

EL AGUA COMO BIEN JURÍDICO GLOBAL: EL DERECHO HUMANO AL AGUA

Ángel MENÉNDEZ REXACH*

Resumen

Hay bienes jurídicos globales relacionados con el medio ambiente, que tienen claramente esa condición (la atmósfera o los mares exteriores fuera de las aguas territoriales). El agua reúne, en principio, las características que suelen atribuirse a los bienes privados, por lo que su reconocimiento como bien público en muchos Estados pone de relieve que esa consideración no deriva de la naturaleza de las cosas, sino que es producto de una decisión política (legislativa). En España, el agua es un bien público de titularidad estatal, lo que es una garantía (relativa) de su utilización con criterios de solidaridad frente a las tendencias actuales a la «territorialización» de esas decisiones. Es una paradoja que el derecho al agua no sea un verdadero derecho subjetivo en los nuevos Estatutos de Autonomía que lo proclaman, mientras que sí lo es en las leyes administrativas que, sin reconocerlo expresamente, lo dan por supuesto, al configurar el suministro como un servicio municipal obligatorio.

Palabras clave

Agua, dominio público, derecho humano al agua, gestión del agua, abastecimiento.

Key words

Water resources, public goods, human right to water, water management, water supply.

SUMARIO: I. Introducción; Bienes jurídicos globales relacionados con el medio ambiente; II. El agua ¿bien jurídico global?; III. La declaración de dominio público como técnica de protección; IV. El derecho humano al agua; V. Protección de la calidad de las aguas; VI. Comentario final.

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN. BIENES JURÍDICOS GLOBALES RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE

La distinción entre bienes públicos y privados no es nítida. Depende de la perspectiva que se adopte. Las notas que suelen atribuirse a una y otra categoría se entremezclan. Según una opinión muy extendida, los bienes públicos se caracterizan por la no-rivalidad (el recurso natural adquirido por alguien puede serlo en todo momento por alguien más) y por la no-exclusividad (el uso de uno no impide el de los demás). Los bienes privados, por el contrario, se caracterizan porque su consumo por una persona o grupo disminuye su disponibilidad para otros y una persona o grupo puede excluir a otros de su consumo (1). En la mayoría de los casos el carácter público o privado de los bienes es una construcción social (2).

Hay bienes jurídicos globales relacionados con el medio ambiente, que tienen claramente esa condición (la atmósfera o los mares exteriores fuera de las aguas territoriales). Otros la tienen sin duda a escala nacional (regional o local), pero es dudoso que se puedan considerar «globales», salvo como elementos de un género que se debe proteger (biodiversidad, patrimonio histórico). En estos casos hay que distinguir dos dimensiones, individual y colectiva. Un espacio, un sitio o un bien concreto merecedor de protección puede ser considerado bien público nacional (regional o local), pero la biodiversidad o el patrimonio histórico en general es un bien global y su protección una tarea y hasta una responsabilidad internacional. Sin embargo, el criterio quiebra ante la comprobación de que hay bienes singulares que están considerados globales por su valor intrínseco o por su significado cultural. Así ocurre con los bienes declarados patrimonio de la humanidad por la UNESCO o los espacios naturales protegidos en virtud de convenios internacionales. No importa la titularidad, pública o privada, del bien, sino los valores merecedores de protección. En general, estos bienes reúnen las características de los privados, pero el género o conjunto al que pertenecen se puede considerar integrante de los bienes globales.

Atendiendo a su titularidad, es decir, a las personas a que pertenecen, según el criterio del Código civil (art. 338), los bienes son de dominio público o de propiedad privada. En ambos casos, se debe reglamentar su uso, para proteger sus valores y evitar su deterioro. En ocasiones, para conseguir esos fines se declaran genéricamente de dominio público. En España ése es el caso de las aguas, pero también de las playas y de las minas, que son los típicos conjuntos de bienes declarados de dominio público en atención a determinadas características naturales, si bien el significado de esa declaración es muy diferente en el caso de las playas (garantizar el uso público) que en el de las minas (reserva al Estado del control de la explotación de estos recursos). En relación con las aguas, esta declaración tiene un doble significado: aplicada a las aguas corrientes superficiales es análogo al de las playas, mientras que aplicada a las aguas subterráneas es análogo al de las minas.

En este trabajo vamos a ocuparnos únicamente del agua, como recurso indispensable para la vida, lo que ha dado lugar a la construcción de un derecho humano

(1) Cfr. KAUL, I., y MENDOZA, R.U., «Advancing the concept of public goods», *«Providing Global Public Goods: Managing Globalization»*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, p. 79.

(2) *Ibid.*, p. 86.

al agua a escala internacional. Tras unas breves observaciones sobre su posible consideración como bien jurídico global (II), nos centraremos en el significado y las vicisitudes de su calificación como dominio público estatal en el Derecho positivo español (III) y el significado del derecho al agua como derecho humano (IV). Concluiremos con unas pinceladas sobre las medidas de protección de este recurso contenidas en la normativa europea y en su obligada incorporación al derecho interno (V) y una reflexión sobre la imprescindible colaboración ciudadana para la efectividad de esas medidas y la adecuada utilización de los recursos hidráulicos (VI).

II. EL AGUA ¿BIEN JURÍDICO GLOBAL?

Si los bienes públicos globales son aquéllos cuyos beneficios se extienden a todos los países, personas y generaciones(3), es evidente que el agua es un bien público global. Hasta ahora no se ha planteado la consideración del agua como un bien público «global» en el sentido de «supraestatal», pero sí la necesidad de cooperación y coordinación en la gestión de un recurso vital. Sin embargo, en principio, reúne las características que suelen atribuirse a los bienes privados: su consumo por una persona o grupo disminuye su disponibilidad para otros y una persona o grupo puede excluir a otros de su consumo. A este respecto, se pueden traer de nuevo a colación las afirmaciones que antes hemos hecho sobre la dimensión individual y colectiva de estos recursos. A escala individual, es incuestionable que «determinadas» aguas pueden ser privadas (lo son en muchas ocasiones), pero, consideradas en su conjunto como un recurso natural indispensable para la vida, es difícil negar su carácter de bien público global. En muchos Estados esa consideración está en la base de la declaración de las aguas (o parte de ellas) como bien público o nacional (dominio público en los sistemas jurídicos que reconocen esta institución). Pero es importante subrayar que esa consideración no deriva de la naturaleza de las cosas, sino que es producto de una decisión política (legislativa).

