

2. MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO

2.1. Normativa básica

2.2. Clasificación de las aguas minerales y termales

2.3. Aspectos referentes a la ordenación del territorio

2.4. Competencias de los diferentes Organismos de la Administración

2.- Marco Legal y Administrativo

En este capítulo se recogen las consideraciones legales necesarias para enmarcar en la legislación vigente aquellos aspectos relacionados con la protección del agua subterránea mediante perímetros de protección y más concretamente, en lo referente a captaciones minero-medicinales o para envasar.

Es preciso separar desde un primer momento las aguas para abastecimiento y las minerales o termales, pues se rigen por una normativa diferente, como queda reflejado en la Ley de Aguas Art. 1.4. "Las aguas minerales y termales se regularán por su legislación específica".

La figura del perímetro de protección para las aguas minerales aparece en nuestra jurisprudencia en el Reglamento Español de 1868. Su artículo 19 prohibía la realización de trabajos dentro del perímetro del establecimiento balneario sin permiso del Ministerio de Gobernación. Más tarde, el estatuto sobre explotación de aguas minero-medicinales de 1928 fija para los manantiales declarados de utilidad pública¹ una "zona de expropiación forzosa" consistente en un cuadrado de 300 metros de lado, con el fin de garantizar la "integridad y pureza" del manantial; posteriormente se hace referencia a un "perímetro de protección variable en cada caso según la constitución del terreno" pero encaminado únicamente a proteger los derechos de explotación del dueño del manantial. Esta norma prevé también en su artículo 10 la posibilidad de que a solicitud del "dueño del balneario", se efectúe la expropiación de otras explotaciones de aguas subterránea ("para otras

industrias o para la agricultura") que "produjesen una notable y efectiva merma en el caudal del manantial minero-medicinal".

La actual reglamentación también considera el establecimiento de perímetros de protección como un sistema adecuado para proteger el recurso hídrico subterráneo, tanto para las aguas de abastecimiento (RDPH². Art. 173.1) como para las minerales y termales (RLM³ Art. 41).

La autorización o concesión de aprovechamiento de aguas minerales otorga a su titular ciertos derechos:

RLM Art. 43.1.b) "A proteger el acuífero en cantidad y calidad... A este efecto podrá impedir que se realicen dentro del perímetro de protección que se le hubiese fijado, trabajos o actividades que pudieran perjudicar el acuífero o a su normal aprovechamiento, c) El aprovechamiento de aguas minerales que se encuentren dentro del perímetro de protección y pertenezcan al mismo acuífero".

El perímetro protege al titular del derecho de explotación de las aguas contra cualquier tipo de agresión, ya sea contra su calidad como contra la cantidad:

LM⁴ Art. 28.1 "La autorización o concesión de aprovechamiento de aguas minerales otorga a su titular el derecho exclusivo de utilizarlas,

¹ La declaración de un agua como minero-medicinal lleva implícita la declaración de utilidad pública.

² Reglamento del Dominio Público Hidráulico, de 11 de abril de 1986.

³ Reglamento de la Ley de Minas, 25 de agosto de 1978.

⁴ Ley de Minas, 11 de julio de 1973.

así como el de impedir que se realicen en el perímetro de protección que le hubiese sido fijado, trabajos o actividades que puedan perjudicar el normal aprovechamiento de las mismas. La realización de cualquier clase de trabajos subterráneos dentro del perímetro citado deberá contar previamente con la autorización de la Delegación Provincial del Ministerio⁵ de Industria, sin perjuicio de las demás exigibles en cada caso. Si los trabajos afectaran al titular de la autorización o concesión, quienes los realicen estarán obligados a indemnizar a aquel”.

Las aguas termales son también objeto de esta protección especial.

LM Art. 30 “Las aguas termales que sean destinadas a usos terapéuticos o industriales se considerarán como aguas minerales a todos los efectos de esta sección primera del Capítulo II”.

