

## EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS MINERALES Y TERMALES EN FRANCIA<sup>(1)</sup>

IGNACIO BARROERO MARTÍNEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LAS AGUAS EN FRANCIA.— III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN DE LAS AGUAS MINERALES EN FRANCIA: 1. Las primeras regulaciones. 2. La regulación de las aguas minerales en el siglo XVII. El Decreto de 5 de mayo de 1781. 3. El período revolucionario. 4. El imperio y la restauración. La Ordenanza de 18 de junio de 1823. 5. La preocupación por la protección de los manantiales de aguas minerales. El Decreto de 10 de marzo de 1848. 6. La Ley de 14 de julio de 1856. 7. El último tercio del siglo XIX. El ocaso de la figura de los médicos inspectores.— IV. EL VIGENTE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS MINERALES EN FRANCIA: 1. La definición de las aguas minerales. 2. La vigilancia de la explotación de los manantiales de aguas minerales: A) La autorización de explotación. B) La policía de la explotación de los manantiales de aguas minerales. 3. La protección de los manantiales de aguas minerales: A) La declaración de interés público. B) El perímetro de protección: a) Establecimiento del perímetro de protección. b) Consecuencias que se derivan del establecimiento del perímetro de protección. C) Actividades realizadas fuera del perímetro de protección. D) Régimen de las indemnizaciones por las afecciones causadas a las propiedades privadas. E) Disposiciones penales. 4. El régimen jurídico de las aguas minerales envasadas: A) La autorización de embotellado. B) Las denominaciones de venta de las aguas minerales. C) Designación comercial y etiquetado de las aguas minerales naturales.— V. CONCLUSIONES.

---

(1) Este texto, que tras algunas modificaciones ve la luz como artículo independiente, era inicialmente un Capítulo de la Memoria de Tesis doctoral sobre el régimen jurídico de las aguas minerales y termales, dirigida por el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja Dr. D. Antonio Fanlo Loras. Dicha tesis fue defendida en la citada Universidad, el día 1 de junio de 2001, ante el Tribunal compuesto por los Profesores Doctores D. Sebastián Martín-Retortillo, D. Antonio Embid Irujo, Dña. Silvia del Saz, D. José Luis Villar Ezcurra y Dña. Esperanza Alcaín, habiendo obtenido la calificación de sobresaliente *cum laude*.

## I. INTRODUCCIÓN

El estudio del régimen jurídico de las aguas minerales y termales en Francia presenta un interés que trasciende al mero conocimiento de un ordenamiento extranjero. Así, este régimen jurídico ha ejercido notables influencias en nuestras primeras normas reguladoras de estas aguas<sup>(2) y (3)</sup>. No obstante, y pese a esta decisiva influencia inicial, conviene notar que en la actualidad, y en atención a diversos factores –de entre los que destaca el nacimiento del Estado autonómico y la distribución de competencias de él derivado–, varias cuestiones importantes del régimen jurídico de estas aguas presentan notables diferencias de tratamiento en ambos países<sup>(4)</sup>.

Antes de exponer el régimen jurídico de las aguas minerales en Francia, voy a hacer referencia muy brevemente al régimen jurídico de los recursos hidráulicos en este país, con objeto de poner de manifiesto las peculiaridades que rodean el régimen jurídico de las citadas aguas; seguidamente estudiaré la evolución histórica de la normativa reguladora de las aguas minerales; y, finalmente, expondré su vigente régimen jurídico.

## II. APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LAS AGUAS EN FRANCIA

Seguidamente expondré en sus líneas fundamentales el régimen jurídico general de las aguas en Francia<sup>(5)</sup>. La brevedad de este acer-

(2) Así, Emilio CUSTODIO, vincula a la influencia francesa el hecho que las aguas minero-medicinales hayan sido objeto de legislaciones protectoras especiales en muchos países de Europa y de otros continentes. *Vid.* "Hidrogeoquímica", en *Hidrología subterránea*, Omega, Barcelona, 2ª ed. 1983 p. 1066.

(3) Buen ejemplo de estas influencias lo tenemos en la existencia de una normativa propia para los manantiales de aguas minerales, caracterizada por su singularidad con respecto a la del resto de los recursos hidráulicos; en la relevancia que las propiedades salutíferas de estas aguas han tenido a la hora de ofrecer la su definición; en la institución de los perímetros de protección de los manantiales de aguas minerales; en la figura de los médicos directores de los establecimientos balnearios; en la intervención de los ingenieros del Cuerpo de minas en la vigilancia y protección de los citados manantiales...

(4) En este sentido, junto a la referida cuestión competencial, existen otros aspectos que diferencian el régimen jurídico de las aguas minerales en Francia y en España. Así, en el país vecino estas aguas no tienen la consideración de recursos mineros; además la normativa general de aplicación a los recursos hidráulicos no excluye, como sucede en España, de su ámbito de regulación a las aguas minerales y termales; en el ordenamiento francés estas aguas aparecen incluidas en los instrumentos de planificación, a diferencia de lo que sucede en nuestro país; la naturaleza jurídica de las aguas minerales no es, como sucede en España, una cuestión controvertida en Francia, donde tienen la consideración de aguas privadas.

(5) La doctrina francesa ha dedicado importantes esfuerzos a la exposición y sistematización del régimen de las aguas en este país. De entre los numerosos trabajos que anali-

camiento se justifica porque, salvo aquellas cuestiones relativas a la titularidad, el resto del régimen jurídico de las aguas minerales se ha caracterizado tradicionalmente por su singularidad y su falta de conexión con el régimen jurídico del resto de los recursos hidráulicos, tendencia ahora corregida por la Ley de aguas de 1992. La explicación de esta singularidad, también presente en nuestro país, se encuentra en las especiales características que presentan estas aguas, fundamentalmente en sus efectos beneficiosos para la salud, lo que motivó un temprano interés de la Administración por protegerlas y regularlas.

En primer lugar hay que poner de manifiesto que con la aprobación del Código Civil, en 1804, se confirma la demanialidad de los cursos de agua navegables y flotables, y la propiedad privada de las fuentes y manantiales<sup>(6)</sup>, si bien el reconocimiento de la propiedad privada de estos últimos queda sometido a dos limitaciones: así, el propietario del terreno donde nace el manantial debe respetar la utilización que los propietarios situados aguas abajo hagan de estas

zan los aspectos relacionados con el régimen jurídico de las aguas cabe destacar, por su carácter general: Jean BARALE; "Le régime juridique de l'eau: richesse national", RDP (1965). Pierre GAUTRON; *Le régime juridique des eaux non domaniales*, Editions de l'Actualité Juridique, París, 1966. THERY; "Législation, réglementation et organisation administrative dans le domaine de l'eau", en *Etudes et documentation du Conseil d'Etat*, 1969.

De entre los numerosos trabajos publicados tras la aprobación de la Ley de aguas de 1992, cabe destacar, Jean Francois AUBY; "Les principes du droit de l'eau", *Les petites affiches*, 126 (1992). Jean Louis GAZZANIGA; "Loi sur l'eau du 3 janvier 1992", en *Repertorio Jurisclasseur*, Vol. 2 (protection de la nature), voz "eaux". "La genèse de la loi sur l'eau du 3 janvier de 1992", en *Les petites affiches*, 126 (1992). GAZZANIGA, OURLIAC, LARROUY-CASTERA; *L'eau, usages et gestion*, Litec, París, 1998. B. GUEVEL; "Usages de l'eau", *Repertorio juris-classeur* Vol. 2 (protection de la nature), voz "eaux". Carlos HUGLO "Les grandes orientations de la loi 92.3 du 3 janvier 1992 sur l'eau", en *Les petites affiches*, 126 (1992). Jean SIRONNEAU; "La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée", RJE 2/1992.

La doctrina española también ha realizado alguna incursión en el régimen jurídico de las aguas en Francia, así puede consultarse: Luis JORDANA DE POZAS; "La evolución del derecho de aguas en España y en otros países", RAP 37 (1962), pp. 30-32. José Manuel DÍAZ LEMA; "El derecho francés de aguas", en *El derecho de aguas en España*, MOPU, Madrid, 1985, pp. 684 y ss. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO; "Aspectos actuales de la ordenación jurídica de las aguas en el derecho francés: la ley de 16 de diciembre de 1964", en *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, COPLANARH, 1976, pp. 153 y ss; de este mismo autor pueden encontrarse algunas referencias recientes al ordenamiento hidráulico francés en *Derecho de aguas*, Civitas, Madrid, 1997, p. 126, por nota.

(6) Art. 641: "Aquél que tenga una fuente en su fondo puede usarla a su voluntad, salvo el derecho que el propietario de un fondo inferior pudiera haber adquirido por título o por prescripción".

Una excepción a este principio la constituyen las aguas que abastecen las fuentes públicas de una localidad, las cuales forman parte del dominio público.

aguas, siempre que tales usos hayan sido ganados mediante prescripción; además, dicho propietario no podrá utilizar las aguas si son empleadas para el abastecimiento de poblaciones<sup>(7)</sup>. Por otra parte, el Código civil guardó un absoluto silencio respecto de las aguas subterráneas<sup>(8)</sup>.

La parquedad con la que el Código Civil abordó la regulación jurídica de las aguas<sup>(9)</sup> originó numerosos problemas, especialmente para determinar a quién pertenecían los pequeños ríos. Por ello vió la luz el primero de los tres grandes textos legislativos franceses relativos a las aguas: la *Ley de 8 de abril de 1898*<sup>(10)</sup>. Una idea fundamental domina este texto: limitar la propiedad privada de las aguas, con el fin de preservar su uso creciente<sup>(11)</sup>. Su aportación más novedosa fue el establecimiento del régimen jurídico de los ríos no navegables<sup>(12)</sup>.

A grandes trazos éste es el régimen jurídico de las aguas vigente en Francia a comienzos del siglo XX. Un régimen jurídico muy limitado, como corresponde a un país con recursos hidráulicos abundantes y con unos consumos de agua todavía moderados. En virtud de dicho régimen jurídico las aguas superficiales, sujetas en todo caso a la policía administrativa, forman parte o no del dominio público aten-

(7) Ahora bien, el propietario del terreno sobre el cual está situado el manantial tendrá derecho a percibir una indemnización cuando los núcleos de población no hubiesen ganado mediante adquisición o usufrucción el derecho de uso de las aguas (art. 643 Cc). Sobre esta limitación puede consultarse HENRI NADAULT DE BUFFON: *Traité des eaux de source et des eaux thermales*, París, Coutillon et fils, libraires du Conseil d'Etat, 1870, pp. 313 y ss.

(8) Si bien, pese a este silencio, una vez reconocida la propiedad privada de los manantiales, no era difícil aplicar el mismo criterio a las aguas subterráneas. Además, el artículo 552 del Código amparaba este reconocimiento, porque en él se reconocía al propietario el derecho de hacer en el subsuelo de su fundo cuantas excavaciones considerase convenientes, cualesquiera que fuesen las consecuencias que de ello se derivasen para los propietarios vecinos. Una de las excepciones a esta regla general son aquellas propiedades limitrofes a un manantial de aguas minerales dotado de un perímetro de protección, aspecto que será estudiado con mayor detalle más adelante.

Sobre la regulación de las aguas subterráneas en el primer tercio del siglo XIX puede consultarse H. NADAULT DE BUFFON: *Traité des eaux...* op. cit., pp. 54 y ss.

(9) El relativo desinterés con el que el Código Civil trata los aspectos relacionados con las aguas fue debido a que sus redactores remitieron todas las cuestiones de detalle a un futuro Código rural, del cual se elaboraron varios proyectos, ninguno de los cuales vió la luz.

(10) Los otros dos textos normativos fundamentales son las leyes de aguas de 16 de diciembre de 1964 y de 3 de enero de 1992.

(11) Vid. GAZZANIGA, OURLIAC, LARROUY-CASTERA, op. cit. p. 17.

(12) En virtud del cual su lecho pertenecía a los propietarios de los predios ribereños, mientras que el agua no pertenece a nadie, siendo susceptible de aprovechamiento por parte de los ribereños, de acuerdo con los límites establecidos por la ley.

diendo al criterio de la navegabilidad<sup>(13)</sup>; mientras que se reconoce la propiedad privada de las aguas subterráneas y de los manantiales —y por tanto de las aguas minerales, en cuanto son aguas de naturaleza subterránea—, sobre las cuales —salvo en el caso de las aguas minerales— prácticamente no existe en este momento intervención de la policía administrativa<sup>(14)</sup>.

Esta regulación jurídica comienza a dar claros signos de sus limitaciones a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando se inicia un vertiginoso incremento del consumo y, lo que es más grave, un creciente grado de contaminación de las aguas, especialmente de las subterráneas. Para solucionar estos problemas se aprueba la *Ley de aguas de 16 de diciembre de 1964*, donde se abordan dos retos fundamentales: luchar contra la contaminación de las aguas y asegurar su mejor reparto, para lo cual se introducen numerosas novedades. Ciertamente, la más importante de todas ellas es la creación de una circunscripción administrativa específica para las necesidades del agua, la *cuenca hidrográfica*<sup>(15)</sup>. Además, la nueva Ley abandona el criterio clasificatorio de los cursos de agua, basado en su navegabilidad, distinguiendo ahora entre cursos de agua demaniales, no demaniales y mixtos<sup>(16)</sup>.

(13) Criterio tradicional empleado por nuestra legislación histórica en materia de aguas, pero abandonado por la Ley de Aguas de 1866 en favor del criterio de la demanialidad de las aguas corrientes superficiales.

(14) En este sentido, no será hasta el año 1935 cuando la Administración comience a intensificar sus funciones en materia de policía sobre las aguas subterráneas. Así, a través de un Decreto de 8 de agosto del citado año, se prevé que "en atención al interés público que se vincula a la conservación y a la utilización racional de los recursos de aguas subterráneas", será necesaria la obtención de una autorización administrativa para la realización de sondeos de más de 80 metros de profundidad en los Departamentos del Sena, del Sena-et-Oise y del Sena-et-Marne.

Un Decreto de 3 de octubre de 1958 extendió las disposiciones contenidas en el Decreto de 8 de agosto de 1935 a los Departamentos del Norte y de Pas-de-Calais, si bien en él se amplió ostensiblemente los supuestos sujetos a autorización administrativa, por cuanto ésta se hizo necesaria para perforaciones superiores a 10 metros.

(15) Frente al calificativo de novedoso con el que se acogió en Francia la adopción de esta circunscripción administrativa, lo cierto es que la experiencia española es pionera en esta materia, pudiéndonos remontar en este sentido a un Decreto de 6 de noviembre de 1903 y con antecedentes desde 1865. Sobre la cuestión véase Antonio FANLO LORAS: *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 64 y ss.

(16) Los cursos de agua demaniales coinciden básicamente con los antiguos cursos de agua navegables, y en ellos el Estado es el propietario del lecho, disponiendo del derecho de uso de las aguas; los cursos de agua no demaniales están formados por los antiguos cursos de agua no navegables ni flotables y, al igual que se establecía en la ley de 1898, en la ley de 1964 se otorga a los propietarios de los fondos ribereños la plena propiedad del lecho.

Dicha Ley no supone ninguna alteración del régimen jurídico de las aguas subterráneas y de manantial, y por ende tampoco de las aguas minerales. Que ello es así se cuida de señalarlo expresamente la propia Ley, señalando que "las disposiciones de la presente Ley no se aplican a las aguas minerales..." (art. 61). Se confirma y mantiene de este modo una constante que ha caracterizado la regulación jurídica de estas aguas: su vocación de regulación especial, sin presentar apenas conexiones —salvo en las cuestiones relativas a la propiedad— con la regulación del resto de los recursos hidráulicos.

La reforma del derecho de aguas operada a través de la Ley de 1964 pronto demostró ser claramente insuficiente para hacer frente a los problemas que asediaban al conjunto de los recursos hidráulicos<sup>(17)</sup>. La citada Ley no llevó a cabo la gran reforma del derecho de aguas que de ella se esperaba<sup>(18)</sup> y, además, muchas de sus novedosas disposiciones quedaron convertidas en letra muerta al no haber visto la luz los Decretos a través de los cuales éstas debían ponerse en funcionamiento<sup>(19)</sup>. Ello, unido a la necesidad de poner en conformidad la legislación interna con la cada vez más abundante normativa comuni-

---

y se les reconoce un derecho de uso de las aguas, derecho que puede ser limitado por las leyes en aras del interés general; finalmente se crean los denominados cursos de agua mixtos, en los cuales los ribereños son propietarios del lecho, correspondiendo al Estado el uso de las aguas. La puesta en funcionamiento de estos cursos de agua nunca llegó a producirse, siendo derogados por la Ley de aguas de 1992.

(17) Al conocido problema de la contaminación de las aguas en Francia vino a sumarse una nueva preocupación: la escasez de agua sufrida en los años 1989 a 1991. A pesar de que el país vecino tradicionalmente ha contado con abundantes volúmenes de agua, el imparable incremento del consumo, a lo que hay que unir una sequía que se prolongó a lo largo de varios años, puso de manifiesto el desequilibrio oferta-demanda existente en algunas zonas, circunstancia que obligaba a afrontar una gestión global del recurso.

Sobre la situación de sequía vivida en algunas zonas de Francia puede consultarse J. SIRONNEAU: "La nouvelle loi...", *op. cit.*, pp. 137-138.

