3. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL ESPAÑOL REFERENTE A LA DELIMITACIÓN DE PERÍMETROS DE PROTECCIÓN

3.1. Los perímetros de protección de captaciones de abastecimiento urbano en la legislación

3.2. Efectividad de la regulación de actividades en el ámbito del perímetro de protección

3.3. Análisis crítico del encuadre legal de los perímetros de protección "de la cantidad" en lascaptaciones de abastecimiento urbano

3. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL ESPAÑOL REFERENTE A LA DELIMITACIÓN DE PERÍMETROS DE PROTECCIÓN

En este capítulo se analizará la legislación española referente a la delimitación de perímetros de protección de las captaciones de abastecimiento urbano y su problemática.

La delimitación de perímetros de protección en las captaciones de aguas minerales y termales no se considerará en el mismo, al no ser su problemática (López Geta *et al.*, 1996 b) objeto de este trabajo, y estar reguladas por una legislación específica, como indica el artículo 1.4 del texto refundido de la Ley de Aguas (BOE, 2001 c).

3.1. Los perímetros de protección de captaciones de abastecimiento urbano en la legislación

El perímetro de protección de captaciones de agua para abastecimiento público es una figura contemplada en la Directiva Marco del Agua (D.M.A.), (Unión Europea, 2000), que está prevista en la legislación española de aguas: art. 42, 56 y 97 c del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (BOE, 2001 c), art. 172 y 173 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, (R.D.P.H.), aprobado por R.D. 849/1986, de 11 de abril (BOE, 1986); art. 82 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, (R.A.P.A.P.H.), aprobado por R.D. 927/1988, de 29 de julio (BOE, 1988) y, de un modo genérico, en los artículos 7 y 13 del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano (BOE, 2003 a).

La planificación hidrológica en España contempla los perímetros de protección de captaciones de abastecimiento en el Plan Hidrológico Nacional, (P.H.N.) (BOE, 2001 b), así como en los Planes Hidrológicos de cuenca, aprobados mediante el R.D. 1664/1998 de 24 de julio (BOE, 1998 b).

Puede asimismo apoyarse en la legislación del suelo: art. 9 de la Ley 6/1998 , de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (BOE, 1998 a), de ámbito estatal y en las diversas leyes de urbanismo.

Estos perímetros "*tienen por finalidad la protección de captaciones de agua para el abastecimiento a poblaciones o de zonas de especial interés ecológico, paisajístico, cultural o económico"* (artículo 173.2 del R.D.P.H.).

La legislación estatal prevé dos posibilidades a la hora de la determinación del perímetro, ya sea a través de los planes hidrológicos (artículo 42 del texto refundido de la Ley de Aguas) o en su ausencia o para completar sus determinaciones por el Organismo de cuenca (artículo 56.3 del texto refundido de la Ley de Aguas y artículo 173 del R.D.P.H.).

El procedimiento se iniciará (artículo 173.3 del R.D.P.H.):

– *"De oficio en las áreas de actuación del Organismo de cuenca.*

– *A solicitud de la autoridad medioambiental.*

– *A solicitud de la autoridad municipal.*

– *A solicitud de cualquiera otra autoridad sobre la que recaigan competencias sobre la materia".*

La delimitación del perímetro corresponde a la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca (artículo 28 del texto refundido de la Ley de Aguas).

Las actividades que pueden ser restringidas o prohibidas en el área definida por el perímetro de protección están indicadas en el artículo 173.6 del R.D.P.H.

