

RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS AGUAS MINEROMEDICINALES, TERMALES Y DE LOS BALNEARIOS EN GALICIA (*)

Francisco Javier Melgosa Arcos
Universidad de Salamanca

(*) Referencia bibliográfica: MELGOSA ARCOS, F. J. Régimen jurídico-administrativo de las aguas mineromedicinales, termales y de los balnearios en Galicia, en la obra colectiva “Curso de inspección turística”, Ed. Xunta de Galicia, 2001. Págs. 254 a 295.

Sumario.-

- I.- INTRODUCCIÓN
- II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL TERMALISMO. LA OFERTA BALNEARIA DE GALICIA
- III.- CUESTIONES PREVIAS: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. EL PROBLEMA DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE
 - 3.1.- Las competencias sobre aguas minerales y termales en la Constitución Española.
 - 3.2.- Competencias de la Comunidad de Galicia en materia de aguas minerales y termales, turismo y sanidad.
 - 3.3.- El problema de la legislación aplicable. Naturaleza pública o privada de las aguas.
- IV.- CLASES DE AGUAS MINERALES Y TERMALES
- V.- RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO EN LA COMUNIDAD DE GALICIA. LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS
 - 5.1.- Procedimiento para obtener la declaración de la condición de agua mineral o termal.
 - 5.2.- Otorgamiento de la autorización o concesión administrativa de aprovechamiento, según los casos.
 - 5.3.- Autorización sanitaria de los balnearios.
 - 5.4.- Autorización de los alojamientos turísticos.
- V.- RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES
- BIBLIOGRAFÍA

I.- INTRODUCCIÓN¹.-

El origen y finalidad de los primeros balnearios fue la recuperación de la salud. Desde hace más de 2.000 años, las más importantes culturas han utilizado el agua como un poderoso medio terapéutico. En España, tanto los romanos como los árabes, construyeron instalaciones alrededor de manantiales naturales, de los que surgían aguas con propiedades minero-medicinales, con la finalidad de poder utilizarlos para el tratamiento de diferentes enfermedades.

Hoy en día, una de las alternativas al turismo convencional es la que ofrecen las estaciones termales o balnearios, tanto por su carácter intrínseco de centro de salud como por las posibilidades que ofrecen los entornos en que se hallan enclavados. En la mayoría de los países europeos las estaciones termales han sabido conjugar a la perfección esa doble actividad sanitaria/turística, enriqueciéndola con nuevas ofertas de ocio.

Uno de los mejores exponentes del buen momento del termalismo es precisamente la oferta balnearia de Galicia que, junto a Cataluña, es la más rica de España. Galicia ha apostado decididamente por esta modalidad de turismo recuperando antiguos balnearios, reformando y actualizando la oferta existente, y acogiendo un Congreso Internacional de Turismo Termal en 1999; y como veremos en este estudio, también ha sido una de las cuatro Comunidades Autónomas que ha legislado al efecto.

¹La parte histórica y general de este estudio tiene su origen en la Comunicación “*Turismo de salud: termalismo y balnearios*” presentada en el III CONGRESO DE TURISMO UNIVERSIDAD Y EMPRESA, celebrado en Benicassim (Castellón) entre los días 4 y 6 de abril de 2000 (Organizado por la Universidad Jaime I). Las actas del I y II Congreso están publicadas por la Editorial Tirant lo Blanch (Valencia, 1999 y 2000).

La gran variedad y riqueza de las aguas mineromedicinales y termales son un enorme potencial turístico y social para nuestro país. El uso de estas aguas se está extendiendo en lo que podría ser una segunda “Edad de Oro” del termalismo en España. Los balnearios ya no son lugares exclusivamente para enfermos, sino para gente joven y sana.

En el *Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración General del Estado en materia turística* se manifiesta un decidido apoyo promocional de nuestros balnearios; y en las Conclusiones del Congreso Nacional de Turismo de 1997 se incide en la necesaria mejora de la calidad y en la definición de productos para su comercialización exterior.

El Termalismo es la acción terapéutica de algunas aguas naturales sobre ciertas enfermedades, especialmente afecciones crónicas del aparato locomotor, respiratorio, digestivo, etc. Pero junto a las estaciones termales, también forman parte de la oferta de turismo de salud los denominados “curhoteles” que son establecimientos hoteleros que ofrecen las instalaciones y servicios profesionales necesarios para promover y mejorar la salud de sus clientes; como sucede, por ejemplo, en los Centros de Talasoterapia de la costa mediterránea. Las especialidades de tratamiento que ofertan tanto las estaciones termales como los curhoteles, ya de por sí, variadas, se han visto incrementadas con nuevos tratamientos (curas de adelgazamiento, estética, curas de rejuvenecimiento o revitalización, etc.), que cada vez son más solicitadas por los clientes.

Un estudio del termalismo puede englobar múltiples aspectos: arqueológico, medicinal, económico, social, histórico, lúdico, etc. Sin embargo, en el presente estudio sólo se analizará la compleja y a veces ambigua ordenación administrativa de las aguas mineromedicinales y de los balnearios.

II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL TERMALISMO. LA OFERTA BALNEARIA DE GALICIA.-

El turismo de salud es de los más antiguos que se conocen, y aunque fueron los romanos quienes elevaron el balneario a un nivel de hecho sociológico y cultural, no se debe olvidar la influencia griega. Las primeras termas datan del siglo V a. C. en Delos y Olimpia, y adquirieron especial renombre los baños de Edipsos, Scotussa y Lebidos². En las Actas del Congreso de Termalismo Antiguo³, se deja constancia de la existencia de antiguos textos literarios sobre los distintos aspectos relacionados con las estaciones termales (sociales, médicos, etc.).

Las termas romanas destacaron por su categoría arquitectónica, siendo la mejor prueba las Termas de Caracalla, Constantino y Tito; y por la organización de su aprovechamiento a través de distintas salas que se las conoce con los nombres de “caldarium” (estufa seca), “tepidarium” (baño templado), “frigidarium” (baño frío), pero también existían otras dedicadas a masajes, vestuarios, secado, unción con aceite y lugares de descanso⁴. En España también existieron baños romanos, como son los casos de Itálica, Archena, Baños de Alcange, Caldas de Malavella, etc.

²Vid. FERNÁNDEZ FÚSTER, L. “*Geografía General del Turismo de Masas*”. Alianza Editorial. Madrid, 1991.

³VVAA. “*Actas del I Congreso Peninsular de Termalismo Antiguo*”. Ed. Casa de Velázquez y UNED. Madrid, 1997.

⁴Vid. VOGELER RUIZ y HERNÁNDEZ ARMAND “*Estructura y organización del Mercado Turístico*”. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.

Con posterioridad a la dominación romana, los balnearios asistieron a períodos de decadencia y en excepcionales ocasiones, de pujanza, dependiendo de la época. Los bárbaros destruyeron muchas termas romanas, y los emperadores cristianos limitaron su empleo por considerar que la promiscuidad que se daba en las termas facilitaban los actos inmorales, aunque en otras épocas, los cristianos atribuyeron a la Virgen o a distintos santos las propiedades curativas de las aguas, y llegaron a construir iglesias sobre el mismo manantial.

La tradición balnearia fue continuada por los árabes, que aprovecharon las termas romanas y descubrieron otras nuevas, que denominaron *al-hamas*; médicos tan destacados como Albucasis, Avicena, Avenzoar y Averroes, recomendaron estas prácticas. Las Cruzadas dieron paso a un nuevo florecimiento del termalismo, por utilizarse para la recuperación de heridos⁵.

Con la aparición de la imprenta, se posibilitó que los conocimientos sobre termalismo se empezaron a divulgar con la publicación de distintos textos. En 1485 se publicó la obra de Savonarola titulada “*De Balneis et Thermis*”, considerada como el primer tratado de balneoterapia; en 1553, “*De Balneis, omnia quae extant apud Graecos, Latinos et Arabes*”; en 1571, la obra de Badius, con el título “*De Thermis*”; etc. En España también se publicaron obras sobre el tema, entre las que sobresalen: “*Espejo cristalino de las aguas minerales de España*”, de Alfonso Limón (1697), considerada como la primera obra de hidrología médica española; y en el siglo XVIII, “*Historia universal de las fuentes minerales de España*”, de Gómez Bedoya; y “*Uso y provechos de los baños de Ledesma*”, del Catedrático salmantino, Diego Torres Villarroel.

La mayor “profesionalización” médica de los balnearios se produjo a partir de la publicación del R.D. de 29 de julio de 1816, por el que se estableció que en cada balneario hubiese al frente un profesor de suficiente conocimiento de las aguas y de la parte médica para determinar su aplicación y uso, y en 1877 se fundó la *Sociedad Española de Hidrología Médica*. La Real Orden de 9 de febrero de 1889 manda que los balnearios sean dirigidos cada uno por distinto Director-Médico; y el R.D. de 25 de febrero de 1924 regula la formación de escalafón de médicos directores.

En el siglo XIX se vuelven a poner de moda en Europa las estaciones termales, sin duda, favorecidas por el hecho de que fueran frecuentadas por conocidos políticos y estadistas de la época, como Bismarck (Enns), Cavour (Plombières), Napoleón III (Villafranche), Eugenia de Montijo (Vichy), o Cánovas (Santa Águeda), y que por ello COSTA PÉREZ⁶ califica a este momento como el de la “Diplomacia Termal”.

En España, la actividad de “tomar las aguas” gozó de cierta popularidad desde mediados del siglo XIX, coincidiendo con una mejora de los transportes, y a principios del presente siglo, el termalismo se convirtió en un signo de distinción social para la aristocracia y la alta burguesía. Sin embargo, a partir de los años treinta, los balnearios entraron en una paulatina crisis, originada por la obsolescencia de los tratamientos –surgen nuevas técnicas en medicina– o simplemente por el cambio de motivaciones hacia otras formas de turismo, sobre todo, de *sol y playa*.

En el plano legislativo, se aprobaron varias normas en la primera mitad del presente siglo. Podemos destacar, entre otras, la Orden de 12 diciembre de 1921, sobre importación de aguas minerales extranjeras; el Real Decreto-Ley 743/1928, de 25 de abril, por el que se aprueba el

⁵ARMILLO VALENZUELA, M. “Evolución histórica del termalismo” (Cap. 2). De “Curas balnearias y climáticas ...”. Op. citada en Bibliografía.

⁶VVAA “50 años del turismo en España”. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.

Estatuto sobre la explotación de manantiales de aguas minero-medicinales, y en su Título VI (De la Asociación Nacional de la Propiedad Balnearia y de la Mejora y Fomento de la Riqueza Hidrológica Medicinal) constituyó la *Asociación Nacional de Estaciones Termales* (ANET), como asociación sin ánimo de lucro, de los propietarios de manantiales de aguas minero-medicinales declarados de utilidad pública; la Real Orden de 8 de enero de 1929, que reguló los expedientes de expropiación forzosa y concursos para la provisión de vacantes de Médicos de Baños; la Orden de 14 de septiembre de 1935, sobre la Memoria Anual de los Médicos Directores; la Orden de 25 de mayo de 1945, sobre clasificación de balnearios (por especialidades); etc.

