

Agua, seguridad y cooperación en España y la Unión Europea

María Isabel Torres Cazorla¹

La presente ponencia pretende ofrecer –a vista de pájaro y sin centrarme en otros temas² que serán objeto de atención precisa en mesas redondas previas y posteriores a ésta– una visión transversal acerca de la denominada “Geopolítica del Agua en el área del Mediterráneo y su zona de influencia”. Dos van a ser los grandes ejes de la misma: la idea de seguridad (y más concretamente de “seguridad hídrica), de su materialización en el tema que nos ocupa, así como, por otro lado, la influencia que la normativa emanada de la Unión Europea y su cumplimiento/incumplimiento supone respecto del tratamiento del agua en diversos escenarios geográficos. Estos grandes ejes serán objeto de nuestra atención en las líneas que siguen.

1. La seguridad hídrica (en particular en el Mediterráneo) como uno de los ejes fundamentales de nuestra atención

El ámbito geográfico en que se enmarca España permite entrever de forma muy clara diversos aspectos en cuanto a la gestión del agua en sus múltiples dimensiones (cursos de agua y lagos –algunos de ellos compartidos con nuestros vecinos Francia y especialmente con Portugal)³, así como gestión del agua de manera general, teniendo como telón de fondo el cambio climático y su influencia sobre los recursos hídricos.

Un texto básico que nos ayuda a comprender la idea de seguridad, conectada directamente con los recursos hídricos, lo constituye la Estrategia de Seguridad Nacional española, adoptada en 2017⁴. Diversas cuestiones a destacar se ponen sobre el tapete, como el cambio climático y el acceso a los recursos, descritos de la siguiente forma:

¹ Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Málaga (mtorres@uma.es).

² Entre otros, los temas relacionados con el derecho al agua y al saneamiento, y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, objeto de atención de otros ponentes en otras mesas. Sobre ello, entre la legión de autores que han tratado dicha temática véanse, sin ánimo de exhaustividad, y a efectos meramente informativos, I.T. Winkler, *The Human Right to Water. Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2012; F. Sultana y A. Loftus, *The Right to Water. Politics, Governance and Social Struggles*, Earthscan, Londres y Nueva York, 2012; M. Langford y A.F.S. Russell, *The Human Right to Water, Theory, Practice and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, Nueva York, Port Melbourne, Delhi y Singapur, 2017; R. Boss (autor principal), *Manual sobre los Derechos Humanos al Agua Potable y Saneamiento para Profesionales*, Iwa Publishing, Londres, 2019; I. Álvarez Arcá, “La necesaria codificación del derecho al agua y el saneamiento”, 39 *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* (2019), pp. 239-254.

³ Sobre estas cuestiones se pueden consultar, a mayor abundamiento, M.I. Torres Cazorla, “El agua y la seguridad internacional en el ámbito de las relaciones hispano-lusas. Especial atención a las cuencas fluviales transfronterizas y la cooperación bilateral entre vecinos”, en *Agua, recurso natural limitado. Entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*, A.M. Badía Martí (dir.) y L. Huici Sancho (coord.), Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2018, pp. 185-198, así como “Seguridad Hídrica: la normativa de la Unión Europea y su influencia en las relaciones de cooperación transfronteriza españolas”, en *Hacia una identidad europea en materia de seguridad y defensa: ¿Realidad o Utopía?*, E.M. García Rico y M.I. Torres Cazorla (dirs.) y A. Bautista-Hernández y A.M. Pastor García (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 367-395.

⁴ Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (BOE n. 309, de 21 de diciembre de 2017). Este mecanismo ha sido un primer paso que ha

“El incremento de las temperaturas globales está teniendo como consecuencias más destacadas el aumento en frecuencia e intensidad de diversos fenómenos meteorológicos extremos, el incremento de los niveles del mar, la acidificación del océano, la desertificación, la degradación del suelo, la disminución de los recursos hídricos y la inseguridad alimentaria.

La *región mediterránea* está identificada como *una de las regiones europeas con mayor vulnerabilidad frente al cambio climático*. En España destacan *la escasez de los recursos hídricos y el incremento de la frecuencia y severidad de sequías, inundaciones e incendios*.

