y procedimientos vigentes en cada territorio autonómico.

Nuestra ley vigente sobre régimen del suelo data sólo de hace pocos meses (Ley 6/1998, de 13 de abril, BOE 14 de abril), y ha supuesto una drástica revisión de la anterior (Real Decreto Legislativo 1/992, de 26 de junio), obligada por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre esta última. En el punto 6 del Preámbulo de la ley vigente se expresa “La Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ya citada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística, y al control de aquél y de ésta”.

En todo caso, en la definición de zona no urbanizable (artículo 9) la Ley recoge la posibilidad de que las zonas sometidas a algún régimen especial de protección, de acuerdo con la legislación sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones para la protección del dominio público, sean clasificadas como no urbanizables en el planeamiento general. Esta es una puerta abierta para el encaje de los perímetros de protección como figura de obligatoria consideración en los planes urbanísticos, pero esta puerta tendría que ser franqueada por leyes autonómicas que desarrollen dicha obligación.

Es particularmente importante vincular los perímetros de protección a la determinación de las zonas no urbanizables, porque la Ley establece (art. 10) que “el suelo

que no tenga la condición de no urbanizable tendrá la consideración de urbanizable y podrá ser objeto de transformación...”. Es decir, todo lo que no sea expresamente declarado como no urbanizable podrá ser urbanizado.

## **POSIBILIDADES DE ACCIÓN A CORTO PLAZO**

La implantación de perímetros de oficio, por la sola iniciativa de los Organismos de cuenca, no parece estar justificada sino en casos muy singulares de fuerza mayor, que hasta ahora no se han planteado. Además del ya citado de Pamplona, han sido propuestos, o en vías de proposición, algunos otros casos en las cuencas del Ebro y del Júcar, pero es claro que la demanda por parte de los municipios interesados es por el momento muy baja.

A medio-largo plazo, si llega a aprobarse la Directiva Marco sobre Aguas, actualmente en fase avanzada de discusión, quedará implantada la obligatoriedad de establecer un registro de zonas protegidas, entre las cuales será forzoso incluir todas las masas de agua, superficiales o subterráneas, utilizadas para la producción de agua potable. Los Estados miembros deberán establecer objetivos de calidad para dichas masas de agua, y aplicar las medidas de protección previstas en la legislación nacional correspondiente.

Sea por la vía de la legislación autonómica sobre régimen del suelo, sea por transposición de la Directiva Marco, la figura de los perímetros de protección acabará instalándose efectivamente en España. Mientras tanto ¿qué puede hacer la Administración estatal del agua?. A mi juicio, los siguientes dos tipos de acciones:

### **Elaboración de un manual de procedimientos**

El artículo 173 del RDPH es muy parco para que pueda conseguirse eficacia en la delimitación y tramitación administrativa de los perímetros de protección. Se echa en falta una instrucción técnica, que establezca criterios de diseño en la determinación de las diferentes zonas de protección, y que tipifique las limitaciones a actividades desarrollables en dichas zonas, en función de la vulnerabilidad del terreno y de las medidas preventivas que puedan adoptarse para evitar la contaminación por fuentes puntuales.

También parece necesario esclarecer las interrelaciones jurídico-administrativas entre los perímetros de protección y la ordenación urbanística, considerando esta última a nivel de la legislación existente en cada Comunidad Autónoma. El sentido común, y la experiencia en otros países, recomiendan que, cuando la Junta de Gobierno de un Organismo de cuenca se reúna para resolver sobre la implantación de un perímetro, los aspectos de ordenación de uso del suelo hayan sido previamente conocidos, asumidos, y acordados en los ámbitos competenciales autonó-

mico y municipal. Para ello, los Organismos de cuenca deben disponer de un manual que detalle los procedimientos para la adopción de la normativa urbanística en las distintas Comunidades Autónomas.

### **Suscripción de convenios con Comunidades Autónomas**

Algunos cargos autonómicos con responsabilidades en la ordenación del territorio, han mostrado su disposición a iniciar acciones relativas a perímetros de protección, pero la falta de experiencia, y el hecho de que la delimitación sea una facultad legal del Organismo de cuenca, les mantiene en la indecisión.

Creo que las Comunidades Autónomas deben formular sus programas de implantación de perímetros de protección, aprovechar el tiempo inmediato para preparar y evaluar el trabajo futuro: ubicación de captaciones actuales y futuras previstas, qué captaciones son impropetegibles, qué dificultades pueden presentarse porque la captación de un municipio esté situada en otro, incidencia de actuaciones territoriales previstas en las captaciones, prioridades, calendarios, y costes de determinación de perímetros.

Los costes de formulación de los programas corresponden, en principio, al ámbito autonómico, siendo también procedente que el Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, estimule y fomente esta actividad, financiando una parte de la misma. Las posibilidades de cooperación son muy amplias, ya que pueden referirse a la formulación del programa y a la determinación de perímetros concretos.