

Problemas jurídicos y soluciones normativas para el impulso del termalismo en el ámbito local

Sofía Salgado Pontón

Universidad de Vigo

s.salgado@uvigo.gal

Contexto normativo

Ley de Minas 1973 (LM/1973) y
Reglamento General del Régimen de
la Minería (RGRM/1978)

Normativa autonómica reguladora
de las aguas minerales y termales

Normativa sanitaria de ámbito
estatal aplicable a todas las CC.AA.

- Inadaptación al marco constitucional de reparto de competencias Estado-CC.AA.
- Dudosos configuración de los derechos de los titulares de aprovechamientos: genera interpretaciones poco adaptadas a la concepción actual de las aguas como recurso natural susceptible de aprovechamiento en concurrencia
- Solo 4 CC.AA. cuentan con leyes específicas (Galicia, C-LM, Cantabria y Extremadura)
- Apenas añaden contenido respecto de lo recogido en la LM/1973
- Falta de regulación específica de los balnearios como centros sanitarios

1. Falta de regulación de los espacios
termales de uso lúdico

Informe divulgativo sobre el derecho termal en Europa

Contexto internacional y modelos comparados

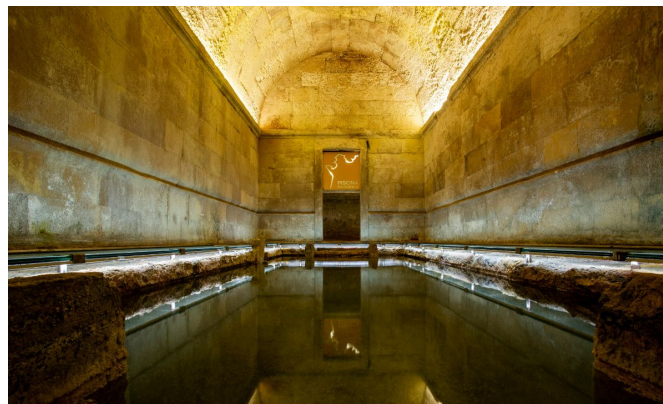
Prof. Dr. Roberto O. Bustillo Bolado
Catedrático de Derecho Administrativo

D.ª Sofía Salgado Pontón
GID *Modus iuris innova*

Universidad de Vigo - Campus Aaga (Ourense)
Miembros de *Ágora Termal*

Septiembre 2025

Campus Aaga, Ourense
Universidade de Vigo



Hospital Termal das Caldas da Rainha (Portugal)



Termas Keidel Bad de Freiburg



Pozas de Arnedillo (La Rioja)



Termas A Chavasqueira (Galicia)



Baños de Alhama de Granada (Andalucía)



Piscina termal de La Fontcalda (Cataluña)

USOS LÚDICOS

Problema

Falta de regulación = vacío normativo

- LM/1973 ✘
- CC.AA.: solo Galicia

Ley 8/2019, de 23 de diciembre, de regulación del aprovechamiento lúdico de las aguas termales de Galicia:

- Falta de armonización requisitos balnearios/espacios termales
- Carácter residual respecto de uso terapéutico (balnearios)
- Interpretación restrictiva de los derechos que atribuye al titular del balneario el perímetro de protección: derechos exclusivos o preferentes

Propuestas y soluciones

- CC.AA. tienen competencias para regular estos aprovechamientos no terapéuticos de las aguas termales
- Aspecto clave para una buena regulación de su compatibilidad con los balnearios: interpretación flexible de los derechos conferidos a los balnearios en su **PERÍMETRO DE PROTECCIÓN**

2. Inclusión de las terapias balnearias en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud

Informe divulgativo sobre el derecho termal en Europa

Contexto internacional y modelos comparados

Otros países
UE: inclusión
SNS/seguros
médicos
obligatorios

Prof. Dr. Roberto O. Bustillo Bolado
Catedrático de Derecho Administrativo

D.ª Sofía Salgado Pontón
GID Modos iuris innova

Universidade de Vigo - Campus Aza (Ourense)
Miembros de Aza Termal

Septiembre 2025

Campus Aza, Ourense
Universidade de Vigo



España

No inclusión en SNS, sino en programa
IMSERSO de la SS

Criterios beneficiarios programa IMSERSO:

