

# LAS POLÍTICAS DEL AGUA EN ESPAÑA: BASES PARA UN DESARROLLO TURÍSTICO EQUILIBRADO, EN EL CONTEXTO DE LA DESGLOBALIZACIÓN<sup>1</sup>

*Ignacio Sotelo Pérez\**

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales. Universidad Complutense de Madrid  
<http://orcid.org/0000-0003-0619-7732>

*María Sotelo Pérez\*\**

Universidad Rey Juan Carlos. Madrid.  
<https://orcid.org/0000-0002-5541-7941>

*José Miguel Febles Díaz\*\*\**

Universidad de La Habana  
<https://orcid.org/0000-0002-2776-8779>

## RESUMEN

Las actividades económicas relacionadas con el turismo necesitan, a diferentes escalas, de una política relacionada con el agua, en nuestro caso en España. El objetivo principal de la presente investigación es mostrar las directrices que marcan, o debieran señalar, el camino para la utilización de un recurso escaso como es el agua, para que las actividades turísticas puedan desarrollarse de forma equilibrada, marcando y favoreciendo el crecimiento de los diferentes destinos turísticos, coadyuvando al logro de unas condiciones de vida más equánimes. De esta forma, al analizar la política de Aguas con detenimiento, se determina como en España, desde la aparición en la época democrática actual, de la Ley de Aguas de 1985, hasta aproximadamente la presentación del Real Decreto que aprueba el reglamento de la Planificación Hidrológica, se ha ido denotando un progresivo desarrollo en cuanto a los asuntos que han tenido que ir afrontando las diferentes políticas hídricas. En esta línea, las

Fecha de recepción: 18 de abril de 2019.

Fecha de aceptación: 12 de diciembre de 2019.

\* Investigador F.P.U. (Formación del Profesorado Universitario). Instituto Universitario de Ciencias Ambientales. Universidad Complutense de Madrid. C/ Manuel Bartolomé Cossío, s/n. Ciudad Universitaria. 28040 MADRID (España). E-mail: [ignaciosotelopez@ucm.es](mailto:ignaciosotelopez@ucm.es)

\*\* Área de Geografía Humana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Rey Juan Carlos. Paseo Artilleros, s/n 28032 MADRID (España). E-mail: [maria.sotelo.perez@urjc.es](mailto:maria.sotelo.perez@urjc.es)

\*\*\* Universidad de la Habana (Cuba). C/ Zapata y G, Vedado. 10400 LA HABANA (Cuba). E-mail: [jmifebles@gmail.uh.cu](mailto:jmifebles@gmail.uh.cu)

<sup>1</sup> La presente investigación se enmarca en el proyecto de investigación SANTANDER-UCM (2018). PR75/18-21573.

circunstancias, principalmente a las tendencias comunitarias encarnadas en la renombrada Directiva 2000/60/CE, que exigía esencialmente, que se garantizase una disponibilidad de aguas racional, de tal forma que se revitalizase las diversas actividades sociales.

**Palabras clave:** Políticas del Agua, Desarrollo turístico, desglobalización.

**Water policies in Spain: bases for a balanced tourism development,  
in the context of de globalisation**

**ABSTRACT**

Economic activities related to tourism need, at different scales, a policy related to water, in our case in Spain. The main objective of the present investigation is to show the guidelines that mark, or should indicate, the path for the use of a scarce resource such as water, so that the tourist activities can be developed in a balanced way, marking and favoring the growth of the different tourist destinations, contributing to the achievement of more equanimous living conditions. Thus, when analyzing the Water policy in detail, it is determined as in Spain, since the appearance in the current democratic era, of the Water Law of 1985, until approximately the presentation of the Royal Decree that approves the regulation of Hydrological Planning, it has been denoting a progressive development in terms of the issues that have had to face the different water policies. Along these lines, the legal guidelines related to water resources have been adapting to the demands of the circumstances, mainly to the community trends embodied in the renowned Directive 2000/60/EC, which essentially required that rational water availability be guaranteed, so that the various social activities were revitalized.

**Keywords:** Water Policies; tourism development; deglobalization.

## 1. PRIMERA APROXIMACIÓN

En los momentos en los que parece, que nos aproximamos a una época que estará marcada por la denominada “desglobalización”, acompañada, sin duda por unos enormes ajustes estructurales en la economía mundial, en general, y en la española, en particular, las actividades turísticas desde una perspectiva macroeconómica, y sus empresas desde una perspectiva microeconómica se verán afectadas por unos costes enormes, consecuencia directa de los ajustes que ya han empezado a realizarse (hay que tener en cuenta ejemplos como la Leyes que modifican a la Ley de Aguas, la aprobación del denominado “Plan Agua”, o la posterior supresión del Plan Hidrológico Nacional, darían buena cuenta de los hitos normativos que han ido superponiéndose en las diferentes legislaciones, y que a menudo han tenido unas consecuencias de carácter social, económico y político de gran relevancia). No debemos olvidar que el recurso agua es un factor limitante a la hora de tratar el desarrollo de las actividades turísticas.

Siguiendo los estudios de los profesores Luis Miguel Valenzuela Montes y de Anna Rigosi (2009), la política de aguas española, cuya repercusión en el sector turístico es enorme, ha girado en torno a un conjunto articulado de disposiciones legales, que atendían fundamentalmente, en primer lugar, a tutelar y o proteger a los recursos hídricos de los

agentes causantes de la contaminación de las aguas, originadas en los distintos usos agrícolas (por ejemplo con la aprobación del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias). En segundo lugar, a garantizar la calidad de los recursos hídricos, afectados por los distintos elementos residuales (como es el caso del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, o el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas). Por último, en tercer lugar, se trata de asegurar la calidad de los recursos hídricos asignados a su consumo humano (que daría paso a la aprobación del Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público, y la normativa que la derogaría, el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano) (Pavón, 2012).

Desde esta perspectiva, y en relación a estos objetivos legales, se han conformado una serie de preferencias, inclinadas a asegurar que el ciclo de agua (al igual que el conjunto de los recursos hídricos a él vinculado), sea sostenible, cuestión de vital importancia a la hora de asegurar en correcto desarrollo de las actividades turísticas. Para ello, en el interés de dejar que sean los propios mecanismos naturales (característicos de los recursos hídricos) los encargados de su protección, se hace imprescindible que posteriormente a los actos y acciones dedicados a la utilización de los recursos líquidos, éstos, sean nuevamente devueltos a sus cauces naturales, y en las condiciones menos desfavorables posibles, es decir, sean reintegrados nuevamente, con la menor carga posible de contaminantes.

## **2. EL SANEAMIENTO Y LA DEPURACIÓN EN LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS**

El cumplimiento de las exigencias mencionadas ha coadyuvado al desarrollo, en nuestro territorio, de un conjunto de sistemas que han ido conformando lo que en los momentos actuales se ha venido a denominar comúnmente como “depuración de las aguas”, especialmente importantes en las actividades relacionadas con el turismo. El proceso que conlleva la depuración de los recursos hídricos, se ha venido conceptualizando como un procedimiento definido por una serie de características propias, que abarcan desde la recogida de las aguas afectadas por agentes residuales, hasta llegar a la integración de las mismas a sus entornos naturales originarios, lo que hace necesario que se desarrollen adecuadamente una serie de infraestructuras, que se explote convenientemente las instalaciones destinadas a tales fines, y que se realicen correctamente tratamientos residuales orientados entre otras cosas, hacia aquellos componentes generados en estos procesos (como por ejemplo el biogás o los diferentes tipos de lodos), que puedan, posteriormente, llegar a tener una utilidad aprovechable. Estas intervenciones constituyen el “saneamiento”, que a su vez englobaría el significado de depuración de los recursos hídricos afectados por sustancias residuales, como un acervo de métodos y técnicas ordenados a impulsar en el seno de la comunidad,

las condiciones higiénicas más innovadoras y beneficiosas para la ciudadanía, en general, y el turismo, en particular (sistema que en mayor medida comprende tanto a los procesos de alcantarillado como a los de depuración, infraestructuras todas ellas encargadas de recoger, almacenar, trasportar, y tratar a los recursos hídricos).

Tal y como se nos exponen en los trabajos del profesor Ramón Martín Mateo (1977), el saneamiento se entiende como «la retirada de la carga contaminante contenida en un efluente líquido», intentándose evitar con este proceso, las alteraciones en la calidad de las aguas, que en estos supuestos serían las continentales», de forma similar, para Beatriz Setuáin (2002) el procedimiento de saneamiento se refiere generalmente al «conjunto de actividades que tienen como objetivo despojar a las aguas residuales, preliminarmente a su vertido a los cauces públicos, de su contenido contaminante». Estas dos interpretaciones comprenden un conjunto de sistemas, que incluyen la captación, almacenamiento, traslado de las aguas residuales por medio de las infraestructuras de alcantarillado y red de colectores destinadas a tal fin, que las dirigen directamente a las depuradoras, así como su ulterior vertido. Todo ello sin olvidarnos que la disponibilidad de agua ha actuado como factor condicionante de los procesos de “funcionalización” turística del territorio, favoreciendo el despegue y la configuración de las áreas de destino turístico. El agua es un fundamento de las nuevas orientaciones del modelo turístico, surgidas ante las motivaciones del turista-consumidor, que justifican la creación de productos como el golf, principal reclamo de las nuevas promociones de viviendas vacacionales; de hecho, el abastecimiento a las áreas turísticas, como parte del suministro a poblaciones, es casi determinante en la orientación de los diferentes productos turísticos (Baños, Vera y Díez, 2010).

Por otra parte, señalar que en el proceso de “saneamiento” se puede distinguir dos etapas bien diferenciadas: 1) en la que las aguas residuales, que se derivan de los múltiples vertidos, se recogen y, posteriormente, se conducen, a través del complejo sistema de redes de alcantarillados y colectores, hasta una serie de instalaciones dedicadas a la depuración. Esta primera fase es conocida como de “alcantarillado o saneamiento en baja” (las aguas se recogen a través de alcantarillas y colectores hasta que son conducidas a las estaciones depuradoras); 2) en esta etapa, las aguas de carácter residual mencionadas, se tratan para que de esta forma se incremente la calidad de las mismas, previamente a su devolución a los cuerpos de aguas, siendo esta una fase que es conocida como “depuración, y tratamiento o saneamiento en alta” (en el que los recursos hídricos citados, se sustentan a través de las instalaciones de depuración a todo un complejísimo tratamiento, que las convierte, mejor dicho las incorpora dentro de unos estándares- requeridos por la legislación vigente de calidad, previamente a ser vertidas al dominio público hidráulico). En el primero de los supuestos, la fase de “alcantarillado o saneamiento en baja”, se distinguen referido a las instalaciones de las que se compone, por un lado las construcciones o red de *alcantarillado*, de los *colectores* propiamente dichos, por el otro. En cuanto a las instalaciones de *alcantarillado*, éstas se encuentran constituidas a su vez, por una completísima red de canales, que recogen las aguas desde sus lugares de procedencia (vivienda, o industrias), hasta los colectores generales. Sin embargo, respecto a los sistemas de colectores, se diferencian por ser éstos, los que se encargan de trasladar las aguas mencionadas, directamente a las estaciones de tratamiento. La relevancia de esta diferenciación entre el alcantarillado y los sistemas de colectores, reside en la distribución de competencias atribuidos a cada

ente local o Comunidad Autónoma, dependiendo de si hablamos de las infraestructuras de alcantarillado, cuya competencia, corresponden a los Entes Locales, de las instalaciones o sistema de colectores, en las que las competencias corresponderán, si así lo precisan, las correspondientes legislaciones autonómicas, a las Comunidades Autónomas. Cuando nos referimos a todos estos procesos destinados al saneamiento de las aguas residuales, estamos haciendo hincapié en que el saneamiento por completo hace alusión a las aguas residuales de naturaleza urbana (en la que se incluyen tanto las de procedencia doméstica, como las de origen industrial de consumo bajo, que son las causantes de verter los residuos que generan a los diferentes y predispuestos sistemas de alcantarillado y a los colectores del municipio en el que se encuentran instalados. Las industrias y las actividades turísticas que desarrollan un elevado nivel de actividad, se encuentran dotadas de construcciones de depuración propias en las que efectúan de manera previa los tratamientos a las aguas residuales que antes se mencionaban, y que a su vez, se conducirán a los colectores urbanos generales. De igual modo, es imprescindible reseñar que todas estas técnicas de saneamiento destinadas a las aguas urbanas residuales, exceptúan rigurosamente a los sectores, y a las aguas relacionadas con las actividades agrícolas (pese a sus elevados registros de contaminación, que suelen presentar en este ámbito agrario, principalmente, a los concernientes con la utilización de los productos empleados-abonos, etc.-para el mejoramiento de sus índices de producción), lo que pone de manifiesto uno (si no el mayor) de los problemas que nuestro país tiene que afrontar, es decir, el vinculado con la falta de tratamiento efectivo de las aguas residuales de origen agrícola) (Embid y Domínguez, 2011)<sup>2</sup>.

