

LA CONTAMINACIÓ D'AQUÍFERS

ASPECTES LEGALS I DELIMITACIÓ DE RESPONSABILITATS

Òscar Castañón

*Departament de Medi Ambient
Subdirecció d'Assessoria Jurídica*

Fins a l'entrada en vigor de la Llei 29/1985, de 2 d'agost, d'aigües (en endavant LA), el règim bàsic d'aprofitament de les aigües subterrànies es contenia al Codi civil i en uns quants preceptes de la Llei d'aigües de 1879.

D'acord amb aquesta normativa, el propietari d'un terreny podia aprofitar les aigües subterrànies que trobés al subsòl mitjançant pous ordinaris o artesianes, excavacions o galeries, amb l'única limitació de mantenir una distància mínima i no distreure les noves captacions d'aigües públiques o privades del seu corrent natural.

A partir de la LA, les aigües continentals superficials i les subterrànies renovables, amb independència del temps de renovació, i els aquífers subterranis als efectes dels actes de disposició o d'afectació dels recursos hidràulics, passen a ser un recurs unitari, subordinat a l'interès general, que forma part del domini públic estatal com a domini públic hidràulic (art. 1.2 i 2).

Malgrat aquest pas al domini públic de les aigües subterrànies renovables, el propietari del terreny al subsòl del qual es troben conserva, per mandat de la mateixa Llei, un dret d'aprofitament fins a un volum total de 7.000 m³/any (art. 52.2) i un dret preferent per a l'atorgament d'autoritzacions d'investigació (art. 65) i per a l'obtenció de la concessió d'utilització (art. 66.3). La vigent regulació de les aigües subterrànies renovables (fins i tot les que continuen essent privades per aplicació de la disposició transitòria 3^a de la LA) es caracteritza per una intensa intervenció dels poders públics, que poden arribar a condicionar-ne, limitar-ne i, fins i tot, prohibir-ne l'explotació.

Aquesta forta intervenció administrativa té l'origen a l'article 45 de la Constitució Espanyola, que ordena als poders públics vetllar per la utilització racional dels recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de vida i defensar i restaurar el medi ambient.

Per una altra part, l'entrada a les comunitats europees l'any 1986, obligà a assumir els requeriments de la Directiva 80/68/CEE, de 17 de novembre de 1979, sobre protecció de les aigües

subterrànies contra la contaminació causada per determinades substàncies perilloses.

Més recentment, el 5è Programa d'acció en relació amb el medi ambient assenyalà com a política de la Unió Europea en la gestió de les aigües subterrànies:

1. La prevenció de la seva contaminació, tot posant especial èmfasi en la prevenció de la contaminació en origen.
2. La restitució del seu caràcter potable i natural.
3. L'assegurament de l'equilibri entre la demanda i l'oferta a partir d'un ús i una gestió racionals dels recursos hídrics.

Les tècniques jurídiques seguides fins a la data per a la protecció de la qualitat de les aigües subterrànies han estat preponderantment preventives, si bé no hi falten els instruments represius, i es contenen, a més de a la LA, al Reglament de domini públic hidràulic (RDPH), aprovat per RD 849/1986, d'11 d'abril, al Reglament per a l'administració pública de l'aigua i de la planificació hidrològica (RAPAPH) aprovat pel RD 927/88, de 29 de juliol i al RD 2618/86, de 24 de desembre, sobre mesures referents a aquífers subterranis, com a normativa estatal bàsica.

També hi ha alguna referència a l'encara vigent Reglament d'activitats classificades, aprovat per Decret 2414/61, de 30 de novembre, quan prohibeix als establiments industrials que produeixen aigües residuals contaminants, l'establiment de pous o qualsevol altre dipòsit destinat a facilitar l'absorció de les esmentades aigües pel terreny (art. 17) i finalment al Codi penal aprovat per Llei orgànica 10/95, de 23 de novembre (art. 325 i següents).

A Catalunya, l'entrada en vigor de la LA va coincidir amb l'efectivitat dels traspassos a la Generalitat en matèria d'aigües i obres hidràuliques (RD 2646/1985, de 27 de desembre), i en el cas de les aigües subterrànies es va seguir el criteri de distribució de competències d'acord amb el principi d'unitat del cicle hidrològic. El criteri de conca hidrogràfica va ser confirmat per la STC 227/88, de 29 de novembre, sobre la Llei d'aigües.

