

Implicaciones de la modificación de la normativa de agua de consumo humano para las Comunidades Autónomas

Julia Campos Díaz, Macrina M^a Martín Delgado, M^a Esther Fierro Peral, M^a Luisa Pita Toledo

Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud. Santa Cruz de Tenerife
jcamiad@gobiernodecanarias.org

Con la publicación del Real Decreto 902/2018, de 20 de julio, se modifica el enfoque hasta ahora planteado, de enfatizar principalmente el control del agua después de la entrada en la planta potabilizadora hasta antes del grifo del consumidor para ir hacia una metodología que permita evaluar los peligros y riesgos asociados a las diferentes etapas del abastecimiento. Con ello se consigue un enfoque de garantía de calidad. Para la vigilancia sanitaria se plantea revisar y adaptar los Programas de Vigilancia Sanitaria de las aguas destinadas al consumo humano en todas las Comunidades Autónomas, hacer una valoración de los datos analíticos de las sustancias radiactivas, realizar cambios en el muestreo y en la frecuencia de muestreo, aprobar los Planes Sanitarios del Agua, entre otras. Muchos cambios, ya indicados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2004, para ir hacia un enfoque basado en los riesgos, con mayor transparencia y acceso de los consumidores a la información actualizada en cada momento. Todo lo que supone un trabajo coordinado y organizado entre los diferentes actores del sistema.

INTRODUCCIÓN

El agua resulta esencial para la vida en el planeta. Nuestros ecosistemas, nuestra sociedad y nuestra economía necesitan agua dulce y potable en cantidades suficientes para desarrollarse. Desde hace años, la protección de la salud de los ciudadanos europeos mediante el acceso seguro a agua potable de calidad forma parte de la política seguida por la Unión Europea (UE), que desde 1975 ha aprobado una serie de textos legislativos sobre aguas, encaminados a proteger a consumidores y usuarios de posibles efectos perjudiciales. En 1980 se aprobó una Directiva que hacía referencia a los requisitos de calidad de las aguas destinadas al consumo humano, la «Directiva sobre el agua potable», que posteriormente se revisó en 1998. Como la Comisión¹ desea velar por que esta calidad se mantenga a largo plazo, se propone modificar la Directiva 98/8/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, tras más de veinte años con ella, para mejorar la calidad y la seguridad del agua. Se intentará mejorar el acceso para todas las personas, especialmente en el caso de los grupos vulnerables y marginados, que actualmente tienen dificultades para disponer de agua potable. Se pretende difundir una mayor confianza en el agua del grifo, con el menor consumo de agua embotellada, lo que ahorrará dinero en los hogares europeos, y disminuirá el consumo de plásticos.

El camino va hacia una aplicación de la estrategia de la UE en materia de plásticos y una contribución importante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, objetivo 6 (Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos), y los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático.

NORMATIVA

La citada Directiva se traspone al ordenamiento español con el Real Decreto 140/2003², de 7 de febrero. Este real decreto sufre tres importantes modificaciones que afectan a los aparatos de tratamiento del agua, a las sustancias radiactivas y a la calidad de las aguas, con un nuevo enfoque basado en principios de evaluación de riesgos y de gestión de riesgos.

La primera modificación importante del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, llega con la modificación que se realiza en el Real Decreto 742/2013³, de 27 de septiembre, en la disposición final primera que modifica el artículo 10 relativo al tratamiento de potabilización del agua de consumo humano, que obliga a que los aparatos de tratamiento cumplan una serie de características tales como que no deberán transmitir al agua sustancias, gérmenes o propiedades indeseables o perjudiciales para la salud y deberán cumplir con lo dispuesto sobre los productos de construcción en contacto con el agua de consumo humano y garantizar que el agua cumpla con los parámetros y valores paramétricos establecidos en el anexo I del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero. Asimismo, obliga a los fabricantes para que cumplan las normas correspondientes de estos aparatos. Desde el 11 de octubre de 2015 es necesario el cumplimiento en estos aparatos de su aptitud en el agua de consumo humano.