Estableciéndose las indemnizaciones que pudieran resultar del ejercicio del derecho del perímetro de protección:

LM Art. 106.4 “El titular de la autorización o concesión indemnizará, si procede, a los propietarios o usuarios de los terrenos que comprendan los perímetros de protección a que se refieren los artículos 26 y 34, párrafo 1”.

Los propietarios o concesionarios de aguas minerales no sólo tienen el derecho, sino la obligación de establecer un perímetro de protección adecuado para salvaguardar la calidad y cantidad de dichas aguas. No obstante gran parte de los perímetros fueron dimensionados cuando los conocimientos y técnicas hidrogeológicas no eran lo suficientemente precisas como para permitir una adecuada protección o cuando la ley fijando un perímetro arbitrario (por ejemplo el Real Decreto Ley de 26 de abril de 1928 dimensiona el perímetro como un cuadrado de 300 metros de lado).

Además, la RTS⁶ cuando habla sobre las normas y criterios para efectuar el reconocimiento del derecho y la utilización de las denominaciones previstas en el capítulo II del título II dice:

“... Deberá exigirse en especial:

1.2.1.5. Las medidas de protección del manantial y zona circundante contra la contaminación.

También la administración debe proteger estas aguas (ITC 06.0.07): “La autoridad minera competente velará por la protección de los manantiales de aguas minerales o minero-medicinales y sus macizos de protección, ordenando la suspensión de cualquier labor que pueda causar daño al caudal o a la calidad”

2.1 NORMATIVA BÁSICA.

La normativa que regula de forma concreta las aguas minerales y minero-medicinales, haciendo mención explícita a los perímetros de protección es:

- Real Decreto Ley aprobando el estatuto sobre explotación de aguas minero-medicinales. Gaceta de Madrid de 26 de abril de 1928.

“Art. 8: El propietario de aguas minero-medicinales, tendrá derecho, una vez se compruebe y declare la utilidad pública de la explotación, a la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para llevarla a efecto, y defender la pureza e integridad del manantial, y además a un perímetro de protección variable en cada caso, según la constitución del terreno, dentro del cual, las aguas minero-medicinales que emerjan en el futuro serán propiedad del dueño del manantial a cuyo favor se haya establecido”.

- Ley 22/1973 de 11 de julio, de Minas. BOE de 24 de julio de 1973.

LM Art. 1. “La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales, y demás recursos geológicos, cualesquiera que fuere su origen y estado físico”.

⁵ Las competencias atribuidas en la LM a las Delegaciones Provinciales del MI han sido transferidas a las autoridades mineras de las Comunidades Autónomas.

⁶ Reglamentación Técnico-Sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas, de 22 de julio de 1991.

LM Art. 3.1. “Los yacimientos minerales y demás recursos geológicos se clasifican a los efectos de esta Ley, en las siguientes secciones... B) Incluye, con arreglo a las definiciones que establece el capítulo primero del título IV las aguas minerales, las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por esta Ley”.

LM Art. 26.1. “Para ejercitar los derechos a que se refiere el artículo anterior, deberá solicitarse la oportuna autorización de la Delegación Provincial⁷ correspondiente del Ministerio de Industria y Energía... Se presentará así mismo la designación o justificación del perímetro de protección que se considere necesario indicando el destino que se dará a las aguas.

2. La Delegación Provincial⁷, previa determinación sobre el terreno del perímetro que resulte adecuado para garantizar la protección suficiente del acuífero en cantidad y calidad, elevará el expediente, con la propuesta que proceda, a la Dirección General de Minas, la cual autorizará el aprovechamiento, en su caso, aceptando o rectificando el perímetro propuesto, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España y ordenando, si procede, la modificación del proyecto presentado.

Asimismo, en todos los expedientes relativos a aguas minerales y termales, informarán los Ministerios de Obras Públicas, y de Agricultura⁸ en relación con otros posibles aprovechamientos que se estimen de mayor conveniencia. De no existir conformidad entre los Departamentos citados y el de Industria, se resolverá el expediente por acuerdo de los Consejos de Ministros”.

