

EMBD IRUJO, A. (Dir.): *El derecho al agua*, Thomson-Aranzadi, 2006, 316 págs.

1. Este libro publica las ponencias presentadas en un Seminario científico sobre el tema «El derecho al agua como derecho humano», que se celebró los días 2 y 3 de abril de 2006 en el Centro Internacional del Agua y del Medio Ambiente (CIAMA), órgano dependiente del Gobierno de Aragón.

Los ponentes, que después identificaremos, son profesores de distintas disciplinas jurídicas en las Universidades españolas de Zaragoza y Valencia y en la argentina de Mendoza. Que el mismo objeto fuera estudiado por diversos autores conlleva algunas reiteraciones difícilmente inevitables, pero a cambio ofrece al lector matices y contrastes muy enriquecedores. Yo me propongo simplemente dar noticia sucinta del contenido más específico de cada una de las ponencias, invitando a la lectura del libro.

Pero antes me parece justo agradecer al profesor EMBD el que haya ejercido de nuevo sus acreditadas dotes de organizador de encuentros de alto nivel científico en torno al agua y el que, además, nos haya hecho partícipes del mismo merced a esta cuidada publicación. No es sino un ejemplo más, como digo, de una dedicación esforzada que se combina, en perfecta simbiosis, con la promoción de grupos de investigación y con sus propios trabajos, cuya brillantez no vamos a descubrir ahora.

En ese sentido, a lo largo de once ediciones, las Jornadas sobre Derecho de Aguas que organizaba anualmente en Zaragoza permitieron sedimentar un cuerpo de doctrina imprescindible para el estudio y el conocimiento de nuestro Derecho de Aguas contemporáneo. Lamentablemente, las autoridades ministeriales del momento dieron al traste con este foro, puede que el de mayor prestigio internacional en la materia. Quienes nos dedicamos a cultivar esta disciplina nos alegramos de que muy pronto, de la mano del nuevo grupo de investigación AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente), vayan a reanudarse los encuentros en Zaragoza. Una ciudad donde el río, *rectius*, el agua, se siente de tal modo que va a hacer de ella el motivo de una feria universal.

2. La primera de las ponencias está a cargo del propio EMBD y se titula «El derecho al agua en el marco de la evolución del derecho de aguas». En ella se explora, en primer lugar, el origen y contenido de ese supuesto derecho desde la perspectiva del Derecho internacional. Su conclusión es que el mismo se ha construido fundamentalmente a partir de un tratado que no lo proclama de modo expreso —los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966 (ratificado por España en 1977)— y merced a una interpretación «auténtica» del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, aprobada en noviembre de 2002 en Ginebra, con el siguiente tenor: «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». De su análisis, y fijándonos en su posible virtualidad interna, destacaríamos que el derecho se conecta con unas condiciones mínimas de vida, no con usos de carácter económico, que se formula como un derecho prestacional frente al Estado y que carece de mecanismos jurídicos eficaces para hacerlo efectivo.

Es patente que un derecho así reclamado apenas tiene interés en nuestras latitudes, donde, afortunadamente, se desconocen los problemas del hambre, de la falta de agua potable y de las pandemias que llevan asociadas. No obstante, el autor examina la correspondencia que pudiera tener, en el Derecho español, con la categoría de los llamados «usos comunes» y «usos privativos». El negativo resultado obtenido en esa indagación, le lleva a recalcar en el servicio público municipal de abastecimiento, que la legislación del régimen local configura como servicio obligatorio para todos los municipios y cuya prestación puede ser exigida judicialmente por los vecinos. Lo cual no es óbice para que éstos hayan de pagar a cambio un precio que, conforme a las últimas reformas legales, ha de ser asequible, tiene naturaleza jurídica de tasa y debe quedar justificado en una memoria económico-financiera.

En cualquier caso, el ponente entiende

que ese derecho al agua se limita a un volumen y a una calidad de agua acordes con las necesidades básicas personales y domésticas, una precisión importante para el segundo tema que desarrolla en el Seminario (ponencia quinta), que es una reflexión sobre los aspectos territoriales del derecho al agua y, más en concreto, sobre cómo regula esta cuestión el reformado Estatuto de la Comunidad Valenciana.

3. En síntesis, el artículo 17 de dicho Estatuto garantiza el derecho de los valencianos y valencianas (*sic*) a disponer de agua de calidad y en cantidad suficiente y segura para el consumo humano y las actividades económicas, y el derecho de dicha Comunidad a redistribuir los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, dentro de la Constitución y las leyes (*sic*).

Aunque pudiera parecer que no se trata más que de una proclama política reivindicativa frente a la derogación del traspase del Ebro, es lo cierto que su inclusión en un Estatuto, con el rango y la rigidez de que gozan estas normas, merece un análisis y una reflexión jurídica serenos. En esa línea, el profesor EMBID nos adelanta su opinión respecto de un precepto que, a su juicio, es improcedente y claramente inconstitucional, por varias razones: primero, al reconocer derechos sobre cuestiones ajenas a las competencias de la Comunidad Autónoma, excede de lo que puede regular un Estatuto; segundo, contradice los principios del artículo 132.1 CE; tercero, desborda lo que ese derecho al agua significa en el Derecho internacional y, finalmente, se formula en unos términos tan indeterminados que su hipotética aplicación sólo puede ser una fuente de conflictos políticos y jurídicos.