La Directiva 2013/51/Euratom del Consejo de 22 de octubre de 2013, por la que se establecen los requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano llevó a publicar el Real Decreto 314/2016⁴, de 29 de julio, se modifica el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, adoptando nuevos criterios básicos para la protección de la salud de la población contra los peligros derivados de las radiaciones ionizantes, naturales o no, para las aguas de consumo.

Los valores paramétricos de las sustancias radiactivas de las aguas de consumo humano no deben ser considerados como límites, sino que, en caso de superación de estos, se debe estudiar si dicho valor supone un riesgo tal para la salud humana que exija la adopción de medidas orientadas a situarlo a nivel que cumpla los requisitos de protección de la salud desde el punto de vista de la protección radiológica.

Esta Directiva permite a los Estados miembros establecer para el radón un nivel cuyo rebasamiento se juzgue inadecuado y por debajo del cual se ha de continuar la optimización de la protección, sin perjuicio del suministro de agua a escala nacional o regional. El nivel fijado por los Estados Miembros podrá ser superior a 100 Bq/L e inferior a 1000 Bq/L, habiéndose adoptado el valor paramétrico de 500 Bq/L teniendo en cuenta la información disponible sobre las características de las aguas de nuestro país. Las actuaciones de los gestores estarán encaminadas a optimizar la protección de la población cuando los niveles de radón estén por debajo de 500 Bq/L y por encima de 100 Bq/L. Y cuando las concentraciones de radón superen los 1000 Bq/L, se considerarán justificadas las medidas correctoras por motivos de protección radiológica.

Con anterioridad al 15 de septiembre de 2019, la autoridad sanitaria deberá tener caracterizada desde el punto de vista de exposición al radón cada una de las masas de agua subterráneas que se utilizan para captación de agua destinada a la producción de agua de consumo humano. Esta información servirá para poder evaluar los riesgos para la salud humana y orientar la acción en las áreas con posibilidad de exposición elevada.

El Real Decreto 902/2018⁵, de 20 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, se elabora con el fin de incorporar al derecho interno español lo dispuesto en la Directiva 2015/1787 de la Comisión, de 6 de octubre de 2015, por la que se modifican los anexos II y III de la Directiva 98/83/CE del Consejo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendó en sus Guías para la calidad del agua potable en el año 2004 un enfoque del plan de seguridad del agua o plan sanitario del agua para las zonas de abastecimiento que se basa en los principios de evaluación de riesgos y de gestión de riesgos. Y junto con la norma UNE-EN 15975-2 relativa a la seguridad en el suministro de agua potable, son los principios fundamentales reconocidos a nivel internacional en los que se basan la producción, la distribución, el control y el análisis de los parámetros del agua de consumo humano. La OMS lo denomina Plan de Seguridad del Agua, pero como en nuestro país, el agua de consumo es segura, se ha pasado a denominar Plan Sanitario del Agua (PSA).

Todo esto ha llevado a modificar el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero en lo relativo al programa de muestreo y a los métodos de análisis, así como que los laboratorios que hagan estas analíticas trabajen con métodos validados internacionalmente. Las frecuencias de muestreo se adaptan a los principios de la evaluación del riesgo. Aparte quedan los programas de control de las sustancias radiactivas que deberán establecerse exclusivamente según lo dispuesto en el Real Decreto 314/2016, de 29 de julio.

Todo laboratorio que realiza analíticas del agua de consumo humano deberá implantar un sistema de aseguramiento de la calidad y validarlo ante una unidad externa de control de calidad que realizará periódicamente una auditoría. Toda entidad pública o privada que realice esa auditoría deberá estar acreditada por el organismo competente. No es válida la opción de la certificación a los laboratorios que realizan las muestras analíticas sino que deben tener todos los métodos de análisis acreditados por la norma UNE-EN ISO/IEC 17025, "Evaluación de la conformidad. Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y de calibración" u otras normas equivalentes aceptadas a nivel internacional, o bien, garantizarán que los métodos de análisis empleados se validan y documentan de conformidad con la norma mencionada. Salvo en el caso de los análisis de control de los parámetros del anexo X, referido al control de sustancias radiactivas en aguas de consumo humano. Para los análisis de control interno de ETAP o puesta en funcionamiento de una infraestructura no hace falta la acreditación de los métodos.