Así hay que entender el celebrado párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866, pese a que su tenor literal parece entender como «natural» la inclusión de las aguas corrientes en el dominio público:

«Por dominio público de la Nación entiende (*la Comisión redactora*) el que a ésta compete sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas: tales son, por ejemplo, las playas, caminos, ríos, muelles y puertos públicos; su carácter principal es ser inenajenables e imprescriptibles. Y por dominio particular del Estado entiende el que a este compete sobre aquellas cosas destinadas a su servicio, o sea a la satisfacción de sus necesidades colectivas, y no al uso común, cosas de las que dispone como los particulares de las que constituyen su patrimonio; tales, entre otras muchas, los montes, minas, arsenales, fortalezas y edificios militares.»

Sin embargo, los bienes que se mencionan no son de uso común «por su naturaleza» (puede haber playas, caminos y ríos privados), sino por decisión del legislador. Obviamente, la decisión de destinar al uso público determinados bienes los

(3) Vid. la referencia de KAUL, GRUNBERG, y STERN (1999), citada en: *Ibid.*, p. 95.

convierte en bienes «públicos», aunque sean susceptibles de apropiación. Veamos con más detalle el significado que esta declaración tiene en el ordenamiento español en relación con las aguas.

III. LA DECLARACIÓN DE DOMINIO PÚBLICO COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN

La Constitución de 1978 (CE) es la primera de nuestra historia que hace referencia a la institución jurídica del dominio público (art. 132.2), con un doble propósito: a) reservar a la Ley la determinación de los de titularidad estatal; b) atribuir directamente esa calificación a la zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial y recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Las dudas que pudieron suscitarse en un primer momento sobre el alcance de este precepto constitucional fueron despejadas por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 227/88, de 29 de noviembre, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Aguas de 1985. La sentencia declara que (FJ 14): a) la reserva de ley lo es «precisamente a la ley estatal»; b) dicha reserva no se refiere a bienes específicos o singularmente identificados, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas; c) la incorporación al dominio público «supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado» (esta afirmación parece respaldar la tesis de que la naturaleza del dominio público no reside en la relación de propiedad); d) esta exclusión genérica de bienes del tráfico jurídico privado afecta a la igualdad sustancial entre los españoles (art. 149.1.1.^a), por lo que sólo el legislador estatal tiene ese poder de disposición.

Aplicada a las aguas, la declaración de su naturaleza demanial no es un imperativo constitucional, sino una opción del legislador. Como ha recordado la STC 149/2011, de 28 de septiembre, el artículo 132 CE «no impone (...) el carácter demanial de las aguas sino que habilita, en todo lo no contemplado por el mismo, un amplio margen para el diseño del dominio público hidráulico hasta el punto de que la propia demanialización de esta categoría de bienes es una opción del legislador» (FJ 6).

Hay muchas clases de agua o, para decirlo con mayor precisión, diversas modalidades de manifestación de este recurso en la naturaleza, lo que puede reflejarse en una pluralidad de regímenes jurídicos, como ocurría en la legislación histórica española de 1866-79 (aguas pluviales, corrientes, estancadas y subterráneas). La Ley de Aguas vigente (texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) se apoya en la unidad del ciclo hidrológico, como ciclo «natural», para declarar de dominio público estatal todas las aguas superficiales y las subterráneas renovables (4). La unidad del ciclo hidrológico determina que todas las aguas que la integran deban considerarse como un recurso «unitario». Para el

(4) «Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico» (art. 1.2).

Legislador, la consecuencia es la unidad de régimen jurídico: si las superficiales ya eran de dominio público, las subterráneas renovables también deben serlo, ya que forman parte del mismo ciclo natural.

La demanialización de las aguas como técnica de protección se aprecia con mayor claridad en las aguas subterráneas que en las superficiales. Éstas pueden ser declaradas de uso público, pero aquéllas no lo son, aunque se declaren. Sin embargo, su importancia es mucho mayor en términos cuantitativos y también lo son las exigencias de protección de su calidad, precisamente porque su deterioro es mucho más difícil de corregir que el de las aguas superficiales (5). La inclusión de las subterráneas en el dominio público no significa que sean de uso público, sino la reserva al Estado del control del aprovechamiento de estos recursos, que requiere la obtención de la correspondiente concesión administrativa, salvo el derecho de aprovechar hasta 7.000 m³ anuales, que la Ley atribuye directamente (6).

La calificación como dominio público convierte al agua en un bien público «nacional». Esta condición se ha traducido en España en la titularidad estatal del recurso, que es una garantía (relativa) de su utilización con criterios de racionalidad (art. 45 CE) y solidaridad (arts. 2 y 138.1 CE) frente a las tendencias actuales a la «territorialización» de las decisiones sobre su utilización.

La naturaleza demanial del agua no excluye la existencia de regímenes jurídicos diferenciados en función de las distintas modalidades de utilización. El uso común supone la aplicación de un régimen netamente de derecho público, mientras que los usos privativos (o «aprovechamientos», según la terminología tradicional) implican ya la penetración del derecho privado. El agua concedida no pierde su naturaleza demanial, pero el concesionario tiene (temporalmente) las facultades del propietario, según la vigente Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (art. 97.2)(7).

