

Agua y medio ambiente: encuadre jurídico constitucional de la materia hídrica en España, en la actualidad⁽¹⁾

POR JOSÉ ANTONIO SOTELO NAVALPOTRO (*) E IGNACIO SOTELO PÉREZ (**)

Sumario: I. Introducción: El marco Constitucional de garantías y dispositivos de protección de las situaciones jurídicas medioambientales.- II. Contenido del derecho al Medio Ambiente, como marco constitucional del derecho al agua.- III. Relación jurídico-legal de los derechos expresamente reconocidos en la Constitución, con el “hipotético derecho” constitucional al agua.- IV. El agua en el ámbito Constitucional y Estatutario.- V. Ordenamiento jurídico y política de aguas de la Unión Europea.- VI. A modo de conclusiones.- VII. Bibliografía.

Resumen: cuando tratamos el agua en España, debemos considerar que tal recurso natural —imprescindible para la vida— no se encuentra reconocido como un derecho autónomo e independiente en ninguno de los textos legales vigentes en el territorio nacional, ni siquiera en la Constitución de 1978. Sin embargo, tal como se analizará en el presente artículo, dentro del marco constitucional español sí se dispone de un derecho ambiental mediante el cual se predicaría el “hipotético derecho al agua” que a todo ciudadano español le debería corresponder (de la manera que algunos textos internacionales y comunitarios reclaman para el conjunto de la humanidad). De igual modo, en la Carta Magna de 1978 se establece para cada derecho y libertad un mecanismo encaminado a la protección de estos, mediante el cual se entendió como suficiente insertar o incluir al constitucional-

(1) El presente artículo se enmarca en el Proyecto de Investigación Competitivo Nacional del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad MINECO (2014), CTM2013-41750-P. Titulado: “Modelo de distribución territorial y sectorial de valores objetivos para la evaluación de los progresos en la sostenibilidad mediante indicadores”.

(*) Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (IUCA/UCM). Grupo de Investigación: Desarrollo y Gestión Ambiental del Territorio. Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. Asignatura “Modelos de Organización y Desarrollo Regional” y Asignatura “Gestión, Auditoría y Planificación Medioambiental”.

(**) Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (IUCA/UCM). Grupo de Investigación: Desarrollo y Gestión Ambiental del Territorio. Universidad Complutense de Madrid. Investigador Contratado FPU. Asignatura “Instrumentos de Análisis Territorial del Medio Ambiente”.

mente reconocido derecho ambiental en la categoría de derechos protegidos con el menor de los rangos constitucionales posibles.

Palabras claves: recurso hídrico - políticas del agua - medio ambiente - Constitución

Water and environment: Constitutional legal framework of water matters in nowadays

Abstract: *when we talk about the water in Spain, we should consider that this natural resource—essential for life—, it is not recognized as an autonomous and independent right in none of the legal texts in force in the national territory, not even in the 1978 Constitution. However, as will be analyzed in this article, in the Spanish constitutional framework, if there is an environmental right which would preach the “hypothetical right to water” that every Spanish citizen should correspond (in the way that some international and community texts claim for the whole of humanity). In the same way, in the Spanish Magna Carta of 1978, is defined for each right and freedom, a mechanism aimed at protecting them, by which it was understood as enough to insert or include the constitutionally recognized environmental right, in the category of protected rights with the lowest possible constitutional ranges.*

Keywords: *water resource - water policies - environment - Constitution*

I. Introducción: el marco Constitucional de garantías y dispositivos de protección de las situaciones jurídicas medioambientales

El derecho de acceso al agua y al saneamiento se integra en el ámbito del derecho a la salud, si bien, a lo largo de los últimos años, se ha tendido a tratar este recurso como integrante del denominado derecho medioambiental. En la realidad española actual, cobra notable importancia estudiar esta última cuestión desde la perspectiva de la Constitución de 1978. En esta investigación, la hipótesis de partida es que la materia hídrica no aparece recogida explícitamente en el encuadre Constitucional español (salvo cuando se trata de las competencias, o los bienes de dominio público —artículo 132CE—), lo que supone que no se reconozca en la Constitución Española de 1978 el Derecho al Agua de los españoles de forma autónoma e independiente. A partir de esta, se va a buscar alcanzar los objetivos siguientes, a saber:

1) Mostrar cómo en los dispositivos de amparo de la Constitución Española de 1978 el Medio Ambiente recibe el grado mínimo de protección, quedando el agua en el ámbito de los “Principios rectores de la Política Social y Económica”.

2) Aproximarnos al hecho que supone la indefinición de un derecho-deber de los españoles a disfrutar de un medio ambiente (en el que se incluye el agua) que coadyuve al desarrollo de la persona.

3) Mostrar la imperiosa necesidad del desarrollo constitucional en la puesta en prácticas de políticas —en este caso— relacionadas con el agua desde los distintos poderes del Estado.

4) Mostrar cómo el derecho al agua no ha sido recogido ni regulado en nuestro texto constitucional.

Desde esta perspectiva, debemos señalar que el encuadre del medio ambiente en los diferentes niveles de garantías recogidos en nuestra Carta Magna parte de una realidad que la Constitución Española de 1978 dispone de un total de 169 artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una final, ordenándose en Títulos que reglan capítulos, secciones y artículos. Asimismo, se distinguen de manera muy concreta dos partes muy diferenciadas según su contenido: la primera de ellas, denominada “*Parte Dogmática*” (conformada por el Título preliminar y Título I de la Constitución), alberga los principios políticos fundamentales sobre los que se cimienta el aparato estatal. Igualmente, se contemplan una serie de derechos ciudadanos reconocidos como fundamentales y los dispositivos para garantizarlos; la segunda, “*Parte Orgánica*” (formada por los Títulos que no se recogen en la parte Dogmática), en la que se dispone la ordenación de los poderes del Estado más importantes, así como los nexos existentes entre ellos.

De hecho, la Constitución española recoge la *protección del sector medioambiental* en la parte Dogmática, en su artículo 45, emplazado dentro del Capítulo III “De los principios rectores de la política social y económica” y ordenado en el Título I “De los derechos y deberes fundamentales”. En opinión de Pérez Luño:

Desde los inicios del constitucionalismo hasta el presente los derechos fundamentales han representado la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que el sistema jurídico y político, en conjunto, se orientará hacia el respeto y promoción de la persona humana presentándose, por tanto, como el marco básico para la protección de las situaciones jurídicas subjetivas (2007, p. 52).

De ahí la importancia de la doble vocación del derecho proclamado en el artículo 45.1 CE, en el que, sin formar parte de los derechos considerados como fundamentales, se sugiere, por una parte, la intuición de un derecho de carácter subjetivo de libertad y, por otra, se nos presenta como un derecho objetivo de prestaciones. La jurisprudencia, tal como acoge la sentencia del Tribunal Constitucional

32/1983 del 28 de abril, se ha aproximado más al derecho incluido en el artículo 45 como un derecho subjetivo completo y acabado de la Constitución, perteneciendo su titularidad al conjunto de los españoles, siendo su contenido concretado mediante su desarrollo por parte del legislador legítimo en ese instante (Galindo Elola-Olaso, 2010).

De esta forma, podemos afirmar que, respecto al ámbito de las garantías de las libertades y derechos fundamentales (2), confluyen tres horizontes y dispositivos diferentes de amparo, conforme a cada derecho y libertades: en primer lugar, *el nivel superior de protección* orientado a los Derechos Fundamentales y libertades Públicas de la sección I del Capítulo II del Título I de la Carta Magna (se incorpora también a esta categoría de protección suprema el artículo 14 de la Constitución que, pese a encontrarse en el Capítulo II del Título I, precede a la sección I, que es a la que se le designa este nivel de protección). Los derechos de este apartado constitucional tan solo pueden ser desarrollados mediante la Ley Orgánica (3). La custodia de los derechos aquí reseñados se traduce en la oportunidad del lesionado en alguno de estos derechos para ser capaz de presentarse ante la jurisdicción ordinaria, requiriéndoles la oportuna y conveniente protección de los derechos aludidos. Los particulares pueden dirigirse al Tribunal Constitucional mediante el *recurso de amparo*, en el supuesto de que la jurisdicción ordinaria no les reconozca la vulneración de los derechos reivindicados. En segundo lugar, *la situación de protección moderada* que afecta a los Derechos y deberes de los ciudadanos recogidos en la Sección II del Capítulo II (reglados únicamente por medio de las leyes de las Cortes Generales que, en todo caso, tendrán que someterse al acatamiento de los postulados esenciales de estos derechos; de no ser así, las leyes de las Cortes Generales podrían ser contestadas ante el Tribunal Constitucional, pudiéndolas

(2) Constitución española de 1978. En el Capítulo IV. “De las garantías de las libertades y derechos fundamentales”; Título I. “De los derechos y deberes fundamentales”. Artículo 53 se expone que “1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a). 2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30. 3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