(18) Este hecho fue tempranamente puesto de manifiesto y criticado por la doctrina. Así lo evidencia J.L. GAZZANIGA cuando afirma que "para numerosos autores la ley de 1964 fracasó en su cita con la reforma", en "La genese de la loi...", *op. cit.* p. 10.

C. HUGLO sistematizó las carencias que presenta la Ley de aguas de 1964 en los siguientes motivos: a) el incremento global de la contaminación, siendo especialmente preocupante en el caso de las aguas subterráneas; b) la carencia de instrumentos jurídicos para intervenir eficazmente en el caso de situaciones de urgencia; c) la existencia de unos instrumentos jurídicos anticuados para gestionar eficazmente las aguas; y d) la necesidad de proceder a la armonización de la legislación nacional con las Directivas europeas de protección de las aguas. En "Les grandes orientations de la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau", *Les petites affiches* nº 126 (1992), p. 12.

(19) Ya he señalado que tanto los cursos de agua mixtos, la creación de zonas especiales para la ordenación de las aguas o la declaración de extracción de las aguas subterráneas no llegaron a entrar en funcionamiento.

taria en materia de aguas<sup>(20)</sup>, hizo que una nueva reforma del derecho de aguas se convirtiese en una necesidad inaplazable. Por ello se aprueba la *Ley de aguas de 3 de enero de 1992*<sup>(21)</sup>.

La nueva Ley de aguas deroga parcialmente la legislación precedente mas deja subsistente, entre otros aspectos, el régimen jurídico de la propiedad de las aguas<sup>(22)</sup>. Sin embargo, pese a la existencia de aguas de titularidad privada, los poderes de la Administración en cuanto se refiere a la policía y gestión del recurso se ven notoriamente incrementados en la norma de 1992; y ello gracias a los cuatro principios inspiradores que tienen su reflejo en su articulado, a saber: unidad del recurso<sup>(23)</sup>; su gestión global<sup>(24) y (25)</sup>; establecimiento de un siste-

(20) Así, entre la normativa comunitaria en materia de aguas existente antes de la aprobación de la ley de 1992, debemos destacar las siguientes Directivas: la 75/440/CEE, relativa a la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable (modificada por la Directiva 91/692/CE); la 76/160/CEE, sobre la calidad de las aguas de baño; la 76/464/CEE, donde se define el concepto de contaminación; la 78/659/CEE, cuyo objetivo es la protección de las masas de agua dulce para permitir la vida de los peces; la 79/923/CEE sobre aguas aptas para la cría de moluscos; la 80/68/CEE que regula la protección de las aguas subterráneas; la 80/777/CEE, relativa a las aguas medicinales y minerales naturales; la 80/778/CEE, relativa a la calidad de las aguas destinadas directamente al consumo humano o a la fabricación de alimentos; la 91/271/CEE, sobre recogida, tratamiento y vertido de las aguas residuales urbanas; y la 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos.

(21) Dicha norma ha sufrido modificaciones de cierta importancia a través de la ley 95-101, de 2 de febrero de 1995, relativa al reforzamiento de la protección del medio ambiente, y conocida como "Ley Barnier". Un comentario crítico puede encontrarse en R. ROMI: "La loi Barnier et le droit de l'eau: des apports peu conséquents", *Revue Juridique de l'environnement* nº 4/1995, pp. 577-584.

(22) Y ello a pesar del tenor de su art. 1.1, donde se afirma que "el agua forma parte del patrimonio común de la nación". Ello en modo alguno significa que se haya procedido a una demanialización del conjunto de los recursos hidráulicos, porque "el uso del agua pertenece a todos dentro del marco de las leyes y reglamentos, así como de los derechos anteriormente establecidos" (art. 1.2). Por ello la afirmación inicial bien pudiera ser calificada como una expresión meramente retórica. La doctrina, sin embargo, ha visto en ella un medio para reforzar la legitimidad de la intervención del Estado en defensa de los intereses generales. *Vid.* J. SIRONNEAU: "La nouvelle loi...", *op. cit.*, p. 159.

(23) No obstante, con carácter previo a la Ley de aguas de 1992, ya se había producido alguna tentativa de unificación del Derecho del agua, si bien con un alcance muy limitado. Así, la Ley de 16 de octubre de 1919, sobre energía hidráulica, asimilaba en este campo los cursos de agua demaniales y los no demaniales; y la ley de pesca de 29 de junio de 1984 tiene en cuenta la unidad del recurso hidráulico con el fin de preservar los medios acuáticos y la protección del patrimonio piscícola (art. 2).

(24) Hay que poner de manifiesto la íntima conexión que existe en el Derecho francés entre las medidas de policía y la gestión de las aguas, por lo que no debe extrañar que la unidad de las medidas de gestión conlleve la unidad de las medidas de policía. En este sentido, señala J. F. THERY que "el concepto de policía de las aguas, es decir, la vigilancia administrativa de la utilización de las aguas está asociada tradicionalmente, en lo que con-

ma de planificación hidrológica<sup>(26)</sup>; y reforzamiento de la Administración hidráulica<sup>(27)</sup>, en la que van a tener una importante participación las Corporaciones locales<sup>(28)</sup>.

La asunción por parte de la Ley de 1992 del principio de unidad del recurso tiene una repercusión directa sobre las aguas minerales, como parte integrante que son de los recursos hidráulicos<sup>(29)</sup>. En este sentido adquiere un valor capital su artículo 10.I, que somete a autorización administrativa "toda obra, trabajo o actividad realizada con

cierre a las aguas demaniales, a la gestión de este elemento particular del demanio. La policía se emparenta entonces, en sus objetivos y en sus métodos, con la conservación del dominio público. La policía y la gestión de las aguas son de este modo difíciles de disociar". En *Législation...*, op. cit., p. 109.

(25) La unidad de las medidas de policía afecta también a los órganos administrativos encargados de asegurar las labores de policía, los cuales hasta la aprobación de la Ley de aguas de 1992 se encontraban diseminados en diversos departamentos ministeriales. El origen de este proceso hay que situarlo a principios de siglo, momento en el que la diversificación y el incremento de los usos de las aguas produjo una intensificación y crecimiento de la policía administrativa de las aguas; circunstancia que a su vez, dada la falta de unidad de gestión y policía administrativas existente en esta materia, acarreó una enorme dispersión competencial en el desarrollo de esta actividad, al estar atribuida de forma fragmentaria a diversos departamentos ministeriales. Así, la policía y gestión de los cursos de agua demaniales y de ciertos cursos no demaniales correspondía al Ministerio de Obras públicas; al Ministerio de Agricultura la policía de los cursos de agua no demaniales y al Ministerio de Industria la policía de las aguas subterráneas. La creación, en 1971, del Ministerio de medio ambiente marca el principio del fin de esta dispersión, al ir adquiriendo progresivamente este Departamento ministerial la práctica totalidad de las competencias en materia de recursos hidráulicos.

(26) En opinión de M. PRIEUR "la mayor innovación de la ley de aguas de 3 de enero de 1992 consiste en la institución de una planificación sistemática y obligatoria de todos los recursos de agua, tanto en el plano cualitativo como en el cuantitativo", en *Droit de l'environnement*, Litéc, París, 3<sup>a</sup> ed. 1996, p. 513.

(27) En este sentido señala J. SIRONNEAU que "el reconocimiento del agua como patrimonio común de la nación y el hecho de haber declarado su protección de interés general han incrementado considerablemente las bases de intervención del Prefecto". En "La nouvelle...", op. cit., p. 172.

Por otra parte, en el esquema organizativo de la Administración hidráulica diseñado por la ley de aguas de 1992 juega un papel fundamental el Prefecto coordinador de cuenca, el cual "impulsa y coordina la política del Estado en materia de policía y gestión de las aguas" a nivel de cada cuenca.

(28) En virtud del principio de subsidiariedad que preside el movimiento descentralizador iniciado a partir de la ley de 22 de julio de 1983, las Corporaciones locales han visto incrementar sus tradicionalmente escasas competencias en materia de recursos hidráulicos, especialmente en materia de saneamiento, de fijación del precio del agua y de ciertas funciones de ordenación y gestión de las aguas.

(29) Adviértase en este punto tan trascendente la radical diferencia que media con nuestro ordenamiento jurídico, que considera a las aguas minerales y termales como recursos mineros, y las importantes consecuencias que se derivan de este hecho.

fines no domésticos que entraña la toma de aguas *superficiales o subterráneas...*", disposición que, dado su amplio tenor, incluye también a las aguas minerales. Además, y a diferencia de lo que sucede en nuestro país, las aguas minerales deberán tenerse en cuenta en los instrumentos de planificación hidrológica<sup>(30)</sup>, porque en ellos se fijan "los objetivos generales de utilización, aprovechamiento y protección cuantitativa y cualitativa de los recursos de aguas superficiales y subterráneas" (art. 5). Finalmente, en coherencia con el principio de unidad del recurso por ella establecido, la Ley de aguas de 1992 deroga el artículo 61 de la Ley de aguas de 1964, donde, como he señalado, las aguas minerales quedaban expresamente excluidas de la regulación contenida en la Ley<sup>(31)</sup>.

A modo de conclusión, cabe señalar que, de entre las diversas virtualidades que presenta la Ley de aguas de 1992, una debe destacarse a los efectos que interesan este estudio, cual es el haber incorporado las aguas minerales a la gestión del conjunto de los recursos hidráulicos, pero sin que ello implique que dejen de estar reguladas en muchos aspectos por su normativa específica<sup>(32)</sup>.

### III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN DE LAS AGUAS MINERALES EN FRANCIA

Nuestro país vecino cuenta con una gran abundancia de manantiales de aguas minerales. Este hecho, unido al tradicional empleo de

(30) La planificación hidrológica despliega sus efectos en el ámbito de las cuencas hidrográficas, marco geográfico básico de actuación del Estado en materia de policía y gestión de las aguas. Su gestión se organiza a nivel de cada cuenca hidrográfica o grupo de cuencas mediante planes de ordenación y gestión de las aguas, en los cuales se establecen los objetivos de calidad y cantidad de recurso. Dichos planes pueden ser de dos tipos: los planes directores de ordenación y gestión de las aguas (SDAGE) y los planes de ordenación y gestión de las aguas (SAGE).

Los SDAGE fijan las orientaciones fundamentales de la gestión equilibrada de las aguas para cada cuenca o agrupación de cuencas; mientras que los SAGE concretan para cada unidad hidrogeográfica las disposiciones generales contenidas en los SDAGE, quienes fijan su ámbito geográfico de actuación y a cuyas previsiones están vinculados.

(31) Nuevamente surgen aquí las diferencias con nuestro ordenamiento jurídico. Así, la Ley de Aguas de 1985, condicionada por el régimen de distribución de competencias previsto por la Constitución para las aguas minerales, las excluye expresamente de su ámbito de aplicación.

(32) Buena prueba de ello es que el artículo 9.3 de la ley de aguas de 1992 establece que "como complemento de las reglas generales fijadas en el artículo 8 ...unos Decretos... determinarán las condiciones en las que la Administración puede: ...3. Establecer las disposiciones aplicables a las fuentes y manantiales de aguas minerales naturales, y a su protección".

estas aguas con fines curativos favoreció que el legislador se ocupase muy tempranamente de regular ciertos aspectos de su utilización. Resulta muy interesante estudiar la evolución histórica de la regulación jurídica de estas aguas porque ella explica en buena medida la actual regulación, ya que incluso algunas de las normas más antiguas se hallan parcialmente vigentes en la actualidad.

### 1. Las primeras regulaciones<sup>(33)</sup>

La primera norma de aplicación general a las aguas minerales francesas data del siglo XVII. Se trata de un Edicto de mayo de 1605<sup>(34)</sup>, donde el rey Enrique IV, "quien desde su juventud había podido apreciar personalmente los beneficios de las aguas minerales, quiso regularizar y vigilar su empleo"<sup>(35)</sup>. Con este fin se instituyó el cargo de:

"Superintendente de los baños y fuentes minerales del reino, encargado de la búsqueda de las propiedades y cualidades de las aguas, de divulgar sus efectos, de hacerlas aprovechar a todos los enfermos y de velar por su buena gestión".

A éste le correspondía el nombramiento en cada provincia de unos "intendentes de baños y fuentes minerales", encargados de publicar las *propiedades de las aguas*. La doctrina ha puesto de manifiesto que estos intendentes constituyen el antecedente de los médicos inspectores<sup>(36)</sup>, figura que, como se verá, disfrutó de importantes competencias en este sector.

(33) Sobre esta cuestión puede consultarse la siguiente bibliografía: Louis ASTRUC; *Du régime legal de la propriété des sources d'eau minérale*, Thèse, Imprimerie de la Presse, Montpellier, 1933, pp. 11-32. Jean François AUBY; *Les eaux minérales*, Presses Universitaires de France, París, 1994. Louis FLICHE; *Régime légal des eaux de source et des eaux thermales*, Larose et Forcel Editeurs, París, 1882, pp. 117-125. André GERARD; *Des pouvoirs de l'administration en matière de sources minérales*, Thèse, Imprimerie Albert Barbier, Nancy, 1912, pp. 32-65. HUGUET; *Le périmètre de protection des eaux minérales dans le bassin de Vichy*, Thèse, Strasbourg, 1943, pp. 15-34. H. NADAULT DE BUFFON; *Traité...*, op. cit. pp. 396-454. J. SABADEL; *La législation en vigueur sur les eaux minérales*, Ricard Frères Imprimeurs de la Préfecture, Montpellier, 1865, pp. 5-48.

(34) En este mismo año de 1605 un doctor en medicina de Moulins en Bourbonnais, Jean Banc, publica la obra *La memoria renovada de las maravillas de las aguas naturales en favor de nuestras ninjas francesas y de las enfermedades que encuentran curación con su empleo*, París, imprenta de Pierre Sevestre, 1605. Esta obra constituye una de las primeras descripciones de las aguas minerales francesas.

(35) Vid. L. ASTRUC, *Du régime legal...*, op. cit., p. 11.

(36) Así, L. ASTRUC, op. cit., p. 11; y A. GERARD, op. cit., p. 33.

### 2. La regulación de las aguas minerales en el siglo XVIII. El Decreto de 5 de mayo de 1781

HUGUET da noticia que "en Francia el éxito de las aguas minerales fue muy lento", porque durante los siglos XIII al XV las estaciones termales se habían convertido en "focos de libertinaje y de contagio". Por esta razón, habrá que esperar hasta el siglo XVI para que las fuentes en explotación vuelvan a emplearse como remedios curativos, afirmándose progresivamente la reputación de las fuentes minerales francesas en el siglo XVII<sup>(37)</sup>. Un siglo más tarde se generaliza ya el empleo de las aguas minerales, lo que justificó la intervención del poder real. Así, una disposición de 19 de agosto de 1709, prohibió a quienes poseyeran fuentes de aguas minerales en terrenos de su propiedad su destrucción o *la reserva para su uso exclusivo*, lo que supuso la primera limitación al derecho de propiedad introducida por el ordenamiento francés, justificada en la existencia de manantiales de aguas minerales.

En esta época comienza también a desarrollarse "un comercio, informal pero particularmente activo, de aguas minerales"<sup>(38)</sup>, ofreciéndose al público como "remedios" curativos. Este apogeo hizo que apareciesen en el mercado numerosos derivados de dichas aguas, presentados como auténticas aguas minerales naturales. Para poner fin a estos fraudes, la citada Disposición de 1709 acuerda el establecimiento de un monopolio para el transporte, la venta y el despacho de las aguas minerales. Además, en 1731, se aprueba un reglamento en el que se fijan las tarifas de venta de dichas aguas.

Un paso más en la preocupación del poder público por las aguas minerales tiene lugar con la Declaración real de 25 de abril de 1772, por la que "se crea una Comisión real de medicina para el examen de los remedios particulares y la distribución de las aguas minerales", creada con el fin de "prevenir los fraudes que podrían cometerse sobre la calidad y el precio de un remedio tan saludable"<sup>(39)</sup>. Si el Edicto de 1605 centraba su atención en las propiedades terapéuticas de las aguas minerales, la Declaración de 1772 lo hace en su empleo y aplicación. Por ello ASTRUC afirma que hasta la aprobación de esta norma "no fue verdaderamente organizada la *policía sanitaria* de las aguas minerales".

(37) Vid. HUGUET, op. cit., p. 4.

(38) Vid. AUBY, op. cit., p. 13.

(39) Así, el Preámbulo de la citada Declaración hace mención a "los grandes inconvenientes que resultaban de la temeridad con la que un número considerable de personas privadas, sin títulos ni cualidades, dispensaban al azar, para toda clase de enfermedades, remedios que pretendían ser específicos...".

les”<sup>(40)</sup>. Así, en adelante las aguas minerales no podrán distribuirse sin autorización de la mencionada Comisión, a quien se otorga “la superintendencia y la inspección general de dicho comercio”.

Además, la declaración de 1772, con el fin de evitar fraudes sobre el precio y la calidad de las aguas minerales, dispuso que la provisión de estas aguas debía efectuarse en unas “oficinas de distribución” establecidas al efecto por todo el reino. En ellas, las aguas embotelladas se vendían al precio oficial fijado por la Administración, siendo expedidas bajo la vigilancia de la autoridad sanitaria<sup>(41)</sup>. Sin embargo, estas disposiciones no lograron evitar el comercio clandestino de aguas minerales, desarrollado al amparo de la posibilidad que la citada declaración otorgaba a cualquier particular de “procurarse directamente en la fuente las aguas para su uso personal”<sup>(42)</sup>.