Així, en les conques intracomunitàries (Pirineu Oriental) correspon a la Generalitat de Catalunya l'atorgament de concessions i autoritzacions per a l'aprofitament de les aigües, mentre que pel que fa a les conques intercomunitàries (Ebre) li pertoca només la tramitació de les autoritzacions que han de ser atorgades per l'organisme de conca (Confederació Hidrogràfica de l'Ebre) i la policia d'aigües, sota el superior control i la supervisió de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre.

L'esquema bàsic d'actuació de l'Administració de la Generalitat queda fixat al Decret legislatiu 1/1988, de 28 de gener, modificat per la Llei 19/1991, de 7 de novembre, en virtut del qual la Junta d'Aigües, dependent del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, s'encarrega de l'administració i el control del domini públic hidràulic al territori de Catalunya, i la Junta de Sanejament del control de la qualitat de les aigües i de la depuració de les aigües residuals, respectivament.

Els instruments per a la protecció de les aigües subterrànies

1 Instruments de caràcter preventiu

1.1 La planificació hidrològica

Catalunya es va avançar a l'Estat en la regulació de la planificació hidrològica com a instrument de caràcter preventiu per a la protecció del recurs mitjançant la Llei 5/81, de 4 de juny, d'evacuació i tractament de les aigües residuals urbanes.

A l'empara d'aquesta normativa, fonamentada en el principi d'unitat del cicle hidrològic, es van establir les directrius per a la qualitat de les aigües subterrànies a Catalunya, i es van fixar quatre objectius preferents:

1. Frenar la intrusió salina, extreure l'aigua de mar i fer una programació racional dels bombaments i el control dels aqüífers menys explotats.
2. Evitar els abocaments contaminants a les zones de recàrrega dels aqüífers més explotats.
3. Establir normes de seguretat per a tubs i dipòsits enterrats amb líquids contaminants.
4. La vigilància dels abocaments il·legals.

En l'àmbit estatal la planificació hidrològica es regula pels art. 38 a 44 LA i pel Reial decret 927/88, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el RAPAPH. L'objectiu de la planificació és economitjar i racionalitzar l'ús de l'aigua en harmonia amb el medi ambient i els altres recursos natu-

rals. Es preveuen dos tipus de planificació: els plans hidrològics de conca i el Pla hidrològic nacional, resultat de la coordinació dels plans de conca.

D'acord amb aquesta normativa, cal que el Pla hidrològic de conca prevegi, entre alguns altres aspectes:

- l'assignació i les reserves del recurs per als usos i les demandes actuals i futures, així com per a la conservació i recuperació del medi natural.
- les característiques bàsiques de la qualitat de les aigües i l'ordenació dels abocaments d'aigües residuals.
- els perímetres de protecció i les mesures per a la conservació i recuperació dels recursos i de l'entorn afectat, i
- les directrius per a la recàrrega i protecció d'aqüífers (art. 40 LA).

En el Pla poden declarar-se de protecció especial els aqüífers que, per les seves característiques naturals o d'interès ecològic, així ho requereixin (art. 41.2 LA). Cal dir que la LA no preveu l'assignació d'un ús ambiental o ecològic dels recursos segurament perquè l'interès ambiental és preeminent, ja que, en tot cas, la gestió pública de l'aigua ha de ser compatible amb l'ordenació del territori i la conservació i protecció del medi ambient i la restauració de la naturalesa (art. 13 LA). Així l'Ordre ministerial de 24.9.92, per la qual es donen instruccions tècniques per a la redacció dels plans hidrològics de conques internes, estableix els criteris i les determinacions per a la fixació dels cabals mínims per raons mediambientals (art. 20).

Aquests cabals són els que han de trobar-se en les masses d'aigua dels aqüífers per raons de protecció ambiental més els necessaris per al manteniment i la conservació de les zones declarades de protecció especial (en el segon lloc de prioritat d'ús després de l'abastament a poblacions).

En el Pla hidrològic de les conques internes de Catalunya, que integra el Pla de sanejament de Catalunya com si fos un pla sectorial, es constata que els nostres aqüífers s'han anat malmetent per efecte de: la sobreexplotació (cas dels aqüífers del curs inferior del delta del Llobregat); la infiltració de substàncies contaminants procedents de les lleres i d'abocaments incontrolats i la salinització per sobreexplotació, en el cas dels aqüífers costaners.