La influencia de las disposiciones normativas de Derecho comunitario, sobre los procedimientos de “saneamiento” (y materias relacionadas) se aprecian en las numerosísimas Directivas encargadas de promover la ordenación existente sobre estos asuntos, en nuestro país (cuestiones fundamentales, a nuestro entender, a la hora de tratar de las actividades turísticas).

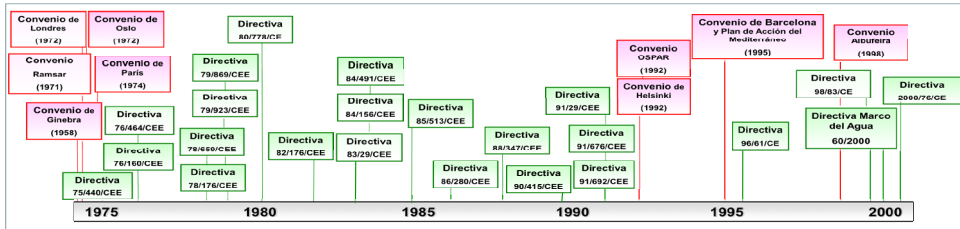
Llegados a este punto, podemos detenernos en la ascendencia de la legislación, en la implantación de los procesos de saneamiento en España. Así, desde la perspectiva

---

2 Embid y Domínguez (2011), en su obra *La Calidad de las Aguas y su regulación jurídica: un estudio comparado de la situación de España y México*, hacen un análisis pormenorizado del tratamiento que la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, hace sobre los asuntos vinculados con la calidad de las aguas, estableciéndose que « Consideradas, pues, como recurso, no cabe distinguir entre aguas superficiales y subterráneas. Unas y otras se encuentran íntimamente relacionadas, presentan una identidad de naturaleza y función y, en su conjunto, deben estar subordinadas al interés general y puestas al servicio de la nación. **Se trata de un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria sino también con la calidad precisa, en función de las directrices de la planificación económica, de acuerdo con las previsiones de la ordenación territorial y en la forma que la propia dinámica social demanda**»(Preámbulo), por lo tanto en esta primera Ley de Aguas de la democracia se equipararía la relevancia de la calidad de las aguas con la cantidad de las mismas. De igual modo, en este trabajo citado se hace un estudio sobre la incorporación en nuestra legislación española, un principio poco usual hasta el momento, surgiendo una serie de regulaciones dedicadas a los vertidos, a la contaminación, a los diferentes cánones de control de los vertidos, las evaluaciones ambientales, y las instituciones nuevas como la planificación hidrológica, configuradas todos ellos hacia el cumplimiento de los objetivos proteccionistas de los recursos, de conservación de los mismos, y las diferentes necesidades de los recursos líquidos, que deberían de satisfacerse de forma urgente en nuestro territorio. Desde entonces estas perspectivas se han ido acrecentando y desarrollando satisfactoriamente, lo que se demuestra con las regulaciones relacionadas con el saneamiento y la depuración de los recursos hídricos residuales, y por lo general en el conjunto del derecho comunitario.

de las políticas del agua entre algunas de estas disposiciones normativas de Derecho comunitario, sobresalen, las recogidas en la Figura 1.

**Figura 1**  
**LA NORMATIVA SUPRANACIONAL: LAS DIRECTIVAS EUROPEAS**



Fuente: Elaboración propia.

Detengámonos en su tratamiento individualizado.

### 1) La Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas<sup>3</sup>.

Esta directiva se ha transpuesto al Ordenamiento Jurídico interno, a través del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de Diciembre, por la que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas<sup>4</sup>. En la Directiva<sup>5</sup>, se recogió como objeto de la misma que «*La presente Directiva tiene por objeto la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y el tratamiento y vertido de las aguas residuales procedentes de determinados sectores industriales y turísticos. El objetivo de la Directiva es proteger al medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las mencionadas aguas residuales*» (art.1). Cubriendo de este modo aspectos tan trascendentales como, la protección del Medio Ambiente de la Unión Europea, de todas aquellas consecuencias menos positivas (v.gr.: la eutrofización,...)<sup>6</sup>, consecuencia, entre

<sup>3</sup> Eur-Lex. Access to European Union Law.

En <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128008>. Tal como se nos presenta en esta página legal «A partir del 29 de mayo de 1991, con plazos diferentes para los diversos requisitos. En 1998, la Comisión adoptó la Directiva 98/15/CE para aclarar algunas de las normas debido a las diferentes interpretaciones realizadas por los países de la UE. Esta Directiva entró en vigor el 27 de marzo de 1998. En el caso de los países que entraron en la UE a partir de 2004, se aplican otros plazos, que se especifican en los Tratados de adhesión establecidos con cada uno de ellos».

<sup>4</sup> Eur-Lex. Access to European Union Law.

En <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128008>. En esta página se nos informa sobre los títulos adjuntos a esta Directiva 91/271/CEE, mostrándonos los más relevantes.

<sup>5</sup> Considerándose la Directiva 98/15/CE de la Comisión, de 27 de febrero de 1998, por la que se modifica la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, del Consejo en relación con determinados requisitos establecidos en su anexo I, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

<sup>6</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

otras cuestiones, de las aguas residuales urbanas. También, en esta directiva, se implantan un conjunto de leyes, destinadas a regular la recogida, el tratamiento, y los vertidos de aguas residuales producidas por el sector industrial, como la concerniente con la industria agroalimentaria. En el Real Decreto-Ley mencionado (el RDL 11/1995, de 28 de Diciembre), en correspondencia con el Derecho de la Unión Europea, se recogería los conceptos básicos, relacionados con la materia, como son los de las Aguas residuales urbanas, las Aguas residuales domésticas, los de Aguas residuales industriales, las de Aglomeración urbana, el de Sistema colector, el 1 h-e, los de Tratamiento primario, el Tratamiento secundario, el de Tratamiento adecuado, el de los Fangos, el de Zona sensible, el de Zona menos sensible, o el de Estuario<sup>7</sup>.

### **2) La Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.**

Esta directiva, nos ilustra y completa conceptos recogidos en la anterior, regulando y definiendo conceptos esenciales para la comprensión de esta materia, por ejemplo, aquellos términos concernientes con las aguas interiores superficiales, las aguas interiores del litoral, los límites de las aguas continentales, los vertidos, y la contaminación<sup>8</sup>, materias todas ellas de notable interés a la hora del tratar del turismo.

### **3) La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.**

En esta disposición normativa de Derecho comunitario se establecen ciertos criterios relacionados con las aguas residuales y su posterior tratamiento, todo ello partiendo del hecho, mejor dicho de la realidad, que muestra la propia directiva, en la que se enuncia como « *Las aguas de la Comunidad están sometidas a la creciente presión que supone el*

7 Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. En esta norma se establece una de las cuestiones más importantes para entender la materia del saneamiento de las aguas residuales en general, y en particular las de las aguas residuales urbanas.

8 Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad. Esta Directiva contiene las definiciones de «*Con arreglo a la presente Directiva , se entenderá por : a) «aguas interiores superficiales» : todas las aguas continentales superficiales estancadas o corrientes situadas en el territorio de uno o varios Estados miembros ; b) «aguas interiores del litoral» : las aguas situadas antes de la línea de base que sirve para medir la anchura del mar territorial y que, en el caso de los cursos de agua , se extienden hasta el límite de las aguas continentales ; c) «límite de las aguas continentales» : lugar del curso de agua en el que, durante la marea baja en las épocas de débil caudal de agua continental el grado de salinidad aumenta considerablemente como consecuencia de la presencia de agua de mar ; d) «vertido» : la introducción en las aguas previstas en el apartado 1 de las sustancias enumeradas en la lista I y en la lista II del Anexo , con excepción de : - vertidos de lodos de dragado , - vertidos operativos efectuados desde buques en las aguas de mar territoriales , - inmersión de residuos efectuada desde buques en las aguas de mar territoriales ; e) «contaminación» : vertido de sustancias o de energía efectuado por el hombre en el medio acuático , directa o indirectamente , que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana , perjudicar los recursos vivos y el sistema ecológico acuático , causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilizaciones legítimas de las aguas»(art.1.2).*



*continuo crecimiento de la demanda de agua de buena calidad en cantidades suficientes para todos los usos; el 10 de noviembre de 1995, en su Informe “El medio ambiente en la Unión Europea - 1995”, la Agencia Europea del Medio Ambiente presentó un estudio actualizado sobre el estado del medio ambiente en el que se confirmaba la necesidad de tomar medidas para proteger las aguas comunitarias tanto en términos cualitativos como cuantitativos»(Texto original, apartado 4). Resulta ilustrativo a la hora de enfrentar los retos, que nos lleven a disfrutar en el territorio de la Unión Europea de una política de aguas sostenible, comprender lo que en el interés de esta directiva se entiende por Servicios relacionados con el agua, y por valores límite de emisión. En relación al significado de estos dos conceptos, la Directiva Marco del Agua define que son «“servicios relacionados con el agua”: todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, principalmente, la turística, consistentes en: a) la extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas; b) la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales[...]”valores límite de emisión”: la masa, expresada como algún parámetro concreto, la concentración y/o el nivel de emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados. También podrán establecerse valores límite de emisión para determinados grupos, familias o categorías de sustancias, en particular para las definidas con arreglo al artículo 16. Los valores límite de emisión de las sustancias se aplicarán generalmente en el punto en que las emisiones salgan de la instalación y en su determinación no se tendrá en cuenta una posible dilución. En lo que se refiere a los vertidos indirectos en el agua, podrá tenerse en cuenta el efecto de una estación depuradora de aguas residuales a la hora de determinar los valores límite de emisión de la instalación, a condición de que se garantice un nivel equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto y de que no origine mayores niveles de contaminación en el medio ambiente» (art.2, apartados 38 y 40 respectivamente)<sup>9</sup>.*

#### **4) La Directiva 86/278/CEE del Consejo de 12 de junio de 1986 relativa a la protección del medio ambiente.**

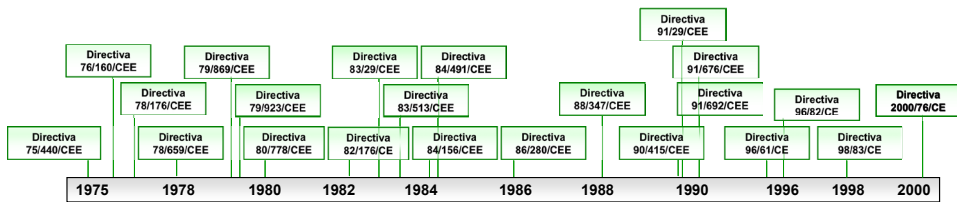
*Esta directiva tiene entre una de sus máximas «regular la utilización de los lodos de depuradora en agricultura de modo que se eviten efectos nocivos en los suelos, en la vegetación, en los animales y en el ser humano, al mismo tiempo que se estimula su*

<sup>9</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. En la Directiva Marco del Agua, en relación con que el « El 18 de diciembre de 1995, el Consejo adoptó unas Conclusiones en las que exigía, entre otras cosas, la elaboración de una nueva Directiva marco que estableciera los principios básicos de una política de aguas sostenible en la Unión Europea e invitaba a la Comisión a que presentara una propuesta»(Texto Original, apartado 5), se normaliza alguna de los temas relacionados con esta materia, mostrándose como Planteamiento combinado respecto de las fuentes puntuales y difusas que « 2. Los Estados miembros velarán por el establecimiento y/o la aplicación de:[...] c) en el caso de impactos difusos, los controles, incluidas, cuando proceda, las mejores prácticas medioambientales, establecidos en: - la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, - la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, - la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (21)»(art.10.2.e).



utilización correcta » (art.1). El contenido de sus líneas sobresale, principalmente por contener todo un conjunto de definiciones, que entre otras cuestionen señalan y comprenden el conjunto de los objetivos destinados a alcanzar. Entre estos fines y definiciones, la Directiva recoge los siguientes: «A los fines de la presente Directiva, se entenderá por: **a) «lodos»** i) los lodos residuales salidos de estaciones de depuración que traten aguas residuales domésticas o urbanas y de otras estaciones de depuración que traten aguas residuales de composición similar a la de las aguas residuales domésticas y urbanas; ii) los lodos residuales de fosas sépticas y de otras instalaciones similares para el tratamiento de aguas residuales; iii) los lodos residuales salidos de estaciones de depuración distintas de las contempladas en i) y ii); **b) «lodos tratados»** los lodos tratados por vía biológica, química o térmica, mediante almacenamiento a largo plazo o por cualquier otro procedimiento apropiado, de manera que se reduzcan, de manera significativa, su poder de fermentación y los inconvenientes sanitarios de su utilización; **c) «agricultura»** todo tipo de cultivo de finalidad comercial y alimentaria, incluida en ella la ganadería; **d) «utilización»** el esparcimiento de los lodos en el suelo o cualquier otra utilización de los lodos en y dentro del suelo» (art.2). Estas Directivas son complementadas por otras que se recogen en la Figura 2.