El 5 de mayo de 1781 se aprueba un Decreto elaborado por la Sociedad Real de Medicina, “concerniente al examen de las aguas minerales medicinales”, que pasa por ser el primer Reglamento dictado en Francia sobre la materia<sup>(43)</sup>. Este Decreto centra su atención en dos aspectos fundamentales: la vigilancia de los establecimientos y manantiales de aguas minerales, y el control del transporte y distribución de las aguas fuera de sus puntos de surgencia. No obstante, su importancia radica en la competencia que reconoció en favor de la Administración para autorizar la explotación de los manantiales de aguas minerales de propiedad privada. Así, su artículo 18 dispuso que:

“Todo propietario que descubra en su terreno un manantial de aguas minerales y medicinales deberá informar a la Sociedad –real de medicina– para que proceda a su examen y, según el informe de los comisarios por ella nombrados, la distribución sea permitida o

(40) L. ASTRUC, *op. cit.*, p. 12.

(41) AUBY da cuenta que a comienzos del siglo XVII se generaliza la moda de las aguas retomándose, a una escala artesana, el embotellado y el transporte de las aguas minerales. Así desde el año 1602 unas pequeñas botellas (denominadas “canettes”) fabricadas en Vals son expedidas en la corte francesa. Por otra parte, el Edicto de Luis XIII, de 26 de agosto de 1632, constituye la primera disposición que regula el transporte de las aguas minerales, si bien lo hace a una escala limitada. En virtud de éste se encarga al Superintendente general de las aguas minerales de Francia que transporte el agua de la fuente de Saint-Léger de Pouges en botellas precintadas “con el fin de que siendo las aguas transportadas fielmente, los enfermos puedan gozar de los dones y gracias especiales que Dios les ha concedido”. En AUBY, *op. cit.*, p. 11.

(42) Vid. J. SABADEL; *La législation...*, *op. cit.*, p. 11.

(43) En su preámbulo se contiene la justificación de la aprobación de dicho reglamento. Así, se señala que “S.M. deseando hacer conocer de forma más detallada sus intenciones sobre la administración, el examen y la venta y distribución de las aguas minerales y medicinales ha ordenado y ordena lo que sigue”.

prohibida, siguiendo el juicio que sobre este particular haya sido aportado por ella”.

Desde este momento la explotación de los manantiales de aguas minerales quedó condicionada a la obtención de una *autorización administrativa*, técnica de intervención del poder público que permanece vigente hasta nuestros días. Por otra parte, la vigilancia de las fuentes y establecimientos de aguas minerales se encomendó a unos “intendentes particulares”, nombrados por el superintendente general de estas aguas<sup>(44)</sup>.

Llegamos así a las vísperas de la Revolución, con una regulación sobre las aguas minerales “muy completa en lo que concierne a su explotación y vigilancia, pero muda sobre las cuestiones que tocan a su conservación y protección”<sup>(45)</sup>. Ello puede explicarse porque, dados los escasos medios técnicos de la época, las probabilidades de que las aguas minerales se vieran amenazadas por los trabajos realizados en las proximidades al punto de surgencia de las aguas eran muy escasas. Ahora bien, ello no impide que si estos trabajos subterráneos perjudicaran a las aguas minerales, éstas pudieran beneficiarse de medidas individualizadas de protección. Así sucedió en los baños de Balaruc, a quienes el Consejo de Estado protegió, a través de las disposiciones de 29 de enero y de 14 de diciembre de 1715. En ellas se fijó una “zona defensiva” en la cual se prohibió cualquier tipo de excavación. La doctrina ha visto en esta “zona defensiva” el antecedente de los perímetros de protección que, como medio general de protección de los manantiales de aguas minerales, se establecerán por la Ley de 14 de julio de 1856<sup>(46)</sup>.

### 3. El período revolucionario

No es necesario hincapié en la gran inestabilidad que a todos los niveles supuso la etapa revolucionaria. En lo que ahora nos interesa, la Revolución de 1789 provocó, en palabras de HUGUET, el “hundimiento” de la organización administrativa tradicional de las aguas minerales. Ello pese a que en este período se dictaron nuevas

(44) Entre sus funciones se encontraban las siguientes: la vigilancia del mantenimiento, limpieza y conservación de las fuentes de aguas minerales; indicar a cada enfermo que quiera tomar las aguas en forma de bebida o de baño “la hora a la que estos remedios le podrán ser administrados”; “dirigir las duchas y otras operaciones propias para el éxito de las aguas minerales... fijando el método y la duración”; y la elección del personal que presta sus servicios en el manantial de aguas minerales.

(45) L. ASTRUC, *op. cit.*, p. 15.

(46) L. ASTRUC, *op. cit.*, p. 16.

normas concernientes a estas aguas. Sin embargo, el citado autor señala que “los nuevos decretos dictados fueron, por otra parte, tan mal ejecutados como todas las prescripciones anteriores concernientes a las aguas minerales”<sup>(47)</sup>. Buena prueba de esta afirmación la tenemos en un Decreto del Directorio, de 23 Vendimiaro del año VI (14 de octubre de 1797), cuyo preámbulo señala que “las aguas minerales, siendo un don de la naturaleza, pertenecen a todos y *forman parte de los recursos públicos*”<sup>(48)</sup>, principio publicitador que nunca fue tomado al pie de la letra<sup>(49)</sup>. No obstante, la novedad más importante introducida por este Decreto consistió en atribuir, de acuerdo con la tendencia fuertemente municipalista de la época, la policía de las aguas a las *municipalidades*, hecho que se dejará notar en la regulación relativa a las aguas minerales.

La norma de aplicación a las aguas minerales más importante de este período es el Decreto de 29 Floreal del año VII (18 de mayo de 1799), por el que se regula “la organización general de las fuentes y establecimientos”. En su preámbulo se justifica su aprobación porque “en varios cantones donde se sitúan fuentes y manantiales de aguas minerales, los antiguos reglamentos relativos a dichas aguas están completamente olvidados y sin vigor”, a lo que se añade el interés en “dar a esta parte de la administración pública una organización más conforme a los principios de la legislación actual...”.

El nuevo Decreto contiene una regulación bastante minuciosa de la vigilancia y conservación de las aguas minerales, su aplicación terapéutica, y su transporte fuera del lugar de alumbramiento. En general, en todas estas cuestiones se sigue muy de cerca la regulación

(47) *Vid. HUGUET, op. cit.*, p. 7.

(48) Estas ideas sobre la propiedad de los manantiales de aguas minerales ya habían sido expresadas unos años antes por el ingeniero Lomet, a quien se había encomendado dar solución a las quejas que se acumulaban sobre la gestión de las aguas minerales. En su informe estima que “no se puede esperar del interés privado el celo, la eficacia y la instrucción indispensables para un útil resultado”, proponiendo que el Estado se reservase para sí los establecimientos termales.

(49) Buena prueba de ello lo tenemos en la existencia en este período de manantiales de aguas minerales de propiedad particular y en los derechos que pocos años más tarde reconocerán genéricamente el Código civil en favor de los propietarios de los terrenos en los que surjan fuentes o manantiales.

El reconocimiento de la propiedad privada de los manantiales de aguas minerales con anterioridad a esta declaración lo encontramos en la Disposición de 25 de abril de 1772, por la que se instituye una Comisión real de medicina, encargada de la distribución de las aguas minerales. En ella se prohíbe conocer a otras personas de las competencias atribuidas a dicha Comisión, “sin perjuicio del derecho de propiedad de los baños, manantiales y fuentes de aguas minerales pertenecientes a los propietarios de los fundos donde dichas fuentes y manantiales están emplazadas y de las cuales están en posesión...”.

contenida en su antecesor de 1781, si bien se introducen algunas novedades de interés. Así, la inspección de las oficinas de distribución de las aguas ya no corresponde a dos inspectores nombrados por la Sociedad real de medicina, sino a “dos comisarios” elegidos “por las *administraciones municipales*”; otra novedad afecta a los manantiales propiedad de la República<sup>(50)</sup>, disponiéndose que debían arrendarse, dedicando el importe de las rentas “al pago de las reparaciones de los manantiales y fuentes, así como a la mejora de estos establecimientos”; finalmente, se hace referencia a la necesidad de censar los manantiales de aguas minerales, para conocer la naturaleza y las características de cada uno de ellos<sup>(51)</sup>.

#### 4. El imperio y la Restauración. La Ordenanza de 18 de junio de 1823

En pleno apogeo del régimen napoleónico se aprueba el Código Civil de 1804. Pese a que no dedique precepto alguno a las aguas minerales, tiene gran importancia en lo que se refiere a su propiedad. Así, el art. 641, siguiendo el clásico principio de accesión, establece que “aquel que tenga una fuente en su fundo puede usarla a su voluntad...”, declaración que es consecuencia de lo dispuesto en el art. 552, según el cual, “la propiedad del suelo comporta la propiedad de lo que se encuentra por encima y por debajo del mismo”.

Los dos preceptos que acabo de señalar reflejan normativamente algo que los hechos ya habían puesto de manifiesto, como es la existencia de manantiales de aguas minerales de propiedad privada, pese a su calificación como recursos públicos ofrecida por el Decreto de 14 de octubre de 1797. Lamentablemente, con estas disposiciones se perdió una buena oportunidad para establecer algún mecanismo de protección general de los citados manantiales frente a los ataques que pudieran ocasionarles sus propietarios o los propietarios de fundos vecinos<sup>(52)</sup>. No obstante, esto no quiere decir que se vieran privados de

(50) Un importante número de manantiales de aguas minerales eran de propiedad pública, porque veían la luz en terrenos de esta naturaleza.

(51) Art. 19: “... se prodecerá a un censo de las aguas o manantiales minerales y será redactada una lista indicativa de aquellas que sean dignas de atención, al efecto de que la Escuela de medicina de París sea autorizada por el Ministro para reconocer con atención según los nuevos conocimientos adquiridos en química, la naturaleza y las virtudes de las diferentes aguas minerales, de recomendar su análisis y clasificarlas según sus propiedades”.

(52) HUGUET justifica el silencio del Código Civil respecto de las aguas minerales en el hecho de que “sólo la práctica de los sondeos, posterior a 1830, hace realmente necesario el establecimiento de un perímetro de protección”, *op. cit.*, p. 2.

todo amparo por parte de los poderes públicos, pero éstos, al igual que ocurría bajo el Antiguo Régimen, sólo van a brindar su protección a través de medidas especiales dirigidas a manantiales concretos<sup>(53)</sup>.

No obstante, cada vez es más patente la necesidad de dotar a los manantiales de aguas minerales de una regulación general que atienda a su protección. Es precisamente este anhelo el que permite que el 20 de mayo de 1819 se nombre una Comisión de aguas minerales con el objetivo de "reunir y comparar todos los documentos que pudiera obtener sobre las aguas minerales y dar su opinión sobre las medidas a adoptar con el fin de conocer mejor estas aguas y mejorar los establecimientos termales". Los laboriosos trabajos de la citada Comisión dan como resultado la aprobación de la Ordenanza de 18 de junio de 1823, que "tiene como meta codificar todos los reglamentos relativos a las aguas minerales y termales"<sup>(54)</sup>, y cuyos principios fundamentales continúan actualmente en vigor<sup>(55)</sup>.

Una de las grandes novedades que establece la Ordenanza de 1823 es la necesidad de obtener una *autorización administrativa* para expedir o administrar al público aguas minerales. Así, a tenor del artículo 1:

"Toda empresa que tenga por objeto expedir o administrar al público aguas minerales naturales o artificiales queda sometida a una autorización previa y a la inspección de un profesional...".

Como se recordará, las disposiciones precedentes únicamente establecían la obligación de los propietarios de los terrenos donde surgieran aguas minerales de informar a la Administración de este hecho para que ésta procediese al examen de las aguas y, a la vista de éste, fuera permitido o prohibido su empleo. Este requisito inicial se convierte ahora en la necesidad de obtener una autorización administrati-

(53) Tal es el caso de un Decreto de 30 Prairial del año XII relativo a los baños de Barèges.

(54) *Vid. L. FLICHE; Régime légal..., op. cit. p. 119.*

(55) La justificación de la aprobación de una nueva disposición atinente a las aguas minerales y los fines de la misma son reflejados en su Exposición de motivos, a cuyo tenor: "...la ejecución de las leyes y reglamentos sobre la administración y la policía de las aguas minerales ha sido descuidada; sus disposiciones no son lo suficientemente conocidas, es preciso recordarlas y ponerlas en armonía; ... considerando que las precauciones generales a tomar y las garantías a exigir en interés de la salud pública a la vista de las empresas que tienen por objeto la fabricación o el depósito de cualquier medicamento, forman una de las ramas más importantes de la policía administrativa; que la experiencia no ha cesado de demostrar la necesidad de reglas particulares que conciernen a las aguas minerales y los inconvenientes inseparables de cualquier negligencia en su ejecución; ...por estas causas, ...hemos ordenado y ordenamos lo que sigue...".

va<sup>(56)</sup> y en el sometimiento a la inspección de las aguas. Se advierte que este cambio supone un importante reforzamiento de la intervención administrativa en este sector.

Pese a la detallada regulación de la vigilancia de las aguas minerales contenida en la Ordenanza de 18 de junio de 1823, su punto débil radicaba, al igual que la legislación precedente, en la carencia de un sistema de protección de los manantiales de aguas minerales y, en consecuencia, en la completa libertad de actuación que se dejaba a los propietarios de los terrenos limítrofes a dichos manantiales, quienes, en consecuencia, podían desviar o alterar el caudal de los manantiales, o comprometer su explotación al poder negarse a que se realizaran sobre sus propiedades aquellos trabajos que fueran necesarios para la mejora o el mantenimiento de la captación del manantial.

##### 5. La preocupación por la protección de los manantiales de aguas minerales. El Decreto de 10 de marzo de 1848

Con el estallido de la Revolución de 1830 tiene lugar el inicio de una importante transformación en la materia que nos ocupa. Así, con el gobierno de Luis Felipe se aprobaron un conjunto de medidas destinadas a la protección de los manantiales de aguas minerales.

El origen del proceso se encuentra en la propagación de la práctica de los sondeos, proveniente de Alemania. El resultado de todo ello fue que "las nuevas fuentes se multiplicaron pero las antiguas corrieron graves peligros y algunas se secaron a consecuencia de los trabajos de búsqueda ejecutados en sus proximidades"<sup>(57)</sup>. Especialmente importante fue el incidente ocurrido en el establecimiento termal de Cauterets, el cual, entre los años 1834 a 1837, había perdido la mitad de las doce fuentes que abastecían sus baños. Para solucionar este problema el Gobierno presenta, en 1837, un proyecto de ley en el cual se prohíbe de una forma general todo trabajo de excavación que pueda desviar o alterar las fuentes declaradas de "utilidad pública", mientras que para aquellas fuentes que únicamente hayan sido "autorizadas" se concede a la Administración un derecho de intervención. Este proyecto de ley será rechazado de forma inmediata por la Cámara de Diputados, cuyo argumento principal lo brinda la

(56) Dicha autorización debía expedirse "por el Ministro del Interior, previo informe de las autoridades locales", acompañado de un "análisis de las aguas" para los supuestos de las aguas minerales naturales, y de las "fórmulas de su preparación" en el caso de las aguas minerales artificiales.

(57) *Vid. HUGNET, op. cit., p. 8.*

intervención del Diputado Pelet cuando señala que "esta ley hiere el derecho de propiedad de una forma totalmente nueva e ilimitada"<sup>(58)</sup>.

El cambio de actitud de los poderes públicos ante el problema que suscita la protección de los manantiales de aguas minerales tiene su detonante en los sucesos ocurridos en 1843 en el afamado establecimiento de Vichy, propiedad del Estado. En ese año, el señor Brosson, propietario de un terreno situado en las proximidades del establecimiento termal, lleva a cabo unas excavaciones con el objetivo declarado de descubrir allí unas fuentes de aguas minerales. El alcalde de Vichy, considerando que este proyecto podía tener unas consecuencias nefastas para la localidad, por la alteración de la pureza de las aguas minerales, dicta un bando prohibiendo los trabajos de excavación. Brosson, haciendo caso omiso al citado bando, continuó con los trabajos hasta iluminar una abundante fuente de aguas minerales. Denunciado ante los Tribunales, Brosson fue absuelto con el argumento de que éste no había hecho más que ejercer los derechos reconocidos a todo propietario en virtud del art. 544 del Código civil y que el bando invocado sobrepasaba los derechos reconocidos al alcalde. El fallo fue recurrido en casación, pero se confirmó la sentencia recurrida. Ante esta situación, los miembros del Consejo municipal se dirigen a la Cámara de Diputados, solicitando una legislación protectora de los establecimientos balnearios.

Ante los graves daños que, al igual que el establecimiento de Vichy, sufrían numerosos manantiales de aguas minerales, el Gobierno provisional aprobó por vía de urgencia, el Decreto de 10 de marzo de 1848, en virtud del cual:

"El Gobierno provisional..., considerando que las fuentes de aguas minerales constituyen una riqueza pública cuya conservación importa tanto a la humanidad como al interés nacional; Queriendo prevenir las tentativas que podrían comprometer la existencia de estos establecimientos; Considerando la urgencia, decreta:

Art. 1. Ningún sondeo, ningún trabajo subterráneo podrá ser practicado sin autorización previa del Prefecto del Departamento, en un perímetro de al menos 1000 metros de radio alrededor de cada una de las fuentes de aguas minerales cuya explotación haya sido regularmente autorizada."