La calificación general de las aguas como bienes de dominio público es compatible con la subsistencia de derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior,

(5) En un documento oficial de la UE («Protección de las aguas subterráneas en Europa. La nueva Directiva sobre las aguas subterráneas- Consolidación del marco normativo de la UE», Comisión europea, 2008), se destaca la importancia de las aguas subterráneas en los siguientes términos (p. 7): «Las aguas subterráneas constituyen la mayor reserva de agua dulce del mundo, y representan más del 97% del total de agua dulce disponible en el planeta, excluyendo los glaciares y los casquetes polares. El 3% restante corresponde esencialmente a las aguas superficiales –lagos, ríos, humedales– y a la humedad del suelo. Hasta fechas recientes, la atención dirigida hacia las aguas subterráneas se centraba, por un lado, en su uso como agua potable –alrededor del 75% de los residentes de la Unión Europea (EU) dependen de las aguas subterráneas para el abastecimiento de agua potable–, y por otro, en el reconocimiento de su importancia como recurso para la industria y para la agricultura de regadío. No obstante, cada vez es más obvio que no debe considerarse a las aguas subterráneas únicamente como una reserva de agua, sino que deben protegerse también por su valor medioambiental. Las aguas subterráneas son fundamentales para el ciclo hidrológico, y su papel es básico para el mantenimiento de los humedales y de los caudales de los ríos, y como amortiguador de los efectos de las sequías».

(6) Sobre ese significado del dominio público de las aguas subterráneas, véase GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A., y DÍAZ LEMA, J.M., *El Derecho de Aguas en España*, tomo I, MOPU, Madrid, 1986, pp. 402-405. El primer autor explica que la reserva al estado prevista en el artículo 128 CE puede tener varios grados, uno de los cuales es la prohibición general de acceso al bien, salvo autorización o concesión.

(7) Ley 33/2003, de 3 de noviembre. Según el citado artículo, la atribución al concesionario de las facultades y obligaciones del propietario durante el tiempo de la concesión se vincula a la consideración de este título administrativo como un derecho real sobre las obras e instalaciones que haya construido para la actividad objeto de la concesión.

en particular, sobre aguas subterráneas alumbradas en terrenos propios o con autorización del propietario (8). Conforme a la Transitoria Tercera de la Ley de Aguas de 1985, los propietarios de aguas privadas pudieron optar entre seguir indefinidamente en esa situación, pero sin la protección del Registro de Aguas, o bien inscribir su derecho en el citado Registro como «aprovechamiento temporal de aguas privadas», por un plazo de 50 años, a cuyo término «tendrán derecho preferente para la obtención de la correspondiente concesión administrativa», lo que implica que en ese momento las aguas ya tendrán la consideración de «públicas». La Administración está obligada a respetar «el régimen de explotación de los caudales realmente utilizados». Su incremento o la modificación de las condiciones del aprovechamiento requerirán la oportuna concesión que ampare la totalidad de la explotación. La disposición aclara que «el carácter opcional de la alternativa que se regula en este apartado excluye cualquier obligación compensatoria de la Administración a favor de quien la ejerce, como consecuencia de la transformación del derecho».

Esta regulación fue objeto de recurso de inconstitucionalidad basado en la posible infracción de la garantía expropiatoria del artículo 33.3 CE, tanto por la limitación temporal de los derechos de aprovechamiento de las aguas, como por la limitación permanente del caudal aprovechable sobre recursos de propiedad particular al amparo de la legislación anterior, ya que, como hemos visto, los propietarios no pueden aumentar el caudal disponible, salvo mediante concesión administrativa, perdiendo en tal caso la condición de propietarios de las aguas. En relación con la segunda cuestión, que es la que aquí interesa, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, desestimó el recurso, por considerar que la Ley respetaba los derechos preexistentes en función de su contenido efectivo, es decir, «congelándolos», en el sentido de limitarlos a los caudales totales utilizados:

«Pero esta congelación del sustrato material (...) no implica en modo alguno una expropiación parcial de los mismos “derechos”, pues con ello sólo quedan eliminadas las simples expectativas de aprovechamientos de caudales superiores que eventualmente podrían obtenerse» (FJ 12).

De ahí que no se prive a nadie de un derecho ya adquirido. Únicamente se somete a concesión administrativa la eventual ampliación del caudal utilizable, lo que es coherente con la declaración general de que los recursos hidráulicos son de dominio público. En definitiva, según el TC, la opción del legislador «podrá ser objeto de discrepancia o de crítica en términos de valoración política pero no supone una transferencia coactiva de facultades integradas en el patrimonio del propietario o titular de la explotación» (FJ 12).

(8) Bajo la vigencia de las Leyes de Aguas de 1866 y 1979 las aguas subterráneas fueron el supuesto típico de aguas privadas, frente a las aguas corrientes superficiales que se declararon del dominio nacional y uso público. Según la Ley de 1866 «pertenecen al dueño de un predio en plena propiedad las aguas subterráneas que en él hubiere obtenido por medio de pozos ordinarios, cualquiera que sea el aparato empleado para extraerlas» (art. 45). La Ley de Aguas de 1879 (arts. 19 y ss.) reafirmó la posición jurídica del propietario del suelo, facultándole para abrir libremente pozos ordinarios, si bien con obligación de respetar unas distancias mínimas, y para alumbrar mediante pozos artesianos y por socavones o galerías las aguas existentes debajo de su finca, «con tal que no distraiga o aparte aguas públicas o privadas de su corriente natural», a cuyo efecto establecía también unas distancias mínimas. El Código civil mantuvo, en sustancia, esta regulación al declarar de dominio privado las aguas subterráneas que se hallen en predios de esta naturaleza (art. 408.3).

Este resultado es consecuencia de aplicar al supuesto concreto de la Sentencia la doctrina general del TC sobre el significado de la garantía expropiatoria del artículo 33.3 CE. En ella se diferencia con bastante precisión entre las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho, que no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria, y la expropiación caracterizada por el dato de la privación singular, que sí es en todo caso indemnizable. Lógicamente, la delimitación general del contenido de los derechos patrimoniales no puede desconocer su contenido esencial,

«pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aunque predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la Norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente» (FJ 11).