En los años ochenta del presente siglo se produce una vuelta a la aceptación del termalismo, motivado por las nuevas tendencias de la demanda, que busca entre otras cosas, huir de los efectos de la contaminación urbana, acercarse a la naturaleza (téngase en cuenta la privilegiada ubicación de muchos de ellos en Espacios Naturales), evitar masificaciones, etc. En el Libro Blanco del Turismo Español, de 1990 ya se anunciaba, que *la puesta en forma bajo dirección médica es un mercado que crece a ritmo muy rápido y lo hará más en el futuro. España cuenta con una razonable tradición balnearia, que podría ser adecuadamente relanzada con éxito a condición de adecuar el producto a las actuales necesidades, gusto y preferencias de la demanda.*

En el siguiente cuadro sobre la evolución del número de termalistas atendidos en los balnearios de Galicia reflejan muy bien el declive de los años sesenta y el crecimiento en estos últimos años.

AÑO	Número de termalistas
1.890	9.000
1.910	20.000
1.960	16.000
1.996	30.000
1.997	32.000
1.998	35.000
1.999	39.000

Fuente: Asociación Gallega de la Propiedad Balnearia.

En esta positiva evolución mucho ha tenido que ver el esfuerzo realizado por los titulares de los balnearios, que han sabido adaptarse a las nuevas demandas, conjugando de forma armónica elementos del pasado⁷ –estilo arquitectónico propio- con una renovación acorde con los tiempos actuales (nuevas instalaciones, servicios y técnicas de tratamiento).

Pero, además, la oferta balnearia, se ha visto favorecida por el intento de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de revitalizar y potenciar el uso de aguas termales, como un recurso turístico, y de hecho, varias CCAA han convocado líneas de ayuda para la rehabilitación, acondicionamiento o modernización de las instalaciones⁸.

⁷Algunos balnearios están declarados o en proceso de declaración como Bienes de Interés Cultural (BIC); por ejemplo: El Balneario de Panticosa y el Balneario Mar Menor, tienen anotación preventiva con la categoría de conjunto histórico, y monumento, respectivamente; el Balneario de Nuestra Sra. de la Palma y del Real, y el Balneario de Baños de Montemayor, están declarados monumentos. Dos salas del Balneario de Lugo están declaradas de interés artístico desde 1921, ... etc.

⁸Vid. Orden de 13 de agosto de 1996 por la que se anuncian subvenciones a empresas privadas para la mejora de balnearios de Galicia.

Con estos fines, Galicia creó la *Comisión Coordinadora de Ayudas a Establecimientos Balnearios y Explotación de Aguas Minerales, Termas y de Manantial* (Decreto 401/1996, de 31 de octubre), y la *Ventanilla Única para establecimientos y explotaciones de aguas minerales, termas y de manantial* (Decreto 400/1996, de 31 de octubre), como Unidad Administrativa encargada de la recepción de solicitudes y del seguimiento y coordinación de los expedientes de autorización de los establecimientos balnearios, o de explotación de aguas minerales, termas o de manantial y sus instalaciones turísticas complementarias, así como las ayudas y subvenciones que se soliciten para éstos.

Tampoco nos podemos olvidar de la incidencia que sobre las estaciones termas ha tenido el Programa de Termalismo Social iniciado en 1989 por el antiguo Ministerio de Asuntos Sociales⁹.

Según la información facilitada por ANET, en 1998 los datos sobre el sector fueron los siguientes: 128 estaciones termas, 85 estaciones termas en uso, 68 estaciones con hotel (en muchos casos, clasificados con la máxima categoría), 12.500 plazas hoteleras directas y 7.500 indirectas. Aproximadamente visitaron los balnearios 350.000 termalistas, 100.000 acompañantes, y 70.000 del Programa de Termalismo Social (520.000 en total).

En cuanto a las características de la oferta de balnearios que forman parte de la Asociación Gallega de la Propiedad Balnearia se resumen el siguiente cuadro:

BALNEARIO	Indicaciones Terapéuticas	Técnicas de tratamiento	Instalaciones hoteleras
Balneario de Acuña	Tratamiento de afecciones de vías respiratorias	Baños, chorros y duchas, aerosoles termas, aerosoles medicamentosos, inhalaciones, duchas nasales y chorros de vapor, piscina de agua termal.	Hotel** (60 plazas) y apartamentos-bungalows de tres llaves (48 plazas).
Balneario de Arnoia	Reumatismos crónicos	Cura hidropínica, baño de burbujas, hidromasaje, piscina terapéutica, chorro manual subacuático, ducha circular, ducha gingival, chorro termal, chorro filiforme, masaje bajo agua, nebulizaciones, aerosoles, vaporizador, parafangos, estufa termal, cabinas de estética.	Hotel*** (103 plazas)
Balneario de Arteixo	Piel, reuma, traumatología, aparato respiratorio y sistema nervioso.	Cura hidropínica, baños, hidromasaje, ducha de hidromasaje, chorros, baño de vapor, masajes manuales, rehabilitación, inhalaciones, pulverizaciones	Hostal** (41 plazas)
Balneario Baños de Molgas	Reumatismos, traumatología, artritis, litiasis, hiperuricemas, sistema nervioso, piel, asma, bronquitis crónica, sinusitis, faringitis, estrés.	Baños, hidromasaje, piscina, chorros a presión y subacuáticos, ducha circular, parafangos, inhalaciones, nebulizaciones, aerosoles, ducha nasal, agua en bebida.	Hotel* (50 plazas)
Balneario Baños de Brea	Piel, reuma, artrosis, respiratorio, sistema nervioso.	Baño, hidromasaje, chorros, chorros subacuáticos, cámara de vapor, ducha circular, inhalaciones, masajes, parafangos.	Hotel**
Balneario Caldas de Partovia	Piel, reumatismos, traumatología, sistema nervioso, riñón, vías urinarias, aparato respiratorio, aparato digestivo, afecciones hepáticas, sistema circulatorio.	Bebida, duchas, baños, masajes.	Sin alojamiento propio
Balneario de Caldelas de Tuy	Aparato respiratorio, reumatismos y traumatología, piel, úlceras varicosas.	Agua bebida, inhalaciones, aerosoles, ducha nasal, baño de burbujas, chorro,	Hotel*

⁹Vid. *Orden de 15 de marzo de 1989* (modificada por la Orden de 26 de diciembre de 1990) por la que se establece el Programa de Termalismo Social; *Resolución de 22 de noviembre de 1999*, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de plazas para pensionistas que deseen participar en el Programa de Termalismo Social y se determina el procedimiento para su solicitud y concesión. Sobre la incidencia socioeconómica, véase la publicación: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES “*Incidencia socioeconómica de los programas de vacaciones para mayores y termalismo social del IMSERSO*”, Madrid, 1997.

		ducha subacuática, masaje terapéutico, sauna, baño de hidromasaje.	
Balneario de Carballino	Aparato digestivo, reumatismos, aparato respiratorio, metabolismo, piel.	Agua bebida, baños, duchas, nebulizaciones, pulverizaciones, baños de chorros, inhalaciones.	Sin alojamiento propio
Balneario Baños Viejos de Carballo	Reumatismos, afecciones respiratorias, piel, sistema circulatorio, sistema nervioso, procesos ginecológicos, afecciones hepáticas, trastornos metabólicos, vías urinarias, odonto-estomatología, estrés.	Baños, baños de burbujas e hidromasaje, chorros, ducha circular, inhalaciones, piscina termal, parafangos, masajes manuales, sauna.	Hotel** (120 plazas)
Balneario de Cuntis	Afecciones reumatológicas, aparato respiratorio, dermatología, circulación, relax, belleza.	Baños con hidromasaje y aeromasaje, piscina termal, chorros, ducha circular, masajes manuales, parafangos, sauna, estufa de vapor, inhalaciones, electroterapia.	Hotel** (150 plazas)
Balneario Dávila	Aparato respiratorio, reuma y traumatología, digestivo, piel, ginecología, sistema nervioso.	Baños, pulverizaciones, duchas nasales, inhalaciones, duchas vaginales.	Hostal* (49 plazas)
Balneario de Guitiriz	Procesos crónicos de vías biliares, enfermedades hepáticas y digestivas.	Agua bebida.	Sin alojamiento propio
Balneario de Lugo	Reumatismos, artritis, artrosis, ciáticas, lumbalgias, faringitis, rinitis, sinusitis, laringitis, asma, bronquitis, psoriasis, dermatitis, estética, estrés.	Chorros a presión, baños, baños con hidromasaje, masaje subacuático y de burbujas, duchas circulares, maniluvios, pediluvios, fangos, pulverizaciones, duchas nasales, inhalaciones, agua en bebida, piscina interior, masaje manual, gimnasio.	Hotel** (84 plazas)
Balneario de Mondariz	Estrés, reuma, adelgazamiento.	Cura hidropínica, baño burbujas, baño hidromasaje, baño niágara, baño con chorro subacuático, ducha circular, ducha filiforme, masaje bajo ducha, inhalaciones, parafango, masajes, algas, lodos, cabina estética, rayos uva, sauna, baños de vapor, gimnasio, piscina climatizada y minipiscinas.	Hotel**** (62 habitaciones dobles y 3 suites)
Balneario de Sosas	Afecciones renales, tratamientos diuréticos y demás afecciones hepáticas y aparato digestivo.	Ofrece tomas y servicios.	Sin alojamiento propio
Balneario de La Toja	Afecciones reumáticas, rehabilitación, enfermedades de la piel, afecciones respiratorias y otorrinolaringológicas.	Baños, chorros, inhalaciones, pulverizaciones, masaje manual, masaje bajo el agua, piscina, gimnasio.	Hotel***** (400 plazas)

Fuente: Asociación Nacional de Estaciones Termales y Asociación Gallega de la Propiedad Balnearia.

Este cuadro resumen deja patente la incidencia de la actividad termal en la actividad turística, pues tanto los balnearios que disponen de alojamientos turísticos, como los que carecen de alojamiento propio, generan una serie de ocupaciones en la localidad donde están ubicados, o en localidades próximas.

III.- CUESTIONES PREVIAS: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. EL PROBLEMA DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE.-

El 29 de diciembre de 1978, fecha de entrada en vigor de la Constitución de 1978, comienza una nueva etapa en la reciente historia de España, caracterizada entre otras cosas, por una nueva distribución territorial del poder político, cuyo origen se encuentra en el artículo 2 de la propia Constitución, que reconoce el Derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Nos encontramos, pues, ante un Estado descentralizado, administrativa y políticamente.

Las competencias entre las CCAA y el Estado se establecen en los artículos 148 y 149, respectivamente. El art. 148.1 CE relaciona una serie de competencias que podrán asumir las CCAA, y en concreto, relacionadas con el tema que nos ocupa: las *aguas minerales y termales* (10^a), *promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial* (18^a), *sanidad e higiene* (21^a), ...

etc. Por su parte, el art. 149.1 CE enumera una serie de materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva.

También hay que tener presente el sistema de “doble cláusula de cierre” establecido en el apartado 3 del artículo 149. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por la CE podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las CCAA en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Y por último, la posibilidad contemplada en el art. 150.2 CE que permite al Estado transferir o delegar en las CCAA facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación (atribución extraestatutaria). En estos casos, la Ley preverá la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3.1.- LAS COMPETENCIAS SOBRE AGUAS MINERALES Y TERMALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

Las aguas minerales y termales, a pesar de su carácter subterráneo, reciben un tratamiento constitucional diferenciado. Así, atendiendo a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, la competencia sobre la materia es de cada CCAA sin perjuicio de las competencias estatales de carácter básico. No obstante, como señala SILVIA DEL SAZ¹⁰ “dada la remisión de la Ley de Aguas a la legislación específica para la regulación de las aguas minerales y termales, resulta necesario poner en relación el artículo 148.1.10 con el 149.1.25 que atribuye al Estado la competencia exclusiva para fijar la legislación básica del régimen minero y energético, de donde se deriva que las CCAA deberán ejercer la competencia exclusiva sobre aguas minerales y termales en el marco de la legislación básica estatal en materia de recursos mineros y energéticos”.

