

UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL: EL ACCESO AL AGUA POTABLE

LECCIÓN INAUGURAL DE APERTURA DEL CURSO ACADÉMICO 2019-2020 EN LA REAL
ACADEMIA ASTURIANA DE JURISPRUDENCIA

JOSÉ ANTONIO TOMÁS ORTIZ DE LA TORRE

Académico de Número (Medalla 32)¹

*Al agua, al agua ensin pausa
que tienen sede les vaques
pa'l bebederu del "Cuervu"
antes que'l agua s'acabe
que la seca ye muy grande...*

*"Antes, está el agua
después, está el agua
durante, siempre durante..."*

Edmond Jabès²

SUMARIO: I. Las realidades y los retos.- II. La respuesta internacional: aspiraciones y marco jurídico.- III. La recepción del derecho humano al agua en los ordenamientos jurídicos internos.- IV. Palabras conclusivas.

¹ Académico de Número, Presidente de la Sección Tercera de la Real Academia de Doctores de España y ExMiembro de su Junta de Gobierno. Profesor Titular supernumerario de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y ExSecretario General de dicha Universidad. Miembro supernumerario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. ExSecretario General de la International Law Association (rama española). Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España y representante de la misma ante la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos.

² (El Cairo, 16-abril-1912/París, 2-enero-1991), de su poema *El Agua*, versión española publicada en la revista "El Paseante" núm. 17, Ed. Siruela, Madrid, 1990, p. 35.

I. **Las realidades y los retos**

Hace ya muchos años que el poeta británico, nacionalizado estadounidense, Auden³, escribió que “miles de personas han sobrevivido sin amor; ninguna sin agua”. Una afirmación indiscutible que no es ajena al Derecho como a primera vista pudiera parecer, antes al contrario conecta con la base sobre la que se articula un derecho humano *sine qua non* que es previo para poder disfrutar de todos los demás: el derecho a la vida la cual depende del agua, y en concreto del agua dulce y potable. De ahí una de las realidades insoslayables que presenta los retos que tiene hoy ante sí la humanidad. Y ese derecho al disfrute del agua potable no es el único, ya que de su misma condición, y al mismo nivel, se encuentran el derecho al aire, libre de toda polución,⁴ y el derecho de acceso a los alimentos en condiciones aptas para su consumo, sin los cuales tampoco es posible la vida.⁵ En la aproximación a este ámbito, el del agua, tan vasto como complejo, se pone de relieve no solamente su aspecto multidisciplinar desde el prisma jurídico (Derecho internacional, Derecho administrativo, Derecho civil...) sino también el politécnico. Cuando transcurre el primer cuarto del siglo XXI puede afirmarse que vivimos una época en la que los derechos humanos se invocan constantemente al tiempo que son objeto de múltiples violaciones todos los días a lo largo y ancho del planeta y, paradójicamente, en muchas ocasiones por Estados que se dicen defensores de los mismos. Shigeru Oda,⁶ señaló los textos jurídicos a su juicio más relevantes, de fuente interna, que considera precursores del reconocimiento de los derechos humanos y que, partiendo del plano nacional, se proyectaron en el ámbito internacional sólo después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, es decir, prácticamente mediado el siglo XX de la Era cristiana, y si hago esta observación perogrullesca es para enfatizar que, según algunos estudios paleontológicos, la especie humana contaría ya en ese momento con una antigüedad de unos 500.000 a 700.000 años, es decir, que el reconocimiento del derecho a la vida, sin la cual no se puede disfrutar de ningún otro, es de lo más tardío en la historia del mundo y, además, aunque en su inicio pareció ser absoluto la realidad es que no lo fue aunque hoy la tendencia vaya hacia ese ideal. Esos textos⁷ que cita el internacionalista japonés son: la Carta Magna de Inglaterra, dada por

³ Nacido en York, 21 de febrero de 1907, y muerto en Viena, 29 de septiembre de 1973, Wystan Hugh Auden fue un hombre polifacético: profesor universitario, ensayista, guionista, historiador de la literatura, libretista, dramaturgo, crítico literario y compositor.

⁴ Según ciertas estimaciones la contaminación del aire causa cada año en el mundo entre 6.500.000 y 7.000.000 de fallecimientos, es decir, unos 17.808 cada día.

⁵ El Proyecto Hambre de las Naciones Unidas señala que diariamente mueren en el mundo alrededor de 24.000 personas a causa del hambre o de causas conexas, o lo que es lo mismo 8.760.000 personas al año.

⁶ Nacido en Sapporo, Hokkaido, Japón, el 22 de octubre de 1924, el gran iusmaritimista fue juez del Tribunal Internacional de Justicia entre 1976 y 2003, así como vicepresidente del mismo de 1991 a 1994.

⁷ En el siglo XVIII el “derecho a la vida” aparece en textos anteriores a la Constitución norteamericana, así en la Declaración de los Derechos de Virginia, de 12 de junio de 1776, donde se proclama “el goce de la vida” y en la Declaración de Independencia de Estados Unidos, proclamada en Filadelfia el 4 de agosto del citado año, es posteriormente cuando la Constitución de Estados Unidos, de 17 de septiembre de 1787, consagra también el “derecho a la vida” pero no en su texto originario sino a partir del 15 de diciembre de 1791 en la V Enmienda donde se garantiza que a nadie “...se le privará de la vida...sin el debido proceso legal”. Otros textos aparecieron en el siglo XX antes de 1948, así la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, adoptada en su XXXVI reunión celebrada en 1929 en Nueva York, bajo la presidencia de James Brown Scott proclama en su artículo 1 el “derecho a la vida”. Todavía antes de 1948 hay que

el rey Juan “Sin Tierra” el 15 de junio de 1215; la Constitución de los Estados Unidos de América, de 17 de septiembre de 1787; y la histórica *Déclaration solennelle des droits naturels, inalienables et sacrés de l’homme et du citoyen*, que la Asamblea Nacional francesa proclamó el 26 de agosto de 1789⁸. Pero tras esos antecedentes hay que esperar al nacimiento de las Naciones Unidas porque es con esa organización cuando los derechos humanos hacen acto de presencia, a nivel planetario (porque no hay que olvidar que a nivel regional ya lo habían hecho en el continente americano entre 1908 y 1918, con la Corte de Justicia Centroamericana),⁹ a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General en su Resolución 217 (II), de 10 de diciembre de 1948, en la que el artículo 3 proclama que: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”, sin embargo, dos años después el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma, el 4 de noviembre de 1950, ya introdujo excepciones, pues si bien dice en su artículo 2.1 que: “El derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley...”¹⁰, ese derecho cede ante determinados supuestos que contempla el precepto.¹¹ Y dieciocho años después de la Declaración, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966)¹² tras declarar en su art. 6. 1 que: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana...”, añade que: “Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”, lo que significa que esa privación sí será posible en circunstancias en las que no concurra la arbitrariedad. Y la sospecha se confirma al leer el párrafo 2: “En los países que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte etc.”. Si bien el segundo Protocolo facultativo de dicho Pacto destinado a abolir la pena de muerte,¹³ apunta a que la idea, como se ha dicho, de que el derecho a la vida debe ser absoluto para todos.¹⁴

recordar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre adoptada por el Comité Jurídico Interamericano el 31 de diciembre de 1945, que culminó con su reconocimiento el 30 de abril de 1948. Comisión de Derechos Humanos de la ONU volvería a reafirmar el “derecho a la vida” y, en fin, la Proclamación de Teherán, de 1968, insistirá en lo mismo al instar a pueblos y Gobiernos a respetar y hacer efectiva en su totalidad la Declaración de 1948.

⁸ Oda, Shigeru: *El individuo en el derecho internacional*, en la obra colectiva dirigida por Max Sorensen: *Manual de Derecho internacional público*, trad. esp., Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 475.

⁹ Este tribunal fue el primer tribunal permanente de Derecho internacional y de Derechos humanos en la historia. Conocido como “Corte de Cartago” porque tuvo su primera sede en esa ciudad costarricense fue creado por la convención de Washington, de 20 de diciembre de 1907, celebrada entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, e inició su actividad del 25 de mayo de 1908; trasladada la sede en 1910 a San José se extinguió el 12 de marzo de 1918. De los diez procesos que conoció, seis entre 1908 y 1914 fueron entre demandantes particulares contra Estados.

¹⁰ Ratificado por España el 26 de septiembre de 1979 está en vigor para nuestro país desde el 4 de octubre del mismo año (Boletín Oficial del Estado, núm. 243, de 10 de octubre de 1979).