Esta autorización no será expedida sin el informe del ingeniero de minas del Departamento y del médico inspector del establecimiento termal".

(58) *Vid. L. ASTRUC; op. cit., p. 23.*

De este modo, como afirma ASTRUC, "este Decreto conseguía de un solo golpe lo que durante más de diez años el Gobierno de Luis Felipe había solicitado vanamente de las Cámaras"<sup>(59)</sup>. Se logra que, por vez primera, los manantiales de aguas minerales se beneficien, con carácter general, de un perímetro de protección dentro del cual la realización de trabajos subterráneos está sometida a autorización administrativa. Para ello se requiere que los manantiales previamente hayan sido "regularmente autorizados"<sup>(60)</sup>. No obstante, este nuevo sistema de protección no acaba de ser enteramente satisfactorio. Así, mientras que para algunos casos el mecanismo de protección se revela excesivamente riguroso, la experiencia demostrará que en otros casos el perímetro de mil metros es muy insuficiente para asegurar una eficaz protección de los manantiales<sup>(61)</sup>.

Por otra parte, debe resaltarse el papel que, tanto los ingenieros del cuerpo de minas, como los médicos directores tienen en el procedimiento de autorización de los trabajos subterráneos que vayan a realizarse en el interior del perímetro de protección<sup>(62)</sup>. La autorización no podrá emitirse sin el previo informe de ambos facultativos. El Decreto de 8 de marzo de 1848 constituye la primera norma que da entrada en este campo a los ingenieros de minas, sin duda en atención a los conocimientos que estos técnicos tienen de las actividades vinculadas con

(59) *Vid. ASTRUC; op. cit., p. 28.*

(60) Este requisito sin duda tiene su origen en la Ordenanza de 18 de junio de 1823, donde por vez primera se exige estar en posesión de una autorización previa para poder expedir o administrar al público aguas minerales.

(61) *Vid. J. F. AUBY; Les eaux minérales*, PUF, París, 1994, p. 23.

P. BILLET hace hincapié en un aspecto de indudable importancia, extrapolable por otra parte a la regulación española del momento, a propósito de la regulación de los perímetros de protección contenida en el Decreto de 1848, cual es que en la misma "no existía distinción entre las fuentes realmente útiles para la salud pública y aquéllas que presentan un interés menor, confusión que penalizaba sin motivo a los propietarios colindantes de un manantial de interés secundario...", a lo que hay que añadir el hecho de que "la determinación del perímetro aparecía liberada de toda consideración geológica". Todo ello producía que "el carácter prefijado de este perímetro, de utilización muy simple después de todo, presentaba por una parte el inconveniente de "esterilizar" inutilmente vastas extensiones de terrenos, unido al hecho de no poder extenderse más allá aún en los casos de auténtica necesidad...". En *La protection juridique du sous-sol français*, These Lyon III, 1994, ejemplar microfilmado, p. 367.

(62) El nacimiento de los cuerpos especiales administrativos en Francia tiene lugar en las postrimerías del Antiguo Régimen, como consecuencia del creciente grado de intervención del Estado en el fomento general de la economía y desarrollo del país. De los numerosos cuerpos especiales de funcionarios creados en el seno de la Administración el primero en ver la luz y el más importante, en atención al número de competencias adquiridas, fue el cuerpo de puentes y calzadas. Su gestación comienza en el siglo XVIII, siendo concretada su organización en 1716 y creada la Escuela de puentes y caminos en 1747.

el subsuelo. A partir de este momento, la presencia de estos ingenieros en el ámbito de las aguas minerales se afianzará progresivamente.

#### 6. La Ley de 14 de julio de 1856

En atención a las carencias que presentaba el Decreto de 1848, derivadas de su rango normativo y de la urgencia de su aprobación<sup>(63)</sup>, el 14 de julio de 1856 se aprueba una nueva normativa de aplicación a las aguas minerales, que constituye "la victoria del interés general sobre el interés privado"<sup>(64)</sup>. En su Exposición de motivos se señala que "la meta de la nueva ley es la modificación de las disposiciones del Decreto de 1848 en lo que tienen de excesivo...", afirmándose, en este sentido, que para la mayoría de los supuestos "el radio de un kilómetro puede ser demasiado extenso", mientras que para otros supuestos "no es lo suficientemente extenso". En consecuencia, se propone establecer un perímetro de protección de extensión variable, fijado en función de la naturaleza del suelo y las circunstancias de cada caso, susceptible de ampliación o reducción según las vicisitudes de cada manantial.

Esta Ley de 1856, sobre "la conservación y disposición de las fuentes de aguas minerales" establece unos principios generales que permanecen vigentes en la actualidad en diversas disposiciones contenidas en el Código de la salud<sup>(65)</sup>.

La principal novedad que introduce la Ley radica en la facultad que confiere al Gobierno para declarar de *interés público*<sup>(66)</sup> las fuentes de aguas minerales. Dicha declaración permite a su propietario realizar sobre los terrenos *que sean de su propiedad* "todos los trabajos de captación y de ordenación que sean necesarios para la conservación, la conducción y la distribución de dicha fuente". No obstante, la verdadera importancia de la declaración de interés público radica en que ésta es un requisito indispensable para que a un manantial

(63) H. NADAULT DE BUFFON puso de manifiesto que el contenido del citado Decreto invadía las competencias del legislador, *op. cit.*, p. 429.

(64) *Vid. ASTRUC, op. cit.*, p. 29.

(65) Arts. L. 735 y ss. del Código de la salud pública (Decreto de 5 de octubre de 1953).

(66) P. BILLET da cuenta de que "el legislador de 1856 descartó expresamente el empleo de la expresión "*utilidad pública*" para evitar una confusión con los términos de la ley de expropiación de 3 de mayo de 1841". Y ello porque "la declaración de interés público de las aguas termales no supone una expropiación más o menos encubierta de los terrenos sobre los cuales brotan estas aguas o de los terrenos asentados en el interior del perímetro de protección..."; *op. cit.*, p. 368.

de aguas minerales pueda asignársele un perímetro de protección. Éste no se otorga de forma automática con la declaración de interés público, sino que se requiere una solicitud previa del propietario de la fuente. De hecho, la declaración de utilidad pública y la fijación del perímetro constituyen dos actos distintos, aunque lo más frecuente es que la declaración de utilidad pública vaya seguida de la fijación de un perímetro de protección. Por lo que respecta a la extensión del citado perímetro, a diferencia de lo prescrito por el Decreto de 1848, la Ley de 1856 prevé un perímetro individualizado para cada fuente, susceptible de modificación.

El establecimiento del citado perímetro conlleva el nacimiento de dos tipos de limitaciones: las primeras van dirigidas a los propietarios de los manantiales, las segundas gravan las propiedades situadas dentro del perímetro. Así, los propietarios de los manantiales deben explotarlos de forma adecuada, pudiendo ser expropiados en caso contrario; en segundo lugar, las propiedades situadas dentro del perímetro de protección están sujetas a varias limitaciones, de las cuales la más importante hace referencia a la necesidad de obtener una autorización para llevar a cabo cualquier "sondeo o trabajo subterráneo... dentro del perímetro de protección de una fuente mineral declarada de interés público...". Además, se prevé que las obras de otra naturaleza, como son las excavaciones realizadas para la extracción de materiales, la construcción de edificios u otros trabajos realizados a cielo abierto, puedan someterse al régimen de declaración previa, si así se prevé en el Decreto que fija el perímetro de protección. Las obras declaradas o autorizadas podrán prohibirse "si provocan de forma comprobada una alteración o disminución de la fuente...".

La segunda de las limitaciones que pesan sobre las propiedades situadas en el interior del perímetro de protección es calificada por NADAULT DE BUFFON como "servidumbre de protección"<sup>(67)</sup>. En virtud de ella se permite al propietario de la fuente realizar en el interior de las citadas propiedades cualquier trabajo necesario para la conservación, la conducción o la distribución de las aguas de la fuente. No obstante, el ejercicio de estas facultades aparece sometido a ciertos requisitos. Así, la ocupación de los terrenos está sometida a un plazo temporal fijado por una disposición prefectoral; además, si la ocupación del terreno supera el plazo de un año, o si los trabajos convierten al terreno en impropio para el uso al cual estaba siendo destinado, el propietario del terreno puede exigir al propietario de la fuente la compra del terreno ocupado o desnaturalizado.

(67) *Vid. M. NADAULT DE BUFFON; Traité des eaux de source et des eaux thermales*, París, 1877, p. 394.

### 7. El último tercio del siglo XIX. El ocaso de la figura de los médicos inspectores

A través de un Decreto de 17 de julio de 1869, el Ministerio de Agricultura, Comercio y Obras Públicas, se fragmenta en dos: el Ministerio de Agricultura y Comercio, y el Ministerio de Obras Públicas. Esta nueva distribución tiene como consecuencia que las competencias que la Administración ostenta sobre las aguas minerales y termales pasen al recién creado Ministerio de Agricultura y Comercio. Sin embargo, el Ministerio de Obras Públicas será el competente para dirigir la actuación de los ingenieros de minas en lo que respecta a la vigilancia y policía de los establecimientos termales<sup>(68)</sup>. Para clarificar el panorama resultante de esta nueva distribución, se dicta el Decreto de 14 de agosto de 1869, en el que se determinan las atribuciones sobre las aguas minerales que corresponden al servicio de minas. Dicho Decreto confirma las competencias que la normativa anterior establecía en favor de los ingenieros de minas.

A este respecto hay que destacar la amplitud de las competencias que los ingenieros de minas han ido adquiriendo en esta materia. Así, toman parte en la mayoría de los procedimientos administrativos relacionados con la protección y vigilancia de los manantiales de aguas minerales, con la salvedad de la vigilancia e inspección de la aplicación terapéutica de estas aguas, competencia de los médicos inspectores. Precisamente, y al igual que sucede en nuestro país, la importancia de las competencias que los ingenieros de minas adquieren en esta materia tiene como contrapunto el paralelo debilitamiento de la presencia de los médicos inspectores. Un importante paso en esta dirección lo proporciona la Ley de 12 de febrero de 1883, donde se establece que "el cargo de médico inspector de los establecimientos de aguas minerales naturales no da derecho a ninguna retribución, ni por parte del Estado ni por parte de los propietarios de estos establecimientos". Este precepto provoca la derogación del art. 18 de la Ley de 14 de julio de 1856, donde se establecía que los gastos necesarios para cubrir la inspección médica y la vigilancia de los balnearios serían sufragados por ellos, en función de sus rentas anuales percibidas. Al parecer, la Administración había encontrado serios problemas para la ejecución práctica de este precepto, por la imposibilidad de

(68) Un nuevo cambio ministerial se produce por el Decreto de 14 de noviembre de 1881, que divide en dos el Ministerio de Agricultura y Comercio, pasando todas las atribuciones relativas a las aguas minerales al nuevo Ministerio de Comercio. Sin embargo, ninguna norma posterior ha modificado el Decreto de 14 de agosto de 1869, por lo que los ingenieros de minas continúan bajo la dirección del Ministerio de Obras Públicas en todo lo que concierne a la vigilancia de los establecimientos termales.

conocer las rentas anuales de los establecimientos para, en función de su cuantía, poder calcular proporcionalmente la aportación que cada uno debía realizar a los gastos generales de inspección y vigilancia.

Ello motivó que los médicos inspectores no percibieron su salario del Estado, lo que supuso que "en algunos establecimientos, y contrariamente a lo que prescribía la ley, los médicos directores fueran pagados directamente por los propietarios de los establecimientos; que, en otros, el importe de los tratamientos fuese elevado por encima del máximo fijado por la ley, mientras que, en otros, por contra, fuera reducido por debajo del mínimo; y por último, en varios supuestos, dichos importes fueron suprimidos por los propietarios o explotadores de los establecimientos, que carecían de toda vigilancia y todo control..."<sup>(69)</sup>.

La falta de percepción de los salarios motivó que algunos médicos directores reclamarán al Estado su abono. El Consejo de Estado admitió que aquél se constitúa en deudor único de los sueldos de los médicos inspectores. De este modo el Tesoro Público tuvo que pagar una importante suma que, de acuerdo con lo establecido en la ley, hubiera debido abonarse por los propietarios de los establecimientos termales, correspondiendo únicamente al Estado el reparto de las cantidades previamente recaudadas. Para poner fin a este problema, la Ley de 12 de febrero de 1883, niega a los médicos inspectores el derecho de percibir cantidad alguna por sus servicios, ni por cuenta del Estado, ni por cuenta de los propietarios de los establecimientos. Dicha medida prácticamente significaba condenarlos a la desaparición, tendencia que confirma el Decreto de 22 de junio de 1889, que suprime la mayor parte de los puestos de médicos inspectores. Por ello, aunque esta figura permanezca formalmente subsistente, entra en una irremediable decadencia que acarreará su desaparición<sup>(70)</sup>.

Llegamos de este modo al final del estudio histórico que hasta aquí he trazado, ya que los cambios normativos que se van a producir de aquí en adelante constituyen el derecho actualmente vigente. El período que ahora se inicia supone un cambio, en algunos puntos sustancial, de la regulación jurídica de las aguas minerales y termales descrita. El inicio de dicho cambio tiene lugar mediante tres Decretos aprobados el 30 de abril de 1930, a los que seguirá el Reglamento de

(69) En estos términos se expresaba M. ALLIOT, ponente en la nueva ley en la Cámara de los Diputados (*Journ. off.* de 23 de junio de 1882, n° 948, p. 1621).

(70) Así ASTRUC señala que "la ley de 12 de febrero de 1883... y el Decreto ministerial de 22 de junio de 1889... acabarán arruinando esta institución –de los médicos inspectores–", *op. cit.*, p. 74.

aguas minerales, aprobado mediante Decreto de 28 de marzo de 1957. Al estudio de los preceptos que acabo de señalar y de otros posteriores nacidos como consecuencia de la influencia que la normativa de la Comunidad Europea ejerce sobre los Estados miembros, va destinado el siguiente apartado de este estudio.

#### IV. EL VIGENTE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS MINERALES EN FRANCIA

Como tendremos ocasión de comprobar seguidamente, el contenido de las normas sobre las aguas minerales y termales actualmente vigentes es en gran parte deudor de la evolución normativa precedente. Es más, parte de dicha normativa tradicional no ha sido nunca expresamente derogada por lo que continúa, al menos formalmente, en vigor.

Las líneas básicas del actual régimen jurídico de las aguas minerales naturales aparecen conformadas, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones: los artículos L. 735 a L. 752 del *Código de la salud pública*, en lo que respecta a la protección de las aguas minerales; y, por lo que hace a la vigilancia y explotación de estas aguas, el Decreto de 28 de marzo de 1957, por el que se aprueba el *Reglamento de la Administración pública sobre la policía de las aguas minerales*, parcialmente desarrollado por el Decreto de 6 de junio de 1989, el cual se dicta además con el fin de poner en conformidad la legislación francesa en materia de aguas minerales con la Directiva europea 80/777/CEE, de 15 de julio de 1980, sobre la explotación y comercialización de las aguas minerales naturales. Por último, también hay que hacer referencia a la *Ley de aguas de 3 de enero de 1992*, la cual, además de reforzar las medidas de protección aplicables a las aguas minerales, las incluye dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones generales previstas para el conjunto de los recursos hidráulicos<sup>(71)</sup>.

Para desarrollar el estudio del vigente régimen jurídico de las aguas minerales, voy a estructurar la exposición en cinco apartados: en el primero de ellos abordaré la definición de las aguas minerales; en el segundo estudiare el impacto que la Ley de aguas de 3 de enero

(71) Este último aspecto, de notable importancia, supone una novedad respecto a la situación anterior, porque el artículo 61 de la Ley de aguas de 1964 disponía que "las disposiciones de la presente ley no se aplican a las aguas minerales, tal y como fueron definidas por el decreto de 12 de enero de 1922", precepto que ha sido expresamente derogado por el art. 46.1 de la Ley de aguas de 1992.

de 1992 ha provocado sobre la regulación jurídica de estas aguas; en el tercero acometeré el análisis de los mecanismos de vigilancia administrativa de la explotación de las fuentes minerales y de los establecimientos en ellas instalados; en el cuarto analizaré la regulación de la protección de los manantiales de aguas minerales; y, en quinto lugar, estudiaré los aspectos relacionados con el régimen jurídico de las aguas minerales envasadas.

##### 1. La definición de las aguas minerales

Aunque pueda resultar paradójico, si atendemos al temprano interés mostrado por los poderes públicos franceses hacia las aguas minerales, hasta 1989 el ordenamiento jurídico de este país no nos ofrece una definición legal precisa de las citadas aguas. En este sentido, las sucesivas disposiciones que ya desde el siglo XVIII se van dictando en relación con el régimen jurídico de los manantiales de aguas minerales, omiten cualquier referencia respecto a qué deba entenderse por las aguas así calificadas.