La Sentencia admite, pues, la posibilidad de que existan expropiaciones «generales» (junto a las «singulares», que son las típicas) cuando una Ley regule el contenido de derechos patrimoniales en términos no respetuosos con su contenido esencial. En tal caso, procedería la indemnización en virtud de la garantía expropiatoria constitucional. Pero ello no ocurre cuando se congela un derecho, frustrando posibles expectativas de ampliación del mismo, pues tales expectativas no son indemnizables.

También se impugnó la declaración general de las aguas como dominio público, que los recurrentes consideraban arbitraria, por entender que los objetivos de utilización racional de los recursos hidráulicos podrían haberse alcanzado igualmente y con mayor respeto hacia los derechos individuales mediante otras técnicas. La citada sentencia constitucional rechaza esta alegación con el argumento de que el legislador puede optar entre diferentes posibilidades de configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento jurídico, sin que exista en la Constitución una garantía de que la propiedad privada haya de extenderse a todo tipo de bienes. Por consiguiente, «no es posible aceptar que la opción del legislador favorable a la demanialización de las aguas continentales, pero respetuoso al tiempo de la voluntaria conservación de los derechos privados preexistentes haya de entenderse inconstitucional por desproporcionada» (FJ 7).

Despejadas así las dudas sobre la constitucionalidad de la regulación legal y, en concreto, las disposiciones relativas a las aguas subterráneas, los propietarios afectados hubieron de optar por mantenerse indefinidamente en esa situación, inscribiendo su derecho en el Catálogo de aguas privadas o transformarlo mediante su inscripción en el Registro de Aguas, en los términos antes expuestos. En general, prefirieron mantener el *statu quo*, seguramente por no considerar suficientes las ventajas de la inscripción en el Registro (9).

No obstante, a las aguas privadas les son de aplicación las limitaciones de uso aplicables al dominio público hidráulico y, en particular, las normas relativas a la

(9) La Ley del Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001, de 5 de junio) otorgó a los titulares de aprovechamientos de aguas privadas un plazo improrrogable de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley para solicitar su inclusión en el catálogo de aguas de la cuenca, añadiendo que «transcurrido este plazo sin haberse cumplimentado esta obligación no se reconocerá ningún aprovechamiento de aguas calificadas como privadas si no es en virtud de resolución judicial firme».

sobreexplotación de acuíferos y los usos del agua en caso de sequía grave o de urgente necesidad (Transitoria Tercera, 4 en relación con los arts. 56 y 58 de la Ley y también la Adicional 7.^a en relación con los acuíferos sobreexplotados). La razón es que forman parte del ciclo hidrológico, aunque sean de propiedad privada (art. 1.3).

En resumen, el régimen de utilización de las aguas subterráneas es sustancialmente idéntico, sean públicas o privadas. En la actualidad, los titulares de los aprovechamientos están obligados a instalar los sistemas de medición establecidos por la Administración hidráulica para controlar los caudales utilizados (art. 54.4 de la Ley de Aguas).

La inclusión de las aguas en el dominio público estatal está vinculada a la «satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el artículo 45 de la Constitución» (STC 227/88, antes citada). Teniendo en cuenta que el citado precepto atribuye a todos el «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo», el uso y disfrute de los bienes de dominio público «natural» aparece inescindiblemente unido a la efectividad de ese derecho, cuya garantía corresponde al Estado, al menos en sus «condiciones básicas» de ejercicio (art. 149.1.1.^a), es decir, fijando unos contenidos mínimos, que aseguren la igualdad sustancial en todo el territorio español.

Ahora bien, el acceso al agua no está ligado sólo al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. Tratándose de un recurso esencial para la vida, es un elemento integrante del derecho a ésta (art. 15 CE), a la protección de la salud (art. 43 CE) y a una vivienda digna y adecuada (art. 47).

Veamos con más detalle en qué consiste el derecho al agua en el marco de los citados preceptos constitucionales.

IV. EL DERECHO HUMANO AL AGUA (10)

La Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 64/292, de 28 julio 2010, reconoce que el derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. En consecuencia, exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que intensifiquen los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento.

Esta Declaración culmina un largo proceso que tiene su origen en la Declaración de derechos humanos de 10 de diciembre de 1948 (art. 25.1), recogida en los mismos términos en el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 11): «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales

(10) El contenido de este epígrafe se ha extraído de: MENÉNDEZ REXACH, A., «El derecho al agua en la legislación española», *El Derecho de aguas en clave europea*, La Ley, 2010, pp. 25 y ss; MENÉNDEZ REXACH, A., «El derecho al agua en la legislación española», *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, 2011, pp. 283 y ss.

necesarios». Esta ha sido la base para la construcción de un derecho humano al agua en el ámbito internacional.

El reconocimiento internacional del derecho humano al agua no significa que su efectividad incumba a instancias internacionales. Corresponde a los Estados o, en su caso, las organizaciones infraestatales competentes. En una primera aproximación, el derecho al agua tiene dos facetas: a) libertad de acceso al recurso para los usos comunes, que son los vinculados a la satisfacción de las necesidades vitales; b) derecho al suministro domiciliario de agua potable. Las dos facetas no son excluyentes. La primera es una manifestación de la libertad personal que puede considerarse inherente al derecho a la vida (como el derecho a alimentarse o a respirar). La segunda implica la prestación de un servicio que es responsabilidad de los poderes públicos, tanto si lo prestan directamente como si lo hacen a través de empresas privadas. Representa un estadio superior frente a la libertad de acceso, ya que implica el derecho a recibir un servicio, lo que obliga a los poderes públicos a garantizar determinadas prestaciones imprescindibles para satisfacer las necesidades vitales.