¹¹ “... salvo en ejecución de una sentencia de pena capital pronunciada por un tribunal en el caso en que el delito esté castigado con esta pena por la ley”, y tampoco queda infringido el precepto, según su párrafo 2, si la muerte es causada “ a) Para asegurar la defensa de cualquier persona contra la violencia ilegal; b) Para efectuar una detención legal o para impedir la evasión de una persona detenida legalmente; c) para reprimir, de conformidad con la ley, una revuelta o una insurrección”.

¹² Ratificado por España el 27 de abril de 1977, Boletín Oficial del Estado núm. 103, de 30 de abril de 1977.

¹³ Nueva York, 15 de diciembre de 1989, ratificado por España el 11 de abril de 1991, con la reserva de aplicación en casos excepcionales previstos en la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, en tiempo de guerra (Boletín Oficial del Estado, núm. 164, de 10 de julio de 1991).

¹⁴ Naturalmente el concepto de “absoluto” tiene que tener matizaciones pues, por ejemplo, el caso del ejercicio de la legítima defensa para proteger la propia vida nada tiene que ver con la privación de la vida de otro sin motivo alguno, y también es muy distinto del caso en que la privación de la vida se produce

Ahora bien, hecha esta digresión cuyo camino nos llevaría hacia un ámbito muy diferente del que nos ocupa, hay que decir que la vida humana, como toda vida en el reino animal, al que la nuestra pertenece, y en el reino vegetal, es imposible que exista si se carece de ese elemento llamado *agua*¹⁵ que, como escribe el Abate Rozier en 1842 en su famoso diccionario, está “derramado por toda la superficie de la tierra” y “entra en la organización de todos los cuerpos animales y vegetales”¹⁶, cuya cantidad existente en nuestro planeta, ya esté en estado líquido, sólido o gaseoso, siempre es la misma desde su formación hace aproximadamente (las cifras oscilan en función de las fuentes) unos 4.543.000.000 de años. Y tan imprescindible es el agua, cuya existencia, por cierto, acaba de descubrirse recientemente en Marte y en la Luna¹⁷, que el primer interrogante

por sentencia penal. En relación a la pena capital en España estuvo vigente hasta 1932 en que por reforma del Código penal, durante la II República Española, fue abolida pero se reintrodujo en 1934 para delitos de terrorismo y bandolerismo. En 1938 fue restablecida plenamente hasta su abolición por el art. 15 de la Constitución de 1978, si bien a excepción de lo que pudieren disponer las leyes militares en tiempo de guerra; después por la Ley Orgánica de 27 de noviembre de 1995 esta pena quedó definitivamente abolida sin excepción alguna. El 16 de diciembre de 2009 España ratificó el Protocolo XIII al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, relativo a la abolición de la pena de muerte en todas las circunstancias (Boletín Oficial del Estado núm. 77, de 30 de marzo de 2010), con efectos puramente testimoniales ya que la abolición total por España llevaba vigente varios años. Según Amnistía Internacional en la actualidad son 60 Estados los que aplican la pena capital, 11 la aplican sólo en tiempos de guerra, y 91 la han abolido totalmente. Pero los datos son variables pues, por ejemplo, Estados Unidos en la que se mantenía la moratoria en 30 Estados, en julio de 2019 se vuelve a retomar para graves delitos federales. Por continentes la situación sería la siguiente: en África 21 Estados la han abolido, 18 la mantienen en moratoria y 15 la aplican; en América del Norte, Centroamérica y el Caribe 8 Estados la han abolido, 2 la mantienen para circunstancias excepcionales, 1 la mantiene en moratoria y 12 la aplican; en América del Sur 8 Estados la han abolido, 3 la mantienen para casos excepcionales y 1 la aplica; en Asia 9 Estados la han abolido, 2 la mantienen para casos excepcionales, 9 la mantienen en moratoria y 23 la aplican; en Europa 47 Estados la han abolido, 1 la mantiene bajo moratoria y 1 la aplica; en Oceanía 12 Estados la han abolido y 2 la mantienen bajo moratoria.

¹⁵ En la actualidad los múltiples problemas que plantea el acceso al agua cuentan con relevantes estudios doctrinales y una amplia bibliografía, siendo de destacar las importantes contribuciones que se han producido en estos últimos años, como las de M. Larbi Bouguerra (*Les batailles de l'eau: pour un bien commun de l'humanité*, Enjeux Planète, París, 2003), E. Brown Weiss (*The evolution of international law*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, tomo 331, 2007, pp. 163-404), o P. Martin-Bidou (*La protection des eaux*, Jurisclasseur administratif, núm. 363, 2013). De gran interés es también el Coloquio de Orleáns sobre *L'eau en droit international*, celebrado del 3 al 5 de junio de 2010, en el Centro de Investigación Jurídica Pothier, dentro del marco de la Société française pour le Droit International, en el que se expusieron destacadas ponencias debidas a especialistas tales, como entre otros, Alexandre Brailowsky, Marcelo Cohen, Frédérique Coulée, Stéphan Duroy, Anne Gilles, Nicolas Haupais, Sophie Lemaire o Sylvie Paquerot; vid. también, Badís Martí, A. M. (dir.)-Huici Sancho, L. (coord.): *Agua, recurso limitado. Entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2018. También es de gran interés la labor que realiza en España el Observatorio del Agua, de la Fundación Botín, creado en 2008 si bien los primeros estudios sobre el agua se iniciaron diez años antes, que es un “think-tank” interdisciplinar cuya finalidad es contribuir a los debates emergentes sobre la gestión del agua en todo el mundo.

¹⁶ Rozier, François (Abate Rozier): *Nuevo diccionario de agricultura, teórico-práctica y económica y de medicina doméstica y veterinaria*, Boix editor, Imprenta y librería, calle Carretas número 8, Madrid, 1842, p. 156.

¹⁷ Lejos queda 1870 cuando Julio Verne en su *Alrededor de la Luna* afirmaba que allí “no hay aguas que deterioren el relieve primitivo” (Ed. Akal S. A., traducción de Mauro Armiño, Madrid, 1985, p. 121). En 2018, según afirma Joshua Bandfield, del Instituto de Ciencias Espaciales de Estados Unidos, SSI, (Boulder, Colorado), existe agua distribuida por toda la superficie lunar, y concretamente el 22 de agosto del citado año, en entrevista de Reuters TV, en Washington, el administrador de la NASA, Jim Bridenstine, manifestó que hay “cientos de miles de millones de toneladas de hielo en la superficie lunar”. Según recientes

que los astrofísicos y astrobiólogos pretenden resolver es el de si en los varios miles de exoplanetas ya descubiertos en estos últimos años, alguno recientemente por astrónomos ovetenses, existe agua líquida, precisamente porque es la fuente de la vida, al menos como aquí la conocemos. Significa ello que para poder disfrutar del derecho humano a la vida, sin olvidar que en los seres vivos el agua está presente en el propio organismo, en algunos en una proporción de casi un 90%, y en el ser humano en torno a un 60%, es previo que se haga efectivo para éste el derecho de acceso al agua dulce, limpia y potable, que según ciertas estimaciones sólo alcanza el 2,5% accesible de todo el agua existente en el planeta, limitándose en ríos y lagos a un 0,3%, no pudiendo pasar por alto, respecto de los cursos de agua, los problemas que pueden derivarse en cuanto a su aprovechamiento. Así, señala Aura y Larios de Medrano la importancia de la situación geográfica, y las condiciones físicas de los distintos Estados ribereños al ser circunstancias que están presentes a la hora de la codificación del Derecho fluvial internacional, puesto que lógicamente no tienen los mismos intereses los Estados situados aguas arriba que los que están aguas abajo¹⁸. Una disparidad de criterios que se puso de manifiesto al tiempo de elaborarse en Nueva York la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación, aprobada por la Resolución de la Asamblea General 51/229, de 8 de julio de 1997, que se adoptó sin que fuese posible llegar a un consenso.¹⁹

A pesar de que algunas de las cifras citadas sobre la cantidad de agua existente resultan muy exiguas, se ha dicho que el agua potable *siempre está* pero, como ha señalado Igor Shiklomanov, director del Instituto Hidrológico Nacional en San Petersburgo, el 97,5 por ciento es salada. El agua dulce depende de la lluvia, y lo cierto es que, por múltiples razones como sequías (así, la devastadora sufrida por Somalia con más de un centenar

estudios de paleontólogos de la Universidad alemana de Münster el agua llegó a la Tierra cuando hace unos cuatro mil cuatrocientos millones de años un cuerpo del tamaño de Marte, Theia, se estrelló formando la Luna. Theia estaría cargado de agua porque provenía del exterior del sistema solar y, según la profesora Thorsten Kleine, de dicha Universidad, “sin la Luna probablemente no habría vida en la Tierra”.