- Ser pensionista de jubilación o incapacidad permanente del Sistema de Seguridad Social español.
- Ser pensionista de viudedad con 55 o más años de edad del Sistema de Seguridad Social español.
- Ser pensionista por otros conceptos o receptor de prestaciones o subsidios de desempleo, con 60 o más años de edad del Sistema de Seguridad Social español.
- Ser asegurado o beneficiario del Sistema de la Seguridad Social español, con 65 o más años de edad.



- Calidad de pensionista o asegurado de la SS
- Requisito de edad

Estructura cartera SNS (arts. 7 ss. Ley 16/2003)

- **Cartera común de servicios del SNS**

- Cartera común básica de servicios asistenciales del SNS: actividades asistenciales que se realizan en centros sanitarios o sociosanitarios, así como el transporte sanitario urgente, cubiertos de forma completa por financiación pública
- Cartera común suplementaria del SNS: aquellas prestaciones cuya provisión se realiza mediante dispensación ambulatoria y están sujetas a aportación del usuario
- Cartera común de servicios accesorios del SNS: aquellas actividades, servicios o técnicas, sin carácter de prestación que están sujetas a aportación y/o reembolso por parte del usuario


- **Cartera de servicios complementaria de las CC.AA.:** Las CC.AA. pueden incorporar en sus carteras de servicios una técnica, tecnología o procedimiento no contemplado en la cartera común de servicios del SNS

Exclusión de las terapias balnearias de la cartera de servicios comunes

Art. 5.4 Real Decreto 1030/2006. “*No se incluirán en la **cartera de servicios comunes**:*

a) Aquellas técnicas, tecnologías o procedimientos:

*4.º Que tengan como finalidad meras actividades de ocio, descanso, confort, deporte o mejora estética o cosmética, **uso de aguas, balnearios** o centros residenciales u otras similares”*



Exclusión
tajante de la
cartera de
servicios
comunes

¿Posible inclusión en la cartera de servicios complementaria de las CC.AA.?

Art. 11.2 Real Decreto 1030/2006. *“Las CC.AA. podrán incorporar en sus carteras de servicios, una técnica, tecnología o procedimiento no contemplado en la cartera de servicios comunes del SNS, para lo cual establecerán los recursos adicionales necesarios. En todo caso, **estos servicios complementarios, que deberán reunir los mismos requisitos establecidos en el artículo 5, no estarán incluidos en la financiación general de las prestaciones del SNS**”.*

¿Este art. 11 se remite también al apartado 4 del art. 5, o solo a los otros apartados del art. 5?

Si interpretamos que el art. 11.2 se remite a TODO el art. 5, incluidas las exclusiones del apartado 4

Terapias balnearias también excluidas de la cartera complementaria de las CC.AA.; necesidad de reformar el RD estatal

Si interpretamos que el art. 11.2 se remite a los requisitos recogidos en otros apdos. del art. 5 y que expresamente se califican como tales, pero no al apdo. 5.4

Terapias balnearias pueden incluirse en la cartera complementaria de CC.AA. siempre que cumplan los requisitos de los otros apdos. del art. 5

Argumento a favor de esta interpretación: otros arts. de este RD, cuando se refieren a los “criterios y requisitos” del art. 5, se remiten únicamente a los apdos. 5.2 y 5.3

Propuestas de impulso de la inclusión de las terapias balnearias en el SNS que pueden partir de las entidades locales