(3) Constitución española de 1978. En el Capítulo II “De la elaboración de las leyes”; Título III “De las Cortes Generales”; Artículo 81 se afirma que “1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.

este declarar como inconstitucionales). Los particulares tienen la potestad, en el auxilio de tales derechos, de dirigirse a la justicia para que sean tutelados en el supuesto de que se haya ocasionado una vulneración de los derechos citados en este apartado. En todo caso, los derechos de la Sección II “De los derechos y deberes de los ciudadanos”, en el Capítulo II “Derechos y libertades” del Título I “De los derechos y deberes fundamentales (4)”, vincularán en el ejercicio de sus funciones al conjunto de los poderes públicos. En tercer y último lugar, nos encontramos con el *grado mínimo de protección* que se aplica a los “*Principios rectores de la Política social y económica*”, los cuales necesitan de la especificación, detalle, concreción y gradación del legislador ordinario para poder ser requeridos a la observancia por parte de los tribunales. Hablamos de unos derechos reconocidos e incorporados en el Capítulo III del Título I de nuestra Constitución (y que componen el soporte de nuestro Estado social); tal y como señalábamos, no cuentan con un respaldo de garantías concretas para hacerlos valer frente a la jurisdicción ordinaria, a excepción de que una ley decreta que se pueden hacer valer frente a los jueces y tribunales (5).

Tal y como afirma el profesor Raúl Canosa Usera:

En el artículo 45.1 de la constitución española, como sucede en todas las otras constituciones, parece reconocerse un derecho; sin embargo, a pesar de la fórmula, no resulta sencillo hacerlo valer ante los tribunales, y no tanto porque les apliquemos la cautela del artículo 53.3 de la Constitución española, sino sobre todo porque aspiraciones subjetivas razonablemente pudieran defenderse con la invocación del derecho a no tener el poder de articularse siempre con garantía de éxito en pretensiones procesales debido a su falta de concreción (2006, p. 168).

Así, pues, en lo que se refiere al medio ambiente albergado en la literalidad del artículo 45 de la Constitución, no se contempla un derecho para poder ser interpuesto ante los tribunales (como así queda precisado en el artículo 53.3 del texto Constitucional). A lo expuesto, añadir que, en España, no se han originado no-

(4) Constitución española de 1978. En la Sección II “De los derechos y deberes de los ciudadanos”; Capítulo II “Derechos y libertades” del Título I “De los derechos y deberes fundamentales”, artículo 10, se expone un texto verdaderamente importante en relación a lo recogido en el artículo 45 de nuestra Carta Magna, según el cual se formula la siguiente afirmación: “-1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.-2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

(5) Constitución española de 1978. Tal como se mencionaba anteriormente, en el artículo 53.3 de la Constitución se establecen esos criterios.

vedades ni mejoras relevantes ni en el derecho positivo ni en pronunciamientos prácticos desarrollados por parte de la jurisprudencia (que fomentasen el amparo y protección procesal de aquellos “derechos” de contenido extenso pero difícil reconocimiento a los ciudadanos, como son los derechos al medio ambiente; Castillo Torres, 2012) (6). La finalidad principal de los Principios rectores de la *Política Social y Económica* se sustenta en el logro de una justicia social (Tola Rúa, 2006). Puede afirmarse que, en el catálogo de libertades y derechos instaurados en nuestra Carta Magna, junto con sus dispositivos de protección, el texto constitucional ha realizado una contribución fundamental, ayudando a consolidar y desarrollar un orden político de paz social basado en la dignidad de la persona (7), los derechos inviolables que le son inherentes, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, así como el libre desarrollo de la personalidad (8). Sin embargo, en materia medioambiental, y después de casi cuarenta años de vigencia de nuestra Carta Magna, con amplias y extensas aclaraciones jurisprudenciales y doctrinales de contenido heterogéneo al respecto, no se ha concretado una aclaración idónea sobre la noción de medio ambiente, albergada en la disposición constitucional del artículo 45, que constituye el Capítulo tercero del Título I (el medio ambiente, como bien jurídico colectivo, se encuentra singularizado por la problemática existente a la hora de definir su ámbito de protección; ámbito que no se reduce a la mera repercusión individual, sino, como se ha señalado, por la necesidades derivadas de su protección como bien jurídico colectivo). Manteniéndose, de este modo, al conjunto del ordenamiento jurídico estatal en la indefinición de un derecho-deber (arduo, amplio e impreciso) de todos los españoles de poder

(6) Tal como lo expone el autor, en España en cuanto al tema de interés medioambiental recogido en la Constitución de 1978, muestra como: “a pesar de su reconocimiento constitucional, no se lo ha elevado a la categoría de derecho fundamental, como es el caso de España, por lo que, conforme a su preceptiva constitucional, está desprovisto de las garantías reforzadas previstas para estos derechos”. De la misma manera el autor recoge como en otras experiencias constitucionales europeas la problemática se ha intentado resolver del modo siguiente; “referido al reconocimiento del derecho al medio ambiente, en países como Alemania e Italia, se ha ido recurriéndose a su conexión con otros derechos mejor protegidos por sus ordenamientos jurídicos correspondientes”.

(7) Real Academia De Ciencias Morales y Políticas. “La Constitución en la encrucijada (*Palin-genesia iuris politici*)”. Discurso de recepción del académico de número, Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Verdú y contestación del Excmo. Sr. D. Miguel Herrero de Miñón. Sesión de 7 de junio del año 1997. Madrid. En la que se muestra como “la dignidad humana es un contenido esencial de todo derecho y en especial de los derechos fundamentales”.

(8) Constitución española de 1978. Título I “De los derechos y deberes fundamentales”. En su artículo 10 se recoge los Derechos de la persona. Al tratar la cuestión ambiental (los recursos naturales), se deja muy claro en el texto constitucional (artículo 45 de la Constitución) que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona profundiza más allá del mero disfrute medio ambiental. Trata de reconocerse un derecho adecuado para el desarrollo de la persona, enlazado con la figura reconocida y revelada en el artículo 10 de la Constitución (Derechos de las personas).

“disfrutar de un medio ambiente adecuado”, cuya finalidad principal reside en ser “adecuado para el desarrollo de la persona”. Se trata de unos términos y vocablos (nos referimos al reconocimiento del Capítulo III) que hacen referencia a principios y valores que informarán al conjunto de los poderes públicos, a la legislación positiva y a la práctica judicial, pero que no tendrían consideración suficiente para poder ser dispuestos ante el amparo del Tribunal Constitucional (es relevante que la ordenación constitucional del aspecto medioambiental no se ha ubicado como parte integrante de los derechos fundamentales que pueden ser recurridos ante el Tribunal Constitucional mediante el procedimiento de amparo, sino que se han emplazado en la parte de los principios rectores de la política social y económica) (Lozano Cutanda y otros, 2014) (9). Nuestro Ordenamiento jurídico como “sistema complejo de elementos que forman una red de normas y otras formas de interpretar jurídicamente la realidad” (Lozano Cutanda y Alli Turillas, 2008) (10), evidencia que, dentro de él, existe una serie compleja y ordenada de derechos constitucionalmente reconocidos y legalmente regulados, vinculados entre sí, que han dado lugar a la composición de un marco jurídico que ha hecho posible que se consolidara en España, en palabras del profesor Betancor Rodríguez, “la institucionalización jurídica del agua”, quedando dicho marco establecido tal y como se recoge a continuación.

II. Contenido del derecho al Medio Ambiente, como marco constitucional del derecho al agua

Tras lo anteriormente expuesto, podemos remarcar que, al tratar los recursos hídricos legalmente regulados, nos encontramos con la presencia dentro de nuestro sistema jurídico de una agrupación de preceptos que engloban diferentes derechos concretos, pero que se relacionan entre sí por la ascendencia medioambiental a los que se encuentran expuestos. Si en el contexto del derecho al agua y su accesibilidad ejercen un papel relevante el “disfrute” de otros derechos, no se deduce que exista en nuestro ordenamiento jurídico del derecho constitucional, el que “todos tenemos derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado para el

(9) En la siguiente obra se hace mención a como el Tribunal Constitucional, en el ejercicio de sus funciones, ha concretado en numerosas sentencias que “no todos los preceptos constitucionales, sino exclusivamente aquellos a los que expresamente se refiere el artículo 53.2 de la Constitución, contienen principios y derechos susceptibles de protección a través del recurso de amparo”. Para ilustrarse ver las Sentencias del Tribunal Constitucional 161/1987, de 27 de octubre, la de 4/1989 o la ATC 940/1985, de 18 de diciembre, la Sentencia del Tribunal Constitucional 1999/1996, de 3 de diciembre y la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, FJ 2º, a la Sentencia del Tribunal Constitucional, 149/1991, FJ1., y la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, FFJJ 4º-7º.

