

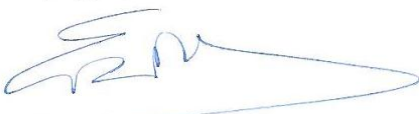


LA GESTIÓN DEL AGUA EN LA UNIÓN EUROPEA

Trabajo de Fin de Grado presentado por D^a Jennifer Cebrián Águila y
realizado bajo la dirección de la Profesora

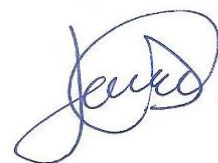
Eva Díez Peralta, Profesora Contratada Doctora de Derecho
Internacional Público de la Universidad de Almería. V^o B^o

V^o B^o



La Directora

La alumna



RESUMEN

El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal; las aguas de la Comunidad están sometidas a la creciente presión que supone el continuo crecimiento de la demanda de agua de buena calidad en cantidades suficientes para todos los usos.

El acceso al agua debe ser considerado como un derecho humano, ya que éste forma parte de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.

El derecho al agua también está indisolublemente asociado con los más altos niveles posibles de salud, el derecho a una vivienda y una alimentación adecuada. De igual forma, este derecho debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, entre los que ocupa un lugar primordial el derecho a la vida y a la dignidad humana.

Como se establece en el artículo 174 del Tratado, la política de la Comunidad en el ámbito del medioambiente debe contribuir a alcanzar la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Así, la Unión Europea (UE) establece un marco comunitario para la protección y la gestión del agua, que incluye las aguas interiores superficiales, las aguas subterráneas, las aguas de transición y las aguas costeras.

Para ello se adoptó la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, ésta tiene varios objetivos los cuales son: la prevención y la reducción de la contaminación, la promoción del uso sostenible del agua, la protección del medio ambiente, la mejora de la situación de los ecosistemas acuáticos y la atenuación de los efectos de las inundaciones y de las sequías; como objetivo último tiene alcanzar un buen estado ecológico y químico de todas las aguas comunitarias para 2015.

El propósito de ésta es mejorar la legislación anterior creando un marco legislativo e intentando garantizar la coordinación y la adaptación de las estructuras y los principios generales de protección y usos sostenible de los recursos hídricos de la Unión Europea; su principal objetivo es el buen estado de los ecosistemas acuáticos y el uso responsable a largo plazo del agua.

La Directiva Marco del Agua parte de una premisa clara –«el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal»–, y establece un marco para la gestión hidrológica que va mucho más allá del mero manejo del agua, pues los valores asociados a ella que están en juego no se limitan al recurso en sí, sino que se extienden a los ecosistemas que dependen de ella.

En 2004, los Estados miembros elaboraron un análisis de las características de cada demarcación hidrográfica, un estudio de la incidencia de la actividad humana sobre las aguas, un análisis económico del uso de las aguas, un registro de las zonas que necesiten una protección especial, un registro de todas las masas de agua que se utilicen para la captación de agua destinada al consumo humano y que proporcionen un promedio de más de 10 m³ diarios o que abastezcan a más de cincuenta personas.

En 2009 se elaboraron planes de gestión en cada demarcación hidrográfica teniendo en cuenta los resultados de los análisis y estudios realizados. Estos planes abarcan el periodo 2009-2015 y serán revisados en 2015, y después cada seis años.

Los planes de gestión deberán aplicarse en 2012 y tendrán por objeto:

- prevenir el deterioro, mejorar y restaurar el estado de las masas de agua superficiales, lograr que estén en buen estado químico y ecológico a más tardar a finales de 2015 y reducir la contaminación debida a los vertidos y emisiones de sustancias peligrosas;
- proteger, mejorar y restaurar la situación de las aguas subterráneas, prevenir su contaminación y deterioro y garantizar un equilibrio entre su captación y su renovación;
- preservar las zonas protegidas.

La Directiva se marca como metas a lograr en el 2015:

- El buen estado ecológico y químico de los ecosistemas acuáticos (ríos, lagos, humedales, estuarios y aguas litorales).

- El buen estado cuantitativo y químico de los acuíferos.

La DMA basa la política del agua en un conjunto de principios básicos: no deterioro, prevención y corrección en la fuente, integración, quien deteriora paga, uso racional, precaución y adaptación, y participación ciudadana para alcanzar los objetivos previstos.

La DMA establece en su artículo 11 que los EE.MM velaran por que se establezcan para cada demarcación hidrográfica o para parte de una demarcación, un programa de medidas, cada medida tendrá unas medidas básicas y unas medidas complementarias en caso de que sea necesario; las medidas básicas son los requisitos mínimos que deberán cumplirse y las medidas complementarias son aquellas concebidas y aplicadas con carácter adicional a las medidas básicas con el propósito de lograr los objetivos medioambientales establecidos en su art.4.

Con todo ello los Estados miembros deben establecer regímenes que contemplen sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de infracción de esta Directiva marco.

La protección de los recursos hídricos ha llevado a la Unión Europea a adoptar un amplio contenido legislativo dirigido a la prevención de estos problemas y a la protección de la calidad de nuestras aguas. Constituyendo la legislación comunitaria en materia de las aguas uno de los bloques normativos más numerosos y complejos del derecho comunitario.

La Directiva Directiva 91/271/CEE se crea con la finalidad de proteger el medio ambiente contra todo deterioro debido al vertido de las aguas residuales urbanas así como al tratamiento y vertido de las aguas residuales de algunos sectores industriales.

La Comisión establece normas de calidad ambiental a través de la Directiva 2008/105/CE para limitar la cantidad de determinadas sustancias químicas que presentan un riesgo significativo para el medio ambiente y la salud en las aguas superficiales de la Unión Europea

El objetivo de la Directiva Marco es, pues, el establecimiento de un marco para la protección de las aguas comunitarias. Comparando este objetivo con los de la Ley de Aguas española se observa que los de esta son muchos más amplios, como por ejemplo conceptos de la regulación general del dominio público hidráulico, la titularidad de los distintos tipos de recursos hídricos, la regulación del uso del agua, entre otros.

La transposición legal es uno de los primeros pasos del Reino de España en la aplicación correcta de la DMA. Este proceso se inició formalmente con la aprobación de la DMA, el 22 de Diciembre de 2000, y su plazo era el 22 de Diciembre de 2003; es decir que ha habido 3 años para realizar este proceso adecuadamente.

A pesar de haberse contado con tres años para su transposición, no es hasta Julio de 2003, cuando el Ministerio de Medio Ambiente expone en la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Agua y en su página web un documento Interpretativo, remitiéndolo también a los demás miembros del Consejo Nacional del Agua (CNA).

La transposición al derecho español se realizó por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre (ley de las denominadas de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado).

Los Estados deben garantizar en la práctica una incorporación completa y correcta o eficaz de las directivas comunitarias al Derecho interno, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Sin embargo, la adaptación realizada por la citada Ley de acompañamiento no cumplió las expectativas de incorporación completa y eficaz.

En la legislatura 2004-2008 se han llevado a cabo distintas iniciativas legislativas tendentes a mejorar dicha materia, así mismo en cumplimiento del Derecho comunitario ha introducido instrumentos que mejoran dicha integración como el informe de sostenibilidad ambiental de los planes y programas, la codificación y mejora de la protección de la biodiversidad y la regulación de una nueva política de desarrollo rural sostenible.

Uno de los temas importantes en este periodo fue la elaboración de Planes Hidrológicos de Demarcación, así como las normas relativas a su revisión y el

establecimiento del correspondiente programa de medidas, así se aprobó el Reglamento de la Planificación Hidrológica mediante el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio.

Aun así, aspectos de la Directiva Marco de Agua que suponen avances evidentes en la gestión del agua no se han transpuesto adecuadamente a la legislación española.

En lo que respecta a nuestro Estado Español, hay un gran déficit en la trasposición de la DMA, ya que se ha incumplido en varios casos algunas disposiciones.

Un ejemplo de ello es la sentencia que dictó el Tribunal de Luxemburgo contra España por el incumplimiento de la Directiva; así el Tribunal Europeo declaró la vulneración por España de los arts. 13 y 15 de la misma por no haber adoptado, antes del 22 de diciembre de 2009, los planes hidrológicos de cuenca, (con excepción del plan de gestión del distrito de «Cuenca Fluvial de Cataluña»), y por no haber comunicado a la Comisión UE ni a los demás Estados miembros afectados, antes del 22 de marzo de 2010, una copia de dichos planes.

Así pues, España tiene impuestas muchas condenas por el incumplimiento en la adopción de la DMA.

ÍNDICE	Pág.
Introducción.....	8
PARTE I: EL AGUA EN PERSPECTIVA JURÍDICA INTERNACIONAL.	
1. El derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional.....	13
1.1. El Agua en los Objetivos del Milenio.....	16
1.2.El derecho al agua y al saneamiento en Europa.....	22
2. El agua como factor de cooperación y de conflicto.....	23
2.1.Un caso real: el conflicto entre israelíes, jordanos y palestinos.....	26
PARTE II: EL AGUA EN LA UNIÓN EUROPEA.	
3. La política medioambiental de la Unión Europea.....	31
4. Antecedentes y evolución histórica.....	32
5. La Directiva Marco de Aguas.....	35
5.1. Etapas de la implementación.....	39
5.2. Calendario de aplicación.....	40
6. Las aguas residuales.....	42
6.1. La Directiva 91/271/CEE	44
6.2. La Directiva 2008/105/CE.....	44
PARTE III: ESPAÑA Y LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA.	
7. Recorrido histórico por el sistema legal español del agua.....	42
8. Trasposición al Estado español de la Directiva Marco del Agua.....	44
9. El incumplimiento de la Directiva europea del agua en Andalucía.....	53
CONCLUSIONES.....	56
BIBLIOGRAFÍA.....	59

INTRODUCCION

El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal; las aguas de la Unión están sometidas a la creciente presión que supone el continuo crecimiento de la demanda de agua de buena calidad en cantidades suficientes para todos los usos.

El agua constituye el recurso natural más importante y la base de toda forma de vida. El agua potable y el saneamiento son indispensables para la vida y la salud, y primordiales para la dignidad de toda persona. No obstante, actualmente y según las Naciones Unidas, 884 millones de personas carecen de acceso seguro a agua potable y 2.600 millones de personas (40% de la población mundial) no disponen de servicios de saneamiento. El agua para el crecimiento económico representa más del 90% de los usos del agua en la actualidad. La mayor parte (70%) para usos agrícolas.¹

La distribución desigual del preciado líquido en el planeta ha generado que el 75% de los conflictos en el mundo estén relacionados con la posesión o el acceso al agua potable.

Las causas de la actual crisis del agua y el saneamiento residen en la pobreza, las desigualdades y la disparidad en las relaciones de poder, agravadas a su vez por los retos sociales y ambientales, el cambio climático, y la creciente contaminación y merma de los recursos hídricos.

Frente a este panorama, la comunidad internacional ha entendido la necesidad de actuar y reconocer el acceso al agua potable y el saneamiento en el marco de los derechos humanos y obligando a los Estados a respetar, proteger y aplicar el derecho al agua. Así, “El derecho humano al agua otorga el derecho universal a una cantidad suficiente de agua segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para el uso personal y doméstico”².

El carácter de recurso esencial del agua y el mal estado general de las mismas en los países de la Unión Europea, en su mayoría fuertemente industrializados, ha

¹ Datos disponibles en <http://www.un.org/es/>

² Comentario general nº15 de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua, 2002, disponible en en <http://www.un.org/es/>.

determinado la progresiva aparición de normas comunitarias que, desde diversos aspectos, abordan la protección de las aguas y la lucha contra su contaminación.

Como se establece en el artículo 174 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la política de la Unión en el ámbito del medioambiente debe contribuir a alcanzar la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales.