Los únicos datos que inicialmente permitían inferir las especiales características de estas aguas eran su *destino a fines terapéuticos* y la temprana referencia que se hace a los *análisis* que hay que practicarles<sup>(72)</sup>. Habrá que esperar hasta un Decreto de 12 de enero de 1922 para que la normativa francesa haga una referencia expresa acerca de qué deba entenderse incluido bajo el concepto "agua mineral"<sup>(73)</sup>. En virtud de dicho Decreto son aguas minerales "todas aquellas que, en razón de su temperatura superior a la del ambiente, o de la cantidad y de la naturaleza especial de sus principios salinos y gaseosos, son o pueden ser empleadas como agentes medicamentosos". Dos requisitos son por tanto necesarios para que las aguas sean calificadas como

(72) Así, ya el art. 2 de la Ordenanza de 18 de junio de 1823, disponía que la solicitud para la obtención de la autorización para expedir al público aguas minerales debe ir acompañada "del análisis de las aguas minerales naturales".

(73) Con anterioridad a esta definición legal, la doctrina ya había ofrecido diversas definiciones de estas aguas: así M. BLOCK afirma que bajo el nombre de aguas minerales se designa "aquellas aguas que salen de la tierra, cargadas de principios minerales que les comunican propiedades terapéuticas especiales". En *Dictionnaire de l'Administration française*, 4<sup>a</sup> ed. París, 1898, voz "eaux minérales".

Para CHARPENTIER y DU SAINT se trata de aguas "que, en razón de principios salinos y gaseosos, de su temperatura, y de su electrificación, poseen propiedades fisiológicas especiales y por tanto terapéuticas, siendo susceptibles de ser administradas bajo la forma de bebidas, de baños o de inhalaciones, como agente medicamentoso". En *Reperoire du droit français*, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 1899, p. 449.

minerales: que puedan emplearse como agentes terapéuticos<sup>(74)</sup>; y, que presenten unas determinadas condiciones de composición o temperatura, que son las que permiten su empleo terapéutico.

Esta definición de aguas minerales permaneció en vigor hasta la aprobación de un Decreto de 24 de mayo de 1957, relativo al "comercio de aguas minerales naturales y artificiales y de aguas de bebida". En virtud del mismo, "las denominaciones "agua mineral", "agua mineral natural" o cualquier otra que contenga estas palabras se reservan a las aguas dotadas de *propiedades terapéuticas* que provengan de una fuente cuya explotación haya sido autorizada por decisión ministerial, en las condiciones previstas por las leyes y reglamentos en vigor". A semejanza de la definición que ahora se deroga, el agua mineral es ante todo un agua dotada de propiedades terapéuticas; pero, sin embargo, como segundo requisito ya no se hace ninguna referencia a la temperatura o composición química de estas aguas, sino únicamente a la necesidad de que su explotación haya sido autorizada por la Administración según el procedimiento establecido, sin que señalen aquí qué requisitos deban presentar las aguas para poder optar a la citada autorización. Por ello, parece que con esta modificación no se contribuyó en modo alguno a dotar de mayor precisión a la definición de las aguas minerales, antes bien al contrario<sup>(75)</sup>.

Esta situación de cierta indefinición va a sufrir una profunda transformación como consecuencia de los efectos que la Directiva 80/777/CEE, de 15 de julio, sobre aguas minerales, va a ejercer, entre otros, sobre el ordenamiento francés<sup>(76)</sup>. El origen del proceso que desemboca en la aprobación de la citada Directiva se encuentra en los estudios llevados a cabo por la UNESEM con miras a la armonización de las diferentes legislaciones sobre aguas minerales de los Estados miembros del Mercado común, y las dificultades surgidas para la elaboración de un texto consensuado, habida cuenta la existencia de dos concepciones opuestas respecto al concepto de aguas minerales: la

(74) Una circular de 31 de mayo de 1914 llegó a afirmar incluso que "las aguas minerales presentan la naturaleza de un verdadero medicamento...".

(75) Resulta en este sentido curioso que el artículo 61 de la Ley de aguas de 16 de diciembre de 1964 excluye de su ámbito de aplicación a las "aguas minerales tal como son definidas por el Decreto de 12 de enero de 1922", definición que en el momento de aprobarse la ley hacía más de siete años que había sido sustituida por la definición contenida en el Decreto de 1957.

(76) Sobre la influencia que la Directiva europea de aguas minerales de 15 de julio de 1980 ejerce sobre el Derecho francés en lo que respecta a la definición de las aguas minerales puede consultarse J. F. AUBY; *Les eaux...*, op. cit., pp. 66 y ss.

tradición latina, entre los cuales se encuentra Francia, y la tradición germánica<sup>(77)</sup>.

La aprobación, después de largos procesos de negociación, de la Directiva 80/777/CEE de 15 de julio, "relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales"<sup>(78)</sup>, pone fin a la bipolarización de los sistemas de reconocimiento de aguas minerales que he referido, "abriendo la puerta al gran mercado europeo de las aguas minerales"<sup>(79)</sup>. La Directiva contiene en su Anexo I una definición única de las aguas minerales naturales, que pretende englobar la concepción de las aguas minerales de los sistemas latino y germánico<sup>(80)</sup>:

"I ...se entiende por "agua mineral natural" un agua bacteriológicamente pura que tenga su origen en una capa freática o yacimiento subterráneo y que brote de un manantial en uno o varios puntos de alumbramiento naturales o perforados.

El agua mineral natural puede distinguirse claramente del agua potable ordinaria:

a) por su naturaleza, caracterizada por su contenido en minerales, oligoelementos y otros componentes y, en ocasiones, por determinados efectos;

b) por su pureza original;

características éstas que se han mantenido intactas dado el origen subterráneo del agua que la ha protegido de todo riesgo de contaminación.

(77) Así, mientras que los países de tradición latina definen las aguas minerales en atención a las "cualidades favorables a la salud" que las mismas presentan en el momento de salir a la superficie, los países de tradición germánica definen dichas aguas en función de su composición química.

(78) Publicada en el DOCE de 30 de agosto de 1980.

No obstante, téngase en cuenta que en virtud del art. 1.3 de la Directiva, ésta no será de aplicación ni a las aguas que con arreglo a la Directiva 65/65/CEE se consideran medicamentos; ni a las aguas minerales naturales utilizadas en el manantial con fines curativos en establecimientos termales o hidrominerales"

(79) F. AUBY; *Les eaux...*, op. cit., p. 72.

(80) Sin embargo, tal aspiración no ha sido llevada a la práctica en todas sus posibilidades, porque el apartado 1º de la definición de las aguas minerales naturales centra toda su atención en la naturaleza de las aguas y en su pureza, no haciendo ninguna referencia a sus propiedades terapéuticas, y únicamente en el apartado 2º, se señala que las características de estas aguas son las que les confieren "sus propiedades salutíferas".

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 17 de julio de 1997, ha interpretado los puntos 1 y 2 del Anexo I de la Directiva "en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro exija que un agua tenga propiedades salutíferas para poder ser reconocida como agua mineral natural".

La aprobación de la Directiva de 1980 obligó a que, de forma progresiva, cada uno de los Estados miembros de la Comunidad procediese a la adaptación de sus distintas normativas internas sobre aguas minerales, conforme a las disposiciones contenidas en aquélla. Francia cumplió con esta obligación a través del Decreto nº 89-369, de 6 de junio de 1989, relativo a las aguas minerales naturales y a las aguas potables envasadas. En lo que ahora nos interesa, el mencionado Decreto introduce, por vez primera en la normativa francesa, una definición precisa de "agua mineral natural". Así, a tenor de su artículo 2:

"Agua mineral natural es aquella que posee un conjunto de características que tienen la naturaleza de aportarle propiedades favorables a la salud.

Estas aguas se distinguen especialmente de otras aguas destinadas al consumo humano<sup>(81)</sup>:

-por su naturaleza, caracterizada por su contenido en minerales, oligo-elementos u otros constituyentes, y por ciertos efectos.

-por su pureza original.

Una y otra características se han conservado intactas dado el origen subterráneo de estas aguas, lo que las ha mantenido protegidas de todo riesgo de contaminación.

Estas aguas provienen de una capa o de un yacimiento subterráneo explotado a partir de una o varias surgencias naturales o perforadas.

Dichas aguas manifiestan en el marco de conocidas fluctuaciones naturales, una estabilidad de sus características esenciales, especialmente de composición y de temperatura de surgencia, que no se ve afectada por el caudal de agua extraído".

Como no podía ser de otra manera, la definición de las aguas minerales que ofrece el Decreto de 1989 es fiel en sus trazos esenciales a la contenida en el Anexo I de la Directiva de 1980. No obstante, deben ponerse de manifiesto las reticencias de la normativa francesa para abandonar la tradicional referencia a las "propiedades terapéuticas" de las aguas minerales. Así, la definición de las aguas minerales naturales ofrecida por el Decreto de 1989, pese a poner el acento en

(81) Con esta indicación se quiere distinguir especialmente a las aguas minerales de las aguas potables, aguas cuya regulación aparece contenida en el Capítulo III del Libro I del Código de la salud pública (arts. L. 19 a L.25-1) y en el Decreto nº 89-3 de 3 de enero de 1989, relativo a las aguas destinadas al consumo humano, *con la exclusión de las aguas minerales naturales*.

la composición y el estado de pureza de dichas aguas, señala que las características que éstas poseen les aportan "propiedades favorables a la salud"<sup>(82)</sup>. Además, en virtud del art. 9 del Decreto de 6 de junio de 1989 y en buena lógica con la participación de Francia en la Unión Europea, también se considerarán aguas minerales, a efectos de la normativa francesa, a aquellas "aguas minerales extraídas del subsuelo de un Estado miembro de la Comunidad económica europea y reconocidas como tal por la autoridad responsable de este Estado..."<sup>(83)</sup>.

Un último aspecto que resulta oportuno examinar antes de finalizar con este apartado, es el relativo a las aguas termales. A falta de una definición legal<sup>(84)</sup>, debemos entender por tales aquellas aguas subterráneas que brotan natural o artificialmente a la superficie a elevadas temperaturas y que presentan propiedades favorables a la salud humana; unas aguas que han sido empleadas como remedios curativos en forma de baños desde tiempos remotos. La pregunta fundamental que cabe realizar en relación con estas aguas es si pueden equipararse, a efectos de su régimen jurídico, con las aguas minerales<sup>(85)</sup>. De acuerdo con la definición de las aguas minerales que nos ofrecía el Decreto de 12 de enero de 1922, no existía ningún problema para considerar incluidas dentro de éstas a las aguas termales –"todas aquellas aguas cuya temperatura es superior a la temperatura ambiente"– siempre que pudieran emplearse como agentes medicamentosos. El pro-

(82) En todo caso, y para una correcta transposición de la Directiva de 1980, de acuerdo con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que he referido en una nota anterior, dichas "propiedades favorables a la salud" no podrán ser exigidas por el Estado francés como requisito para reconocer un agua como mineral natural.

(83) Reconocimiento que deberá ser publicado en el Diario oficial de las Comunidades Europeas.

(84) A diferencia de nuestro ordenamiento jurídico, donde dichas aguas se definen como "aquellas cuya temperatura de surgencia sea superior en 4°C al lugar donde alumbrén" (art. 23.2 LMi.).

(85) Tradicionalmente, la doctrina ha considerado a las aguas termales como una variedad de las aguas minerales. En ocasiones, incluso, el calificativo de termal se ha empleado como sinónimo de mineral. Así CHARPENTIER y DU SAINT señalan que "se denomina agua mineral o termal...". En *Repertoire...*, op. cit., p. 449. Idéntica equiparación se realiza en el *Dalloz Repertoire de droit public et administratif*, París, 1958, Tomo I, voz "eaux minérales et thermales", p. 780.

BLOCK define las aguas termales como "las aguas minerales que tienen una temperatura elevada". En *Dictionnaire...*, op. cit., voz "eaux minérales".

En el *Repertoire pratique Dalloz* del año 1913, a la hora de definir las aguas minerales, se señala que éstas se dividen en aguas frías y aguas calientes o termales, "considerándose ordinariamente como aguas termales las aguas minerales cuya temperatura natural se eleve por encima de la temperatura del cuerpo humano o, al menos, siguiendo a ciertos autores, sea superior a 20°C.", op. cit. Tomo 5º, voz "eaux minérales et thermales", p. 102.

blema surge cuando las nuevas definiciones de las aguas minerales que han sucedido a la ofrecida por el Decreto de 1922, han omitido del contenido de la definición toda referencia a las aguas termales.

La solución a este interrogante nos la ofrece, paradójicamente, la legislación minera al regular la energía geotérmica<sup>(86)</sup>. Dicha energía tiene su origen en el aprovechamiento de las aguas que, a altas temperaturas, se encuentran almacenadas en yacimientos subterráneos. Estos yacimientos son considerados como minas desde la reforma que del Código minero (aprobado por Decreto de 16 de agosto de 1956), efectúa la ley nº 77-620, de 16 de junio de 1977<sup>(87)</sup>, siendo clasificados en yacimientos geotérmicos de alta temperatura y en yacimientos geotérmicos de baja temperatura. La distinción entre ambos nos la ofrece el Decreto nº 78-198, de 28 de marzo de 1978, en virtud del cual son considerados yacimientos geotérmicos de baja temperatura aquéllos que presenten una temperatura inferior a 150 °C. Respecto de estos yacimientos, el Código minero señala que sus disposiciones "no serán aplicables cuando las aguas sean utilizadas con fines terapéuticos"<sup>(88)</sup> (art. 103), debiendo interpretar esta exclusión en el sentido de que, en este caso, les serán de aplicación las disposiciones relativas a las aguas minerales, al ser ésta la regulación específica para las aguas utilizadas con dichos fines.

Cabe concluir por tanto que las aguas termales, entendiendo por tales aquéllas que salen a la superficie con una temperatura superior a la del ambiente e inferior a 150 °C. y son empleadas con fines terapéuticos, se consideran aguas minerales a efectos de su régimen jurídico, solución coincidente con la que había sido ya ofrecida por el Decreto de 12 de enero de 1922<sup>(89)</sup>.

## 2. La vigilancia de la explotación de los manantiales de aguas minerales

Como ya se ha señalado, una de las principales notas características de las aguas minerales es su destino al consumo humano, por sus

(86) Sobre la energía geotérmica puede consultarse M. PRIEUR; *Droit..., op. cit.*, pp. 662-663.

(87) Art. 3.1 del Código minero: "Son igualmente consideradas como minas las capas encerradas en el seno de la tierra, llamadas capas geotérmicas, de las cuales se puede extraer energía bajo la forma térmica, especialmente por la intermediación de las aguas calientes y vapores subterráneos que las mismas contienen".

(88) Los artículos 98 a 103 del Código minero regulan la investigación y explotación de los yacimientos geotérmicos de baja temperatura, así como el perímetro de protección de los mismos.

(89) Solución, por otra parte idéntica a la ofrecida por nuestro ordenamiento jurídico (art. 30 LMi.).

efectos favorables a la salud. Esta circunstancia justifica que la Administración vele por la correcta explotación de los aprovechamientos de estas aguas. Con este fin se establece la necesidad de obtener una *autorización administrativa* para poner a disposición del público los manantiales de aguas minerales, sometiéndose, además, dicha actividad a una reglamentación de policía.

### A) La autorización de explotación

El estudio de la evolución histórica de la regulación jurídica de las aguas minerales ha puesto de manifiesto que la necesidad de obtener una autorización administrativa antes de proceder a la explotación de un manantial de estas características es un requisito antiguo, cuyo precedente más remoto se encuentra en el Decreto de 5 de mayo de 1781<sup>(90)</sup>, si bien su antecedente próximo se sitúa en la Ordenanza de 18 de junio de 1823. Para AUBY "la autorización previa constituye una de las piedras angulares de la legislación francesa relativa a los manantiales de aguas minerales"<sup>(91)</sup>.

La aprobación de la Ley de aguas de 3 de enero de 1992 ha introducido cierta confusión en esta materia, circunstancia derivada fundamentalmente de la falta de coordinación que se produce entre las disposiciones contenidas en esta Ley y sus decretos de desarrollo, de un lado, y la normativa propia preexistente de los manantiales de aguas minerales, de otro (fundamentalmente, el Decreto de 28 de marzo de 1957).

El origen del problema se encuentra en el artículo 10.1 de la Ley de aguas de 1992 donde, en atención al principio de gestión integral de las aguas, se señala que "se someten a las disposiciones del presente artículo... las obras, trabajos y actividades realizados con fines no domésticos por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que entrañe la extracción de aguas superficiales o subterráneas, sean éstas restituidas o no...". El apartado 2º del citado artículo remite a un posterior Decreto el establecimiento de una nomenclatura en la que se defina exactamente la relación de trabajos y actividades sometidas a declaración o autorización administrativas<sup>(92)</sup>. Tal opera-

(90) Ya se ha visto al estudiar este Decreto que su art. 18 obligaba a cualquier propietario que descubriera en su fundo una fuente de aguas minerales a obtener el correspondiente permiso para la distribución de dichas aguas.

(91) En J.F. AUBY; *Les eaux...*, *op. cit.*, p. 77.