(10) En esta obra se muestra la definición conceptual que realiza el jurista Santi romano, del ordenamiento jurídico como “sistema complejo de elementos que forman una red de normas y otras formas de interpretar jurídicamente la realidad”.

desarrollo de la persona”, y, las disposiciones, expresiones y exigencias (“derechos vitales”, “calidad ambiental y de vida”, “relación del sujeto de derecho con en bien ambiental protegido”(…)), que han ido proliferando en nuestro “constitucionalismo”, así como en el conjunto del sistema jurídico, político y social de nuestro país. Si a estas situaciones de derecho se le añaden la intervención de los poderes públicos que “velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales”, la limitación a la libre disposición individual que la ciudadanía tiene sobre los recursos o la corrección del modelo económico para alcanzar el designado desarrollo sostenible, descubriremos ante nosotros —consecuencia de la relaciones contemporáneas que se han originado entre la sociedad y los recursos medioambientales— el hecho palpable y perceptivo de cómo los recursos naturales se han transformado en bienes ambientales, objeto de protección jurídica por parte de nuestro ordenamiento jurídico (11).

Es por esto por lo que, al tratar la Constitución desde esta perspectiva, nos encontramos ante un texto cuyo propósito e interés medioambiental no se agota en la mera concesión protectora hacia los recursos integrantes en el medio natural —flora, espacios naturales, el aire, el mar, la fauna o el agua—, ni en la previsión y amparo constitucional del derecho al medio ambiente, sino que da un paso más, recogiendo en la literalidad de sus líneas el objetivo de la utilización racional del conjunto de los recursos naturales, con la pretensión de preservar y enriquecer la calidad de vida y, dado el caso, la restauración del medio ambiente, todo ello en provecho e interés de las generaciones presentes y futuras, favoreciendo de este modo al cumplimiento constitucionalmente establecido “de disfrutar de un medio ambiente adecuado, para el desarrollo de la persona” y, por ende, del desarrollo de la existencia social en general (Alonso García, 2015).

El tratamiento que nuestra Carta Magna asigna a los recursos naturales es extenso, pero no menos limitado por las perspectivas antropocéntricas; estas últimas, en cuanto que en su literalidad se dispone de los bienes ambientales para ser utilizados, empleados y, se añade, “disfrutados”, favoreciendo con ello, tal como lo ratifica el artículo 45.1, el “adecuado desarrollo de la persona”. En el texto se señala con razonamiento oportuno que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales (...) (artículo 45.2)”, confirmando de esta forma que los elementos más problemáticos a los que se ha de enfrentar,

(11) Martín Mateo, R. (1981). El medio ambiente como objeto del derecho. *Derecho y medio ambiente*. Madrid: CEOTMA-MOPU. Para este autor, los “recursos naturales se han convertido en bienes ambientales objeto de protección jurídica”, que en la opinión de Brañes, R. (1994). *Manual de Derecho ambiental mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica, se menciona que “la ineludible necesidad de establecer un sistema de protección jurídica de las condiciones que hacen posible la vida, sistema cuya complejidad corre pareja con la complejidad que asume la relación sociedad-naturaleza”.

en materia ambiental, son los recursos de la naturaleza (que como ha sucedido con el recurso hídrico, ha pasado de no ser considerado como un bien de apreciación económica, debido principalmente a su estimación ilimitada y renovable, a convertirse en un recurso escaso, faltar e insuficiente) (Pérez Martín y Sánchez Núñez, 2011).

Por otra parte, podemos señalar que, de la disposición constitucional recogida en el artículo 45 —“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”— se deduce la temática esencial del derecho al medio ambiente y las obligaciones que entrañan para los poderes públicos, si bien no podemos olvidar que necesita del refrendo e interés por parte de la clase política, de las instituciones o la de los órganos judiciales, para que pueda ser adecuadamente considerado como efectivo y garantizado. En la actualidad, la simple evocación constitucional “a un medio ambiente adecuado” no supone explícitamente que el mencionado derecho se encuentre asegurado. Así, pues, atender a un derecho cuya prédica económica y social resulta más que demostrada, necesariamente tiene que encontrar sustento en las políticas, actuaciones y predisposiciones de los distintos poderes del Estado; sin ellos, cabe el riesgo de reducir los derechos a la consideración de “meros papeles mojados” (12), mucho más cuando se trata de una cuestión esencial para la vida humana como lo es el acceso al agua. Detengámonos en su tratamiento.

III. Relación jurídico-legal de los derechos expresamente reconocidos en la Constitución, con el “hipotético derecho” constitucional al agua

El derecho constitucionalmente reconocido al agua, a diferencia de lo que algunos autores defienden, no es que no se encuentre contemplado dentro de la literalidad del texto constitucional; muy por el contrario, es precisamente en el seno de su parte Dogmática, en su Título Preliminar, artículo 1, en el que se recoge que “1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...)” (13), por el cual se puede estimar que dicho “derecho al agua” se encuentra comprendido tácitamente dentro del derecho “al medio ambiente”, así como en

(12) Se asemeja a las declaraciones realizadas en Guastini, R. (1994). *Diritti. Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*. Giapichelli, Torino. Y, posteriormente, Guastini, R. (1999), *Derechos*. AAVV (1999) “Distinguiendo. Los Estudios de teoría y metateoría del Derecho”, trad. de J. Ferrer Beltrán, Gedisa, Barcelona. En esta obra, no se habla del hecho de considerar a los derechos como “meros papeles mojados”, sino de los derechos considerados como “derechos de papel”.

(13) Me servirá del contenido expresado en esta obra sobre el Estado Social, por el cual se estima que el derecho al agua de manera tácita se encontraría particularmente contenido dentro de los principios rectores de la política social y económica (artículo 45 primordialmente, y los mencionados 43, y 47, señalados anteriormente, en el presente texto), y de manera intrínseca, en el conjunto (el Preámbulo, y en los artículos, 15, y 33) de la Constitución española de 1978.

otros derechos derivados de los principios rectores, que guardan una estrecha relación con la satisfacción del derecho al agua no expresado literalmente como tal en la ley de leyes española.

La relación jurídico-legal está sustentada primordialmente en la particular naturaleza “multifuncional”, del recurso hídrico. Recurso, empleado para dar acomodo a las principales exigencias y necesidades de la sociedad contemporánea en la que nos desenvolvemos. Se distinguen, respecto al recurso del agua, los siguientes usos: los encaminados a complacer satisfactoriamente las necesidades básicas, indispensables para la obtención de una *vida sana*; los relacionados con la *ordenación territorial*; los justificados en el *progreso económico-social* (imprescindibles para el desarrollo y crecimiento en la ocupación productiva); y los orientados a la *sostenibilidad ambiental* como elemento sustancial de la protección de la biodiversidad y la conservación del entorno (Menéndez Rexach, 2012) (14). La falta de base o de apoyo jurídico concreto al “derecho al agua”, en las líneas y en el articulado del texto constitucional de 1978, supone que, en la casi totalidad del conjunto de nuestro derecho interno, se ha traducido básicamente en respuestas otorgadas en el plano del derecho internacional (Embid Irujo, 2006) (15). Se destaca la falta de disposiciones que aludan expresamente al “derecho al agua” (esencialmente en la Constitución), o la insuficiencia de mecanismos eficaces y de regulación positiva (considerando los modelos de la gestión del agua), dirigidos a una aplicación práctica de los posibles usos del recurso hídrico (Menéndez Rexach, 2012) (16) que reconozcan las exigencias y demandas sociales respecto a

(14) Para este autor, la multifuncionalidad del agua plantea el interrogante de la disponibilidad del agua, como problema con trascendencia categórica dentro del ámbito concerniente a la salud (en cuanto a la necesaria disponibilidad de agua potable), y a la vida económica y social (en su conjunto). En los momentos actuales, los niveles de explotación, consumo, contaminación y degradación de los recursos hídricos, resulta manifiestamente insostenible. Las consecuencias, son que, el goce y satisfacción de los derechos a la salud, a la vida, a la vivienda o al medio ambiente se hacen imposibles de llevar a la práctica, en ausencia de una conveniente disponibilidad del recurso agua. En esta tendencia referirnos al acceso al agua, como un derecho humano fundamental), lo que indudablemente supone una relación esencial con el cumplimiento y satisfacción de otros derechos. Consultar la obra de Fantini, E. (2002). *Per il diritto umano all'acqua. Teoría Política*, volumen 18/2.