La Unión Europea (UE) establece un marco comunitario para la protección y la gestión del agua. En una primera etapa, los Estados miembros deben identificar y analizar las aguas europeas, por cuencas y demarcaciones hidrográficas. A continuación, deben adoptar planes de gestión y programas de medidas adaptados a cada masa de agua.

Para ello se adoptó la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. La Directiva marco del agua (DMA en adelante) es una norma del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un marco de actuación comunitario en el ámbito de la política de aguas. Nace con la vocación de garantizar la protección de las aguas y promover un uso sostenible que garantice la disponibilidad del recurso natural a largo plazo.

La Directiva Marco Europea del Agua (DMA)³ nace como respuesta a la necesidad de unificar las actuaciones en materia de gestión de agua en la Unión Europea. Debido a que las aguas de la Unión Europea están sometidas a la creciente presión que supone el continuo crecimiento de su demanda de buena calidad y en cantidades suficientes para todos los usos, surge la necesidad de tomar medidas para proteger las aguas tanto en términos cualitativos como cuantitativos y garantizar así su sostenibilidad; la DMA permitirá establecer unos objetivos medioambientales homogéneos entre los Estados Miembros para las masas de agua y avanzar juntos en su consecución, compartiendo experiencias.

³ La Directiva marco del agua es una norma del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea por la que se crea un marco de actuación comunitario en el ámbito de la política de aguas. Nace con la vocación de garantizar la protección de las aguas y promover un uso sostenible que garantice la disponibilidad del recurso natural a largo plazo.

La DMA surge tras un largo periodo de gestación de más de cinco años, y que culminó con su entrada en vigor el 22 de diciembre de 2000.

El presente proyecto pretende analizar cómo se lleva a cabo la gestión del agua en la Unión Europea y cómo se ha transpuesto a nuestro Estado español.

El proyecto se divide en tres partes, de las cuales la primera parte se centra en el ámbito internacional, haciendo en primer lugar referencia al derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano. Continúa exponiendo la Declaración del Milenio donde se acuerdan los Objetivos de desarrollo del Milenio, los cuales son ocho propósitos de desarrollo humano que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Entre ellos, el que corresponde al número siete, fija garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y entre dicho objetivo se recoge el de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Además, se estudian diferentes informes de las Naciones Unidas para comprobar en qué medida se están cumpliendo esos objetivos. Dentro de los aspectos internacionales, se estudian el agua como un aspecto de conflicto y de cooperación, se analizan cuáles son esas fuentes que provocan el conflicto o la cooperación en relación con el recurso hídrico, como pueden ser la cantidad, la calidad y en qué medida influyen. Por último en esta parte se pretende dar una visión del origen de esta gestión del agua mediante un caso real de conflicto entre israelíes, jordanos y palestinos.

La segunda parte del trabajo se centra en el ámbito europeo, ésta se introduce citando una breve evolución de cómo se ha ido regulando y tratando este recurso en la Unión Europea, seguido de una introducción de la política medioambiental dentro de la cual se inserta la preocupación y regulación del agua. El proyecto continúa con la parte más importante que trata de la regulación de la gestión del agua en la Unión Europea a través de la Directiva Marco del Agua, resaltando los principales caracteres de la misma; además se señalan cuales han sido las etapas de la implementación de la Directiva y su calendario de aplicación. A continuación se hace una breve referencia pero necesaria a las aguas residuales, que no nos centraremos tanto en ellas pero sí las citaremos en tanto que el ya citado derecho humano al agua indica que para tener una vida saludable y poder desarrollar todos los derechos humanos es necesaria un agua potable limpia.

La última y tercera parte del trabajo se centra en España. Concretamente, se pretende conocer los antecedentes históricos y la evolución de la legislación de aguas en España hasta alcanzar el régimen jurídico actual. Continúa analizando la transposición de la Directiva Marco de Agua en España, señalando algunos de los problemas de la adaptación y algunas de las razones por las que no se produce una correcta aplicación. Como último enfoque se da a conocer el ordenamiento jurídico vigente en Andalucía y se estudian algunas de las causas por las que se ha condenado a Andalucía en el cumplimiento de la Directiva, observando que no es un tema aislado y que nos toca de cerca.

Finalmente en las conclusiones se pretende dar un conjunto de opiniones y sugerencias sobre la evolución del derecho al agua y su regulación, además de una visión personal sobre cómo se lleva el tema de la gestión del agua en España y más concretamente en Andalucía.

PARTE I. EL AGUA EN PERSPECTIVA
JURÍDICA INTERNACIONAL

1. EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO EN PERSPECTIVA JURÍDICA INTERNACIONAL.

En el último tercio del siglo XX aparece un fenómeno significativo en referencia a los derechos humanos y es la progresiva urgencia de los llamados derechos humanos emergentes⁴, vinculados a nuevas necesidades surgidas de la evolución de la sociedad internacional. Entre estas reivindicaciones, destacan las que tienen que ver con el más amplio concepto de derecho al desarrollo y que además conectan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uno de estos derechos es el derecho al agua potable y al saneamiento.

El derecho humano al agua es indispensable para una vida digna y para la realización de otros derechos humanos, como el derecho a la vida, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación y a la salud.

Además como seres vivos que somos, el agua nos proporciona múltiples usos esenciales para la supervivencia como la hidratación o alimentación, ha sido vista a lo largo de la historia de la Humanidad como un recurso esencial para la vida⁵.

El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292⁶, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

La Resolución induce a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, además de propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en especial a los que se encuentran en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.

⁴ Derechos Humanos emergentes: se definen como derechos emergentes las reivindicaciones legítimas, en virtud de necesidades o preocupaciones sociales actuales, dirigidas a la formulación de nuevos o renovados derechos humanos individuales y colectivos en el plano nacional o internacional.

⁵ SANCHEZ, V. M, "Hacia un derecho humano fundamental al agua en el derecho internacional". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.16, 2008.

⁶ Resolución disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General nº 15 sobre el derecho al agua⁷, estableciendo que “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

En abril de 2011, el Consejo de Derechos Humanos reconoce, mediante su Resolución 16/2, el acceso seguro al agua potable y al saneamiento como un derecho humano, un derecho a la vida y a la dignidad humana.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece que toda persona tiene derecho a “un nivel de vida adecuado que le asegure [...] la salud y el bienestar”, incluida la alimentación y la vivienda, para el acceso a este derecho es necesario el acceso a una cantidad mínima del agua.⁸

La Conferencia Europea “Ciudades por los derechos humanos” aprobó la adopción de una enmienda a la Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad para introducir un “derecho al agua potable” con el siguiente texto:⁹

1. “ Toda persona tiene derecho al acceso al agua potable y al saneamiento.
2. Las autoridades locales favorecen un acceso igual para todos los ciudadanos y ciudadanas al agua potable y a los servicios de saneamiento, con independencia de sus recursos o de la situación geográfica del usuario o usuaria.
3. Las autoridades locales deben poder escoger libremente la manera de gestionar los servicios de agua potable y de saneamiento, en interés único de la ciudadanía y con la preocupación de la gestión económica de un recurso escaso.
4. Las autoridades locales solicitan a sus gobiernos la inclusión en su ordenamiento jurídico de un artículo que garantice el derecho al agua potable; así como la inclusión de este derecho en los tratados internacionales pertinentes.

⁷ *Observación General No. 15. El derecho al agua. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2010.*

⁸ LA CALLE, A. Y MARTÍNEZ, F.J. *Curso de Legislación de aguas aplicadas a la gestión.* Universidad de Almería, 2012

⁹ SAURA ESTAPA, J., “ El Derecho Humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional”, *Derechos y Libertades*, nº26, enero 2012, pp. 145-180

5. Las autoridades locales se comprometen a impulsar ante sus gobiernos una ayuda al desarrollo que sea más coherente con el acceso al agua potable; y en el marco de su cooperación internacional, apoyan a sus socios del Sur en su gestión del acceso al agua y al saneamiento.”

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 establece una serie de derechos cuya realización requiere el acceso al agua y proclama que en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia; este derecho también se recoge de manera implícita en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) de 1979 señala que las mujeres en las zonas rurales tienen derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, incluidas entre otras el abastecimiento de agua.

La convención sobre los Derechos del Niño de 1989 menciona explícitamente el agua, el saneamiento ambiental y la higiene en su artículo 24(2).

Con ello podemos ver que el derecho humano al agua lo encontramos en diversos tratados y declaraciones internacionales.

El abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico; dentro de ellos se incluyen la limpieza del hogar, el agua para la higiene personal, para la preparación de la comida, entre otros. Son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona y en el día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas y para que no surjan preocupaciones en materia de salud, según establece la Organización Mundial de la Salud (OMS). El agua que necesita una persona tanto para su uso personal como doméstico debe ser salubre, es decir, estar libre de micro-organismos, sustancias químicas y amenazas radiológicas que constituyan un peligro para la salud. Para conseguir un agua saludable, las Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud (OMS) proporcionan las bases para el desarrollo de estándares nacionales.¹⁰

Por lo tanto, el agua es indispensable para la vida, pero también es esencial para la seguridad alimentaria, la generación de ingresos y la protección del medio ambiente. El derecho al agua abarca sólo los usos personales y domésticos, es decir, el consumo, el

¹⁰ Disponible en https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. No comprende el agua necesaria para la agricultura o el pastoreo o para el mantenimiento de los sistemas ecológicos. El acceso al agua para la agricultura, en particular para los pequeños propietarios, forma parte del derecho a una alimentación adecuada. Habida cuenta de la interdependencia y la indivisibilidad de todos los derechos humanos, puede decirse que el derecho al agua asigna prioridad al uso del agua para la agricultura y el pastoreo cuando sean actividades necesarias para prevenir el hambre.

1.1.El Agua en los Objetivos del Milenio

En la reunión de tres días realizada del 6 al 8 de septiembre del 2000 en nueva York, se llevó a cabo la Cumbre del Milenio, la cual fue un segmento de alto nivel de la Asamblea que reunió a 191 países (siendo 189 Estados Miembros en ese entonces), incluyendo a 147 jefes de Estado y de gobierno, en la sede de las Naciones Unidas. En esta Cumbre fue adoptada la "Declaración del Milenio", un documento donde los países reafirman su fe en la ONU y su Carta para lograr un mundo más pacífico, más próspero y más justo. El reconocimiento de la responsabilidad colectiva de los gobiernos del mundo para lograr la dignidad humana, la igualdad y la equidad; así como la responsabilidad de los líderes del mundo hacia sus ciudadanos, en especial los niños y los más vulnerables. Además establecen puntos de acuerdo en diversos temas de interés mundial.

La Cumbre sorprendió por la notable coincidencia de opiniones de los líderes mundiales con relación a los retos que el mundo enfrenta, además de que se logró que estos líderes establecieran objetivos concretos. Los objetivos acordados en esta Cumbre se conocen ahora como los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" (los ODM) y proporcionan un marco para que todo el sistema de la ONU trabaje coherentemente y en conjunto hacia un fin común.

En este documento redactado en la Cumbre del Milenio, los Estados Miembros de la ONU reafirman su fe en la Organización y su Carta para lograr un mundo más pacífico, más próspero y más justo y establecen la búsqueda de que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo.

Asimismo, reconocen ciertos valores fundamentales que son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI; la libertad, la igualdad (de los individuos y

de las naciones), la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad compartida.¹¹

Para plasmar en acciones estos valores comunes, los representantes los países miembros formularon una serie de objetivos de especial importancia, conocidos como los "Objetivos de Desarrollo del Milenio"

Además, se hizo énfasis en otras cuestiones tales como:

- Alentar la paz, la seguridad y el desarme
- Lograr el desarrollo y la erradicación de la pobreza
- Proteger el medio ambiente
- Velar por los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno
- Proteger a las personas vulnerables
- Atender las necesidades especiales de África
- Disminuir las enfermedades
- Reducir la injusticia, la desigualdad, el terrorismo y la delincuencia
- Fortalecer a las Naciones Unidas

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también conocidos como Objetivos del Milenio (ODM), son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Estos objetivos tratan problemas de la vida cotidiana que se consideran graves y/o radicales.