Se detalla más específicamente dentro del Reglamento el procedimiento a seguir para establecer un perímetro de protección de las captaciones de aguas minerales:

⁷ En la actualidad el organismo competente de la comunidad autónoma. En el caso de que el expediente afectase a dos o más comunidades autónomas el organismo competente será el MINER.

⁸ Actualmente los organismos correspondientes de la Comunidad Autónoma.

RLM Art. 41.1. “Para ejercer los derechos a que se refiere el artículo anterior se presentará la oportuna instancia en la Delegación Provincial⁸ correspondiente del Ministerio de Industria y Energía, en la que se hará constar el derecho que asiste al peticionario para el aprovechamiento de las aguas, destino que dará a las mismas, la designación del perímetro de protección que considere necesario y su justificación avalada por técnico competente.

- Real Decreto 1164/1991 de 22 de julio por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas. BOE de 26 de julio de 1991.

Esta reglamentación deroga:

- La sección segunda del capítulo XXVII aguas minerales y de mesa del Código Alimentario Español (Decreto 2484/1967 de 21 de septiembre, puesto en vigor por Decreto 2519/1974 de 9 de agosto. BOE de 13 de septiembre).

- Artículos 9, 10 y 11 del Decreto 3069/1972 de 26 de octubre (BOE de 8 de noviembre) por el que se regulan las aguas de bebida envasadas.

- RD 2119/1981 de 24 de julio por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas (BOE de 21 de septiembre).

- Artículo 1º del Real Decreto 1335/1984 de 6 de junio (BOE de 13 de julio) por el que se modifica el artículo 22.2 de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de aguas de bebida envasadas, aprobada por Real Decreto 2119/1981, de 24 de julio, y el apartado J) del artículo 42 de la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la elaboración y venta de bebidas refrescantes, aprobada por Decreto 407/1975 de 7 de marzo, y los artículos 3º y 4º del citado RD en lo que se refiere a las aguas de bebida envasadas.

2.2. CLASIFICACIÓN DE LAS AGUAS MINERALES Y TERMALES

A continuación se exponen las clasificaciones y

definiciones que da la actual reglamentación cuando regula las aguas minerales y termales:

- La Ley de Minas engloba dentro de los "recursos de la sección B" todas aquellas aguas subterráneas susceptibles de aprovechamiento industrial, haciendo la siguiente clasificación:

RLM⁹ Art. 38.1. A los efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento, las aguas minerales se clasifican en:

- a) Minero-medicinales, las alumbradas natural o artificialmente que por sus características y cualidades sean declaradas de utilidad pública.
- b) Minero-industriales, las que permitan el aprovechamiento racional de las sustancias que contengan, entendiéndose incluidas en este grupo las aguas tomadas del mar a estos efectos.
- c) Termales.

Son aguas termales aquellas cuya temperatura de surgencia sea superior, al menos, en cuatro grados centígrados, a la media anual del lugar donde alumbren, siempre que, caso de destinarse a usos industriales, la producción calorífica máxima sea inferior a quinientas termias por hora.

La RTS¹⁰ regula por su parte las aguas envasadas, diferenciando:

RTS Art. 2.2. Aguas de bebida envasadas: Las distintas aguas reseñadas a continuación, que se comercializan envasadas y cumplen todas las especificaciones que para cada tipo de agua se establecen en esta Reglamentación¹¹:

2.2.1. Aguas minerales naturales: Aquellas bacteriológicamente sanas, que tengan su origen en

un estrato o yacimiento subterráneo y que broten de un manantial en uno o varios puntos de alumbramiento, naturales o perforados.

Estas pueden distinguirse claramente de las restantes aguas potables:

- a) Por su naturaleza, caracterizada por su contenido en minerales, oligoelementos y otros componentes y, en ocasiones, por determinados efectos.
- b) Por su pureza original.

Características éstas que han sido conservadas intactas, dado el origen subterráneo del agua mediante la protección del acuífero contra todo riesgo de contaminación.