La normativa básica estatal se contiene en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de *Minas*, en su nueva redacción operada por Decreto Legislativo 1303/1986, de 28 de junio, por el que se adecua al Ordenamiento de la Unión Europea; en el R.D. 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el *Reglamento General para el Régimen de la Minería*; y en el R.D.L. 743/1928, de 25 de abril, por el que se aprueba el *Estatuto sobre la explotación de manantiales de aguas minero-medicinales* (en la parte no derogada por la D.F. quinta de la Ley de Minas o por legislación posterior).

Cuando se trata de aguas bebidas envasadas se someten al régimen jurídico establecido en el R.D. 1164/1991, de 22 de julio, por el que se aprueba la *Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de aguas bebidas envasadas* (Modificado por R.D. 781/1998, de 30 de abril), aprobado para adecuarse a la Directiva 80/777/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales (Modificada por la Directiva 96/70/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de octubre de 1996¹¹). La Reglamentación define, a efectos legales, lo que se entiende por aguas de bebida envasadas y fija, con carácter obligatorio, las normas de manipulación y/o elaboración, circulación y comercialización.

¹⁰DEL SAZ CORDERO, S. “*Aguas subterráneas, aguas públicas*”. Marcial Pons, Madrid, 1990.

¹¹DOCE N° L 229 de 30 de agosto de 1980 y DOCE N° 299 de 23 de noviembre de 1996, respectivamente.

Las competencias que atribuye el artículo 148.1.10 CE fueron asumidas por las CCAA en sus Estatutos de Autonomía, y se hicieron efectivas a través de los Reales Decretos de Transferencias, por los que se traspasaban personal y servicios en materia de industria, energía y minas; entre los que se incluía, aguas minerales.

Sin embargo, hasta la fecha sólo cuatro las CCAA han legislado al respecto: Cantabria¹², Castilla-La Mancha¹³, Extremadura¹⁴ y más recientemente, Galicia, cuyas disposiciones (Ley 5/1995, de 7 de junio, de Regulación de las Aguas Minerales, Termales y de Manantial y de los Establecimientos Balnearios; y Decreto 402/1996, de 31 de octubre, por el que se regula el Reglamento de aprovechamiento de aguas minero-medicinales, termales y de los establecimientos balnearios) serán comentadas en este estudio.

No obstante, coincido con CARO-PATÓN¹⁵ en que las normas aprobadas por las CCAA –al igual que la norma estatal– resultan excesivamente complejas y ambiguas, sin favorecer la explotación económica de las aguas minerales y de manantial.

También se da la circunstancia de que los cuatro Reglamentos de estas CCAA han sido recurridos ante la jurisdicción contenciosa-administrativa por la *Asociación Española de Estaciones Termales* (ANET), que de momento, ha visto estimadas sus pretensiones contra el Decreto 28/1990, de 30 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Fomento, Ordenación y Aprovechamiento de los Balnearios y de las Aguas minero-medicinales y Termales de Cantabria, al ser declarado nulo en la STS de 26 de noviembre de 1998, por haber omitido el dictamen del Consejo de Estado¹⁶. Esta oposición de la propiedad balnearia ha frenado en parte la iniciativa legislativa de otras CCAA, que quedará condicionada por los pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre los otros recursos planteados.

3.2.- COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA EN MATERIA DE AGUAS MINERALES Y TERMALES, TURISMO Y SANIDAD.-

El Título II del Estatuto de Autonomía de Galicia aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril (BOE de 28 de abril), enumera una serie de competencias exclusivas, otras de desarrollo legislativo, y otras sobre las que se ejecutará la legislación del Estado.

De las materias sobre las que Galicia tiene *competencias exclusivas* (art. 27) nos interesa destacar: Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (3), aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la

¹²Ley 2/1988, de 26 de octubre, de Fomento, Ordenación y Aprovechamiento de los Balnearios y de las Aguas Minero-medicinales y/o Termales; y Ley 8/1990, de 12 de abril, por la que se modifica el artículo 7 de la Ley 2/1988.

¹³Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termales; Orden de 30 de abril de 1991, sobre autorizaciones administrativas de establecimientos balnearios; y Decreto 4/1995, de 31 de enero de 1995, por el que se regula el Reglamento para la ejecución de la Ley 8/1990.

¹⁴Ley 6/1994, de 24 de noviembre, de Balnearios y de Aguas minero-medicinales y/o Termales.

¹⁵CARO-PATÓN CARMONA, I. “*Usos turísticos de los cursos de agua*”. (III Jornadas de Derecho y Turismo). Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.

¹⁶La Sala reitera que el dictamen del Consejo de Estado cuando se trata de Reglamentos Autonómicos es preceptivo y señala que para que una CCAA pueda sustituir de forma voluntaria, en la elaboración de un Reglamento que sea desarrollo de una Ley Autónoma, el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, es preceptivo que previamente haya hecho uso de sus facultades de autoorganización y creado un órgano consultivo propio con las mismas características y con idénticas facultades o semejantes funciones a los del Consejo de Estado.

Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la CE (12), las aguas minerales y termales (14), la promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad (21), la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio (22), normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23 CE (30), etc. Y de las materias sobre las que la Comunidad tiene *competencia de desarrollo legislativo* y de ejecución de la legislación del Estado en los términos que la misma establezca: Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas en el ámbito de las competencias propias de la Comunidad (2), y régimen minero y energético.

Partiendo de las premisas constitucionales analizadas en el apartado 3.1, y lo previsto en el Estatuto de Autonomía, se han ido asumiendo y/o transfiriendo competencias sobre las distintas materias a la Comunidad de Galicia. Por Decreto 132/1982, de 4 de noviembre, se establece la asunción definitiva de competencias sobre *aguas minerales y termales*; por R. D. 212/1979, de 26 de enero, se transfirieron a la Xunta de Galicia determinadas competencias en materia de *turismo*, y por Reales Decretos 298/1979, de 26 de enero, y 2.418/1982, de 24 de julio, se transfirieron determinadas funciones y servicios y se traspasaron también los correspondientes medios personales, materiales y presupuestarios (En el R.D. 2806/1983, de 1 de septiembre, sobre traspasos y funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia, en materia de *turismo* se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta prevista en el número 2 de la Disposición Transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía).

En cuanto a materia sanitaria, por R.D. 1634/1980, de 31 de julio, se traspasaba a la Comunidad la competencia para el otorgamiento de la autorización oportuna para la creación, construcción, modificación, adaptación o supresión de centros, servicios y establecimientos sanitarios; por R.D. 1995/1985, de 9 de octubre, se traspasan medios personales y materiales en materia de Administración Institucional de la Sanidad Nacional (AISNA); y por R.D. 1679/1990, de 28 de diciembre, se traspasaron las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud. Un año antes de esta última transferencia se había creado el Servicio Gallego de Salud, por Ley 1/1989, de 2 de enero (modificada por Ley 8/1991, de 23 de julio).

Sin embargo, en algunas ocasiones, las competencias sobre las distintas materias (turismo, sanidad, ...) estaban desvirtuadas por concurrir con competencias del Estado, lo que generó conflictos sobre los que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, como por ejemplo la STC 75/1989, de 24 de abril, dictada como consecuencia del conflicto positivo de competencias promovido por la Xunta de Galicia contra unas Ordenes sobre subvenciones en materia de turismo del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 19 de julio de 1979, y de 31 de mayo de 1985, o la STC 193/1990, de 29 de noviembre, resolviendo un conflicto positivo de competencias promovido por la Xunta contra el Gobierno de la Nación por la omisión en las transferencias de medios relacionados con la Red de Paradores de Turismo sitios en Galicia. También podrían comentarse otros pronunciamientos en materia de sanidad¹⁷.

3.3.- EL PROBLEMA DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE. NATURALEZA PÚBLICA O PRIVADA DE LAS AGUAS.

¹⁷Por ejemplo: STC 182/1988, de 13 de octubre; STC 54/1990, de 28 de marzo; STC 155/1990, de 18 de octubre; STC 201/1990, de 13 de diciembre; y STC 329/1994, de 15 de diciembre.

La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (modificada por Ley 46/1999, de 13 de diciembre), en su artículo 1.4 establece que “*Las aguas minerales y termales se regularán por su legislación específica*”, es decir, por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Esta exclusión de las aguas minerales y termales de la LAg. fue criticada en la fase de tramitación parlamentaria. Una buena parte de la doctrina¹⁸ entiende que no existen razones científicas ni técnicas que justifiquen la regulación de las aguas minerales y termales en la legislación de minas, en lugar de la legislación de aguas. GUAITA ha señalado que las aguas minerales de la sección B) de la Ley de Minas, a diferencia del resto de las secciones de la LM, no son minerales en sentido vulgar, sino que tienen una naturaleza físico-química híbrida (*aguas no comunes sino minerales; recursos geológicos pero no yacimientos minerales*)¹⁹. Además, esta exclusión choca contra uno de los principios inspiradores de la Ley de Aguas, como es el de la *unidad del ciclo hidrológico*.

Otra de las discusiones doctrinales se centra sobre la naturaleza pública o privada de las aguas minerales. Para una parte de la doctrina está claro que se trata de unas aguas de propiedad pública. Así, GONZÁLEZ PÉREZ²⁰ señala, que *como la Ley de Aguas considera de dominio público estatal todas las aguas continentales superficiales y las subterráneas renovables (art.1.2), se ha superado la posible contradicción y no ofrece duda que las aguas minerales y termales, como las demás, son de dominio público*. Igual postura mantienen, entre otros, MENÉNDEZ REXACH²¹ y DE LA CUÉTARA²².

Esta postura quedaría reforzada por la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de aguas minerales y termales de Castilla-La Mancha, al establecer en su artículo 1.1. que: *Las aguas minerales y termales constituyen un recurso declarado de utilidad pública, que forma parte del dominio público del Estado en los términos que establecen las legislaciones básicas estatales de agua y de minas*. Las otras legislaciones autonómicas no entran en estas consideraciones.

Por otro lado, existen opiniones doctrinales que defienden la naturaleza privada de las aguas minerales y termales. Para SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, la vigente LAg. no ha operado alteración alguna en la titularidad de las aguas minerales y termales. Sigue viva su posible consideración, en algunos casos, como aguas privadas. Y razona su tesis argumentando que *la remisión que la LM hace, lo es al Código Civil y a la legislación especial; y los artículos que la vigente LAg. deroga expresamente del Código, lo son en cuanto se opongan a ella (Disposición Derogatoria 1ª)*. *Y tal oposición no se da, ni puede darse en el caso que consideramos, ya que, por lo que la misma Ley establece, nada de ella es referible a las aguas minerales y termales. Habrá que entender, pues, que queda vigente en este punto lo establecido en el Código Civil*²³. Estos planteamientos son defendidos también por la Asociación Española de Estaciones Termales.