Cada Objetivo se divide en una serie de metas, y nos encontramos con los siguientes¹²:



¹¹ Disponible en <http://www.un.org/es/>

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.
- Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal.

- Asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.

Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

- Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.

Objetivo 5. Mejorar la salud materna

- Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.
- Lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

- Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.
- Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.

¹² CARIDE GOMEZ, JOSÉ A, “Nuevas perspectivas para un futuro viable: los Objetivos de desarrollo del Milenio”, *Revista de educación*, N° Extra 1, 2009, págs. 77-98

- Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
- Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
- Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).
- Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.
- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.
- En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.

Como podemos ver, la Declaración del Milenio de la ONU fija entre los objetivos del desarrollo, concretamente el Objetivo 7, lograr reducir a la mitad, para el

año 2015, el porcentaje de personas que no tienen acceso al agua potable o no pueden costárselo; existe la confusión de que este derecho conlleva agua gratis para todas las personas y esto no es así; los servicios de agua y saneamiento necesitan ser asequible para todos pero se espera que las personas contribuyan financieramente o de otra manera en la medida que les sea posible.

En cuanto al logro o cumplimiento de este objetivo, un informe¹³ de las Naciones Unidas, destaca que el mundo está en camino de alcanzar la meta de agua segura. Sin embargo, 884 millones de personas en todo el mundo siguen utilizando sin mejorar fuentes de agua.

En 2006, 2,5 millones de personas -más del 37% de la población mundial población – no tenían acceso a inodoros, letrinas u otras formas de mejora saneamiento.

La proporción de personas que viven sin acceso a fuentes mejoradas disminuyó en sólo el 8 puntos porcentuales entre 1990 y 2006.

1,2 mil millones de personas en el mundo practican la defecación al aire libre, peligrosa para la salud y enormes peligros para toda la comunidad (el 87% de estas personas se encuentran en las zonas rurales).

En cuanto al progreso de algunos países, según el informe en 2006, el 80% de la población rural en Ghana tuvo acceso a un consumo mejorado de fuente de agua, un aumento del 43% en 1990 niveles.

En Malí, el porcentaje de la población con al menos un punto de acceso a mejores servicios de saneamiento aumentó del 35% en 1990 al 45% en 2006.

Guatemala ha aumentado su inversión en recursos de agua y saneamiento, lo que ha contribuido a un aumento en el acceso al agua potable mejorada del 79% en 1990 al 96% en 2006 y al saneamiento mejorado desde el 70% en 1990 al 84% en 2006.

Sudáfrica alcanzado con éxito los ODM, en particular el objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso al agua potable, la falta de acceso al agua potable de mejor calidad se redujo del 19% en 1990 al 7% en 2006.

¹³ Hoja de datos *Millennium Development Goals: At a Glance*, publicado por el Departamento de Información Pública (actualizado en abril 2010). Documento de libre acceso en http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdgs_glance_factsheet.pdf

En Senegal, la proporción de personas que viven en ciudades con acceso a agua mejorada alcanzó el 93% en 2006.

Los resultados del informe de 2012 representan una gran reducción en el sufrimiento humano y constituyen una clara corroboración del enfoque dado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio; sin embargo las proyecciones indican que en 2015 más de 600 millones de personas de todo el mundo seguirán careciendo de acceso a agua potable segura y la falta de condiciones de saneamiento seguras está obstaculizando los avances en salud y nutrición.

Con estos informes se puede ver que se han logrado grandes avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ya que el mundo ha cumplido con grandes metas antes de la fecha fijada, ha cumplido la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas sin acceso al agua potable; en 2010 también se cumplió la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas sin acceso sostenible al agua potable.

Además, la proporción de personas que usan una fuente de agua mejorada aumentó desde el 76% en 1990 al 89% en 2010. Entre 1990 y 2010, más de 2.000 millones de personas obtuvieron acceso a fuentes de agua potable mejoradas, como suministro por cañería y pozos protegidos.

Sin embargo, la desigualdad está afectando negativamente a las ganancias y ralentizando los avances en áreas clave; así, el uso de fuentes de agua mejoradas sigue siendo bajo en las áreas rurales.

Mientras que en 2010 el 19% de la población rural usaba fuentes de agua no mejoradas, en las áreas urbanas ese porcentaje era de solo un 4%. Como los aspectos relacionados con la seguridad, la confiabilidad y la sostenibilidad no se reflejan en los indicadores que se utilizan para seguir los avances de los ODM, es probable que ese porcentaje sobrestime la cantidad real de personas que usan fuentes de agua seguras.

Y lo que es peor, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo (2.500 millones de personas) todavía no cuenta con instalaciones de saneamiento mejoradas. Para 2015 el mundo habrá logrado solamente un 67% de cobertura, muy por debajo del 75% necesario para alcanzar el ODM.¹⁴

¹⁴ ZUKANG, SHAN, *Objetivos del Desarrollo del Milenio*, Informe de 2012. Naciones Unidas

1.2. El derecho al agua y al saneamiento en Europa.

La Europa geográfica, tiene su máxima expresión institucional en el Consejo de Europa, que es además la organización europea de los derechos humanos por excelencia.

Los instrumentos europeos de derechos humanos, con el Convenio de Roma de 1950 y la Carta Social Europea a la cabeza, no reconocen explícitamente un derecho al agua y al saneamiento.

La situación económica y social entre los 56 estados miembros de la CEPE¹⁵ es dispar y en algunos países existen bolsas de población significativas con problemas de acceso al agua potable o a saneamiento; esto puede ser a nivel individual, en casos concretos, particularmente entre los colectivos más vulnerables como situaciones de pobreza y exclusión social, centros de detención e internamiento, etc.

La preocupación del Consejo de Europa por la cuestión del agua puede remontarse a la adopción por su Comité de Ministros en 1967 de la Carta Europea del Agua, proclamada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968. En ella se manifiesta un equilibrio entre necesidades básicas, que deben ser cubiertas con la independencia de la capacidad de pago de los individuos, y el precio del agua que deba existir en todo caso.

En el contexto más circunscrito de la Unión Europea, una serie de actos de derecho derivado han tratado de integrar algunos aspectos de la problemática ligada al agua en el marco de la protección del medio ambiente, de la salud pública y de la protección de los consumidores. Aunque las políticas comunitarias de agua pueden remontarse a 1975, destacan en este contexto dos directivas-marco de los últimos años: de un lado, la Directiva sobre aguas residuales urbanas de 1991 exigió a todos los municipios europeos disponer de un sistema de saneamiento; de otro lado, la Directiva de 2000, que establece un marco para una política comunitaria en materia de agua de la que hablaremos a continuación.¹⁶ Precisamente, la segunda parte de este trabajo la dedicaremos al estudio de estas normas comunitarias.

¹⁵ CEPE: Comisión Económica para Europa

¹⁶ SAURA ESTAPA, J., “ El Derecho Humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional”, *Derechos y Libertades*, nº26, enero 2012, pp. 145-180

2. EL AGUA COMO FACTOR DE COOPERACIÓN Y DE CONFLICTO

La creciente importancia que se ha dado al agua como factor de conflicto y de cooperación en las relaciones internacionales se ha manifestado tanto en la política doméstica de muchos Estados, como en las relaciones bilaterales y multilaterales entre ellos. Algunos organismos internacionales han colocado el agua entre sus preocupaciones más acuciantes, empezando por Naciones Unidas que ha declarado la década 2005-2015 como Decenio Internacional para la Acción, El agua, fuente de vida.

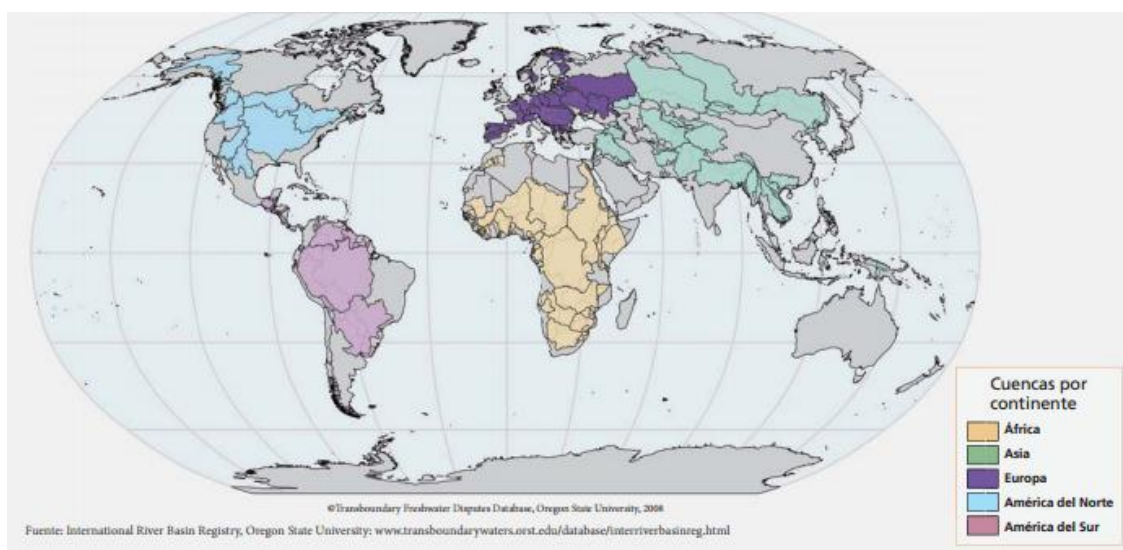
El estudio de Wolf, Yoffe y Giordano¹⁷ nos permite apreciar que los conflictos y la cooperación se dan en ámbitos distintos. Mientras que los países cooperan sobre una gran variedad de cuestiones, las hostilidades se dan principalmente por la cantidad de agua (desde un 60% hasta el 90% de las hostilidades más graves), y también por las infraestructuras, aunque a mucha distancia. En lo que se refiere a la cooperación encontramos también que la cantidad centra muchos de los actos, con mucho peso también de las infraestructuras y sobre todo de la generación de energía hidráulica.

Al mismo tiempo, la distribución de los recursos también está en la base de la mayoría de los actos de cooperación, pues es el factor básico para afrontar las necesidades de la población y también porque es el que exige menos cesiones en la gestión y en la autoridad sobre el agua.

Los conflictos por el agua existen en iguales proporciones en los países ricos y pobres, en las democracias y autocracias; la ordenación de los recursos hídricos obedece a múltiples objetivos y trasciende entre intereses enfrentados. Dentro de una nación, esos intereses (familias, agricultores, generadores hidroeléctricos, usuarios de las aguas con fines recreativos, ecosistemas) son a menudo opuestos y las probabilidades de alcanzar una solución aceptable para las partes se reducen de forma exponencial en proporción al número de interesados. Si a esta situación le añadimos las fronteras internacionales, las probabilidades se reducen aún más, aunque las razones subyacentes a las polémicas relacionadas con el agua pueden ser múltiples, como luchas de poder e intereses de desarrollo enfrentados, todas las controversias sobre aguas pueden atribuirse a uno o más de los siguientes factores: cantidad, calidad y momento.

¹⁷ WOLF, YOFFE Y GIORDANO, 2003, p.42. en GUTIERREZ ESPADA, C., RIQUELME CORTDO, R. Y OTROS., *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, IEA, Murcia, 2007.