Se introduce el límite de cuantificación y la incertidumbre de medida como resultados característicos o criterios de funcionamiento para los parámetros químicos e indicadores. Imprescindible desde el 1 de enero de 2020. Como una alternativa a esto se podrán usar hasta esa fecha los criterios de exactitud, precisión y límite de detección.

Cada gestor elaborará un protocolo de autocontrol y gestión del abastecimiento que será revisado y actualizado de forma continua, y que la autoridad sanitaria vigilará.

Se establecen unos mínimos para el Programa autonómico de Vigilancia Sanitaria del agua de consumo humano consistentes en describir y revisar las zonas de abastecimiento con sus infraestructuras y los análisis de agua realizados, así como las inspecciones levantadas. Se obliga a su revisión, actualización y ratificación al menos cada cinco años, al igual que al gestor. Se incluirá el control relativo a las sustancias radiactivas en el programa de vigilancia.

Se establece la necesidad por parte del gestor de la elaboración e implantación del PSA al menos en aquellas zonas de abastecimiento con más de cincuenta mil habitantes, que deberá ser aprobado por la autoridad sanitaria competente. Y que deberá revisarse, actualizarse y ratificarse nuevamente al menos cada cinco años. Será aplicable a partir del 2 de agosto de 2020. En la tabla 1 se presenta el número de planes previstos a autorizar por Comunidad Autónoma según los datos disponibles en el Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo (SINAC).

Tabla 1. Nº de planes sanitarios previstos a autorizar por Comunidad Autónoma

Comunidad Autónoma	Nº
Andalucía	33
Aragón	4
Asturias	3
Canarias	4
Cantabria	2
Castilla y León	8
Castilla La Mancha	7
Cataluña	14
Ceuta	1
Comunidad Valenciana	15
Extremadura	3
Galicia	7
Islas Baleares	1
La Rioja	1
Madrid	17
Melilla	1
Murcia	4
Navarra	1
País Vasco	6
TOTAL	132

Hay que tener en cuenta que los PSA cubren la cadena completa del sistema de abastecimiento, desde la captación hasta el grifo de los consumidores, y por tanto, resulta esencial definir claramente las

responsabilidades de los diferentes actores implicados: administración hidráulica para las captaciones, gestores de los abastecimientos desde las ETAP hasta las acometidas y administración competente para las instalaciones interiores.

Se pone por parte del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a disponibilidad la herramienta GEPSA⁶ para la elaboración de los PSA.

Cualquier superación de un valor paramétrico detectada en el agua de consumo humano por el gestor, el municipio, el titular de la actividad o la autoridad sanitaria deberá ser confirmada cuando la superación del valor paramétrico sea detectada por primera vez, cuando haya sospecha de que el origen sea artificial o cuando la autoridad sanitaria lo considere oportuno. Asimismo, se notificará a la autoridad sanitaria cualquier superación del valor paramétrico en un plazo de veinticuatro horas desde la obtención del resultado, quien lo notificará al Ministerio.

Todas las actuaciones llevadas a cabo tanto por el gestor como por la autoridad sanitaria serán volcadas al Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo (SINAC).

En la tabla 2 se hace un resumen de las actuaciones más importantes de la autoridad sanitaria tras las modificaciones del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero.

Tabla 2. Actuaciones de la autoridad sanitaria tras las modificaciones del Real Decreto 140/2003