"*Éstas son:*

a) *Obras de infraestructuras: minas, canteras, extracción de áridos.*

b) *Actividades urbanas: fosas sépticas, cementerios, almacenamiento, transporte y tratamiento de residuos sólidos o aguas residuales.*

c) *Actividades agrícolas y ganaderas: Depósito y distribución de fertilizantes y plaguicidas, riego con aguas residuales y granjas.*

d) *Actividades industriales: almacenamiento, transporte y tratamiento de hidrocarburos líquidos o gaseosos, productos químicos, farmacéuticos y radiactivos, industrias alimentarias y mataderos.*

e) *Actividades recreativas, camping, zonas de baños".*

Como puede apreciarse, el alcance, extensión e importancia de las restricciones llegaría a impedir prácticamente el desarrollo de cualquier actividad si se aplicase a toda la extensión del perímetro. No obstante, el artículo 173.5 del R.D.P.H. señala respecto a las actividades ya indicadas: "*Podrán imponerse condicionamientos en el ámbito del perímetro a ciertas actividades o instalaciones que puedan afectar a la cantidad o la calidad de las aguas subterráneas. Dichas actividades o instalaciones se relacionarán en el documento de delimitación del perímetro*".

Estos condicionamientos no tienen por qué ser similares en toda la extensión del perímetro de protección, por lo que, aunque no define qué zonas deben considerarse ni en base a qué criterios, sí se admite en la práctica la zonación.

El sistema más frecuentemente empleado consiste en dividir el perímetro en diversas zonas alrededor de la captación, graduadas de mayor a menor importancia en cuanto a las restricciones de actividad impuesta sobre ellas.

En la inmensa mayoría de los estudios de perímetros de protección elaborados entre 1985 y diciembre de 1999 se establecía como referencia legal para la protección de la calidad y la cantidad el artículo 54.3 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (BOE, 1985). Este artículo se desarrollaba en el artículo 173 del R.D.P.H. de 1986.

La modificación de la Ley de Aguas (BOE, 1999 b) recogida en el texto refundido de la misma (BOE, 2001 c) en su artículo 56.3 (que corresponde al antiguo 54.3) contempla únicamente la determinación de perímetros de protección para preservar las aguas subterráneas frente a la contaminación. En este sentido es más restrictivo que el artículo 173.5 del R.D.P.H., que preveía la imposición de condicionamientos en el ámbito del perímetro a actividades o instalaciones que pueden afectar tanto a la calidad como a la cantidad de las aguas subterráneas. Este cambio establecido en la ley sin que se modificasen ni derogasen los artículos que se refieren a los perímetros de protección en los Reglamentos (R.D.P.H., 1986 y R.A.P.A.P.H., 1988), que desarrollaban la Ley de 1985, plantea alguna incertidumbre sobre el marco legal aplicable a los perímetros de protección que tienen como objetivo salvaguardar la cantidad, como se analizará con mayor detalle en el apartado 3.3.

En este sentido debe resaltarse que el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (BOE, 2003 b), es una *"norma limitada a los aspectos más necesitados de desarrollo reglamentario"* que aplaza *" a un futuro próximo la revisión completa de las normas de desarrollo en materia de aguas"* (BOE, 2003 b), que no incluye modificación alguna en los artículos referentes a los perímetros de protección. Su no inclusión se debe con toda probabilidad a que considera que dichos artículos se verán afectados por la necesaria transposición de la Directiva Marco del Agua, así como por la simplificación de procedimientos administrativos y la *"necesidad de recoger los nuevos conceptos metodológicos y criterios derivados de desarrollos tecnológicos"* (BOE, 2003 b).

Hay que destacar además que la planificación hidrológica en España se establece empleando dos instrumentos: El Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de cuenca, con su lógica repercusión en el establecimiento de los perímetros de protección.

El tratamiento de los perímetros de protección y otros mecanismos de protección de las captaciones de abastecimiento urbano en los diversos Planes Hidrológicos de cuenca, aprobados mediante el R.D. 1664/1998 de 24 de julio (BOE, 1998 b), aparece sintetizado en las tablas 3 y 4.

El análisis de las mismas indica:

– Solamente aparecen definidos los perímetros de protección de captaciones de abastecimiento urbano indicados en los Planes Hidrológicos de las cuencas del Tajo y del Guadalquivir. La metodología empleada en la delimitación de muchos de ellos plantea además incertidumbres sobre una adecuada salvaguarda del recurso hídrico.