Para la utilización de esta denominación, deberán cumplir las características establecidas en el anexo I y los requisitos de reconocimiento y autorización fijados en el capítulo II del título segundo, para este tipo de aguas.

2.2.2. Aguas de manantial: Son las potables de origen subterráneo que emergen espontáneamente en la superficie de la tierra o se captan mediante labores practicadas al efecto, con las características naturales de pureza que permiten su consumo, previa aplicación de los mínimos tratamientos físicos requeridos para la separación de los elementos materiales inestables.

Para la utilización de esta denominación, deberán cumplir las características establecidas en el anexo I y los requisitos de reconocimiento y autorización fijados en el capítulo II del título segundo, para este tipo de aguas.

2.2.3. Aguas preparadas: Son las sometidas a los tratamientos autorizados físico-químicos necesarios para que reúnan las características establecidas en el anexo I.

A efectos de su denominación deberán diferenciarse los siguientes tipos:

2.2.3.1. Potables preparadas. Cuando procedan de manantial o captación.

⁹ Reglamento de la Ley de Minas.

¹⁰ Reglamentación Técnico-Sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas.

¹¹ Sólo las aguas minerales naturales y las aguas de manantial son mencionadas en la RTS de 22 de julio de 1991 como de origen subterráneo, y sólo para ellas se prevén en el anexo II de aquel, estudios geológicos e hidrogeológicos y medidas de protección. Las aguas potables preparadas y las de abastecimiento público envasadas no tienen por qué ser de origen subterráneo.

2.2.3.2. De abastecimiento público preparadas. En el supuesto de tener dicha procedencia.

2.2.4. Aguas de consumo público envasadas:

Son aquellas aguas potables de consumo público, envasadas coyunturalmente para distribución domiciliaria con el único objeto de suplir ausencias o insuficiencias accidentales de las aguas de consumo público distribuidas por la red general. Deberán reunir especialmente las características señaladas en el anexo I.

2.3. ASPECTOS REFERENTES A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El establecimiento de un perímetro de protección supone una limitación del uso del suelo; frecuentemente esto provoca un conflicto entre el propietario del agua, que tiene derecho a su protección y los usuarios reales o potenciales del suelo.

A continuación se exponen los preceptos legales más sobresalientes a tener en cuenta:

- a) La Ley de Aguas (Art. 58) establece una serie de prioridades en el uso del agua, situándose en primer lugar el abastecimiento a poblaciones y en cuarto lugar el uso industrial. No obstante las aguas minerales, a pesar de emplearse para uso industrial, se rigen por otra legislación (LA Art 1.4).
- b) La declaración de un agua como minero-medicinal trae consigo de forma implícita su declaración de utilidad pública (RLM Art. 39.3).
- c) El perímetro de protección otorga al propietario del agua el derecho (RLM Art. 43.1-b) A proteger el acuífero en cantidad y calidad y a su normal aprovechamiento, en la forma que hubiese sido otorgado o concedido. A este efecto, podrá impedir que se realicen, dentro del perímetro de protección que se le hubiera fijado, trabajos o actividades que pudieran perjudicar el acuífero o su normal aprovechamiento.
- d) Se establece un sistema para evitar que el

ejercicio del derecho a un perímetro de protección pueda lesionar otros derechos:

LM Art. 106.4. “El titular de la autorización o concesión indemnizará, si procede, a los propietarios o usuarios de los terrenos que comprendan los perímetros de protección a que se refieren los artículos 26 y 34, párrafo 1”.

e) Así mismo se establece que ha de ser el Consejo de Ministros¹² quien resuelva en caso de conflicto.

LM Art. 26.3. Así mismo en todos los expedientes relativos a aguas minerales y termales, informarán los Ministerios de Obras Públicas¹² y de Agricultura¹² en relación con otros posibles aprovechamientos que se estimen de mayor conveniencia. De no existir conformidad entre los Departamentos citados y el de Industria, se resolverá el expediente por acuerdo del Consejo de Ministros¹².