¹⁸ Vid. Aura y Larios de Medrano, Adela: *La regulación internacional del agua dulce*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2008, p. 62.

¹⁹ De gran interés es el extenso Tercer informe sobre “Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación”, presentado en Naciones Unidas por el Relator Especial Stephen M. Schwebel el 11 de diciembre de 1981. Sobre la Convención (37 artículos más 14 del apéndice sobre arbitraje) vid. Claflisch, L., en *Annuaire Français de Droit International*, 1997, pp. 751-798, y McCaffrey, S.C.-Sinjela, M., en *American Journal of International Law*, 1998, pp. 97-107. Respecto al uso de aguas habría que recordar los tratados bilaterales que se han venido celebrando desde el siglo XIX, entre los que destacan el Convenio hispano-francés relativo al aprovechamiento del curso superior del Garona (París, 29 de julio de 1963), y el Convenio hispano-portugués para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes (Lisboa, 16 de julio de 1964). También los ríos presentan interés en cuanto a la delimitación de fronteras cuando tienen esta característica, así recientemente España y Portugal han modificado la línea divisoria de las desembocaduras del Miño y del Guadiana, en virtud del Tratado de Vila Real, de 30 de mayo de 2018, que entró en vigor el 12 de agosto de ese mismo año; para una visión general del Derecho fluvial internacional en la primera mitad del siglo XX, vid. Rousseau, Charles: *Derecho internacional público*, trad. esp. de Fernando Giménez Artigues, 2ª ed., Ediciones Ariel, Barcelona, 1961, pp. 380-406, y para la segunda mitad vid. Quoc Dinh, Nguyen-Dailler, Patrick-Pellet, Alain-Forteau, Mathias: *Droit international public*, 8ª ed., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 2009, p. 1367 y ss., y la bibliografía citada en ambas obras.

de muertos en cuarenta y ocho horas), desecaciones (como la del lago Poopó el segundo más grande de Bolivia, país que atraviesa su peor crisis hídrica en 25 años), los efectos del cambio climático, etc., el agua dulce puede estar en cantidad escasa, aunque esté resultar inutilizable en ocasiones o permanentemente, e incluso puede que falte en determinados espacios con lo que ello supone para la población que se vea afectada por tan grave problema. La pregunta formulada por los niños ucranianos acogidos por familias gijonesas, en el verano de 2018: “¿y aquí se puede beber agua del grifo sin tener que ir después al médico”?²⁰, resulta harto llamativa y muy alarmante si se tiene en cuenta que cada minuto mueren en el mundo cinco personas por ingerir agua en mal estado, muchas de ellas niños. Por citar algún ejemplo, en Etiopía, cuyo artículo 90 de su Constitución de 1998 que, por cierto, proclama el derecho al agua y al saneamiento, un país bañado por el Nilo, el 62% de los habitantes no tiene acceso al agua limpia y potable, y grandes núcleos de población beben agua marrón altamente contaminada con la consiguiente transmisión de múltiples enfermedades. En los países que pueden calificarse de pobres hay millones de personas que subsisten con menos de 19 litros por día, además de que en muchos de ellos la tarea para encontrar agua, que recae principalmente en las mujeres, supone recorrer una media de 6 kilómetros diariamente. A esto deben añadirse otras dificultades que existen endémicamente en el planeta, como son los desastres naturales y los conflictos armados que, por cierto, nunca han desaparecido de la faz de la tierra, pese a las buenas intenciones proclamadas en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. En cuanto a los primeros, por ejemplo, en Haití de cada cinco personas tres no tienen acceso al agua potable, situación que se agravó en octubre de 2016 con el paso por la isla del huracán “Mathew”. Y si tomamos un ejemplo de los segundos, en Siria, Estado inmerso en una guerra civil, prácticamente internacional, desde hace años, en 2016 hubo 30 cortes intencionados de agua; concretamente en Damasco 4.000.000 de personas se vieron privadas de ella porque los canales que abastecen a la capital, desde el río Barada, fueron volados deliberadamente en un acto que el 5 de enero de 2017 las Naciones Unidas calificaron como constitutivo de un crimen de guerra,²¹ pero sin que ello haya tenido consecuencia alguna al no ser parte Siria en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Debe recordarse, además, que, como ha afirmado el fundador y director de la nueva biblioteca de Alejandría, Ismail Serageldin, quien en 2013 participó, en el marco de la UNESCO, en el World Water Scenarios, que más de la mitad de los grandes ríos de todo el planeta están seriamente contaminados, lo que supone una degradación y envenenamiento de los ecosistemas que los rodean, con la consiguiente amenaza para la salud y el sustento vital de las personas que dependen de ese agua para consumo personal, regadíos o usos industriales. Y esa degradación afecta igualmente a mares y océanos con el consiguiente perjuicio que se proyecta en los alimentos provenientes de la actividad pesquera, aspecto del que se ocupa la Parte XII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (artículos 192 a 237), un problema sobre el que en alguna de sus alocuciones públicas se ha pronunciado ya el Papa Francisco. Se estima que hoy un 46% de la población mundial, es decir, casi la mitad, carece de agua corriente y se prevé que dentro de 15 años en torno a 1.800.000.000 de personas vivirán

²⁰ Vid. diario “El Comercio”, de Gijón, de 23 de agosto de 2018.

²¹ Los actos que constituyen “crímenes de guerra” vienen hoy tipificados en el art. 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, que entró en vigor de forma general el 1 de julio de 2002.

en zonas en las que el agua se habrá convertido en un bien escaso.²² Lo que hace que hoy se tienda cada vez más hacia la desalinización como un posible remedio, método no exento de efectos negativos, ya que los océanos contienen el 97% del agua existente en el planeta y, en este sentido, la Comunidad internacional se ha venido concienciando, desde el siglo XX, de la necesidad de tomar muy en consideración el problema que podría plantear para la población mundial la cuestión de la escasez o falta de agua en todas las dimensiones en que ésta puede presentarse, lo que significa que los Estados tienen ante sí unos retos sumamente complejos que han de resolver,²³ aunque

²² Vid. Tomás Ortiz de la Torre, José Antonio: *Breves reflexiones sobre las bases del derecho humano de acceso al agua potable y al saneamiento como previo y fundamental para el disfrute de los demás derechos humanos*, en: Marullo, María Chiara-Zamora Cabot, Francisco Javier (editores): *Empresas y derechos humanos. Temas actuales*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 305-329.