La Jurisprudencia adoptó una solución intermedia, al distinguir entre aguas minerales e industriales, aplicando a estas últimas la Ley de Minas (lo que conlleva naturaleza demanial) mientras que para las minerales mantiene el criterio de accesión determinado en el artículo 16 de la

¹⁸M. R. LLAMAS y E. CUSTODIO (“*El proyecto de Ley de Aguas ...*”, cit. Pp. 10 y ss.). ARIÑO (“*El proyecto de Ley de aguas ...*”, cit., pp. 103 y ss.).

¹⁹GUAITA “*Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*”. Cívitas, Madrid, 1982.

²⁰GONZÁLEZ PÉREZ, J. “*Comentarios a la Ley de Aguas*”. Cívitas, Madrid, 1987.

²¹MENÉNDEZ REXACH, A. “*El Derecho de aguas en España*”, MOPU, Madrid, 1986.

²²DE LA CUÉTARA, J.M. “*El nuevo régimen de las aguas subterráneas en España*”. Tecnos, Madrid, 1989.

²³MARTÍN-RETORTILLO, S. “*Derecho de Aguas*”. Cívitas, Madrid, 1997.

Ley de Aguas (SSTS de 22 de diciembre de 1970, 14 de junio de 1972, 23 de enero de 1975 y 17 de enero de 1977)²⁴.

En cualquier caso, con independencia de cómo se resuelva este problema de la titularidad, de aplicarse la vigente Ley de Aguas, entiendo que los derechos adquiridos estarían salvaguardados, en parte, por las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda.

No obstante, estas Disposiciones deben ser interpretadas a la luz de los pronunciamientos del TC en Sentencia de 29 de noviembre de 1988²⁵ (Ponente: Jesús Leguina Villa) sobre distintos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 29/1985, de Aguas, que entre otras cosas, rechaza la acusación de vulneración del principio de irretroactividad con la demanialización “*ope legis*” de las aguas continentales, así como la acusación de vulnerar las garantías del derecho de propiedad privada y de los derechos patrimoniales contemplados en el artículo 33 CE.

IV.- CLASES DE AGUAS MINERALES Y TERMALES.-

La Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las Aguas Minerales, Termas y de Manantial y de los Establecimientos Balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia establece tres grupos:

1.- *Aguas minerales*, que a su vez, se clasifican en:

a) *Aguas minero-medicinales*: Las alumbradas natural o artificialmente y que por sus características y cualidades sean declaradas de utilidad pública y sean aptas para tratamientos terapéuticos.

b) *Aguas minero-industriales*: Las que permitan el aprovechamiento racional de las sustancias que contengan, entendiéndose incluidas las aguas tomadas del mar a estos efectos.

c) *Aguas minerales naturales*: Aquéllas bacteriológicamente sanas que tengan su origen en un estrato o depósito subterráneo y que broten de un manantial en uno o varios puntos de alumbramiento naturales o perforados. Estas aguas pueden distinguirse claramente de las restantes aguas potables por su naturaleza y pureza original, caracterizadas por su contenido en minerales, oligoelementos y, en ocasiones, por determinados efectos favorables.

2.- *Aguas termas*: Son aquellas aguas cuya temperatura de surgencia sea superior, al menos, en cuatro grados centígrados a la media anual del lugar en que alumbren.

3.- *Aguas de manantial*: Aquéllas 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.

Esta clasificación y sus definiciones, aunque tiene coincidencias literales, también presenta novedades sobre la clasificación establecida en los artículos 23 de la Ley de Minas y 5 del

²⁴Vid. VILLAR EZCURRA, J.L. “*Régimen jurídico de las aguas minero-medicinales*”. Montecorvo, Madrid, 1980.

²⁵Vid. Fundamentos Jurídicos sexto, octavo, noveno y undécimo.

Reglamento General para el Régimen de la Minería²⁶, que no recoge la categoría de “aguas minerales naturales”, ni tampoco, la de “aguas de manantial”, por lo que si nos atenemos al carácter básico de la citada legislación estatal, la norma gallega incurre en un vicio de incompetencia.

Además, en la regulación de las “aguas de manantial” se aparta de lo dispuesto en la Ley de Aguas y Reglamento del Dominio Público Hidráulico que, aún partiendo del carácter demanial de todas las aguas superficiales y subterráneas, contempla “*usos privativos por disposición legal*”, y entre otros, admite el derecho del propietario para aprovechar las aguas procedentes de manantiales situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos. En este caso no será necesaria la autorización, sino sólo la comunicación a la Administración a efectos estadísticos y de inscripción en el Registro de Aguas²⁷. Por contra, la Ley gallega exige como requisito previo para el reconocimiento de utilización de la denominación de agua de manantial, la obtención de la correspondiente autorización o concesión, en su caso (art. 8, párrf. 2º), sin que la misma vaya aparejada a la propiedad, de tal forma que, caducada la autorización se procede a otorgar la concesión del aprovechamiento por concurso público (art. 11.2). Sin embargo, sí encontramos la categoría de “aguas de manantial” en la *Reglamentación Técnico Sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de aguas bebidas y envasadas*, que las define como “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”²⁸.

Aparte de las clasificaciones legales existen clasificaciones científico-técnicas, en base a la composición química de las aguas, como la realizada por la *Sociedad Española de Hidrología Médica*²⁹ que, en función del contenido aniónico/catiónico predominante establece una serie de grupos de aguas minero-medinales: Cloruradas, sulfatadas, sulfuradas, bicarbonatadas, carbogaseosas, radiactivas, oligometálicas o de débil mineralización, ferruginosas, etc.

Mención aparte –y quede claro que no se tratan de otra clase de aguas- merecen los denominados “*peloides*” que es la denominación científica de los llamados vulgarmente lodos, fangos, barros, etc. El peloide termal es la mezcla obligatoria de un agua mineromedicinal con un producto sólido natural, que precisa de un proceso preparatorio, y es utilizado en establecimientos balnearios. Existen diferentes tipos de peloides termales (fangos o lodos, turbas, biogelias y sapropelias) pero habitualmente, los más utilizados son los lodos. Según las características de cada peloide, se someten a procesos de impregnación, maceración o maduración para alcanzar la mayor homogeneidad y plasticidad. Las principales indicaciones terapéuticas son los reumatismos crónicos, las rigideces articulares y determinadas neuralgias.

²⁶a).- *Minero-medicinales*: Las alumbradas natural o artificialmente, que por sus características y cualidades sean declaradas de utilidad pública.

b).- *Minero-Industriales*: Son las que permiten el aprovechamiento racional de las sustancias que contengan, entendiéndose incluidas dentro de este grupo las aguas tomadas del mar a estos efectos.

c).- *Aguas termales*: Son 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.

²⁷Vid: Artículos 83, 84 y 85 del R.D. 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla varios Títulos de la Ley de Aguas.

²⁸Vid. Art. 2 del R.D. 1164/1991, de 22 de julio.

²⁹Sobre este apartado, se puede ampliar información en la página de internet (www.hidromed.com).

V.- RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS.-

Como señala DAVID BLANQUER³⁰ la singularidad de los establecimientos termales conlleva una ordenación jurídica más compleja que la de otros establecimientos turísticos, al tener que iniciar, varios procedimientos administrativos: uno para obtener la declaración de agua mineromedicinal o termal; otro para disponer de la autorización o concesión administrativa, según los casos, de aprovechamiento de dicho agua; en tercer lugar, una autorización de la Administración sanitaria; y por último, una autorización de la Administración Turística sobre las instalaciones de alojamiento. No entramos en otro tipo de autorizaciones, como las distintas licencia municipales.

5.1.- PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENER LA DECLARACIÓN DE LA CONDICIÓN DE AGUA MINERAL O TERMAL.-

Partiendo de lo establecido en la legislación básica de minas (art. 24 LM y 39 RGRM), la declaración de la condición de mineral de unas aguas determinadas será requisito previo para la autorización o concesión de su aprovechamiento como tales. Esta declaración -que puede ser de oficio o a instancia de parte- es competencia de la Consellería de Industria de la Xunta de Galicia, quien ha de oír a la de Sanidad y al Ministerio de Medio Ambiente, a los efectos de su exclusión del ámbito de la Ley de Aguas, si procediere (Art. 1.4 Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por R.D. 849/1986).

El expediente se iniciará de oficio o a instancia de cualquier persona que reúna las condiciones necesarias para ser titular derechos mineros, mediante la correspondiente solicitud que se presentará en la consellería competente en materia de industria, con expresión de la situación y características del acuífero, los datos personales del propietario del terreno, en el caso de no coincidir con el solicitante y cuantos datos se consideren necesarios para su exacta determinación.

La solicitud deberá ir acompañada de un estudio hidrogeológico, que acredite suficientemente la procedencia de las aguas y la protección del acuífero frente a la contaminación, de acuerdo con las especificaciones establecidas en el Anexo II del R.D. 1164/1991, de 22 de julio, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico Sanitaria.

El acto de iniciación del expediente se notificará en el plazo de diez días al propietario del terreno donde emerjan las aguas a fin de que pueda personarse en el expediente en el plazo que se determine, y se publicará en el Diario Oficial de Galicia³¹, haciendo constar si el expediente ha sido iniciado de oficio o a instancia de parte, y con expresión de la situación, características del acuífero o manantial y cuantos datos se consideren necesarios para su exacta determinación. Si el expediente se inicia a instancia de parte, deberán publicarse, asimismo, los datos personales del solicitante.

El siguiente trámite consiste en la realización de la *toma de muestras*. A estos efectos, la Delegación Provincial de la Consellería de Industria notificará a las partes interesadas el día y hora en que se procederá a la toma de las muestras de agua, girando visita al lugar de emplazamiento del alumbramiento con cargo al peticionario. La muestra se dividirá en tres partes que serán lacradas y selladas, entregándose una de ellas al solicitante; otra se depositará en la sede de la Delegación Provincial y otra se remitirá, para su análisis e informe, al Instituto Tecnológico Geominero de

³⁰BLANQUER CRIADO, D. “*Derecho del Turismo*”. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

³¹El RM establece que se publicará en el BOE y Boletín Oficial de la Provincia.

España. En el supuesto de que el propietario del terreno se personase en la toma de muestras, ésta se dividirá en cuatro partes, entregándose una de ellas al mismo.

Para la declaración de unas aguas como termales, la toma de muestras se sustituirá por la toma de tres temperaturas espaciadas entre sí cuando menos dos horas. El acta original, con el informe de la Delegación Provincial, será la que se remita al Instituto Tecnológico Geominero de España.

Por otra parte, también es preceptivo un informe de la Consellería competente en materia de sanidad que, en el caso de las aguas minero-medicinales, además será vinculante. En cualquier caso, en dichos análisis deberá determinarse si las aguas de que se trate cumplen las especificaciones previstas en el Anexo II del R.D. 1164/1991. Las propiedades salutíferas deberán apreciarse desde cuatro puntos de vista: a) Geológico e hidrológico; b) Físico, químico y físico-químico; c) Microbiológico; d) Farmacológico, fisiológico y clínico, en su caso).

A la vista de las actuaciones realizadas y de los informes recabados, la Delegación Provincial correspondiente emitirá su informe y elevará propuesta de resolución al Conselleiro competente en materia de industria. La resolución del expediente se notificará a los interesados y se publicará en el Diario Oficial de Galicia. También se publicará la pérdida de la condición de mineromedicinal.

Toda declaración de la condición de mineromedicinal o termal de las aguas será inscrita, de oficio, en el Registro de Aguas Minerales, Termales y de Manantial de la Consellería competente en materia de industria.