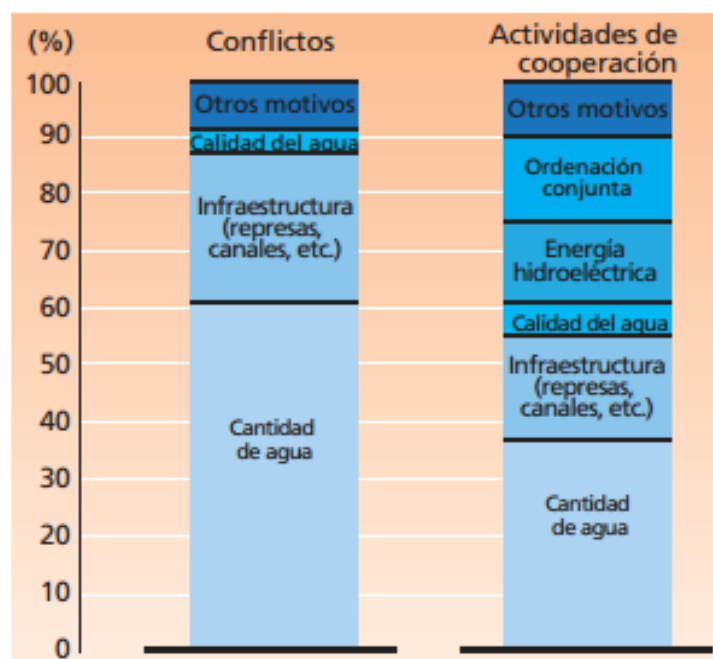
Cuencas fluviales internacionales



Resulta sorprendente saber que el territorio de 148 países se encuentra en cuencas internacionales¹⁸ y que más de 30 países están situados casi por completo dentro de dichas cuencas. El alto grado de interdependencia se refleja en el número de países que comparten cada cuenca internacional. Como ejemplo de controversia relacionada con el agua es la producida en el Río Rin cuyo principal factor fue la cantidad del agua; así el puerto de Rotterdam tenía que ser dragado con frecuencia para retirar el fango contaminado que depositaba el río Rin, el costo era enorme y dio lugar a controversias entre los usuarios del Rin respecto a las indemnizaciones y la responsabilidad.

¹⁸ Desde el año 1950, la Asociación de Derecho Internacional (ADI), propuso el término de Cuencas Hidrográficas Internacionales, asociándolo al complejo total integrado por la vertiente principal y sus afluentes superficiales y subterráneos.

Fuentes de conflicto y cooperación en relación con los recursos hídricos



Los investigadores de la Oregon State University han reunido un conjunto de datos sobre todas las interacciones, ya sean conflictos o relaciones de cooperación, entre dos o más países que han tenido como origen el agua. Su análisis revela cuatro conclusiones fundamentales.¹⁹

- En primer lugar, pese a las probabilidades de que puedan surgir controversias en relación con las cuencas internacionales, la tasa de cooperación supera enormemente los casos de conflicto grave debidos a recursos hídricos internacionales.

En los últimos 60 años (de 1948 a 2008) se han registrado únicamente 44 controversias graves, de las cuales 30 fueron entre Israel y alguno de sus vecinos. El número total de interacciones relacionadas con el agua entre países de cualquier tamaño se inclina también hacia la cooperación: 759 conflictos frente a 1 705 actividades de cooperación, lo que significa que la violencia por motivos relacionados con el agua no es estratégicamente racional, hidrológicamente eficaz ni económicamente viable.

¹⁹ Disponible en <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/resources/periodical/a-world-of-science/vol-11-n-1/in-focus-water-cooperation/cooperation-outweighs-conflict/>

- En segundo lugar, la mayoría de las acciones que se han emprendido en relación con el agua ha sido moderada. De todos los actos registrados, alrededor del 40% osciló entre el apoyo verbal moderado y la hostilidad verbal moderada.
- En tercer lugar, se registran más casos de cooperación que de conflicto. La distribución de los ejemplos de cooperación abarca un amplio espectro, como la cantidad de recursos hídricos, su calidad, el desarrollo económico, la energía hidroeléctrica y la ordenación conjunta. Por el contrario, casi el 90% de los ejemplos de conflicto está relacionado con la cantidad y la infraestructura.
- En cuarto lugar, aun cuando no haya violencia, el agua tiene un efecto irritador y unificador. Como irritador, el agua puede convertir las buenas relaciones en malas y las malas en peores. Pese a la complejidad, sin embargo, las aguas internacionales pueden tener un efecto unificador en cuencas donde las instituciones son relativamente sólidas.

Estos datos históricos demuestran que las controversias por aguas internacionales se resuelven, incluso entre enemigos y hasta cuando surgen conflictos por otras cuestiones.

2.1.Un caso real: el conflicto entre israelíes, jordanos y palestinos

El Oriente Medio es el lugar del mundo donde la escasez de agua es más grave; el uso del agua en la cuenca del Jordán ha sido uno de los factores clave del conflicto existente entre Israel y los palestinos, así como entre Israel y sus países vecinos; sin un reparto justo del agua, no habrá una paz duradera.

En la cuenca del río Jordán prevalece el clima árido y semiárido, excepto en la parte Norte, donde se extiende un clima mediterráneo subtropical. La región es considerada como una de las más pobres del mundo en recursos hídricos, tanto globalmente como por habitante.

Siguiendo a la profesora Teresa Fajardo del Castillo, el tratamiento del agua constituye uno de los factores más influyentes en el conflicto árabe-israelí.²⁰ En efecto, el agua ha estado presente en la concepción del Estado de Israel y en sus políticas territoriales como una condición necesaria de su propia existencia y de su desarrollo económico; la planificación de los recursos hídricos fue un motivo para el conflicto entre los países ribereños de los ríos y aguas de Oriente Medio, Israel, Jordania, Siria y Libia; el control sobre estos recursos ha sido considerado una de las razones implícitas en las intervenciones militares israelíes, principalmente en la guerra del 1967, al igual que en la invasión del Líbano.

Desde su origen, se encuentra entre los factores principales del conflicto el carácter deficitario de los recursos hídricos de los que dispone Israel y la necesidad de trasvasarlos a las zonas de desarrollo humano y económico de acuerdo con sus planes de construcción nacional. Esto ha sido un gran problema tanto por la sobreexplotación de los asentamientos y la discriminación en el reparto del agua entre colonos y palestinos, prohibiendo la construcción de pozos para la agricultura palestina y autorizándola para los asentamientos y la agricultura israelí.

Los Acuerdos de Oslo de 1995 regularon la cuestión del agua desde la posición de fuerza de Israel y su dependencia de los recursos hídricos de Cisjordania, dada ya la sobreexplotación y deterioro de los recursos de la Franja de Gaza. El Acuerdo de Oslo II dispone un reparto desigual del agua de Cisjordania no de la Franja de Gaza; el muro de separación del Cisjordania construido por Israel por motivos de seguridad encierra algo más que los asentamientos de colonos: las zonas de recarga de los acuíferos y de las aguas superficiales del Río Jordán que son desviadas por Israel y sirven para satisfacer sus necesidades hídricas, en detrimento de Cisjordania y de Jordania.

Israel abandonó la Franja de Gaza en el verano del 2006 por la constatación de que la explosión demográfica palestina ejercía una presión insostenible sobre los asentamientos judíos. La explotación de los recursos hídricos en esta zona deficitaria

²⁰ FAJARDO DEL CASTILLO, T., “El agua de Palestina bajo el régimen de ocupación de Israel”, en GUTIERREZ ESPADA, C., RIQUELME CORTADO, R., Y OTROS., *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, IEA, Murcia, 2007, en pp. 355-363.

había conducido años antes al deterioro de los acuíferos, una de las quejas que los palestinos esgrimen contra los colonos y el Gobierno israelí.

La división actual del territorio de Palestina, en la Franja de Gaza bajo el Gobierno de Hamás y Cisjordania de Al Fatah, conforma uno de los peores escenarios para la negociación futura de la creación del Estado palestino.

Resulta interesante además, la ponencia de Ferrán Izquierdo Brichs en las XXI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.²¹ En ella se expone que en la dinámica de participación y de hostilidades con los Estados árabes chocaron la dimensión del bienestar de la población y de competición por el poder. La primera alimentaba los procesos de negociación, como la negociación Johnston e incluso el régimen en la distribución del agua entre Israel y Jordania.

En la negociación Johnston, años 50 del pasado siglo XIX, el gobierno norteamericano impulsó un proceso negociador

sobre los recursos hídricos de la cuenca del río Jordán. En primer lugar se quería dar respuesta a las necesidades de los refugiados palestinos en el Valle del Jordán y de los inmigrantes judíos en Israel. En segundo lugar, se quería desactivar la carga conflictiva



²¹ IZQUIERDO BRICHS, F. " El agua como factor de hostilidad y de cooperación en el ámbito internacional" en GUTIERREZ ESPADA, C., RIQUELME CORTADO, R., Y OTROS., *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, IEA, Murcia, 2007, en pp.155-156.

de la distribución de las aguas del río Jordán; y en tercer lugar, se quería intentar una aproximación funcionalista al conflicto político y avanzar en la paz a través de la cooperación técnica en la distribución y gestión de los recursos hídricos. El enviado especial Eric Johnston consiguió un acuerdo técnico entre árabes e israelíes, pero nunca se llegó al acuerdo político pues la firma del tratado implicaba el reconocimiento del Estado de Israel y la aceptación de la expulsión de la población palestina. La negociación fracasó y puso en evidencia que la aproximación funcionalista al conflicto podía ser útil para asentar la paz, pero no para resolver el conflicto político.

Al mismo tiempo el agua adquirió un peso importante en el discurso político tanto en el campo israelí como árabe, por lo que alimentó las tensiones entre unos y otros y aquellos que apostaban por llegar a acuerdos no tuvieron capacidad de enfrentarse a la dinámica de enfrentamiento que impulsaban las elites que ganaban con la hostilidad. Por otra parte, el agua era importante no sólo en el discurso nacionalista, sino también para la construcción física del Estado de Israel. El objetivo de la creación de un Estado para el pueblo judío era muy distinto del objetivo de dar un mayor bienestar a la población que habitaba en Palestina. El objetivo sionista era político y suponía la construcción del principal recurso de poder de las élites sionistas: el Estado. Para ello el agua adquiriría un papel importante, pues era necesaria para asentar a los inmigrantes sobre el territorio y asegurar así que la población palestina expulsada durante la guerra de 1948 no podría retornar a sus casas y tierras. Por otra parte, el proceso de colonización de las nuevas tierras conquistadas, principalmente el Negev²², también exigía nuevas fuentes de agua. Sin embargo estos no eran objetivos de bienestar, todo lo contrario, pues la creación de un Estado separado para el pueblo judío y la colonización de Palestina ha alimentado las hostilidades armadas hasta la actualidad, con innumerables pérdidas de vidas humanas y recursos. El bienestar de la población exigía otros objetivos, también en lo referente al agua, que ponían en un primer plano la cooperación y la convivencia.

²² El Negev es un desierto de Asia, situado al sur de Israel.

PARTE II: EL AGUA EN LA UNIÓN EUROPEA

3. LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El hombre extrae del medio ambiente numerosos recursos esenciales para su vida y tiene la obligación de preservarlo y explotarlo de forma razonable.

Desde inicios de los años setenta, Europa mantiene un fuerte compromiso en favor del medio ambiente: la protección de la calidad del aire y el agua, la conservación de los recursos y de la biodiversidad, la gestión de los residuos y de las actividades con efectos perjudiciales son algunos de los ámbitos de la actuación europea, tanto en los Estados miembros como internacionalmente.

Bien contemple medidas correctoras ligadas a problemas medioambientales concretos, bien establezca disposiciones más transversales o integradas en otras políticas, la política europea de medio ambiente, basada en el artículo 174 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, tiene por objeto garantizar un desarrollo sostenible del modelo europeo de sociedad.