²³ Actualmente, según la IDA (Asociación Internacional de Desalinización) existen en el mundo cerca de 18.000 plantas desalinizadoras (otras fuentes las cifran en 16.000), pero sólo cubren de un 1% a un 3% de todas las necesidades de agua potable a nivel planetario. Las plantas desalinizadoras consumen una gran cantidad de energía y por ello solamente los países ricos pueden permitirse la construcción de grandes plantas, como es el caso, en Oriente Medio, de la Ras Al-Khair en Arabia Saudita que, con más de 1.000.000 de metros cúbicos al día, es considerada la mayor del mundo. Junto a ella son de destacar, entre las cinco plantas desalinizadoras existentes en Israel, la de Ashkelon, que produce 1000.000.000 de metros cúbicos de agua potable desde que inició su actividad en 2005, y la de Sorek que comenzó a funcionar en 2013 y que abastece a 1.500.000 personas lo que resuelve un 20% de la demanda de agua doméstica en el país donde los hogares utilizan ese agua para cubrir las necesidades en un 75%, obteniéndose el 25% restante del río Jordán y de la lluvia. Recientemente ha comenzado la construcción de una planta desalinizadora de ósmosis inversa en la ciudad saudí de Rabigh (600.000 metros cúbicos/día) que con esa tecnología será la mayor del país, y proveerá de agua a las ciudades de Makka Al-Mokarramah, Jeddah y Mastorah y, en concreto, a unos tres millones de personas; también en Arabia Saudí se están construyendo las desalinizadoras de Shuaiba III (250.000 metros cúbicos/día) y en Omán la de Salalah (114.000 metros cúbicos/día). Según Pallarés Gómez (en artículo citado *infra* nota 16) la industria en Israel demanda al año 140.000.000 de metros cúbicos, en tanto que 733.000.000 van destinados al consumo doméstico y 1.200.000.000 a la agricultura. En América también otros Estados, como México o Chile, precisan también de desalinización purificándose en éste último al día 300.000 metros cúbicos. Igualmente precisa de agua desalinizada Estados Unidos cuya mayor planta es la de Carlsbad en San Diego, California. En España la primera desalinizadora construida fue la de Lanzarote en 1964, con 2.500 metros cúbicos por día. Hoy existen en nuestro país 900 plantas, es decir el 5% del total mundial, destacando entre las de la Cuenca Mediterránea la de Torrevieja que, con una producción de 80 hectómetros cúbicos al año, abastece a una población de 140.000 personas y se benefician 8.000 hectáreas, es considerada la mayor de Europa. De todas ellas 281 se hallan en la provincia de Las Palmas de Gran Canaria, y 46 en la de Santa Cruz de Tenerife, dándose la circunstancia de que en las islas de Lanzarote y Fuerteventura solamente se cuenta con agua desalinizada. Concretamente en el Plan Hidrológico para Lanzarote, aprobado el 31 de diciembre de 2018, se prevé la posibilidad de crear plantas desalinizadoras privadas siempre que cumplan ciertos requisitos. No obstante la actividad de las plantas desalinizadoras no es inocua, antes al contrario porque según el estudio, publicado en enero de este mismo año 2019 por el Instituto para el Agua, el Medio Ambiente y la Salud (UNU-INWEH), organismo de las Naciones Unidas, la Universidad de Wagenigen (Holanda) y el Instituto Gwangju de Ciencia y Tecnología (Corea del Sur), dichas plantas producen al día 142.000.000 de metros cúbicos de salmuera, lo que es un impacto negativo para el medio ambiente, señalando que España es la mayor productora de este elemento en Europa y una de las primeras del mundo, si bien la tecnología es en nuestro país de las más avanzadas y el impacto resulta menor. Los investigadores han logrado la Solardistech Backpack, una depuradora que cabe en una mochila y puede limpiar hasta 200 litros de agua por hora, y recientemente la compañía española Waterologies, proveedora oficial de Naciones Unidas, presentó en agosto de 2018 el Pure Water Phone Box que puede limpiar 200 litros/hora utilizando apenas 3 vatios, es decir, que puede potabilizar el agua con el teléfono móvil y proporcionar agua hasta a 250 personas en dos horas. En agosto de este mismo año la organización sin fines lucrativos GivePower ha llevado a cabo una instalación de energía solar en Kiunga (Kenia) que genera 75.000 litros de agua potable al día, que abastece a cerca de 35.000 personas, lo que

excepcionalmente alguno, como Israel, no los tenga pues, como escribe Pallarés Gómez “este Estado no tiene problemas de agua, incluso envía una parte a otras naciones vecinas como Egipto”.²⁴ Pero esa escasez, desde luego, no es exclusiva de los tiempos que estamos viviendo pues, según la época, los conflictos que plantea el agua son antiquísimos pudiendo señalarse, como han puesto de relieve en estos últimos años autores como Gleick o Abdel-Hamid Slama, que desde el año 537 hasta 2007, es decir, en quince siglos, se han contabilizado más de ciento sesenta, lo que supone una media de diez conflictos agudos y de considerable gravedad por siglo²⁵ o, lo que es lo mismo, uno cada diez años en ese largo período histórico.

Al lado de todas estas realidades no cabe ignorar otras como que la población mundial crece en unos 83.000.000 de personas al año circunstancia que irá generando un mayor consumo de agua y, por tanto, el problema de la escasez se planteará cada vez con mayor agudeza. Las cifras son incontestables. Si en 1800 la población en la Tierra era de unos 978.000.000 de habitantes, en 1900 creció a 1.650.000.000, y en noviembre de 2017 se calcularon 7.350.000.000,²⁶ una progresión que sin duda va a continuar y que según algunas previsiones en 2050 podría alcanzar 11.400.000.000, y al finalizar el presente siglo la cifra podría rondar los 15.300.000.000 de habitantes. Piénsese que en 2015 se calculaba que unos 675.000.000 de personas carecían de agua potable. Tan sólo cuatro años después se habla de cerca de 700.000.000,²⁷ y según estimaciones de las propias Naciones Unidas cuando termine el primer cuarto de este siglo 1.800.000.000 de personas vivirán con grave escasez de agua. Es así que si, como se ha dicho, la cantidad de agua en el planeta es siempre la misma pero el consumo va ascendiendo progresivamente el agua llegará a ser un bien escaso o incluso escasísimo, porque no solamente crecerá la necesidad de consumirla a nivel personal, sino que igualmente ocurrirá a otros muchos niveles. Hoy el consumo diario por habitante es muy desigual según el país que se contemple así, según Naciones Unidas, en España puede estimarse en una media de 150 litros lo que, considerando que la población en nuestro país asciende, según el Instituto Nacional de Estadística a 47.007.367 de habitantes al 11 de abril de 2019, significa que en España se consumen, sólo a nivel personal cada 24 horas, más de 7.000.000.000 de litros,²⁸ mientras que en Estados Unidos de América la

significa que si una persona precisa de 2 a 3 litros de agua diarios para beber esas personas tienen cubierta mínimamente la necesidad del consumo.

²⁴ Vid. Pallarés Gómez, Miguel Ángel: *Israel sin sed. Nace el nuevo milagro del agua*, en <https://www.eluniversal.com>. (24 de diciembre de 2018).

²⁵ Vid. Gleick: *Cronología de los conflictos por el agua*, en Conclusiones 2008, Tercer Foro Agua para el Desarrollo. Cooperación en Cuencas Internacionales. Anexo, Fundación Canal, Madrid, 2008, p. 75 y ss.; también, Slama, Abdel-Hamid: *Les problèmes de l'eau chez les Arabes anciens des origines jusqu'à la fin du XIème (s. H.)/XVIIème s. (ap. J-C)*, Dar Al-Gharb Al-Islami, Beyrouth, 2004.

²⁶ De los cuales se dice que unos 892.000.000 carecen de todo servicio para la higiene personal.

²⁷ Las cifras varían, a veces considerablemente, en función de las fuentes, alguna de las cuales afirma, en agosto de 2019, que son más de 2.100.000.000 de personas las que en el mundo no tienen acceso al agua.

²⁸ Recuérdese que el nombre de la capital de España en el siglo IX, Mayrit, según historiadores como Juan Cortés y Jaime Oliver Asín, se compone de los topónimos “matrice” (mozárabe) y “majrà” (árabe) que significan, respectivamente, “fuente” y “cauce”, o lecho de río, y a ella trajeron desde Persia los árabes los viajes de agua. Precisamente uno de los motivos por los que el rey Felipe II trasladó la corte a Madrid, en 1561, convirtiendo la ciudad en capital del reino, fue la abundancia de agua en el lugar ya que contaba con el abastecimiento a través del río Manzanares y pozos, vid. Medina, Miguel Ángel: *Las venas ocultas de la capital*, en diario “El País”, domingo, 26 de agosto de 2018, (Madrid), pp. 1-2.

estimación por persona y día es más del doble: 380 litros.²⁹ Añádase a esto, a nivel mundial claro está, el consumo en la agricultura y en la industria. Así, por ejemplo, se precisan 10 litros de agua para fabricar un folio de papel; 200 para un litro de “Coca-Cola” que, según el presidente de la compañía utilizó, en 2006, 290.000.000.000 litros de agua; de 300 a 400 para conseguir una lechuga; 1.500 para una hamburguesa; 15.000 para obtener un kilo de carne de ternera; y si pasamos a la industria textil y del calzado las cifras se disparan vertiginosamente, así si para fabricar una camisa se precisan 1.000 litros, para unas zapatillas de deporte la cantidad asciende a 4.500 y para un traje de caballero a 5.500. Las cifras siempre son estadística y, aparentemente, sin relación con el Derecho pero frente a ellas el Derecho no puede permanecer ajeno por cuanto esa realidad afecta al derecho a la vida y, por tanto, al disfrute, que depende de éste, de todos los demás derechos humanos. Por eso es esencial proclamar y hacer efectivo el derecho al agua dulce, potable, limpia y al saneamiento, como un derecho fundamental que no admite condicionamientos ni demora alguna.