(92) La distinción entre ambos sistemas, autorización y declaración, se lleva a cabo en el artículo 10.3, donde se señala que "quedan sujetos a autorización de la autoridad administrativa las instalaciones, obras, trabajos y actividades susceptibles de presentar peli-

ción ha sido llevada a cabo por el Decreto nº 93-743, de 29 de marzo de 1993, el cual, además de contener la definición de uso doméstico, al cual se exonera de las disposiciones contenidas en el artículo 10 de la Ley de aguas de 1992<sup>(93)</sup>, incluye la nomenclatura a la que se acaba de hacer referencia. Pues bien, entre las actividades o trabajos que forman parte de la citada nomenclatura se encuentran las "instalaciones, obras y trabajos que permitan la extracción de caudales de un sistema acuífero distinto de una capa de acompañamiento de los cursos de agua" –aguas subálveas–. Si el caudal extraído es superior o igual a 80 m<sup>3</sup>/hora las actividades se someterán al régimen de autorización, y si el caudal es superior a 8 m<sup>3</sup>/hora, pero inferior a 80 m<sup>3</sup>/hora, al de la declaración<sup>(94)</sup>.

La conclusión que se extrae de cuanto acabo de referir es que, dada la generalidad de las disposiciones contenidas en el art. 10 de la Ley de aguas de 1992 y en el Decreto de 29 de marzo de 1993, la extracción de aguas minerales queda sometida, en función de los caudales extraídos, a los regímenes de autorización o declaración administrativa. Hasta aquí no se introduce ninguna novedad con relación a lo que, en ese momento, ya prescribe la normativa específica de las aguas minerales, porque, con arreglo al art. 1 del Decreto nº 57-404, de 28 de marzo de 1957, por el que se aprueba el reglamento de poli-

---

gros para la salud y la seguridad públicas, de perjudicar el libre discurrir de las aguas, de reducir el recurso agua, de incrementar notablemente el riesgo de inundación y de conllevar un grave atentado a la calidad o diversidad del medio acuático", mientras que quedan sometidos a *declaración* "las instalaciones, obras, trabajos y actividades que no siendo susceptibles de presentar los peligros que se acaban de mencionar, deben respetar sin embargo las prescripciones dictadas en aplicación de los artículos 8 y 9" (que hacen referencia al contenido que deben presentar las reglas generales dictadas con el fin de preservar la calidad y el reparto de las aguas superficiales, subterráneas y de las aguas del mar –art. 8–, y las normas complementarias que se pueden dictar con relación a las previsiones contenidas en el art. 8 –art. 9–).

Adviéntase, por tanto, cómo la distinción entre el régimen de la autorización y la declaración no depende tanto de la cuantía de las aguas que vayan a emplearse, cuanto del perjuicio que ese uso puede suponer para el mantenimiento de la calidad del recurso.

(93) Art. 3 "Constituyen un uso doméstico de las aguas en el sentido del art. 10 de la ley de 3 de enero de 1992 la extracciones y depósitos destinados exclusivamente a la satisfacción de las necesidades de las personas físicas propietarias o arrendatarias de las instalaciones y de las personas que residan habitualmente bajo su techo, en los límites de las cantidades de agua necesarios para el consumo humano, para el cuidado de la higiene, el lavado o la producción de vegetales y cría de animales reservados al consumo familiar de estas personas. En todo caso se asimila al uso doméstico del agua toda extracción inferior o igual a 40 metros cúbicos de agua por día...".

(94) A diferencia de nuestro sistema, donde la distinción entre el empleo de las figuras de la autorización o concesión del uso de las aguas depende del carácter consuntivo o no de su uso.

cía y vigilancia de las aguas minerales, ya se prevé que "se someten a autorización las explotaciones de agua mineral natural...".

De entrada parece que la armonización de la legislación general de las aguas con la sectorial de las aguas minerales no plantea problemas. Sin embargo, las dificultades aparecen desde el momento en que el Decreto nº 93-742, de 29 de marzo de 1993, establece los procedimientos a seguir para los supuestos de declaración y autorización previstos en el art. 10 de la Ley de aguas de 1992. En el art. 1.2.c) del citado Decreto se estableció que hasta el día 4 de enero de 1995 las reglas de los procedimientos de autorización y declaración aplicables a las aguas minerales eran las previstas en el Decreto de 28 de marzo de 1957, y a partir de esa fecha son las contenidas en el propio Decreto de 1993. Sin embargo, la dificultad para llevar a cabo esta operación de sustitución radica en que los procedimientos de autorización y declaración contenidos en el citado Decreto de 1993 están pensados para todo tipo de aguas, sin atender a las peculiaridades que presentan las aguas minerales. A diferencia de ello, el procedimiento contenido en el Decreto de 1957 no se limita a regular la mera operación de *extracción* de las aguas minerales, sino que a través de él lo que se obtiene es la autorización para *explotar* las citadas aguas, que es algo bien distinto. Por todo ello, considero que no es posible hablar de sustitución de un procedimiento por otro. En mi opinión, de lo que hay que hablar, en principio y hasta que no se lleve a cabo una labor específica de armonización entre ambos procedimientos<sup>(95)</sup>, es de una situación de complementariedad entre los mismos, obteniendo primariamente la declaración o autorización para las labores de extracción de las aguas conforme a lo previsto en el Decreto de 29 de marzo de 1993 y después la autorización de explotación contenida en el Decreto de 1957<sup>(96)</sup>.

En otro orden de cosas, uno de los requisitos que el Decreto de 1957 exige para el otorgamiento de la autorización de explotación de un manantial de aguas minerales naturales es que "las aguas minerales deben ser libradas o administradas al público tal y como se presentan en el momento de su surgencia" (art. 3). Sin embargo, bajo ciertas condiciones previstas en la Orden que otorga la autorización, las aguas pueden expedirse o administrarse después de sufrir ciertos

---

(95) Operación que puede llevarse a cabo a través del medio previsto en el art. 9.3 de la Ley de aguas de 1992, a cuyo tenor, y mediante Decreto adoptado en Consejo de Estado, se podrán establecer disposiciones particulares aplicables a los manantiales y yacimientos de aguas minerales naturales.

(96) Ésta es una opinión personal que no tiene respaldo en ninguna aportación doctrinal, la cual, en lo que conozco, no se ha manifestado sobre este extremo.

tratamientos: así, la desferrización o regasificación con gas proveniente de la propia fuente; la conducción a distancia por medio de canalizaciones; su mezcla con aguas de propiedades terapéuticas análogas y del mismo origen geológico, supuesto este último de dudoso acomodo con lo previsto a este respecto por la Directiva 80/777/CEE, en la nueva redacción ofrecida por la Directiva 96/70/CE<sup>(97)</sup>. Una vez obtenida la correspondiente autorización de explotación no puede introducirse ninguna modificación en las condiciones fijadas por ésta en lo tocante a la explotación, tratamiento o utilización de las aguas, por ello, las modificaciones que afecten a estas cuestiones únicamente podrán llevarse a cabo previa revisión de la autorización.

Finalmente, se contempla el supuesto de que se produzca alguna variación en las características del agua o del gas de un manantial de aguas minerales que haya obtenido la autorización de explotación, en cuyo caso deberá llevarse a cabo un nuevo examen de las propiedades del agua por la Academia nacional de medicina, la cual, en función de su resultado, podrá ordenar la revisión de la autorización.

El Decreto de 28 de marzo de 1957 no hace ninguna referencia a la posibilidad de retirar o suspender la autorización de explotación de los manantiales de aguas minerales, por lo que hay que entender que permanecen vigentes las disposiciones que sobre este particular contiene el artículo 5 del Decreto de 28 de enero de 1860, modificado por el Decreto de 30 de abril de 1930, relativo a "la vigilancia de los manantiales y de los establecimientos de aguas minerales naturales"<sup>(98)</sup>. Así, a tenor del precepto que acabamos de señalar, la autorización podrá ser suspendida o revocada por el Ministro cuando se dé alguna de estas circunstancias: cuando el manantial permanezca inexplorado durante un período de cinco años, o haya sido explotado en

(97) En virtud de la misma únicamente se autoriza la realización de los siguientes tratamientos sobre las aguas minerales:

a) la separación de los elementos inestables, como los compuestos de hierro y de azufre, por filtración o decantación, precedida en su caso por oxigenación...  
 b) la separación de los compuestos de hierro, manganeso y azufre, así como del arsénico...  
 c) la separación de los componentes no deseados distintos de los enumerados en las letras a) y b), siempre que dicho tratamiento no altere la composición del agua en lo que respecta a los componentes esenciales que confieren a ésta sus propiedades...  
 d) la eliminación total o parcial del gas carbónico libre por procedimientos exclusivamente físicos...".

(98) Cabe entender que estas disposiciones permanecen vigentes, ya que el art. 21 del Decreto de 1957 únicamente procede a la derogación de las disposiciones contenidas en la Ordenanza de 18 de junio de 1823 que sean contrarias al mismo, y del Decreto de 30 de abril de 1930 relativo a la policía de las aguas minerales.

condiciones totalmente deficientes; cuando el agua presente un peligro para la salud pública o no pueda emplearse como agente terapéutico como consecuencia de las modificaciones producidas en su composición, o a causa de la contaminación; y cuando el explotador del manantial no lleve a cabo, al menos dos veces al año, unos análisis bacteriológicos de las aguas, o no efectúe los trabajos ordenados por el Ministerio de Higiene.

Al igual que ocurre en el procedimiento establecido para la emisión de la autorización, la decisión del Ministro suspendiendo o revocando la autorización sólo podrá adoptarse previo informe del Consejo general de minas, del Consejo superior de higiene pública y, eventualmente, del Instituto de hidrología y climatología. No obstante, en caso de que las aguas presenten un peligro para la salud pública, el Ministro podrá suspender provisionalmente la autorización.

#### B) La policía de la explotación de los manantiales de aguas minerales

La vigilancia que la Administración lleva a cabo sobre los manantiales de aguas minerales, amparándose para ello en el ejercicio de la policía administrativa, se desarrolla en una doble dirección: controlando la calidad de las aguas, e inspeccionando los establecimientos de cura.

Por lo que se refiere al control de la calidad de las aguas, como se ha visto, esta tarea correspondió inicialmente a los médicos inspectores, hasta que estas funciones fueron asumidas de forma progresiva por el servicio de minas. Este cambio competencial tiene su reflejo en el último de los tres Decretos aprobados el 30 de abril de 1930<sup>(99)</sup>. Dicho Decreto procede a la modificación, entre otros, del artículo primero del Decreto de 28 de enero de 1860, momento a partir del cual se distinguen dos fases a la hora de proceder al control de la calidad de las aguas: en la primera de ellas la vigilancia corresponde al servicio de minas, cuya competencia comprende la conservación y acondicionamiento de los manantiales de aguas minerales y sus aguas "hasta los depósitos generales que las reciben, o si se trata de

(99) En esa fecha se procedió a la aprobación de tres Decretos concernientes a las aguas minerales: el primero de ellos modifica la Ordenanza de 18 de junio de 1823, que contiene el reglamento sobre la policía de las aguas minerales; el segundo modifica el Decreto de 8 de septiembre de 1856, relativo a la declaración de interés público y al perímetro de protección de los manantiales de aguas minerales; y, por último, el tercero de ellos modifica en Decreto de 28 de enero de 1860, que contiene las disposiciones relativas a la vigilancia de las fuentes y de los establecimientos de aguas minerales naturales.

aguas a expedir en botellas, hasta las instalaciones de embotellado" (art. 1.1); en la segunda fase, la vigilancia se lleva a cabo por el Consejo departamental de higiene y por el inspector departamental de higiene, a quienes corresponde la "vigilancia de la distribución y empleo de las aguas una vez que éstas han sido conducidas a los depósitos generales, o han sido embotelladas" (art. 1.2).

El propietario o explotador de los manantiales de aguas minerales está obligado a facilitar estas labores de inspección y vigilancia; e igualmente corresponde a aquél "señalar al inspector departamental de higiene o, en su defecto, al Prefecto y al Servicio de minas, todas las modificaciones en la captación y todas las irregularidades en la cantidad, la calidad y la temperatura del agua" (art. 2.2); por último, el propietario o explotador del manantial está obligado a realizar, al menos dos veces al año, un análisis bacteriológico de las aguas<sup>(100)</sup> (art. 2.3).

### 3. La protección de los manantiales de aguas minerales

En la actualidad, las disposiciones relativas a la protección de las aguas minerales son los artículos L. 735 a L. 752 del Código de la salud pública (aprobado mediante Decreto de 5 de octubre de 1953). La inclusión de este tipo de disposiciones en el Código de la salud pone de manifiesto que el fundamento principal que guía la intervención administrativa sobre estas aguas es, precisamente, velar por la salud pública, en atención a su empleo terapéutico y para consumo humano. La protección que el Código de la salud dispensa a las aguas minerales se lleva a cabo a través de dos medios, que no son en absoluto desconocidos, después del estudio histórico realizado: la declaración de interés público y el establecimiento del perímetro de protección.

#### A) La declaración de interés público

La declaración de interés público de los manantiales de aguas minerales aparece prevista en el artículo L. 735 del Código de la salud, a cuyo tenor:

"Las fuentes de aguas minerales pueden ser declaradas de interés público, previa investigación, mediante Decreto adoptado en Consejo de Estado".

(100) Como ya hemos visto, la inobservancia de esta obligación puede entrañar la suspensión o la retirada de la autorización de explotación.

Por lo que se refiere al procedimiento a seguir para la obtención de dicha declaración, y dado el silencio del Código de la salud al respecto, habrá que acudir al procedimiento contemplado en el segundo de los Decretos aprobados el día 30 de abril de 1930<sup>(101)</sup>. Una vez finalizados dichos trámites, la solicitud de la declaración de interés público será concedida, en su caso, mediante Decreto.

Para conocer las consecuencias que se desprenden de la declaración de interés público debemos acudir al artículo L. 742 del Código de la salud, a cuyo tenor:

"El propietario de una fuente de agua mineral declarada de interés público puede ejecutar sobre su terreno todos los trabajos de captación y de acondicionamiento necesarios para la conservación, la conducción y la distribución de esta fuente, un mes después de comunicar al Prefecto sus proyectos.

En caso de que el prefecto muestre su oposición, el propietario no puede comenzar o continuar los trabajos salvo autorización del Ministro de la Salud pública y de la Población.

En defecto de esta resolución, el propietario puede ejecutar los trabajos en el plazo de tres meses".

De este modo, se concluye que las ventajas que puede obtener el propietario de un manantial de aguas minerales declarado de interés público son, en principio, más bien escasas. Así, aquél está autorizado a realizar aquellos trabajos que sean beneficiosos para la conservación del manantial, pero únicamente podrán ejecutarse sobre los terrenos que sean de su propiedad. Además, su realización no se deja a la entera libertad del propietario del manantial, ya que, antes de comenzar ningún trabajo, éste deberá comunicarlo al Prefecto, quien dispone del plazo de un mes para denegar su ejecución, en cuyo caso, y como único medio de salvar esta negativa, el propietario deberá solicitar la autorización del Ministro de Salud pública.

Sin embargo, el artículo L. 740 del Código de la salud, cuya redacción proviene del artículo 6 de la Ley de 14 de julio de 1856, amplía las posibilidades derivadas de esta declaración, porque establece que para aquellas "fuentes de aguas minerales declaradas de interés público a las que no les haya sido asignado ningún perímetro de protección" les serán de aplicación las disposiciones contenidas en

(101) Dicho procedimiento se inicia con una solicitud dirigida al Prefecto del Departamento en el que radique el manantial. Finalizado el plazo de información pública de la solicitud, se formará una comisión, la cual emitirá un informe sobre el resultado de la investigación y sobre la solicitud de declaración de interés público. Este informe será transmitido por el Prefecto junto con el suyo propio y toda la documentación reunida al Ministro de Higiene, quien, a su vez, solicitará el informe de diversos organismos.

el artículo precedente. Como se verá cuando se estudien las consecuencias que se derivan del establecimiento del perímetro de protección, el artículo L. 739 del Código de la salud prevé la posibilidad de suspender provisionalmente ciertos trabajos que se están desarrollando fuera de los límites de dicho perímetro, si inciden negativamente sobre un manantial de aguas minerales. La finalidad que guía el tenor del precepto es otorgar un plazo de suspensión de dichos trabajos para, paralelamente, proceder a una ampliación del perímetro de protección. En el supuesto que ahora nos ocupa, y ante la ausencia de tal perímetro, la posibilidad que se está ofreciendo al propietario del manantial de aguas minerales es que, ante determinados trabajos que están perjudicando su manantial, y ante la ausencia de perímetro de protección, pueda procederse a la paralización temporal de dichos trabajos y, paralelamente, pueda solicitarse, caso de no haber sido hecho ya, la fijación del mencionado perímetro.

De modo que, pese a las escasas virtualidades que se derivan de la declaración de interés público de un manantial de aguas minerales, tal declaración adquiere una importancia fundamental, porque se convierte en un requisito previo e indispensable para que aquél pueda beneficiarse de la fijación de un perímetro de protección.

## B) El perímetro de protección

### a) Establecimiento del perímetro de protección

Como se ha visto, la institución del perímetro de protección se introduce en el Derecho francés a través del Decreto de 10 de marzo de 1848<sup>(102)</sup>, el cual establece una zona de protección con una extensión invariable de un radio de mil metros alrededor de aquellos manantiales de aguas minerales cuya explotación haya sido autorizada. La regulación del perímetro de protección sufre diversas vicisitudes de las que ya he dado cuenta, hasta llegar a su regulación actual, contenida en el Código de la salud, cuyo artículo L. 736 dispone que:

"Un perímetro de protección puede ser asignado a una fuente declarada de interés público mediante Decreto adoptado según las formas establecidas en el artículo precedente"<sup>(103)</sup>.

