

EMBED IRUJO, ANTONIO (Dir.), *La Seguridad Hídrica. Desafíos y Contenido*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2021, 427 pp. ISBN 978-84-1391-229-5.

Esta obra, compuesta de doce capítulos precedidos de un prólogo a cargo del director, podría describirse con uno de los dos rasgos que el profesor SALINAS ALCEGA dedica en ella al concepto objeto de análisis, la seguridad hídrica: poliédrica. Ello por cuanto se ofrece un análisis eminentemente jurídico –con la salvedad del capítulo final por parte del profesor PELLICER CORELLANO, de disciplina geográfica– de cuestiones muy diversas, como la génesis y evolución del concepto, el principio de recuperación de costes en relación con determinados servicios relacionados con el recurso, su propiedad y el Derecho internacional de aguas, entre otros. Además, contribuye a dicha pluralidad de perspectivas la existencia de varios capítulos dedicados al análisis de la situación en países de Hispanoamérica.

El primer capítulo, a cargo del profesor EMBED IRUJO, recoge y ubica el origen “moderno” del concepto de Seguridad Hídrica en el II Foro Mundial del Agua celebrado en La Haya en el año 2000, aportando al efecto la siguiente traducción: “La SH (Seguridad Hídrica) consiste en asegurar que el agua dulce, las zonas costeras y los ecosistemas relacionados sean protegidos y mejorados; que se promuevan el desarrollo sostenible y la estabilidad política, que cada persona tenga acceso a suficiente agua potable y a un costo (precio) asequible para permitir una vida saludable y productiva y que la población vulnerable quede protegida de los riesgos relacionados con el agua” (p. 37).

Sentada esta noción, este autor procede a su análisis mediante su desglose en cinco componentes, al que realiza una serie de referencias complementarias. A continuación, va indicando las definiciones que distintas instancias internacionales han ofrecido con posterioridad, comparándolas con aquella. Tal es el caso, y por este orden, de la ofrecida por la ONU en el UN-Water 2013 y en la octava fase del Plan Hidrológico Internacional de la Unesco (que abarca desde 2014 hasta 2021, habiéndose fijado en 2012); la OCDE (2013); el Banco

Mundial (2016, 2019) y el Banco Interamericano de Desarrollo (que reproduce la de la ONU de 2013).

De este recorrido extrae la necesaria interrelación que juegan la esfera pública y privada para la consecución de la Seguridad Hídrica, poniendo como ejemplo la construcción de infraestructuras para su aseguramiento; la relación medio-fin entre conceptos como el de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y el de Seguridad Hídrica; así como la consideración de la primera definición –la del Foro de la Haya del año 2000–, como la más apropiada (pp. 43-44). Concluye con la idea de que los consumos excesivos del agua son la mayor amenaza para la Seguridad Hídrica, por lo que se torna esencial la vinculación del concepto al precio del agua en todos sus ámbitos “para intentar inducir a unos consumos racionales, adecuados, penalizando los consumos excesivos”. En definitiva, lo determinante no es la cantidad de agua en sí, sino el aprovechamiento que de ella se hace (pp. 62-63). Idea que, dicho sea de paso, recogerán otros autores a lo largo de la obra.

El segundo capítulo, de la mano del profesor COLOM PIAZUELO, aborda la cuestión de la titularidad de las aguas desaladas y de las depuradas reutilizables. A tal fin, introduce la cuestión recordando que ambas han sido calificadas como recursos hídricos no convencionales, necesarios para las situaciones de déficit hídrico (p. 71). Partiendo de la base de que las aguas continentales, sean superficiales o subterráneas renovables, son bienes demaniales de titularidad estatal *ex art. 2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA)*, aclara el autor que no todas las aguas continentales son de dominio público, por lo que conforma ahí una delimitación que considera primordial para determinar la titularidad de las aguas que analiza.

La conclusión que acaba vertiendo es que ambos tipos de aguas, las desaladas y las depuradas reutilizables, forman parte del dominio público hidráulico estatal, con la salvedad de aquellos caudales concretos que sean aprovechados en las concesiones consuntivas, que pueden pertenecer a su titular y puede utilizarlos en los términos establecidos en el correspondiente título habilitante y la legislación de aguas.

Ya el capítulo tercero, del profesor JIMÉNEZ COMPAIRED, se dedica al análisis del régimen económico-financiero de la utilización de aguas desalinizadas. En él se observa, a raíz del estudio que realiza de distintas regiones españolas, una importante disociación entre el coste del servicio de desalinización en su conjunto y el precio por el consumo del agua en cuestión. Ello implica una continua excepción del principio de recuperación de costes por razón del alto importe del primero y la obligación para los poderes públicos de conseguir que los ciudadanos paguen un precio más o menos similar en todo el territorio nacional. Ese salto está arbitrado a través de un mecanismo de financiación complementario: la subvención estatal de una parte de los costes del servicio.