Sin embargo, hay que constatar que una buena parte de los balnearios existentes en Galicia obtuvieron para sus aguas la declaración de “utilidad pública” hace muchos años, incluso con anterioridad al Real Decreto Ley 25 de abril de 1928 por el que se aprobó el Estatuto sobre la explotación de manantiales de aguas minero-medicinales (V.g. Baños de Molgas y Mondariz en 1873, La Toja, autorizado en 1842, Caldelas de Tuy, en 1928, etc.). Otros, como el Balneario de Baños de Brea obtuvieron la declaración en 1994. Esta declaración facultaba al titular a gozar en concepto de dueño de los beneficios de la expropiación forzosa sobre los terrenos necesarios para su explotación; téngase en cuenta, la naturaleza privada de este tipo de aguas en la Ley de Aguas de 1879.

5.2.- OTORGAMIENTO DE LA AUTORIZACIÓN O CONCESIÓN ADMINISTRATIVA DE APROVECHAMIENTO, SEGÚN LOS CASOS.-

Una vez declarada la condición de mineral de unas aguas, quien haya iniciado o se haya subrogado en el expediente, tendrá un plazo de *un año*, desde la notificación de la Resolución que así lo acuerde, para solicitar la autorización o, en su caso, la concesión administrativa de aprovechamiento. Cuando las aguas mineromedicinales o termales, objeto de aprovechamiento se encuentren en terreno de dominio público, éste se otorgará mediante concesión administrativa. Este régimen difiere del regulado en el artículo 27 del Estatuto de 1928, que establecía “*Una vez declarado de pública utilidad, se entenderá autorizada la explotación del manantial*”.

En caso de hallarse en terrenos de titularidad privada, el régimen de aprovechamiento que establezcan las CCAA sobre aguas minerales y termales no puede desconocer la legislación básica contenida al respecto en los artículos 24 a 30 de la Ley de Minas y en los artículos 39 a 45 de su

Reglamento, que establecen la necesidad de obtener autorización de aprovechamiento de la autoridad competente.

5.2.1.- Solicitud de aprovechamiento.-

Dentro del mismo plazo, el propietario del terreno podrá solicitar dicho aprovechamiento, abonando, en su caso, los desembolsos efectuados por el solicitante de la declaración durante la tramitación de dicho expediente. La Administración concede derecho preferente al aprovechamiento de las aguas minerales a quien fuera el propietario de las mismas en el momento de la declaración de su condición de mineral, quien podrá ejercitarlo directamente, o cederlo a terceras personas. Si la declaración de la condición de mineral se ha realizado de oficio, o no se solicita la concesión de aprovechamiento -cuando se ha declarado a instancia de parte- la Consellería de Industria podrá conceder el aprovechamiento de las mismas mediante concurso público.

En consonancia con la Ley de Minas, que en su Disposición Final Quinta, deroga expresamente los Títulos I y III y el artículo 77 del R.D.L. 743/1928 por el que se aprueba el Estatuto sobre explotación de manantiales de aguas minero-medicinales, la autorización o concesión de aprovechamiento de aguas minerales reconoce a su titular el derecho exclusivo a utilizarlas, pero si no lo ejerce en el plazo marcado, este derecho puede ser expropiado.

5.2.2.- Documentación que hay que adjuntar con la solicitud de aprovechamiento.-

La solicitud de aprovechamiento se presentará en la Delegación de la Consellería competente en materia de industria, acompañada de la documentación acreditativa de la capacidad para ser titular de derechos mineros y del proyecto general de aprovechamiento, suscrito por técnico competente, que comprenderá los siguientes documentos:

a).- Una *memoria*, que contendrá como mínimo:

- Descripción y obras ejecutadas en la captación.
- Conducciones hasta las instalaciones de aprovechamiento.
- Sistema de vigilancia y control de la captación y su entorno.
- Régimen de explotación del acuífero, caudal, temporadas de máximo aprovechamiento, etc.
- Descripción de los tratamientos a realizar.
- Descripción detallada de las instalaciones principales y accesorias.
- Estudio justificativo de la necesidad del perímetro de protección y la delimitación propuesta.

b).- *Presupuesto de inversiones* totales a realizar y estudio económico de su financiación, así como un plan de garantías que ofrezcan sobre su viabilidad.

c).- *Planos*.

5.2.3.- Perímetro de protección.-

Se solicitará, un perímetro de protección tendente a la conservación del acuífero, con un estudio geológico e hidrogeológico que lo justifique racionalmente. Este perímetro se definirá por coordenadas geográficas referidas al meridiano de Greenwich, y estará constituido por tres zonas,

que limitarán las actividades que se pretenden llevar a cabo en las mismas: Zona de restricciones máximas (ZMA), zona de restricciones medias (ZME) y zona de restricciones mínimas (ZMI). Las tres zonas se establecerán en función de lo que se denomina tiempo de tránsito, que se define como el tiempo que transcurre entre la entrada de una sustancia en el seno del acuífero y su extracción por la captación. Las actividades a desarrollar en cada zona estarán sujetas a las limitaciones de prohibición (P) o condicionadas (C) que se señalan en el Anexo I del Decreto 402/1996.

Sobre el perímetro de protección se ha pronunciado el Tribunal Supremo (STS de 14 de enero de 1994), desestimando un recurso de apelación del Ayuntamiento de Arnedillo (La Rioja), contra STSJ de La Rioja que determinaba la superficie afectada por el perímetro de protección de un manantial. El Tribunal desestima el recurso ya que la realidad de la titularidad “a perpetuidad” de una explotación centenaria afamada, su venta por el Ayuntamiento, su declaración de utilidad pública ya en 1887 y el uso pacífico e indisputado durante más de un siglo, de las aguas mineromedicinales legitiman a la sociedad explotadora del Balneario para solicitar el señalamiento del perímetro recurrido. Añade la Sala que de acuerdo con el Decreto de 25 de agosto de 1928, una vez declarada la utilidad pública se entenderá autorizada la explotación del manantial.

5.2.4.- Información pública.-

La solicitud de aprovechamiento de las aguas será sometida a información pública durante un plazo de 15 días mediante su inserción en el Diario Oficial de Galicia y exposición en el tablón de anuncios del ayuntamiento donde radique la captación, a fin de que los interesados y, en particular, los propietarios de los terrenos, bienes y derechos comprendidos en el perímetro de protección puedan alegar cuanto convenga a sus intereses.

5.2.5.- Informes y resolución.-

A continuación, la Delegación Provincial de la Consellería de Industria requerirá el informe de la Consellería competente en materia de Sanidad, que será vinculante; y de la Administración Hidráulica, a los efectos de su exclusión del ámbito de la Ley de Aguas, si procediese. Si no hubiese unidad de criterio entre los dos departamentos, el Decreto gallego, previene que se eleve la oportuna propuesta al Consello de la Xunta de Galicia para su resolución.

Los informes *preceptivos* habrán de ser evacuados en el plazo máximo de un mes, siendo considerados favorables de no ser cumplimentados en el plazo máximo. Mientras que los informes *vinculantes* habrán de ser evacuados en el plazo máximo de dos meses; transcurrido dicho plazo sin ser evacuados, y reiterada la petición, se entenderán favorables de no cumplimentarse en el plazo de un mes (D.A. 1ª de la Ley 5/1995).

Una vez concluida la tramitación del expediente y a la vista de los informes recabados, la Delegación Provincial correspondiente lo elevará, con su informe, al Conselleiro competente en materia de industria, que dictará la resolución que proceda. La resolución contendrá como mínimo los siguientes apartados: nombre y domicilio del titular a cuyo favor se otorga el aprovechamiento, caudal máximo aprovechable, clase, condiciones de aprovechamiento y tratamientos autorizados, perímetro de protección, condiciones especiales que en cada caso procedan, etc.

El aprovechamiento otorgado se inscribirá de oficio en el Registro de Aguas Minerales, Termas y de Manantial de la Consellería de Industria.

El otorgamiento de un aprovechamiento de aguas mineromedicinales o termales llevará implícita la declaración de utilidad pública a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para el establecimiento de las instalaciones y servicios y de los terrenos comprendidos dentro de la Zona de Restricciones Máximas. El promotor del balneario es el beneficiario de la expropiación, y tendría que pagar el justiprecio que fijase el Jurado Provincial de Expropiación.

5.2.6.- Derechos y obligaciones del titular del aprovechamiento.-

Siguiendo los contenidos del art. 28 de la Ley de Minas, el Decreto gallego otorga unos derechos al titular del aprovechamiento de las aguas, como la exclusividad de utilizarlas en la forma, condiciones y durante el tiempo que haya fijado en la correspondiente Resolución administrativa, o el derecho proteger el acuífero en cantidad y calidad para su normal aprovechamiento en la forma en que hubiere sido concedido y a utilizar los medios legales necesarios para impedir que se realicen dentro del perímetro de protección que se hubiese fijado, trabajos o actividades que pudieran perjudicar el acuífero o su normal aprovechamiento. Pero además, los derechos que otorga una concesión o autorización de aprovechamiento de aguas minero-medicinales o termales podrán ser transmitidos, arrendados y gravados, en todo o en parte, por cualquier medio admitido en Derecho, a personas que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento.

Por otro lado, el titular del aprovechamiento de las aguas está obligado a iniciar la explotación en el plazo de un año, contado a partir de la fecha en que estén debidamente autorizadas las instalaciones, y además tiene presentar -dentro del mes de enero y con carácter cuatrienal- el Plan de Aprovechamiento³², firmado por técnico competente y visado por el Colegio Profesional correspondiente.

El Plan se entenderá aprobado si en el plazo de tres meses la citada delegación provincial no opone reparos al mismo, independientemente y sin perjuicio de las prescripciones o consideraciones que se puedan establecer en visitas de inspección. El primer Plan de Aprovechamiento se presentará dentro del mes de enero del cuarto año posterior al de la obtención de la concesión o autorización de tal aprovechamiento.

La ampliación, restricción, paralización por más de un año o cualquier otra modificación de un aprovechamiento o de sus instalaciones requerirá la previa autorización o, en su caso, nueva concesión administrativa.

Respecto al plazo de vigencia de la concesión de aprovechamiento, existe coincidencia entre las leyes de Extremadura y Galicia, al señalar un plazo de 30 años, prorrogable como máximo por otros dos plazos iguales, con un máximo de 90 años. La prórroga debe solicitarse con la anterioridad mínima de un año a la finalización del plazo de vigencia (art. 14 de la Ley 5/1995).

5.2.7.- Extinción de las autorizaciones o concesiones de aprovechamiento.-

³²El Plan de Aprovechamiento contendrá, como mínimo los siguientes apartados: datos de aprovechamiento, producción e inversiones anteriores y previstas, modificaciones en las instalaciones que no hayan sido objeto de proyecto, cuadro comprensivo de las características técnicas (caudal, temperatura, composición química y microbiológica) referidas a los últimos cuatro años, costes de explotación, Plan de prevención ante posibles incidentes de contaminación y Plan de vigilancia y control del perímetro de protección, esquema general de conducción de las aguas desde el alumbramiento hasta la planta de tratamiento y envasado, en su caso.