La UE lleva desarrollando durante décadas algunas de las normas medioambientales más estrictas del mundo. Actualmente sus principales prioridades son proteger las especies y hábitats en peligro de extinción y utilizar los recursos naturales de manera más responsable, objetivos que también contribuyen al crecimiento de la economía al impulsar la innovación y la empresa.

La política europea en el ámbito del medio ambiente, creada en 1972, se rige por los artículos 191, 192 y 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)²³.

El inicio de una política europea en materia de medio ambiente se remonta a la conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno europeos celebrada en octubre de 1972, en la que se confirmó la necesidad de establecer una política común en este ámbito. Mediante el Acta Única Europea de 1987 se introdujo un nuevo título sobre medio ambiente en el Tratado de Roma, que constituyó el primer fundamento jurídico claro

²³ **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** es uno de los cuatro documentos que configuran la constitución material de la Unión Europea, junto con el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDF).

para la política comunitaria en materia de medio ambiente. El principal fundamento jurídico de la política medioambiental de la UE son hoy los artículos 191 a 193 del Tratado de Lisboa.

Los objetivos generales de la política de la UE en materia de medio ambiente, con arreglo a la definición proporcionada en los artículos 191 a 193, facultan legalmente a la UE para actuar en todos los ámbitos de esta política. El ámbito de aplicación de esta competencia se ve limitado por el principio de subsidiariedad.²⁴

El control de la contaminación del agua es uno de los primeros sectores que se incluyeron en la política de Medio Ambiente de la UE. Aunque al principio se optó por la adopción de múltiples Directivas específicas para cada campo de acción o cada uso del agua, en la actualidad contamos con una Directiva marco - Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

4. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En los Tratados originarios que establecieron las Comunidades europeas no existía una base jurídica precisa que demandara la implantación de una política comunitaria del medio ambiente. El silencio en los Tratado sobrevenía por la época, en los años 50 cuando se celebraron y los conceptos de protección del medio ambiente o de política del medio ambiente en el sentido que tienen hoy aun no se conocían.

A principios de los setenta, tras la declaración de Estocolmo, se generaron se generaron una serie de actuaciones internacionales que afectaron también a los Estados Miembros de las Comunidades Europeas, proclamándose la necesidad de formular una política comunitaria del medio ambiente.

Las llamadas de atención de la comunidad internacional organizada hacia el problema del acceso al agua potable y al saneamiento han sido numerosas desde el último tercio del Siglo XX. Desde la Conferencia de Mar del Plata sobre el Agua (1977)

²⁴ Fichas técnicas sobre la Unión Europea. La política de medio ambiente: principios generales y orientaciones estratégicas. Pueden verse en la Web de la Unión Europea.

hasta la de Dublín, con su Declaración sobre el Agua y el desarrollo sostenible (1992), de la que hablamos a continuación, la comunidad internacional ha mostrado su preocupación sobre los efectos de la falta de acceso al agua potable y al saneamiento en términos de salud y desarrollo, pero no en términos de derechos humanos.

El Primer Programa de acción de las Comunidad europea en materia de medio ambiente definió los objetivos y principios de la política ambiental comunitaria, estableciéndose tres categorías de acciones: las encaminadas a reducir y prevenir la contaminación; la destinada a mejorar el medio natural y la acción común de los Estados miembros en el seno de organismos internacionales.

La necesidad de una acción concertada que invirtiera las tendencias existentes hasta el momento en materia de agua, hicieron necesaria una declaración de los representantes de quinientos países de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA en adelante) celebrada en Dublín en Enero de 1992, en la que se reconoce la existencia de “el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible”. Los participantes en la CIAMA hicieron un llamamiento para que se diera un enfoque radicalmente nuevo a la evaluación, el aprovechamiento y a la gestión de los recursos de agua dulce.

El Informe elaborado en la Conferencia se basaba en una serie de recomendaciones asentadas en cuatro principios rectores, que precisarían de un compromiso político para que se adoptaran medidas en la esfera local, nacional e internacional, siendo estos principios los siguientes:

- Principio nº 1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. Por lo que la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales.
- Principio nº 2. El aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles, cobrando todos ellos mayor conciencia de la importancia del agua.

- Principio nº 3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua. El papel desempeñado por la mujer como proveedora y consumidora de agua y conservadora del medio ambiente, rara vez se ha reflejado en disposiciones institucionales para el aprovechamiento y la gestión de los recursos hídricos.
- Principio nº 4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico. Este reconocimiento supone la consecución de un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos.

El enfoque sobre el agua basado en su condición de derecho humano autónomo empieza a abrirse paso en 2008, cuando el Consejo de Derechos Humanos de la ONU nombra una Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento.

Finalmente, por el momento, en julio de 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas, a propuesta de Bolivia y otros 33 estados, ha declarado “el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”. Estos progresos se han producido también a escala nacional, con la “constitucionalización” del derecho al agua potable en diversas jurisdicciones nacionales.

En el ámbito de la Unión Europea, dentro del tercer programa de acción a mediados de los noventa, la propuesta de la directiva sobre la calidad ecológica de las aguas evidenció las insuficiencias y contradicciones de la política de aguas, provocando que las instituciones propusieran una racionalización de esta política comunitaria. La Comisión Europea elaboró un análisis general de los objetivos de una política de aguas sostenible, esbozando el esquema de una directiva marco en esta materia.

La Directiva Marco europea permitió fijar un objetivo común para las políticas del agua de los Estados miembros, basándose en la constatación de que “el agua no es bien comercial como los otros, sino un patrimonio que se debe proteger, defender y tratar como tal”.

La Directiva marco de aguas de Europa incorpora gran parte de los principios incluidos en la declaración de los representantes de 500 países de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) celebrada en Dublín en 1992, anteriormente citada.

En lo que al ordenamiento jurídico nacional se refiere, a pesar de que el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Aguas se publicara con posterioridad a la Directiva marco de aguas, en la redacción de su texto original no se tuvieron en consideración los preceptos fijados por la Directiva europea, que fue transpuesta al marco legislativo estatal por primera vez a través del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de 2000, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificó el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Desde entonces se han publicado 13 modificaciones al texto original de la Ley, produciéndose la última mediante el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. En la actualidad, son muchas las voces autorizadas que proclaman la necesidad de la publicación de una nueva Ley de Aguas, perfectamente adaptada a la realidad del momento y, en especial, a la Directiva marco de Aguas.

5. LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS.

Como se ha mencionado anteriormente, en el marco legal internacional nos encontramos la ya citada directiva marco del agua, 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

El propósito de ésta es mejorar la legislación anterior creando un marco legislativo e intentando garantizar la coordinación y la adaptación de las estructuras y los principios generales de protección y usos sostenible de los recursos hídricos de la Unión Europea; su principal objetivo es el buen estado de los ecosistemas acuáticos y el uso responsable a largo plazo del agua.

Esta Directiva se estructura en tres grandes apartados: una serie de considerandos²⁵, el articulado propiamente dicho y una serie de anexos. La primera parte contiene 53 considerandos de diferente tipo: programáticos, conceptuales, de antecedentes comunitarios en materia de aguas, de referencias científicas y técnicas, etc.; que pretenden explicar los motivos de su promulgación, los antecedentes, su importancia y los objetivos. La segunda parte contiene los 26 artículos que constituyen un núcleo principal de la directiva, en la tercera parte se incluye 11 anexos, la mayoría de los cuales son de gran extensión y contienen definiciones y tablas aclaratorias sobre diferentes aspectos del articulado.

La Directiva Marco del Agua parte de una premisa clara –«el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal»–, y establece un marco para la gestión hidrológica que va mucho más allá del mero manejo del agua, pues los valores asociados a ella que están en juego no se limitan al recurso en sí, sino que se extienden a los ecosistemas que dependen de ella.

La Directiva marco en su artículo 1 establece como propósito la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. Esta finalidad se desarrolla en una serie de objetivos generales que sintetizamos como sigue: a) prevención, protección y mejora de los ecosistemas acuáticos y los ecosistemas directamente dependientes del agua; b) promover un uso sostenible del agua; c) la reducción progresiva y en su caso interrupción de determinadas sustancias contaminantes; d) reducción progresiva de la contaminación de las aguas subterráneas; y e) paliar los efectos de las inundaciones y sequías.

Establece además unos «objetivos medioambientales» en su artículo 4. Se trata de una serie de objetivos concretos y sujetos a plazo en la mayoría de los casos que han de lograrse al menos a través de los programas de medidas y que se exponen según vengan referidos a las aguas superficiales, subterráneas y de las de zonas protegidas.

El principio de planificación introduce criterios de racionalidad y eficacia en materia ambiental y ha sido reconocido desde los orígenes de la protección internacional del medio ambiente.

²⁵ Considerandos: De forma similar a las “exposiciones de motivos” utilizadas en las leyes y reglamentos españoles.

La Directiva marco crea cuatro instrumentos de planificación: el Plan Hidrológico de cuenca, el Programa de Medidas, el Programa de Seguimiento y el Plan de futuras medidas. Con ellos se pretende mejorar la eficacia y precisión de las medidas de protección, posibilitar la acción preventiva, un reparto más eficiente de los recursos hídricos, una mayor transparencia y participación, y un menor coste de la protección ambiental.

- a) El *Plan Hidrológico de cuenca* es el instrumento de planificación básico e integrador de la gestión de las aguas de una demarcación hidrográfica.
- b) Los *Programas de Medidas* son un instrumento de ordenación y ejecución de la lucha contra el deterioro de las aguas en la demarcación hidrográfica.
- c) Los *Programas de Seguimiento* son un instrumento de control del estado de las aguas establecidos con el objeto de tener una visión general, coherente y completa de dicho estado en cada demarcación hidrográfica.

La DMA basa la política del agua en un conjunto de principios básicos: no deterioro, prevención y corrección en la fuente, integración, quien deteriora paga, uso racional, precaución y adaptación, y participación ciudadana para alcanzar los objetivos previstos.

Dado que el objetivo central de la política del agua es alcanzar y conservar el buen estado de las masas de agua, la planificación y gestión realizada con tal fin ha de integrar la gestión y planificación de los usos y de las presiones e impactos que éstos generan sobre las masas de agua.

En cuanto al principio de no deterioro, el objetivo de conservación y mejora del estado de las masas de agua así como el carácter inconmensurable e insustituible de las funciones ecológicas prestadas por las masas de agua a la sociedad en su conjunto aconseja la aplicación de una gestión precautoria y preventiva.

El agua para poder ser utilizada en los procesos de producción y consumo ha de ser extraída de los ecosistemas que la contienen, distribuida y tratada; y una vez utilizada, la fracción no incorporada a productos o evaporada, y que por tanto ha de ser devuelta al medio, ha de ser recogida, canalizada y depurada hasta alcanzar unos niveles de calidad que permitan su incorporación a las masas de agua sin que ello provoque un empeoramiento del estado ecológico de las mismas, estos servicios tienen un coste económico y financiero y también costes ambientales, para ello se aplica el principio de repercusión de los costes, se trata de un instrumento económico que trata de una tarificación de los costes de los servicios relacionados con el agua para alcanzar sus objetivos y se basa además en el principio de quien contamina paga, que de acuerdo a este principio los costes de la contaminación han de imputarse al “agente contaminante”, entendiendo por tal a la persona que deteriora el medio ambiente (en nuestro caso el agua), o crea las condiciones para que se produzca dicho deterioro directa o indirectamente.

Esta recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua debe incluir los costes financieros (prestación y administración, operativos y de mantenimiento, y de capital); los costes ambientales (el deterioro de los recursos naturales y los ecosistemas); y los costes del recurso (la reducción de capacidad para generar riqueza que se pierde para otros usuarios).

A partir de 2010, los Estados miembros debían garantizar que la política de tarificación incite a los consumidores a utilizar los recursos de forma eficaz y que los diferentes sectores económicos contribuyan a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el uso del agua, incluidos los costes medioambientales y de recursos.