La *gestión conjunta de bienes compartidos como el agua (...)*, así como un pacto global de países industrializados y países emergentes, son requerimientos imprescindibles para *afrentar las consecuencias del cambio climático*⁵.

El siguiente cuadro explicativo contenido en la Estrategia pone claramente de relieve las ideas anteriormente descritas, con el siguiente tenor:

“Preservación del medio ambiente

Garantizar la conservación de un medio ambiente de calidad y la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, como medio para mejorar la calidad de vida y contribuir a un desarrollo sostenido y sostenible, con especial incidencia en la lucha contra el cambio climático.

- Profundizar en el seno de la UE en el cumplimiento de los compromisos asumidos para la preservación del medio ambiente, la biodiversidad, *la prevención de la inseguridad hídrica* y la lucha contra el cambio climático avanzando en la cooperación internacional.
- Potenciar la coordinación entre los distintos componentes del sector público, de manera que se favorezca la creación de las sinergias necesarias entre aquellos con responsabilidad en la conservación y mejora del medio ambiente. Ello se hará asimismo extensible a la colaboración público-privada.

permitido elaborar instrumentos concretos en diversas parcelas conectadas con la seguridad posteriormente (por ejemplo, ciberseguridad o protección civil, entre otras). Respecto de este último ámbito, donde podemos encontrar algunas ideas relacionadas con el agua y los problemas subyacentes, muy ligados al cambio climático, puede verse en la Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (BOE n. 103, de 30 de abril de 2019). Entre las principales tendencias de los últimos años se destacan, por ejemplo, las lluvias torrenciales que cada vez son más frecuentes, con las inundaciones subsecuentes. De la misma manera, la sequía es otro elemento a destacar (véanse entre otras las pp. 43470-43471 de este último documento citado).

⁵ La cursiva es nuestra. Dicha explicación se contiene en el apartado relativo a los “Efectos derivados del cambio climático”. Véase p. 125989 de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (la cursiva es nuestra). Un análisis de la citada estrategia, particularmente centrada en la preservación del medio ambiente y los temas conexos que nos ocupan, véase en M.M. Hidalgo García, “La preservación del medio ambiente en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017”, en *Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 11/2017, 13 de diciembre de 2017, accesible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEE11-2017_Preservacion_MedAmbiente_ESN17_MMHG.pdf (último acceso a este vínculo web, así como al conjunto de los citados en este trabajo, el 24/09/2019).

– Fortalecer y ampliar las capacidades, tanto genéricas como especializadas, orientadas a la lucha contra las agresiones al medio ambiente que constituyen una amenaza para el entorno natural y la calidad de vida de las personas.

A tal efecto se desarrollarán acciones orientadas a:

- Integrar la variable de adaptación y mitigación del cambio climático y disminución de la contaminación atmosférica y acústica en todas las planificaciones sectoriales, con la finalidad de apostar por las actuaciones menos contaminantes y que permitan una mejor adaptación a los impactos, tanto físicos como económicos, derivados del cambio climático.
- Mejorar las capacidades de prevención y respuesta a la contaminación del medio marino.
- Apoyar el uso de tecnologías y procesos menos contaminantes e impulsar nuevas energías alternativas que aminoren el impacto ambiental de todos los sectores de actividad económica.
- Desarrollar iniciativas de carácter preventivo, de respuesta y de recuperación de daños en materia de incendios forestales y promover sumideros forestales.
- Mantener los esfuerzos en materia de planificación para la adecuada gestión de la *escasez hídrica, con especial atención a los riesgos de inundación y sequía.*⁶

Siguiendo con esta filosofía, y concretamente en lo que se refiere a la gestión de los recursos hídricos compartidos, debemos destacar el trípode normativo al que ya hemos hecho referencia en trabajos previos, constituido por un volumen muy relevante de tratados internacionales multilaterales, bilaterales (especialmente con los Estados vecinos) y a lo que debemos sumar el marco de la Unión Europea como telón de fondo⁷. Este último sector requiere una honda reflexión, de la que pasaremos a ocuparnos seguidamente.

2. La Unión Europea como ámbito normativo regulador del agua en sus múltiples vertientes

Dentro del ámbito más amplio relacionado con el medioambiente y su protección en la Unión Europea, ocupa un lugar más que destacado la protección y gestión de las aguas (con sus múltiples vertientes, que van desde el marco general –gestión de los riesgos de inundación en la Unión Europea, afrontar la sequía y escasez de agua en este entorno geográfico, el tratamiento de las aguas residuales urbanas, el que exista un agua de buena calidad tal y como

⁶ Ibid., p. 126003 (la cursiva es nuestra).