**Figura 2**  
**OTRAS DIRECTIVAS RELACIONADAS CON LA TEMÁTICA ESTUDIADA**



Fuente: Elaboración propia.

Estas Directivas, su tratamiento y estudio nos permiten pasar a valorar la realidad de las políticas de aguas en nuestro país, así como la ascendencia de aquellas sobre estas.

**2.1. El agua como base para las actividades turísticas**

Como es bien sabido, tras la **Directiva 2000/60/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, se van a ir moldeando un conjunto de preceptos, que partiendo del **Plan Nacional de Calidad de las Aguas para el periodo 2007-2015**, y siguiendo con leyes como la **Ley 10/2001**, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, así como los Reales Decretos como, el **Real Decreto Legislativo 1/2001**, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, también con el **Real Decreto 849/1986**, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2

de agosto, de Aguas, el **Real Decreto 927/1988**, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas, o el **Real Decreto 1664/1998**, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca, se van a ir desarrollando en el seno de nuestro ordenamiento jurídico interno, un gran conjunto de documentos legales, que además de regular una gran cantidad de materias, iban a incluir entre su articulado y contenido las cuestiones concernientes con el “saneamiento” (entendiéndose que la naturaleza de todos estos cuerpos normativos, tienen un tinte eminentemente general), mostrándose en todos ellos la exigencia de poder contar con unos adecuados procedimientos de “saneamiento” de las aguas, que por una u otra cuestión se encuentran sometidas a agentes contaminantes de diversa índole.

Cabe destacar, dentro de la tradición de nuestra política de aguas española, una estructura legal relacionada con el tema del saneamiento, que se articula en torno a tres ejes normativos principales, a saber:

**En primer lugar, la Resolución de 28 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, por el que se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.**

La inclusión de esta resolución dentro de este marco normativo se sustenta (pese a que se trate de un instrumento carente de toda utilidad normativa), en la relevancia que adquirió en el esclarecimiento de uno de los hechos legales más destacadas en la materia que aquí tratamos, nos referimos a la **transposición de la Directiva 91/271**, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas. Esta Resolución estableció a este respecto que « *El Plan va acompañado de varias disposiciones normativas, en avanzado estado de elaboración (entre las que destaca la transposición de la Directiva 91/271), cuya aprobación durante el presente ejercicio no impide que, una vez aprobado el Plan por el Consejo de Ministros se pueda proceder de inmediato a la firma de Convenios bilaterales con cada una de las Comunidades Autónomas. Los compromisos resultantes serán revisados, en su caso, con los necesarios acuerdos bilaterales previos*» (parte introductoria)<sup>10</sup>.

**En segundo lugar, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.**

En consonancia con el propósito de este Texto Refundido de poder conseguir que las aguas españolas alcancen el mejor grado posible de calidad, la Ley de aguas del 2001

<sup>10</sup> Resolución de 28 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, por el que se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales. En este instrumento, se enuncia los objetivos, y las cuestiones a resolver en cuanto a los temas relacionados con el saneamiento, indicándose que *el objetivo básico de este Plan es el de garantizar la calidad de la depuración y del vertido de las aguas residuales urbanas, acorde con los criterios de la Unión Europea, mediante la integración y coherencia de las inversiones de los tres niveles de la Administración, y el desarrollo normativo básico propiciado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda.*

se refiere al procedimiento de “saneamiento” incluida por los dictámenes de la Directiva Marco del Agua (que pretenden una protección y gestión sostenible del conjunto de los recursos hídricos), lo que ha hecho comprender al procedimiento de “saneamiento” como una herramienta esencial para la consecución de dichos propósitos. Dicha alusión se contiene en la rúbrica del Título V dedicado a la “protección del dominio público hidráulico y la calidad de las aguas”, en el que se recoge lo que podríamos afirmar como la enumeraciones más relacionadas con la el tema del “saneamiento”. De hecho se podría diferenciar por un lado los enunciados incluidos en los artículos 92 al 99, en los que se precisan los prototipos medioambientales a seguir (Ochoa, 2015)<sup>11</sup>. Y por otro lado los epígrafes insertos en los artículos 100 al 108 bis, en los que se instauran los preceptos relacionados con los vertidos. Todos estos preceptos (que no regule concretamente estos asuntos), recalcan la exigencia de contar con estos procedimientos, instrumentos o herramientas relacionadas con el saneamiento. Asimismo en su Título VIII destinado a las “infracciones y sanciones y de la competencia de los tribunales”, se recogen los artículos 116 al 121 bis, en los que se sancionan las acciones que infrinjan las disposiciones normativas dirigidas a actividades que contaminen, sobreexploten, o impliquen una utilización diferente de la autorizada para los recursos hídricos (cuestiones, a nuestro entender, de gran interés para el desarrollo de las actividades turísticas).

### **El tercer lugar, la ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.**

De igual modo, otro de los ejes fundamentales de la política de aguas que cumple con una labor fundamental a la hora de conservar la calidad de las aguas, se formaliza por medio de la planificación hidrológica, ya que para la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en la que se enunció que «*1. Son objetivos generales de la presente Ley: a) Alcanzar el buen estado del dominio público hidráulico, y en particular de las masas de agua. b) Gestionar la oferta del agua y satisfacer las demandas de aguas presentes y futuras a través de un aprovechamiento racional, sostenible, equilibrado y equitativo del agua, que permita al mismo tiempo garantizar la suficiencia y calidad del recurso para cada uso y la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles [...]d) Optimizar la gestión de los recursos hídricos, con especial atención a los territorios con escasez, protegiendo su calidad y economizando sus usos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales*»(art.2), el papel de la figura del “saneamiento” resulta realmente elemental.

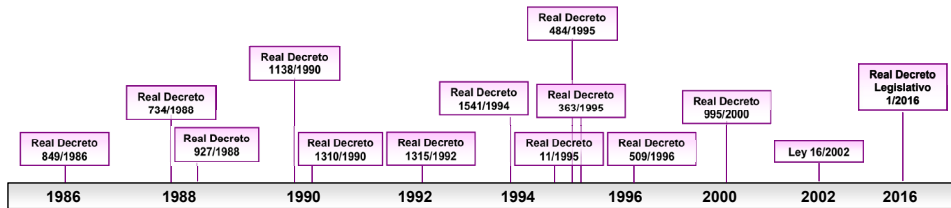
**Todo ello complementado por otras normas relacionadas con el saneamiento que aunque no lo mencionen explícitamente, se puede afirmar que si se refieren a esta mate-**

---

11 Según A. Ochoa (2015), en su obra *La Tutela del Agua Mediante el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, el modelo que se establece en los artículos mencionados del Texto Refundido de la Ley de aguas, se encuentra estrechamente unido a las transposición de la Directiva Marco del Agua, tanto en los objetivos recogidos por esta disposición europea referidos a conseguir una adecuada protección del recurso hídrico, como aquellos que hacen alusión a la protección medioambiental del dominio hídrico, así como en la creación de medidas y de programas, y el establecimiento de la policía de aguas, entre otras aportaciones referidas a los estados de las masas de aguas, el concepto de contaminación etc.

ria de manera implícita, y a través de otra serie de exigencias (conservación, protección, o calidad de las aguas, entre otras). Algunos de los cuerpos legales que pueden encontrarse en una estrecha relación con las políticas del agua, aquí tratadas, y que reflejan fidedignamente lo recogidos en los tres “ejes” anteriormente señalados se recogen en la Figura 3.

**Figura 3**  
**OTRAS NORMAS RELACIONADAS CON EL SANEAMIENTO**



Fuente: Elaboración propia.

De forma similar, cada una de las diferentes autonomías han actuado, normativamente hablando, en la regularización de las cuestiones relativas a estas cuestiones. Se ha creado, de esta forma, un verdadero “desapoderamiento” del Estado, lo que influye directa o indirectamente en la pérdida de un bien común, y, en no pocos casos, en el logro de unos intereses generales (esto no debería haber sido así, puesto que la descentralización, “a priori”, ha sido una de las vías a seguir para alcanzar el desarrollo sostenible; sin embargo, la falta de una coordinación estatal, ha supuesto que el modelo de desarrollo se haya convertido en un modelo adaptativo normativo, de los Reglamentos y Directivas de la Unión Europea –una verdadera paradoja-). Detengámonos, a continuación, en la compleja política de aguas, en lo que al saneamiento y la depuración, se refiere.

### 3. LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y EL ABASTECIMIENTO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

A menudo, para los poderes públicos, una de las responsabilidades más acuciantes ha sido la de poder satisfacer las necesidades de carácter vital del conjunto de la ciudadanía, subordinados eso sí, a circunstancias tales como la disponibilidad presupuestaria, o a los avances técnicos y científicos. Al tratar la materia referente al saneamiento y unido a ello, la del abastecimiento de los recursos hídricos a las poblaciones, debemos de tener en cuenta que en España, tanto el suministro, así como el saneamiento de las aguas residuales, no recaen directamente bajo la responsabilidad de una u otra entidad territorial administrativa o política concreta, sino que dicha responsabilidad se comparte entre las distintas Administraciones Públicas. De este modo dentro de la estructura de la política de aguas llevada a cabo en nuestro territorio, nos encontramos que ésta depende en mayor o menor grado de la descentralización política de nuestro Estado (por lo tanto, la responsabilidades a la hora de concretarse tanto el saneamiento de aguas residuales, como la disponibilidad

de los recursos hídricos, se precisa que comprende lo que se ha venido a denominarse como “competencias compartidas” entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los diferentes Entes Locales). La abundante legislación surgida al albor del establecimiento del Estado Autonómico ha dado lugar a que se trate la siguiente materia desde un punto de vista práctico, al contemplarse una maraña de competencias (correspondientes a diversos entes tanto públicos como privados), y de normas (como las que se refieren a la protección del medio ambiente, o a la calidad de las aguas, entre otras), que hacen que el entendimiento de las cuestiones relacionadas con el abastecimiento, el suministro y el saneamiento de las aguas en nuestro país, sean asuntos altamente complejos de exponer.

Si analizamos el abastecimiento a la ciudadanía de los recursos hídricos, en general, y a las actividades turísticas, en particular, debemos de señalar, que aquel engloba toda una infraestructura destinada a captar, depositar, y tratar (para su posterior consumo humano) los recursos hídricos disponibles. Además, la eficacia del abastecimiento de aguas a la ciudadanía depende en buena medida de las instalaciones y sistemas de distribución del recurso tanto en alta como en baja. Al hilo de estas afirmaciones, podemos manifestar, que el abastecimiento de los recursos hídricos se sustenta en todo un complejo proceso que comprende dos etapas técnicas bien diferenciadas: la primera de ellas conocida como la fase de **servicio en alta o también denominada de “aducción”**, cuyo objetivo se centra en aproximar las aguas desde su ubicación originaria hasta los lugares idóneos para su distribución (procedimiento que encuadra las actividades destinadas a captar, alumbrar, embalsar, conducir, tratar, y depositar al conjunto de los recursos hídricos). Y, la segunda de estas fases, calificada como **servicio en baja o fase de “distribución”**, a la que se le asigna por un lado la tarea de acometida (en otras palabras, se le asigna la compleja tarea de enlazar los sistemas y redes encargados de la distribución de las aguas con las diferentes infraestructuras y obras interiores de fontanería), y, por otro lado, se le encomienda la distribución en sí del recurso natural.

Así pues, como anteriormente se hiciera respecto a la cuestión del saneamiento, la noción de abastecimiento de recursos hídricos expuesta hasta este momento, no incluye de modo alguno, los usos de las aguas para los sectores relacionados con las actividades agrarias, ni tampoco de carácter industrial o de suministro, que no se encuentren integrados dentro de una red o núcleo urbano concreto (esto obedece a que, como es lógico, en estos supuestos-los usos de aguas destinadas a actividades industriales, y agrarias- generalmente sobrepasan a aquellos usos destinados para abastecer a los diversos núcleos urbanos). Por lo tanto, los recursos hídricos empleados en el abastecimiento de los núcleos poblacionales asentados en los distintos territorios que conforman nuestro Estado, únicamente, comprenderían a aquellos suministros de recursos hídricos necesarios para la ciudadanía (vinculados con las necesidades básicas vitales, es decir aguas destinadas al consumo humano- salud, productos alimenticios, tareas diarias-, etc.), y también para aquellas pequeñas industrias que por pertenecer a la red municipal y encontrarse integradas en poblaciones concretas, se incluyen dentro del concepto de dicho abastecimiento o suministro poblacional.