- Lo ideal sería **REFORMAR EL ART. 5.4 RD 1030/2006** para eliminar de las exclusiones a los balnearios
 - Ello permitiría su inclusión en la cartera de servicios comunes y despejaría posibles dudas jurídicas en torno a su inclusión en la cartera complementaria de las CC.AA.
- Pero también es posible **interpretar que el art. 11.2 RD 1030/2006 no extiende esta exclusión del art. 5.4 a las carteras complementarias de las CC.AA.**, con lo que para su **inclusión en el plano autonómico** no haría falta modificar el RD estatal. Para que esta inclusión se materialice es necesaria:
 - Evaluación como tecnología sanitaria por la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del SNS
 - Dotación presupuestaria

3. Ausencia de una normativa estatal básica reguladora de los balnearios en su dimensión de centro sanitario

Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios

ANEXO II (Definiciones de centros, unidades asistenciales y establecimientos sanitarios)

Centros sanitarios

C.3 Servicios sanitarios integrados en una organización no sanitaria:
“servicios que realizan actividades sanitarias pero que están integrados en organizaciones cuya principal actividad no es sanitaria (prisión, empresa, balneario, residencia de tercera edad...)”

Art. 4.2 RD 1277/2003. *“Los **requisitos mínimos comunes** para la autorización de instalación, funcionamiento o modificación de un centro, servicio o establecimiento sanitario serán determinados por real decreto para el conjunto y para cada tipo de centro, servicio y establecimiento sanitario”*

No existe ninguna norma estatal básica que regule los requisitos comunes aplicables a los balnearios en cuanto centros sanitarios

Normativa autonómica reguladora de los requisitos sanitarios de los balnearios

- Falta de regulación en la mayoría de CC.AA.
- Otras CC.AA.: normativa no actualizada:
 - **Decreto de Cataluña 271/2001**, de 9 de octubre, por el que se establecen los requisitos técnico-sanitarios que han de cumplir los servicios de balneoterapia e hidroterapia
 - **Orden de 5 de noviembre de 1996** por la que se regula la autorización sanitaria de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de **Galicia**
 - **Decreto de Murcia 55/1997**, de 11 de julio, sobre condiciones sanitarias de Balnearios, Baños Termales y Establecimientos de Talasoterapia y de aplicación de Peloides

Propuestas de impulso regulatorio que pueden partir de las entidades locales

Elaboración de un **LIBRO BLANCO** (documentos informativos que tienen por objetivo orientar políticas regulatorias/fomentar el debate de los poderes públicos) con **participación de expertos de distintas disciplinas sobre criterios técnicos que deben reunir los balnearios como centros sanitarios**

- Guía y punto de partida del debate para la elaboración de un marco regulatorio estatal y autonómico

➤ Proyecto de Decreto para establecer criterios técnico-sanitarios de balnearios, baños termales y centros de talasoterapia de la Región de Murcia

CONSULTA PREVIA | Cuestionario

Fecha Inicio: 30-11-2020

Fecha Fin: 22-12-2020

Estado: Concluido

Tema: Sanidad

Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustancia una consulta pública en la que se recaba la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

DATOS DE PARTICIPACIÓN:

- Nº de participantes en la consulta: 1

APORTACIONES:

I. **Aportaciones al apartado “Problemas que se pretenden solucionar con esta iniciativa”:**

RESPUESTA: “Dado que es un sector con cierta presencia en la Región creo que es oportuno legislar al respecto y que las normas sean las mismas para todos los actores, aparte de ser claras en cuanto a su cumplimiento.

II. **Aportaciones al apartado “Necesidad y oportunidad de su aprobación”:**

RESPUESTA: “Si, se dan las premisas para su desarrollo y aprobación”

III. **Aportaciones al apartado “Objetivos de la norma”**

RESPUESTA: "Si, adecuan la normativa a los cambios administrativos actuales."

IV. **Aportaciones al apartado “Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”:**

RESPUESTA: “Estoy de acuerdo con lo planteado, dado que es necesario establecer un marco regulatorio en una actividad con implicaciones en la salud”

¡Muchas gracias!

s.salgado@uvigo.gal