– No se han incluido numerosos perímetros de protección elaborados por las Confederaciones Hidrográficas, el IGME y otros organismos e instituciones desde 1985.

– Se contempla la obligatoriedad de elaborar perímetros de protección en las nuevas captaciones de abastecimiento únicamente en los Planes Hidrológicos de las cuencas del Tajo, Guadalquivir y Júcar cuando hubiera sido un mecanismo eficaz de impulsar la implantación de los mismos en todas las cuencas.

– En la mayoría de los Planes se incluyen previsiones de perímetros de protección a elaborar en el primer y segundo horizonte del Plan, si bien basados mayoritariamente únicamente en función del tamaño de la población, sin considerar otra serie de criterios para establecer un orden de prioridad en su implantación, como el análisis de la situación actual del abastecimiento, las características hidrogeológicas de los acuíferos captados, la importancia de la actividad potencialmente contaminante, vulnerabilidad frente a la contaminación y el riesgo de contaminación existente entre otros.

– La protección del recurso en las áreas con problemas de sobreexplotación definidas en diferentes Planes puede ser eficaz para la salvaguarda de la cantidad, pero no sustituye la protección de la calidad frente a actividades potencialmente contaminantes existentes.

La insuficiente atención, la diversidad de criterios y de detalle con que han sido contemplados los perímetros de protección en los Planes Hidrológicos de cuenca, junto con la repercusión que respecto a las mismas ha supuesto la modificación de la Ley de Aguas, con posterioridad a su aprobación, hace necesario establecer su coordinación.

Los criterios de coordinación de los Planes Hidrológicos de cuenca se reflejan en el artículo 6 del Plan Hidrológico Nacional, P.H.N. (BOE, 2001 b), indicando que "*el Consejo de Ministros, previo informe del Consejo Nacional del Agua y de las Administraciones Hidráulicas autonómicas de las cuencas intracomunitarias, regulará, mediante Real Decreto, en el plazo máximo de 2 años desde la entrada en vigor de esta Ley los criterios de coordinación relativos a aspectos técnicos y metodológicos, que deberán tenerse en cuenta en la revisión de los Planes Hidrológicos de cuenca*". El apartado c de este artículo contempla la "*delimitación de los perímetros de protección tanto de aquellos en los que se prohíba el ejercicio de actividades que pudieran constituir un peligro de contaminación y degradación del dominio público hidráulico, como los perímetros de protección de acuíferos definidos en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y otros de carácter facultativo. Se determinará igualmente la relación de dichos perímetros con otras figuras de protección*" (artículo 6 c del P.H.N.).

El artículo 6 de la Ley del P.H.N. no clarifica por tanto los criterios de coordinación para la delimitación de perímetros de protección, e indica únicamente que se regularán mediante Real Decreto en el plazo máximo de 2 años, quedando hasta ese momento pendiente de aclarar la normativa legal aplicable.

Por último cabe indicar que los perímetros de protección están expresamente contemplados en la Directiva Marco del Agua, D.M.A. (Unión Europea, 2000), que indica en sus artículos 6 y 7 la necesidad de establecer en el plazo de 4 años desde su entrada en vigor (que se produjo el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, el 22 de diciembre de 2000), un registro de todas las zonas incluidas en cada demarcación hidrográfica que hayan sido declaradas objeto de una protección especial relativa a sus aguas superficiales o subterráneas o a la conservación de los hábitats. Entre esas zonas se incluyen específicamente todas las masas de agua, superficiales o subterráneas (entendiendo, según define la Directiva, estas últimas como un volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas en un acuífero o acuíferos), utilizadas para la captación de agua destinada al consumo humano que proporcionen un promedio de más de 10 m^3 diarios o que abastezcan a más de 50 personas, y todas las masas de agua destinadas al consumo humano en el futuro.

Contempla que los Estados miembros velarán por la necesaria protección de las masas de agua especificadas con objeto de evitar el deterioro de su calidad y podrán establecer perímetros de protección para las mismas.