En los artículos 19 de la Ley, y 26 del Reglamento se establecen los supuestos en los que las autorizaciones o concesiones de aprovechamiento se declararán extinguidas mediante Resolución del órgano otorgante, a saber:

- 1) Por renuncia voluntaria del titular, aceptada por la Administración.
- 2) Por la pérdida de la condición de mineral o termal o del reconocimiento de aguas de manantial de las aguas de que se trate.
- 3) Por el agotamiento del recurso.
- 4) Por la disminución del caudal del acuífero que impida su explotación en las condiciones establecidas en la autorización o concesión otorgada.
- 5) Por la finalización del plazo por el que fue otorgada la concesión o las prórrogas sucesivas.
- 6) Por la contaminación irreversible del acuífero.
- 7) Por mantener paralizados los trabajos de aprovechamiento más de un año sin autorización administrativa.
- 8) Por incumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión o autorización, en su caso.
- 9) Por los restantes supuestos previstos en la Ley que conlleven la extinción.

En los supuestos recogidos en los puntos 2, 4, 6 y 8, se precisará informe de la Consellería competente en materia de sanidad, que será vinculante, cuando se trate de aguas mineromedicinales, minerales naturales, termales para usos terapéuticos o aguas de manantial.

Declarada la extinción de una concesión o autorización, en su caso, y siempre que no se debiera a la pérdida de las condiciones o características que sirvieron de base a su aprovechamiento, el órgano competente podrá conceder el aprovechamiento mediante concurso público³³.

Por último, tenemos que advertir, que en ningún caso las legislaciones de las CCAA podrán contemplar menos derechos a los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento que los que actualmente reconoce la legislación básica estatal, y en cuanto a posibles causas de caducidad que se establezcan en legislaciones autonómicas y que no estuviesen contempladas expresamente en la legislación estatal sobre minas, no podrán ser aplicadas a las autorizaciones otorgadas en su día con arreglo a esta legislación. En este sentido, considero acertada la D.A. Cuarta de la Ley gallega que en su párrafo segundo establece: *“Se garantizan a los titulares de aprovechamientos de aguas definidas en la presente Ley los derechos adquiridos que se acrediten con arreglo a la Ley 22/1973, de minas, al Real Decreto de 25 de abril de 1928, por el que se aprueba el Estatuto de Explotación de manantiales de aguas minero-medicinales, y al 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 bebidas y envasadas”*.

5.2.8.- Vigilancia e inspección.-

Las Consellerías competentes en materia de industria y sanidad velarán, mediante los controles e inspecciones que estimen oportunos, por la permanencia de las características que motivaron la declaración de la condición de mineromedicinal y termal de las aguas, así como la

³³Vid. Art. 29 del Reglamento aprobado por R.D. 402/1996, de 31 de octubre.

adecuación de uso a las condiciones establecidas en las concesiones o autorizaciones de aprovechamiento.

En casos de urgencia en que peligre la salubridad de las aguas, la conservación del recurso, la protección del medio ambiente u otras causas que pongan en peligro la seguridad de las personas o cosas, las Delegaciones Provinciales de Industria podrán suspender provisionalmente los aprovechamientos, poniéndolo en conocimiento de la Dirección General en materia de industria e informando de los hechos que ha motivado y proponiendo las medidas que considere oportunas. Si no procediera la suspensión, en el plazo máximo de 15 días, la Dirección General levantará aquella o en caso contrario elevará propuesta al Conselleiro para la Resolución oportuna, previo dictamen de la Consellería competente en materia de sanidad para el caso de insalubridad de las aguas.

En estos casos de suspensión, cuando se acuerde por causa no imputable al titular, el período de vigencia por el que se otorgó el aprovechamiento se ampliará por el plazo en que se mantuvo dicha suspensión.

Respecto a la inspección sanitaria, la Orden de 5 de noviembre de 1996 que regula la autorización sanitaria de establecimientos balnearios, establece al respecto, que “*con la periodicidad que la Consellería de Sanidad estime pertinente, y en todo caso al menos una vez al año, la delegación provincial realizará una inspección de los establecimientos balnearios*”. Y, como consecuencia de las actuaciones de inspección y control, el Delegado Provincial correspondiente podrá proponer al Conselleiro de Sanidad, en los casos de riesgo grave e inminente para la salud pública, la clausura temporal o definitiva de los establecimientos balnearios o actividades, sin perjuicio de que proceda la suspensión provisional con carácter de urgencia o por incumplimiento de los requisitos exigidos para su funcionamiento, dando cuenta inmediata al mismo.

5.3.- AUTORIZACIÓN SANITARIA DE LOS BALNEARIOS.-

Los balnearios tienen la condición de centros sanitarios, y por ello las distintas disposiciones de las CCAA se remiten a la legislación sanitaria³⁴, y en este mismo sentido se establece en el art. 22 de la Ley gallega. Antes de proceder a su apertura, tendrán que solicitar autorización administrativa para tal fin.

Corresponde a la Consellería competente en materia de sanidad la competencia para establecer los requisitos técnicos y condiciones sanitarias mínimas de apertura de balnearios, así como el procedimiento para otorgar la autorización sanitaria previa en cuanto a su creación, modificación, apertura y puesta en funcionamiento. Las solicitudes se deben resolver en el plazo máximo de cuatro meses, y si no se dicta resolución expresa en ese plazo se entenderán desestimadas.

El régimen jurídico de esta autorización sanitaria de los establecimientos balnearios se establece en la *Orden de 5 de noviembre de 1996*, de la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales³⁵ que en su artículo 2 establece que “1) *Los establecimientos balnearios de la Comunidad*

³⁴Arts. 5 y 7 de la Ley cántabra, art. 19 de la Ley castellano-manchega.

³⁵Por R.D. 1634/1980, de 31 de julio, se traspasaba a la Comunidad Autónoma la competencia para el otorgamiento de la autorización oportuna para la creación, construcción, modificación, adaptación o supresión de centros, servicios y

Autónoma de Galicia están obligados a reunir los requisitos y condiciones técnico-sanitarias mínimas que se determinan en el Anexo I de la presente Orden, no pudiendo poseer tal denominación en caso contrario. Todas las actividades sanitarias que se realicen en los balnearios se efectuarán bajo la coordinación y supervisión de un director médico.

Su instalación y puesta en funcionamiento exigirá autorización administrativa previa de la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales sin perjuicio de otras que procedan”.

5.3.1.- Autorización previa.-

La solicitud de autorización sanitaria previa para la instalación de un centro balneario, o para las modificaciones que respecto de su estructura y régimen inicial puedan establecerse, será presentada en la “ventanilla única³⁶” establecida al efecto y adscrita a la Consellería de Industria y Comercio, suscrita por la persona física o jurídica a favor de la cual se haya otorgado la concesión o autorización de aprovechamiento de las aguas, o bien por quien posea el derecho a su aprovechamiento. Esta solicitud deberá ir acompañada de la siguiente documentación, debidamente cotejada en su caso:

- Documento acreditativo de la personalidad del solicitante (DNI) y, en su caso, de su representación con poder suficiente.
- Escritura de constitución o modificación, si procede, de la sociedad, debidamente inscrita en el Registro Mercantil.
- Documento que acredite poseer los derechos que comporta la concesión o autorización de aprovechamiento de las aguas mineromedicinales o termales para usos terapéuticos y la designación del perímetro de protección con plano de situación.
- Programa funcional y memoria descriptiva que exponga las actividades sanitarias que va a llevar a cabo.
- Planos de conjunto y detalle que permitan la perfecta localización, identificación y descripción de las dependencias sanitarias con las que contará el establecimiento, situación de las instalaciones y certificación firmada por el técnico cualificado donde se justifique expresamente que se cumplen los requisitos y condiciones estructurales que se recogen en el Anexo I de la Orden.
- Plazo previsto para llevar a cabo la instalación.
- Plano de equipamiento y material con que contará el establecimiento para el desarrollo de sus funciones sanitarias.
- Previsión de la plantilla que prestará servicios sanitarios en el establecimiento, desglosada por grupos profesionales y dedicaciones.
- Justificante de haber abonado la tasa correspondiente.

En el supuesto de modificación sustancial de las instalaciones sanitarias de un balneario ya autorizado se exigirá el proyecto de la modificación, en el que consten los cambios estructurales o funcionales que se pretendan llevar a cabo en relación a la situación existente, y justificación de haber abonado la tasa correspondiente.

establecimientos sanitarios; competencia que fue asignada a la Consellería de Sanidad y Seguridad Social por Decreto 28/1980, de 15 de octubre, y desarrollada por Decreto 99/1984, de la Consellería de Sanidad y Consumo, de 7 de junio, que incluye, en su artículo 2-C, a los balnearios.

³⁶Vid: Decreto 400/1996, de 31 de octubre, por el se crea la ventanilla única para establecimientos y explotaciones de aguas minerales, termales y de manantial.

El Servicio Técnico correspondiente de la delegación provincial de la Consellería de Sanidad examinará la solicitud y la documentación presentada, requiriendo al interesado, si ésta no reuniese los requisitos exigidos, para que en el plazo de 10 días repare la falta o presente los documentos preceptivos.

A la vista del expediente, al que se incorporará el informe vinculante de la Consellería de Sanidad al que hace referencia el artículo 14.1 del Decreto 402/1996 que ya comentamos, y después de obtenidos los informes que se consideren pertinentes, el Delegado Provincial elevará propuesta de resolución al Secretario General de la Consellería de Sanidad, que concederá o denegará la autorización solicitada.

Las autorizaciones sanitarias previas serán revocadas si en el período de ejecución de la instalación se incumpliesen o alterasen las condiciones originarias que sirvieron de base para su otorgamiento, y caducarán si, transcurrido un año desde la fecha de su concesión, no se iniciase la instalación o modificación del establecimiento balneario o, iniciándose, llevase más de seis meses consecutivos interrumpida.

5.3.2.- Autorización de apertura o puesta en funcionamiento.-

Terminada la instalación y su equipamiento y, antes de iniciar la actividad, el interesado lo comunicará a la “ventanilla única”, según el modelo normalizado que se facilita por esta dependencia (anexo III de la Orden), acompañando la siguiente documentación:

- a).- Plantilla que prestará servicios sanitarios, desglosando por grupos profesionales y dedicaciones.
- b).- Memoria descriptiva y justificativa de que el establecimiento reúne los requisitos y condiciones de carácter funcional señalados en el Anexo I de la Orden y referida como mínimo a los siguientes aspectos:
 - Horario de prestación de asistencia sanitaria en la que se contará con la presencia física de un facultativo médico.
 - Modelo de informe resumen del episodio asistencial.
 - Potabilidad del agua corriente.
 - Puesto de control de presencia permanente.
- c).- Identificación del Director-Médico con certificación acreditativa de su titulación.
- d).- En el caso de que el funcionamiento del balneario sea por temporadas, éstas se especificarán.
- e).- Justificante de haber abonado la tasa correspondiente.

Una vez que se procediera a la comprobación del cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la Orden, así como de las condiciones originales que sirvieron de base para el otorgamiento de la autorización sanitaria previa, el Delegado Provincial elevará propuesta de resolución al Secretario General de la Consellería de Sanidad, quien concederá o denegará la autorización de apertura y puesta en funcionamiento.

Por último, si en el plazo de 6 meses, computados desde la notificación de la citada autorización, no se iniciase la actividad sanitaria, o iniciándose transcurra un año sin actividad alguna, la autorización sanitaria será revocada.

5.3.3.- Requisitos y condiciones técnico-sanitarias de los establecimientos balnearios.-

En el anexo I de la Orden se establecen una larga serie de requisitos y condiciones técnico-sanitarias de los establecimientos balnearios que, a mi juicio, peca de ser excesivamente detallista; sin duda, se pueden conseguir elevados niveles de calidad y seguridad sin entrar en tantos pormenores.