II. **La respuesta internacional: aspiraciones y marco jurídico**

Ya antes de la I Guerra Mundial se quiso ver en el Derecho internacional humanitario *in tempore belli* una regla en la que el acceso al agua implícitamente aparece como un derecho; el Convenio relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907 que, como todos los demás de esa codificación, se considera hoy Derecho internacional consuetudinario o así, al menos, lo ha afirmado, en 1978, el Tribunal Supremo de Israel en su decisión sobre el caso *Beit Lo*, en su artículo 55 incorpora³⁰, la obligación del ocupante de respetar los recursos hídricos del territorio ocupado³¹. Es más tarde, a fines del primer cuarto del siglo XX, cuando se comenzó a prestar atención a determinadas actividades relacionadas con el agua, y así lo demuestra la Conferencia reunida en Ginebra el 15 de noviembre de 1923, que adoptó la Convención y el Estatuto sobre el Régimen Internacional de los Puertos Marítimos, de 9 de diciembre del citado año³², cuya finalidad fue facilitar la explotación y el aumento de

²⁹ En consecuencia, considerando que Estados Unidos de América tiene (la cifra es de 2018) 327.200.000 habitantes, el consumo personal de agua asciende diariamente a 124.336.000.000 litros de agua.

³⁰ “El Estado ocupante no se considerará más que como administrador y usufructuario de los edificios públicos, inmuebles, montes y explotaciones agrícolas pertenecientes al Estado enemigo y que se encuentren en el país ocupado; deberá ser salvaguardia de los fondos de estas propiedades y administrarlas según las reglas del usufructo”, texto en: Raventós Noguera, M.-Oyarzábal Velarde, I. de: *Colección de textos internacionales*, tomo I, Bosch, Barcelona, 1936, p. 645.

³¹ Sin embargo, Israel, desde la llamada Guerra de los Seis Días, en agosto de 1967, dictó varias Órdenes militares por las que se apropió de los recursos hídricos, tanto en superficie como subterráneos, existentes en los territorios ocupados (Cisjordania, Jerusalén este y Altos del Golán), así la Orden 92 determina los poderes en todo lo relativo a la gestión del agua; la Orden 158 traspasó todos los poderes que ejercían las autoridades jordanas en Cisjordania al jefe de la Israel Defense Force, que despliega su autoridad sobre el territorio ocupado, y revoca todos los derechos que sobre el agua atribuía la ley jordana a los habitantes de Cisjordania; después, la Orden 498 extendió en 1974 esta política a la franja de Gaza, vid. <http://www.solidaridadat.ub.edu/observatori/esp/itinerarios/agua/agua.htm> (29/12/2018), pp. 1-13.

³² España participó, junto a otros diecisiete Estados, en la Conferencia, pero no llegó a firmar la Convención en la que, de los 22 artículos que la componen, resulta de gran interés el artículo 4 según el cual: “Si un Estado contratante desea llevar a cabo operaciones para el desarrollo de la energía hidráulica que puedan causar un perjuicio grave a cualquier otro Estado contratante, los Estados interesados

la producción de energía hidráulica. Poco después, el Tratado de Letrán entre la Santa Sede e Italia, firmado en Roma el 11 de febrero de 1929, que crea el nuevo Estado de la Ciudad del Vaticano, no se olvida de la importancia del agua al establecer en el artículo VI, párrafo primero, que: “Italia, cuidará, por medio de acuerdo con las partes interesadas, de que la Ciudad del Vaticano esté asegurada en propiedad de una dotación conveniente de agua”.³³ Finalizada la II Guerra Mundial de nuevo el agua está presente en el Derecho humanitario, esta vez en la IV Convención de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, sobre protección de las personas civiles en tiempo de guerra, en cuyo artículo 27, apartado tercero, se quiere ver también una implícita prohibición de discriminación en cuanto al suministro y acceso al agua³⁴, unas reglas que se clarifican por el artículo 54.2 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977, según el cual queda prohibida cualquier acción contra, entre otros, “las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego...”³⁵. En la segunda mitad de la citada centuria es cuando comienzan a aparecer organizaciones internacionales, a la par que textos especialmente de fuente internacional, como declaraciones formuladas en reuniones de organizaciones no gubernamentales, o normas positivas contenidas en convenios surgidos de conferencias internacionales cuyo objetivo común es la preocupación por el presente y el futuro del agua. Por lo que atañe a las primeras el 4 de enero de 1949 ya se fundaba en Moscú el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME o COMECON), una organización disuelta el 4 junio de 1991, cuyo órgano coordinador fue la Reunión Consultiva de Directores de Oficinas de Aprovechamiento de Aguas y cuya actividad, entre otras, fue la de atender a la demanda de agua, organizar la red hidrológica, la protección contra la polución de las aguas, la lucha contra las inundaciones y el aprovechamiento de ríos con miras al transporte y explotación energética, y que intentó utilizar racionalmente, así como proteger, los recursos hídricos organizando un complejo programa con la finalidad de solucionar el problema del cauce del río Danubio³⁶. También en 1949 fue fundada en Amsterdam, con sede en Londres, la International Water Supply Association, con el objetivo de intercambiar experiencias en materia de distribución de agua con fines diversos tales

establarán negociaciones con miras a la celebración de acuerdos que permitan a este tipo de operaciones ser ejecutadas”.

³³ Texto en García Arias, Luis: *Corpus Iuris Gentium*, Zaragoza, 1968, p. 329.

³⁴ “Habida cuenta de las disposiciones relativas al estado de salud, a la edad y al sexo, las personas protegidas serán todas tratadas por la Parte contendiente en cuyo poder se encuentren, con iguales consideraciones, sin distinción alguna desfavorable, especialmente por lo que atañe a la raza, la religión o las opiniones políticas”, texto en: Moreno Quintana, Lucio M.: *Tratado de Derecho internacional*, t. 3 (anexo), Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1963, p. 311.

³⁵ “Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito”. El Protocolo fue ratificado por España el 21 de abril de 1989 (Boletín Oficial del Estado núm. 177, de 26 de julio de 1989), y entró en vigor para España el 21 de octubre siguiente; texto en Torres Ugena, Nila: *Textos normativos de Derecho internacional público*, 3ª ed., Editorial Cívitas, Madrid, 1992, p. 944.

³⁶ Sobre esta organización internacional, nacida como respuesta al plan Marshall, vid. Seara Vázquez, Modesto: *Tratado general de la Organización Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 699-709.

como los agropecuarios, industriales y sociales, de la que a comienzos del último cuarto del siglo XX formaban parte asociaciones nacionales de treinta y siete países. Después, en 1956, se creó en México, con sede en París, la International Association of Hydrogeologists abierta a científicos de todos los países, y en el mismo año, en el marco europeo como organización internacional interestatal, se fundó en Merseburg, con sede en Zurich, la European Federation for the Protection of Waters, de la que forma parte España junto a otros Estados europeos.³⁷ En 1964 la Organización de Estados Americanos (OEA) fundó el Centre for Water and Soil Developpments, con vistas a adiestrar y fomentar el intercambio de experiencias entre los Estados de la OEA, y el Centro Interamericano de Desarrollo Integral de Aguas y Tierras (CIDIAT), que está financiado por las Naciones Unidas, organiza cursos y seminarios dirigidos a ejecutivos, planificadores, administradores y otros profesionales. Durante la Conferencia “Agua para la Paz” se fundó en 1967, con sede en Roma, la International Association for Water Law (IAWL), organismo del que en 1976 formaban parte ya científicos de noventa y tres Estados. Posteriormente, en 1971, se fundaría en Milwaukee (Wisconsin, Estados Unidos de América) la International Water Ressources Association (IWRA), abierta a científicos de todo el mundo.

En cuanto a textos internacionales ya sean declaraciones, o normas que han llegado a entrar en vigor son numerosos destacando, sin ánimo de exhaustividad, las “Reglas de Helsinki” sobre Uso de Aguas de Ríos Internacionales, que fueron aprobadas por la International Law Association en su 52 Conferencia celebrada en Helsinki en 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del mismo año, ya que cuando en sus artículos 11 y 12 alude a los derechos a la “alimentación”, a la “higiene del trabajo y del medio ambiente” y al “tratamiento de enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales, etc.”, respectivamente, ello encierra, como cuestión previa, el acceso al agua limpia y potable; la Carta Europea del Agua (1968) que aunque no reconoce expresamente el derecho al agua, sí declara que ésta es indispensable para la vida humana; la Convención sobre Prevención de la Polución Marina por Basuras y Otras Materias (Londres, México, Moscú, 1972); la Declaración de Estocolmo (1972); la Convención Internacional para la Prevención de la Polución por Barcos (Londres, 1973); los trabajos de la Conferencia Internacional sobre los Sistemas de Derecho de Aguas en el Mundo (Valencia, 1975-Caracas, 1976); la Declaración del Mar del Plata en la Conferencia del Agua de Naciones Unidas (1977), que puede considerarse la “Carta Magna del Agua en el Mundo”; la Declaración de Alma-Ata en la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud (1978); la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981); la Carta Mundial de la Naturaleza (1982); la Declaración de Rotterdam (1983); la Declaración de La Haya sobre el Medio Ambiente (1989); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) cuyo artículo 6.1 reconoce a todo niño “el derecho intrínseco a la vida”; la Declaración de Nueva Delhi (1990); la importante Declaración de Dublín formulada al concluir la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) celebrada en la capital irlandesa del 20 al 31 de enero de 1992 precursora de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas del mismo