L'objectiu del Pla és la seva preservació, per la qual cosa es dicta una normativa específica. Entre algunes altres mesures de protecció es declaren de protecció especial els aqüífers destinats a l'abastament públic. També es determinen els aqüífers classificats, en què és obligada la

constitució de comunitats d'usuaris i l'elaboració de normes d'explotació en cada aqüífer, i els aqüífers sobreexplotats.

D'acord amb el Pla de sanejament aprovat pel Govern de la Generalitat, en data 7 de novembre de 1995, les directrius específiques en matèria de sanejament d'aqüífers s'orienten a:

- prevenir la contaminació de les aigües subterrànies, fent el màxim esforç a prevenir la contaminació en origen (evitar abocaments contaminants a les zones de recàrrega dels aqüífers més explotats, prohibició d'injecció de vessaments, etc);
- restituir el caràcter natural i potable de les aigües subterrànies;
- assegurar l'equilibri entre l'oferta i la demanda a partir d'un ús i una gestió racional dels recursos hídrics (frenar la sobreexplotació d'aqüífers, programació racional de bombaments i control dels aqüífers menys explotats - deltes del Fluvià, Muga, Ter i Ebre-, control rigorós de les extraccions d'aqüífers sobreexplotats amb salinització creixent -delta del Llobregat, Garraf,...- i fixació de perímetres de protecció dels aqüífers per a ús urbà).

I tot això, sota el principi de responsabilitat compartida entre els usuaris i les administracions responsables.

1.2 Altres mesures de protecció

L'organisme de conca, en la seva funció tutelar del medi hídric, pot obligar els usuaris d'un mateix aqüífer a constituir una comunitat d'usuaris determinant els seus límits i establint el sistema d'utilització conjunta de les aigües (art. 79 LA).

També pot ordenar les extraccions d'un aqüífer si és sobreexplotat o en risc de ser-ho, establint les mesures necessàries per a casos urgents (art. 54 i 56 LA). Les conseqüències d'aquesta declaració són: la possibilitat d'establir perímetres de protecció, l'ordenació de les extraccions i la revisió del Pla hidrològic. També correspon a l'organisme de conca determinar perímetres de protecció dins dels quals no és possible l'atorgament de noves concessions, a menys que els titulars de les preexistents estiguin constituïts en comunitat d'usuaris, o en els quals es necessita l'autorització de l'organisme de conca per a la realització d'obres d'infraestructura, extracció d'àrids o unes altres activitats que puguin afectar-lo (art. 54.2 i 3).

Finalment, l'exigència d'un estudi hidrològic previ a l'autorització d'abocadors que puguin contaminar els aqüífers (art. 94 LA) constitueix també un mecanisme preventiu de primer ordre.

1.3

El règim d'autoritzacions i de concessions

La legislació d'aigües sotmet a autorització administrativa prèvia tota activitat susceptible de provocar contaminació o degradació del domini públic hidràulic i, específicament, l'abocament directe o indirecte d'aigües i productes susceptibles de contaminar les aigües subterrànies (art. 92). Igualment és possible que l'autorització es denegui quan el seu atorgament sigui incompatible amb els fins de la preservació del medi (art. 95).

Per una altra banda, l'autorització ha d'atorgar-se tenint en compte l'explotació racional conjunta dels recursos subterranis (art. 57.2) i, si és per a l'extracció d'àrids, s'ha de tenir en compte la possible incidència ecològica desfavorable i exigir-se les garanties adients per a la restitució del medi (art. 69.2).

Els criteris que es fan servir per a l'atorgament de les autoritzacions són:

- prohibir els abocaments directes (introducció de substàncies contaminants sense que es filtrin a través del sòl o subsòl) o indirectes (introducció de substàncies contaminants que es filtrin a través del sòl o del subsòl) de les substàncies contaminants a què fa referència l'article 257.1 RDPH
- limitar els abocaments directes o indirectes de les substàncies que recull l'article 257.2 RDPH, per tal d'evitar la contaminació de l'aqüífer.

Aquestes prescripcions, van ser el resultat de la incorporació al nostre ordenament jurídic de la Directiva 80/68/CEE, de 17 de novembre, sobre protecció de les aigües subterrànies contra la contaminació causada per determinades substàncies perilloses.

A més, podríem parlar d'un règim de prohibicions en virtut del qual:

- No és permesa l'acumulació de residus o substàncies qualsevol que en sigui la naturalesa i el lloc en què es dipositen, que constitueixin o puguin constituir un perill de contaminació de les aigües subterrànies o de degradació del seu entorn.
- Es prohibeixen les accions sobre el medi físic o biològic que afectin l'aigua i que constitueixin o puguin constituir una degradació del recurs.
- Tampoc no es poden exercir activitats dins els perímetres de protecció fixats als plans hidrològics quan puguin comportar un perill de contaminació o degradació del domini públic hidràulic (art. 89 LA).