Ademas, según el RLM Art. 43.2: “Será necesaria la previa autorización de la Delegación Provincial del Ministerio de Industria y Energía¹² para la modificación o ampliación del aprovechamiento. acompañando una memoria justificativa de lo que se pretenda y una relación valorada de los trabajos a realizar.”

2.4. COMPETENCIAS DE LOS DIFERENTES ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN

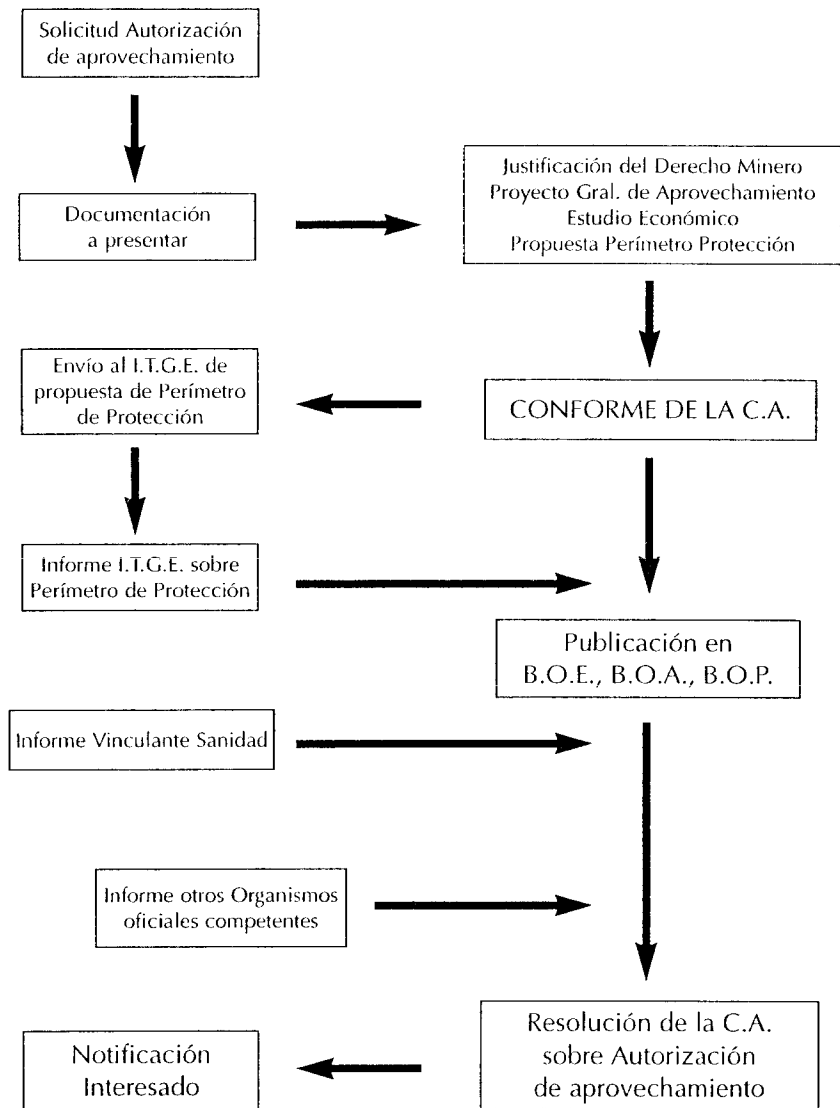
La declaración de un agua mineral es un proceso complejo en el que se ven implicados varios organismos oficiales, tanto a nivel estatal como de comunidad autónoma.

El cuadro 2.1, resume los trámites a seguir para la declaración y autorización de las aguas minerales.