(102) Si bien ya indicamos que el antecedente remoto de esta institución se encuentra en una disposición de 29 de enero de 1715, por la que se establece "una zona defensiva" para los baños de Balaruc.

(103) Como ya he señalado, la obtención del perímetro de protección está condicionada a la previa declaración de interés público del manantial. Sin embargo, y a efectos de agi-

Por lo que se refiere al procedimiento que debe seguirse para su fijación, es el establecido para la declaración de interés público, esto es, el contemplado en el Decreto de 8 de septiembre de 1856, con las modificaciones introducidas por el Decreto de 30 de abril de 1930.

La extensión del perímetro de protección inicialmente fijado no es inamovible, pudiendo modificarse cuando alguna circunstancia así lo aconseje. En este sentido, el párrafo segundo del artículo L. 736 del Código de la salud establece que "este perímetro puede modificarse si nuevas circunstancias hacen reconocer su necesidad". A través del art. 14.1 de la Ley de aguas de 3 de enero de 1992 se completa la redacción del primer párrafo del artículo 736 del Código de la salud<sup>(104)</sup>. Gracias a esta modificación el perímetro de protección "puede alcanzar terrenos separados". Esta disposición tiene cierta trascendencia porque, como veremos seguidamente, la inclusión de un terreno dentro del perímetro de protección implica unas importantes limitaciones en el ejercicio del derecho de propiedad. En buena lógica, y para evitar afecciones innecesarias a este derecho, dicho perímetro debe comprender exclusivamente aquellos terrenos en los que la realización de ciertas actividades pueda influir de forma negativa sobre el manantial, independientemente de que los terrenos presenten proximidad física o no.

### b) Consecuencias que se derivan del establecimiento del perímetro de protección

El establecimiento de los perímetros de protección conlleva una serie de limitaciones para los propietarios de los terrenos situados en su interior. La primera de ellas aparece contemplada en el artículo L. 737.1 del Código de la salud, a cuyo tenor:

"Ningún sondeo, ningún trabajo subterráneo puede practicarse sin autorización previa en el perímetro de protección de una fuente de agua mineral declarada de interés público".

Dicha autorización debe otorgarse a través de una Orden del Ministro de higiene. El procedimiento para la obtención de la misma

---

lizar la tramitación administrativa, se prevé que ambas solicitudes, la de declaración de interés público y la de fijación del perímetro de protección, puedan realizarse al mismo tiempo; y, del mismo modo, que las dos solicitudes puedan resolverse a la vista de una única instrucción.

(104) La ley de aguas de 1992 introduce diversas adiciones al Capítulo I del Título II del Código de la salud, a través de las cuales se otorga una mayor protección a los manantiales de aguas minerales. Con esta medida se quiere contrarrestar la exclusión de estas aguas de las disposiciones contenidas en la Ley de aguas de 16 de diciembre de 1964 (art. 61).

se inicia con una solicitud del interesado dirigida "al Prefecto del Departamento"<sup>(105)</sup>. Por su parte, la jurisprudencia ha extendido las disposiciones contenidas en el artículo L. 737 del Código de la salud a aquellos trabajos subterráneos que se hayan iniciado antes de la fijación del perímetro de protección, pero que continúen en fase de ejecución una vez que dicho perímetro haya sido establecido mediante el correspondiente Decreto<sup>(106)</sup>.

La Ley de aguas de 3 de enero de 1992 ha introducido algunas novedades importantes en lo referente a la autorización de los trabajos que vayan a realizarse en el interior del perímetro de protección. Así, y como consecuencia de aquélla, el art. 2 del Decreto nº 93-743, de 29 de marzo de 1993, dispone que "las instalaciones, obras, trabajos y actividades sometidos a *declaración* por la nomenclatura aneja... dejan de estar sujetas al régimen de la autorización en el interior... del perímetro de protección de los manantiales de aguas minerales declarados de interés público". La finalidad que guisa el tenor del precepto es de economía procesal: evitar que aquellas obras o instalaciones sometidas a declaración tengan que iniciar otro procedimiento para obtener la autorización de trabajos en el interior del perímetro de protección. No obstante, téngase en cuenta que esta disposición no es válida para las operaciones que, por su afección sobre la calidad o cantidad del recurso, quedan sometidas a autorización por el Decreto de 29 de marzo de 1993, en cuyo caso la realización de dichas operaciones queda sujeta a la necesidad de obtener una doble autorización: la prevista en el art. 10 de la Ley de aguas y la contemplada en el art. L. 737.1 del Código de la salud.

Como he señalado, el párrafo primero del artículo L. 737 únicamente somete a autorización previa aquellos trabajos de índole subterránea que vayan a realizarse en el interior del perímetro de protección. Este limitado ámbito de aplicación del precepto tiene su explicación en el hecho de que tradicionalmente se ha considerado que únicamente los trabajos subterráneos pueden causar influencias nocivas sobre los manantiales de aguas minerales, motivo que justificaba que las obras de naturaleza no subterránea que fuesen realizadas en el interior de dicho perímetro no estuviesen sometidas al requisito de la autorización previa. No obstante, para amortiguar el restringido

(105) Solicitud que debe ir "acompañada de un plano en el que se indique la disposición de las obras proyectadas y de una memoria explicativa de las condiciones en que éstas van a ejecutarse" (art. 14 del Decreto de 8 de septiembre de 1856).

(106) Sala de lo penal de la *Cour de Cassation*, 10 de febrero de 1876: *Repertorio Dalloz* 1876, I; C.E. 15 de diciembre de 1876, *Dubois: Repertorio Dalloz* 1877, 3, 21; Sala de lo penal de la *Cour de Cassation* de 12 de marzo de 1880: *Repertorio Dalloz* 1880, I, 282.

alcance de la exigencia de autorización previa, el párrafo segundo del artículo L. 737 prevé que, excepcionalmente, ciertos trabajos realizados a cielo abierto puedan someterse a declaración previa. Así:

"Respecto a las excavaciones, zanjas para la extracción de materiales u otros objetos, cimentación de edificios, sótanos u otros trabajos a cielo abierto, el Decreto que fija el perímetro de protección puede imponer excepcionalmente a los propietarios la obligación de hacer, al menos con un mes de antelación, una declaración al Prefecto quien librará recibo de la misma".

Hasta aquí he hecho referencia a las limitaciones a las que tradicionalmente estaban sujetos los propietarios de los terrenos situados en el interior del perímetro de protección de los manantiales de aguas minerales. Sin embargo, el art. 14 de la Ley de aguas de 1992, queriendo sin duda reforzar la protección dispensada a estos manantiales, completa la redacción de los artículos L. 736 y L. 737 del Código de la salud<sup>(107)</sup>. Por lo que respecta al artículo L. 736.1 se añade a su tenor la siguiente redacción:

"En el interior de los perímetros –de protección– pueden ser prohibidas o reglamentadas todas las actividades, depósitos o instalaciones cuya naturaleza pueda perjudicar directa o indirectamente la calidad de las aguas".

Previsión que ha de completarse con un nuevo párrafo –el tercero– que se introduce en la redacción del artículo L. 737 del Código de la salud, a cuyo tenor:

"Las otras actividades, depósitos o instalaciones cuya naturaleza pueda perjudicar directa o indirectamente la calidad de las aguas pueden igualmente someterse a autorización o a declaración por el decreto que delimita el perímetro de protección".

El reforzamiento que se ha operado sobre la protección de los manantiales de aguas minerales gracias a las modificaciones introducidas por la Ley de aguas de 1992 es considerable. Así, antes de la introducción de estas nuevas disposiciones, el Decreto que fija la extensión del perímetro de protección únicamente podía someter a

(107) Con la modificación que la Ley de aguas de 1992 lleva a cabo del Código de la salud se pone fin a la paradójica situación que se había originado a partir de la aprobación de la Ley de aguas de 16 de diciembre de 1964. Esta ley creó unas "zonas especiales de ordenación de las aguas", acordadas mediante Decreto del Consejo de Estado, en las que se permite limitar la realización de trabajos que puedan condicionar el estado de las aguas (arts. 46 y 47). Las aguas minerales no se vieron beneficiadas en su día de la introducción de éstas zonas, porque, a tenor del art. 61 de la Ley de aguas de 1964, "las disposiciones de la presente ley no se aplican a las aguas minerales...". Esta carencia se solventa ahora con las modificaciones que el art. 14 de la Ley de aguas de 1992 introduce al Código de la salud.

declaración las obras a cielo abierto que fueran a realizarse en el interior de dicho perímetro. Ahora, "cualquier actividad" que pueda perjudicar "directa o indirectamente" la calidad de las aguas<sup>(108)</sup> puede someterse no sólo al régimen de la declaración, sino también a autorización previa, pudiendo incluso llegar a prohibirse su realización.

Otro mecanismo que permite incrementar la protección de los manantiales de aguas minerales aparece contenido en el artículo L. 738 del Código de la salud, cuya redacción inicial se vió modificada por el art. 14.3 de la Ley de aguas de 1992. En virtud de este precepto aquellos trabajos, actividades o instalaciones que hayan sido sometidos a declaración y respecto de los cuales la Administración no haya puesto ninguna objeción a su realización e, incluso, aquéllas actividades que hayan sido previamente autorizadas por la Administración pueden ser prohibidos por el Prefecto, previa solicitud del propietario de la fuente, cuando "su resultado comprobado sea la alteración o disminución del caudal de la fuente"<sup>(109)</sup>.

En los párrafos anteriores he hecho referencia a las limitaciones que en el ejercicio de su derecho de propiedad, y en atención a la protección de los manantiales de aguas minerales, deben soportar los propietarios de los fundos situados en el interior de un perímetro de protección. Dichas limitaciones son de naturaleza negativa: no realizar ciertas actividades que puedan perjudicar la integridad del manantial. Junto a estas limitaciones que acabo de señalar, el Código de la salud establece otro conjunto de restricciones que podríamos denominar servidumbres *in patiendo*, en virtud de las cuales los propietarios de estos fundos deben permitir a los propietarios de los manantiales la realización, sobre dichos terrenos, de ciertas actividades ligadas a la conservación de las fuentes. Así, a tenor del artículo L. 741 del Código de la salud:

(108) Téngase en cuenta la importancia que esta previsión tiene para la prohibición de ciertas prácticas agrarias, como es el caso de la excesiva utilización de abonos nitrogenados, cuyo potencial contaminante de las aguas subterráneas es muy elevado.

Al control de todas estas prácticas contaminantes va dirigida la Directiva 96/61/CEE, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación que afecte a la atmósfera, al agua y al suelo.

(109) Para determinar en este caso si la realización de ciertas actividades está influyendo negativamente sobre la calidad o cantidad del caudal de un manantial de aguas minerales habrá que seguir el procedimiento establecido en los artículos 16 y 17 del Decreto de 8 de septiembre de 1856. Este procedimiento se iniciará con un escrito del propietario de la fuente donde se solicita que se prohíban determinados trabajos en atención a los perjuicios que los mismos están ocasionando en el manantial. Seguidamente el Prefecto solicitará la colaboración del ingeniero de minas, quien, mediante un informe, deberá constatar si los trabajos que son objeto de discusión provocan o no la alteración o disminución del caudal de la fuente. El Prefecto, a la vista del informe, resolverá como proceda.

"En el interior del perímetro de protección, el propietario de una fuente declarada de interés público tiene el derecho de hacer en el terreno de otro, salvo en las viviendas y en los patios contiguos, todos los trabajos de captación y de acondicionamiento necesarios para la conservación, la conducción y la distribución de esta fuente, cuando estos trabajos hayan sido autorizados. El propietario del terreno debe ser oido en la instrucción".

De la lectura del precepto se advierte que la realización por el propietario de la fuente de trabajos en terrenos ajenos situados en el interior del perímetro de protección aparece condicionada a que dichos trabajos sean "necesarios para la conservación, la conducción y la distribución de la fuente". Del mismo modo, la posibilidad de realizar dichos trabajos no es automática, sino que requerirá una autorización prefectoral (art. 4 del Decreto nº 84-896, de 3 de octubre de 1984).

### C) Actividades realizadas fuera del perímetro de protección

El perímetro de protección es el mecanismo más importante que la legislación francesa ofrece para la defensa de los manantiales de las aguas minerales. Ahora bien, esto no quiere decir que en el exterior de dichos perímetros los manantiales de aguas minerales se vean privados de toda protección. Así, el artículo L. 739 del Código de la salud, en la redacción ofrecida por el artículo 14.4 de la Ley de aguas de 1992, dispone que:

"Cuando en razón de sondeos o de trabajos subterráneos o en razón de otras actividades, depósitos o instalaciones llevados a cabo fuera del perímetro y que puedan alterar o disminuir una fuente mineral declarada de interés público, parezca necesaria la extensión del perímetro de protección, el Prefecto, a partir de la petición del propietario de la fuente, puede ordenar provisionalmente la suspensión de los trabajos o actividades. Los trabajos o actividades pueden ser retomados si en el período de seis meses no se ha decidido nada sobre la extensión del perímetro".

Este artículo introduce una medida provisional de protección de los manantiales de aguas minerales declarados de interés público, en tanto se procede a la modificación de la extensión del perímetro de protección existente hasta ese momento. Para que esta protección provisional entre en funcionamiento es necesario que el manantial se vea afectado por una actividad realizada fuera del perímetro de protección. A propósito de este último requisito, la modificación operada por la Ley de aguas de 3 de enero de 1992 sobre la redacción dada al artículo L. 739 del Código de la salud –redacción ofrecida por el artí-

culo 5 de la Ley de 14 de julio de 1856—, ha ampliado notablemente el campo de aplicación del precepto, porque con arreglo a la antigua redacción sólo era posible su aplicación en el caso de “*sondeos o trabajos subterráneos llevados a cabo fuera del perímetro...*”<sup>(110)</sup>, mientras que en la actualidad la alteración o disminución del caudal de la fuente puede provenir prácticamente de cualquier actividad.

La medida de protección consiste en la capacidad que se otorga al Prefecto para suspender los trabajos o actividades desarrollados fuera del perímetro de protección del manantial, cuando produzcan una alteración o disminución en su caudal. La duración de la suspensión no podrá exceder el plazo de seis meses, pasados los cuales los trabajos podrán continuar si el perímetro de protección no ha sido extendido hasta la zona en la que se desarrollan los trabajos suspendidos. En todo caso, para proceder a dicha suspensión provisional habrá que verificar previamente si los trabajos están realmente incidiendo de forma negativa sobre un manantial de aguas minerales declarado de interés público<sup>(111)</sup>.

#### D) Régimen de las indemnizaciones por las afecciones causadas a las propiedades privadas

Ya hemos visto que el establecimiento de los perímetros de protección de los manantiales de aguas minerales conlleva una serie de limitaciones y de perjuicios para los titulares de las propiedades situadas en su interior. En principio cabe pensar que estas limitaciones a la propiedad dan lugar al nacimiento del derecho a la indemnización de los perjuicios causados. Sin embargo, no es así. La causa de ello es que nos encontramos ante una servidumbre de utilidad pública<sup>(112)</sup>, de acuerdo con el criterio jurisprudencial seguido invariablemente desde antiguo<sup>(113)</sup>.

No obstante, sí que se reconoce el derecho a percibir un resarcimiento por los daños causados por la aplicación de diversas reglas

(110) Así se había visto obligado a precisarlo el Consejo de Estado el 6 de abril de 1895 en el asunto *Massé et Couturier*; D.P. 1896, 3, 44.

(111) El procedimiento a seguir para llevar a cabo tal verificación es el mismo que el previsto para suspender los trabajos que son realizados en el interior del perímetro de protección.

(112) H. NADAULT DE BUFFON señaló que con la institución del perímetro de protección la ley de 1856 no había hecho sino “añadir una servidumbre nueva a las ya existentes en el Código Napoleón”. En *Traité des eaux...*, op. cit. p. 438.

(113) Así, asunto Montpellier, de 9 de enero de 1877; *Repertorio Dalloz* 1878, 2, 222 y, en recurso, demanda de 30 de enero de 1878, *Repertorio Dalloz* 1879, 1, 75.

derivadas de la fijación del perímetro de protección. Tal es el caso de la suspensión de los trabajos efectuados fuera de dicho perímetro cuando éstos afectan a una fuente de agua mineral declarada de interés público, supuesto que, como hemos visto, aparece regulado en el artículo L. 739 del Código de la salud; de la prohibición de realizar trabajos que cuentan con una autorización previa (art. L. 738 del Código de la salud), de los trabajos llevados a cabo en el interior del perímetro de protección por el propietario de la fuente sobre un terreno ajeno (art. 741); o de la ocupación temporal de terrenos para la ejecución de estos trabajos (art. 743).

Para todos estos supuestos que acabo de mencionar, el artículo L. 744 del Código de la salud dispone que el abono de los daños causados “correrá por cuenta del propietario de la fuente”. Por lo que respecta a la cuantía de la indemnización, el citado precepto señala que ésta “será fijada de forma amistosa o por los tribunales”. Esta inicial libertad en la fijación del importe de la indemnización se ve sin embargo limitada en el párrafo segundo del precepto que acabo de señalar, porque allí se establece que “en los supuestos previstos en los artículos L. 738 –prohibición de trabajos emprendidos en virtud de declaración o autorización previa–, L. 739 –suspensión de trabajos realizados fuera del perímetro de protección– y L. 740 –fuentes declaradas de interés público a las que no les ha sido asignado ningún perímetro de protección–, la indemnización debida por el propietario de la fuente no puede exceder del montante de las pérdidas materiales que ha padecido el propietario del terreno y el precio de los trabajos devenidos inútiles, aumentando la suma necesaria para el restablecimiento de los lugares a su estado primitivo”.