(15) Según lo expuesto en esta obra citada, el autor muestra que, en cuanto al derecho al agua “en el ámbito interno español no ha existido, hasta el momento, una construcción legislativa específica de este derecho y ni siquiera de una problemática semejante a la que la realización del derecho al agua lleva consigo; tampoco la doctrina, al menos de forma significativa, ha tenido curiosidad por esta cuestión”, continuando como “en España el acceso al agua potable —el principal contenido del derecho al agua según se concibe desde prismas internacionalistas— no representa un problema específico, de trascendencia social preocupante al margen de los posibles problemas singulares que puedan darse”.

(16) Como bien podemos estudiar en esta obra, al momento de analizar los usos del agua en España, se considera que, una de las cuestiones que más conflictos produce en nuestro país, referente

este recurso natural, considerando que, tanto las obligaciones socioeconómicas como los intereses generales, van transformándose con el paso de los años. Ello no supone impedimento alguno a que, por ejemplo, podamos yuxtaponer una serie de pretensiones medioambientales sustentadas en invocaciones de derechos recogidos en la Constitución, que aunque tengan una condición distinta, cuentan, no obstante, con un mayor grado de protección dentro de nuestro ordenamiento (Canosa Usera, 2000) (17).

Llegados a este punto, se nos muestra como indiscutible que el recurso hídrico forma parte de los bienes esenciales e imprescindibles para la propia existencia humana, desempeñando un papel fundamental en ámbitos como el *económico*, pues se emplea y utiliza como materia y recurso imprescindible para las diversas actividades productivas; el *social*, influyendo determinadamente en el sustento de la supervivencia social, tanto individual como colectiva; o el *cultural*, ya que incide y repercute de forma asombrosa en las relaciones del hombre con el medio, el paisaje y su entorno (Jaquenod de Zsögön, 1989) (18). Sorprendentemente, el agua, entendida como derecho humano fundamental, no ha sido reconocido ni regulado en nuestro texto constitucional (19), por lo que los profesionales del Derecho (Cano, 1981) (20) han tenido que abordar dicha cuestión, siendo capaces de encontrar las relaciones existentes entre el supuesto contenido teórico de un hipotético derecho al recurso hídrico con las satisfacciones de diferentes derechos

a los recursos hídricos, se debe primordialmente a las dificultades ocasionada por el acceso al agua. Problemática que se solucionaría si se lograra gestionar el recurso hídrico, de tal manera que no se tenga que afrontar la tarea de solucionar los contratiempos provenientes de la escasez del recurso hídrico en nuestro Estado.

(17) Resulta esclarecedor el ejemplo mostrado por este autor, sobre la situación de un país como es Italia, en el cual, su Constitución ampara y tutela la salud como un derecho fundamental, comprendiéndose que en dicho amparo y tutela se discierne la necesidad de acceder a un ambiente sano.

(18) En la obra se aclara que “la racionalidad del sistema capitalista, hace que para tal sistema, la naturaleza es simple mercancía, objeto que sólo tiene un valor de cambio en el proceso de mercantilización y cosificación de las relaciones sociales y, por ende, puede ser apropiada, transformada y explotada, sin atender a sus características ecológicas y al perfil de utilidad vital y social que todo bien natural lleva intrínseco”.

(19) En la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas se ratificó con firmeza que el saneamiento y el agua potable son fundamentales para el desarrollo y ejercicio del conjunto de los derechos humanos. De igual modo, esta Resolución del día 28 de julio del año 2010, contempla el reconocimiento expreso al derecho humano al saneamiento y al agua (potable y limpia).

(20) Citado por Fuentes Bodegón, F. Documentación Administrativa, Abril/Junio, Nº 190. Edición. Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid. El autor, declara que “los juristas por si solos no son lo suficientemente eficaces para entenderse con esta categoría de problemas y necesitan del auxilio de otros científicos y técnicos, y esto ha sido escasamente entendido por quienes han sido responsables de la formación de juristas. Lo que ha llevado a un resultado peor aún: que los científicos y técnicos ajenos al Derecho tengan que, o se pongan a escribir leyes, careciendo de los fundamentos de la ciencia jurídica”.

constitucionales, expresamente reconocidos como tales en la Constitución, como son los expuestos en estas líneas (al desarrollo, a la salud, al medio ambiente, a una vivienda, al progreso, a la vida y a la propiedad), resultando, a su vez, impensable que estos mismos derechos puedan ejercitarse, disfrutarse y emplearse en ausencia de la suficiente disponibilidad de agua o de su acceso al recurso. En definitiva, tenemos que prescindir de las referencias ideológicas, las legitimaciones axiológicas y el condicionamiento social y económico para que pueda comprenderse (en la práctica social) un verdadero, real, práctico, protegido, garantizado y reconocido derecho humano y ciudadano al recurso hídrico, constitucionalmente regulado (21).

IV. El agua en el ámbito Constitucional y Estatutario

En lo que a la cuestión hídrica se refiere, en España se ha ido desarrollando la plasmación en el territorio de un modelo de desarrollo normativo, cultural, político, institucional, de gestión y planificación complejo, canalizado por el Estado central a partir del reparto competencial “Estado-Comunidades Autónomas” que se encuentra recogido y enmarcado en el articulado de nuestra Carta Magna (Garronera Morales, 2006) (22). La creación del modelo normativo, referente a la materia del agua se vislumbró en las previsiones contenidas en la redacción realizada por los constituyentes, en particular en el artículo 148.1.10, que establece “Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales”. El artículo 149.1.22 expresa: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”. En ellos se fijaron la distribución de las competencias que podían asumir las Comunidades Autónomas y aquellas exclusivas del Estado en materia de agua (23) y que, posteriormente y de manera puntual, fue objeto de concreción por parte

(21) Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. “La Constitución en la encrucijada (Palin-genesia iuris politici)”. Discurso de recepción del académico de número, Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Verdú y contestación del Excmo. Sr. D. Miguel Herrero de Miñón. Sesión de 7 de junio del año 1997. Madrid.

(22) Tal como afirma este autor, a su entender aprecia un “desacuerdo de las Comunidades Autónomas con el planteamiento que el Estado central ha venido realizando en cuanto al reparto competencial existente y normativamente regulado entre el Estado y las comunidades Autónomas”.

(23) Constitución Española de 1978 (Boletín oficial del Estado 1979; Textos legales).

del legislador. Para algunos autores la actividad legisladora ha supuesto dejar a la Constitución en una clara obsolescencia como lo demuestra la presencia de la Ley de aguas y sus reformas, la Directiva Marco de Aguas, el avance de las técnicas de desalación o el complejo proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía (Marco Marco, 2012) (24) y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (doctrina incluida esencialmente en las Sentencias del Tribunal Constitucional 227/1988 y 161/1996 que supondrían lo que podríamos denominar “el modelo constitucional vigente en materia de aguas”) (Garronera Morales y Fanlo Loras, 2008) (25).

Atendiendo a algunos de estos principios, es primordial hacer alusión a una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional en la que clarifica, de manera notable, la limitación de la autonomía y su vínculo esencial al concepto de unidad:

(...) la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía (...), y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art.2 de la Constitución (STC 4/81, caso Ley de Bases de Régimen Local).

En algunos puntos referentes a la gestión de las aguas, dicha jurisprudencia resolvió:

(...) no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el

(24) Como bien apunta Joaquín. J. Marco en su obra, en estos últimos tiempos se ha vivido en España una transformación constitucional, llevada a cabo a través de unos mecanismos que no se circunscriben a los que se encuentran estipulados para la reforma constitucionalmente vigente, con lo que la posición de nuestra ley de leyes se ha visto dañada y deteriorada.

(25) En cuanto al “modelo constitucional vigente en materia de aguas”, estos autores estudian y explican lo que el Tribunal Constitucional resolvió. Se hace hincapié en el criterio esencial territorial por el cual el Estado es competente en aquellas cuencas intercomunitarias, y las Comunidades Autónomas son competentes en las intracomunitarias. No obstante, nos introducen en la idea, según lo indicado a través de la jurisprudencia, de que ese criterio territorial es el esencial, si bien, no es un criterio absoluto. Según lo señalado en el artículo 149.1.22 de la CE, no se desapodera a las Comunidades Autónomas de aquellas competencias que según el artículo 148.1.10 de la CE les pueda incumbir y pertenecer en aquellas cuencas intercomunitarias en el discernimiento del criterio y principio del interés.

territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras comunidades (...) es claro que también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea (...) (F.J.15).

La participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones que tienen que ver con las cuencas hidrográficas que, aunque exceden de su territorio —correspondiendo, por tanto, al estado—, repercutan y afectan sobre sus intereses. La sentencia del Tribunal Constitucional 161/1996 muestra como “el modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que (...) se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, (...)” (F.J.5). Requisito recogido por la jurisprudencia de traer a la interpretación del Derecho de Aguas principios constitucionales. Interpretación que debe de ser realizada:

(...) a la luz de los principios de unidad, autonomía, y solidaridad que se establecen en el artículo 2 de la constitución, de manera que ninguno de ellos padezca. Pero además (...) este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que (...) a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la “utilización racional de todos los recursos naturales (F.J.13).