El autor apunta, no obstante, una interpretación constitucional posible, y es que esos derechos estatutarios se refieran exclusivamente a las cuencas intracomunitarias valencianas. Creo que un pronunciamiento en ese sentido por parte del Tribunal Constitucional, sin duda, tranquilizaría al resto de Comunidades, y no sólo a las ribereñas del Ebro, pues la pretensión de apropiarse de los supuestos excedentes puede proyectarse respecto de cualesquiera ríos peninsulares, y muy especialmente del Júcar.

4. Mireya CASTILLO, de la Universidad de Valencia, analiza en la segunda ponencia si el Derecho internacional reconoce un derecho humano al agua y le presta mecanismos de protección. Tras recordar algunos rasgos característicos de este ordenamiento y de los derechos humanos, se adentra en aquellos tratados y declaraciones donde el derecho al agua se apoya, de modo implícito (como el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948) o explícito (como la Carta Europea de los Recursos de Agua, aprobada en 2001 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa).

La conclusión que extrae de este minucioso recorrido es que no existe una costumbre internacional que permita reconocerlo como un derecho general de ámbito universal, por lo cual el derecho al agua sólo existe en el ámbito de cada instrumento jurídico y con el alcance que el mismo le otorgue. De igual manera, la protección del derecho al agua depende de lo que cada instrumento internacional prevea. A pesar de que sus contornos no sean precisos ni tampoco las obligaciones de los Estados al respecto, la autora aboga por considerarlo al menos un derecho emergente, que signifique el derecho de toda persona a disponer de agua suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

5. Sergio SALINAS, profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza, hace su propio estudio de esos mismos textos y pone algunos ejemplos de sentencias de tribunales nacionales e internacionales, así como decisiones de los comités que aplican esos convenios. Coincide con otros autores en destacar sobre todas ellas la Observación núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2002, que establece la vinculación del derecho al agua con los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de 1966. Su valoración, no obstante, es un tanto más optimista, en el sentido de apreciar una tendencia progresiva al reconocimiento de este nuevo derecho. Sentado esto, su trabajo se centra en precisar el contenido normativo del derecho, que se puede resumir en la accesibilidad o capacidad para acceder al agua, que ha de ser de calidad y en cantidad suficiente para atender los usos do-

mésticos esenciales. La virtualidad de ese derecho entraña a su vez obligaciones para los Estados, para las Administraciones Públicas si se quiere, consistentes en no interferir el acceso de quienes puedan proveerse del agua por sí mismos, prevenir que terceros puedan interferir el ejercicio del derecho y, en sentido amplio, adoptar las medidas necesarias para garantizar que todos puedan disfrutar del derecho al agua. Aquí incluye un imprescindible deber de solidaridad de los países desarrollados con los que no lo son.

6. La cuarta ponencia está escrita por Ismael JIMÉNEZ COMPAIRED, profesor de Derecho Financiero y Tributario de Zaragoza, y estudia los efectos del derecho al agua sobre los instrumentos económico-financieros que inciden sobre el precio del agua de uso doméstico en España. Con ese fin, analiza en primer lugar los cánones de la Ley de Aguas, impuestos autonómicos de abastecimiento y saneamiento, tasas municipales, IVA y demás exacciones que, de forma heterogénea y asimétrica, pueden gravar dicho uso. A continuación, el autor aboga por que la prestación a abonar por el usuario doméstico de aguas se cuantifique con criterios de coste y no con criterios de mercado, tanto si el servicio público se gestiona de forma directa por la Administración como si se presta por una empresa concesionaria. Este principio es precisamente el que rige para las tasas, no para las tarifas. Y, en ese sentido, denuncia que las ordenanzas de muchas ciudades no se hayan adaptado a la reforma de la Ley General Tributaria de 2003, que obliga a que este servicio se financie con tasas, cualquiera que sea la forma de gestión.

Otra aguda reflexión es la que versa sobre la aplicación de criterios de capacidad económica (art. 31.1 CE) en la fijación de las prestaciones. Tras un amplio estudio de campo, el autor constata que las fórmulas de cuantificación del precio de dicho servicio suelen incorporar criterios sociales (tipo de vivienda, calle o barrio, etc.), bienintencionados mas no siempre acertados. Entre ellas, las que tratan de proteger a las familias numerosas que, en general, apenas llegan a mitigar el efecto penalizador que los sistemas tarifarios por bloques les ocasionan.

Un tema polémico, con el que el profesor JIMÉNEZ COMPAIRED cierra su trabajo, es el corte de suministro en caso de impago. A pesar de la discutible base legal de esta medida, lo cierto es que la jurisprudencia predominante lo admite y también parece avalarlo el sentido común.