Importante detenernos también en el principio de participación ciudadana, dado que los usos y servicios prestados por el agua son multidimensionales y no sólo afectan a las actividades económicas, sino que se han de conjugar también los intereses ambientales, sociales, culturales y patrimoniales actuales y de las generaciones futuras, el proceso de toma de decisiones sobre cómo gestionar las masas de agua ha de considerar y dar cabida a la expresión social de tales intereses conjuntamente con los considerados tradicionalmente como usuarios, es decir los agentes económicos. Para ello, son

importantes elementos fundamentales como el acceso a la información, la calidad de la información utilizada, los cauces de comunicación, la transparencia procedimental y la articulación de los diferentes participantes en el proceso de toma de decisiones en la política del agua.

La DMA establece en su artículo 11 que los EE.MM velaran por que se establezcan para cada demarcación hidrográfica o para parte de una demarcación, un programa de medidas, cada medida tendrá unas medidas básicas y unas medidas complementarias en caso de que sea necesario; las medidas básicas son los requisitos mínimos que deberán cumplirse y las medidas complementarias son aquellas concebidas y aplicadas con carácter adicional a las medidas básicas con el propósito de lograr los objetivos medioambientales establecidos en su art.4.

Con todo ello los Estados miembros deben establecer regímenes que contemplen sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de infracción de esta Directiva marco.

5.1.Etapas de la implementación.

En 2004 se realiza un diagnóstico de la situación actual; para ello, los Estados miembros elaboraron un análisis de las características de cada demarcación hidrográfica²⁶, un estudio de la incidencia de la actividad humana sobre las aguas, un análisis económico del uso de las aguas, un registro de las zonas que necesiten una protección especial, un registro de todas las masas de agua que se utilicen para la captación de agua destinada al consumo humano y que proporcionen un promedio de más de 10 m³ diarios o que abastezcan a más de cincuenta personas.

En 2006, se establece un Programa de control y seguimiento, en 2008: Borrador del Plan Hidrológico de cuenca, el cual estaba disponible para una consulta pública.

²⁶ Por *Demarcación hidrográfica* se entiende la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas. Es la base para la regulación de la Directiva marco del Agua. (será necesario introducir en nuestra ordenación el concepto de demarcación ya que en el texto refundido de la Ley de Aguas la estructura está basada en cuencas hidrográficas.

En 2009 se elaboraron planes de gestión en cada demarcación hidrográfica teniendo en cuenta los resultados de los análisis y estudios realizados. Estos planes abarcan el periodo 2009-2015 y serán revisados en 2015, y después cada seis años.

Para el año 2010, se realiza la operatividad del sistema de precios agua y en 2012 la operatividad del programa de medidas.

Los planes de gestión deberán aplicarse en 2012 y tendrán por objeto:

- prevenir el deterioro, mejorar y restaurar el estado de las masas de agua superficiales, lograr que estén en buen estado químico y ecológico a más tardar a finales de 2015 y reducir la contaminación debida a los vertidos y emisiones de sustancias peligrosas;
- proteger, mejorar y restaurar la situación de las aguas subterráneas, prevenir su contaminación y deterioro y garantizar un equilibrio entre su captación y su renovación;
- preservar las zonas protegidas.

La Directiva se marca como metas a lograr en el 2015:

- El buen estado ecológico y químico de los ecosistemas acuáticos (ríos, lagos, humedales, estuarios y aguas litorales).
- El buen estado cuantitativo y químico de los acuíferos.

5.2. Calendario de aplicación.

Esta etapa comienza con la publicación y entrada en vigor el 22 de diciembre de 2000 y termina con la revisión prevista para el año 2019.

La Directiva exige el cumplimiento de unos plazos ajustados y rigurosos, Para facilitar su cumplimiento por parte de todos los estados miembros se ha desarrollado una Estrategia Común de Implementación de la DMA.

El número de plazos establecidos en el articulado lo podemos resumir de la siguiente manera:

- 2003. Finaliza el plazo para que los Estados miembros adapten sus ordenamientos jurídicos a la Directiva marco.
- 2004. Conclusión de los estudios y análisis de cada una de las demarcaciones hidrográficas, y de los registros de zonas protegidas.
- 2006. Límite a la operatividad de los programas de seguimiento.
- 2007. Derogación del primer grupo de Directivas sustituidas por la Directiva marco.
- 2009. Límite para la publicación de los primeros Planes hidrológicos de cuenca y los Programas de medidas para cada demarcación hidrográfica.
- 2010. Tarifación adecuada al principio de recuperación de costes.
- 2012. Primer informe sobre aplicación de la Directiva marco; límite para la aplicación de controles de contaminación combinados para las aguas superficiales y para la operatividad de las medidas establecidas en los respectivos programas de medidas.
- 2013. Derogación del segundo y último grupo de directivas sustituidas por la Directiva marco.

- 2015. Límite para alcanzar los objetivos de buen estado de las aguas superficiales, subterráneas y de protección de las zonas protegidas; y primeras actualizaciones de los programas de medidas y planes hidrológicos de cuenca.

En cuanto a nuestro estado español, se intentó prolongar los plazos citados pero el Parlamento Europeo frente a ello pretendió reducirlos.

6. LAS AGUAS RESIDUALES.

La producción de aguas residuales es una consecuencia inevitable y consustancial al desarrollo de las actividades propias del ser humano. Las aguas residuales generadas por la actividad humana de los más de 500 millones de personas que viven en la Unión Europea, supone una fuente importante de contaminación.

La contaminación del agua se define como la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores o con su función ecológica.

Por lo tanto, las aguas residuales son las aguas «usadas» procedentes de actividades domésticas, comerciales y las generadas por las actividades industriales. Cuando no son tratadas y depuradas, acaban contaminando los mares y los ríos, con las inevitables consecuencias negativas para la fauna, la flora y nuestra propia salud.

Las aguas residuales pueden clasificarse en²⁷:

- Aguas residuales urbanas: las aguas residuales domésticas o la mezcla de las mismas con aguas residuales industriales o con aguas de escorrentía pluvial.

²⁷ Disponible en la web oficial de la Unión Europea. http://europa.eu/index_es.htm

- Aguas residuales domésticas: las aguas residuales procedentes de zonas de vivienda y de servicios y generadas principalmente por el metabolismo humano y las actividades domésticas.
- Aguas residuales industriales: todas las aguas residuales vertidas desde locales utilizados para efectuar cualquier actividad comercial o industrial, que no sean aguas residuales domésticas ni aguas de escorrentía pluvial.

Habitualmente, excepto en el caso de viviendas aisladas, las aguas residuales domésticas se integran en una red de saneamiento municipal, al igual que ocurre con las aguas residuales industriales generadas dentro de una aglomeración urbana. En el caso de industrias aisladas es muy habitual que éstas no integren su vertido en una red municipal de saneamiento y sean directamente las empresas las encargadas de proceder a la adecuación del agua a los límites de emisión marcados para el vertido al Dominio Público Hidráulico (en lo sucesivo DPH) y al Dominio Público Marítimo Terrestre (en lo sucesivo DPMT). En el caso de que una industria realice el vertido a una red municipal, deberá acometer de manera interna cuantos tratamientos de depuración fueran necesarios para garantizar que el vertido a la red presente parámetros físicos, químicos y biológicos similares a los de un agua residuales domésticas.

La depuración de las aguas residuales consiste en la reducción de la contaminación hasta límites aceptables para la masa de agua receptora. Una vez tratadas las aguas en la depuradora, salvo que proceda a la reutilización posterior, será necesario proceder al vertido al medio. Este vertido puede llevarse a cabo en el Dominio Público Hidráulico o en el Dominio Público Marítimo Terrestre.

La protección de los recursos hídricos ha llevado a la Unión Europea a adoptar un amplio corpus legislativo dirigido a la prevención de estos problemas y a la protección de la calidad de nuestras aguas. Constituyendo la legislación comunitaria en materia de las aguas uno de los bloques normativos más numerosos y complejos del derecho comunitario.

6.1. Directiva 91/271/CEE, relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas.

Ésta establece las medidas necesarias que los Estados miembros han de adoptar para garantizar que las aguas residuales urbanas reciben un tratamiento adecuado antes de su vertido.

Según ésta directiva, los Estados miembros deben velar por que se instalen sistemas colectores y de tratamiento de agua en todas las aglomeraciones urbanas con más de 2000 habitantes; además se establecen principios para el diseño, construcción y mantenimiento de los sistemas colectores e instalaciones de tratamiento y las instalaciones de tratamiento de aguas residuales deben cumplir unos requisitos mínimos de funcionamiento y unos niveles adecuados de calidad medioambiental para el agua tratada.

6.2. Directiva 2008/105/CE, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas.

La contaminación química de las aguas superficiales representa una amenaza para el medio acuático con efectos tales como toxicidad aguda y crónica para los organismos acuáticos, acumulación en el ecosistema y pérdidas de hábitats y de biodiversidad, así como para la salud humana.

La tipología de los vertidos industriales es muy variada, según el tipo de industria, provocando diferentes tipos de residuos. Normalmente en los países desarrollados muchas industrias poseen eficaces sistemas de depuración de las aguas, sobre todo las que producen contaminantes más peligrosos, como metales tóxicos, ya que es vital que se depuren antes de ser vertidos a colector urbano.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, establece en su artículo 174, que la política comunitaria en materia de medio ambiente debe basarse en el principio de cautela y en los principios de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, y “de quien contamina paga”.

Como medida de mejora para la protección de los recursos hídricos y como seguimiento específico de posibles sustancias peligrosas para el medio ambiente y la salud en las aguas superficiales de la Unión Europea, se hizo necesaria la determinación de dichas sustancias químicas consideradas como peligrosas. Adoptándose en diciembre de 2008 por el Parlamento Europeo y el Consejo una Directiva relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la de aguas.

El objeto de estas normas de calidad armonizadas es luchar contra la contaminación de las aguas superficiales, mediante la prohibición de 33 sustancias químicas prioritarias.

Con la Directiva 2008/105/CE se completa el marco legislativo creado por la Directiva Marco sobre política de aguas; permitiendo la toma de decisiones a distintos niveles de gobierno y forzando a los Estados miembros a preparar planes hidrológicos de cuenca y programas de medidas adecuados a sus necesidades.

PARTE III: ESPAÑA Y LA DIRECTIVA
MARCO DEL AGUA

7. RECORRIDO HISTÓRICO POR EL SISTEMA LEGAL ESPAÑOL DEL AGUA.

La legislación romana en la materia se halla expuesta en varios fragmentos del Digesto, en las Instituciones de Marciano y en las de Justiniano. En este sector legal las teorías jurídicas de los romanos respondían perfectamente a la clasificación general que el sistema de su derecho hacía de las cosas, dividiéndolas en comunes, públicas y privadas; Aguas públicas eran las que corrían por los grandes ríos y canales o bien formaban lagos y estanques, destinados a los usos públicos de la navegación.

Las diferencias que existían entre aguas comunes y públicas eran que las comunes estaban de hecho a disposición de todos y que fuese cual fuese su uso privado no se perjudicaba el disfrute común de ellas. Las públicas estaban disponibles para todos, pero su cantidad podía servir únicamente a contado número de ciudadanos y, por tanto, su utilidad comúnmente podía ser valorizada económicamente.

Por otro lado, las aguas privadas eran aquellas pequeñas corrientes de agua que nacían o discurrían por predios o canales de dominio privado, o formaban lagos o estanques, destinados a los usos y aprovechamientos privados de los ciudadanos y del Estado.

El derecho romano confiaba a los ciudadanos la tutela de las aguas públicas, así podían usarlas libremente con el límite de que su derecho de uso fuese compatible con el de los demás. Las aguas públicas eran gobernadas exclusivamente por estatutos de derecho público sin permitirse en ellas servidumbres ni derechos de prescripción y las aguas privadas como los demás bienes patrimoniales eran reguladas por leyes civiles ordinarias.