El otro punto que resalta el autor al realizar el barrido por la geografía nacional es la multiplicidad de fórmulas utilizadas para repercutir esos costes del servicio a sus beneficiarios, así como la falta de información clara, contrastable (por su diversa formulación en razón de la Administración o ente involucrado en el servicio) o actualizada, según los casos. Tal dificultad de estudio se traduce, siendo el propio capítulo ejemplo de ello, en problemas para formular un análisis comparado que redunde en un contraste de fórmulas y planteamiento de consideraciones para mejorar la operatividad de un servicio como este que, en territorios como los archipiélagos y Ceuta y Melilla, se torna fundamental para el mantenimiento de la población en el lugar.

Por su parte, en el capítulo cuarto, la profesora MOLINOS RUBIO analiza el régimen económico-financiero de la utilización de las aguas regeneradas en España. Ofrece un dato particularmente interesante: España es el país europeo que más volumen de agua reutilizada produce y el quinto mundial en cuanto a capacidad de reutilización instalada. De hecho, continúa indicando que, precisamente, los países más implicados en la reutilización de agua (por ejemplo, Israel, EEUU y Australia, entre otros) no suelen disponer de un régimen jurídico del agua reutilizada, sino que adoptan las recomendaciones de la OMS (p. 149). Analiza, acto seguido, el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR). En él se recoge y ella resalta dos cuestiones que lastran el uso de agua reutilizada: la complejidad competencial en relación con el ciclo urbano del agua y la autorización o

concesión de las aguas reutilizadas, así como los costes diferenciales de la reutilización respecto a otras fuentes de recurso (p. 158).

Por desgracia, una de las conclusiones que dibuja es similar a la que se recoge en el capítulo anterior: la dificultad para hallar los datos y la consecuente imposibilidad de valorar fidedignamente las distintas figuras tributarias utilizadas para identificar cuál resulta más idónea a la hora de conformar el régimen económico-financiero del agua reutilizada. La otra que se puede extraer es que, quizás, debieran valorarse los usos para los que se admite el agua regenerada, en aras a una posible ampliación que influyese en un aumento de su demanda y por tanto en un mayor reparto de costes fijos dado ese aumento de consumo.

El capítulo quinto, cuya autoría corresponde al profesor SALINAS ALCEGA, versa sobre el derecho internacional de aguas como elemento imprescindible para la seguridad hídrica. Apunta a cuatro aspectos, identificados como el *test de las 4 aes*, que representan los planos en que ha de actuarse para alcanzarla: acceso al recurso (*access*), disponibilidad del mismo en cantidad suficiente y calidad adecuada (*availability*), flexibilidad frente a variaciones en su disponibilidad (*adaptability*) y el ámbito en el que se concreta la gestión de esas aguas compartidas (*ambit*). También entiende que el concepto se compone de dos perspectivas: la del aseguramiento del recurso y los conflictos armados por su posesión; y la de su gestión adecuada. Al hilo de estas, refleja la trascendencia cuantitativa que tienen las aguas transfronterizas en el total del recurso hídrico disponible: “las 286 cuencas transfronterizas existentes en el mundo representan el 56% de las corrientes fluviales del planeta y el 42% tanto de la superficie terrestre como de la población mundial, concerniendo a 151 Estados y 2.300 millones de personas” (p. 185).

En suma, aboga por el papel primordial que juega y ha de jugar el derecho internacional de aguas en el ámbito de la seguridad hídrica, dada la confluencia de factores que influyen en la disponibilidad del recurso y la interconexión o dependencia existente, que se manifiesta con mayor intensidad en el caso de las aguas transfronterizas. Precisamente con estos casos como ejemplo por su relevancia, esgrime que ha de transitarse desde una visión estatista y conflictual por la posesión y defensa del recurso a una de cooperación, mediante mecanismos al efecto y una planificación conjunta.

A continuación, en el capítulo sexto la profesora MARTÍNEZ MARTÍNEZ aborda la compleja relación, debido a una oscilante y confusa regulación, entre las titularidades privadas en la zona marítimo-terrestre (ZMT) y la declaración de dominio público estatal de la misma con ocasión del artículo 133.2 CE. Un capítulo que, en línea de lo que se señala en el capítulo inicial, muestra cómo la seguridad hídrica no ha de entenderse ya circunscrita a términos bélicos y de posesión y defensa del recurso.

A este panorama, que en el plano normativo descansa sobre la Ley 22/1988 de Costas y sus reformas en virtud de la Ley 2/2013 y la reciente Ley 7/2021, se ha de añadir la diversa interpretación que han tomado los órganos de las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa, así como el propio Tribunal Constitucional. De todo ello se hace eco la autora poniendo como ejemplo el caso de la titular de una parcela dentro de la zona marítimo-terrestre en un municipio de la provincia de Huelva que lleva 25 años litigando en ambas jurisdicciones y cuyo periplo parece no haber terminado todavía. Ni la norma aplicable *per se* resulta clara, ni la aplicación realizada conforme para todos, dado que del estudio que realiza de la jurisprudencia de los ramos indicados se arroja la imagen de que “la solución adoptada por el legislador en 1988 para indemnizar a los particulares por la privación de titularidades privadas en la ZMT, sigue siendo enormemente conflictiva, fuente de litigios interminables y de conflictos entre jurisdicciones, con quebranto de la seguridad jurídica (artículo 9 de la CE) y, en ocasiones, del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE)” (p. 235).