En España, la consideración de las aguas como dominio público (sólo las «corrientes» en la legislación del siglo XIX y a partir de 1985 todas las integrantes del ciclo hidrológico) ha hecho innecesaria la configuración de un derecho subjetivo a su utilización, justamente porque el uso público de este recurso incluía la satisfacción de las necesidades domésticas en una época mucho menos exigente que la actual en cuanto a las condiciones de acceso. El uso público o aprovechamiento común del agua obligaba a buscarla donde se encontrase (fuentes, ríos y otras corrientes), pero no incluía el derecho al suministro en la propia vivienda. Eso explica, seguramente, que se considerase gratuito.

En cambio, el abastecimiento a la población era el primero de los aprovechamientos especiales o privativos y, por ello, requería la obtención de un título jurídico (normalmente una concesión), que constituía un verdadero derecho subjetivo al uso (y consumo) del caudal concedido. La configuración del abastecimiento como servicio público de competencia municipal conllevó la preferencia de los Ayuntamientos para la obtención de las concesiones respectivas, pero determinó también el carácter obligatorio de la prestación, aunque el suministro domiciliario no lo fuera con carácter general hasta la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. En ella se establece el derecho de los vecinos a exigir la prestación de los servicios municipales obligatorios (art. 18.1.g), entre los que figura el abastecimiento domiciliario de agua potable, que es obligatorio en todos los municipios (art. 26.1).

La jurisprudencia ha afirmado rotundamente el derecho al suministro de agua, por tratarse de un servicio municipal obligatorio. Algunas sentencias han reconocido ese derecho incluso a las viviendas ubicadas en suelo no urbanizable, lo que es discutible, al menos en cuanto ese reconocimiento implique el derecho a conectarse a la red municipal de abastecimiento, pues podría conllevar la clasificación como urbanos de terrenos situados fuera de la malla urbana. Una vivienda en suelo no urbanizable debe tener suministro de agua para que reúna las condiciones exigibles de habitabilidad, pero ese suministro no tiene que proceder necesariamente de la red municipal.

La legislación de aguas de 1866-79 estableció al respecto una dotación mínima de 50 litros diarios por habitante (de los que 20 habrían de ser potables). Esta cifra servía como referencia para legitimar la expropiación de otros aprovechamientos

en beneficio de las poblaciones cuya dotación no alcanzase esa cifra. La legislación de régimen local incrementó su cuantía, que se ha mantenido en la legislación sanitaria, aunque la vigente Ley de aguas no la mencione. El Reglamento de Planificación Hidrológica (Real Decreto 907/2007, de 6 de julio de 2007) establece los criterios para el cálculo de la demanda de abastecimiento a poblaciones, pero no fija dotaciones mínimas ni máximas (11). Incorpora el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, establecido en la Directiva Marco del Agua (12), incluyendo los costes ambientales y del recurso, en función de las proyecciones a largo plazo de su oferta y demanda (art. 42.1). Para fomentar el uso eficiente del agua, los PHC deberán contener «una relación de medidas en materia de abastecimiento urbano conducentes a una gestión racional y sostenible del agua, incluyendo las campañas de concienciación en la sociedad, la utilización de dispositivos de ahorro domésticos, la eliminación de fugas en las redes de abastecimientos de agua, la reutilización de aguas depuradas en el riego de parques y jardines y otras que se encuadren dentro de los principios básicos de conservación del agua y de gestión de la demanda» (art. 47.4). Lo que preocupa es el ahorro, partiendo de la base de que se puede consumir más de lo que se necesita, no el señalamiento de una dotación mínima.

La proclamación rotunda e inequívoca del derecho al agua ha tenido lugar donde menos podía esperarse: en los nuevos Estatutos de Autonomía y en el contexto de la preocupante deriva hacia la «territorialización» del agua que se viene produciendo en España desde hace algunos años al calor de la polémica sobre las transferencias de recursos entre cuencas (13). Rompió el fuego el Estatuto valenciano de 2006 con la garantía del «derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad», el reconocimiento del «derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias» y, con evidente reiteración, el derecho de los ciudadanos y ciudadanas valencianos «a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus

(11) Aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio. «El cálculo de la demanda de abastecimiento se basará, teniendo en cuenta las previsiones de los planes urbanísticos, en evaluaciones demográficas, económico productivas, industriales y de servicios, e incluirá la requerida por industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. En estas evaluaciones se tendrá en cuenta tanto la población permanente como la estacional, así como el número de viviendas principales y secundarias por tipologías. Asimismo se considerarán las dotaciones domésticas básicas y las previsiones de las administraciones competentes sobre los efectos de cambios en los precios, en la eficiencia de los sistemas de abastecimiento y en los hábitos de consumo de la población» (art. 14.1.a). El Reglamento ha sido desarrollado por la Instrucción de PH, aprobada por Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, que fija en anexo (tabla 50) unos valores de referencia de 140 y 180 litros por habitante y día en función del tamaño de la población.

(12) Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política del agua.

(13) Cfr. GALLEGO ANABITARTE, A., «Evolución del Derecho de aguas en España. Del sistema ribereño basado en la propiedad al sistema ribereño territorial», *Derecho de Aguas*, Instituto Euromediterráneo de Aguas, Murcia, 2006, pp. 45 y ss.; EMBID IRUJO, A., «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Agua y Territorio*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 13 y ss.; GALLEGO ANABITARTE, A., «Informe de España», *Gestión del agua y descentralización política*, Aranzadi Civitas, 2009, pp. 248 y ss. También, *vid.* AGUDO GONZÁLEZ, J., *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 73 y ss.

necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley» (art. 17.1).