Con la caída del Imperio Romano todo el sistema jurídico de la legislación justiniana (compilación del Codex, el Digesto, las Instituciones y el Codex repetitae praelectionis) sufrió un profundo trastorno. El resultado fue la teoría jurídica de las regalías, a través de ella, la potestad del gobernante se extendía no solo al supremo derecho de imperio y de jurisdicción, sino al verdadero y propio dominio patrimonial de las cosas, por la razón de que este dominio patrimonial correspondía al mismo en virtud

del derecho de propiedad derivado de la conquista, derecho que le daba la señoría o dominio sobre el suelo y, por tanto, sobre las aguas.

La antigua legislación de Castilla es incompleta y oscura; la legislación relativa a las aguas contenida en los cuerpos legales españoles es escasísima. Poco se encuentra en los antiguos Códigos del Fuero Juzgo (1241), Fuero Viejo de Castilla (1356) y del Ordenamiento de Alcalá (1348).

En la exposición de motivos de la ley de Aguas de 3 de Agosto de 1866 se recogía: *“La antigua legislación de Castilla es incompleta y oscura en esta parte, cosa natural si se tiene en cuenta que tanto los fueros generales y especiales, como las leyes de Partida, se publicaron cuando a la sazón era en ella casi desconocido el riego, por lo que no podía darse importancia al dominio de las aguas en corrientes algo caudalosas, que iban a perderse sin fecundar parte alguna del suelo ni obtener de ella más ventaja que el aprovechamiento de su fuerza motriz en alguno que otro grosero y sencillo artefacto. Las leyes de Partida se limitan a declarar común el uso de los ríos y a prohibir que en los navegables se ejecute obra alguna que embarace la navegación, pero nada disponen acerca del dominio de los no navegables, ni conceden derecho alguno a los ribereños para la derivación de las aguas, siendo por ello cuanto se refiere al dominio de ésta uno de los puntos más oscuros e inciertos de la antigua legislación de Castilla”*.

Al finalizar el siglo XVIII cambia en España la corriente legal, así la Administración pública llega a la conclusión de que debe reivindicar el dominio de todas las corrientes de agua de importancia como único medio de acertar en su distribución y de acertar en la conciliación de las necesidades de la navegación, de la agricultura y de la industria.²⁸ La Real orden de 19 de noviembre de 1835 constituye el primer paso para reivindicar a favor de la Nación el dominio de las aguas públicas, exigiendo la Real Orden de 14 de marzo de 1846 la autorización real previa para cualquier uso o aprovechamiento de las aguas de los ríos, fueran o no navegables o flotables.

²⁸ Las dos primeras disposiciones del siglo XIX que promueven el fomento del regadío son los Reales Decretos de 19 de mayo de 1816 y de 31 de agosto de 1819.

La Real Orden de 29 de abril de 1860 fue la primera en regular, aunque muy someramente, las concesiones públicas y establece las preferencias según las bases de necesidad y utilidad públicas.

La ley de aguas de 3 de agosto de 1866 fue sustituida por la ley de aguas de 13 de junio de 1879; la ley de aguas de 1866-1879 reprodujo los esquemas romanos y la distinción romana entre aguas públicas y aguas privadas, aunque robusteciendo considerablemente, respecto de las públicas y en relación al Derecho romano, el intervencionismo estatal.

El amplio apoyo nacional logrado por la doctrina de Joaquín Costa a finales del siglo XIX marcó la política intervencionista del Estado en el desarrollo del regadío que se prolongaría durante todo el siglo XX, bajo el amparo jurídico de la ley de 1879, materializada principalmente en el Plan de obras hidráulicas de 1902 (Plan Gasset), en el magno I Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 (Plan Lorenzo Pardo) y en el Plan General de Obras Hidráulicas de 1940.

La reforma administrativa que supuso la creación de las Confederaciones Hidrográficas (1926) y del Instituto Nacional de Colonización (1939), entre otras circunstancias, contribuyeron a superar las limitaciones de gestión, consiguiendo un desarrollo espectacular de los regadíos españoles con la existencia de otros problemas derivados en parte de una aplicación poco acertada de la legislación y de un uso inadecuado de las mismas nuevas técnicas que propiciaron ese desarrollo.²⁹

8. TRASPOSICIÓN AL ESTADO ESPAÑOL DE LA DIRECTIVA MARCO DE AGUA.

El objetivo de la Directiva Marco es, pues, el establecimiento de un marco para la protección de las aguas comunitarias. Comparando este objetivo con los de la Ley de Aguas española se observa que los de esta son muchos más amplios, como por ejemplo conceptos de la regulación general del dominio público hidráulico, la titularidad de los distintos tipos de recursos hídricos, la regulación del uso del agua, entre otros.

²⁹ LA CALLE MARCOS, A. y MARTÍNEZ, F.J. *Curso de Legislación de aguas aplicadas a la gestión*, Universidad de Almería, 2012.

La transposición legal es uno de los primeros pasos del Reino de España en la aplicación correcta de la DMA. Este proceso se inició formalmente con la aprobación de la DMA, el 22 de Diciembre de 2000, y su plazo era el 22 de Diciembre de 2003; es decir que ha habido 3 años para realizar este proceso adecuadamente.

Como explica Carmen Alfonso³⁰, las actividades básicas desarrolladas en España para su transposición han seguido los siguientes pasos: un proceso preparatorio previo, que abarcó el periodo desde la preparación de la Directiva Marco hasta su aprobación, así España participó en este proceso mostrando las singularidades hidrológicas de los territorios del sur de Europa para que fueran contemplados por la Directiva. Tras estos trabajos se pasó a una primera fase, desde finales de 2000 hasta el verano de 2001, que se centró en la identificación y definición de las tareas a realizar. Posteriormente, desde verano de 2001 hasta finales de 2002, se pone en marcha la segunda fase, en la que España participó en los grupos internacionales, en el estudio de la transposición y en el inicio de los trabajos técnicos exigidos por la Directiva. Finalmente se pasó a la tercera fase, que abarca el periodo comprendido desde finales de 2002 hasta finales de 2003, centrada en la plena transposición de la Directiva y la continuación de los trabajos técnicos prescritos, introduciendo el proceso de discusión pública en el seno del Consejo Nacional del Agua, y concluyendo con su transposición.

A pesar de haberse contado con tres años para su transposición, no es hasta julio de 2003, cuando el Ministerio de Medio Ambiente expone en la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Agua y en su página web un documento Interpretativo, remitiéndolo también a los demás miembros del Consejo Nacional del Agua (CNA).

La transposición al derecho español se realizó por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de 2000, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificó el Texto Refundido de la Ley de Aguas (ley de las denominadas de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado).

³⁰ CARMEN ALFONSO, “Transposición de la Directiva marco del Agua”, *La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, N° 29/2004, págs. 6-14

Desde entonces se han publicado 13 modificaciones al texto original de la Ley, produciéndose la última mediante el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

Como consecuencia de la trasposición de la Directiva Marco del Agua, en el año 2003, la Ley de Aguas estableció un nuevo ámbito territorial de planificación y protección de las aguas, la demarcación hidrográfica, que es la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.

Los Estados deben garantizar en la práctica una incorporación completa y correcta o eficaz de las directivas comunitarias al Derecho interno, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; sin embargo, la adaptación realizada por la citada Ley de aguas no cumplió las expectativas de incorporación completa y eficaz, sino que además ha recibido críticas y reproches por ser incompleta e incorrecta.

Siguiendo la opinión de Abel La Calle Marcos³¹, en lo que concierne a su redacción se reclama más claridad y precisión; en primer lugar, el objeto de la Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas... que: a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos; b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles...; así la adaptación a través de la Ley de acompañamiento se limita a introducir el concepto de ecosistema en la determinación de los objetivos de protección y para definir la contaminación, dentro del título V dedicado a la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas.

Por ello, el concepto clave de ecosistema y su uso sostenible no se recogen expresamente entre los objetivos generales, ni como parte integrante del dominio público hidráulico en los títulos preliminar y primero de la Ley de aguas. Esta omisión

³¹ LA CALLE MARCOS, ABEL, “La adaptación española de la Directiva marco del agua”. Esta información está disponible en <http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/51.pdf>

hace que su adaptación sea insuficiente y por tanto hay un incumplimiento del Derecho comunitario.

Otra de las razones por las que se considera incompleta su trasposición es que el primer objetivo que recoge dentro de la planificación hidrológica es conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta Ley, pero omite establecer el uso sostenible como segundo objetivo.

En el establecimiento de los principios rectores de la gestión en materia de aguas no incorpora la prevención, protección y mejora de los ecosistemas acuáticos, al igual que tampoco menciona los principios de participación de todos los interesados, no sólo los considerados usuarios, y los de recuperación de los costes y de quien contamina paga.

Respecto a la utilización del dominio público y al regular la concesión administrativa, establece un orden de preferencia de usos que otorga prioridad sin distinción alguna a los abastecimientos de población incluyendo determinadas industrias, sobre los caudales ecológicos y necesidades ambientales; esta prioridad incondicional choca igualmente con los principios de la Directiva marco de aguas ya que sólo exime su cumplimiento si se debe a circunstancias excepcionales y observando ciertas garantías.

Por último, el fin de la prevención de todo deterioro adicional del estado de las aguas y los ecosistemas acuáticos relacionados, es lo que establece la directiva; el Derecho español se ha adaptado a la Directiva de manera incompleta en este extremo pues recoge como objetivo de la protección de las aguas y el dominio público hidráulico «prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos...», sin citar el adverbio “todo”.

En la legislatura 2004-2008 se han llevado a cabo distintas iniciativas legislativas tendentes a mejorar dicha materia, así mismo en cumplimiento del Derecho comunitario ha introducido instrumentos que mejoran dicha integración como el informe de sostenibilidad ambiental de los planes y programas, la codificación y mejora de la protección de la biodiversidad y la regulación de una nueva política de desarrollo rural sostenible.

Uno de los temas importantes en este periodo fue la elaboración de Planes Hidrológicos de Demarcación, así como las normas relativas a su revisión y el establecimiento del correspondiente programa de medidas, así se aprobó el Reglamento de la Planificación Hidrológica mediante el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio.

Aun así, aspectos de la Directiva Marco de Agua que suponen avances evidentes en la gestión del agua no se han transpuesto adecuadamente a la legislación española.

La única modificación de envergadura ha sido para imponer de forma totalmente autoritaria, sin pasar por el Consejo Nacional del Agua, una decisión que perjudica seriamente la conservación de los ecosistemas acuáticos: “el Real Decreto-Ley 12/2011 por el que se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico (DPH)”. Este permite a las comunidades autónomas de Aragón, Andalucía y Cataluña, asumir las competencias en exclusiva, del control del Dominio Público Hidráulico, burlando así una sentencia del Tribunal Constitucional y 3 sentencias del Tribunal Supremo que anulaban los intentos de la Junta de Andalucía de romper la unidad de gestión en la cuenca del Guadalquivir. Dicha medida, aparte de ser inconstitucional, puede generar graves problemas ambientales en la gestión del dominio público hidráulico, así como de conflicto entre regiones y nacionalidades.

9. EL INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA EUROPEA DEL AGUA EN ANDALUCÍA.

El artículo 10.3.7º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, consagra como objetivo básico en materia de aguas la adecuada gestión del recurso y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución. Igualmente, en el artículo 197 se establece que los poderes públicos de Andalucía protegerán el ciclo integral del agua y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable, de acuerdo con el interés general.³²

Para ser eficaz, la política de aguas requería de un gran acuerdo político y social que fuera fruto del debate y del consenso entre todos los colectivos, territorios y grupos de

³² Información accesible en la página web de la Junta de Andalucía.

interés que gravitan sobre el agua. Este concierto tuvo lugar el 3 de febrero de 2009 con la firma del Acuerdo Andaluz por el Agua³³.