Un notable interés presenta la organización territorial del Estado y la gestión hídrica en España. En cuanto al aspecto constitucional, no podemos dejar de aludir que, el Título VIII, contiene la respuesta a la organización territorial del Estado. Una organización en la que la determinación del modelo territorial adoptado no se encuentra definido ni aclarado de forma exhaustiva (más allá de la mera configuración distributiva de la potestad competencial de las distintas entidades territoriales nacionales ordenadas y organizadas a través del Estado) sino tan solo por medio del componente estructural, sustancial, estratégico y cardinal de la autonomía local (de las nacionalidades y regiones y de las administraciones locales), el cual ha podido ser concretado y llevado a la práctica, primordialmente, a través de la solución de la articulación territorial contenida en el seno del artículo 2 de la Constitución. En este artículo se enuncia y se sostiene que “la constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”, pero no de forma sencilla ya que siendo, por un lado, como se muestra en este artículo, la *unidad* y la *autonomía* las dos columnas básicas

sobre la que se construye y edifica la organización territorial de España (López Guerra y otros, 2010) (26). Por el otro, tal como lo manifestaba Rodolfo Martín Villa, “los planos del Estado de las Autonomías no están en la constitución” (Menéndez Rexach, 2012, p. 41), (27) con lo que nuestra Ley de leyes no instauró un conveniente modelo lógico constitucional del Estado de las Autonomías, ni se desarrolló en ella un planteamiento general de las instituciones centrales de gobierno como aquellas instituciones comunes al conjunto de las autonomías (Marco Marco, 2012) (28). Tampoco fue la Constitución la norma en la que se determinaría la creación de las Comunidades Autónomas ni la encomendada a atribuirles potestades, facultades, autoridad o competencias, sino que la Constitución se encargaría de convertir a ciertos preceptos que integrarían el sistema estatal (estatutos autonómicos y la coordinación de competencias legislativas recogidas en el artículo 150 de la CE, a las que les incumbiría una relevante tarea de edificación de la autonomía junto con la de acotar su autoridad) en lo que el profesor Ángel Garrorena Morales definiría como “normas sobre el sistema autonómico de normas”, es decir, en el Derecho que conduce y gobierna la creación del Derecho de las Comunidades Autónomas, indicando e informando de su condición y naturaleza cuasi-constitucional, así como de su predominio y supremacía sobre el citado Derecho Autonómico (29).

(26) Según lo mostrado en esta obra, tal como nos recoge el artículo 2 de la Constitución la vinculación de los principios de autonomía y unidad son imprescindibles. La autonomía reconocida como tal tiene, sin embargo, un carácter limitado, pues ésta tan sólo puede ser predicada respecto a un poder más amplio en cuyo seno se incardina.

(27) Resulta ilustrativa a este respecto la afirmación contenida sobre Rodolfo Martín Villa, vicepresidente del gobierno del presidente Adolfo Suárez, en el artículo publicado en el periódico *El País*, titulado “Martín Villa plantea la posibilidad de cuestionar la Constitución” (26 de noviembre 2013), en el que se recoge como no modificaría nuestra Carta Magna.

(28) Al afirmar que nuestro Estado se encuentra carente de un adecuado modelo constitucional del Estado de las Autonomías y de igual forma, carentes de un diseño de las instituciones centrales de gobierno como instituciones comunes al conjunto de las autonomías; aunque efectivamente es una visión muy aceptada, no por eso se tiene que dejar de tener en cuenta el modelo constitucional del Estado de las Autonomías. No es que no sea el adecuado o debamos de entenderlo de esta manera, sino que es la propia Constitución la que recoge de manera clara y precisa el verdadero sentido, la esencia misma del modelo autonómico y éste, es según la redacción de su articulado (artículo 2 de la CE), la unidad y la Autonomía.

(29) Aquí el autor explica de manera muy clara el papel que el ordenamiento jurídico debe desempeñar, contando con una opción constitucional en la que se ha escogido por un modelo de Estado descentralizado. Según el autor, nuestro ordenamiento debe de incorporar de manera imperiosa, al lado del sistema estatal de fuentes, un “*sistema autonómico de normas*”, fruto del, ya no tan nuevo, orden de “potestades normativas” (legislativa de los Parlamentos autonómicos; reglamentaría de los Consejos de gobierno (...)) que en su día fueron quedando habilitadas para crear Derecho (siendo diecisiete los ordenamientos con entidad propia y que se encuentran agregadas al mismo ordenamiento estatal).

Organización territorial del Estado, autonomía, unidad y distribución de competencias permiten comprender el funcionamiento del modelo hídrico actual de nuestro país. Y es que hablar de autonomía de nacionalidades y regiones, tal como se encuentra regulado en la Constitución, es hacer referencia a un “derecho” que según el principio dispositivo de la autonomía podía ser ejercido o bien todo lo contrario, pero que, de forma exclusiva, solo a través de este puede llegarse a entender la forma territorial de nuestro Estado. “Derecho”, no obstante, limitado tanto formal como materialmente por la Constitución en la que ha recogido en su literalidad aquellas competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas y cuáles deben de ser ejercidas por el Estado.

Al centrarnos en algunas cuestiones, como las que hace referencia a las competencias exclusivas del Estado en materia del recurso agua, cabe indicar que ya desde los primeros pasos de la Constitución entraron en escena los asuntos que deberían ser resueltos, bien por medio de los precedentes o, simplemente, con el “andar de los años” y la experiencia adquirida pero que, en ningún caso, la cuestión hídrica ha dejado de tener —sorprendentemente entre los españoles— una integración constitucional que no fuera delicada y susceptible de generar conflictos, principalmente por contar con normas que han carecido de la más que, suficiente o “necesaria” madurez técnica (Garrorena Morales, 2006) (30).

Es relevante tener en cuenta que, para la confección de la Constitución, en el apartado que hacía mención al recurso hídrico (fundamentalmente, en el aspecto del reparto de competencias), se tomó como referencia la Ley de Aguas de 1879, la cual era la legislación vigente en nuestro país (anterior a la aparición del sistema democrático, instaurado con la promulgación de la actual Constitución de 1978). Sobre esa base y el Título I (organización nacional) de la Constitución de 1931 de la Segunda República Española se apoyarían los constituyentes de 1977 para la redacción del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la disciplina hídrica. Son estos modelos fidedignos e históricos de los que se sirvió el constituyente (31) para configurar normativa y legalmente la gestión del recurso hídrico. Gestión que se incardinaría al cumplimiento de lo estable-

(30) Como se señala en esta obra “habrá que convenir que hoy en día el agua se está convirtiendo en este país en un contenido constitucional sensibilísimo, habida cuenta del llamativo caldeamiento que el tema ha llegado a alcanzar entre nosotros”.

(31) Pérez Luño, A. E. (2007). Los Derechos Fundamentales. *Temas clave de la Constitución española*. Tecnos. El autor, al tratar el tema de los Derechos Fundamentales en el modelo constitucional de 1978, realiza una afirmación interesantísima, y es que “nuestra Constitución fue para los sectores políticos conservadores el “balance” o la “meta de llegada” del proceso de transición iniciado tras la muerte del general Franco, en tanto que para las fuerzas progresistas significó el “punto de partida”, esto es, el preludio anticipador de un amplio programa de renovación, para algunos incluso de revolución, de los cauces jurídico-políticos y económico-sociales de nuestra convivencia”.

cido en la Ley de Bases del Régimen Local, los distintos Estatutos de Autonomía correspondiente a cada Comunidad Autónoma y la Carta Magna del año 1978, en relación con las competencias y actuaciones que, respecto a la gestión del agua, existen entre el Estado central, las diecisiete Comunidades Autónomas, las dos Ciudades Autónomas y las diversas administraciones de ámbito municipal (sin olvidar que en nuestro país coexisten una serie de unidades de gestión del agua, distinguiéndose las Cuencas Hidrográficas y las Demarcaciones Hidrográficas, estas últimas integradas por los sistemas de explotación formados por los recursos de agua subterránea y de agua superficial, distinción fundada en el nivel espacial que difiere de la escala política).

Conforme a la disposición constitucional según la cual la totalidad de la riqueza del país en sus distintas formas, sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general (artículo 128 CE) (32), en España, la riqueza de los recursos naturales hídricos subordinados al interés general se encuentra regulada por medio de los siguientes ordenamientos legales y administrativos. Primero por la Unión Europea, segundo estatal (perteneciente al Estado Central), tercero el Autonómico (correspondiente con los propios de cada Comunidad Autónoma), y cuarto por el ordenamiento jurídico local (particular de los Ayuntamientos), sin olvidar la vinculación que emana de los Convenios Internacionales aplicables en España.