La reacción del Gobierno de Aragón fue fulminante: interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el citado artículo 17, basado, en síntesis, en tres motivos: a) exceder del contenido propio de un Estatuto de Autonomía, infringiendo el artículo 147 CE y los principios de unidad y de igualdad (arts. 138 y 139.1 CE); b) definir, sin fundamento competencial alguno, un derecho al agua que no se configura como derecho subjetivo; c) por último, al abrir la posibilidad genérica de acudir a las transferencias de caudales entre cuencas, invade competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón. La STC 247/2007 desestima el recurso, pero vacía de contenido el «derecho al agua» y a la redistribución de sobrantes, al declarar que no es un verdadero derecho sino un principio rector derivado del principio del Estado social («aunque formalizado en su dicción como derecho, se sitúa en la órbita de las directrices, objetivos básicos o mandatos dirigidos a los «poderes públicos valencianos»: FJ 18 *in fine*). En cuanto al derecho a la redistribución de los sobrantes y a disfrutar de agua en cantidad y calidad suficientes, considera que se trata de obligaciones meramente hipotéticas, cuya efectividad depende de la decisión del legislador estatal (FJ 22). Finalmente, la sentencia admite la posibilidad de que las decisiones de una Comunidad produzcan efectos en el territorio de otra, pero considera que en este caso no se acredita el perjuicio a la Comunidad de Aragón, por lo que se trata de un «planteamiento meramente preventivo que no puede ser acogido por este Tribunal» (FJ 23).

Es una paradoja que el derecho al agua no sea un verdadero derecho subjetivo en los nuevos Estatutos que lo proclaman, mientras que sí lo es en las leyes administrativas que, sin reconocerlo expresamente, lo dan por supuesto e, incluso, señalan una dotación mínima por persona. No obstante, como hemos visto, esa dotación constituye generalmente un objetivo a alcanzar o una referencia para expropiar recursos destinados a otros aprovechamiento y no un contenido exigible a escala individual.

El derecho al agua que aquí interesa es el que garantiza la disponibilidad del recurso para la satisfacción de las necesidades vitales y domésticas (alimento, higiene, salubridad), no para el riego, usos industriales u otras actividades, aunque puedan constituir el medio de vida de los usuarios. Es obvio que también en estos casos habrá un derecho a aprovechar el agua en virtud de la necesaria concesión (u otro título jurídico, en su caso), pero también lo es que el titular del derecho no será siempre el consumidor final del recurso ni lo destinará a la satisfacción de sus necesidades vitales, sino una entidad pública o privada que presta un servicio a las personas (en las concesiones de abastecimiento) o realiza otras actividades de interés público o privado. La efectividad del derecho al agua en el sentido expuesto requiere la implantación de un dispositivo prestacional, que deben garantizar los poderes públicos, como ocurre con todos los contenidos típicos del Estado social. El grado de efectividad depende de la situación de cada país e, incluso, de la realidad de los asentamientos existentes. El primer estadio y el más elemental es el acceso al recurso a través de cauces, pozos o fuentes públicas, para su transporte a la vivienda o lugar de consumo. Pero el objetivo debe ser, lógicamente, el suministro domiciliario a escala individual. Cuando esté configurado como un servicio público obligatorio, el carácter regular y continuo de la prestación es la mejor garantía de la efectividad del derecho al agua, con independencia del carácter público o privado del gestor. En el primer escenario puede tener sentido la previsión legal de un caudal mínimo dia-

rio por persona. En el segundo, no lo tiene, a mi juicio, porque el funcionamiento normal del servicio garantiza la suficiencia de la dotación, a salvo de las restricciones que deban imponerse en circunstancias de sequía. El problema es, más bien, cómo evitar un consumo excesivo (14). No parece que tenga mucho sentido establecer un máximo, dada la disparidad de situaciones y las dificultades de controlar su cumplimiento. Aunque se penalice por vía tarifaria, este mecanismo puede no ser suficientemente disuasorio. Deberá aplicarse, pero complementado con el empleo de dispositivos de ahorro, como prevé el Reglamento de Planificación Hidrológica y concretan algunas ordenanzas municipales (15).

V. PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS

La satisfacción de las necesidades vitales y, con mayor amplitud, la efectividad del derecho al medio ambiente, exige que el agua esté disponible no sólo en cantidad suficiente, sino también con la calidad adecuada. La preocupación por la calidad es, quizá, el rasgo más saliente de la normativa europea. La Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE, DMA) establece los objetivos de protección para cada grupo de recursos:

- *aguas superficiales*: prevenir su deterioro y adoptar medidas de protección y regeneración que permitan alcanzar un buen estado de las mismas en el plazo de 15 años como máximo (art. 4.3);
- *aguas subterráneas*: impedir o limitar la entrada de contaminantes para prevenir su deterioro. Mismo objeto de mejora y regeneración para alcanzar un buen estado en 15 años;
- *zonas protegidas*: alcanzar los objetivos de protección en el mismo plazo de 15 años, a menos que disponga otra cosa el acto legislativo que establezca el régimen de protección.

Para el control de la contaminación del agua se establece el denominado «enfoque combinado», que atiende tanto a los «valores límite de emisión» como a los objetivos de calidad previstos para el medio receptor. Los estados miembros tienen

(14) A nivel nacional, de acuerdo con el INE, el consumo promedio de agua (facturada) se situó en 2001 en 165 litros por habitante y día (o 60 m³/año). Sin embargo, hay diferencias importantes en el territorio español, siendo en general más elevados los consumos en las cuencas mediterráneas ya que el crecimiento demográfico y la urbanización tienden a concentrarse en los municipios costeros de la península. (Fuente: «Planificación Hidrológica. Síntesis de los estudios generales de las Demarcaciones Hidrográficas en España», MARM 2010, p. 69)

(15) Una buena referencia es la Ordenanza de Gestión y Uso Eficiente del Agua en la Ciudad de Madrid, de 31 de mayo de 2006, BO. Ayuntamiento de Madrid 22/06/2006 núm. 5709 pp. 2410-2443. Con carácter general, prohíbe «las prácticas que supongan un uso incorrecto o excesivo del agua, en particular la negligencia en la reparación inmediata de fugas en las acometidas, la falta de control, mantenimiento o el incorrecto uso de hidrantes y de sistemas de riego o cualquier otra actividad que dé lugar al vertido incontrolado de agua en la vía pública o al terreno» (art. 5.1). Obliga a establecer en las nuevas zonas verdes públicas y privadas «sistemas de riego que fomenten el ahorro y la eficiencia en el uso del agua» (art. 20.1), limita los horarios de riego y contiene reglas específicas sobre el uso de recursos alternativos.

la obligación de velar por que los vertidos en las aguas superficiales se vigilen de acuerdo con un planteamiento combinado que establezca y/o aplique los controles de emisión basados en las mejores técnicas disponibles, los valores límite de emisión que correspondan y, en su caso, los impactos difusos (art. 10). La Directiva fija unos valores límite de emisión «mínimos», que pueden ser reforzados por los Estados. En cambio, es más ambigua respecto del establecimiento de objetivos de calidad, que deberán ser concretados por los Estados o por los Planes Hidrológicos.

