

## Derechos humanos en España: Protección del derecho al agua en familias con problemas de asequibilidad por riesgo de pobreza y exclusión social. Análisis crítico para una reforma legal

*Human rights in Spain: Protection of the right to water in families with affordability problems. Critical analysis for legal reform*

**Miguel Ángel García-Rubio**  
Universidad de Granada  
Granada, España  
magrubio@ugr.es

**Samara López-Ruiz**  
Universidad de Granada  
Granada, España  
samaralopez.24@gmail.com

**Francisco González-Gómez**  
Universidad de Granada  
Granada, España  
fcjose@ugr.es

**Resumen** — Aunque los principales problemas de acceso al agua se presentan en los países pobres, estos también pueden tener alguna incidencia en los países desarrollados. En este caso el problema tiene que ver fundamentalmente con la asequibilidad, es decir, con la capacidad de las familias para hacer frente al pago de la factura de agua; y ello se agrava cuando como consecuencia del impago se producen cortes en el suministro. Esta situación puede presentarse si el marco regulatorio y legal no garantiza, o no de manera suficiente, el acceso de los colectivos más vulnerables y desfavorecidos a un bien básico como el agua potable. En este ensayo, a partir de un enfoque crítico, se analiza la protección del derecho humano de acceso al agua en España frente a situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social para proponer una reforma legal. Las situaciones de exclusión social justifican un tratamiento diferenciado del derecho a un bien básico para la vida, al margen del conjunto de la protección social contra la pobreza, dado que esa realidad limita las oportunidades de acceso a los mecanismos de protección social. Una primera conclusión es que en España existe una insuficiente regulación legal en relación con la protección de este derecho. Una segunda conclusión es que la descentralización normativa conduce a que las medidas de acción social en materia de suministro de agua sean muy heterogéneas, de modo que existe una desigual protección del derecho humano al agua según el lugar de residencia.

**Abstract** — *Although the main problems of access to water occur in poor countries, these can also have some impact on developed countries. In this case, the problem has to do mainly with affordability, that is, with the ability of families to pay the water bill; and this is aggravated when, as a result of non-payment, supply cuts occur. This situation may arise if the regulatory and legal framework does not guarantee, or not sufficiently, the access of the most vulnerable and disadvantaged groups to a basic good such as drinking water. In this essay, based on a critical approach, the protection of the human right of access to water in Spain is analysed against situations of risk of poverty and social exclusion to propose a legal reform. Situations of social exclusion justify a differentiated treatment of the right to a basic good for life, apart from the whole social protection against poverty, given that this reality limits the opportunities for access to social protection mechanisms. A first conclusion is that in Spain there is insufficient legal regulation in relation to the protection of this right. A second conclusion is that normative decentralization leads to social action measures in the matter of water supply being very heterogeneous, so that there is an unequal protection of the human right to water according to the place of residence.*

---

**Palabras clave:** Derechos humanos, Administración Pública/Agua, Agua/Legislación, Derecho al agua, Asequibilidad  
**Keywords:** Human rights, Public Administration/Water, Water/Legislation, Right to water, Affordability

**Información Artículo:**

Recibido: 18 octubre 2018

Revisado: 26 enero 2019

Aceptado: 13 abril 2019

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas adoptó una observación general que definió el derecho humano al agua potable como el suministro de agua continuo y suficiente para cubrir los usos personales y domésticos –entre 50 y 100 litros de agua por persona al día–, salubre –libre de microorganismos, sustancias químicas, etc.–, aceptable –adecuadas características organolépticas de color, olor y sabor–, físicamente accesible –a menos de 1.000 metros del hogar y con un tiempo de recogida no superior a 30 minutos– y asequible<sup>2</sup> –no superior al 3% de los ingresos del hogar–. No obstante, no fue hasta 2010 cuando la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua<sup>3</sup>, estableciendo que el acceso al agua suficiente y salubre es una precondición para la realización de todos los derechos humanos. Sin embargo, según OMS y UNICEF<sup>4</sup> 884 millones de personas carecían de un acceso seguro a agua potable en 2015, aunque esta cifra podría subestimar la realidad del problema del acceso al agua<sup>5</sup>. Los principales problemas de acceso al agua se dan en países pobres<sup>6</sup>. Consecuentemente, la mayoría de las investigaciones sobre la cobertura y la calidad del acceso al agua se han centrado en dichos países<sup>7</sup>.

