



León, 2 de abril de 2019

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Secretario General
Plaza de Castilla y León, N.º 1
47071 - VALLADOLID

Expediente: ACTUACIÓN DE OFICIO 292/2019

**Asunto: Control de pozos de aprovechamientos de recursos mineros de la Sección
B / Resolución**

Centro directivo: Consejería de Economía y Hacienda

Ilmo. Sr.:

En esta Procuraduría se tramita de oficio el expediente arriba indicado, con motivo del cual, el pasado 29 de marzo, se ha registrado el escrito remitido de fecha 27 de marzo de 2019, al que se ha adjuntado el informe solicitado a la Consejería de Economía y Empleo.

Dicho expediente, junto con otro sobre la seguridad de las chimeneas y accesos a las minas de interior sin actividad que permanece en tramitación a la espera del correspondiente informe (202/2019), fue iniciado tras los desgraciados hechos que conmocionaron a toda la ciudadanía a mediados de enero de 2019 en Totalán (Málaga), y ante la evidencia de que eran precisas medidas de intervención por parte de las Administraciones para evitar que existan pozos o cualquier tipo de huecos en la superficie que no cuenten con la debida autorización o que, una vez autorizados, permanezcan en condiciones que puedan crear riesgo para las personas.

No obstante, como antecedente a la actuación de esta Procuraduría, también cabría hacer alusión a otro expediente que se había tramitado de oficio en el año 2002



(Ref. 07-Of./123/02), con motivo del cual se recordó a las Corporaciones Locales de la Comunidad la existencia de dos medios para prevenir accidentes ante la existencia de pozos, depósitos o conducciones abiertas accesibles, sin las condiciones de seguridad adecuadas por el estado de abandono en el que se pueden encontrar, cuales son las normas y ordenanzas que pudieran contener los instrumentos de planeamiento, o, al margen de dichos instrumentos, las ordenanzas que específicamente pudieran regular el deber de conservación de terrenos e inmuebles y la obligación de equipar con sistema de protección los pozos, depósitos o conducciones abiertas, estableciendo condiciones en cuanto a la rigidez, resistencia y diseño de los brocales, tapas, rejillas, vallados u otros elementos que debieran ser utilizados para garantizar la seguridad de las personas, “*con especial atención al riesgo de accidentes de niños*” (el entrecomillado responde a los términos literales que se recogían en la Resolución que esta Procuraduría había emitido el 10 de diciembre de 2002), y para impedir su apertura por personal autorizado.

En cualquier caso, situándonos en el presente, hay que tener en cuenta que el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, tipifica las infracciones en materia de aguas, entre ellas la “*apertura de pozos y la instalación en los mismos de instrumentos para la extracción de aguas subterráneas sin disponer previamente de concesión o autorización del Organismo de cuenca para la extracción de las aguas*” (artículo 116.3 h), correspondiendo la potestad sancionadora en garantía de la indemnidad y protección del dominio público hidráulico a los Organismos de cuenca, en el caso que nos ocupa, a la Confederaciones Hidrográfica del Duero, del Miño-Sil, del Ebro y del Cantábrico, organismos dependientes del Ministerio para la Transición Ecológica, y, por lo tanto, fuera de las facultades de supervisión de esta Procuraduría.

Considerando lo anteriormente expuesto, y, en particular, la existencia de actuaciones en las que estaría comprometida la intervención de los Organismos de Cuenca, y, por lo que afecta a la Comunidad de Castilla y León, de las Confederaciones Hidrográficas citadas, esta Procuraduría, en la misma fecha de apertura del expediente que ahora nos ocupa, se dirigió al Defensor del Pueblo para someterle a su consideración la oportunidad de intervenir en el ámbito de sus competencias, y para que



llevara a cabo las actuaciones necesarias en orden a garantizar la debida seguridad de las personas ante la presencia de pozos, huecos, cauces e instalaciones similares en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León. En atención a dicha petición, desde la oficina del Defensor del Pueblo, se comunicó a esta Defensoría que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios de funciones homólogas en las Comunidades Autónomas, se habían iniciado actuaciones, en los términos que se habían sugerido desde esta Procuraduría, solicitando una serie de informaciones a las Confederaciones Hidrográficas del Duero, Miño-Sil, Cantábrico y Tajo. Desde la oficina del Defensor del Pueblo, igualmente se indicó que se nos informaría en su momento sobre el resultado de esas actuaciones, demandando dicho Comisionado al Procurador del Común de Castilla y León que, del mismo modo, diera conocimiento al Defensor del Pueblo del resultado de la tramitación de los expedientes iniciados de oficio por esta Procuraduría.