La DMA prevé una serie de actuaciones para el logro de un buen estado –cuantitativo y químico– de las aguas subterráneas en 2015. En concreto, exige a los Estados miembros (16):

1) *Definir y caracterizar las masas de agua subterránea* en las de demarcaciones hidrográficas y que informen sobre ellas a la Comisión Europea. Los Estados miembros tenían como plazo para llevar a cabo esta clasificación los años 2004 y 2005, y debían informar de los resultados a la Comisión Europea. La Comisión preparó un informe de síntesis de los informes de los Estados miembros, que se publicó en marzo de 2007.

2) Establecer, en cada demarcación hidrográfica, *registros de áreas que hayan sido designadas como de protección especial* de las aguas superficiales o subterráneas o para la conservación de los hábitats y especies que dependen directamente del agua. Los registros deben incluir todas las masas de agua subterránea que se utilicen para la captación de agua potable y todas las zonas protegidas cubiertas por las siguientes directivas: Aguas de Baño, zonas vulnerables de conformidad con la directiva sobre Nitratos, zonas sensibles de conformidad con la directiva sobre Aguas Residuales Urbanas, y zonas para la protección de hábitats y especies, incluidas las de la red Natura 2000 pertinentes, designadas con arreglo a la directiva Hábitats y a la directiva Aves. La revisión de los registros debe llevarse a cabo dentro de las actualizaciones de los planes hidrológicos de cuenca.

3) Establecer *redes de seguimiento* de las aguas subterráneas a partir de los resultados de la caracterización y la evaluación de riesgo, con el fin de proporcionar una visión global del estado químico y cuantitativo de las aguas subterráneas. Los Estados miembros debían designar un programa de seguimiento que fuera operativo a finales de 2006.

4) Elaborar un *plan hidrológico de cuenca* para cada demarcación hidrográfica, en el cual debe incluirse un resumen de las presiones e impactos de la actividad humana sobre el estado de las aguas subterráneas, una presentación en forma de mapa de los resultados del seguimiento, un resumen del análisis económico de los usos del agua, y un resumen de los programas de protección y control y de las medidas de recuperación. Está previsto que se publique el primer plan a finales de 2009 (*en España no se ha cumplido*), su revisión para finales de 2015 y las siguientes cada seis años a partir de esa fecha.

5) Diseñar, para finales de 2009, un *programa de medidas* para el logro de los objetivos medioambientales de la DMA –por ej., control de las extracciones de agua, medidas de prevención o control de la contaminación– que deberían ser ope-

(16) Para más detalle, véase MUÑOZ AMOR, M.^a M., «La regulación de la calidad de las aguas en la Directiva Marco de Aguas», *El Derecho de Aguas en clave europea*, La Ley, Madrid. 2010, pp. 343 y ss.

rativas para finales de 2012. En particular, entre las medidas básicas se encuentran los controles de la extracción de agua subterránea, y los controles con autorización previa de la recarga o incremento de las masas de agua subterránea, siempre que no comprometa la consecución de los objetivos medioambientales. Dentro de las medidas básicas quedan regulados asimismo los vertidos de fuentes puntuales y los de fuentes difusas responsables de producir contaminación. Quedan prohibidos los vertidos directos de contaminantes a las aguas subterráneas. El programa de medidas debe ser revisado y, si fuera necesario, actualizado, a más tardar en 2015 y posteriormente cada seis años.

La DMA (art. 17) previó que una directiva de desarrollo fijara normas detalladas sobre el estado químico y otras medidas para detectar e invertir las tendencias a la contaminación de las aguas subterráneas. En su virtud se aprobó en 2006 la DAS, que añade nuevas exigencias a los Estados miembros:

- establecer valores umbral (normas de calidad) para finales de 2008;
- realizar estudios sobre las tendencias a la contaminación, usando los datos existentes y los datos del seguimiento, que son obligatorios dentro de la DMA;
- invertir las tendencias a la contaminación, para que puedan alcanzarse los objetivos medioambientales a más tardar en 2015, utilizando las medidas establecidas por la DMA;
- revisar las normas técnicas de la directiva a más tardar en 2013 y posteriormente cada seis años.

En el derecho interno, la legislación de aguas vigente manifiesta también su preocupación por el mantenimiento y mejora de la calidad. En palabras del Preámbulo de la Ley de 1985, el agua es «*un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria sino también con la calidad precisa*». De ahí que se dedique todo un Título (el V) a la «protección del dominio público hidráulico y la calidad de las aguas continentales». En él, además de regular los vertidos, se establecen con esa finalidad protectora un conjunto de disposiciones, no limitadas a los bienes declarados de dominio público, sino proyectadas también sobre su entorno, habida cuenta de que la alteración de éste puede producir la degradación de aquél.

La consecución de los objetivos de calidad es tarea primordial de los Planes Hidrológicos de Cuenca (ahora Demarcación). Según la Ley de Aguas deben comprender obligatoriamente:

- la lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales y subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas y sus informaciones complementarias (art. 42.e);
- un resumen de los Programas de Medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos, incluyendo, entre otros extremos, las relativas a la protección del agua (y, en especial, a la potable), los controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua, incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico y a las aguas objeto de protección (art. 42.g);
- las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las aguas superficiales y subterráneas y de las zonas protegidas, así como los resultados de ese control (art. 42.d).