Para asegurar el pago de las correspondientes indemnizaciones, el artículo L. 745 del Código de la salud establece que estos trabajos no pueden llevarse a efecto sin haber procedido previamente “al depósito de una fianza, cuyo importe será fijado por el tribunal, para servir de garantía al pago de las indemnizaciones previstas en el artículo precedente”, si bien el párrafo segundo exime de esta obligación al Estado con relación a las fuentes de las que es propietario.

Por último, el artículo L. 743.2 del Código de la salud regula un supuesto especial de indemnización, que en rigor no es tal, sino más bien una acción de compra forzosa que puede ser ejercida por el propietario del terreno. El precepto está pensado para aquellos supuestos en los que un terreno comprendido dentro del perímetro de protección deba ocuparse por el propietario de un manantial de aguas minerales, con objeto de realizar trabajos que redunden en beneficio de dicho manantial (art. L. 741); y también para aquellos supuestos en los que

las actividades que se llevan a cabo, en terrenos situados tanto en el interior como en el exterior del perímetro de protección, deban suspenderse porque resulten perjudiciales para el manantial (arts. L. 738 a L. 740). Pues bien, cuando en estos supuestos "se prive al propietario del terreno del goce de los productos por un plazo superior a un año, o cuando finalizados los trabajos el terreno no sea ya apropiado para el uso para el que era empleado, el propietario de dicho terreno puede exigir del propietario de la fuente la adquisición del terreno ocupado o desnaturalizado...". En cualquier caso esta acción está únicamente en manos del propietario del terreno, y así se cuida de expresarlo el artículo L. 743 *in fine* cuando señala que "en ningún caso la expropiación puede ser provocada por el propietario de la fuente".

#### E) Disposiciones penales

Los artículos L. 747 a L. 750 del Código de la salud prevén una serie de sanciones para los supuestos de incumplimiento de las medidas de protección de los manantiales de aguas minerales previstas en los artículos anteriores. La sanciones aparecen graduadas en función de la gravedad del incumplimiento. Así, para los supuestos en que se ejecuten trabajos dentro del perímetro de protección sin haber obtenido la correspondiente autorización, o sin haber procedido a su declaración previa, tal como prescribe el artículo L. 737; o para los supuestos en que se retome la ejecución de trabajos prohibidos o suspendidos administrativamente en virtud de los artículos L. 738 a L. 740, los autores serán castigados con la multa prevista para las infracciones de quinta clase (art. L. 747)<sup>(114)</sup>. Del mismo modo, las infracciones a las condiciones generales de orden, policía y salubridad previstas reglamentariamente se castigarán con la multa prevista para la infracciones de cuarta clase (art. L. 748).

#### 4. El régimen jurídico de las aguas minerales envasadas

Las aguas minerales, además de administrarse al público en los establecimientos balnearios en forma de baños o bebidas, también pueden destinarse al consumo humano fuera del lugar donde radica el manantial en el que las aguas ven la luz, a través de su embotellado. Este es, por otra parte, el uso más común de las aguas minerales en la actualidad, si bien parece que comienza a resurgir el hábito de acudir a los establecimientos balnearios con fines puramente turísticos y de

(114) Cuya cuantía se regula en el artículo 131.13 del nuevo Código penal de 1994.

ocio. En atención a esta circunstancia me ha parecido interesante llevar a cabo un breve análisis de la regulación jurídica de las operaciones de envasado de las aguas minerales.

El destino de las aguas minerales al consumo humano y las especiales características que ostentan, hace que su embotellado y distribución cuente ya desde antiguo con una normativa específica que las distingue del resto de las aguas<sup>(115)</sup>. Dicha normativa somete estas operaciones a una estricta reglamentación y a una intensa vigilancia administrativa, cuya génesis se encuentra en la autorización de embotellado.

La normativa francesa sobre embotellado de aguas minerales naturales se ha regido tradicionalmente por el principio del embotellado en la fuente, en virtud del cual las aguas han de ser introducidas en los recipientes en los cuales posteriormente llegarán al público lo más cerca posible del punto de emergencia del manantial. Este principio ha trascendido a la Directiva 80/777/CEE de 15 de julio de 1980, sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales, en cuyo Anexo II "se prohíbe el transporte de agua mineral natural en envases que no sean los autorizados para su distribución al consumidor final"<sup>(116)</sup>. La única excepción admitida en Francia al principio de explotación en la fuente es el transporte de las aguas minerales desde el manantial hasta la planta embotelladora mediante el empleo de canalizaciones, sometidas a unos severos controles<sup>(117)</sup>.

#### A) La autorización de embotellado

La autorización de embotellado ha sido introducida por el Decreto nº 64-1255, de 11 de diciembre de 1964, en virtud del cual:

(115) La singularidad de la regulación de las aguas minerales queda patente en el Decreto 89-3 de 3 de enero de 1989, relativo a las aguas destinadas al consumo humano, de cuyo ámbito de aplicación quedan excluidas las aguas minerales naturales; o el Decreto 91-409 de 26 de abril de 1991, por el que se fijan las prescripciones que en materia de higiene conciernen a los productos alimentarios, productos o bebidas destinadas al consumo humano, de cuyo ámbito de aplicación quedan igualmente excluidas dichas aguas.

(116) No obstante, este principio podrá no ser obligatorio para aquellas "aguas minerales extraídas, explotadas y comercializadas en el territorio de un Estado miembro si, al tiempo de la notificación de la presente Directiva, estuviera autorizado en dicho Estado miembro el transporte en cisterna del agua mineral natural desde el manantial hasta la planta embotelladora".

(117) Como hemos visto, el procedimiento para obtener la autorización de explotación de aguas minerales naturales a distancia aparece consignado en el artículo 12 del Decreto de 28 de marzo de 1957, por el que se aprueba el Reglamento sobre la policía y vigilancia de las aguas minerales.

"Toda empresa que quiera proceder al embotellado de aguas minerales naturales para expedirlas al público debe obtener una autorización de embotellado expedida por el Ministro de salud pública y de la población" (art. 1.1).

A diferencia de lo que ocurre con los establecimientos balnearios, que únicamente deben obtener la autorización de explotación para poder administrar al público aguas minerales, las empresas que se dediquen al embotellado de estas aguas deben contar con una doble autorización: la autorización de *explotación* y la autorización de *embotellado*. En este sentido, y frente a lo que a simple vista pudiera parecer, la autorización de embotellado no desplaza a la autorización de explotación. Así se cuida de precisarlo el artículo 1.2 del Decreto de 11 de diciembre de 1964, cuando señala que "sólo pueden ser embotelladas como aguas minerales las aguas cuya explotación sea autorizada en aplicación del artículo 1º del Decreto de 18 de marzo de 1957...".

La expedición de la autorización de embotellado corresponde al Ministro de salud pública, a través del procedimiento contenido en la Orden de 21 de diciembre de 1964. Dicha autorización podrá ser suspendida si la calidad del agua extraída, la ordenación de la instalación o las condiciones de explotación del embotellado no se corresponden con las prescripciones de los textos en vigor y el explotador no adopta las medidas de corrección necesarias<sup>(118)</sup>. Si la suspensión decretada no ha sido levantada en el plazo de un año<sup>(119)</sup>, la autorización de embotellado podrá retirarse por el Ministro de la salud pública y de la población (art. 7 del Decreto de 11 de diciembre de 1964).

#### B) Las denominaciones de venta de las aguas minerales

El artículo 5 del Decreto de 6 de junio de 1989, siguiendo las disposiciones contenidas en la Directiva 80/777/CEE, dispone que las aguas minerales naturales preembaladas han de ser almacenadas, pues-

(118) El artículo 13 de la Orden de 21 de diciembre de 1964, relativa al control de la calidad del agua, añade un nuevo supuesto en el que cabe la suspensión de la autorización de embotellado: cuando las aguas empleadas para el último enjuague de los recipientes que contengan las aguas minerales carezcan de la pureza bacteriológica necesaria, en cuyo caso la suspensión podrá ser acordada hasta que este defecto haya sido remediado.

(119) El artículo 12 de la Orden citada en la nota anterior dispone que la suspensión de la autorización de embotellado pronunciada en razón de las perturbaciones de la calidad del agua embotellada no podrá levantarse antes de que sean establecidas con certeza y corregidas de forma perdurable las causas que originaron la perturbación. A tal efecto, el restablecimiento de la calidad normal de las aguas debe constatarse por tres análisis sucesivos con cuatro días de intervalo entre uno y otro. Además, las aguas serán sometidas a dos controles sucesivos con quince días de intervalo después de levantada la suspensión de embotellado.

tas en venta, o distribuidas a título gratuito bajo una de las cuatro denominaciones previstas en su Anexo II:

1. "Agua mineral natural" o "agua mineral natural no gaseosa", que designa un agua mineral natural no efervescente, es decir, que no libera espontáneamente gas carbónico en el momento de su emergencia a la superficie.

2. "Agua mineral natural naturalmente gaseosa" o "agua mineral natural gaseosa", que designa un agua efervescente cuyo contenido en gas carbónico proveniente de la fuente, después de la eventual decantación y embotellado, es el mismo que en el momento de la emergencia, pudiendo reincorporarse una cantidad de gas proveniente de la misma capa o del mismo yacimiento, equivalente al liberado en el curso de estas operaciones.

3. "Agua mineral natural reforzada con gas de la fuente", que designa un agua efervescente cuyo contenido en gas carbónico proveniente de la misma capa o del mismo yacimiento, después de una eventual decantación y embotellado, es superior al constatado en el momento de la emergencia.

4. "Agua mineral natural con adición de gas carbónico", que designa un agua convertida en efervescente mediante un proceso de adición de gas carbónico de origen distinto al de la capa o yacimiento del cual proviene el agua.

Si el agua mineral ha sufrido un tratamiento de eliminación total de su gas carbónico la denominación de venta deberá ir acompañada de la mención "totalmente desgasificada", o bien por la mención "parcialmente desgasificada" cuando esta eliminación sea parcial. En todo caso, la eliminación total o parcial de gas carbónico únicamente puede llevarse a cabo mediante el empleo de procedimientos físicos.

#### C) Designación comercial y etiquetado de las aguas minerales naturales

Los requisitos para la designación comercial y el etiquetado de las aguas minerales naturales aparecen contenidos en el Decreto de 6 de junio de 1989. Los aspectos relativos a la designación comercial se regulan en el artículo 7 del citado Decreto. En virtud del mismo se prohíbe la comercialización de un agua mineral natural determinada bajo varias designaciones<sup>(120)</sup>. Además, en caso que la designación

(120) Sobre este particular es más claro el tenor del artículo 8.2 de la Directiva de explotación y comercialización de aguas minerales de 1980, cuando afirma que "se prohi-

comercial de un agua mineral natural sea distinta del nombre del manantial o del nombre donde tiene lugar la explotación, éste deberá constar en la etiqueta<sup>(121)</sup>.

Por lo que se refiere a las condiciones de etiquetado, el Decreto de 6 de junio de 1989 establece que:

"Las etiquetas de las aguas minerales naturales preembaladas que sean almacenadas para su venta, puestas a la venta, vendidas o distribuidas a título gratuito deben constar... de las menciones siguientes:

- a) el nombre del manantial o de la mezcla de las aguas provenientes de fuentes diferentes;
- b) la indicación del lugar de la explotación. La mención de país de origen sólo es obligatoria para las aguas minerales naturales que provienen de un territorio situado fuera del territorio de la Comunidad Económica Europea;
- c) la inscripción de una mención relativa a su composición:
  - bien indicando "composición conforme a los resultados del análisis oficialmente reconocido", con su fecha;
  - bien enumerando los elementos característicos determinados por un análisis oficialmente reconocido;
- d) llegado el caso, la indicación de los tratamientos de separación por filtración o decantación de los compuestos inestables, especialmente de hierro o de manganeso" (art. 6)<sup>(122)</sup>.

Por último, el artículo 11 prohíbe que en la publicidad incluida en los embalajes o sobre las etiquetas de las aguas minerales naturales figure toda "indicación, denominación, marca de fábrica o de comercio, imagen u otro signo figurativo o no, que siendo aplicado a un agua mineral natural sugiera una característica que este agua no posee, especialmente en lo que concierne al origen, la fecha de auto-

---

birá la comercialización con diversas designaciones comerciales de un agua mineral natural que proceda de un mismo manantial".

(121) Art. 8.3 de la Directiva de explotación y comercialización de aguas minerales de 1980.

(122) El artículo 7.2 de la Directiva de explotación y comercialización de aguas minerales de 1980 señala que "el etiquetado de las aguas minerales deberá incluir las siguientes menciones obligatorias:

a) –sea la mención "composición conforme con los resultados del análisis oficialmente reconocido del... (fecha del análisis)".

–sea la mención de la composición analítica que enumere los elementos característicos.  
b) el lugar donde se explote el manantial y el nombre del manantial".

rización de explotación, los resultados del análisis o cualquier referencia análoga a las garantías de autenticidad"<sup>(123)</sup>.

## V. CONCLUSIONES

Del estudio del régimen jurídico de las aguas minerales en Francia que acabo de efectuar se pueden extraer las siguientes conclusiones:

I. A pesar de que Francia es un país que cuenta con abundantes recursos hidráulicos, diversos factores, entre los que cabe destacar las crecientes demandas del recurso, la desigualdad en su reparto geográfico y, especialmente, los preocupantes niveles de contaminación alcanzados, hacen necesaria la intervención administrativa en orden a una adecuada gestión del recurso.

II. La creciente intervención de los poderes públicos en la ordenación y gestión de los recursos hidráulicos tiene su respaldo jurídico en tres leyes fundamentales: la Ley de aguas de 8 de abril de 1898, donde se plasma la titularidad de las distintas aguas; la Ley de aguas de 16 de diciembre de 1964, que introdujo como aportación fundamental la adopción de la cuenca hidrográfica como criterio organizativo en materia de aguas, si bien esta aportación debe relativizarse, porque tras la aprobación de la Ley, el grueso de las competencias en materia de aguas continuó en manos de los Prefectos, hasta la creación, en 1981, del Delegado de cuenca; y la Ley de aguas de 3 de enero de 1992, que aborda la gestión integral de las aguas, estableciendo mecanismos de planificación hidrológica.

III. Las especiales características que poseen las aguas minerales han favorecido que desde antiguo, éstas hayan contado con una regulación propia que las ha mantenido al margen de la regulación del resto de los recursos hidráulicos, normativa en buena parte todavía vigente en la actualidad. La excepción al régimen singular se encuentra en las cuestiones relativas a su titularidad, aspecto en el que estas aguas siempre han seguido el régimen general de propiedad privada de los manantiales y las aguas subterráneas.

La concepción singular del régimen jurídico de las aguas minerales tiene su máximo exponente en la Ley de aguas de 1964, que excluye expresamente a las aguas minerales de su ámbito de regulación. Esta tendencia ha sido corregida por la Ley de aguas de 1992, que

(123) Art. 9.1a) de la Directiva sobre explotación y comercialización de aguas minerales de 1980.

integra a las aguas minerales en la gestión global de los recursos hidráulicos, sin perjuicio de que en atención a sus especiales características las aguas minerales sigan regulándose en algunos aspectos por su normativa propia.

IV. Inicialmente, la intervención administrativa sobre los manantiales de aguas minerales tuvo lugar a través de los médicos inspectores, debido a la aplicación terapéutica de las aguas. Posteriormente, y dada la necesidad de garantizar la protección de los manantiales, los ingenieros de minas, en atención los conocimientos técnicos que albergan de las materias relacionadas con el subsuelo, asumen de forma progresiva diversas competencias sobre esta materia.

V. Las bases del vigente régimen jurídico de las aguas minerales descansan fundamentalmente en los artículos L. 735 a L. 752 del Código de la salud pública, en lo referente a la protección de dichas aguas, y en el Decreto de 28 de marzo de 1957, en lo tocante a su vigilancia y explotación. Este régimen jurídico ha sido acomodado a las disposiciones contenidas en la Directiva europea 80/777, de 15 de junio de 1980, sobre explotación y comercialización de aguas minerales, mediante el Decreto de 6 de junio de 1989. A todo ello hay que unir las disposiciones que la Ley de aguas de 1992 contiene sobre la protección de los manantiales de aguas minerales.

VI. Los principales mecanismos de intervención de la Administración pública sobre los manantiales de aguas minerales son la autorización de su explotación; la declaración de su interés público y la asignación mediante Decreto de un perímetro de protección individualizado para cada manantial. La fijación de este perímetro impide que en su interior sea llevada a cabo cualquier actividad que pueda poner en peligro la integridad del manantial, si dicha actividad no ha sido previamente autorizada por la Administración.

VII. La operaciones de envasado de las aguas minerales aparecen sometidas a un detallado régimen jurídico en buena parte introducido por el Derecho comunitario, cuya finalidad es el mantenimiento de la pureza y calidad de las aguas. El principal requisito exigido para ello es la autorización de embotellado.