³⁷ Alemania, Austria, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Suiza.

nombre (CNUMAD), celebrada en la capital brasileña en junio de 1992³⁸; la Declaración de Amsterdam (1993); la Declaración de San José elaborada por la Conferencia convocada por la Organización Meteorológica Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo sobre “Evaluación y Estrategias de Gestión de Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe”,³⁹ celebrada en la capital costarricense del 8 al 11 de mayo de 1993, en la que se recomienda a gobiernos nacionales, organismos de las Naciones Unidas e instituciones de financiación y regionales, entre otras cosas, “formular y mejorar, según corresponda, políticas nacionales de aguas que reconozcan el valor social, económico, ecológico y ambiental, y la necesidad de la gestión sostenible de los recursos hídricos, con la participación de las comunidades y el sector privado”; la Declaración de Nordwijk (1994); la Agenda Hábitat de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hábitat (Estambul, 1996); la Declaración sobre Seguridad Alimentaria Mundial (Roma, 1996) y la Declaración de París adoptada por los Ministros y Jefes de delegación en la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible, celebrada en la capital francesa del 19 al 21 de marzo de 1998; la Declaración Centroamericana del Agua, de ese mismo año, nacida del encuentro entre representantes centroamericanos, con el fin de consolidar el primer Tribunal Regional del Tribunal Latinoamericano del Agua. Por esas fechas España, con visión de futuro, contribuiría con el Congreso dedicado a “La gestión del agua en el siglo XXI” que se celebró en 1997 en la Lonja de Valencia, una elección oportunísima ya que en esa ciudad levantina pervive, desde tiempo inmemorial, el histórico Tribunal de Acequeros de la Vega de Valencia que resistió a la Valencia foral, al centralismo borbónico y a las Cortes de Cádiz de 1812, el cual sigue siendo respetado por la legislación española⁴⁰ y que constituye una reliquia que organismos internacionales, como la UNESCO, tienen en la más alta consideración, ya que en septiembre de 2009 fue declarado Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, no pudiendo olvidarse aquí el otro Tribunal regante del Mediterráneo español cual es el Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia.⁴¹

Todo ello pone de relieve la extraordinaria importancia del agua al punto que se pretende destacar con conmemoraciones, así desde 1993 se celebra cada 22 de marzo el “Día Mundial del Agua”, el año 2003 fue declarado “Año Internacional del Agua Dulce”, el año 2008 el “Año Internacional del Saneamiento”, y, en fin, la década 2005-2015 fue declarada el “Decenio Internacional para la Acción El Agua Fuente de Vida”. No

³⁸ Paralelamente a esta “Cumbre de la Tierra” un foro global propuso una Carta de la Tierra y un Tratado de Agua Dulce.

³⁹ A la Conferencia asistieron 150 representantes y expertos de organismos encargados de los recursos hídricos pertenecientes a 33 Estados de América Latina y el Caribe, así como de 29 organizaciones internacionales y regionales.

⁴⁰ Artículo 36.1.3ª del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

⁴¹ Vid. Tomás Ortiz de la Torre, José Antonio: *De conflictu legum diversarum: el pluriverso jurídico-político español*, discurso de ingreso como Académico de Número en la Real Academia de Doctores de España, Madrid, 2014, pp. 84-85, y bibliografía allí citada. Por lo demás el artículo 148 de la Constitución de 1978 determina en su regla 10ª que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en: “Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales”. El 27 de febrero de 2019 se celebró en Madrid la I Conferencia Internacional del Agua, dentro de la Feria de Soluciones Innovadoras para la Gestión del Agua (SIGA), foro de encuentros en el que participaron instituciones como la International Water Association y la Federation of National Association of Water Services, para estudiar la solución del futuro del agua en su ciclo integral, puesto que ello se ha convertido en una necesidad ante la que no se puede soslayar el debate, considerando que el agua potable es hoy el verdadero “oro” líquido.

hace falta decir que todos los textos citados, con distintas redacciones, se mueven en una misma línea y persiguen unos mismos fines y objetivos así, por ejemplo, el principio 1 de la citada Declaración de Dublín establece que: “El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente”⁴²; en tanto que en la Declaración de París, entre otros aspectos, se destaca que “los recursos hídricos son esenciales para la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la salud, la producción de energía y de alimentos y la preservación de los ecosistemas, así como para el desarrollo económico y social”, añadiéndose que “el agua es un recurso natural fundamental para la prosperidad y la estabilidad futuras, que se ha de reconocer como un elemento catalizador de la cooperación regional”.

Pero, con todo, sorprendentemente no hay por parte de las Naciones Unidas un pronunciamiento claro y específico sobre el derecho humano al agua y a la sanidad hasta el fin de la primera década del siglo actual, lo que tiene lugar a través de la Resolución de la Asamblea General (AG 64/292), de 28 de julio de 2010, en la que ya abiertamente se proclama “el derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”⁴³, a la que se une la Resolución 15/9, de 30 de septiembre del mismo año, del Comité de Derechos Humanos, sobre derechos humanos y acceso al consumo de agua con seguridad sanitaria,⁴⁴ con lo que queda fijado ya este derecho humano como un derecho, al menos, “emergente”⁴⁵ pero que ha de ser escrupulosamente respetado ya que, como afirma certeramente el profesor de la Universidad Ca’Foscari de Venecia, Fabrizio Marrella, “respetar los derechos del hombre significa, ante todo, que el Estado (y sus agentes) debe abstenerse de tomar cualquier medida arbitraria tendente a obstaculizar o a

⁴² Los demás principios determinan que: “El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles” (principio 2); “La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua” (principio 3); “El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico” (principio 4).

⁴³ U. N. Doc. A/RES/64/292; vid. sobre ella, Pinto, Mauricio-Martín, Liber: *Origen, evolución y estado actual del derecho al agua en América Latina*, en Revista Bioderecho.es, vol. I, núm. 1, 2014, pp. 34-46.

⁴⁴ U. N. GAOR, 65th Sess., Supp. No. 53/A, p. 28. U. N. Doc. A/65/53/add. 1 (September 13-October 1, 2010).

⁴⁵ Sobre ello, entre otros muchos títulos, vid. García, Aniza: *El derecho humano al agua*, Ed. Trotta, Madrid, 2008, con recensión de Gonzalo Hatch Kuri en Araucania Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 14, núm. 28, 2012, pp. 213-219; Pinto, Mauricio-Torchia, Noelia-Martín, Liber: *El derecho humano al agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, con 2ª ed. en 2011; Sosa, Eduardo (coord.): *Defensoría del agua y los derechos humanos-Informe 2006-2008: para hacer del agua un derecho humano*, Oikos Red Ambiental, Mendoza (Argentina), 2008; Levin, Thomas-Nierenköter, Mijako-Odenwälder, Nina: *The Human Right to Water and Sanitation: Translating Theory into Practice*, GTC, Eschborn, 2009; Gupta, Joyeeta-Ahlers, Rhodante-Ahmed, Lawal: *The human right to water: Moving towards consensus in a fragmented world*, en Review of European Community and International Environmental Law, 2010; Tanzi, Attila: *Reducing the Gap between International Water Law and Human Rights Law: The UNECE Protocol on Water and Health*, en International Community Law Review, 2010; Marrella, Fabrizio: *On the changing structure of international investment law: the human right to water and ICSID arbitration*, en International Community Law Review, 2010; Martín, Liber: *International Legal Discourse on Human Right to Water and Sanitation from de Latin American Standpoint*, en Inter-American and European Human Rights Journal, vol. 4, 2011, a los que hay que añadir la reciente contribución de la jurista brasileña Aguiar Ribeiro do Nascimento, Germana: *El derecho humano al agua en el seno del Derecho europeo: aportes y limitaciones*, en Huri-Age. Red Tiempo de los derechos, núm. 3, 2019, pp. 1-25.

generar directa o indirectamente el ejercicio de un derecho del hombre. Dicho de otro modo, la obligación de respetar supone que los Estados no obstaculicen el goce de los derechos del hombre”.⁴⁶