1.- *Personal:*

- a).- Un director médico³⁷, preferentemente especialista en hidrología, el cual será el responsable de la vigilancia y control de las actividades sanitarias que se lleven a cabo en los balnearios y de que los tratamientos sanitarios tengan la correspondiente prescripción facultativa³⁸.
- b).- Un facultativo médico, que podrá ser el director médico, con presencia física durante el tiempo necesario para cubrir la demanda sanitario-asistencial del establecimiento.
- c).- Personal técnico y auxiliar en número suficiente que posibilite el desarrollo de las prescripciones terapéuticas.

En este apartado conviene dejar claro que al tratarse de empresas privadas la Administración no puede intervenir en el nombramiento o en las condiciones exigibles a los médicos y restantes profesionales sanitarios a la vista de lo dispuesto en los artículos 35, 36 y 38 de la Constitución y 88 y 89 de la Ley General de Sanidad.

2.- *Documentación clínica:* A todo usuario que reciba atención sanitaria en el balneario, al finalizar el tratamiento se le debe entregar por escrito un informe resumen del episodio asistencial, en el que se hará constar el resultado de las exploraciones realizadas, el diagnóstico y el tratamiento así como las recomendaciones que se lleven a cabo. Una copia de dicho informe se conservará archivada durante un período mínimo de 5 años.

3.- *Equipamiento sanitario:*

- a).- Una sala de consulta médica que como mínimo debe tener una superficie adecuada para ello, una mesa, tres sillas, una camilla, un biombo o cortina de separación, un lavabo, una lámpara de exploración y un negatoscopio.
- b).- Medios complementarios necesarios que faciliten el diagnóstico y el tratamiento.
- c).- Botiquín con los medios precisos para atender los casos que con carácter urgente se presenten, custodia de la que será responsable el director médico.

4.- *Instalaciones:*

³⁷El Decreto-Ley de 25 de abril de 1928, por el que se aprobó el Estatuto sobre la explotación de manantiales y aguas minero-medicinales distinguía, a efectos de asistencia médica en dos grupos: los que estaban en ese momento atendidos por médicos del Cuerpo de Baños, y los que no estaban servidos por el expresado cuerpo.

³⁸En Extremadura, cuando la explotación del establecimiento balneario no supere la cifra de 3.000 bañistas/año, las funciones del Director médico podrán ser asumidas por un Médico especialista, cuya especialidad concuerde con la actividad terapéutica principal del balneario, con funciones de consultor.

- a).- El manantial, la captación del agua y su perímetro de protección comprendido en la zona de restricción máxima se mantendrá con las medidas preventivas adecuadas para evitar posibles contaminaciones, sin perjuicio de las limitaciones contenidas en su propio Reglamento.
- b).- Las aguas se conducirán mediante tubos cerrados que deberán discurrir de forma que se evite su posible contaminación o alteración.
- c).- Se dispondrá en todo momento del agua corriente potable a presión fría y caliente, en cantidad suficiente para la atención de los servicios del establecimiento.

5.- Locales destinados a la aplicación de tratamientos:

- a).- Estarán debidamente separados y diferenciados de cualquier otro ajeno a su contenido específico.
- b).- Deberán ser idóneos para el uso a que se destinen y libres de barreras arquitectónicas³⁹, tanto en los accesos como en su interior.
- c).- En su construcción o reparación se emplearán materiales idóneos y, en ningún caso, susceptibles de originar intoxicaciones o contaminaciones.
- d).- Los pavimentos serán impermeables, antideslizantes, lavables e ignífugos, dotados de los sistemas de desagüe precisos con cierre hidráulico y protegidos con rejillas o placas metálicas perforadas.
- e).- Las paredes y techos se construirán con materiales que permitan su conservación en adecuadas condiciones higiénicas.
- f).- La ventilación e iluminación, natural o artificial, será la reglamentaria, y en todo caso, apropiada a la capacidad y volumen del local según la finalidad a que se destine.
- g).- Deberá mantenerse en buen estado de higiene y pulcritud, lo que deberá llevarse a cabo por los métodos más apropiados de desinfección y limpieza.
- h).- Las barandillas y asideros serán obligadas en las zonas de tratamiento, donde habrá timbres de socorro y/o alarmas de fácil acceso para los usuarios y conectados a un puesto de control de presencia permanente.

6.- *Controles:* Anualmente, y dentro del primer trimestre del año natural, el establecimiento balneario autorizado remitirá a la Delegación Provincial de la Consellería de Sanidad un informe del director médico en el que se hará constar la permanencia de las características microbiológicas y fisico-químicas de las diferentes aguas utilizadas con los fines medicinales y que originaron su reconocimiento como aguas mineromedicinales y/o termales para usos terapéuticos. Al citado informe se adjuntará copia de los análisis correspondientes, que serán realizados por un laboratorio autorizado o acreditado, en su caso.

5.3.4.- Régimen transitorio.-

³⁹Vid: Ley 8/1997, de 20 de agosto, de accesibilidad y supresión de barreras en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Las instalaciones que viniesen funcionando como establecimientos balnearios con anterioridad a la Orden de 5 de noviembre de 1996 dispondrán de un plazo de 18 meses, a contar desde su entrada en vigor, para adaptarse a lo dispuesto en esta norma y solicitar la autorización. Pero cuando existan causas razonables que impidan la adaptación en este plazo, la Consellería de Sanidad podrá autorizar a su ampliación seis meses más, previa solicitud y presentación de la documentación oportuna que lo justifique.

No obstante estos establecimientos quedan exceptuados de la autorización administrativa previa, obteniéndose la autorización de apertura y puesta en funcionamiento una vez que se proceda a la comprobación, por la correspondiente Delegación Provincial (D.T. 1ª).

Transcurrido el plazo de adaptación la autoridad sanitaria podrá adoptar las medidas que establece la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, e iniciar en su caso, un expediente sancionador.

En cuanto a la preferencia de médico especialista en hidrología que se establece en el anexo I, no se exigirá a los balnearios que cuenten, a su entrada en vigor, con un licenciado en medicina y cirugía, en tanto no contraten nuevo director médico.

5.4.- AUTORIZACIÓN DE LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS.-

La connotación turística de los balnearios se encuentra en la propia definición, que de la palabra “balneario” establece el Diccionario de la Real Academia Española: “*Edificio con baños medicinales y en el cual suele darse hospedaje*”. Además, todas las disposiciones autonómicas sobre balnearios contemplan la posibilidad de disponer de instalaciones hoteleras, y/o de ocio, que tengan por objeto la prestación de servicios distintos a los meramente terapéuticos, y se remite expresamente a la legislación turística en cuanto su regulación y procedimiento de autorización; por lo que estamos ante un nuevo procedimiento administrativo.

Para la puesta en marcha de cualquier alojamiento turístico, independientemente de la modalidad, grupo o categoría del establecimiento es necesario obtener una autorización de la Administración Turística de Galicia⁴⁰. La autorización turística tiene un carácter reglado, y se concederá siempre que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en la normativa aplicable. Independientes de esta autorización son las licencias de apertura y de edificación –si se trata de nueva construcción– que se tramitan ante el Ayuntamiento.

Una vez obtenida la autorización turística, la propia Administración la inscribirá de oficio y gratuitamente en el *Registro de Empresas y Actividades Turísticas* de la Comunidad Autónoma, que tienen naturaleza administrativa y carácter público. Para cada empresa se abrirá un legajo y se inscribirán el alta, las variaciones y las bajas.

Doctrinalmente, los alojamientos turísticos se agrupan en dos modalidades. Por un lado, los *alojamientos hoteleros* que aglutinan figuras tan variadas como los hoteles, hostales, moteles,

⁴⁰Sobre la Administración Turística de Galicia, véanse: Decreto 8/1998, de 8 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consellería de Cultura, Comunicación Social y Turismo (modificado por Decreto 225/1998, de 17 de julio); Decreto 224/1998, de 17 de julio, por el que se regula el Consello Gallego de Turismo; Decreto 315/1998, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección Turística, desarrollado por Orden de 5 de mayo de 1999; y la propia Ley 9/1997, de turismo de Galicia.

pensiones, etc., que a su vez, en función de su régimen de explotación, pueden autorizarse con otras denominaciones (hotel-apartamento, hotel-residencia); y por otro, los *alojamientos extrahoteleros*, que engloban a los apartamentos turísticos, bungalows, villas turísticas, ciudades de vacaciones, campamentos de turismo, y más recientemente, alojamientos rurales y alojamientos en régimen de aprovechamiento por turnos. Aunque algunas tipologías de alojamientos rurales⁴¹ (Hotel-Rural, Hospedería, Castillos, Posada) se aproximan más a un alojamiento de tipo hotelero.

A continuación se comentan brevemente las principales disposiciones de la Comunidad de Galicia sobre alojamientos turísticos. No entramos en el régimen de los campamentos, alojamientos rurales ni aprovechamiento por turnos⁴².

5.4.1.- La Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo de Galicia.-

Con la aprobación de esta Ley, Galicia ha querido regular el turismo con un carácter global, constituyendo el marco jurídico de referencia en relación con la gestión, la ordenación, el ejercicio de las profesiones turísticas, el fomento y la promoción. La Ley tiene como objetivo la reglamentación y establecimiento de las directrices ordenadoras básicas del sector turístico en el ámbito territorial de la Comunidad de Galicia, tendentes a su correcta planificación, promoción y funcionamiento mediante la definición de los recursos turísticos y la ordenación de las actividades turísticas ejercidas por las administraciones públicas y particulares.

El Capítulo II del Título IV de la Ley se titula “*De las empresas de alojamiento turístico*”, que son definidas como aquellas que se dedican de manera profesional y habitual desde un establecimiento al público, mediante contraprestación económica, a prestar un servicio de hospedaje de forma temporal a las personas, con o sin prestación de servicios de carácter complementario. El ejercicio de esta actividad sólo podrá desarrollarse previa autorización administrativa y clasificación en alguna de las modalidades de alojamiento contempladas en el artículo 29:

- a) Establecimientos hoteleros.
- b) Apartamentos turísticos.
- c) Ciudades de vacaciones.
- d) Campamentos de turismo.
- e) Alojamientos en régimen de uso a tiempo compartido.
- f) Establecimientos de turismo rural.
- g) Viviendas turísticas vacacionales.
- h) Cualesquiera otras que sean objeto de reglamentación especial.

⁴¹Vid. Decreto 62/1995, de 2 de junio sobre alojamientos rurales en Baleares; Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de regulación y ordenación de los establecimientos rurales en Canarias; Decreto 84/1995, de 11 de mayo, de ordenación de alojamientos rurales en Castilla y León; Orden de 2 de enero de 1995 (modificada por la Orden de 7 de mayo de 1996), sobre la ordenación de los establecimientos rurales en Galicia.

⁴²No obstante, pueden consultarse a este respecto las siguientes disposiciones: Decreto 236/1985, de 24 de octubre, sobre ordenación de los campamentos públicos de turismo en Galicia (modificado por Decreto 390/1987, de 15 de octubre), Orden de 2 de enero de 1995, sobre ordenación de los establecimientos de turismo rural en Galicia (modificada por la Orden de 7 de mayo de 1996), Directiva 94/47/CE, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, y Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias.