Y es que, el abastecimiento de aguas como parte de los servicios públicos se ha ido configurando a lo largo de la historia, formando parte fundamental de esta evolución, los cambios originados para estos servicios de abastecimiento de recursos hídricos, durante los

periodos correspondientes con los siglos XIX, XX y primeras décadas del XXI. En relación a esta materia, el siglo XIX, con los cambios que trajo en cuanto a aspectos sociales tan significativos como la modificación de las costumbres sanitarias, los desarrollos urbanísticos incontrolados, y los aumentos de las demandas de toda clase, supusieron toda una transformación significativa respecto a los avances tecnológicos, sanitarios y administrativos que experimentaron estos servicios. Tanto es así, que los servicios de abastecimientos modernos, dedicados al suministro de recursos hídricos para el consumo humano (aguas potables), se vieron identificados por una serie de características que les distinguirían singularmente, sobresaliendo de entre estas particularidades cuestiones tan significativas como la puesta en marcha de los regímenes tarifarios, o el aprovechamiento de los sistemas domiciliarios en red. Todas estas circunstancias favorecerían a conceptualizar a los servicios relacionados con el abastecimiento de recursos hídricos destinados al consumo humano como parte de una serie de prestaciones comprendidas como de “primera necesidad”. En conexión con esta interpretación socio cultural, los múltiples asentamientos poblacionales, representados por sus correspondientes ayuntamientos se verían obligados (como consecuencia de sus incapacidades para enfrentar desde los puntos de vista técnico, administrativo y económico, todos los retos presentados por los nuevos acontecimientos) a conceder a la iniciativa privada la gestión de estos servicios (*a priori*, públicos). Esta situación continuaría -incluso incrementando las intervenciones de las empresas privadas- hasta que los cambios sociales desarrollados con el advenimiento del pasado siglo XX, provocarían que dichas dinámicas fueran revertidas de manera significativas, dejándose nuevamente el protagonismo a manos de los ayuntamientos, los cuales, poco a poco, pero de manera progresiva, vieron como se les devolvía -mejor dicho, recuperarían- nuevamente, las competencias para gestionar directamente estos servicios de abastecimiento de aguas, que como anteriormente se mencionó, eran considerados como “servicios de primera necesidad” y, por lo tanto, “servicios de carácter público”<sup>12</sup>.

### 3.1. Competencias de los poderes públicos

Analizados los contenidos básicos de los servicios de abastecimiento de aguas en nuestro país, así como las distintas etapas que atraviesan los procesos de abastecimiento de recursos hídricos destinados a su consumo humano, nos encontramos con que en España en consonancia con lo establecido por la Carta Magna de 1978, en la que se establecía como principio básico que «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*» (art.137), se aprecia un conjunto de “corpus” normativo que se encarga de regular las diferentes competencias

---

12 J.M. Matés (2017), en su obra *El servicio público de abastecimiento de agua en España (siglos XIX y XX): El proceso de acumulación de competencias de los ayuntamientos*, resulta ilustrativo el tratamiento que este autor da a los ámbitos relacionados con el servicio público de abastecimiento de aguas en España, así como a las competencias ejercidas por parte de las entidades municipales de nuestro Estado, y que conciernen y se vinculan a las actividades de abastecimiento de recursos hídricos.

atribuibles a cada escalón de la Administración pública, distinguiéndose los siguientes niveles competenciales, en cuanto a los servicios de abastecimiento de aguas<sup>13</sup>; a saber:

### **a. La atribución competencial al Estado**

La Constitución española establece dos cuestiones fundamentales a tener en cuenta respecto a los recursos hídricos. En este sentido se hace referencia a que «*son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*» (art.132.2). De igual modo, el segundo de estos aspectos aludidos señala directamente al ámbito competencial en materia de aguas, en el que nuestra Ley de leyes establece que «*1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias [...]. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma*» (art.149.1.22. 23 y 24). A este reconocimiento, hay que sumarle que la legislación de Aguas, representada en este caso por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, regula en su articulado que «*Es objeto de esta Ley la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución*[Exponiéndose a continuación como] *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.1.1 y 3).

En efecto, tal como se establece en estos cuerpos legales (y remitiéndonos esencialmente al contenido albergado en la Ley de Aguas), de enorme importancia la hora de tratar de las actividades turísticas españolas, el conjunto de los recursos hídricos asentados en el territorio nacional, pertenecen y/o forman parte de manera exclusiva al denominado “dominio público hidráulico”, asintiéndose por tanto la existencia de competencias en el ámbito del abastecimiento de aguas, a manos del Estado (al que le corresponde, a tenor de esta afirmación, el otorgamiento de obras destinados a la captación de recursos hídricos-en aquellos supuestos correspondientes con las cuencas intercomunitarias-, así como la concesión de autorizaciones relacionadas con esta materia). El texto refundido de la Ley de Aguas, por el contrario no agota en sus disposiciones el aspecto competencial

---

13 S. del Campo (2018), en su obra *Ciclo integral del agua. Gestión y financiación sostenible en la experiencia de Chile y España*, muestra detalladamente los diferentes campos competenciales que le corresponden a las diversas Administraciones Públicas presentes en el territorio español, relacionadas con la materia de abastecimiento y (y como posteriormente se analizará) el saneamiento de las aguas.



atribuible al Estado, bien mediante la regulación albergada en el artículo 46 mediante el cual se establece que *«1. Tendrán la consideración de obras hidráulicas de interés general y serán de competencia de la Administración General del Estado, en el ámbito de las cuencas a que se refiere el artículo 21 de esta Ley: a) Las obras que sean necesarias para la regulación y conducción del recurso hídrico, al objeto de garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua en toda la cuenca. b) Las obras necesarias para el control, defensa y protección del dominio público hidráulico, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos como las inundaciones, sequías y otras situaciones excepcionales, así como la prevención de avenidas vinculadas a obras de regulación que afecten al aprovechamiento, protección e integridad de los bienes del dominio público hidráulico. c) Las obras de corrección hidrológico-forestal cuyo ámbito territorial afecte a más de una Comunidad Autónoma. d) Las obras de abastecimiento, potabilización y desalación cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma»* (art.46), y en consonancia se le atribuye al Estado la creación de obras entendidas como de interés general, en concomitancia con los procesos de potabilización, desalación y suministro de aguas que pretenden ser realizadas, en los territorios que comprenden las áreas de dos o más Comunidades Autónomas<sup>14</sup>. O bien, en atención a las competencias estatales acogidas en el mencionado Texto Refundido de la Ley de Aguas, en la que sobresale el orden de preferencia de usos de las aguas, en atención a que en el supuesto de *«A falta de dicho orden de preferencia regirá con carácter general el siguiente: 1.º Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. 2.º Regadíos y usos agrarios. 3.º Usos industriales para producción de energía eléctrica. 4.º Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores. 5.º Acuicultura. 6.º Usos recreativos. 7.º Navegación y transporte acuático. 8.º Otros aprovechamientos. El orden de prioridades que pudiere establecerse específicamente en los Planes Hidrológicos de cuenca, deberá respetar en todo caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1.º de la precedente enumeración»* (art.60.3)<sup>15</sup>, siendo por lo tanto esencial para el ejercicio e implantación de nuestras políticas de aguas en nuestro territorios, la consideración de este orden de preferencia en los usos de los recursos hídricos, ya que en correspondencia con la normativa citada, los abastecimientos de aguas a las poblaciones se entienden dentro de un orden de preferencia prioritario para los usos de estos recursos, lo que hace que

14 Hay que reseñar, que las competencias atribuibles al Estado, se encuentran estrechamente vinculados a lo que el Texto Refundido de la Ley de Aguas considera como Organismos de Cuenca, al establecer que *«En las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituirán organismos de cuenca con las funciones y cometidos que se regulan en esta Ley»*(art.21), es decir una apretada relación entre las competencias atribuidas al Estado, con la organización diferenciada entre cuencas intracomunitarias, y cuencas intercomunitarias.

15 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. En relación a las competencias estatales aquí analizadas, la Ley de Aguas recoge que *«Toda concesión está sujeta a expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general sobre la materia, a favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden de preferencia establecido en el Plan Hidrológico de cuenca»*(art.60.2), con lo que se le otorga al Estado la potestad de intervenir sobre las concesiones a través de un acto administrativo denominado expropiaciones forzosas, en beneficio del abastecimiento de recursos hídricos a las poblaciones.

se le encargue al Estado la incorporación a los diferentes Planes Hidrológicos de Cuenca intercomunitarios los distintos usos y demandas presentes como futuros<sup>16</sup>.

### **b. La atribución competencial a las autonomías**

En afinidad con lo enunciado en nuestra Constitución, es decir que « 1. *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales*»(art.148.1.4 y .10), se difiere que a las Comunidades Autónomas les corresponden la asunción de una serie de competencias inherentes a lo que abastecimientos de recursos hídricos se refiere. En primer lugar a las autonomías les corresponden una amplia amalgama de acciones, como son las correspondientes con la vigilancia de la buena calidad de los recursos hídricos destinadas al consumo público, ejerciéndose para ello por parte de las Comunidades Autónomas, controles de naturaleza técnica y sanitaria de todas y cada una de las infraestructuras dedicadas al abastecimiento de aguas. En segundo lugar, las Comunidades Autónomas asumen competencias propias de la Administración estatal, que al no ser asumidas por éstas últimas (debido a su carácter e influencia intracomunitaria), son asumidas por parte de estas entidades territoriales administrativas. Y por último, dado que la construcción de instalaciones dedicadas al abastecimiento de recursos hídrico, suelen trascender el mero ámbito municipal (suelen ser de naturaleza supranacional, a las Comunidades Autónomas se les ha dotado de competencias suficientes para poder confeccionar convenios con los representantes del Estado y también municipales, sobre todo en lo concerniente con la aducción, es decir con la primera de las etapas (anteriormente mencionada) que configuran al complejos procesos de abastecimiento de estos recursos (alguno de los ejemplos más significativo, lo encontramos en los casos de las Comunidades Autónomas de Madrid y de Aragón, con sus respectivos Canal de Isabel II, e Instituto Aragonés del Agua, ya que con estas entidades o empresas públicas las Comunidades Autónomas mencionadas- que predispone de normas dedicadas a los abastecimientos- pueden gestionar entre otras cuestiones, las competencias relacionadas con la gestión y construcción de obras, realización del plan director de infraestructuras, o la inspección del régimen financiero)<sup>17</sup>.

---

16 En relación a esta temática, véase Hispagua (2019) *Sistema Español de Información sobre el Agua*. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX). Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. En esta página se esclarece las funciones estatales en relación con el denominado Dominio Público Hidráulico, entendiéndose por estas: 1) Otorgar concesiones relacionadas con el dominio público hidráulico en las distintas cuencas hidrográficas intercomunitarias. 2) la planificación hidrológica, y la elaboración de los diversos planes de naturaleza estatal referentes a infraestructuras hidráulicas o cualquiera otro de estatal que forme parte de aquellas. 3) conceder autorizaciones relacionadas con la materia vinculada con el dominio público hidráulico. De igual modo le corresponde tutelar al dominio público hidráulico en aquellas cuencas hidrográficas intercomunitarias. Sin embargo los asuntos de mera tramitación de estas autorizaciones se pueden dejar encargadas a las respectivas Comunidades Autónomas. 4) Adoptar las medidas necesarias para cumplir con aquellos convenios y acuerdos internacionales relativos a los asuntos hídricos.

17 En este sentido véase Hispagua (2019): *Sistema Español de Información sobre el Agua*. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX). Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Tal como se nos muestra en esta página, las autonomías que profesen competencias reconocidas por sus oportunas

### c. La atribución competencial a las Entidades Locales

Nuestra Carta Magna se fundamenta en «la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» (art.2), reconociéndose por tanto la unidad del Estado así como la autonomía tanto de sus regiones (autonomías), como de sus administraciones locales<sup>18</sup>.

Si a este reconocimiento se le añade el establecimiento por parte de nuestra Constitución de que «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. **Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses**» (art.137), podemos afirmar que a los municipios como a las provincias, se les deja atribuida autonomía suficiente para gestionar sus propios intereses y por lo tanto la asignación (a manos de la Ley) de las competencias imprescindibles para la realización de esos intereses, así como para poder ejercitar aquellas prestaciones de servicios públicos que les han sido confiados. Esta Administración de carácter Local, convive dentro de la organización territorial del Estado, con los otros dos niveles territoriales en la que se estructuran tanto los gobiernos como las administraciones (es decir coexiste con la del Estado y la de las Comunidades Autónomas). Si nos seguimos fijando en el contenido albergado en nuestra Norma Fundamental, podemos apreciar como ésta diferencia dentro de lo que comprendería la organización territorial del Estado, dedicada a la Administración Local entre provincias, municipios, islas, entidades locales de menor envergadura que se comprenderían dentro de los municipios, y entidades locales superiores al municipio<sup>19</sup>.