Control de la calidad de las aguas	Autoridad Sanitaria de cada Comunidad Autónoma
Sustancias radiactivas con riesgo potencial en abastecimientos que suministren de media menos de 10 m ³ diarios de agua o a menos de 50 personas.	Requerirá a la administración local para que adopte las medidas necesarias.
Sustancias radiactivas en abastecimientos que suministren de media menos de 10 m ³ diarios de agua, o a menos de 50 personas.	Informará a la población y proporcionará recomendaciones, si es el caso.
Control de sustancias radiactivas.	Caracterización de las masas de agua desde el punto de vista de exposición al radón, antes del 15 de septiembre de 2019.
Control de sustancias radiactivas en zonas de abastecimiento con varios gestores.	Determinará los puntos de muestreo, previa consulta con los gestores.
Control de sustancias radiactivas, con propuesta de reducción de la frecuencia de muestreo por el gestor.	Aprobar la propuesta.
Control de sustancias radiactivas.	Controlar otras sustancias radiactivas, incrementar la frecuencia de muestreo, cambiar el punto de muestreo e instar a modificar el protocolo de autocontrol, si es el caso.
Control de sustancias radiactivas, nº de análisis en zonas de abastecimiento con volúmenes de agua ≤ 100 m ³ /día.	A determinar.
Control de sustancias radiactivas, excepción de control.	Comunicación al Ministerio.
Incumplimiento de sustancias radiactivas por un gestor/municipio.	Comunicación antes de 24 h las características de la situación.
Superación de valores paramétricos en Sustancias radiactivas.	Valorar la situación y notificación al Ministerio.
Control de sustancias radiactivas.	Datos en SINAC.
Aparatos de tratamiento del agua de consumo humano.	Comprobar el cumplimiento de la legislación de productos de construcción en contacto con el agua de consumo humano.
Sustancias para el tratamiento del agua.	Comprobar el cumplimiento de la legislación de sustancias y mezclas químicas y de biocidas, si es el caso.
Laboratorios de control de la calidad del agua de consumo humano para sustancias radiactivas.	Implantación de sistema de aseguramiento de la calidad y validarlo ante una unidad externa de control de calidad que realizará periódicamente una auditoría (entidad acreditada).
Laboratorios de control de la calidad del agua de consumo humano que superen cinco mil muestras anuales de agua de consumo.	Métodos de análisis acreditados por la norma UNE-EN ISO/IEC 17025 u otra norma equivalente aceptada a nivel internacional.

Laboratorios de control de la calidad del agua de consumo humano que no superen cinco mil muestras anuales de agua de consumo.	Métodos de análisis acreditados por la norma UNE-EN ISO/IEC 17025 u otra norma equivalente aceptada a nivel internacional o se validen y documenten de acuerdo a la norma.
Control de la calidad del agua de consumo humano.	Disponer para que se controlen los parámetros o contaminantes que puedan suponer un riesgo para la salud de los consumidores.
Programa Autonómico de Vigilancia Sanitaria del Agua de Consumo Humano.	Establecerlo, revisarlo, actualizarlo y ratificarlo nuevamente al menos cada cinco años. Y notificarlo al Ministerio.
Programa Autonómico de Vigilancia Sanitaria del Agua de Consumo Humano.	Inclusión del control de las sustancias radiactivas en la vigilancia sanitaria.
Planes sanitarios del agua.	Aprobación de los planes, a partir del 2/8/2020.
Nº de análisis (control y completo) en zonas de abastecimiento con volúmenes de agua >10 y ≤ 100 m ³ /día.	A determinar.

CONCLUSIONES

Las autoridades de las Comunidades Autónomas guiadas por la protección de la salud deben conocer y tener perfectamente identificados los riesgos de sus aguas, con un control prioritario en las masas de agua. Se priorizará en un conocimiento exhaustivo de los abastecimientos, determinando las medidas que controlarán los riesgos para garantizar el cumplimiento de los criterios sanitarios de calidad de las aguas de consumo humano. Todo ello, radica en un buen trabajo coordinado y organizado entre los diferentes actores.

REFERENCIAS

1. Noticias Parlamento Europeo. "Beber agua en la UE: mejoras en la calidad y en el acceso". 19/10/2008. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20181011STO15887/beber-agua-en-la-ue-mejoras-en-la-calidad-y-en-el-acceso>.
2. Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. BOE nº 45, de 21 de febrero.
3. Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico sanitarios de las piscinas. BOE nº 244, de 11 de octubre.
4. Real Decreto 314/2016, de 29 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, el Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano, y el Real Decreto 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas envasadas para el consumo humano. BOE nº 183, de 30 de julio.
5. Real Decreto 902/2018, de 20 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, y las especificaciones de los métodos de análisis del Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano, y del Real Decreto 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas envasadas para el consumo humano. BOE nº 185, de 1 de agosto.
6. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Calidad de las aguas. Planes sanitarios del agua. Disponible en: <http://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/saludAmbLaboral/calidadAguas/PSA.htm>.