No obstante, también pueden darse problemas de acceso al agua en países desarrollados. Esto resulta paradójico si se observan las estadísticas de la OMS y UNICEF que muestran que la cobertura del servicio urbano de agua potable es prácticamente universal en estos países<sup>8</sup>. En este caso el problema tiene que ver fundamentalmente con la asequibilidad, es decir, con la capacidad de las familias para hacer frente al pago de la factura de agua. De hecho, entre las metas del sexto Objetivo de Desarrollo Sostenible que Naciones Unidas hizo público en 2015 se cita “De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio

asequible para todos”, no haciendo distinción entre países en desarrollo y países desarrollados. Entre las escasas investigaciones sobre la asequibilidad no centradas en países pobres puede citarse el trabajo de Fankhauser y Tepic<sup>9</sup>, que concluyen que la asequibilidad es un problema para los consumidores de bajos ingresos en los países de la Comunidad de Estados Independientes<sup>10</sup>; otros autores proponen una metodología para la medición de la asequibilidad del acceso al agua en países desarrollados<sup>11</sup>; mientras otros analizan los factores que pueden reducir la asequibilidad a partir de una muestra de hogares portugueses<sup>12</sup>.

El problema de asequibilidad en los países desarrollados se agrava cuando, como consecuencia del impago de la factura del agua, se producen cortes en el suministro. Esto puede ocurrir si el marco regulatorio no garantiza, o no de manera suficiente, el acceso al agua potable de los colectivos más vulnerables y desfavorecidos. Este problema está presente en el actual debate político español, cuestionándose la existencia real de mecanismos legales e institucionales adecuados que permitan garantizar el derecho humano al agua en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social.

Aunque el precio del agua en España es bajo en el contexto de los países desarrollados<sup>13</sup>, los partidos de la izquierda ideológica, sindicatos, organizaciones de consumidores y usuarios, organizaciones ecologistas y diversas plataformas sociales cuestionan que el marco legal e institucional español garantice el derecho humano al agua en su condición de servicio básico y recurso vital. En concreto, se denuncia la existencia de cortes en el suministro a familias de renta baja en casos de impago, lo que lleva a situaciones de pobreza hídrica que afectan al bienestar de la población. La crisis económico-financiera iniciada en 2007 ha tenido un gran impacto en España<sup>14</sup> y la pérdida de puestos de trabajo, y la consecuente pérdida de rentas, ha llevado a un número importante de familias a situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social. En el año 2017 el 26,6% de la población residente en España se encontraba en riesgo de pobreza y/o exclusión social<sup>15</sup>.

<sup>1</sup> Esta investigación ha sido parcialmente financiada por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, la Agencia Estatal de Investigación y los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (Proyecto ECO2017-86822-R) y por la Junta de Andalucía, a través de la Convocatoria de Proyectos I+D+I del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 (Proyecto B-SEJ-018-UGR18). Samara López Ruiz agradece la beca de iniciación a la investigación concedida por la Universidad de Granada en el marco del Plan Propio de Investigación y Transferencia.

<sup>2</sup> ONU, 2002.

<sup>3</sup> ONU, 2010a.

<sup>4</sup> OMS y UNICEF, 2017.

<sup>5</sup> Guardiola et al., 2010. Martínez-Santos, 2017. Grigg, 2018.