La Llei 19/1991, de 7 de novembre, de reforma de la Junta de Sanejament, conté una determinació de gran importància per a la protecció

dels aqüífers, ja que s'atorga al Departament de Medi Ambient de la Generalitat (avui aquesta competència l'exerceix la Direcció General de Patrimoni Natural) la facultat d'emetre informe preceptiu i vinculant en les concessions i autoritzacions de recursos i aprofitaments hidràulics subterranis, en els aqüífers sobreexplotats, en el planejament hidràulic i en el manteniment dels cabals ecològics (disposició addicional 2a).

1.4

El cànon d'abocament

La LA seguint el principi d'acció comunitària de "qui contamina, paga" i l'experiència que va ser pionera a tot l'Estat de la Llei 5/81, de 4 de juny, d'evacuació i tractament d'aigües residuals, va crear el cànon d'abocament, com a tècnica de protecció fiscal de les aigües per a reduir el nivell de contaminació. Aquest cànon, que acompanya l'autorització d'abocament es destina a la protecció i millora del medi receptor de cada conca hidrogràfica i es calcula segons la càrrega contaminant de l'abocament (art. 105 LA).

A Catalunya i a d'altres comunitats autònomes se segueix un model diferent, basat en l'experiència de països del nostre entorn, que tracta l'autorització d'abocament amb independència del tribut.

1.5

L'Avaluació d'Impacte Ambiental

En la tramitació de les concessions i autoritzacions que afectin les aigües subterrànies i puguin implicar riscos per al medi ambient, és preceptiva la presentació d'una avaluació dels seus efectes (art. 90 LA).

El RDPH ha desenvolupat la previsió legal en els articles 236 a 239. D'aquests preceptes resulta:

1. Que l'exigència de l'avaluació dels seus efectes pot referir-se no tan sols a les autoritzacions i concessions sobre el domini públic hidràulic atorgades a l'emparedat de la LA, sinó a qualsevol altra autorització o concessió que pugui afectar el domini públic, encara que s'atorguin a l'emparedat d'una altra normativa.
2. L'obligació d'avaluar els efectes ambientals abasta la mateixa Administració pública ja que d'acord amb el RDPH, els programes, plans, avantprojectes i projectes d'obres o accions a realitzar per la mateixa Administració, hauran d'incloure els corresponents estudis d'avaluació d'efectes mediambientals quan raonablement puguin presumir-se riscos per al medi ambient.

3. Pel que fa específicament a les aigües subterrànies, el Reial decret 1315/1992, de 30 d'octubre va introduir l'apartat 3 a l'article 237 RDPH en virtut del qual, si la suposada contaminació o degradació del medi impliqués l'afecció d'aigües subterrànies, l'estudi hauria d'incloure l'avaluació de les condicions hidrogeològiques de la zona afectada, de l'eventual poder depurador del sòl i del subsòl, i dels riscos de contaminació i d'alteració de la qualitat de les aigües subterrànies per l'abocament, tot i determinant si la solució que es proposa és l'adequada, especialment si es tracta d'abocaments directes o indirectes.

Cal advertir, però, que es tracta d'una avaluació d'impacte impròpia pel fet que està subjecta a les prescripcions de la Llei d'aigües i del RDPH i no pas a la normativa específica continguda al Decret 114/1988, de 7 d'abril, d'avaluació d'impacte ambiental, Decret 328/1992, de 14 de desembre, pel qual s'aprova el PEIN i el Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juliol, d'avaluació d'impacte ambiental.

Malgrat això, cal no oblidar que estem davant d'una activitat reglada d'acord amb les circumstàncies del fet, que és susceptible de ser revisada pels tribunals.

2

Les mesures de caràcter repressiu

2.1

La sanció administrativa

Els art. 108 i següents de la LA i concordants del RDPH, consideren infraccions a la normativa d'aigües, entre algunes altres:

- les accions que provoquin danys als béns del domini públic hidràulic;
- l'extracció d'aigües subterrànies sense la corresponent concessió o autorització;
- l'extracció d'àrids de les lleres sense autorització;
- els abocaments que puguin deteriorar la qualitat de l'aigua;
- l'incompliment de les condicions imposades a l'autorització.