Se establecerán además programas de seguimiento del estado de las aguas, que en el caso de las aguas subterráneas incluye su estado químico y su estado cuantitativo, alcanzando mayor precisión en el caso de las zonas protegidas. Las medidas necesarias para garantizar la protección de dichas masas de agua deberán haber sido establecidas antes de 22 de diciembre de 2009 y deberán ser operativas como máximo 3 años después de dicha fecha (como indica el artículo 11). No cabe duda que de una manera directa o indirecta *"el futuro texto de transposición de la DMA obligará a generalizar la fijación de perímetros en torno a captaciones de agua para uso potable"* (MIMAM, 2002 b).

Tabla 3: Perímetros de protección de las captaciones de abastecimiento en los planes hidrológicos.

CUENCA HIDROGRÁFICA	NUEVAS CAPTACIONES DE ABASTECIMIENTO	PERÍMETROS DE PROTECCIÓN DEFINIDOS	PP A ELABORAR EN EL PRIMER HORIZONTE DEL PLAN (2008)	PP A ELABORAR EN EL SEGUNDO HORIZONTE DEL PLAN (2018)
NORTE (01)	----------	----------	----------	----------
DUERO (02)	----------	----------	Se establecerá PP (Art. 173 R.D.P.H.) para proteger la calidad: 1ª fase: Inventario de captaciones de abastecimiento definiendo zonas de influencia y focos potenciales de contaminación. 2ª fase: Estimar el grado de vulnerabilidad de las captaciones, seleccionar las que precisen PP y elaborar estos.	
TAJO (03)	Obligatorio elaborar Perímetros de protección (Art. 173 R.D.P.H. y R.T.S.) con zonificación. Con las limitaciones establecidas en Art 89 de la L.A.	Perímetros de protección (Art. 173 R.D.P.H.) con recursos reservados para usos urbanos en 1 UH (Madrid-Talavera).	Establecer PP (Art. 173 R.D.P.H. y R.T.S.) para captaciones de abastecimiento del Canal de Isabel II, diversas poblaciones y mancomunidades > 15.000 hab de UH 05 con limitaciones del Art. 89 L.A.	Perímetros de protección (Art. 173 R.D.P.H. y R.T.S.) de las captaciones de abastecimiento de 25 poblaciones de > 2.000 hab de diferentes UH.
GUADIANA (04)	----------	----------	PP poblaciones >15.000 hab.	PP poblaciones 2.000-15.000 hab.
GUADALQUIVIR (05)	Obligatorio elaborar perímetros de protección con zonificación.	- Establece 246 PP (Art. 173 R.D.P.H. y R.T.S.) en 45 UH para captaciones de abastecimiento, definiendo 243 mediante radio fijo 1-2 km limitando nuevas concesiones con regulaciones del Art. 173.6 R.D.P.H. - Define perímetros de protección (Art. 173 R.D.P.H.) en 3 UH con limitaciones al otorgamiento de nuevas concesiones de agua y autorizaciones de vertido. - Define perímetros de protección (Art. 173 R.D.P.H.) en 35 UH con limitaciones a las actividades o instalaciones del apartado 173.6 del R.D.P.H. para proteger la calidad.	----------	
SUR (06)	----------	----------	Se establecerán de oficio PP de cantidad y calidad de las captaciones de abastecimiento urbano. Prioridad: 1) >15.000 hab 2) 2.000 a 15.000 hab 3) < 2.000 hab.	
SEGURA (07)	----------	----------	PP (Art. 173 R.D.P.H.) Calidad y cantidad captaciones abastecimiento >5.000 hab.	PP (Art. 173 R.D.P.H.) Calidad y cantidad captaciones abastecimiento >500 hab.
JÚCAR (08)	Obligatorio elaborar perímetros de protección con zonificación.	----------	Todas las captaciones de abastecimiento público deberán disponer de PP durante la vigencia del Plan. Prioridad en función del riesgo de contaminación y población abastecida. Considera: 1) >15.000 hab 2) 2.000 a 15.000 hab 3) < 2.000 hab.	
EBRO (09)	----------	----------	Se definirán los perímetros de protección (Art. 173 R.D.P.H.) de captaciones de abastecimiento a poblaciones >15.000 hab Se iniciará en 22 captaciones.	Se definirán los perímetros de protección (Art 173 R.D.P.H.) de captaciones de abastecimiento a poblaciones >2.000 hab. Se iniciará en 31 captaciones.
CUENCAS INTERNAS DE CATALUÑA	----------	----------	----------	----------
ISLAS BALEARES			Desarrollo de un programa, a lo largo de la vigencia del plan, para la delimitación de P.P. conforme al art. 173 del R.D.P.H. para garantizar la calidad del agua subterránea para abastecimiento (B.O. Islas Baleares, 2002).	