De acuerdo con los profesores La Calle y Martínez³⁴; la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía dedica una atención singular a las competencias de la Comunidad sobre el agua y establece líneas directrices de ineludible cumplimiento por parte de todos los poderes públicos. De esta manera sitúa entre los principios rectores de las políticas públicas la garantía de la calidad del agua y considera que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de aguas que transcurran íntegramente por Andalucía, la competencia exclusiva sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; y las sobre subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio.

La Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, a partir del actual ordenamiento estatal, creó un régimen jurídico del agua adecuado a las concretas necesidades de Andalucía. La regulación contenida en la Ley, desde la normativa propia de la Administración Andaluza del Agua, planificación hidrológica y régimen de las obras hidráulicas, a la regulación del ciclo integral del agua de uso urbano y políticas de abastecimiento y saneamiento, aguas subterráneas, comunidades de usuarios, régimen de prevención de inundaciones y sequías, régimen económico financiero del agua y régimen de infracciones, se orienta en la dirección de ofrecer un conjunto de instrumentos jurídicos coherente con los principios estatutarios y su primera concreción realizada por medio del citado Acuerdo Andaluz por el Agua. La Ley andaluza conecta perfectamente con los contenidos ambientalistas presentes en la legislación estatal de aguas y enlaza, claramente, con los principios sustentadores de la Directiva marco de aguas. Incluye una regulación de la planificación hidrológica para la que, en el ámbito estrictamente andaluz, se fijan una serie de objetivos, entre los que destaca alcanzar los

³³ El Acuerdo Andaluz por el agua fue firmado el 3 de febrero del 2010 por el Presidente de la Junta de Andalucía y más de 20 organizaciones sociales e instituciones y es el documento programático que responde a la voluntad del Parlamento de Andalucía de propiciar un consenso político y social en torno al agua como recurso esencial y factor clave para el desarrollo sostenible de Andalucía. El documento es el resultado de más de dos meses de debate y reflexión entre los agentes económicos y sociales, con participación de expertos y científicos, en torno a los distintos aspectos de la gestión del agua, su administración y su financiación. Información accesible en la página web de Consejería, Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

³⁴ La Calle, A. y Martínez, F.J. Curso de Legislación de aguas aplicadas a la gestión. Universidad de Almería, 2012

caudales ecológicos y el orden de prioridad de uso para las actividades económicas, en el que se tendrá en cuenta la sostenibilidad y el mayor valor añadido en términos de creación de empleo y generación de riqueza para Andalucía.

A pesar de este ordenamiento jurídico para Andalucía y la gestión que tiene del agua, según un artículo de prensa³⁵ el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha condenado en varias ocasiones al Estado de España por el incumplimiento de la Directiva marco del agua; podemos citar la condena del 4 de octubre de 2012, el Tribunal de Justicia Europeo condena a España por incumplir en un gran número de demarcaciones hidrográficas españolas los plazos establecidos por la Directiva Marco del Agua referidos a los nuevos planes hidrológicos, así se declara la vulneración de los artículos 13 y 15 de la Directiva, por no haber adoptado antes del 22 de diciembre de 2009 los planes hidrológicos de cuenca y por no haber comunicado a la Comisión UE ni a los demás Estados miembros afectados, antes del 22 de marzo de 2010, una copia de dichos planes.³⁶

En ausencia de un nuevo plan hidrológico elaborado de acuerdo con los objetivos y principios de la Demarcación Marco del Agua, se continúa aplicando el Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar aprobado en 1998 el cual no contempla los objetivos ambientales de la Directiva ni obedece a sus principios rectores.

Este plan es criticado ya que según las organizaciones, permite legalmente que los últimos 60 kilómetros del Júcar se puedan secar, debido a que no establece el caudal ecológico mínimo, ni establece medidas de recuperación de hábitats en ese tramo, aunque es un lugar protegido de acuerdo con la Directiva Hábitats.

Por otro lado estas organizaciones han explicado que este Plan no incluye ninguna actuación de gestión sostenible del agua a largo plazo para garantizar la protección de los valores ecológicos de la Albufera.

³⁵ “La directiva del Agua se incumple en el Júcar, denuncian los ecologistas”, EL PAIS, 2012, Valencia, 5 NOV 2012. Acceso gratuito en http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/05/valencia/1352140309_645699.html

³⁶ Información disponible en <http://www.wwf.es/?22500/condena-a-Espaa-por-incumplimiento-de-la-Directiva-Marco-de-Agua>

Como podemos comprobar, de todas las demarcaciones españolas peninsulares, probablemente la que afecta al Júcar y la Albufera es la que se encuentra en una peor situación.

CONCLUSIONES

El agua ha sido considerada un recurso esencial para la vida a lo largo de toda la historia, por eso ha habido la necesidad de reconocerla como un derecho humano.

Según datos de la revista de los derechos sociales³⁷, se indica que actualmente, 884 millones de personas carecen de acceso a fuentes mejoradas de agua potable y 2.500 millones no disponen de servicios mejorados de abastecimiento. Las causas por las cuales se mantiene la actual crisis del agua y el saneamiento radican en la pobreza, las desigualdades y la disparidad en las relaciones de poder, pero además se ven agravadas por otros factores como el cambio climático, la gran contaminación, entre otros.

El Derecho Humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal doméstica.

La elaboración de la DMA como objeto de regulación para la gestión del agua necesitó difíciles acuerdos entre los Estados miembros, la Comisión europea y el Parlamento europeo. Aunque la DMA precisa cuáles son sus principios y objetivos con claridad, los Estados miembros tienen un amplio margen de interpretación además se crean dificultades debido a la complejidad técnica de la Directiva en la transposición a la legislación de los diferentes países.

³⁷ SILVA ARDANUY, F. M., “El derecho al agua: dimensión social del derecho al agua y al saneamiento”, *Revista de los derechos sociales*, Nº 1, 2013, págs. 75-95

La complejidad del proceso de implementación es grande, debido a diversos aspectos como la gran diversidad de ecosistemas, la diversidad de características físicas, biológicas y ambientales incluso la incertidumbre en aspectos técnicos y económicos.

A pesar de las diferentes regulaciones sobre la gestión del agua en España, la adaptación al ordenamiento jurídico español que se hizo en 2003 fue incompleta por no cumplir adecuadamente los requisitos o elementos integrados en la directiva, en la actualidad lo sigue siendo ya que los objetivos de la DMA aún no se han corregido con la suficiente claridad. Además el incumplimiento de los plazos ha hecho que España se vea condenada en varias ocasiones.

En cuanto al contenido de la adaptación es incompleta porque no incorpora al Derecho español conceptos como subcuenca y normas de la Directiva como las excepciones a los objetivos medioambientales o remite su adaptación al desarrollo reglamentario por ejemplo participación pública. La adaptación fue también incorrecta en aspectos tan relevantes como en los fines y objetivos de la Directiva ya que la clara prioridad de la protección de los ecosistemas acuáticos en la política de aguas queda relegada a un segundo plano en la adaptación española. Igualmente hay una deficiencia de participación pública ya que se deberían haber realizado consultas públicas generalizadas que aún no se han producido.

Como argumenta el profesor La Calle, la adaptación del marco normativo español “se ha realizado sin la antelación debida, sin la suficiente participación pública, diálogo social y deliberación parlamentaria que requiere un cambio normativo tan trascendental como el querido por la Directiva Marco de Aguas”.

Debería de llevarse a cabo una actuación más detallada sobre el cumplimiento de la DMA a fin de que todos los Estados cumplan en plazo determinado unos requerimientos mínimos para un nivel saludable respecto a agua y si no se mantienen o cumplen esos requerimientos establecer una serie de sanciones que se lleven a cabo de forma automática para así alertar a los Estados miembros de su obligado cumplimiento y que adopten las medidas necesarias para llevar a cabo los objetivos que han de perseguir.

Además debe de extenderse un proceso de participación pública difundiendo a la sociedad en su conjunto la importancia, contenidos y alcance de la DMA; este enfoque participativo de la DMA debería suponer reformas institucionales importantes en la administración general del estado y en las administraciones autonómicas con competencias en política del agua, así es necesario la integración con las políticas territoriales y sectoriales de las que depende la materialización real de los objetivos de la política de aguas.

BIBLIOGRAFÍA

ALFONSO, C. “Transposición de la Directiva marco del Agua”, *La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, N° 29/2004, págs. 6-14

BUENO HERNANDEZ, F, “La Directiva Marco del Agua”, *Revista de Ingeniería y Territorio*, N° 80/2007, págs.4-11

CARIDE GOMEZ, JOSÉ A, “Nuevas perspectivas para un futuro viable: los Objetivos de desarrollo del Milenio”, *Revista de educación*, N° Extra 1, 2009, págs. 77-98

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000

EMBED IRUJO, A., “La Directiva Marco del Agua y algunos de los problemas de su proceso de implantación en España y otros países europeos”, *Revista de ingeniería y territorio*, N° 80/2007, págs. 20-27.

FAJARDO DEL CASTILLO, T., “El agua de Palestina bajo el régimen de ocupación de Israel”, en GUTIERREZ ESPADA, C., RIQUELME CORTADO, R., Y OTROS., *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, IEA, Murcia, 2007, en pp. 355-363.

GÓMEZ GÓMEZ, CARLOS M., “La eficiencia en la asignación del agua: principios básicos y hechos estilizados en España”, *Revista de Economía y Medio Ambiente*, N° 847, 2009, págs. 23-39.

Hoja de datos Millennium Development Goals: At a Glance, publicado por el Departamento de Información Pública (actualizado en abril 2010)

LAURANSON, C., Fichas técnicas sobre la Unión Europea 2013, 01/2012, disponible en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.10.1.pdf

LA CALLE MARCOS, ABEL, *El agua en España*, 2004.

LA CALLE MARCOS, ABEL, “La adaptación española de la Directiva marco del agua”.

LA CALLE, A. Y MARTÍNEZ, F.J. *Curso de Legislación de aguas aplicadas a la gestión*. Universidad de Almería. Año 2012

“La directiva del Agua se incumple en el Júcar, denuncian los ecologistas”, EL PAIS, 2012, Valencia, 5 NOV 2012. Acceso gratuito en http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/05/valencia/1352140309_645699.html

MEDINA, M., “ Las cuencas hidrográficas internacionales: sistemas reservorio de agua dulce para la cooperación y el conflicto”, UPEL- Instituto pedagógico Rural. *Revista Universitaria de investigación*, nº2, diciembre 2008

MORÉN ABAT, M, “La unidad de cuenca, un principio básico de la gestión del agua en España”, *Foresta*, Nº 41/2008, págs. 22-24

Pagina oficial de las Naciones Unidas <http://www.un.org/es/>

Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio y Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento. “ El Derecho Humano al agua y al saneamiento”.

Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas

SANCHEZ, V. M, "Hacia un derecho humano fundamental al agua en el derecho internacional". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº.16, 2008.

SAURA ESTAPA, J., “ El Derecho Humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional”, *Derechos y Libertades*, nº26, enero 2012.

SILVA ARDANUY, FRANCISCO MANUEL, “El derecho al agua: dimensión social del derecho al agua y al saneamiento”, *Revista de los derechos sociales*, Nº 1, 2013, págs. 75-95

Web oficial de la Unión Europea http://europa.eu/index_es.htm

WOLF, YOFFE Y GIORDANO, 2003, p.42. en GUTIERREZ ESPADA, C., RIQUELME CORTDO, R. Y OTROS., *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, IEA, Murcia, 2007.

ZUKANG, SHAN, “Objetivos del Desarrollo del Milenio”, Informe de 2012. Naciones Unidas