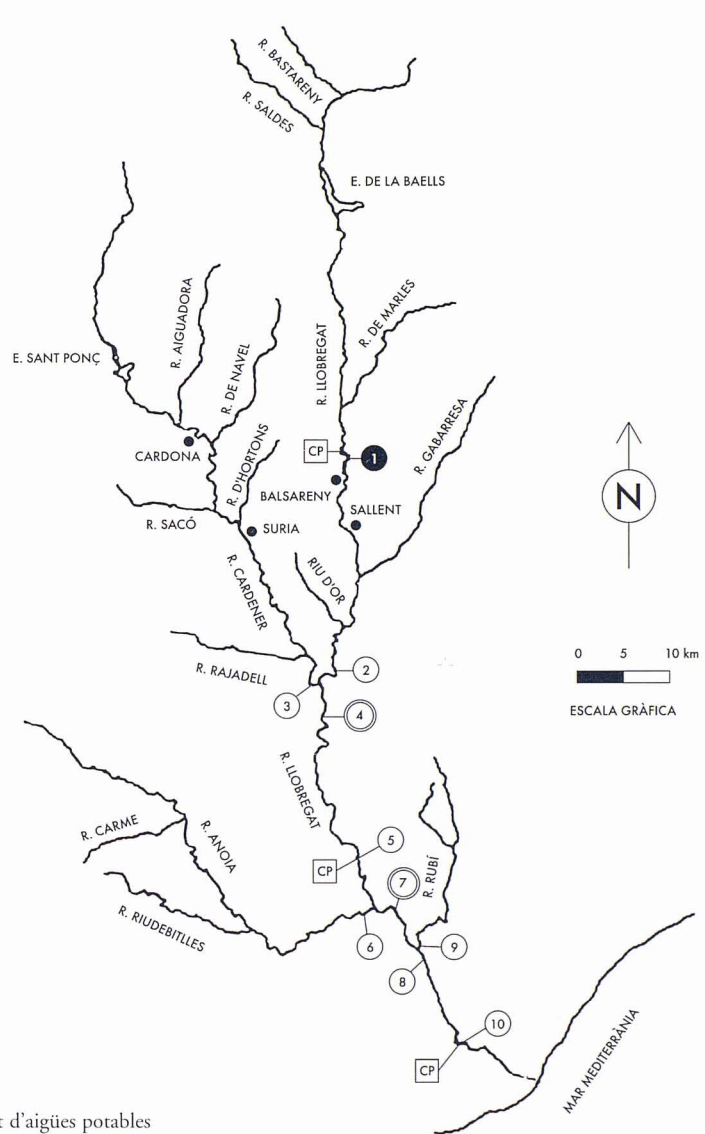
A més de la sanció, l'infractor pot ser obligat per l'Administració a restituir les coses a l'estat en què es trobaven abans de la infracció i a reparar els danys i perjudicis ocasionats al domini públic hidràulic.

Tant l'import de les sancions com el de les responsabilitats a què dona lloc poden exigir-se per la via de constrenyiment (art. 110 LA).

Quan el dany es produeix en la qualitat de l'aigua, la seva valoració es determina pel cost de tractament de l'abocament que s'hagués im-



Junta de Sanejament. Punts de mostreig 1996-1997



Xarxa automàtica de control de qualitat de les aigües de la conca del Llobregat

Codi-estació

- | | | | |
|---|-----------------------|----|-----------------|
| 1 | Balsareny | 6 | Martorell |
| 2 | Castellgalí Llobregat | 7 | Presa Sedo |
| 3 | Castellgalí Cardener | 8 | El Papiol |
| 4 | Castellbell | 9 | Riera de Rubí |
| 5 | Abreira | 10 | Sant Joan Despí |

- • Estació bàsica
- • Estació completa
- • Estació especial
- CP • Captació important d'aigües potables

Fins a l'entrada en vigor de la Llei 29/1985, de 2 d'agost, d'aigües (en endavant LA), el règim bàsic d'aprofitament de les aigües subterrànies es contenia al Codi civil i en uns quants preceptes de la Llei d'aigües de 1879.

D'acord amb aquesta normativa, el propietari d'un terreny podia aprofitar les aigües subterrànies que trobés al subsòl mitjançant pous ordinaris o artesianes, excavacions o galeries, amb l'única limitació de mantenir una distància mínima i no distreure les noves captacions d'aigües públiques o privades del seu corrent natural.