Al margen de ello, en materia de minas, el artículo 121.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, también regula una potestad sancionadora, tipificando, entre otras conductas, como infracciones graves, en sus apartados a) y e), respectivamente, "*La realización de cualquier actividad de aprovechamiento de recursos regulados por la presente Ley sin su correspondiente autorización o concesión*" y "*La inadecuada conservación y mantenimiento de las explotaciones e instalaciones si de ello puede resultar un riesgo para las personas o el medio ambiente*". Entre las competencias de la Dirección General de Energía y Minas de la Junta de Castilla y León, se encuentra la de "*La gestión de las competencias sobre la exploración, investigación, explotación y beneficio de los recursos minerales, geológicos e hidrocarburos*" (artículo 9.1 d) del Decreto 41/2015, de 23 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda), lo que implica la autorización de aprovechamientos mineros de la Sección B), a los que se refiere el artículo 3.1 de la Ley de Minas, esto es, las aguas minerales, las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por dicha Ley.

Considerando lo expuesto, se estimó oportuno iniciar la actuación de oficio



centrada, en este caso, en las deficiencias que pudieran advertirse en cuanto a la existencia irregular de pozos, accesos e instalaciones relacionadas con el aprovechamiento de recursos mineros de la Sección B), y respecto al estado en el que pudieran encontrarse en cuanto supusieran un peligro para las personas, para lo cual se solicitó a la Consejería de Economía y Empleo información sobre la problemática descrita, y, en particular, sobre los controles realizados sobre las instalaciones relacionadas con el aprovechamiento de recursos mineros de la Sección B), tanto en cuanto mantienen su actividad, como cuando dejan de tener actividad; si existen planes de inspección periódicos o de otro tipo de las instalaciones de esos aprovechamientos; así como sobre los expedientes que, en los últimos cuatro años, pudieran haberse incoado, en virtud de denuncia o de oficio, con motivo de la existencia de pozos o cualquier tipo de hueco no clausurado o con cierres que no cumplan con la función a la que han de estar destinados.

En respuesta a todo ello, la Dirección General de Energía y Minas, con referencia a la normativa reguladora de los aprovechamientos de recursos de la Sección B, aguas minerales y termales (sección 1ª del capítulo II, del título IV de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas; Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano; y la Orden EYE/1846/2007, por el que se regula el procedimiento para el control de las aguas minerales y termales y de las industrias asociadas en la Comunidad de Castilla y León), hace hincapié en los reconocimientos periódicos de los trabajos de prospección y explotación de aguas subterráneas, mineras y mineromedicinales, así como en los proyectos para proceder al abandono definitivo de las captaciones subterráneas que han de ser acompañados a las solicitudes de finalización de actividad. Más concretamente, el informe remitido indica:

«Los aprovechamientos de recursos de la Sección B), aguas minerales y termales, se encuentran regulados en la sección 1ª del capítulo II, del título IV, de la vigente Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y que a su vez se desarrolla por el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería.

Se ha de indicar que dentro de las aguas minerales, se encuentran las



aguas envasadas para consumo humano, categorizadas en dos tipos, aguas minerales naturales y aguas de manantial, siendo su explotación y comercialización, reguladas mediante el Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre.

Dichos aprovechamientos conllevan dos actuaciones por la Administración Minera, primero la Declaración de la condición mineral de unas aguas determinadas y segundo la autorización o concesión de aprovechamiento de las mismas.

El control de estos aprovechamientos se encuentra regulado en la Orden EYE/1846/2007, de 6 de noviembre, por la que se regula el procedimiento para el control de las aguas minerales y termales y de las industrias asociadas en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL N° 228, de 23 de noviembre 2007).

Dicha Orden EYE/1846/2007 se fundamenta en lo establecido en el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, aprobado por Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, establece, en su artículo 108 que periódicamente se efectuará un reconocimiento de los trabajos de prospección y explotación de aguas subterráneas, mineras y mineromedicinales, y asimismo en la Instrucción Técnica Complementaria 06.0.07, aprobada por Orden de 2 de octubre de 1985, que señala que la autoridad minera velará por la conservación de los manantiales de aguas minerales y termales y sus perímetros de protección.