Centrándonos brevemente en cada uno de estos ordenamientos jurídicos, la situación respecto al recurso agua en España se conformaría de la manera siguiente: el reparto de las competencias en materia hídrica, el reparto autonómico de las competencias y la distribución de competencias de la administración local. Detengámonos, pues, en el análisis de cada uno de ellos.

IV.1. El reparto estatal de las competencias en materia hídrica

Debemos detenernos en el Título VIII, en el que se atiende al doble sistema de reparto competencial de la disciplina hídrica. El ya mencionado artículo 148.1.10CE hace alusión “a la menos completa” de las competencias autonómicas respecto a la realización de los aprovechamientos, siendo en el también mencionado artículo 149.1CE donde se dispone la competencia estatal mínima (marcando de esta forma el “tope de las Comunidades Autónomas”, en lo que a la cuestión hídrica se refiere), concediendo al Estado diversos títulos de carácter competencial y de probable alcance en la materia hídrica, destacando al más esencial, localizado en el citado artículo 149.1.22CE, el cual emplea como regla conductora la del “curso

(32) Constitución Española (Boletín oficial del Estado 1979; Textos legales). Título VII “Economía y Hacienda; en su artículo 128 hace referencia a la función pública de la riqueza; “1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”.

fluvial”, estableciéndose y designándose la competencia, dependiendo de que el recurso agua discurra o no por una única Comunidad Autónoma y aceptándose, de esta manera, la exclusiva competencia autonómica de las aguas subterráneas y sobre aquellas aguas estancas o no circulantes. No obstante, hay que resaltar la integración de la exclusiva competencia estatal de los “recursos”, que autoriza al legislador del Estado a delimitar el tratamiento dominial de estos (Marco Marco y Pérez Gabaldón, 2015).

En definitiva, tan solo los dos artículos mencionados puntualmente aparecen en la Constitución refiriéndose textualmente al recurso hídrico; sin embargo, no es menos cierto que en ella podemos encontrar, dentro de su articulado, disposiciones que, aun sin hacer alusión expresa al concepto hídrico, poseen gran relevancia en la realización de las políticas hidráulicas, gestión del agua y en la planificación del recurso hídrico (como son los artículos 130.1 y 131.1, localizados en los Títulos VII “Economía y Hacienda” y Título VIII “De la organización territorial del Estado” de nuestra Constitución), ya que el recurso natural del agua no puede ser entendido de manera distinta a un bien económico, indispensable, esencial y de necesidad básica, imprescindible para poder dar respuesta al “deber”, constitucionalmente regulado, de igualar el nivel de vida del conjunto de la ciudadanía (Constitución Española, Boletín Oficial del Estado 1979; textos legales) (33), cuya finalidad primaria reside en el logro de un desarrollo ecuánime y proporcionado de la nación española.

De igual modo, el recurso hídrico se hace imprescindible para el logro de un apropiado desarrollo económico, político y social (como queda bien reflejado en los distintos asentamientos demográficos contemporáneos, en los que el suministro, por parte de los poderes públicos, de agua limpia para el saneamiento y potable para el consumo humano se hace más que indispensable). Esta tesitura objetiva de la materia del agua en España es la causante de la generación de enfrentamientos entre las distintas Autonomías (regiones o Comunidades Autónomas) debido a la realización, por parte del Estado Central, de transvases entre las distintas cuencas que coadyuvan al cumplimiento de las prestaciones públicas elementales y la provisión continua de agua limpia, de calidad y potable a los asentamientos poblacionales que se reparten en sus territorios (Constitución Española, Boletín Oficial del Estado 1979; textos legales) (34).

(33) Título VII “Economía y Hacienda; en su artículo 130. En el que se trata del desarrollo de los sectores económicos: “1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”.

(34) En el artículo 138, Capítulo I, del Título VIII “La Organización Territorial Del Estado”, en la que se predica la solidaridad y la igualdad territorial; “1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el estableci-

IV.2. Reparto Autonómico de las competencias

El modelo Constitucional español de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas se caracteriza por reservar exclusivamente al Estado la función pública jurisdiccional (independientemente de la materia de la que trate). Por esta razón, las funciones públicas distribuidas por parte de los órganos centrales (estatales) y autonómicos (Comunidades Autónomas) serían las referidas a los poderes ejecutivo y legislativo. El resultado es que el sistema de la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado trata sobre cuál de los poderes confeccionará los preceptos legales sobre una determinada materia y cuál se encargará de que se ejecuten (López Guerra y otros, 2010).

Por otra parte, en la Constitución se fijan las diversas competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir según lo establecido y reservado íntegramente por sus correspondientes normas institucionales básicas. Directamente, no se contempla el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones, tan solo un derecho de acceso a la referida autonomía, recogiendo en la propia Constitución la herramienta que lo llevara a la práctica, a través de los denominados Estatutos de Autonomía (Constitución Española, Boletín Oficial del Estado de 1979; textos legales) (35). En lo que al recurso hídrico se refiere, hay que aclarar que, en la actualidad, la totalidad de las Comunidades Autónomas españolas han asumido la exclusiva competencia (correspondiente al Estado) en la materia de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos. Así pues, cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, se aplica el artículo 149.1.22.CE (excluyéndose a las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que, sin contar con competencias legislativas, únicamente reglamentarias, asumieron competencias ejecutivas hacia construcciones, proyectos y aprovechamientos hidráulicos) (Sánchez García, 2014).

No obstante, no debemos olvidar que, pese a esta apreciación objetiva, la Constitución establece la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en cuanto al aspecto hídrico: “Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales” (artículo 148.1.10CE).

miento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

(35) El artículo 147, se recogerán los Estatutos de Autonomía; “Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

IV.3. La distribución de competencias de la Administración Local

Los peculiares horizontes o niveles políticos y administrativos de la organización territorial del Estado apuntan a que el conjunto del territorio español, en el año 2017, está integrado por 8124 municipios que se caracterizan por poseer determinadas competencias en relación con el recurso hídrico, aunque de forma concreta no se menciona específicamente en nuestra Constitución. Sin embargo, en cuanto al aspecto municipal, resalta que entre las distintas competencias de la Administración Local aparece la del suministro de agua, así como el tratamiento de las aguas consideradas como residuales. Contando con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local, en cuyo Disposición Adicional Quinta, Título competencial, se estipula que “esta Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución” (36). Se establecen en la Constitución, de esta manera, las garantías imprescindibles para el funcionamiento de la autonomía local (37).

V. Ordenamiento jurídico y política de aguas de la Unión Europea

Llegados a este punto, pensamos de interés detenernos en el ordenamiento jurídico relativo al agua en la Unión Europea, por ser el “marco” que envuelve a la realidad de las aguas en España. Originariamente, en Europa la temática referida a la materia de los recursos hídricos fue insertada dentro de la preocupación ambiental (pese a que el aspecto medioambiental no se contempló en los principios de la Comunidad Económica Europea), desarrollándose desde los años setenta del pasado siglo actuaciones encaminadas a concretar las acciones legales referentes a la temática hídrica. Las incógnitas relacionadas con las cuestiones medioambientales en general, y por la materia hídrica en particular, se responderían a través del Derecho Comunitario. Erigido este como un verdadero *ordenamiento*

(36) Artículo 25 LRBRL. “2. El Municipio ejercerá en todo caso, como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”. Artículo 26 LRBRL. “1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”.

(37) Artículo 137 CE. “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Artículo 140 CE. “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos”.

jurídico autónomo, derivado y propio, independiente del Derecho Internacional y del Derecho Interno, integrado dentro de los ordenamientos estatales (38), que dispone de un magnífico sistema de fuentes y que se conforma por una serie de organismos independientes que ejercitan las competencias traspasadas por los Estados miembros de la Unión (Sánchez González, 2011). A lo largo de los años surgieron una serie de iniciativas que remediaron, entre otras, la ausencia de atención comunitaria, por las materias medioambiental e hídrica, hasta llegar a la Directiva en la que en el mes de octubre del año 2000 se fijó “el marco de actuación de la política de aguas de la Unión Europea”.

El punto de partida lo encontramos en la cumbre de Jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros, celebrada en la ciudad de París durante los días diecinueve y veinte de octubre de 1972; en una de sus conclusiones (octava), destinaría un apartado a las cuestiones ambientales, estableciéndose los cimientos de los *Programas de Acción Medioambiental* (siete hasta la actualidad, responsables de perfilar las “directivas” de las políticas medioambientales, origen de las disposiciones legales que, aunque no han resultado vinculantes, deberán desempeñar un importante papel en los próximos años).