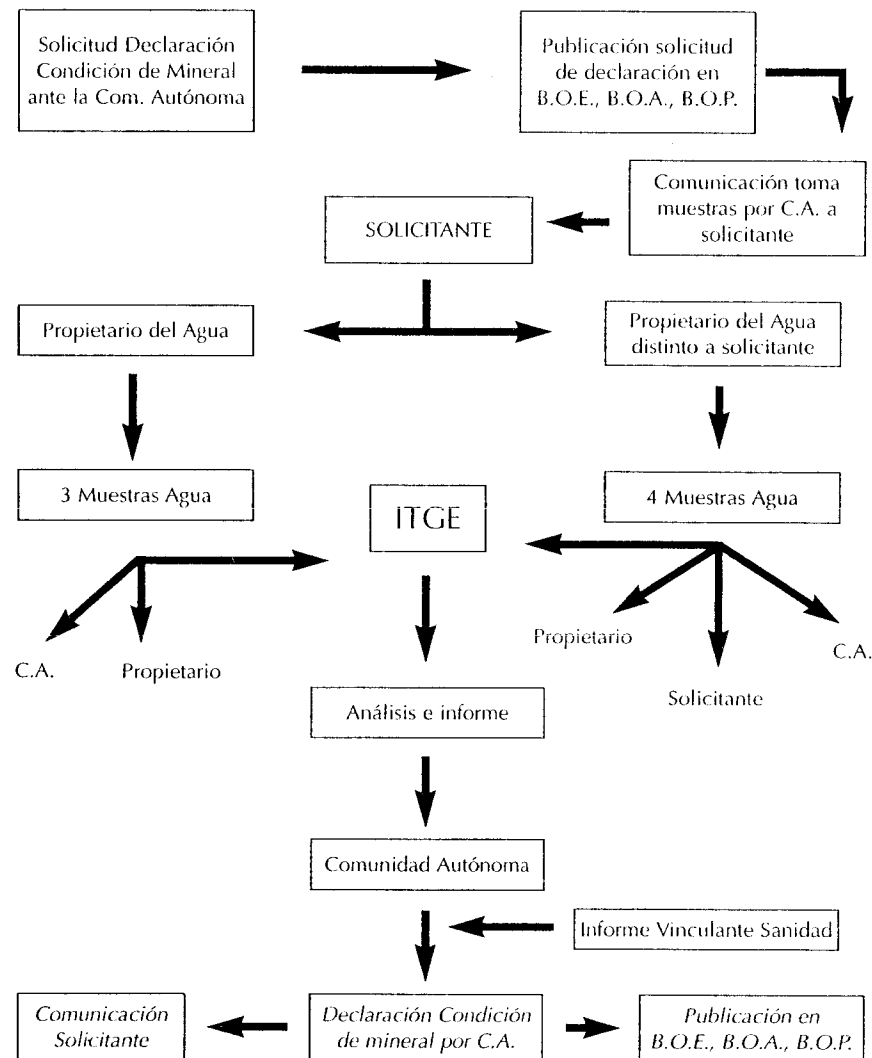
Como puede verse, una vez adquirida la condición de mineral por un agua, es al realizar la solicitud de aprovechamiento cuando se presenta la propuesta de un perímetro de protección, el organismo competente de la comunidad autónoma lo enviará al ITGE para su supervi-

¹² Actualmente el correspondiente organismo de la CA.

SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE APROVECHAMIENTO



TRÁMITES PARA LA DECLARACIÓN DE AGUAS MINERALES



CUADRO 2.1

sión, a su vez el ITGE lo devuelve a la comunidad tras haber determinado la idoneidad del perímetro.

COMPETENCIAS DEL ITGE EN LA DETERMINACIÓN DE PERÍMETROS DE PROTECCIÓN.

El ITGE (Instituto Tecnológico Geominero de España, antes Instituto Geológico y Minero de España) tiene atribuidas, entre otras, las funciones de investigación en materia hidrogeológica, RD 2402/1977 de 17 de junio Art. 4.a) "El estudio del suelo y subsuelo en cuanto sea necesario para el conocimiento y desarrollo de la geología, minería, hidrogeología, geotectónica ... y el estudio de la información sobre trabajos realizados por otros centros, organismos y entidades públicas y privadas".