Por lo demás, el problema del agua está igualmente presente en decisiones de organismos internacionales y en la jurisprudencia internacional tanto europea como americana. Así, debe recordarse que la República Democrática del Congo, cuando aún era el antiguo Estado de Zaire, fue objeto de demanda, en 1996, por varias organizaciones no gubernamentales, ante la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, por entender que se había violado el artículo 16 de la Carta Africana al no poder asegurar el acceso al agua potable, declarando dicha Comisión, en el párrafo 47 de su decisión, que el hecho de que el Gobierno no proporcione servicios básicos como agua potable inocua constituye, efectivamente, una violación del citado precepto. Y en cuanto a decisiones judiciales pueden citarse la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso “Zander c. Suecia”, de 25 de noviembre de 1993, en la que se establece que existe un derecho de uso de agua para bebida procedente de perforaciones y pozos; la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el caso C-298/9 (Comisión c. Alemania), de 12 de diciembre de 1996; la Sentencia relativa al caso “Melnik c. Ucrania”, de 28 de marzo de 2006; la que resuelve el caso “Kashavelov c. Bulgaria”, de 20 de enero de 2011 y la Sentencia sobre el caso “Sufi-Elmy c. Reino Unido”, de 28 de junio de 2011. En América la Corte Interamericana de Derechos Humanos también conoció de casos en los que se ventiló el derecho al agua, como en la Sentencia de 17 de junio de 2005 en el caso “Comunidad Indígena Axa c. Paraguay”, y en la Sentencia de 29 de marzo de 2006, relativa al caso “Comunidad Indígena Sawhoymaxa c. Paraguay”⁴⁷, sin olvidar el pleito promovido por Chile contra Bolivia, sobre la condición jurídica de las aguas del río Silala, ante el Tribunal Internacional de Justicia.⁴⁸

III. La recepción del derecho humano al agua en los ordenamientos jurídicos internos

Los legisladores de diferentes Estados⁴⁹ se han venido ocupando desde el siglo XIX del Derecho hídrico pero, claro está, que no entendido como un “derecho humano”; no

⁴⁶ Marrella, Fabrizio: *Protection internationale des droits de l’homme et activités des sociétés transnationales*, en Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye, vol. 385, 2016, pp. 87-88 (la traducción es mía).

⁴⁷ Vid. <http://www.corteidh.or.cr>.

⁴⁸ La diferencia entre Bolivia y Chile sobre las aguas del río Silala (o Siloli) no es reciente y es en 2016 cuando Chile, que sostiene que es un “río internacional”, deduce demanda contra Bolivia que mantiene la tesis de que es “un manantial”, ante el Tribunal Internacional de Justicia para que éste falle sobre la naturaleza jurídica de esas aguas; el caso ha generado ya una bibliografía en la que destacan algunos artículos y monografías, así Fuenzalida Rodríguez, Constanza Daniela: *El conflicto chileno-boliviano del Silala* (tesis), Universidad de Chile, Santiago, 2013; Muñoz Barraza, César: *Análisis jurídico del Silala: ¿es un río internacional o no?* (tesis), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2007; Martínez, Cástulo: *Las aguas del Silala: crónica de un despojo*, Librería Editorial “Juventud”, La Paz, 2002; Llanos Mansilla, Hugo: *El caso del río Silala o Siloli. Diferendo chileno-boliviano*, en Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, vol. 21 (2013-2014), Madrid, 2013, pp. 339-365.

⁴⁹ Smets, Henri: *Pour un droit effectif à l’eau potable*, AESN, Nanterre, 2005, y también *El derecho al agua en las legislaciones nacionales*, Universidad de Rosario, Bogotá, 2006.

obstante, nuestro Tribunal Supremo ya se aproximó tempranamente a esa concepción en su Sentencia de 11 de mayo de 1901, al afirmar que el uso común del agua es “un *derecho natural* al libre disfrute de las aguas públicas mientras corran por sus cauces naturales, a fin de que todos, sean o no vecinos de la localidad, puedan usar de ellas”, lo que reafirma ochenta años después en la Sentencia de 15 de abril de 1981, en la que insiste en la calificación de “un *derecho natural* que *prevalece sobre todos los demás*” con lo que se acerca aún más a la noción de “derecho humano” tal como se manifiesta hoy en el marco de las Naciones Unidas. En 1866 España contaba ya con una Ley de Aguas⁵⁰, a la que siguió la de 1879, y diez años después el Código civil con sus artículos 407 a 425, especialmente. En el siglo XX será la Ley 29/1985, de 2 de agosto,⁵¹ la que regirá hasta el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que derogándola, junto a otras disposiciones, establece el nuevo texto refundido que hasta el momento actual ha sido objeto de diversas modificaciones.

Como afirman Mauricio Pinto y Liber Martín el derecho al uso del agua por cualquier persona está contemplado efectivamente desde hace muchos años en diversas legislaciones nacionales desde el último cuarto del siglo XIX y primeras décadas del XX, como las Leyes bolivianas de 1879 y 1906⁵², la Ley puertorriqueña de 1886⁵³, o el Decreto hondureño 137/1927.⁵⁴ Un derecho cuya formulación vuelve a aparecer en algunos textos durante la segunda mitad del siglo XX que, en particular, comienza a reiterarse a fines de la pasada centuria y, con más intensidad, desde el comienzo del siglo XXI. Tempranamente Israel, Estado semidesértico, que se proclamó en Tel-Aviv el 14 de mayo de 1948, ya contó con una Ley de Agua en 1959. Y en el último cuarto del siglo XX cabe citar al respecto la Clean Water Act de Estados Unidos de América, de 1972; el Código filipino del Agua, aprobado por Decreto presidencial número 1067, de 31 de diciembre de 1976⁵⁵; la Canada Water Act, de 1985; la Ley mexicana de Aguas Nacionales, de 1992⁵⁶; el Decreto-Ley cubano 138/1993 sobre Aguas Terrestres⁵⁷, o la Ley venezolana de 9 de noviembre de 2006⁵⁸.

En cuanto a disposiciones que regulan aspectos específicos como la participación de los usuarios en cuestiones relativas a la calidad del agua, el precio, etc., son significativas la Ley marroquí 10/1995⁵⁹; la Australian Utilities Act, de 2000⁶⁰; la Ley 81 de Kirguistán, de 29 de septiembre de 2000; la Ley francesa 276, de 27 de febrero de 2002⁶¹; o la New Zeland Local Government Act, de 2002⁶², a la que siguió la Ley de Agua Limpia, de 28 de

⁵⁰ Vid. Martín Retortillo, Sebastián: *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, Centro de Estudios Hidrográficos, Madrid, 1963; y del mismo autor: *Derecho de Aguas*, Ed. Cívitas, Madrid, 1997.

⁵¹ Entrada en vigor el 1 de enero de 1986. Fue divulgada entonces por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a través de un folleto titulado *El Libro del Agua. Guía de la Ley de Aguas*, Madrid, 1985, 64 pp.

⁵² Artículo 164 de ésta última.

⁵³ Artículo 126.

⁵⁴ Artículo 9.

⁵⁵ Vid. Nollado, José N.-Nollado, Mercedita N.: *The Civil Code of the Philippines*, National Book Store, Manila, 2010 (reimpresión), pp. 704-722; consta de 9 capítulos y 101 artículos.

⁵⁶ Artículo 17.

⁵⁷ Artículo 41.

⁵⁸ Artículos 6.1 y 73.

⁵⁹ Artículo 101.

⁶⁰ No. 65, Secc. 36.

⁶¹ Vid. Christophe Garach, Euronews, 22/08/2018.

⁶² Secc. 83-84.

agosto de 2015.⁶³ No obstante, ni siquiera los países más desarrollados se libran de la contaminación que afecta al agua. Así ocurre, por ejemplo, en Francia donde a 200 kilómetros de París la contaminación del suelo por actividades agrícolas hace que varias localidades de Borgoña no puedan beber agua del grifo, y concretamente en Etais-la-Sauvin hace casi dos años que sus 700 habitantes se han visto obligados a beber necesariamente agua mineral embotellada.

Pero lo que presenta mayor relieve es, sin duda, la recepción, desde finales del pasado siglo, del derecho humano al agua y al saneamiento como norma constitucional en la Ley de Leyes de ciertos Estados: 7 africanos, 5 americanos y 1 asiático,⁶⁴ destacando entre todos ellos la fórmula inequívoca y lapidaria del artículo 47, párrafo 2, de la Constitución uruguaya de 1967, conforme a la última modificación de 31 de octubre de 2004: “El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”, y el artículo 16.1 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, de 7 de febrero de 2009, que establece que: “Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación”.