<sup>6</sup> Según el Banco Mundial (2018) la línea de pobreza internacional se establece en unos recursos inferiores a 1,90 USD diarios. Sin embargo, esta institución considera que la pobreza no implica únicamente una carencia de ingresos y de consumo, también se manifiesta en forma de niveles educativos bajos, resultados insatisfactorios en salud y nutrición, falta de acceso a servicios básicos y un entorno peligroso; por ello, existen otros indicadores no monetarios de pobreza (sobre educación, salud, saneamiento, agua, electricidad, etc.) que son sumamente importantes para comprender las diversas dimensiones de la pobreza. Los países más pobres del planeta se sitúan en África Subsahariana, Asia meridional, Asia oriental y Pacífico, y en aquellos estados que padecen instituciones débiles y conflictos.

<sup>7</sup> Smiley, 2017. Adams et al., 2018.

<sup>8</sup> OMS y UNICEF, 2017.

<sup>9</sup> Fankhauser y Tepic, 2007.

<sup>10</sup> Organización supranacional compuesta actualmente por Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán.

<sup>11</sup> García-Valiñas et al., 2010a, b.

<sup>12</sup> Martins et al., 2016.

<sup>13</sup> OCDE, 2010. IWA, 2016. GWI, 2017.

<sup>14</sup> Guardiola y Guillen-Royo, 2015.

<sup>15</sup> Una persona en riesgo de pobreza es aquella que vive en un hogar con una renta inferior al 60% de la mediana de la renta nacional equivalente en unidades de consumo. En 2017 el 13,7% de la población española son personas pobres que no sufren privación material severa ni viven en hogares con baja intensidad de trabajo; el 4,7% con personas en situación de pobreza que viven en hogares con baja intensidad de trabajo pero no sufren privación material severa; el 1,6% son personas que viven en una situación de pobreza tan grave que sufren privación material severa pero no están en un hogar con baja intensidad de empleo; y el 1,7% son personas pobres que sufren privación material severa y viven en hogares con baja intensidad de trabajo. La exclusión social es un proceso dinámico de desfavorecimiento o desigualdad en el que intervienen diversos factores, y no únicamente aquellos relacionados con la carencia económica, que limita las oportunidades de acceso a mecanismos de protección. En 2017 el 5% de la población española se encuentra en situación de exclusión social (Llano Ortiz, 2018).

Precisamente, el debate sobre la pobreza hídrica en España motiva este ensayo que se apoya en un análisis crítico de la garantía del derecho humano al agua desde una perspectiva normativa. ¿Garantiza el marco legal e institucional español el derecho humano al agua en el hogar a familias en riesgo de pobreza y exclusión social?

Tras esta introducción, el trabajo se estructura del siguiente modo. En el segundo apartado se hace una breve revisión del derecho humano al agua en las regulaciones internacional –en los marcos de la Organización de Naciones Unidas y la Unión Europea–, nacional, autonómica, y local. En el tercer apartado se centra el estudio en el ámbito local; en concreto, en las medidas de acción social en materia de suministro de agua y las excepciones a los cortes del suministro por impago. En el cuarto apartado se introduce una discusión sobre el tema. Finalmente, en el quinto apartado se muestran las principales conclusiones y recomendaciones.

#### EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA REGULACIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL

##### *Naciones Unidas*

El derecho humano al agua no está reconocido expresamente en ninguno de los instrumentos que constituyen la *Carta Internacional de Derechos Humanos*.<sup>16</sup> El proceso de concienciación sobre el valor estratégico de los recursos hídricos se inicia con la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977*. Los primeros reconocimientos parciales del derecho humano al agua aparecen en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979) y en la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989). La *Declaración de Dublín* (1992) estableció los principios básicos de la gestión del agua, reconociéndola como un recurso finito, esencial para el sostenimiento de la vida, y con valor económico. Por su parte, la meta 7.C de los Objetivos del Milenio<sup>17</sup> planteaba reducir a la mitad en 2015 la proporción de personas sin acceso mejorado al agua potable y a servicios básicos de saneamiento; este objetivo no llegó a cumplirse en las zonas más desfavorecidas del planeta, particularmente en África Subsahariana.