5.4.2.- Decreto 267/1999, de 30 de septiembre, de ordenación de los establecimientos hoteleros de Galicia.-

Los establecimientos hoteleros fueron reglamentados con bastante homogeneidad en la década de los ochenta por la mayor parte de las CCAA⁴³, basándose en el R.D. 1634/1983, de 15 de junio. No obstante, varias CCAA admiten la posibilidad de que las Administraciones Turísticas reconozcan “especialidades” en función de los servicios prestados, ubicación, etc. Este es el caso del Decreto 267/1999, de 30 de septiembre, de ordenación de los establecimientos hoteleros de Galicia –último Decreto sobre clasificación de alojamientos hoteleros publicado en España- que contempla dentro de sus especialidades⁴⁴ la modalidad de “Hoteles balnearios”, con una definición que se ajusta bastante a la realidad del turismo de salud (Se consideran establecimientos *hoteleros balnearios* los que oferten la utilización de aguas termales como servicios hídricos de relax o terapéuticos, o la prestación de servicios de talasoterapia, ya sea en el propio establecimiento o en otro próximo con que los tengan concertados).

A estos establecimientos, además de los requisitos mínimos exigidos por su categoría como hotel, se les exige unas instalaciones y servicios específicos: sala de lectura, sala de juegos, sala para la práctica de ejercicios físicos y de recuperación, equipamiento médico-sanitario y fisioterapéutico, y menú dietético.

Respecto a al superficie de los salones sociales se exigirá un metro cuadrado más por habitación en los hoteles de 5, 4 y 3 estrellas y pensiones de 3 estrellas, y de 0,5 metros cuadrados más por habitación en los restantes establecimientos. Los hoteles de 5, 4 y 3 estrellas deberán contar además con espacios exteriores de esparcimiento vinculados al propio establecimiento.

5.4.3.- Apartamentos turísticos, viviendas vacacionales y ciudades de vacaciones.-

Sobre apartamentos turísticos han legislado siete CCAA (Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco) hasta la fecha, mientras que en resto se aplicará la *Orden de 17 de enero de 1967, sobre ordenación de apartamentos, bungalows y otros alojamientos de carácter turístico* (modificada por la Orden de 12 de febrero de 1972 y la de 14 de marzo de 1975) y el R.D. de 15 de octubre de 1982 sobre ordenación de apartamentos y viviendas vacacionales.

Como acabamos de ver, la Ley de Turismo de Galicia contiene esta modalidad pero todavía no se ha desarrollado reglamentariamente en este apartado por lo que será aplicable supletoriamente la citada legislación. En el caso de los apartamentos turísticos, además de su definición (se consideran como turísticos los bloques o conjuntos de apartamentos, casas, bungalows y demás edificaciones similares que, disponiendo de las necesarias instalaciones y servicios, oferten de manera profesional y habitual, mediante contraprestación económica, alojamiento turístico) y clasificación en cuatro categorías (cuatro, tres, dos y una llave), en su artículo 38 establece el “*principio de unidad de explotación*” a las comunidades de propietarios y

⁴³ANDALUCÍA: Decreto 110/1986, de 18 de junio; ARAGÓN: Decreto 153/1990, de 11 de diciembre; ASTURIAS: Decreto 11/1987, de 6 de febrero, modificado por Decreto 27/1990, de 8 de marzo; CANARIAS: Decreto 149/1986, de 9 de octubre; CATALUÑA: Decreto 176/1987, de 9 de abril; MADRID: Decreto 120/1985, de 5 de diciembre; COMUNIDAD VALENCIANA: Decreto 153/1993, de 17 de agosto; etc.

⁴⁴Las otras especialidades son: Hoteles apartamentos, moteles, hoteles deportivos, hoteles clubs, hoteles familiares, hoteles de ciudad, hoteles en playa, hoteles de montaña, hoteles de naturaleza, hoteles gastronómicos, hoteles de temporada, hoteles paradores, hoteles pousadas, hoteles rústicos, hoteles monumentos y albergues turísticos

propiedades múltiples; es decir, que su explotación turística tendrá que realizarse necesariamente a través de una única titularidad, tanto persona física como jurídica.

Lo mismo podemos decir de las “ciudades de vacaciones”; las define como aquellos establecimientos de alojamiento que, debido a su especial situación física, instalaciones y servicios, permiten a sus usuarios la vida al aire libre en contacto con la naturaleza y la práctica de deportes en amplios espacios abiertos, facilitándoles hospedaje mediante contraprestación económica; y las clasifica en tres categorías (tres, dos y una estrella), pero mientras no se desarrolle reglamentariamente, se aplicará la Orden de 28 de octubre de 1978.

VI.- RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES.-

La Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios, establece un detallado régimen de infracciones y sanciones en los artículos 26 a 28. Las infracciones a lo contenido en la presente Ley se clasifican en leves, graves y muy graves.

1.- Son infracciones *leves*:

- a).- La presentación del plan cuatrienal de aprovechamiento fuera del plazo establecido, pero dentro del primer semestre del año que corresponda.
- b).- El incumplimiento de las obligaciones formales derivadas de la presente Ley.
- c).- El incumplimiento de las prescripciones impuestas.
- d).- En general, cualquier incumplimiento que no esté tipificado como infracción grave o muy grave.

2.- Son infracciones *graves*:

- a).- No comenzar el aprovechamiento en el plazo establecido.
- b).- Llevar a cabo modificaciones, ampliaciones, restricciones o paralizaciones del aprovechamiento sin la previa autorización o nueva concesión, en su caso.
- c).- El incumplimiento de los planes cuatrienales de aprovechamiento.
- d).- La presentación del plan cuatrienal de aprovechamiento fuera de plazo, pero dentro del segundo semestre del año que corresponda.
- e).- La utilización de las aguas para fines distintos a los autorizados, sin que afecte a la salud de las personas.
- f).- La transmisión de los derechos que otorga la concesión o autorización, en su caso, de aprovechamiento sin la previa autorización administrativa.
- g).- La reiteración de infracciones leves.

3.- Son infracciones *muy graves*:

- a).- El incumplimiento de las condiciones impuestas en el otorgamiento del aprovechamiento.
- b).- El deterioro significativo en calidad o cantidad del acuífero por causas imputables al titular o explotador.
- c).- La falta de presentación del plan cuatrienal de aprovechamiento o su presentación fuera del primer año que corresponda.
- d).- La utilización de las aguas para fines distintos a los autorizados, cuando pueda afectar a la salud de las personas.

e).- La reiteración de infracciones graves.

En cuanto al plazo de prescripción de las infracciones, la Ley establece los siguientes plazos, a contar desde la comisión del hecho o desde su detección: las leves a los seis meses, las graves al año, y las muy graves a los dos años. Con base en la prescripción de las infracciones, el T.S.J. de Andalucía en Sentencia de 15 de noviembre de 1999 estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Balneario de Alhama de Granada contra el Acuerdo de la Directora General de Salud Pública de la Junta de Andalucía que sancionaba al balneario por no disponer del reglamento de régimen interior visible al público.

Estas infracciones serán sancionadas, previa incoación del oportuno expediente, con una serie de multas que van desde 100.000 pesetas para las leves, hasta 10.000.000 para las muy graves; pudiendo en este último caso, llevar como pena accesoria, la suspensión o extinción de la concesión o autorización.

La competencia para imponer las sanciones varía en función del tipo de infracción (leve, grave o muy grave), correspondiendo a un órgano de la consellería competente en materia de industria, o al órgano competente en materia de dominio público hidráulico:

- a) Infracciones *leves*: al Delegado Provincial de la Consellería de Industria o al órgano competente en materia de dominio público hidráulico, según el caso.
- b) Infracciones *graves*: al Director General en materia de industria o al órgano competente en materia de dominio público hidráulico, según el caso.
- c) Infracciones *muy graves*: al Conselleiro de Industria o al órgano competente en materia de dominio público hidráulico, según el caso.

Las sanciones superiores a 5.000.000 pesetas y, en todo caso, la extinción de la concesión o autorización de aprovechamiento las acordará el Consejo de Gobierno de la Xunta de Galicia.

Asumiendo los principios del Derecho sancionador, y en concreto, el de proporcionalidad, para la graduación de las sanciones se tendrá en cuenta el grado de repercusión de la infracción en el aprovechamiento autorizado, su trascendencia respecto a personas y bienes, la participación y el beneficio obtenido, la intencionalidad del infractor, así como el deterioro producido en la calidad del recurso. También se tendrá en cuenta, el hecho de haber subsanado las deficiencias durante la tramitación del expediente, y antes de que recaiga resolución definitiva.

Por último, las infracciones en materia sanitaria, turística e industrial serán sancionadas con arreglo a lo previsto en la normativa específica que resulte de aplicación. Por ejemplo, en materia turística, el régimen de infracciones y sanciones se establece en la Ley 8/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo de Galicia.

BIBLIOGRAFÍA

- ARMIJO VALENZUELA, M. “Cura balnearia, medio ambiente, turismo”. Estudios Turísticos, nº 84. Madrid, 1984.
- DE LA CUÉTARA, J.M. “El nuevo régimen de las aguas subterráneas en España”. Tecnos, Madrid, 1989.
- DEL SAZ CORDERO, S. “Aguas subterráneas, aguas públicas (El nuevo Derecho de aguas)”. Marcial Pons, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ ESPINAR, L.C. “Derecho de minas en España”. Comares, Granada, 1997.
- FERNÁNDEZ FÚSTER, L. “Geografía general del turismo de masas”. Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. “El Derecho de aguas en España”. MOPU, Madrid, 1986.
- GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES Y ARRIETA ÁLVAREZ “Comentarios a la Ley de Aguas”. Cívitas, Madrid, 1987.

- GUAITA “*Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*”. Cívitas, Madrid, 2ª edición, 1986.
- LEÓN GROS, J. (Coord.) “*Jornadas sobre Derecho de Aguas*”. Aranzadi e Ilustre Colegio de Abogados de Málaga, 1999.
- MARTÍN RETORTILLO, S. “*Derecho de Aguas*”. Cívitas, Madrid, 1997.
- MAS BADIA, M.D. “*El nuevo régimen jurídico de las aguas*”. Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.
- MELGOSA ARCOS, F.J. (Coord.). “*Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*” (2 tomos). Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León. Ávila, 1999.
- MELGOSA ARCOS, F.J. (Coord.). “*Actas de las III Jornadas de Derecho y Turismo*”. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES “*Incidencia socioeconómica de los programas de vacaciones para mayores y termalismo social del IMSERSO*”. Madrid, 1997.
- PÉREZ PÉREZ, E. “*La propiedad del agua*”. Bosch, Barcelona, 1998.
- SAN PEDRO MARTÍNEZ, A. “*Hacia la definición del producto turístico balneario. Propuestas para su promoción*”. Actas de las V Jornadas de Geografía del Turismo. Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, 1998.
- VILLAR EZCURRA, J.L. “*Régimen jurídico de las aguas minero-medicinales*”. Montecorvo, Madrid, 1980.
- VOGELER RUIZ, C. y HERNÁNDEZ ARMAND, E. “*Estructura y Organización del Mercado Turístico*”. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.
- VVAA “*Actas del I Congreso Peninsular de Termalismo Antiguo*”. Casa de Velázquez y UNED. Madrid, 1997.
- VVAA “*Estudios sobre el balneario de Solán de Cabras*” (2ª Edición). Real Academia Española de Farmacia.
- VVAA “*50 años del turismo español*”. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.
- VVAA “*Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional*”. MAP, Madrid, 1990.