En dicha Orden EYE/1846/2007 se establece que los titulares de los aprovechamientos de aguas minerales y termales, anualmente, a lo largo del primer trimestre de cada año, deberán presentar debidamente cumplimentado un documento de control.

Respecto de la finalización de la actividad se ha de significar que en los otorgamientos de los aprovechamientos se viene imponiendo la condición de que con anterioridad a la finalización de la actividad se habrá de presentar solicitud, acompañada de proyecto, para proceder al abandono definitivo de la captación subterránea, y ello para dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 15 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

En la Estrategia de Recursos Minerales de Castilla y León 2017-2020 existe la acción "1.2.2.-Actualización registral e instrucción de las aguas minerales y termales", con el fin de actualizar la información de los aprovechamientos con un nivel de detalle adecuado a la importancia económica y social en nuestra Comunidad.

Se ha de señalar que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia



exclusiva en aguas minerales, termales y subterráneas, conforme al artículo 75.4 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Respecto de las captaciones subterráneas para este tipo de aprovechamientos de la Sección B), aguas minerales y termales, de la Ley de Minas, no existen durante los últimos cuatro años expedientes de denuncias por motivos de seguridad».

Al margen de ello, en cuanto a la captación de aguas subterráneas no incluidas en la Ley de Minas, se remarca que las competencias versan sobre aspectos de carácter técnico, y en lo que respecta a la seguridad de la maquinaria utilizada y de los trabajadores, más concretamente, se señala:

«Además de los aprovechamientos de aguas minerales y termales incluidos en la Ley de Minas, por esta Comunidad de Castilla y León, en base a los artículos 108 y 109 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, así como la ITC-SM-06.0.01 y la ITC-SM-06.0.07, también se tiene competencia en la realización de trabajos como pozos/sondeos para captación de aguas subterráneas, concretamente en la aprobación previa del proyecto correspondiente.

También para este tipo de captación de aguas subterráneas no incluidas en la Ley de Minas, se ostentan las competencias administrativas establecidas en el artículo 168 del Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de normas básicas de seguridad minera, relativas a las funciones de inspección y vigilancia en lo relativo a previsión de accidentes y enfermedades profesionales, al análisis de las causas del accidente y a plantear las conclusiones pertinentes, así como las relativas a la prevención de riesgos laborales en el ámbito minero, conforme a la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2015, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad de Castilla y León para 2016, (BOCYL 31/12/15, y corrección de errores BOCYL 5/2/16), las cuales habrán de ser ejercidas, teniendo en cuenta la planificación inspectora existente, por personal técnico de la Sección de Minas de los Servicios Territoriales de Economía de las distintas provincias de la Comunidad.

Se ha remarcar que el límite de las competencias indicadas son los trabajos de captación de aguas subterráneas, exclusivamente en sus aspectos técnicos, y concretamente en la seguridad de la maquinaria utilizada y de los trabajadores, así como la salud de éstos.

Respecto del régimen sancionador para este tipo de captaciones de aguas subterráneas no incluidas en la Ley de Minas, se aplica la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, así como el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto,



por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Respecto de expedientes de denuncias en los cuatro años últimos, las cuales se centran en la ejecución de pozos/sondeos sin contar con la referida aprobación de los proyectos correspondientes, la situación recogida por provincias es la siguiente:

AVILA: En los tres últimos años ha habido cinco denuncias de la Guardia Civil (SEPRONA). De estas cinco denuncias, en cuatro de ellas se propuso la Incoación de expediente sancionador y en la quinta se archivó la misma toda vez que se comprobó que sí contaba con la aprobación del Servicio Territorial.

BURGOS: En los últimos años ninguna denuncia.

LEÓN: Ha habido tres expedientes de denuncia en los últimos tres años, los cuales fueron sobreseídos porque los titulares regularizaron la situación con la documentación pertinente.

PALENCIA: En 2015 hubo dos denuncias de la Guardia Civil. En los años 2016, 2017 y 2018 ninguna.