7. El profesor de Derecho Ambiental Miguel MATHUS, de la Universidad de Mendoza, nos da una visión bien diferente e interesante de muchas de las cuestiones tratadas. Así, apoyándose en diferentes bases jurídicas (Derecho internacional, nacional y natural), argumenta que el derecho al agua para satisfacer las necesidades elementales de la persona es un derecho humano de rango superior a los demás, puesto que condiciona la existencia y el ejercicio de cualquier otro. En la segunda parte de la ponencia, el autor realiza un encomiable esfuerzo por explicar las disposiciones de la Constitución nacional, Código Civil, Código Penal y otras leyes complementarias atinentes al agua en apretada síntesis. Su lectura nos permite comprobar, de nuevo, los grandes contrastes que para nosotros deparan el enfoque y tratamiento que el Derecho argentino da a numerosas cuestiones. Por ejemplo, el derecho al agua, cuyo contenido supera el tradicional «uso común», no sólo corresponde a las personas, sino que lo pueden reclamar comunidades, grupos o poblaciones indígenas.

La comunicación presentada por Mauricio PINTO, Liber MARTÍN, Noelia TORCHIA, Santiago RUIZ FREITES y Nicolás CONZÁLEZ DEL SOLAR, volviendo sobre los mismos temas expuestos por los autores precedentes (derecho al agua, usos comunes, servicio público, derechos humanos y protección jurídica), se ocupa, en parte, de establecer esa comparación entre los Derechos español y argentino, apuntando las grandes similitudes que, obviamente, también existen.

8. A diferencia de las anteriores, la ponencia de José JUSTE, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valencia, no se centra en el derecho al agua propiamente dicho, sino que examina con detalle los dos principales convenios internacionales relativos a las aguas continentales. A escala mun-

dial, destaca la Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 1997, elaborada por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. En el marco europeo sobresale el Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, de 1992, que fue elaborado por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y que entró en vigor 1996.

Estos tratados incorporan elementos innovadores orientados a una utilización sostenible de los recursos hídricos, que atiende tanto a los diferentes usos humanos como a la protección ecológica, sobre la base de la cooperación entre los Estados. Ello podría ayudar a superar el enfoque excesivamente particularista de los convenios bilaterales o por cuencas que, como señala el profesor JUSTE, ha dificultado la aparición de reglas generales respaldadas por una práctica consuetudinaria universalmente aceptada. Crítica por ello que pocos países, tampoco el nuestro, hayan ratificado el primero de los convenios, lo que impide su entrada en vigor.

9. La prudente extensión que una recensión debe tener aconseja no alargar más este escrito y sólo añadiré una breve reflexión personal. La carencia de agua potable para atender las necesidades personales básicas es uno de esos caballos del Apocalipsis que aquejan al tercio de la humanidad sumido en la pobreza severa. Como les sucede a los perros flacos, a los parias de la tierra la guerra, el hambre, la peste y los falsos profetas suelen aquejarles todos a la vez.

Esta situación viene denunciándose desde hace decenios, sin que nada o muy poco se haya avanzado. La experiencia demuestra que es un problema de desarrollo político y, sobre todo, económico, condiciones que no se dan en los países del tercer mundo. La construcción de un «derecho al agua» quiere, no obstante, contribuir, y ¡ojalá así sea!, a terminar con esta pesadilla. El libro del que acabamos de dar noticia contiene un valioso esfuerzo intelectual en esa dirección, desde el campo de la ciencia jurídica. Pero su solución difícilmente se conseguirá con

declaraciones más o menos enfáticas, tratados y cartas de derechos, porque, si con ello bastara, entonces ya estaría resuelto. Se requiere también, hay que insistir, dinero y voluntad política para gastarlo en obras hidráulicas que están inventadas hace muchos años (acueductos, pozos, depósitos...) y que, en la actualidad, tienen un coste ridículo comparado con cualquier artificio bélico.

Por desgracia, en la agenda política internacional de las grandes superpotencias hay otras prioridades geoestratégicas que consumen cantidades ingentes del presupuesto y que, a la postre, no hacen sino agravar esta vergonzosa realidad.

Dicho esto, sólo resta añadir que los estudios y reflexiones plasmados en este libro han cobrado todavía más actualidad con la propuesta lanzada desde el Ministerio de Medio Ambiente de reconocer en la Ley de Aguas el «derecho al agua», complementando la reforma que se introdujo por la Ley 11/2005 en el artículo 111 bis. La cuantificación del mínimo, unida al «precio asequible», formarían el conjunto del derecho al agua que vincularía a los Ayuntamientos y, en su caso, Comunidades Autónomas a los efectos del funcionamiento del servicio de abastecimiento urbano.

Francisco DELGADO PIQUERAS

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge: *Madrid. Área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*, Colex, Madrid, 2005, 317 págs.

Se presenta Jorge FERNÁNDEZ-MIRANDA con esta su primera obra monográfica dedicada al estudio de Madrid como problema jurídico, donde se abordan las dificultades que plantea intentar articular los tres hechos diferenciales que caracterizan al municipio de Madrid: constituir el centro de un área metropolitana, su calidad de gran ciudad y ser la capital del Estado español, así como de su Comunidad Autónoma. El objeto de la investigación es analizar y definir con espíritu crí-