El siguiente capítulo, del profesor BADULES IGLESIAS, muestra otra cara más del carácter poliédrico que se indicaba anteriormente: la protección de las infraestructuras críticas hidráulicas como presupuesto de la seguridad hídrica. Este capítulo se introduce con dos ejemplos de ciberataques a tales construcciones para poner de manifiesto que, si bien la preocupación por la seguridad puede tener componentes actuales, su existencia se remonta siglos atrás (p. 241). Para afrontar el análisis realiza una comparación entre la normativa de EEUU, la Unión Europea y España en la materia.

Tras el estudio de los riesgos de las infraestructuras y la interconexión del sistema, como si de piezas de dominó se tratase, dos cuestiones se coligen. La

primera es la necesidad de acometer “mediante la LPIC la implantación una *cultura de la seguridad*” (p. 268). Aboga por transitar desde un enfoque clásico de protección de aquellas basado exclusiva o principalmente en el terrorismo a uno basado en la seguridad de manera integral, “muy especialmente con respecto al cambio climático y los eventos hidrológicos extremos, pues posiblemente constituyan las amenazas más serias y probables a que van a enfrentarse estos constructos” (p. 270). La segunda, aunque imbricada con la anterior, es la información, divulgar siguiendo el ejemplo de EEUU en la materia que, en definitiva, implicaría un término medio entre la transparencia total que pondría en riesgo la seguridad y el oscurantismo en el que nos encontramos, que impone esa visión clásica de la protección antiterrorista y centralizada en la esfera pública, y se concretaría en no hacer públicos los planes de seguridad de operador o específicos, pero sí los planes general y sectoriales (p. 270).

A continuación, y por este orden, el profesor MARTÍNEZ-MOSCOSO, así como las profesoras GARCÍA PACHÓN y DOMÍNGUEZ, ofrecen un análisis de la seguridad hídrica, del estado del recurso y de su gestión en Ecuador, Colombia y Ciudad de México (capítulos octavo, noveno y décimo), a lo que habría que añadir la perspectiva comparada que ofrece el profesor MARTÍN a la hora de examinar las reglas y principios existentes para la redistribución de aguas en situaciones extraordinarias de sequías o escasez, para lo que se sirve de los ordenamientos californiano, chileno, español y mendocino (capítulo undécimo).

De ellos puede extraerse que la región sudamericana en su conjunto es un ejemplo de que el dato bruto de la cantidad de recurso disponible (32% de los recursos mundiales [p. 278]) no se traduce en garantía de la seguridad hídrica automáticamente y del hecho de que la definición arrojada al principio engloba más cuestiones que la cantidad, como serían su calidad adecuada y una buena gobernanza de la misma.

Por último, el duodécimo capítulo de la obra, del profesor PELLICER CORELLANO, se destina al análisis de la gestión de la llanura de inundación fluvial, poniendo como ejemplo del nuevo paradigma de la seguridad hídrica el proyecto “Ebro *Resilience*”. Muestra, en suma, el importante papel que juega la ingeniería civil en el diseño de las infraestructuras en virtud de las cuales se materializa la administración del agua, proveniente de su planificación y

gobernanza, así como el hecho de que nos encontramos en un proceso de transición en la gestión del recurso con conceptos innovadores como el de seguridad hídrica y experiencias en curso como la citada. Ahora bien, entiende que “quizás estemos lejos de poder afirmar que asistimos a un verdadero cambio de paradigma en la gestión de los ríos”, dado que “el comportamiento general de la sociedad está lejos de asumir los cambios necesarios” (p. 422).

En definitiva, cabe señalar la distancia existente entre el recurso en bruto y en neto: cantidad no es igual a calidad ni mucho menos a cumplimiento de que todo el mundo tenga acceso al mismo en condiciones aceptables y a un coste asequible. La gestión del agua no es ni más ni menos el presupuesto necesario para la vida y el establecimiento de población en un determinado lugar. Si no hay agua, esta no se encuentra en condiciones aptas para su consumo o el proceso para llevarlo a cabo implica unos costes no asumibles por la población, no podrán contemplarse el resto de las perspectivas que engloban el concepto de Seguridad Hídrica. Algunas de las experiencias que en la obra se ofrecen muestran que de poco sirve apelar a un derecho humano al agua si luego no se establecen las condiciones materiales para su consecución.

Jaime Magallón Salegui

Investigador Predoctoral en Formación

Universidad de Zaragoza