SALAMANCA: En 2016 y 2017 ninguna denuncia. En 2018 hay 6 expedientes sancionadores, de los cuales se han resuelto dos y los otros cuatro están en tramitación.

SEGOVIA: No ha habido ninguna denuncia.

SORIA: No ha habido ninguna denuncia.

ZAMORA: En los últimos tres años, son 7 expedientes de denuncias de la Guardia Civil, de los cuales 3 son denuncias de falta de medidas de seguridad de pozos o sondeos ya realizados. Se ha iniciado un expediente sancionador.

VALLADOLID: En el 2019 se han recibido cuatro denuncias del SEPRONA. En el 2016 hubo una denuncia y se inicio un expediente sancionador.

A la vista de lo informado, las previsiones normativas que existen sobre el control de la autoridad, en el contexto de las actividades sujetas a la legislación sobre minas y la ejecución de pozos y sondeos, están propiamente relacionadas con el aspecto de la seguridad de los trabajos y de la maquinaria empleada en cualquier prospección o aprovechamiento de aguas subterráneas, y con la prevención de daños a los caudales o a



la calidad de las aguas y la sobre-explotación de los acuíferos, en los términos previstos en la Instrucción Técnica Complementaria 06.0.07 de la Orden de 2 de octubre de 1985, según la cual:

“1. Prescripciones generales.

La seguridad de los trabajos y de la maquinaria empleada en cualquier prospección o aprovechamiento de aguas subterráneas debe ser supervisada por la autoridad minera competente, con aprobación previa del correspondiente proyecto.

La autoridad minera competente velará por la conservación de los manantiales de aguas mineras o mineromedicinales y sus macizos de protección, ordenando la suspensión de cualquier labor que pueda causar daño al caudal o a la calidad de las aguas. Los titulares de las autorizaciones de explotación facilitarán la inspección del personal legalmente autorizado.

Igualmente, la autoridad minera competente velará porque no se produzca una sobre-explotación de cualquier acuífero, de acuerdo con los planos hidrogeológicos nacionales.

Cuando las prospecciones o alumbramientos de aguas subterráneas se efectúen por el Estado, corresponderán al Instituto Geológico y Minero de España las funciones de dirección, inspección y vigilancia de los trabajos, sin perjuicio de las intervenciones antes señaladas.

Todos los datos de interés recogidos por el personal de la autoridad minera competente en sus inspecciones deberán archivar a efectos de estadística hidrogeológica.

Las autoridades mineras competentes prestarán especial cuidado a la protección de los acuíferos subterráneos contra los riesgos de contaminación derivados de vertidos sólidos o líquidos, procediendo a la denuncia de cualquier peligro de esta clase.

Los trabajos de inyección en el subsuelo de líquidos contaminantes deberán contar con la autorización de la Dirección General de Minas o autoridad autonómica competente, previa presentación de un proyecto completo avalado con los adecuados estudios geológicos e hidrogeológicos.

2. Profundización de pozos y avance de galerías.

Los trabajos de profundización de pozos verticales o inclinados y el avance de galerías horizontales para captación de aguas deberán cumplir todas las prescripciones de este Reglamento para esta clase de labores. Las autoridades mineras competentes prestarán un cuidado muy especial a la seguridad en la ventilación, circulación y uso de explosivos”.



Por su parte, el artículo 108 del Reglamento General de normas básicas de seguridad minera, aprobado por el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, prevé un reconocimiento detallado de los trabajos de prospección y explotación de aguas subterráneas, mineras y mineromedicinales, pero a los efectos de evitar su agotamiento y sobre-explotación.

No obstante, los mayores riesgos que pueden presentarse para la población en general, al margen de aquellos que están relacionados con la explotación de los recursos mineros, se darían una vez que se abandonan las actividades para la captación de aguas, para lo cual, en el artículo 15 del Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sí que se incide en la seguridad de las personas y bienes, con una inspección final sobre el terreno por parte de la autoridad competente en materia de seguridad minera, que ha de llevarse a cabo después de la realización de las obras previstas en un proyecto de abandono definitivo de la explotación minera que ha de ser autorizado:

“1. Dentro de la Parte II del plan de restauración, y en estrecha relación con el resto de las labores de rehabilitación, la entidad explotadora presentará un anteproyecto de abandono definitivo de labores de aprovechamiento.