---

normas institucionales básicas (Estatutos de Autonomía), sobre los dominios públicos hidráulicos en aquellas cuencas hidrográficas que comprendan de manera íntegra su correspondiente delimitación territorial, tendrán que adaptar los regímenes jurídicos aplicables a sus administraciones relacionadas con los recursos hídricos a las siguientes cuestiones: 1) A los principios de tratamiento íntegro, descentralización, economía del agua, eficacia, desconcentración, participación de los usuarios, coordinación, y Unidad de gestión. 2) Respeto a las acciones dirigidas a proteger y conservar al medio ambiente, la conciliación entre la ordenación territorial y la gestión pública del recurso hídrico, así como con las actividades orientadas a restaurar la naturaleza. 3) Consideración al ciclo hidrológico, unidad de la cuenca hidrográfica, y a los sistemas hidráulicos. 4) la consonancia representativa de los usuarios en los órganos colegiados de la administración hidráulica (que no podrán ser inferior al tercio de los miembros que lo componen). Sin embargo, todos aquellas acciones y pactos que contravenga la normativa hidráulica estatal vigente, o infrinja lo dictaminado por la planificación hidrológica e influya sobre sus competencias respecto a la materia hidráulica, podrían ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ser impugnados.

18 No obstante esta afirmación ha sido aclarada por el máximo intérprete de nuestra Constitución, ya que mediante la STC 124/2017, 8 de Noviembre de 2017, se pronuncie en el sentido según el cual «la atribución de la soberanía nacional al pueblo español (art. 1.2 CE) y la indisoluble unidad de la Nación (art. 2 CE) se contemplan, así pues, junto al reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Este derecho a la autonomía no es ni puede confundirse con la soberanía (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado» (F.J.5).

19 [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html#XT-vXugzBIU](https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html#XT-vXugzBIU). Gobierno de España. Para comprender mejor esta división territorial, en esta página citada se muestra y diferencia las distintas Entidades que conforman en España la Administración Local, explicándose como en nuestro país se aprecian dentro del **nivel provincial**, cincuenta provincias (de las cuales cuarenta y tres, con Diputación Provincial.- y apreciándose como siete de estas Diputaciones se encontrarían a su vez integradas o fusionadas con la Comunidad Autónoma por ser Comunidades Autónomas con una sola provincia, por ejemplo Madrid-) Cuestión que la Ley de Leyes enunciaría como «1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia,

Una vez expuesta esta clasificación, de ella se infiere que las entidades locales (cuyas competencias no se diferencian en exceso a las funciones encomendadas a otras administraciones), conforman una parte esencial del aparato estatal. Las dificultades respecto a la determinación de las competencias y funciones atribuidas a cada una de estas entidades locales, es donde reside la problemática más acuciantes, ya que es primordial para el buen funcionamiento de cada una de las administraciones, el conocer (según que materia) las tareas que por imperativo legal le corresponde a cada una de ellas (Fernández-Mota, 2013). Y es que en este sentido, en ausencia de pronunciamiento constitucional alguno, que aclare la atribución de las competencias para las entidades locales, se ha dejado en manos del legislador la determinación de las competencias para cada una de estas entidades territoriales<sup>20</sup> (cuestiones fundamentales a entender y tratar para el desarrollo de las actividades turísticas).

---

*determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.* 2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia»(art.141.CE). A su vez se reconoce a los municipios como entidades básicas de la organización territorial del Estado, mostrándose como «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto» (art.140.CE). De igual forma en nuestro país tenemos la soberanía sobre un total de once islas de las cuales cuatro pertenecen a las Islas Baleares y siete a las islas Canarias, reconociéndose en nuestra Constitución que «En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos»(art.141.4.CE). También se puede apreciar la coexistencias de entidades locales más pequeñas que se incluyen dentro de los municipios (en concreto unas tres mil setecientos diecinueve con denominaciones diversas como por ejemplo pedanías, o parroquias comúnmente conocidas en Comunidades Autónomas como Galicia), junto con entidades locales de carácter superior al municipio (conformadas por la asociaciones de municipios entre los que se diferencian ochenta y una Comarcas; tres Áreas Metropolitanas y mil ocho Mancomunidades). Una vez tenidas en cuentas estas clasificaciones, se concluye que para determinar las competencias atribuidas a las Entidades Locales, corresponde al Estado el establecimiento de los marcos legales generales para estas entidades locales y sus competencias atribuibles. En correspondencia con este marco tanto el Estado como las Comunidades Autónomas aprueban las normas legales correspondientes con cada materia con lo que van a ir concretando las diferentes competencias asignadas a cada administración local, en cada una de las correspondientes materias mencionadas.

20 Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio. Esta sentencia hace mención a dos aspectos esenciales, a la hora de entender la cuestión de la “reserva legislativa”, para determinar las competencias que corresponden a cada una de las entidades Locales existentes. En Primer lugar resuelve los aspectos relacionados con los diferentes límites a los que se encuentra sujeto el legislador para decretar las diferentes competencias atribuibles a cada ente local. Y en segundo lugar, esta sentencia mencionada, despeja la cuestión sobre a que legislador le corresponde la resolución respecto a la distribución competencial entre entes locales. En relación a estos dos planteamientos la STC 32/1981, muestra como «El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. El fondo de la cuestión exige entrar, siquiera sea brevemente, en el sistema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que la Constitución y el Estatuto de Autonomía configuran. Por lo que la Sentencia contesta a los problemas planteados (referente al legislador competente para resolver las cuestiones vin-

Llegados a este punto cabe concretar las competencias correspondientes a los Entes Locales respecto a la materia de abastecimiento de recursos hídricos a los núcleos urbanos y turísticos. Para ello, debemos de tener presente que los servicios públicos de abastecimientos de aguas, se caracterizan por definirse como un servicio público preceptivo (y en consecuencia de naturaleza obligatoria), regularizándose para los municipios una cometido de obligado cumplimiento por parte de estos, como bien determina la legislación reguladora de las Bases del Régimen Local. En esta norma, la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, regula una serie de cuestiones relacionadas con estos ámbitos de abastecimiento de recursos, entre los que destacan los siguientes:

1) En primer lugar, la Ley de Bases del Régimen Local, decreta que «*El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...] Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales*» (art.25.2.c.). En consecuencia, se puede afirmar que, por imperativo legal, se atribuye a los municipios las competencias respecto a los asuntos relacionados con los suministros de aguas. Afirmación que, sin embargo, tal como se ha ido exponiendo en las líneas anteriores, se supedita a las disposiciones predispuestas tanto en la legislaciones estatales como en las autonómicas, siendo éstas las encargadas de designar a cada municipio las correspondientes competencias (en consonancia con los diferentes intereses supralocales implicados).

2) En segundo lugar, ligado a la determinación del servicio público de abastecimiento como un servicio de carácter preceptivo, es decir, de obligado cumplimiento para el municipio en cuestión, la Ley de Bases del Régimen Local, corrobora esta responsabilidad, dictaminando que «*1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas*»(art.26.1.a). Obligación (impuesta a los municipios, de abastecer el servicio domiciliario de agua potable) que en este supuesto, se entiende con independencia de la población asentada en dicho municipio.

3) En tercer lugar, y considerando al número de población asentada en cada municipio, la Ley de Bases del Régimen Local, predispone que «*2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios [...] b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales*»(art.26.2.b.)<sup>21</sup>. Por lo tanto, a diferencia de lo que recogería el artículo anteriormente expuesto (el art. 26. 1. de la LBRL, en el que no se tenía en cuenta la cuestión del número de población establecida en un determinado municipio para considerar que las prestaciones de los servicios públicos referentes a los abastecimientos domiciliarios de aguas potables a poblaciones se considerarían como una obligación legalmente preestablecida, en la que todos los municipios se encontrarían obligados por mandato legal a su prestación), en este supuesto contemplado por la normativa reguladora del régimen local a través de su artículo 26. 2. b, se dispondría de forma concreta, el encargo tanto a la Diputación Provincial como a las entidades equivalentes, de

---

culadas con el reparto competencial), pronunciándose a tal respecto que al Estado le corresponde (por interpretación constitucional), la regulación de diferentes competencias correspondientes a las entidades locales.

21 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

todos aquellos municipios cuyas poblaciones no superaran los veinte mil habitantes, la tarea de coordinar las prestaciones relacionadas con los servicios de abastecimiento de aguas, así como el cometido (con la avenencia de los municipios perjudicados), de plantear al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, los modos en los que se debería de llevar a cabo dicha prestación, que radicarían fundamentalmente en la actividades desarrolladas por las Diputaciones dedicadas a prestar directamente estos servicios, o la proposición por parte de estas diputaciones al Ministerio citado, de implantar pautas de gestión compartidas<sup>22</sup>.

4) En cuarto lugar, tal como se ha expuesto anteriormente, los servicios de abastecimientos de aguas, delimitados por su condición (legalmente determinada-art.26.1.a, de la LBRL-), de obligatorio, y por lo tanto en cuanto a lo que se refiere a su realización, hay que sumarle la particularidad albergada dentro de la Ley de Bases del Régimen Local, en la que se enuncia que «2. *Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios. La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. 3. En todo caso, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo III del Título V de esta Ley, cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»(art.86.2 y .3 de la LBRL). Enunciado que se complementa con el contemplado en nuestra Constitución de 1978, en la que se determina la reserva a manos de los poderes públicos de aquellas actividades económicas que se establecen en su articulado, mostrándonos como «se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general»(art.128.2). De estos textos legales mencionados (Ley de Bases del Régimen Local y Carta Magna de 1978), se desprenden una serie de consecuencias referidas al tema que nos ocupa (el abastecimiento de aguas a las poblaciones), siendo estas:*

A) La reserva reconocida a favor de los Entes Locales de la prestación de los servicios de abastecimiento de recursos hídricos (art. 86.2. LBRL).

B) El complemento de la obligatoriedad del servicio público a manos de las Entidades Locales (art. 26.1.a. LBRL), complementada por la reserva a los Entes de naturaleza

---

22 S. del Campo (2018), en la obra *Ciclo integral del agua. Gestión y financiación sostenible en la experiencia de Chile y España*, expone, que en relación a estos temas, ya el artículo 26.2 antiguo de la Ley de Bases del Régimen Local, impondría una singular excepción hacia los municipios que se encontrarían obligados a suministrar imperativamente dichos servicios destinados a prestar los analizados abastecimientos de recursos hídricos, estableciendo que este principio, no sería de aplicación, para aquellos municipios, que por razón de las circunstancias, hubieran conseguido una dispensa autonómica por la que se les exonerara de la obligación de prestar dicho servicio de abastecimiento de aguas.



municipal, de ese sector de los servicios de aguas, con las limitaciones reconocidas por la legislación (art. 86.3. LBRL).

C) Todo ello en el marco de la reserva constituida al albor de nuestra Ley de Leyes (art.128. 2. CE).

Junto con el saneamiento, en el abastecimiento base de las actividades turísticas, en la actualidad, cobra notable importancia la reutilización de las aguas desaladas, detengámonos en su estudio.

#### 4. LA REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS DESALADAS

Tal como nos han ido especificando algunos autores, la desalación se constituye como una técnica que consiste «en tratar aguas saladas o salobres procedentes del mar o de acuíferos salinos y, tras quitarles las sales, transformarlas en aguas aptas para usos como el abastecimiento a poblaciones o los riegos» (Pérez, 2006), por lo tanto la desalinización o desalación<sup>23</sup> comprende todo una amalgama de procesos orientados a suprimir las sales de aquellos recursos hídricos procedentes de las aguas marinas, o acuíferos salinos, obteniéndose tras dichos procedimientos aguas dulces aptas para su consumo humano. En este sentido la desalinización puede identificarse con las actividades dirigidas a potabilizar las aguas, y así lo ha secundado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando diferencia en la Sentencia 208/1991, de 31 de octubre «*entre aguas destinadas directamente al consumo humano (cuyo control sería control sanitario) y aguas destinadas a la producción de agua potable*» (F.J.5), siendo estas últimas las que pueden incluirse entre los procesos llevados a cabo en la desalinización de las aguas marinas.

##### 4.1. El régimen jurídico de la desalinización en España

Desde esta perspectiva cobra notable interés estudiar el régimen jurídico de la desalación. Para entender la regulación jurídica que nuestro ordenamiento proporciona a esta materia, debemos partir del hecho, de que en ningún apartado del Texto Constitucional de 1978, se aprecia mención alguna al tema de la desalinización, exceptuando algunas cuestiones relativas a la titularidad de las aguas marinas, o la atribución competencial en los términos defendidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional anteriormente citada<sup>24</sup>.