En esta misma época (en la que las políticas europeas se interesaron por la observancia de la protección del recurso hídrico, ocupándose de las cuestiones que afectaban a su calidad, tal como la contaminación), en el Primer Programa de Acción Medioambiental, aprobado el día 22 de noviembre del año 1973, y por el cual se iniciaría la política de medio ambiente en el ámbito comunitario, se sugirió (39) que se establecieran una serie de metas y propósitos en los que se consideraran los diversos usos del agua, con la finalidad de obtener un recurso hídrico de calidad, impidiendo el arrojamiento o la dispersión sobre el recurso hídrico de ciertos agentes nocivos. Posteriormente, en el año 1986, tiene lugar la firma del Acta Única Europea, por la que se consolida la decisiva jurisdicción en cuanto a la disciplina medioambiental. De la misma manera, en los años noventa del pasado siglo tiene lugar la aparición de una directiva orientada al empleo del agua urbana residual. Nos referimos a la Directiva del Consejo 91/271/CE, del 21 de mayo de 1991 (40), por la cual se modificó la Directiva 98/15/CEE y en la que se expusieron cuestiones tan relevantes como el tratamiento de las aguas residuales (fabriles o urbanas), puntualizándose los procedimientos de tratamiento, recogida y vertido de

(38) Sentencia del Tribunal de Justicia de la CEE en el caso Costa/ENEL, de 15 de julio de 1964.

(39) Consultar La Directiva del Consejo, de 9 de octubre de 1979, relativa a los métodos de medición y a la frecuencia de los muestreos y del análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros.

(40) Decisión 93/481/CEE, que impone asiduamente, la tarea informadora sobre el desarrollo de la Directiva 91/271/CE.

estas (41). Progresivamente, tras los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa, se van forjando una serie de “corrientes de opinión”, orientadas a satisfacer los objetivos ambientales, vincular las actuaciones comunitarias a las necesidades medioambientales, introducir la noción de desarrollo sostenible, atender a las necesidades de la gestión del agua o la importantísima misión de situar la gestión y protección del recurso hídrico en una determinada sección autónoma. Todo ello daría lugar a la puesta en práctica de la política medioambiental de la Unión, dirigida, de forma concreta, a la protección del recurso hídrico como componente esencial de la misma (González González, 2014).

V.1. Transposición al Ordenamiento jurídico español de la Directiva Marco del Agua

La Directiva Marco del Agua 2000/60/CE del 23 de octubre de 2000, por la que se estableció un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, inició su transposición al ordenamiento jurídico español en diciembre del 2003 con la denominada “ley de acompañamiento a los presupuestos Generales del Estado” (ley 62/2003) del 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y del orden social, transformando la legislación nacional existente en España hasta la fecha e incorporando en su artículo 129 una modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, por la que se inscribe al Derecho español la directiva mencionada 2000/60/CE; sin embargo, la citada transposición únicamente se limitó a incorporar a las finalidades establecidas de la legislación española de aguas la superposición de los propósitos pretendidos de la Directiva Marco, complicando de manera más que notable su adecuada utilización instrumental (Tamames y Aurín, 2015) (42) y erigiendo un marco comunitario de actuación en el terreno de la política de aguas, calificable, cuando menos, de complejo.

Señalar, no obstante, que la mencionada Directiva 2000/60/CE entró en vigor el 22 de diciembre del año 2000, convirtiéndose en un referente de gestión del recurso agua y de los ecosistemas que guardan relación con el recurso hídrico. Esta directiva proyectó la política común de aguas de la Unión, aportó los rudimentos

(41) Directiva 91/271/CE, transpuesta hacia la normativa española por medio del siguiente R.D. Ley 11/1995, así como el R.D. 509/1996, que lo desarrolla, o también de interés el R.D. 2116/1998 que modifica el anterior.

(42) En la obra se señala como la Directiva Marco del Agua instauró una agenda determinada y el desarrollo de un procedimiento de la planificación: Caracterización de las demarcaciones: 22 de diciembre del año 2004; Redes de medida operativas: 22 de diciembre del año 2006; Aprobación de los Planes de Gestión de Demarcación: 22 de diciembre del año 2009; Aplicación de la recuperación de los costes: 22 de diciembre del año 2010; Aplicación del programa de medidas: 22 de diciembre del año 2012; Alcance de los objetivos de buen estado: 22 de diciembre del año 2015, que en líneas generales no se han seguido.

de protección del agua en Europa, así como la regulación de aquellos dictámenes referidos a la preservación, calidad y distribución del recurso hídrico; en definitiva, se ha convertido en la guía por la que debe regirse la complejísima política de aguas española, en el presente y en el futuro próximo.

Tanto es así que, en España, la transposición de esta Directiva tiene una gran repercusión; un ejemplo lo encontramos en el texto de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, en el que en su “Exposición de motivos” subrayaba su relevancia. Pese a todo, no es sencillo aplicar sus postulados en un país que adolece, *mutatis mutandi*, de una política de agua coherente. Así, pese a lo establecido en la Directiva Marco de que el primero de los ciclos planificadores debería haberse concretado en el mes de diciembre del 2009, la agenda y el proceso planificador siguen sin finalizarse en los momentos presentes, sacando a la luz problemas ambientales de primera magnitud; lagunas, ríos, humedales, aguas costeras y acuíferos y sus respectivos ecosistemas muestran, en no pocos casos, una situación de deterioro, contaminación y mal estado (Fundación Nueva Cultura del Agua, 2015).

De una u otra forma, en España, para que puedan producirse las transformaciones ajustadas a los dictámenes de la Directiva Marco del Agua —principalmente, en los campos de la gestión, conservación, protección y planificación de los recursos hídricos— tendríamos que disponer de un modelo legal perfectamente actualizado, modernizado y desarrollado que se ocupase de las necesidades y problemas actuales; cuestión que, de momento, no se produce. Pese a todo, queremos remarcar que la Directiva debería de ser empleada como complemento de la normativa nacional, y no como sustituta de esta o como “instrumento central objeto de culto intelectual exigida por la modernidad europea” (Cabezas Calvo-Rubio, 2010); de aquí, la importancia de contar con un modelo normativo conveniente, actual y oportuno que, sin olvidar que se corresponde con la política comunitaria, coadyuve y facilite la puesta en práctica de una política de aguas española.

VI. A modo de conclusiones

Tras lo anteriormente expuesto, podemos confirmar la hipótesis de partida inicial del presente trabajo y afirmar que el derecho al agua no se recoge explícitamente en el texto constitucional español —Constitución Española de 1978— como un derecho autónomo e independiente. No obstante, en el marco Constitucional de garantías y dispositivos de protección —artículo 45— se hace referencia a una doble vocación del derecho proclamado, pues, aunque no se considere como un derecho fundamental, se intuye como un derecho objetivo de prestaciones y un derecho subjetivo de libertades.

Por otra parte, en la Carta Magna de 1978, se establece un mecanismo con el objeto de proteger cada derecho y libertad. De ahí que se incluyera entre sus líneas el reconocimiento al derecho ambiental, si bien, como se acaba de señalar, con el menor de los rangos constitucionales posibles. La consecuencia de esa circunstancia ha provocado que se yuxtapongan una serie de pretensiones medioambientales basadas en invocaciones de derechos recogidos en la Constitución que, aunque tengan una condición distinta, cuentan con un mayor grado de protección dentro del ordenamiento. Así mismo, en materia medioambiental, y después de casi cuarenta años de vigencia de nuestra Carta Magna con amplias y extensas aclaraciones jurisprudenciales y doctrinales de contenido heterogéneo al respecto, no se ha concretado una aclaración idónea sobre la noción de medio ambiente, albergada en la disposición constitucional del artículo 45, que constituye el Capítulo tercero del Título I.

De igual modo, tal y como se ha ido extendiendo en los distintos planos internacionales, la obligación de contar con un reconocido derecho humano fundamental de acceso al agua. En España se ha logrado una considerable y significativa regulación positiva respecto a su aprovechamiento, usos, acceso y gestión, destacándose, en primer término, que el texto constitucional parte de la base de la conservación, protección, reparación, defensa y amparo del medio ambiente como la principal de las necesidades, ya que sin él las demás —desarrollo económico y social— no tendrían cabida. Tanto es así que, en el contexto del derecho al agua y su accesibilidad, ejerce un papel relevante el “disfrute” de otros derechos (“derechos vitales”, “calidad ambiental y de vida”, “relación del sujeto de derecho con el bien ambiental protegido” (...)) que han ido proliferando en nuestro “constitucionalismo”, así como en el conjunto del sistema jurídico, político y social de nuestro país.