2. Al finalizar el aprovechamiento, cuando la entidad explotadora deba proceder a la rehabilitación y abandono definitivos de la explotación, presentará para su autorización ante la autoridad competente en materia de seguridad minera, un proyecto de abandono definitivo de labores en el que se justificarán las medidas adoptadas y a adoptar para garantizar la seguridad de las personas y bienes.

3. Una vez autorizado, con las modificaciones que en su caso estime la autoridad competente en materia de seguridad minera, la entidad explotadora ejecutará los correspondientes trabajos y, una vez finalizados, lo comunicará a la misma, solicitando la autorización de abandono definitivo de la explotación.

4. El abandono definitivo de las labores de aprovechamiento solo podrá considerarse efectivamente realizado después de que la autoridad competente en materia de seguridad minera, en el plazo de un año, haya realizado una inspección final in situ, haya evaluado todos los informes presentados por la entidad explotadora y haya comunicado a la entidad explotadora su autorización del abandono, y siempre que se haya certificado a través un organismo de control que cumpla lo dispuesto en el anexo III del presente real decreto que la situación final del terreno afectado por la explotación de recursos minerales y sus instalaciones y servicios auxiliares no suponen ningún peligro para la seguridad de las personas y haya comunicado a la entidad explotadora su autorización del abandono.



5. La autorización del abandono por parte de la autoridad competente no disminuirá en ningún caso las responsabilidades de la entidad explotadora de acuerdo con las condiciones de la autorización u otras obligaciones legales.

6. Si la entidad explotadora procediese al abandono de un aprovechamiento y de sus instalaciones y servicios auxiliares sin haber obtenido la correspondiente autorización de la autoridad competente, ésta adoptará posteriormente las medidas de seguridad precisas para salvaguardar la seguridad y los intereses de terceros, sin perjuicio de las sanciones administrativas y responsabilidades”.

En todo caso, en el marco del ejercicio de las competencias de supervisión y control a las que estamos haciendo referencia, no se puede dejar de un lado el principio de prevención previsto en el apartado j) del artículo 5 de la Ley 2/2012, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, según el cual, *“La Administración autonómica llevará a cabo una prevención de las situaciones de riesgo que pudieran materializarse en daños y perjuicios para los ciudadanos como consecuencia de la gestión administrativa, especialmente en aquellos sectores en los que el riesgo pueda ser mayor”*. Y, por otro lado, aquellas Administraciones que, por razón del ejercicio de sus competencias, están en mejores condiciones de asumir la condición de garantes de la seguridad de los ciudadanos, como es el caso de la Administración minera respecto a las actividades sujetas a sus potestades de intervención, están especialmente llamadas a identificar y minimizar cualquier riesgo relacionado con el servicio al que están vinculadas esas competencias.

Con todo, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**, para recomendar:

- Que la Administración minera de la Comunidad de Castilla y León haga especial hincapié en la inspección y vigilancia de los pozos y huecos ligados a la debida autorización o concesión de los aprovechamientos de aguas minerales y termales y otras estructuras y yacimientos relacionados con la extracción de aguas, en particular a partir del momento en el que se



produce el abandono de las explotaciones, para evitar cualquier tipo de riesgo para las personas y bienes, manteniendo una información actualizada del estado de los aprovechamientos y las infraestructuras relacionadas con los mismos.

- Que, con carácter más específico, se elabore un plan temporalizado que permita investigar y determinar las irregularidades que puedan existir en cuanto al debido cierre de todo tipo de accesos relacionados con los aprovechamientos de aguas y, en su caso, para llevar a cabo con la debida urgencia las medidas dirigidas a eliminar dichas irregularidades y el potencial riesgo que pueda existir para las personas con independencia de su vinculación o no a dichas actividades.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Economía y Hacienda en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Asimismo, en virtud de lo previsto en el artículo 2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios de funciones homólogas en las Comunidades Autónomas, se procederá a comunicar al Defensor del Pueblo esta Resolución junto con la aceptación o rechazo de la mismas por parte de la Consejería de Economía y Empleo una vez que sea recibida por esta Procuraduría dicha postura.

Como consecuencia de la entrada en funcionamiento de la Sede Electrónica del Procurador del Común, la referencia anterior al expediente 20190292 ha quedado



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

sustituida por 292/2019.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López