Parte fundamental de la actividad del ITGE es la labor investigadora y en este contexto, la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica lo reconoce como Organismo Público de Investigación, siendo materia fundamental en sus trabajos el agua subterránea. En la disposición adicional sexta de la Ley de Aguas se incide en esta función del ITGE: "Sin perjuicio de las competencias en la gestión del agua establecido por esta ley, el Instituto Geológico y Minero de España formulará y desarrollará planes de desarrollo e investigación tendentes al mejor conocimiento y protección de los acuíferos subterráneos, y prestará asesoramiento técnico a las distintas administraciones públicas en materias relacionadas con las aguas subterráneas".

La Ley de Aguas al hablar sobre la planificación hidrológica señala la posibilidad de declarar de utilidad pública los trabajos, estudios e investigaciones requeridas para la elaboración de los Planes Hidrológicos realizados por el ITGE, (artículo 42), en los que se incluye como tema importante la delimitación de perímetros de protección.

Se pueden definir las funciones del ITGE en la

delimitación de perímetros de protección como:

- Investigación de la metodología de establecimiento de perímetros, adecuación al caso español.
- Asesoramiento a las administraciones públicas y a organismos públicos o privados en materia de aguas subterráneas, figurando entre los temas fundamentales de asesoramiento los relacionados con perímetros.
- Intervención directa en el dimensionamiento de perímetros para la protección de aguas minero-medicinales al requerir éstos de la supervisión por parte del ITGE.

Complementariamente a estas actividades de investigación, asesoramiento y supervisión, cabe destacar otras competencias del ITGE por su posible incidencia en la delimitación de perímetros de protección; así para la declaración de acuíferos sobreexplotados el Reglamento de la Ley de Aguas, en su artículo 171.3 señala: "El organismo de cuenca elaborará un estudio sobre la situación del acuífero en el que se justifique, en su caso, la procedencia de declaración; para ello deberá solicitar informe del Instituto Geológico y Minero de España...".

Respecto a los estudios hidrogeológicos en el caso de vertidos contaminantes en el artículo 258 se señala: "El estudio hidrogeológico que se exige en el artículo 256 deberá estar suscrito por técnico competente y será incorporado al expediente para su tramitación, en la que será preceptivo el informe del Instituto Geológico y Minero de España".

Finalmente al considerar la protección contra los procesos de intrusión marina, se establece un procedimiento similar al de declaración de acuíferos sobreexplotados para la declaración de acuíferos o zonas en proceso de salinización, Art. 244: "1. La protección de las aguas subterráneas frente a intrusiones de aguas salinas de origen continental o marítimo se realizará, entre

otras acciones, mediante la limitación de explotaciones de los acuíferos y, en su caso, la redistribución espacial de las captaciones existentes. Los criterios básicos para ello serán incluidos en los Planes Hidrológicos de cuenca, correspondiendo al Organismo de cuenca la adopción de las medidas oportunas (art. 91 de la LA)“...4. El procedimiento para la adopción del acuerdo y para las subsiguientes actuaciones será similar al que se establece para la declaración de acuíferos sobreexplotados en este Reglamento, con las modificaciones que en cada caso la Junta de Gobierno estime procedentes en lo referente a los efectos de la declaración provisional y a los efectos estipulados para la ejecución del Plan de Ordenación de las extracciones”.

COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN LA DETERMINACIÓN DE PERÍMETROS DE PROTECCIÓN

En lo que se refiere exclusivamente al perímetro de protección (previamente se habrá obtenido la condición de mineral para ese agua), la propuesta de perímetro, junto con el resto de la documentación se presentará ante los servicios de minas de la Comunidad Autónoma, los cuales la enviarán al ITGE. Una vez revisado por parte de dicho Instituto y tras su publicación en el BOE, BOA y BOP la Comunidad Autónoma (se precisa del informe de Sanidad y de otros organismos competentes) resuelve la autorización de aprovechamiento y con ello queda definitivamente aprobado el perímetro.