El primer documento relevante para la configuración del derecho humano al agua es la Observación General nº 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>18</sup>, que definió el derecho humano al agua como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico, teniendo los estados la obligación de facilitar, promover y garantizar este derecho; además, como parte del contenido normativo del derecho al agua, señaló el derecho a no sufrir cortes arbitrarios del suministro. Por otra parte, se identificaron como obligaciones básicas la garantía del acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico, así como asegurar dicho derecho sobre una base no

discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 2008), que entró en vigor en 2013, permitió presentar denuncias formales sobre violaciones del derecho humano al agua tal como había sido definido en la Observación General nº 15.

El Proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento<sup>19</sup>, aprobado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Consejo Económico y Social en 2005, estableció que los estados deberán velar por que no se reduzca el acceso a los servicios de abastecimiento de agua en caso de impago antes de asegurarse que se ha tenido en cuenta la capacidad del pago del interesado; además, indicaba que nadie puede verse privado de la cantidad mínima de agua esencial. Por su parte, el Informe A/HRC/6/3 de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos<sup>20</sup> determinó el alcance y contenidos de las obligaciones en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable.

En 2008, el Consejo de Derechos Humanos acordó el nombramiento de una relatora especial independiente para el análisis de las obligaciones y derechos relacionados con el acceso al agua. Consecuencia de ello, se han elaborado los informes A/RC/18/33/Add.1<sup>21</sup>, sobre buenas prácticas, y A/HRC/24/44<sup>22</sup>, en relación con las sostenibilidad del ejercicio del derecho humano al agua. En 2014 esta relatora independiente presentó ante la Asamblea General el informe A/69/213<sup>23</sup> donde se examinó el derecho a la participación en el ejercicio del derecho humano al agua. Estos informes desarrollaron el contenido normativo del derecho a partir de la Observación General nº 15<sup>24</sup> y han supuesto un empuje definitivo para la realización práctica del mismo.

Así, en 2010, mediante la Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>25</sup>, se reconoció explícitamente el derecho humano al agua como un derecho humano autónomo y esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Los principios contenidos en esta resolución se reafirmaron y ampliaron por la Asamblea General de Naciones Unidas a través de las resoluciones A/RES/68/157<sup>26</sup> y A/RES/69/215<sup>27</sup>.

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos, órgano encargado de examinar la situación de los derechos humanos para detectar posibles violaciones y formular recomendaciones, ha dictado diversas resoluciones en relación con el derecho humano al agua: A/HCR/RES/15/9<sup>28</sup>, que exhortó a los Estados a que presten especial atención a las personas que pertenecen a grupos vulnerables y marginados, especialmente

<sup>19</sup> ONU, 2005.

<sup>20</sup> ONU, 2007.

<sup>21</sup> ONU, 2011a.

<sup>22</sup> ONU, 2013a.

<sup>23</sup> ONU, 2014a.

<sup>24</sup> ONU, 2002.

<sup>25</sup> ONU, 2010a.

<sup>26</sup> ONU, 2013b.

<sup>27</sup> ONU, 2014b.

<sup>28</sup> ONU, 2010b.

<sup>16</sup> La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos facultativos de 1966 y 1989.

<sup>17</sup> ONU, 2000.

<sup>18</sup> Ídem.

respetando los principios de no discriminación e igualdad entre los géneros; A/HRC/RES/18/1<sup>29</sup> que incitó a que los Estados valoren si el actual marco legislativo y de políticas es acorde con el derecho al agua potable y el saneamiento; y A/HRC/RES/27/7<sup>30</sup>, que instó a los Estados a asegurar que, frente a las violaciones del derecho humano al agua potable y al saneamiento, todos los recursos judiciales, cuasi judiciales y otros apropiados, sean accesibles para todos, sin discriminación.