⁷ Sobre este particular véanse nuestros trabajos citados con anterioridad en nota a pie núm. 2. Un ejemplo claro de este marco normativo donde las remisiones conforman una constante que resulta destacable es el caso del denominado Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho “ad referéndum” en Albufeira el 30 de noviembre de 1998 (BOE num. 37 de 12 de febrero de 2000). El artículo 13 de dicho Convenio, referido a la calidad de las aguas, realiza una remisión al ámbito normativo emanado de la Unión Europea, para el cumplimiento de los objetivos, en los términos y plazos previstos por el entonces denominado Derecho comunitario (vid. art. 13 *in fine*). Un tratamiento exhaustivo de dicho precepto y sus consecuencias véase en M.I. Torres Cazorla “Avances científicos, calidad de las aguas y relaciones transfronterizas hispano-lusas: la necesaria interacción entre sistemas normativos a la luz del artículo 13 del Convenio de Albufeira”, en *Seguridad Medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, P.A. Fernández Sánchez, J.A. Azeredo Lopes (dirs.) y M.C. Márquez Carrasco y M.I. Tavares (coords.), Atelier, Barcelona, 2015, pp. 83-101.

pretende conseguir la Directiva Marco del Agua-; los usos específicos del agua –utilización de alúmina para eliminar los fluoruros en las aguas minerales, la calidad de las aguas de baño, o las normas de calidad básicas del agua potable-; la lucha contra la contaminación marina en sus diversos frentes; o los vertidos de sustancias –productos químicos, detergentes más seguros, emisiones industriales, protección de las aguas subterráneas contra la contaminación, lucha contra la contaminación de las aguas producidas por nitratos agrícolas, y normas de calidad ambiental aplicables a las aguas superficiales)⁸.

Por supuesto, no es oro todo lo que reluce y debemos llamar la atención acerca de uno de los retos que la UE como organización regional junto con los Estados Miembros que la conforman deben hacer realidad, de manera efectiva. Ese reto precisamente lo constituye el cumplimiento de la normativa de la UE –en su mayor parte Directivas- que regula el agua en sus múltiples facetas. Llama la atención un dato, que ya tuvimos ocasión de abordar hace algunos años, al analizar los recursos por incumplimiento planteados por la Comisión frente a numerosos Estados miembros (entre ellos nuestro país) en relación con la entonces vigente Directiva sobre calidad de las aguas de baño, que ha sido sustituida por la Directiva 2006/7/CE sobre gestión de la calidad de las aguas de baño: nos hallamos ante una regulación minuciosa frente a incumplimientos estatales flagrantes⁹.

Meramente como ejemplos de un cúmulo de casos que resultaría imposible mencionar, a continuación reproducimos algunos recursos por incumplimiento planteados por la Comisión respecto a temas que guardan relación con el agua en sus diversas variables, con el objetivo de ofrecer al lector algunos datos, siquiera sea relativos, de la necesidad de que los Estados se tomen en serio el cumplimiento de la normativa de la UE a este respecto. Téngase en cuenta, además, que las multas impuestas en diversas ocasiones no resultan baladíes.

- Comisión c. Francia: C-314/15 (aguas residuales urbanas, sentencia (en adelante s.) 23.11.2016); C-23/13 (mismo tema, s. 7.11.2013); C-237/12 (nitratos, s. 4.9.2014); C-193/12 (mismo tema, s. 13.6.2013).
- Comisión c. Portugal: C-557/14 (aguas residuales urbanas, s. 22.6.2016)¹⁰; C-398/14 (aguas residuales urbanas, s. 28.1.2016); C-223/11 (información sobre planes hidrológicos, s. 21.6.2012); C-220/10 (aguas residuales urbanas en zonas sensibles, s. 8.9.2011); C-526/09 (mismo tema, s. 2.12.2010).

⁸ Véase toda la completa información que proporciona la web <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment/2006.html?root=2006>.