NOTA: El Consejo de Ministros acordó aprobar los Planes Hidrológicos de cuenca mediante el RD 1664/1998 de 24 de julio (BOE, 1998 b). Entre agosto y septiembre de 1999 se publicaron en el BOE sucesivos ordenes con los textos normativos de los diferentes Planes Hidrológicos. La Normativa contenida en los Planes Hidrológicos de cuenca no ha sido publicada. El RD 378/2001 de 6 de abril (BOE, 2001 a) aprobó el Plan Hidrológico de las Illes Balears, publicándose sus determinaciones de contenido normativo en junio de 2002.

ABREVIATURAS EMPLEADAS:

L.A.: Ley de Aguas.
R.D.P.H.: Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
PP: Perímetros de protección
R.T.S.: Reglamentación Técnico Sanitaria de Aguas de consumo público (BOE, 1990. Derogada el 22 de febrero de 2003).
UH: Unidades Hidrogeológicas.
hab: Habitantes
Art.: Artículo.

Fuente: Modificado de Martínez Navarrete, 2002

Tabla 4: Otros mecanismos de protección de las captaciones de abastecimiento contemplados en los planes hidrológicos.

CUENCA HIDROGRÁFICA	UNIDADES HIDROGEOLÓGICAS CON PROBLEMAS DE SOBREEXPLOTACIÓN Y PROTECCIÓN SIN INDICAR SOBRE LA BASE DE QUÉ ARTÍCULO.	ARTÍCULO 89 L.A. (Ley 46/1999)	ARTÍCULO 172 R.D.P.H.
NORTE (01)	Áreas a proteger en 21 UH requieren medidas de protección respecto niveles o caudales. Se establecen normas para proteger calidad y cantidad en 3 UH (Norte 1), 12 UH (Norte II) y 6 UH (Norte III).	Áreas objeto de especial protección: Incluyen entre otras los acuíferos destinados a abastecimiento a poblaciones.	----------
DUERO (02)	Medidas de protección para limitar las extracciones y proteger frente a la contaminación, especialmente en los empleados para abastecimiento a poblaciones en 4 UH.	Relación de acuíferos que puedan ser declaradas de protección especial. Una vez definidos se delimitaran en cada caso los PP.	----------
TAJO (03)	----------	----------	----------
GUADIANA (04)	Declaración definitiva de sobreexplotación en 2 UH. (Guadiana I) Declaración de sobreexplotación en una parte de un acuífero. (Guadiana II).	----------	----------
GUADALQUIVIR (05)	Aplicación del artículo 171 del R.D.P.H. a 16 UH. Se definen PP en 12 UH con limitaciones a nuevas captaciones y limitaciones a los vertidos para protección de tramos fluviales.	----------	Define perímetros (Art. 172 R.D.P.H.) en los que no se otorgará concesión a menos que los titulares estén constituidos en Comunidades de usuarios en 8 UH.
SUR (06)	Identifica 6 UH con problemas graves de sobreexplotación, 7 UH con sobreexplotación local o zonal y 8 UH con indicios de intrusión.	----------	----------
SEGURA (07)	----------	----------	----------
JÚCAR (08)	----------	Normas de explotación y PP en entornos de especial protección de acuíferos destinados a abastecimiento.	----------
EBRO (09)	Estudiar si existe algún acuífero o UH sobre la que proceda la declaración provisional de acuífero sobreexplotado, en riesgo de estarlo o bien el establecimiento de un perímetro de protección, iniciándose en 5 UH.	----------	Estudiar si hay UH en que proceda definir PP (Art. 172 R.D.P.H.) en los que no se otorgará concesión sin constituir Comunidades de usuarios.
CUENCAS INTERNAS DE CATALUÑA	Se establecen: Planes zonales, Planes sectoriales y Normas de explotación de los acuíferos clasificados (Decreto 328/1988 Dpto. de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña) y de los no clasificados.	----------	----------
ISLAS BALEARES	Declaración por parte de la Administración Hidráulica de zonas con sobreexplotación y salinización según los criterios del R.D.P.H. (B.O. Islas Baleares, 2002).		