De nuestra investigación se colige la imperiosa necesidad del desarrollo constitucional en el diseño y aplicación de políticas por parte de los diferentes poderes del Estado. Al igual que el establecimiento del sistema autonómico se ha ido sustentando sobre los preceptos establecidos en la literalidad del texto constitucional, la disciplina hídrica, en cuanto al tema del agua se refiere, halla su legitimidad en el seno de nuestra Constitución, cuyas referencias respecto al agua se concretan de manera primordial en el reparto de competencias hídricas entre el Estado y las Comunidades Autónomas que lo componen. Régimen del reparto de las competencias que, en materia de agua, desde su plasmación y fijación en el texto constitucional no han dejado de suscitar ciertas complicaciones de interpretación, de intelección y conformidad.

Así, pues, tras lo anteriormente expuesto se concluye que nos encontramos ante la imperiosa necesidad de encajar en nuestro ordenamiento jurídico, en cuya

cúspide se encuentra el Texto Fundamental, la protección, garantía y reconocimiento expreso al recurso hídrico, hoy día apoyado en los contenidos de los diversos derechos en los que se contraponen y preconizan bienes, fondos y soluciones jurídicas diferentes a los que pueden afectar y repercutir verdaderamente en el recurso hídrico (puesto que el derecho al agua no ha sido recogido ni regulado en la Constitución Española). Dada la progresiva y exagerada desnaturalización del concepto relativo al “agua”, o de la noción de “recurso hídrico”, así como de sus respectivos contenidos, se ha ido consolidando una visión ambigua, laxa, amparada en resoluciones e informes de organizaciones internacionales que, sin embargo, no resultan suficientes para que los ciudadanos nos beneficiemos del reconocimiento de un derecho que podamos, llegado el caso, invocar ante los poderes públicos, nacionales e internacionales, sin necesidad de alegar otros derechos protegidos por el ordenamiento.

Por último, es menester remarcar que, tras las importantísimas renovaciones legislativas y el despliegue de determinadas actuaciones sobre la protección del agua, sus usos y su gestión; la aparición de la Directiva Marco del Agua ha supuesto un planteamiento reformador, mediante el cual, se genera un marco de acción entorno a la política comunitaria de aguas, de gran importancia para la política medioambiental española.

VII. Bibliografía

Alonso García, M. C. (2015). *La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medioambiente*. Thomson Reuters-Aranzadi.

Cabezas Calvo-Rubio, F. (2010). La Directiva Marco de Aguas europea y la legislación de aguas españolas. *Diario La Ley*. Número. 7366.

Cano, G. (1981). *Derecho Ambiental*. Madrid: Edición. IEAL. “Planteamientos previos a toda formulación de un Derecho Ambiental”.

Canosa Usera, R. (2000). *Constitución y Medio Ambiente*. (p. 273). Editoriales Madrid: Dykison y Ciudad Argentina.

Canosa Usera, R. (2006). ¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente? *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva Época. Vol. 7. T. 1. (pp. 151-215).

Castillo Torres, S. E. (2012). Reconocimiento y garantías del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. *LEX*, vol. 10. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v10i9.332>

Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2005). *Sinopsis del artículo 1 de la Constitución española*. Recuperado de <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=2>

Delgado Piqueras, F. (2003). La Planificación Hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua. En E. Pérez Pérez (coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas* (pp. 67-94). Madrid: Ecoiuris.

Del Moral Ituarte, L. (2008). La participación pública en el nuevo proceso de planificación hidrológica en curso. La experiencia de la demarcación del Guadalquivir y de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En A. Embid Irujo (dir.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua* (pp. 251-276). Aranzadi: Cizur Menor.

Díez Picazo, L. (1973). *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Barcelona: Ariel.

Embid Irujo, A. (2006). *El Derecho al Agua*. 1º ed. CIAMA-La Alfranca, Gobierno de Aragón, Departamento de Medio Ambiente, Thomson Aranzadi.

Embid Irujo, A. (2010). *La política de aguas y su marco jurídico*. Fundación Nueva Cultura del Agua. Sevilla.

Embid Irujo, A. (2016). *Treinta años de la Ley de Aguas de 1985*. Barcelona: Editorial Thomson Reuters Aranzadi.

Fundación Nueva Cultura Del Agua. Guía Nueva Cultura del Agua. Recuperado de <http://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/la-planificacion-y-gestion-del-agua-en-espana>

Galindo Elola-Olaso, F. (2010). *Constitución española. Sinopsis del artículo 45. Título I. De los derechos deberes fundamentales*. Recuperado de <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2> [Fecha de consulta: 04/12/2017].

Garrido Cuenca, N. M. (2008). La participación de los ciudadanos y los usuarios en los órganos colegiados del agua. En A. Embid Irujo (dir.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua* (pp. 95-174). Aranzadi, Cizur Menor.

Garrorena Morales, A. (2006). El Derecho de aguas ante la reforma de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. *Derecho de aguas*. Fundación Instituto Euro-mediterráneo del agua, Murcia.

Garrorena Morales, A. y Fanlo Loras, A. (2008). *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas; A propósito de la propuesta de Estatuto de*

Autonomía de Castilla-La Mancha. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua. (I.E.A).

Garrorena Morales, A. (2014). Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. 3º ed. Madrid.

Gil Olcina, A. y Morales Gil, A. (1999). *Los usos del agua en España*. Alicante: Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante y Caja de Ahorros del Mediterráneo.

Gil Olcina, A. y Rico Amorós, A. (2007). *El problema del agua en la Comunidad Valenciana*. Generalitat Valenciana. Valencia: Fundación Agua y Progreso. Políticas del agua III. (2008); De la Ley de Aguas de 1985 al PHN. Esamur, Región de Murcia y pesar. Generalitat Valenciana.

González Gomez, F. (2005). El precio del agua en las ciudades. Reflexiones y recomendaciones a partir de la Directiva 2000/60/CE. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. XXXVIII 144 (pp. 305-320).

González González, J. (2014). *El acceso al agua potable como derecho humano; su dimensión internacional*. Editorial club universitario.

Hoekstra, A. Y. y Chapagain, A. K. (2007). *Water footprints of nations: water use by people as a function of their consumption pattern*. *Water Resources Management*. 21 (1) (pp. 35-48).

Jaquenod De Zsögön, S. (1989). *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores; Monografías de la Dirección General del Medio Ambiente*. MOPU.

Jaría I Manzano, J. (2008). El fundamento Constitucional de los derechos de participación en materia de medio ambiente y su desarrollo en la ley 27/2006. En A. Prigau Solé (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus* (pp. 119-147). Barcelona: Atelier.

López Guerra, L. y Otros (2010). *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado*. Colección La Organización territorial del Estado. 8º ed. Edit. Tirant Lo Blanch.

Lozano Cutanda, B. y Alli Turillas, J. C. (2008). *Administración y Legislación Ambiental*. DyKinson.

Lozano Cutanda, B. y Otros (2014). *Tratado de Derecho Ambiental*. Ediciones: Centro de Estudios Financieros.

Marco Marco, J. (2012). La política de aguas en España: un laberinto jurídico-parlamentario. *Cuadernos del Congreso de los Diputados* 6.

Marco Marco, J. y Pérez Gabaldón, M. (2015). *Agua y Derecho, Retos para el siglo XXI*. Thomson Arazadi.

Menéndez Rexach, Á. (2012). *Planificación y Gestión del Agua ante el Cambio Climático: Experiencias Comparadas y el Caso de Madrid*. Madrid: La Ley, grupo Wolters Kluwer.

Pérez Marín, A. y Sanchez Nuñez, P. (2011). Derecho de las Aguas Continentales (A propósito de la Ley de Aguas para Andalucía con comentario a su articulado). *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*. Iustel.

Sánchez García, V. E. (2014). *El Agua que Bebemos; La necesidad de un nuevo sistema de tarifas en España*. Madrid: Dykinson, S.L.

Sanchez González, S y Mellado Prado, P. (2011). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

Sotelo Navalpotro, J. A. y Otros (2017). Mecanismos económicos en la Ley de Aguas española. ¿Instrumentos para la sostenibilidad? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. nº 75 (pp. 423-446).

Sotelo Pérez, M. y Sotelo Pérez, I. (2014). Planificación y gestión del agua en España, en la actualidad. *Observatorio Medioambiental*, Nº 17 (pp. 375-408).

Tamames, R. y Aurín, R. (2015). *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*. Instituto Coordinadas de Gobernanza y Economía aplicada. Barcelona: Editorial Profit.

Tola Rúa, M. Á. (2006). *Estudio de la Constitución española y del Procedimiento Administrativo para personas sin conocimientos jurídicos*. Editorial MAD. Sevilla.

Vázquez, C. (2004). La fiscalidad de las aguas en España. *Tributación medioambiental: Teoría, práctica y propuestas* (pp. 147-184). Madrid: Civitas.

Zárate, A. y Otros (2007). Descentralización fiscal y tributación ambiental. *XXIII Reunión de Estudios Regionales. Castilla y León*.

Fecha de recepción: 02-04-2018

Fecha de aceptación: 06-07-2018