Otros Estados que de una manera expresa han reconocido el derecho al agua son Argelia, Argentina, Bélgica, Benin,⁶⁵ Brasil,⁶⁶ o Chad donde puede comprobarse la disminución de agua que se está produciendo, pues si el tamaño del lago Chad, en 1870, tenía una superficie de 28.000 kilómetros cuadrados, en 1908 se redujo a 12.700, y actualmente la situación es de casi desaparición puesto que los ríos que lo abastecían, el Chari y el Longone, ya no llevan agua, lo que hace que la población que vive en los alrededores esté resultando muy seriamente afectada. También han reconocido el derecho al agua Chile, Costa Rica e India país que tiene el mayor porcentaje de población sin acceso al agua potable, estimándose en los 75,8 millones de personas las que se ven obligadas a comprarla a precios elevados, o a beberla contaminada. Igualmente ocurre en Nigeria donde se manifiesta que es un hecho incuestionable el que la violencia afecta negativamente al derecho al agua, ya que en este país a consecuencia de la misma ha resultado dañado el 75% de los servicios de agua y saneamiento. En otros países africanos, como Sudán del Sur, casi la mitad de las instalaciones que ofrecen estos servicios están en crisis tras varios años de conflicto armado, y si nos refiriésemos a un Estado asiático en Yemen la guerra ha dejado a las grandes ciudades en riesgo de quedarse sin agua. También ha reconocido el derecho al agua Ucrania, donde a comienzos de 2018 se produjo la crisis del cloro al dejar de producirse este elemento químico con lo que la planta de Dneprazot, que abastecía del mismo a las plantas depuradoras de agua, puso en riesgo el que se quedase sin agua potable la población de algunas ciudades e incluso provincias. Por lo demás, en cuanto a la Unión Europea básica

⁶³ Vid. Pinto, Mauricio-Martín, Liber: art. cit., *supra* nota 27, pp. 4, 9, 18-19 y 26.

⁶⁴ Filipinas (1987, Secc. 11); Colombia (1991, art. 334); Uganda (1995, art. 14); África del Sur (1996, Secc. 27, 1 y 2); Gambia (1996, art. 216.4); Zambia (1996, art. 112); Ecuador (1998, art. 23); Etiopía (1998, art. 90); Uruguay (2004, art. 47.2); Kenia (proyecto de 2005, art. 65); República Democrática del Congo (proyecto de 2005, art. 48); Bolivia (2009, art. 16.1); México (que recogió este derecho en febrero de 2012, art. 4).

⁶⁵ Vid. Varas del Ser, Jaime: *Análisis del acceso al agua potable en Nikki (Benin) y propuesta de implantación de la tecnología EMAS como alternativa para el autoabastecimiento*, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, 2018, 132 pp.

⁶⁶ Vid. Caubet, C. G.: *A nova legislação de recursos hídricos no Brasil e a questão da participação na gestão da água*, en <http://www.seplantec-srh.se.gov.br/Home> Pages/

es la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que entró en vigor el 22 de octubre de 2000 y que establece una política europea de aguas que ha ido evolucionando a través de posteriores Directivas modificatorias.⁶⁷

IV. Palabras conclusivas

Y hasta aquí esta visión general en la que, en una especie de “collage” schwitteriano elaborado con elementos muy heterogéneos, he pretendido esbozar una panorámica de la amplísima problemática que presenta el agua en el mundo y el derecho a su acceso, como derecho humano, una cuestión que últimamente rara es la semana en la que en los medios de comunicación social no aparezca alguna noticia de ámbito nacional o internacional, y un derecho que va asentándose en el Derecho internacional y en el Derecho interno lentamente con lo que es posible que se supere, quizá a no muy largo plazo, la calificación de “emergente” que ahora recibe desde algunos sectores doctrinales. Un reconocimiento que, desde luego, llega con considerable retraso. Hablamos del mundo pero no podemos olvidar una referencia a la cuestión hídrica en nuestro Principado tan rico en manantiales y cursos fluviales, es decir, tan rico en agua dulce. Pues bien, pese a ello, tampoco aquí la seguridad del disfrute es absoluta, ya que a cien kilómetros de *Vetusta*, en el llanisco valle de San Jorge, con lluvia intensa el agua se corrompe produciendo importantes daños en utensilios electrodomésticos, y donde, en 2018, a consecuencia de la borrasca “Hugo”, los núcleos de población de esta zona durante días no pudieron consumir agua del grifo, porque fue declarada por el Ayuntamiento no apta para el consumo humano. Y esto sucede cuando hace casi quince años antes, en 2005, el Gobierno del Principado hizo pública una declaración en la que se afirmaba que: “El agua es recurso natural escaso, indispensable para la vida humana y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas y sociales. Es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos. Se le considera el alimento más consumido del mundo, por lo tanto ha de cumplir unas condiciones de calidad y seguridad para evitar problemas de salud pública”.

Resulta evidente el camino que aún queda por recorrer ante el cual sólo las lógicas buenas intenciones no sirven, no son suficientes para resolver los problemas que plantea la seria y cruda realidad.

Hemos de esperar que, sin demora, cualquier ser humano, en cualquier parte del planeta, vea el agua no como una necesidad imperiosa y acuciante con el temor de carecer de ella y tener la sensación de que peligra su vida, sino como un elemento más al que pueda acceder con normalidad. Entonces su pensamiento quizá vuele hacia un espacio nuevo como el mundo de los versos escritos por el poeta asturiano José Castro Valdés, abuelo de nuestro querido compañero José Luis Pérez de Castro: “Deja que el agua del río/ corra con caudal creciente; deja que corra la fuente,/ a chorro lleno y bravo...”,⁶⁸ pero para que esto sea una realidad los legisladores deberán trabajar decidida, seria y *permanentemente*, tanto a nivel internacional como nacional, en pro

⁶⁷ Vid. Tomás Ortiz de la Torre, José Antonio: art. cit. *supra* nota 21, pp. 312-314.

⁶⁸ José Castro Valdés (1861-1952) nació y murió en Figueras (Asturias); de su poema *¡Que corran...!*, vid. Arias, Pedro G.: *Antología de poetas asturianos (II-Poesía en castellano)*, Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1963, p. 94.

de las reservas acuáticas, el reparto equitativo de éstas, el control de la diversidad de usos, el consumo y, en definitiva, el aprovechamiento racional del agua potable, sin perder de vista que hacia 2050 se estima que dos tercios de la población mundial vivirá en ciudades. Es necesaria esa atención a los citados sectores si se quiere, ante los problemas que van *in crescendo* (aumento de población, cambio climático, deterioro medioambiental, desastres naturales, como los sufridos en ciertas zonas de España en estas últimas semanas, etc.) que la especie humana disponga de agua dulce, limpia y potable, en cantidad suficiente teniendo siempre presente, como ha escrito Marq de Villiers, que: “Si toda el agua de la tierra se guardara en un bidón de cinco litros, el agua dulce disponible no llenaría del todo una cucharilla”⁶⁹. Y el refranero español, que jamás se equivoca al llevar sobre sí una carga de siglos, ya lo advierte: “nadie sabe lo que vale el agua hasta que falta”.⁷⁰ La solución, en principio, está en el Derecho, pero el Derecho es obra humana para humanos y por ello las normas, por perfectas que sean, de poco servirán si son ignoradas por sus destinatarios.

Y antes de finalizar permítanme un recuerdo y dos agradecimientos. Un recuerdo a todos los queridos compañeros de esta Real Academia que, desde su gestación por los juristas González Abascal, Tuero Bertrand y Muñoz Planas el 7 de octubre de 1975, nos han ido dejando calladamente y ya no están con nosotros, o que no podemos ver porque, como escribió san Agustín, los muertos no son seres ausentes, sólo son seres invisibles. Mi agradecimiento al excelentísimo señor Presidente y a la Junta de Gobierno por haberme dispensado el alto honor de encomendarme esta tarea, a un modesto profesor de Universidad alejado ya de las aulas hace ahora nueve años, lo que significa que, a buen seguro, cualquier compañera o compañero habría desempeñado con mucho más acierto que yo. Y agradecimiento también a todos ustedes por su presencia en este acto, por su atención y, sobre todo, por su paciencia. Muchas gracias.

He dicho.

Oviedo, miércoles 25 de septiembre de 2019.

⁶⁹ Cit. por Delibes, Miguel *et al.*: *La Tierra herida*, Ediciones Destino, Barcelona, 2005, p. 77.

⁷⁰ Martínez Kleiser, Luis: *Refranero general ideológico español*, 3ª reimpresión de la edición facsímil, Ed. Hernando, Madrid, 1989, p. 18, refrán 1.653.