Los *objetivos medioambientales* que la Ley establece para las aguas subterráneas (art. 92.bis, 1.b) coinciden con los señalados en la DMA y se reiteran en la Instrucción de Planificación Hidrológica de 2008 (6.1.3) (17). El plazo para alcanzar los objetivos medioambientales es, en general, el 31/12/2015 (Disposición Adicional 11.ª de la Ley). Los Esquemas de Temas Importantes de los Planes Hidrológicos actualmente en elaboración también reiteran los objetivos medioambientales de la DMA.

En cuanto a la lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas, y sus informaciones complementarias, la citada Instrucción de PH establece que (18): «En cada demarcación hidrográfica se indicarán las presiones antropogénicas significativas a que están expuestas las masas de agua subterránea, entre las que se cuentan las fuentes de contaminación difusa, las fuentes de contaminación puntual, la extracción del agua y la recarga artificial».

La protección de las aguas subterráneas frente a intrusiones de aguas salinas, de origen continental o marítimo, se realizará, entre otras acciones, mediante la limitación de la explotación de los acuíferos afectados y, en su caso, la redistribución espacial de las captaciones existentes. Los criterios básicos para ello serán incluidos en los Planes Hidrológicos de cuenca, correspondiendo al Organismo de cuenca la adopción de las medidas oportunas (art. 99 de la Ley de Aguas).

VI. COMENTARIO FINAL

En España hay agua suficiente, lo que no impide que surjan situaciones de escasez, coincidiendo, lógicamente, con los períodos de sequía. La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL), recientemente aprobada por el Gobierno (19), propone una serie de pautas de actuación de los poderes públicos en relación con el ciclo del agua (20), pero no hay que olvidar que los ciudadanos

(17) Aprobada por Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre (BOE de 22 de septiembre).

(18) Epígrafe 3.2.3 Presiones sobre las masas de agua subterránea.

(19) Según el citado documento: «La infraestructura hidráulica española acumulada permite que cada año se detraigan del medio acuático natural del orden de 35.000 hectómetros cúbicos, una cantidad que es siete veces superior a la que necesitan todas las ciudades españolas. En un contexto de tan avanzado desarrollo hidráulico, y dada la prioridad legal de que disfrutan los abastecimientos urbanos tanto en la planificación como en la gestión hidrológica, cabría esperar que las ciudades españolas no tuvieran ningún problema de abastecimiento de agua, ni siquiera en las zonas más áridas de la península o de las islas. Y, sin embargo, no es así. En cuanto la climatología entra en un ciclo de baja precipitación no pasa mucho tiempo sin que comiencen a aparecer dudas sobre la continuidad del suministro en numerosos pueblos y ciudades, e incluso en algunas grandes capitales. Sólo a base de costosas medidas de emergencia, que se reproducen cada pocos años, se consigue conjurar en la mayor parte de los casos la interrupción de los suministros» (p. 40).

(20) Son las siguientes:

- Considerar los recursos hídricos disponibles y la capacidad de carga del territorio a la hora de dimensionar/clasificar/calificar el suelo.
- Establecer un nivel mínimo de autosuficiencia hídrica que combine las medidas de captación con las de ahorro y eficiencia.

somos los primeros responsables del uso racional del agua. De nada sirve que la legislación y los planes establezcan un completo dispositivo de medidas para la protección y el ahorro del agua, si sus principales usuarios lo ignoran a escala individual. La Ley de Aguas no ampara el abuso de derecho en la utilización de este recurso natural ni su desperdicio o mal uso (art. 50.4). Sorprende que el legislador haya considerado necesario recordar esta obviedad. Pero ya se sabe que muchas veces lo que el legislador prohíbe es precisamente lo que se hace. La disponibilidad y buen estado del agua (o de cualquier otro bien público global) depende del uso que hagamos a escala individual.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J., *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid, 2007.
- EMBED IRUJO, A., «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Agua y Territorio*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2007.
- GALLEGO ANABITARTE, A., «Evolución del Derecho de aguas en España. Del sistema ribereño basado en la propiedad al sistema ribereño territorial», *Derecho de Aguas*, Instituto Euromediterráneo de Aguas, Murcia, 2006.
- GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A., Y DÍAZ LEMA, J.M., *El Derecho de Aguas en España*, tomo I, MOPU, Madrid, 1986.
- KAUL, I., Y MENDOZA, R.U., «Advancing the concept of public goods», *«Providing Global Public Goods: Managing Globalization»*, Oxford University Press, Nueva York, 2003.
- KAUL, I., GRUNBERG, I., Y STERN, M., *«Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century»*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.
- MENÉNDEZ REXACH, A., «El derecho al agua en la legislación española», *El Derecho de aguas en clave europea*, La Ley, 2010.
- «El derecho al agua en la legislación española», *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, 2011.
- MUÑOZ AMOR, M.^a M., «La regulación de la calidad de las aguas en la Directiva Marco de Aguas», *El Derecho de Aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010.

• Favorecer la infiltración natural de las aguas pluviales minimizando el sellado y la impermeabilización del suelo.

- Fomentar el uso del agua de manera diferenciada según su calidad.
- Impulsar la recogida de aguas pluviales en los edificios.
- Incorporar en la urbanización sistemas de redes separativas.
- Recuperar y/o usar los cauces de escorrentía natural.
- Construir redes de abastecimiento y saneamiento más eficientes y mejorar las redes existentes.

Establecer mínimos de eficiencia en las redes, en función de las pérdidas (por ejemplo m³/km/año).

- Impulsar la eficacia de los sistemas de riego de las zonas verdes públicas y privadas.
- Emplear sistemas de aprovechamiento de las aguas grises.
- Procurar el cierre local del ciclo del agua (depuración *in situ*).