---

23 Si no es menos cierto que algunos autores, como Joaquín J. Marco, consideran que los términos desalación y desalinización, son conceptos entendibles como sinónimos, no se puede dejar a un lado que la calificación correcta es la de desalinización, puesto que considero el concepto desalación puede entenderse como un término más universal, que puede englobar los procedimientos incardinados a eliminar las sales a cualquier recurso, sin que necesariamente se concreten en la actividad de quitarle la sal a los recursos hídricos marinos.

24 La Sentencia 208/1991, de 31 de octubre, aquí mencionada, se pronunció respecto a un conflicto de competencias producido entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, resolviendo los hechos por los cuales se acudió al Tribunal para que determinara sobre a que parte le correspondería la competencia en cuanto a la materia de potabilización de las aguas. En dicho pleito, la parte representante del Estado, asintió que la atribución competencial de los procesos correspondientes con la potabilización de las aguas correspondía a las Comunidades Autónomas, cuando estas tuvieran relación con las aguas consideradas como intracomunitaria, sin embargo no reconoce tal atribución competencial en los supuestos en los que las aguas no se vean afectadas por la delimitación intracomunitaria, reclamando para sí, dichas competencias relativas, no solo a los controles, sino también a la actuaciones dirigidas a producir aguas potables.



Previamente al análisis del reconocimiento constitucional en la materia, debemos de reseñar que el régimen jurídico de los procesos de desalinización se ajustan esencialmente a los dictámenes regulados en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y en el que se muestra, en lo relativo a la desalación, concepto y requisitos, que «*Con carácter general, la actividad de desalación de agua marina o salobre queda sometida al régimen general establecido en esta Ley para el uso privativo del dominio público hidráulico, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones demaniales que sean precisas de acuerdo con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y las demás que procedan conforme a la legislación sectorial aplicable*» (art.13.1)<sup>25</sup>. Asimismo, resulta relevante apuntar que la regularización mostrada en el Texto Refundido de la Ley de Aguas del 2001, resulta altamente fraccionaria en cuanto que no facilita que se lleve a cabo una ordenación y gestión de los procesos de desalinización de una manera unitaria. Dicho Texto Refundido señala que «*Las obras e instalaciones de desalación declaradas de interés general del Estado podrán ser explotadas directamente por los órganos del Ministerio de Medio Ambiente, por las Confederaciones Hidrográficas o por las sociedades estatales a las que se refiere el capítulo II del título VIII de esta Ley. Igualmente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 125, las comunidades de usuarios o las juntas centrales de usuarios podrán, mediante la suscripción de un convenio específico con los entes mencionados en el inciso anterior, ser beneficiarios directos de las obras e instalaciones de desalación que les afecten*» (art.13.2). El Texto Refundido enuncia como «*Las concesiones de aguas desaladas se otorgarán por la Administración General del Estado en el caso de que dichas aguas se destinen a su uso en una demarcación hidrográfica intercomunitaria*»(art.13.3). Con lo que se evidencia la afirmación según la cual, con esta regulación, no se favorece la gestión unitaria de la técnica de la desalación, ya que el Texto Refundido de la Ley de Aguas descarta la competencia del Estado hacia las

---

25 Todo ello sin perjuicio de lo establecido en la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y en la que en su parte correspondiente con la Disposición final primera. Modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, mostraría la nueva redacción del artículo 13 citado, de modo que «*La actividad de desalación de agua marina o salobre queda sometida al régimen general establecido en esta Ley para el uso privativo del dominio público hidráulico, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones demaniales que sean precisas de acuerdo con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y las demás que procedan conforme a la legislación sectorial aplicable. 2. En la forma que reglamentariamente se determine, se tramitarán en un solo expediente las autorizaciones y concesiones que deban otorgarse por dos o más órganos u organismos públicos de la Administración General del Estado, en el ámbito de las cuencas hidrográficas a las que se refiere el artículo 21 de esta Ley. 3. En el supuesto de que el uso no vaya a ser directo y exclusivo del concesionario, la Administración concedente aprobará los valores máximos y mínimos de las tarifas, que habrán de incorporar las cuotas de amortización de las obras. 4. Los concesionarios de la actividad de desalación que tengan inscritos sus derechos en el Registro de Aguas podrán participar en las operaciones de los centros de intercambio de derechos de uso del agua*». Manifestándose por tanto, que en particular, la susodicha modificación, no variaría en lo primordial el régimen jurídico básico establecido para la regulación de los procesos concernientes con la desalinización, en consonancia con lo enunciado en el articulado anterior a la modificación del precepto aludido (sin por ello dejar de apuntar que los títulos administrativos demandados por las normativa, concerniente con las leyes de Aguas, de Costas, y Sectorial, serían imprescindibles para poder contar con los recursos hídricos en origen, así como para dar un cierto grado de legitimación al desarrollo de las acciones vinculadas con la desalinización de las aguas, y finalmente para su ulterior arrogamiento de la salmuera.

instalaciones y de las obras que no tengan asignada “la declaración de interés general”, al igual que respecto a las concesiones de agua, cuando se designen a las demarcaciones hidrográficas entendidas como no intercomunitarias, corroborando la postura por la cual ni atribuyéndose la competencia al Estado, se lograría alcanzar la ansiada ordenación y gestión unitaria (Marco, 2012).

Regresando a los aspectos constitucionales remarcamos señalar que, el precepto 132.2 de la Carta Magna establece que «*Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*», reconociéndose por tanto al Estado, la titularidad de las aguas marinas. Sin embargo, no es la única competencia que vía el artículo 132 del Texto Constitucional, le corresponde asumir al Estado, pues el mismo resulta competente en los supuestos en los que se extrae aguas del mar para que posteriormente puedan ser tratadas (siempre cuando dicha extracción de aguas marinas se lleve a cabo dentro de los límites correspondientes al “mar territorial” y en el entendimiento de que dicho mar territorial al no encontrarse dentro de ninguna delimitación territorial perteneciente a ninguna autonomía, en ningún caso puede incluirse como competencias que puedan ser asumidas ni ejercidas por parte de Comunidad Autónoma alguna). Por otra parte, siguiendo las directrices aportadas por nuestra Constitución, se aprecia como «*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:[...] Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma*» (art.149.1.24). Efectivamente, con este apartado se refuerza la esfera competencial estatal que el Texto Refundido de la Ley de Aguas delimita a los supuestos en los que existe “la declaración de interés general del Estado”, pues como se ha hecho mención en las líneas anteriores el artículo 13 del Texto Refundido alude específicamente a «*las obras e instalaciones de desalación declaradas de interés general del Estado*», dejándose de atender a aquellas en las que no existiera la mencionada “declaración”, cuestión que se ve completada con el amparo constitucional previsto a través del artículo 149.1.24 de la Constitución. Igualmente, atendiendo a las cuestiones concernientes con las competencias atribuibles al Estado sobre las explotaciones y sus oportunas concesiones, hemos de orientarnos hacia la “cláusula del poder residual” contemplada por el artículo 149.3 de nuestra Ley de Leyes, ya que por la misma se muestra como «*las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*». De hecho, en relación con el reconocimiento constitucional, se asume la postura por la cual estos aprovechamientos se les deja atribuidos al Estado, siendo competencia del mismo, siempre y cuando en virtud de la cláusula del poder residual mencionada, no sean asumidas a través de los correspondientes Estatutos de Autonomía, por alguna de las Comunidades Autónomas ribereñas (Marco, 2012).

#### 4.1.1. La situación actual de los procesos de desalinización en España: base para las actividades turísticas

Desde un punto de vista de la economía del turismo, cuando en un territorio los recursos (de cualquier tipo o clase, pero en este supuesto hídricos), que se encuentran en él, son considerados como limitados, y surgen demandas ilimitadas de los mismos, se producen una serie de desequilibrios, entre cuyas soluciones más factibles se encuentra a la instalación de infraestructuras incardinadas a aumentar la disponibilidad de esos recursos para su utilización y consumo, por parte de la ciudadanía.

En este sentido, la obtención de aguas desalinizadas, ha dado lugar a una gran fuente de conflictos políticos, al igual que ha puesto de relieve las carencias de estudios y cálculos técnicos, medioambientales y económicos relacionados con la inferencia de estos procesos tan poco usuales dentro de nuestra tradicional política hidráulica<sup>26</sup>, sobre todo en cuestiones tan importantes como son la administración de aquellos periodos temporales caracterizados por los bajos niveles de precipitaciones, junto con los hipotéticos aumentos de las demandas ciudadanas de los recursos hídricos. No obstante, la enumeración de temas controvertidos respecto a la técnica de desalinización de las aguas, no termina aquí. Al tratar el tema de la desalinización de las aguas (marinas o salubres), se pone de manifiesto, por un lado, la relevancia que juega en este ámbito la materia concerniente con la *planificación hidrológica* (principalmente los trasvases de aguas), y, por otro lado, la importancia de entender el recurso hídrico como un bien de titularidad pública y por lo tanto susceptible de ser *valorado económicamente* (refiriéndonos en estos casos la consideración de los costes económicos provocados por estas técnicas). Eso sí, sin olvidarnos de las *repercusiones sobre el medio ambiente* que conllevan el uso de aguas marinas o salubres para su consumo humano (de forma concreta en el turismo).

Respecto a todos estos asuntos, debemos de subrayar el hecho de que desde hace unos años las técnicas de desalinización implantadas en España, han ido incrementando su presencia en todo el territorio nacional, hasta el punto que en los momentos actuales se puede afirmar que nuestro país es uno de los principales productores mundiales de aguas

---

26 Asociación Española de Desalación y Reutilización (2019): *Cifras de desalación en España*. La preocupación por la ausencia de la de unos balances adecuados y fiables que aporten una visión realista sobre la situación de las aguas desalinizadas en nuestro país, contrasta con los datos que demuestran que en los momentos actuales, en nuestro país se encuentran instauradas un total de 765 plantas desalinizadoras que producen un total de más de 100 m<sup>3</sup>/día. De entre todas ellas, 360 se encargan de desalinizar las aguas procedentes del mar, mientras que 405 de ellas desalinizan aguas salobres. En España 99 de estas plantas son consideradas como de gran capacidad, entendiéndose por estas aquellas que producen entre 10.000 y 250.000 m<sup>3</sup>/día. De entre ellas 68 se destinan a las aguas marinas, mientras que 31 se encargan de las aguas salobres. También tenemos plantas consideradas como de capacidad media, unas 450 (207 de estas marinas y 243 de aguas salobres), que son todas aquellas que producen entre 500 y 10.000 m<sup>3</sup>/día. Y finalmente, también existen plantas de pequeña capacidad, unas 216 (de las cuales 131 se dedican a las aguas salobres y 85, a las aguas marinas) que producen alrededor de 100 y 500 m<sup>3</sup>/día. Todos estos datos caracterizan la gran importancia de este sector dentro de la política de aguas, siendo datos significativos que señalan que en España se originan aproximadamente en España se producen alrededor de 5.000.000 de m<sup>3</sup>/día de agua desalada, destinada para usos industriales, abastecimientos, o el riego. Tal como nos describe esta institución, los usos destinados al abastecimiento son los más relevantes, no se puede dejar de considerar los usos agrícolas e industriales.

desalinizadas (siendo el cuarto país respecto a capacidad instalada, y tan solo superada por Estados Unidos, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos).

Desde el punto de vista territorial, la apuesta por los procesos de desalinización de las aguas han supuesto una oportunidad para abastecer las necesidades ciudadanas (suministros urbano, etc.), destacándose, en este sentido, el ejemplo de la cuenca mediterránea, cuyas técnicas, hoy día, suponen la fuente principal de provisión hídrica de muchos de los espacios insulares. Sin embargo, la desalinización ha dado lugar y se ha convertido en la fuente principal de numerosas polémicas, controversias, y discusiones, como es el caso del sureste español que pese a ser el gran beneficiado por los planteamientos reconocidos en el Plan Hidrológico Nacional del 2001<sup>27</sup>, no ha llegado completamente a asimilar, los intentos por incorporar en estas tierras los procedimientos aludidos. Sin lugar a dudas, la inclusión de esta técnica de la desalinización como parte de la política de aguas española, es muy reciente en el tiempo, teniéndonos que retrotraer hasta mediados de los años noventa del pasado siglo para vislumbrar aquellos conflictos suscitados por los que defendían la continuidad de una especie de “paradigma hidráulico” (es decir, el desarrollo de grandes infraestructuras como los trasvases, o los embalses), de aquellos otros que consideraban que había llegado la hora, no solo de transformar la vieja política de aguas española, sino de introducir en ella las nuevas alternativas (controversia que todavía hoy día perdura, como se ha reflejado en las numerosísimas disputas originadas en nuestro país por parte, tanto de Comunidades Autónomas, como por diversos partidos políticos, puntualizadas esencialmente en los conflictos originados por los trasvases hídricos ente aquellos obligados a ceder sus aguas hacia otros beneficiados por dichas cesiones) (Morote, Rico y Moltó, 2017)<sup>28</sup>.