A partir de la LA, les aigües continentals superficials i les subterrànies renovables, amb independència del temps de renovació, i els aqüífers subterranis als efectes dels actes de disposició o d'afectació dels recursos hidràulics, passen a ser un recurs unitari, subordinat a l'interès general, que forma part del domini públic estatal com a domini públic hidràulic (art. 1.2 i 2).

Malgrat aquest pas al domini públic de les aigües subterrànies renovables, el propietari del terreny al subsòl del qual es troben conserva, per mandat de la mateixa Llei, un dret d'aprofitament fins a un volum total de 7.000 m³/any (art. 52.2) i un dret preferent per a l'atorgament d'autoritzacions d'investigació (art. 65) i per a l'obtenció de la concessió d'utilització (art. 66.3). La vigent regulació de les aigües subterrànies renovables (fins i tot les que continuen essent privades per aplicació de la disposició transitòria 3^a de la LA) es caracteritza per una intensa intervenció dels poders públics, que poden arribar a condicionar-ne, limitar-ne i, fins i tot, prohibir-ne l'explotació.

Aquesta forta intervenció administrativa té l'origen a l'article 45 de la Constitució Espanyola, que ordena als poders públics vetllar per la utilització racional dels recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de vida i defensar i restaurar el medi ambient.

Per una altra part, l'entrada a les comunitats europees l'any 1986, obligà a assumir els requeriments de la Directiva 80/68/CEE, de 17 de novembre de 1979, sobre protecció de les aigües subterrànies contra la contaminació causada per determinades substàncies perilloses.

Més recentment, el 5è Programa d'acció en relació amb el medi ambient assenyalava com a política de la Unió Europea en la gestió de les aigües subterrànies:

1. La prevenció de la seva contaminació, tot posant especial èmfasi en la prevenció de la contaminació en origen.
2. La restitució del seu caràcter potable i natural.

3. L'assegurament de l'equilibri entre la demanda i l'oferta a partir d'un ús i una gestió racionals dels recursos hídrics.

Les tècniques jurídiques seguides fins a la data per a la protecció de la qualitat de les aigües subterrànies han estat preponderantment preventives, si bé no hi falten els instruments represius, i es contenen, a més de a la LA, al Reglament de domini públic hidràulic (RDPH), aprovat per RD 849/1986, d'11 d'abril, al Reglament per a l'administració pública de l'aigua i de la planificació hidrològica (RAPAPH) aprovat pel RD 927/88, de 29 de juliol i al RD 2618/86, de 24 de desembre, sobre mesures referents a aqüífers subterranis, com a normativa estatal bàsica.

També hi ha alguna referència a l'encara vigent Reglament d'activitats classificades, aprovat per Decret 2414/61, de 30 de novembre, quan prohibeix als establiments industrials que produeixen aigües residuals contaminants, l'establiment de pous o qualsevol altre dipòsit destinat a facilitar l'absorció de les esmentades aigües pel terreny (art. 17) i finalment al Codi penal aprovat per Llei orgànica 10/95, de 23 de novembre (art. 325 i següents).

A Catalunya, l'entrada en vigor de la LA va coincidir amb l'efectivitat dels traspassos a la Generalitat en matèria d'aigües i obres hidràuliques (RD 2646/1985, de 27 de desembre), i en el cas de les aigües subterrànies es va seguir el criteri de distribució de competències d'acord amb el principi d'unitat del cicle hidrològic. El criteri de conca hidrogràfica va ser confirmat per la STC 227/88, de 29 de novembre, sobre la Llei d'aigües.

Així, en les conques intracomunitàries (Pirineu Oriental) correspon a la Generalitat de Catalunya l'atorgament de concessions i autoritzacions per a l'aprofitament de les aigües, mentre que pel que fa a les conques intercomunitàries (Ebre) li pertoca només la tramitació de les autoritzacions que han de ser atorgades per l'organisme de conca (Confederació Hidrogràfica de l'Ebre) i la policia d'aigües, sota el superior control i la supervisió de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre.

L'esquema bàsic d'actuació de l'Administració de la Generalitat queda fixat al Decret legislatiu 1/1988, de 28 de gener, modificat per la Llei 19/1991, de 7 de novembre, en virtut del qual la Junta d'Aigües, dependent del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, s'encarrega de l'administració i el control del domini públic hidràulic al territori de Catalunya, i la Junta de Sanejament del control de la qualitat de les aigües i de la depuració de les aigües residuals, respectivament.