NOTA: El Consejo de Ministros acordó aprobar los Planes Hidrológicos de cuenca mediante el RD 1664/1998 de 24 de julio (BOE, 1998 b). Entre agosto y septiembre de 1999 se publicaron en el BOE sucesivos ordenes con los textos normativos de los diferentes Planes Hidrológicos. La Normativa contenida en los Planes Hidrológicos de cuenca no ha sido publicada. El RD 378/2001 de 6 de abril (BOE, 2001 a) aprobó el Plan Hidrológico de las Illes Balears, publicándose sus determinaciones de contenido normativo en junio de 2002.

ABREVIATURAS EMPLEADAS:

L.A.: Ley de Aguas.
R.D.P.H.: Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
R.T.S.: Reglamentación Técnico Sanitaria de Aguas de consumo público (BOE, 1990. Derogada el 22 de febrero de 2003).
PP: Perímetros de protección.
UH: Unidades Hidrogeológicas.
hab: Habitantes
Art.: Artículo.

Fuente: Modificado de Martínez Navarrete, 2002

3.2. Efectividad de la regulación de actividades en el ámbito del perímetro de protección

Para que los perímetros de protección frente a la contaminación sean realmente útiles es imprescindible garantizar la efectividad de la regulación de actividades contempladas para el ámbito del perímetro de protección en el documento de propuesta de delimitación del mismo. En esta se indica, en una tabla específica para cada captación, los condicionamientos y prohibiciones a los que deben someterse las actividades urbanas, agrícolas, ganaderas, industriales, recreativas y las obras de infraestructura en las diferentes zonas en que se subdivide el área definida por el perímetro, graduadas de mayor a menor importancia en cuanto a las restricciones de actividad impuestas sobre ellas, si bien cabe reseñar que la determinación final del perímetro corresponde a la

Junta de Gobierno del Organismo de cuenca (artículo 28 del texto refundido de la Ley de Aguas).

Para conseguir la protección efectiva del recurso hídrico esta debe efectuarse en coordinación con una adecuada gestión y ordenación del territorio. En este sentido la propia Ley de Aguas señala en el artículo 20.1 del texto refundido (BOE, 2001 c) que *"El Consejo Nacional del Agua informará preceptivamente: [...] d) los planes y proyectos de interés general de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio en tanto afecten sustancialmente a la planificación hidrológica o a los usos del agua"* . Además en el artículo 43.3 del texto refundido de la Ley de Aguas dispone respecto a las zonas de protección especial de cuencas o acuíferos establecidas en los Planes Hidrológicos de cuenca que las previsiones respecto a las mismas *"deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio".*

No obstante, esta coordinación es complicada en la práctica en España debido a la concurrencia de competencias de diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local (Sánchez González, 1994; 2000; López-Camacho y Camacho, 1995; Fernández Sánchez, 2001), lo que ha dado lugar a diferentes recursos sobre aspectos legales resueltos finalmente por el Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, 1988).