27 Como es bien sabido dos son las normas esenciales a tener en cuenta respecto a los trasvases de aguas. En primer lugar la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional que muestra como el trasvase « se configura, en el marco de la presente Ley, como un importante instrumento vertebrador del territorio, evitando que zonas con déficits estructurales de recursos hídricos vean estrangulado y amenazado su desarrollo económico y social por la incertidumbre del suministro de agua, y garantizando que las cuencas cedentes no vean hipotecado el suyo como consecuencia del mismo, recibiendo adicionalmente una compensación destinada a actuaciones medioambientales vinculadas a los usos del agua» (Exposición de Motivos). Y en segundo lugar la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en la que se hace hincapié en que « La Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, se modifica en los siguientes términos: Primero.-El artículo 2.1.d) queda redactado como sigue: (Optimizar la gestión de los recursos hídricos, con especial atención a los territorios con escasez, protegiendo su calidad y economizando sus usos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales)»(artículo único). Reforzándose las cuestiones relacionadas con “instrumento vertebrador del territorio”, “evitar zonas con déficits”, “cuencas cedentes”, “usos del agua”, “optimización de la gestión de los recursos hídricos”, “especial atención a los territorios con escasez de recursos”, etc. Cuestiones todas ellas que explican el valor y sentido de los trasvases en nuestro país.

28 F. A. Morote, A.M. Rico y E. Moltó (2017), en su artículo “La producción de agua desalinizada en las regiones de Murcia y Valencia. Balance de un recurso alternativo con luces y sombras”, consideran que la defensa de la técnica de la desalación, promulgada por el **Programa A.G.U.A** (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua, 2004), en sustitución de las predicciones contenidas en el trasvase del Ebro, es una cuestión remarcada por estos autores. En esta publicación se hace alusión a que la apuesta por los procesos desalinizadores, han supuesto una ampliación y dilatación del denominado “paradigma hidráulico tradicional” así como de las tradicionales políticas de oferta, afirmándose como esta técnica, no ha contado con el tratamiento adecuado, por parte de los dos ciclos de planificación hidrológica, contemplados por la Directiva Marco del Agua del 2000. No obstante, el artículo demuestra ciertos avances respecto al reconocimiento de la desalinización, relacionando estos recursos con la mejora de la calidad de las masas de aguas.

De la conjunción entre los que defendían unas posturas, frente a los que opinaban distintos, hace que hoy día por virtud de las circunstancias, podamos observar una cierta *vinculación entre* las actividades concernientes con los *trasvases de aguas* y las técnicas relativas a la *desalinización*. Esta vinculación, se ha visto reforzada por los datos aportados, entre otros, por el Ministerio para la Transición Ecológica, o la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), en los que se predice para los próximos cincuenta años, una caída del treinta por ciento de los niveles de precipitaciones en el territorio español, lo que, sin duda alguna, comprometerá la efectividad de los futuros trasvases de recursos hídricos, y a su vez implicará, la asunción de las técnicas de la desalinización como una alternativa factible a los trasvases de aguas. Ahora mismo se encuentran activos en España un total de quince trasvases capaces de trasladar hasta seiscientos hectómetros cúbicos (entre cuencas y ríos), lo que, junto con los embalses requeridos para la materialización de los trasvases, generan unos elevados impactos medioambientales en los territorios peninsulares. Estos hechos, han favorecido que por parte de los poderes gubernamentales se interpretase como solución viable la aplicación de procesos de desalinización. Sin embargo, los últimos estudios han desvelado que las técnicas desalinizadoras ocasionan una elevada cantidad de gases de efecto invernadero (triplicando en algunos casos los originados por los trasvases), pero aún así las administraciones han recurrido cada vez más a la aplicación de estas técnicas desalinizadoras<sup>29</sup>.

Algunos expertos, han manifestado su opinión respecto a que por lo general «la desalación contradice la esencia principal de la lucha contra el cambio climático, como es la necesidad de reducir el consumo energético». Dicha afirmación se ha apoyado en un conjunto de circunstancias que hacen que la desalinización tenga unos costes energéticos desorbitados, de hecho el consumo eléctrico empleado para potabilizar las aguas marinas es exponencialmente superior al empleado en los trasvases (sírvese de ejemplo las cifras aportadas por el Instituto Interuniversitario de Geografía de la Universidad de Alicante, que mantiene que las desalinizadoras de la cuenca mediterránea, consumen un total por metro cúbico de agua desalinizada de 4kw/hora, a la que hay que añadirle el medio kilowatio/hora empleado para su posterior distribución; mientras que los costes energéticos de los trasvases no suelen superar los 1,1 kilowatio/hora). A la preocupación por los elevados costes energéticos, se le añade la repercusión que estos costes tienen sobre el valor económico del agua (ya que según los datos más actualizados, el metro cúbico de agua desalinizada tiene un valor aproximado de unos 0,62 euros/m<sup>3</sup>, es decir, inmensamente mayor que las cantidades que hay que pagar por el agua trasvasada<sup>30</sup>); en consecuencia, los grandes retos a los que se tiene que enfrentar la técnica desalinizadora en España, se incardinan en alcanzar que los costes de las aguas desalinizadas, logren un mayor grado de competitividad respecto a otros recursos. Para conseguir dicho objetivo, se pretende disminuir la incidencia de los componentes energéticos en los costes de las

---

29 F.J. Benito (2019a). El descenso de las lluvias amenaza los trasvases y aboca a la desalación. Meteorología advierte de que el caudal de los ríos caerá hasta un 30% en los próximos años, lo que deja en el aire el abastecimiento de miles de personas. La desalación del agua del mar es una alternativa cara y con gran impacto ambiental. <https://www.farodevigo.es/ideas/cambio-climatico/descenso-lluvias-amenaza-desalacion.html>

30 F.J. Benito (2019b). “Entrevista a Antonio Gil Olcina”.

<https://www.farodevigo.es/ideas/cambio-climatico/entrevista-coste-desalacion-agua-antonio-gil-olcina.html>

aguas desalinizadas (bien refiriéndonos a los costes variables, como a los relativos a los costes fijos<sup>31</sup>.

Por lo general, la desalinización (de cuyo caudal resultante da lugar a la obtención de aguas destiladas, y que por lo tanto hace necesario la incorporación de minerales por medio de su combinación con las aguas superficiales), provoca como resultado final del proceso, una gran concentración de salmuera, es decir, genera un líquido hipersalino, que habitualmente termina siendo arrojado al mar (para poder conseguir un litro de agua potable, necesariamente origina un total de un litro y medio de salmuera). Esta situación tiene consecuencias muy nefastas sobre los ecosistemas marinos (afectando a las especies animales y vegetales, que en ellos se desarrolla). Si a esta realidad se le suma las repercusiones sobre el medio ambiente en general<sup>32</sup>, España tiene que asumir las dificultades a las que tiene que hacer frente, pues se encuentra entre los principales países que emplean la técnica de la desalinización en su territorio (en concreto es el país con más plantas desalinizadoras posee de toda Europa). Las diferentes plantas dedicadas a la desalinización de las aguas marinas necesitan considerables cantidades de recursos hídricos provenientes del mar o de acuíferos, siendo posteriormente sometidas a una serie de tratamientos que finalmente dan lugar a un resultado, en el que las aguas han sido separadas de sus contenidos salinos, siendo entonces cuando estas aguas se encuentran en las condiciones adecuadas para ser consumidas por la ciudadanía (en regadíos, actividades turísticas,...).

El mencionado tratamiento de las aguas mencionado, origina –tal y como hemos señalado– salmuera, que es inmediatamente vertida al mar (con lo que los iones extraídos son nuevamente arrojados a los océanos, pero eso sí en un mayor grado de concentración). No obstante, es necesario remarcar, que la desalinización de las aguas salobres y la desalinización de las aguas marinas, tienen que ser estudiadas desde puntos de vista diferenciados, ya que ambas materias, repercuten sobre entornos naturales diferentes. Por ejemplo, en cuanto a la desalinización de aguas marinas, se conoce que la presencia de colectores que trasladan la salmuera desde la Planta Desalinizadora hasta el mar, no afectan relevantemente a la fauna marina, tanto es así que se ha llegado a observar una mayor presencia de cuotas de captura pesqueras cerca de las instalaciones destinadas a estos procesos. No obstante, si analizamos las consecuencias que pueden provocar estas técnicas, sobre la flora marina, entonces la situación se vuelve más delicada, especialmente sobre especies como la Posidonia Oceánica (que alberga entre sus organismos una enorme diversidad y productividad de oxígeno incluso más importante que la emitida por las selvas amazónicas). Estas y otras particularidades han dado paso a que esta fanerógama marina

---

31 *La desalinización en España*. Cuadernos sectoriales. Enero de 2007. Ciclo del agua 02. España Technology for life. WWW. Spainbusiness.com.

32 En relación con las repercusiones medioambientales hay que hacer referencia a la legislación aplicable para acometer una Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos vinculados con los procesos de desalinización. Primeramente contábamos con el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (Vigente hasta el 27 de Enero de 2008), pero sería derogado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos; siendo finalmente este derogado a su vez por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.



aparezca no solo entre las especies naturales de interés comunitario<sup>33</sup>, sino que además forman parte de los hábitats que son dignos de protección. En lo que a la desalinización de aguas salobres se refiere, hay que señalar que las instalaciones dedicadas a desalinizar aguas salobres, se alimentan de los recursos hídricos de acuíferos cuyo estado natural ha sido paulatinamente degradado, a consecuencia de las actividades económicas, en general, y de las turísticas, en particular. A menudo, estas aguas desalinizadas son destinadas al riego, lo que acentúa la mencionada degradación (esencialmente debido al empleo de fertilizantes y demás elementos agrícolas, las intrusiones marinas en los acuíferos próximos al mar, las infiltraciones de aguas de carácter residual, la comunicación de distintos acuíferos estratificados, o las disoluciones en los terrenos salinizados) (Valero, Uche y Serra, 2001)<sup>34</sup>. Por último, hacer referencia a otros muchos problemas medioambientales (además de los vertidos de salmuera) ocasionados por la desalinización de las aguas, como son los vertidos derivados de la utilización de artículos destinados a la limpieza de membranas, las aguas desechadas tras los lavados de los filtros de arena, la emisión de dióxido de carbono y gases como el óxido nítrico, o el dióxido de nitrógeno, originados por los procesos de combustión realizados por estas plantas desalinizadoras, incluyéndose la contaminación acústica provocada por los tratamientos.

## 5. A MODO DE CONCLUSIONES

Tras lo anteriormente expuesto podemos concluir que la finalidad de las políticas hidráulicas se ha centrado en conseguir garantizar la calidad de las aguas, siendo este el motivo principal por el cual las administraciones hidráulicas se han esmerado por proteger, conservar y garantizar los recursos hídricos, tanto por su imprescindible necesidad para la vida, como porque la disponibilidad (ya sea en cantidad, como en calidad) de estos recursos, ha sido tradicionalmente considerada como un aspecto esencial para el buen funcionamiento y progreso de una sociedad avanzada (siempre en consonancia con los objetivos de sostenibilidad), incluyéndose para ello dentro de los ordenamientos jurídicos, todo una serie de conglomerados normativos incardinados a la consecución de dichas ambiciones. En consideración a estas normas, se ha ido remarcando en estas líneas tanto la situación reguladora de esta materia a nivel Europeo, con la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas<sup>35</sup>, la cuál reiteraría para antes del año 2005, la recogida y conexión en sistemas de depuración adecuados de las aguas residuales de las aglomeraciones urbanas. De igual modo la política europea propiciaría en este sentido la aprobación

---

33 Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. En su anexo I dictamina los tipos de Hábitats naturales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación, entre las que se encuentran los hábitats costeros y vegetaciones halofíticas, Aguas marinas y medios de marea y las Praderas de Posidonia.

34 Valero, A; Uche, J; Serra, L. (2001). La Desalinización como alternativa al Plan Hidrológico Nacional (P.H.N). Realizado por CIRCE, y el Gobierno de Aragón. Presidencia del Gobierno de Aragón.

35 Directiva a las que acompañan otras como la Directiva 76 /464/CEE relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático, la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos utilizados en agricultura, o la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.



en 1995 del Plan Nacional de Depuración, así como la aplicación de la Directiva Marco del Agua, y del Plan Nacional de Calidad de las Aguas (2007-2015), entre otras. En el caso de la política hidráulica española, esta se incardinaría en conseguir mejorar la calidad de las aguas (y sobre todo cuando la Ley de Aguas de 1985, introduciría dicho concepto entre su articulado). Para ello, además de las normas (que por no ser reiterativos, no se volverán a mencionar) expuestas en las líneas anteriores, se verían complementadas por las disposiciones reguladas tanto en los Planes Hidrológicos de Cuenca, como en el Plan Hidrológico Nacional<sup>36</sup>.