⁹ Véase M.I. Torres Cazorla, “La calidad de las aguas de baño en la Unión Europea: regulación minuciosa frente a incumplimientos estatales flagrantes”, en *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, XXII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Murcia, 20-22 de septiembre de 2007, C. Gutiérrez Espada *et al.* (coords.), Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009, pp. 291-299. Como curiosidad, la página web Náyade ofrece al público cumplida información acerca de la calidad del agua de baño de las diferentes zonas de baño de nuestro país. Véase <https://nayadeciudadano.msssi.es/>.

¹⁰ Sobre este asunto concreto, véase M.I. Torres Cazorla, “Inejecución de sentencias del TJUE y multas coercitivas: un análisis a la luz del asunto C-557/14”, en *Reflexiones jurídicas sobre cuestiones actuales*, J.A. Robles Garzón (dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur-Menor, 2017, pp. 1041-1059. Entre otras sanciones pecuniarias, se condenó a la República Portuguesa a pagar a la Comisión Europea, en la cuenta “Recursos propios de la Unión Europea”, la suma a tanto alzado de 3.000.000 de euros.

- Comisión c. Grecia: C-328/16 (aguas residuales urbanas, s. 22.2.1018); C-320/15 (aguas residuales urbanas, s. 14.9.2017); C-149/14 (contaminación por nitratos, s. 23.4.2015); C-167/14 (limpieza de aguas de superficie, s. 15.10.2015)¹¹.
- Comisión c. Chipre: C-248/19 (aguas residuales urbanas).
- Comisión c. Italia: C-251/17 (aguas residuales urbanas, s. 31.5.2018)¹².
- Comisión c. España: C-205/17 (aguas residuales urbanas, s. 25.7.2018)¹³; C-38/15 (aguas residuales urbanas, s. 10.3.2016); C-151/12 (DMA, no transposición de artículos relativos a cuencas hidrográficas, s. 24.10.2013); C-403/11 (DMA, planes hidrológicos de cuenca, s. 4.10.2012); C-343/10 (aguas residuales urbanas, s. 14.4.2011); C-516/07 (DMA, no designación de autoridades competentes para determinadas demarcaciones hidrográficas, s. 7.5.2009).

Y también, frente a otros Estados miembros, ajenos a la cuenca mediterránea, objeto prioritario de nuestra atención, por el tema que nos ocupa:

- Comisión c. Alemania: C-543/16 (protección de las aguas contra la contaminación por nitratos utilizados en la agricultura, s. 21.6.2018).
- Comisión c. Reino Unido: C-502/15 (aguas residuales urbanas, s. 4.5.2017).
Entre otros (también algunos contra Polonia, Austria, Dinamarca, Bélgica...).

A modo resumen, podemos afirmar que el agua, como bien escaso e imprescindible para la vida, conforma un ámbito que ha sido objeto de preocupación intensa por el legislador (nacional, regional, universal), así como por los propios tribunales internacionales, de los que el Tribunal de Luxemburgo constituye un ejemplo paradigmático. Se trata de un ámbito en el que el medio ambiente y su preservación constituyen el telón de fondo. Tal y como se ha señalado, “water law is being polluted by environment”¹⁴. La necesaria toma de conciencia ante este hecho y la apuesta decidida por los mecanismos de cooperación (multilaterales, regionales, bilaterales y/o nacionales) es acuciante. La cumbre del clima celebrada en septiembre de 2019 ha puesto de relieve una vez más este reto sin precedentes del que todos debemos ser conscientes¹⁵.

¹¹ Se condenó a Grecia a pagar la suma a tanto alzado de 10 millones de euros.

¹² Se condenó a la República Italiana, entre otras multas, atendiendo a la persistencia del incumplimiento en el momento de dictarse la sentencia, a pagar la suma a tanto alzado de 25 millones de euros.

¹³ Se condenó a España, entre otras multas, atendiendo a la persistencia del incumplimiento en el momento de dictarse la sentencia, a pagar la suma a tanto alzado de 12 millones de euros.

¹⁴ Véase D.A. Caponera, “Aqua-forum”, julio de 1995. Citado por A. Sereno Rosado, *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídicos de los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales*, Valladolid, Fundación Lex Nova, 2011, p. 21, nota a pie 2.

¹⁵ Véase <https://www.un.org/es/climatechange/>.