Ateniéndose a la doctrina del Tribunal Constitucional, el texto refundido de la Ley de Aguas (BOE, 2001 c) establece en su artículo 128 que "*La Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y las entidades locales tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en la disponibilidad, calidad y protección de las aguas y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan".* (artículo 128.1 del texto refundido de la Ley de Aguas) [...] *"Esta coordinación y cooperación se efectuará a través de los procedimientos establecidos en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, así como de las específicas que se hayan previsto en los Convenios celebrados entre las Administraciones afectadas"* (artículo 128.2 del texto refundido de la Ley de Aguas).

Además en la disposición adicional quinta del texto refundido de la Ley de Aguas indica: [...] *"las posibles limitaciones en el uso del suelo y reservas de terreno previstas en los artículos [...], 20, 43 [...] de esta Ley se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio".*

Para garantizar la implantación real en el terreno de los perímetros de protección propuestos es necesario por tanto implicar a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos en la protección de sus captaciones de abastecimiento, trasladando así las restricciones indicadas para las diferentes zonas que componen el perímetro de protección al planeamiento urbanístico del término municipal. En este sentido cabe indicar que la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (BOE, 1998 a) clasifica el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, siendo necesario para su catalogación como no urbanizable que esté sometido a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial. La consideración de especial protección para las áreas incluidas en los perímetros de protección queda plenamente justificado ante la necesidad de proteger el dominio público hidráulico.

En otros trabajos (MIMAM, 2002 a y 2002 b) se efectúa un análisis detallado de carácter jurídico – administrativo como aportación para la necesaria revisión del vigente artículo 173 del R.D.P.H., *"en lo relativo al procedimiento administrativo de establecimiento de perímetros de protección y a su ulterior transposición al ordenamiento urbanístico"*, contemplando específicamente las repercusiones económicas de la implantación de los perímetros de protección, que serían aplicables a los perímetros de protección delimitados en cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Las propuestas allí contenidas están no obstante realizadas en el marco de la actual Ley de Aguas así como la legislación española sobre uso del suelo. *"La transposición de la Directiva Marco puede alterar sustancialmente las relaciones entre ambos tipos de legislaciones en lo referente a la protección del agua, en cuyo caso las propuestas efectuadas tendrían que ser reconsideradas"* (MIMAM, 2002 b).

En dicho trabajo se indica que hasta tanto no se produzca la transposición al ordenamiento jurídico de los países de la Unión Europea de la D.M.A. y *"sea posteriormente desarrollada en normas de rango inferior, los perímetros que vayan implantándose deberán serlo según lo preceptuado en el artículo 173 del R.D.P.H., que probablemente no será modificado antes de su adaptación a la Directiva Marco"* (MIMAM, 2002 b).

Hay que indicar finalmente que en dicho estudio no se analiza la incertidumbre sobre el marco legal aplicable a los perímetros de protección que tienen como objetivo salvaguardar la cantidad (que ha sido ya analizada someramente en el apartado 3.1. y se desarrollará con mayor detalle en el apartado 3.3.).

3.3. Análisis crítico del encuadre legal de los perímetros de protección "de la cantidad" en las captaciones de abastecimiento urbano

Como se indicó en el apartado precedente la Directiva Marco del Agua, D.M.A. (Unión Europea, 2000), indica en sus artículos 6 y 7 la necesidad de establecer en el plazo de 4 años, desde su entrada en vigor, un registro de todas las zonas incluidas en cada demarcación hidrográfica que hayan sido declaradas objeto de una protección especial relativa a sus aguas superficiales o subterráneas o a la conservación de los hábitats. Entre esas zonas se incluyen específicamente todas las masas de agua, superficiales o subterráneas, utilizadas para la captación de agua destinada al consumo humano, que proporcionen un promedio de más de 10 m^3 diarios o que abastezcan a más de 50 personas, y todas las masas de agua destinadas al consumo humano en el futuro.