Por otra parte, tal y como hemos podido estudiar, las competencias atribuibles en materia de saneamiento de las aguas residuales, evidenciándose como las actuaciones concernientes con la depuración, o el alcantarillado corresponde a la competencia de los ayuntamientos, mientras que las acciones correspondientes con el vertido a los cauces, competen a los Organismos de cuenca, que se responsabilizarán de controlarlos. En cuanto a la regulación de los servicios vinculados con esta materia, los organismos asignados son tanto las Comunidades Autónomas, como los Organismos de Cuenca (a los que también se les atribuye la gestión de los mismos, siendo frecuente encargar esta tarea a empresas). Todas estas cuestiones se han presentado como esenciales en unos momentos en los que el agua, en no pocas ocasiones, se entendía como un recurso necesario, pero complementario, a unas construcciones turísticas que necesitaban para su consolidación el explotar, o incluso, sobreexplotar, acuíferos superficiales y subterráneos, instalando bombeos y, como hemos señalado, depuradoras. Como es lógico pensar, todo ello necesita del tratamiento de aguas residuales urbanas; el procedimiento de “saneamiento” está marcado por los dictámenes de la Directiva Marco del Agua, y la planificación hidrológica, como referencia a tener en cuenta a la hora de valorar y tratar, en este contexto, las políticas de agua, actuales, punto de partida y de referencia para la puesta en práctica de las actividades turísticas.

Y es que no podemos olvidar que la prestación del servicio de abastecimiento de aguas por parte de los poderes mencionados (entre los que se incluyen los diferentes modos que los poderes públicos-en especial las entidades municipales-han ido empleando para organizarse) han de adecuarse a una serie de requisitos exigibles para su adecuada instalación, destacándose entre otros: los medios materiales, entre los que se encuentran todas y cada una de las infraestructuras destinadas a captar, conducir y depositar a los recursos hídricos para que posteriormente se dediquen a suministrar al conjunto de las poblaciones a los que se dirigen; los medios de carácter financiero, lo que sostendrían entre otras cuestiones la realización en las condiciones más óptimas de los susodichos servicios, y, los medios humanos, que se entienden como imprescindibles para la ejecución de estas prestaciones de recursos hídricos a los domicilios, todos ellos coadyuvantes fundamentales para la puesta en práctica de las susodichas actividades turísticas. Igualmente, la

---

36 En lo concerniente a la Planificación Hidrológica, resulta imprescindible entender, como para cumplir con las obligaciones procedentes del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, y mediante el cual se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva comunitaria 91/271 sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, se han ido incorporando al los Planes Hidrológicos de Cuenca, la programación concerniente con el saneamiento y la depuración elaborados por parte de las diferentes Comunidades Autónomas, que interviene en los ámbitos territoriales correspondientes con cada cuenca.

prestación de estos servicios (que como se ha expuesto en las líneas anteriores, son considerados como de obligatorios), deben de comprenderse de forma conjunta dentro de lo que se ha venido denominar como “ciclo integral del agua” (que comprende las acciones de abastecimiento de recursos hídricos potables, así como el saneamiento y la depuración de las aguas de contenido residual) y en consecuencia relacionándolo y coordinándolo con las actividades referidas al saneamiento y la evacuación (todos ellos regulados por su específica normativa al uso). Por otra parte, podemos concluir que pese a todas las complicaciones o circunstancias socio económicas y políticas en las que se encuentre un determinado Estado, se convierte en prioridad del mismo (de su ordenamiento jurídico, más aún cuando en el caso del nuestro se encuentra establecido sobre la base constitucional de un “estado social, y democrático de derecho”), el poder prestar adecuadamente al conjunto de su ciudadanía, aquellos “mínimos vitales” más esenciales, como son en este caso los recursos hídricos, más aún cuando dentro de la coyuntura y contexto internacional, se predicen con cada vez más determinación los aspectos relacionados con la “calidad en el servicio público” y la mejora en el reconocimiento de ciertos derechos, considerados como “sociales”, y en los que la “calidad suficiente” en términos tanto cualitativos como cuantitativos, se han convertido junto con las actividades concernientes a la vigilancia, supervisión y control de los recursos hídricos como algo imprescindible para el buen funcionamiento de la sociedad en su conjunto, poniéndose en práctica actividades como las relacionadas, ante la escasez del recurso agua, de las desaladoras. De hecho, en nuestro estudio se concluye que a falta de mención expresa alguna de las técnicas de la desalinización de las aguas “marinas”, se constata una enrevesada situación jurídica, que, no obstante, se puede subsumir, en una serie de reconocimientos constitucionales.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVILA BERCIAL, R. y BARRADO TIMÓN, D.A. (2005): “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión”, *Cuadernos de Turismo*, nº 15, pp. 27-44.
- ALIANZA POR EL AGUA (2008): *Manual de Depuración de Aguas Residuales Urbanas. Monográfico Agua en Centroamérica (3)*. Zaragoza, Fundación Ecología y Desarrollo. <http://alianzaporelagua.org/documentos/MONOGRAFICO3.pdf>
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA (AEAS): *¿Qué es la gestión del agua urbana?*, en [http://www.aeas.es/documentos/GESTION\\_AGUA\\_URBANA.pdf](http://www.aeas.es/documentos/GESTION_AGUA_URBANA.pdf).
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DESALACIÓN Y REUTILIZACIÓN (2019): *Cifras de desalación en España*. <https://www.aedyr.com/es/cifras-desalacion-espana>
- BAÑOS, C.J., VERA, J.F. y DíEZ, D. (2010): “El abastecimiento de agua en los espacios y destinos turísticos de Alicante y Murcia”, *Investigaciones Geográficas*, nº 51, pp. 81-105.
- BENITO, F.L. (2019a): “El descenso de las lluvias amenaza los trasvases y aboca a la desalación”. <https://www.farodevigo.es/ideas/cambio-climatico/descenso-lluvias-amenaza-desalacion.html>

- BENITO, F.J. (2019b): “Entrevista a Antonio Gil Olcina”.  
<https://www.farodevigo.es/ideas/cambio-climatico/entrevista-coste-desalacion-agua-antonio-gil-olcina.html>
- BOES, K., BUHALIS, D. y INVERSINI, A. (2015): “Conceptualising Smart Tourism Destination Dimensions”, en Tussyadiah, I. en Inversini, A. (Eds.) *Information and Communication Technologies in Tourism*, Springer, pp. 391-403. [http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-14343-9\\_29](http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-14343-9_29)
- BROUDER, P. (2017): “Evolutionary economic geography: reflections from a sustainable tourism perspective”, *Tourism Geographies*, vol. 19 (3), pp. 438-447.
- DEL CAMPO CASANUEVA, S. (2018): *Ciclo integral del agua. Gestión y financiación sostenible en la experiencia de Chile y España*. Madrid, Olejnik Ediciones.
- EMBED IRUJO, A. y DOMÍNGUEZ SERRANO, J. (Coord.) (2011): *La calidad de las aguas y su regulación jurídica: un estudio comparado de la situación de España y México*. Madrid, Editorial Iustel.
- EUR-LEX. Access to European Union Law. Disponible en <https://eurlex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128008>
- ESPEJO MARÍN, C. (2016): “El agua de consumo envasada en España. Un recurso estratégico”, en Olcina Cantos, J. y Rico Amorós, A.M. *Libro jubilar en Homenaje al Profesor Antonio Gil Olcina: Edición ampliada*. Alicante, Universidad de Alicante, pp. 395-414.
- ESPEJO MARÍN, C. y GARCÍA MARÍN, R. (2017): “Caso 3. La planificación del turismo en áreas rurales”, en Simancas Cruz, M.R. (Coord.) *La planificación y gestión territorial del turismo*. Madrid, Síntesis, pp. 229-258.
- FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS, M.T. (2013): “Los servicios impropios de la Administración Local”, *Revista Digital CEMCI*, nº 21, pp.  
<https://revista.cemci.org/numero-21/pdf/revista-cemci-numero-21.pdf>
- GOBIERNO DE ESPAÑA. [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html#.XT-vXugzbIU](https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html#.XT-vXugzbIU).
- GRETZEL, U., HAM, J. y KOO, C. (2018): “Creating the City Destination of the Future: The Case of Smart Seoul”, en Wang, Y. et al. (Eds.) *Managing Asian Destinations*, Springer, pp. 199-214.  
[https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-8426-3\\_12](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-8426-3_12)
- HISPAGUA (2019): *Sistema Español de Información sobre el Agua*. Madrid, Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), Ministerio para la Transición Ecológica.  
<https://hispagua.cedex.es/>
- MARCO MARCO, J.J. (2012): *La política de aguas en España: un laberinto jurídico-parlamentario*. Madrid, Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- MARTÍN MATEO, R. (1977): *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- MATÉS-BARCO, J.M. (2017): “El servicio público de abastecimiento de agua en España (siglos XIX y XX): El proceso de acumulación de competencias de los ayuntamientos”, *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, vol. 9 (18), pp. 36-57.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. *Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales. Diseño, Construcción y Explotación*.  
[https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/35saneamientoydepuraciondeaguasresidualesdisenoconstruccionyexplotacion\\_tcm30-215758.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/35saneamientoydepuraciondeaguasresidualesdisenoconstruccionyexplotacion_tcm30-215758.pdf)
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *El Plan Nacional de Calidad de las Aguas para el periodo 2007-2015*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Programa A.G.U.A.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA (2018): *Planes y Programas*. Madrid, Gobierno de España.
- MOLINOS SENANTE, M., HERNÁNDEZ SÁNCHO, F. y SALA GARRIDO, R. (2012): “Estado actual y evolución del saneamiento y la depuración de aguas residuales en el contexto nacional e internacional”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 32 (1), pp. 69-89.
- MORÁN RODRÍGUEZ, M.A. y SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (2002): “El turismo rural y Leader+ en la Sierra Norte madrileña”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, Extra 1, pp. 471-481.
- MOROTE SEGUIDO, F.Á., RICO AMORÓS, A.M. y MOLTÓ MANTERO, E. (2017): “La producción de agua desalinizada en las regiones de Murcia y Valencia. Balance de un recurso alternativo con luces y sombras”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, vol. 63 (2), pp. 473-502.
- OCHOA FIGUEROA, A. (2015): *La tutela del agua mediante el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Universidad Complutense de Madrid.
- PAVÓN GOMERO, D. (2012): “El papel de los ríos Muga y Fluviá en la determinación del trasvase del Ter al área metropolitana de Barcelona”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 58., pp. 273-298.
- PÉREZ MARÍN, A. (2006): *El dominio público Hídrico Continental. Claves histórico-jurídicas: Trasvases versus-desaladoras*. Granada, Editorial Comares.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO (2012): *Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015*. Madrid, Ministerio de Industria, Energía y Turismo.  
<https://turismo.gob.es/es-es/servicios/Documents/Plan-Nacional-Integral-Turismo-2012-2015.pdf>
- SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO (2008): *Plan del Turismo Español Horizonte 2020*. Madrid, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.  
<https://www.tourspain.es/es-es/Conozcanos/Documents/HistoricoPoliticaTuristica/Plan-TurismoEspanolHorizonte2020.pdf>
- SETUÁIN MENDÍA, B. (2002): *El saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen jurídico*. Valladolid, Editorial Lex Nova.
- SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (1998): “Los contextos de la Política Ambiental Española actual: adaptación del Quinto Programa de la U.E.”, *Observatorio Medioambiental*, nº 1., pp. 127-140.

- SOTELO NAVALPOTRO, J.A. y SOTELO PÉREZ, M. (2018): “Turismo y riesgos naturales en las Rías Baixas gallegas: estudio de caso”, *Cuadernos de Turismo*, nº 42. pp. 481-500.
- SOTELO PÉREZ, M. (2012): “Turismo y ciudades patrimoniales. Estudio de caso, Santiago de Compostela”. *M+A Revista Electrónica de Medioambiente*, vol. 12. pp. 62-107.
- SOTELO PÉREZ, M., SOTELO PÉREZ, I. y SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (2019): “Política Económica y Medioambiente, una aproximación”, *Observatorio Medioambiental*, nº 22, pp. 91-109.
- VALENZUELA MONTES, L.M. y RIGOSI, A. (2009): “Políticas Española e Italiana según la Directiva Marco del Agua”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 86, pp. 131-154.
- VALERO, A., UCHE, J. y SERRA, L. (2001): *La Desalinización como alternativa al Plan Hidrológico Nacional (P.H.N)*. Zaragoza, Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos de la Universidad de Zaragoza (CIRCE).  
<https://www.uv.es/choliz/Desalacion.pdf>
- W.W.W. SPAINBUSINESS.COM. (2007): *La desalinización en España Cuadernos sectoriales*. Enero de 2007. Ciclo del agua 02. España Technology for life.  
<http://www.acuamed.es/media/publicaciones/desalinizacion-en-espana.pdf>