Se establecerán además programas de seguimiento del estado de las aguas que, en el caso de las aguas subterráneas, incluye su estado químico y su estado cuantitativo, alcanzando mayor precisión en el caso de las zonas protegidas. Los programas serán operativos dentro del plazo de seis años contados a partir de la entrada en vigor de la Directiva.

En la legislación española de aguas el artículo 56.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (BOE, 2001 c) contempla únicamente la determinación de perímetros de protección *"a fin de proteger las aguas subterráneas frente a los riesgos de contaminación"* en lugar de la imposición de *"condicionamientos en el ámbito del perímetro a ciertas actividades o instalaciones que puedan afectar a la cantidad o la calidad de las aguas subterráneas"* que contempla el R.D.P.H. en su artículo 173 (BOE, 1986).

La modificación establecida en la ley sin que se modificasen ni derogasen los artículos referentes a perímetros de protección en los Reglamentos (R.D.P.H., 1986 y R.A.P.A.P.H., 1988), que desarrollaban la Ley de Aguas de 1985 (BOE, 1985), plantea alguna incertidumbre sobre el marco legal aplicable a los perímetros de protección que tienen como objetivo salvaguardar la cantidad que, junto al diferente tratamiento otorgado a los perímetros de protección en los Planes Hidrológicos, debía ser analizada en el Plan Hidrológico Nacional.

Pero lamentablemente los criterios de coordinación de los Planes Hidrológicos de cuenca solo han sido reflejados en el artículo 6 del Plan Hidrológico Nacional (BOE, 2001 b) y dicho artículo no ha aclarado los criterios de coordinación para la delimitación de perímetros de protección, indicando únicamente que se regularán mediante Real Decreto en el plazo máximo de 2 años.

La cuestión que se plantea ahora, de cara a la futura modificación del R.D.P.H. de 1986, en lo que respecta a los artículos referentes a perímetros de protección es si conviene reservar la denominación de "perímetro de protección" exclusivamente para los delimitados con objeto de proteger las aguas subterráneas frente a la contaminación, tal como hace, deliberada o inadvertidamente, la modificación de la Ley de Aguas (BOE, 2001 c), o si, por el contrario, sería mejor mantener en el Reglamento la posibilidad de que tales perímetros contemplen también la protección cuantitativa del recurso.

A favor de la primera opción puede argumentarse, además de su propia presencia en el texto legal vigente, y la dificultad de ampliar el concepto reglamentariamente, lo siguiente:

– Por lo general, no son coincidentes los ámbitos territoriales de los perímetros de protección de la calidad y de la cantidad para una misma captación, como también son diferentes los criterios y metodologías para la determinación de ambos tipos de perímetros. En consecuencia, induce a confusión emplear la misma denominación (perímetro de protección) para dos ámbitos territoriales distintos.

– Existe una marcada diferencia en cuanto a Administraciones competentes para aplicar las limitaciones estipuladas en ambos tipos de perímetros. Mientras que en los de protección de la calidad las Administraciones con más amplia competencia son la Municipal y la Autonómica, en los de protección de la cantidad la competencia es casi exclusivamente de la Confederación Hidrográfica, en cuanto que la mayor parte de las limitaciones a imponer se refieren al otorgamiento de concesiones o autorizaciones de extracción de agua.

En consecuencia, parece interesante explorar la posibilidad de un nuevo tratamiento que incremente la eficacia de la protección cuantitativa de las captaciones de abastecimiento y subsane los actuales problemas respecto al marco legal aplicable. Según este,

en toda captación a proteger se delimitaría, por una parte, un perímetro de protección frente a la contaminación con limitaciones a determinadas actividades. Por otra parte, se establecería otro mecanismo que permita contemplar regulaciones en un área en torno de la captación, delimitada con una metodología adecuada, en la que se definiría el volumen global máximo de extracción en el entorno delimitado, la cuantía máxima de extracción para captaciones distintas de la que es objeto de protección, los usos del agua admisibles, profundidades de sondeos y de instalación de bombas, distancias mínimas a la captación protegida entre otras, a precisar por un análisis metodológico específico.