Por último, el objetivo 6 de la actual agenda mundial de desarrollo, conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, contempla garantizar en 2030 la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

### *Unión Europea*

La Carta Europea del Agua de 1968 constituye una breve declaración de principios sobre la gestión adecuada del agua, reconoció al recurso hídrico como un bien común, vital, agotable y vulnerable. En 2001 fue sustituida por la Carta europea de los Recursos Hídricos<sup>31</sup> que reconoció el derecho de todas las personas a disponer de una cantidad de agua suficiente para satisfacer las necesidades esenciales.

Por su parte, el documento de referencia para la gestión de los recursos hídricos en Europa –la Directiva Marco del Agua<sup>32</sup>– consideró el agua, no como un bien comercial, sino como un patrimonio que hay que proteger. Entre los principios fundamentales de dicha Directiva se encuentra el de recuperación de costes, con objeto de garantizar la eficiencia en el uso de los recursos hídricos.

Pero es en 2003 cuando la Comisión Europea hizo un pronunciamiento<sup>33</sup>, en línea con la Observación General nº 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, reconociendo que el acceso al agua potable en cantidad y calidad suficiente es un derecho humano. En 2009, con motivo de la celebración del V Foro Mundial del Agua en Estambul, el Parlamento Europeo adoptó una resolución<sup>34</sup> donde declaró que el agua es un bien común de la Humanidad y que el acceso al agua potable debería ser un derecho fundamental y universal, y manifestó su deseo de que se estableciera una compensación de las tarifas que permita abastecer de agua a la población más desfavorecida a un precio asequible.

En 2015 el pleno de la Eurocámara respaldó la iniciativa ciudadana “Right2Water”,<sup>35</sup> que pretendía garantizar el derecho al agua para todas las personas y la trasposición del derecho humano al agua a la legislación de los estados miembros<sup>36</sup>, criticando la Comunicación

COM(2014)0177<sup>37</sup> por no responder a las demandas concretas expresadas en la iniciativa ciudadana y limitarse a reiterar compromisos existentes. Además, expresó su preocupación al constatar que, desde 2008, debido a políticas de austeridad excesivas, que han aumentado la pobreza en Europa y el número de hogares con rentas bajas, son cada vez más las personas con dificultades para pagar la factura del agua, e indicó que la asequibilidad estaba convirtiéndose en objeto de preocupación creciente, rechazando los cortes de agua y la suspensión forzosa del suministro de agua.

En febrero de 2018 la Comisión Europea aprobó una propuesta de revisión de la Directiva sobre el agua potable<sup>38</sup>. La propuesta contemplaba la obligación de los Estados miembros de mejorar y garantizar el acceso al agua, en particular a los grupos vulnerables y marginados.

### *Legislación nacional y autonómica*

Aunque el Gobierno de España ha suscrito su compromiso con las Declaraciones de Derechos Humanos, no existe una norma de carácter estatal que garantice el derecho humano al agua. La Constitución Española no reconoce explícitamente este derecho, de modo que tiene que considerarse implícitamente incluido en los derechos a la vida (art. 15), a la salud (art. 43), al medio ambiente (art. 45) y a una vivienda digna (art. 47).

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas<sup>39</sup>, tampoco garantiza explícitamente el derecho humano al agua. Establece que el abastecimiento de agua a la población es el uso que goza de preferencia absoluta (art. 60) y, si bien hace referencia a la fijación de estructuras tarifarias que permitan atender las necesidades básicas a un precio asequible, (art. 111bis), no especifica qué se considera una tarifa asequible ni introduce un suministro mínimo vital en caso de impago por circunstancias socioeconómicas.

A nivel regional, dos comunidades autónomas (Aragón y Comunidad Valenciana) han reconocido en sus Estatutos de Autonomía el derecho a disponer de abastecimiento suficiente de agua de calidad. Sin embargo, según sentencia del Tribunal Constitucional (STC, 247/2007) los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto.

En relación con las leyes de aguas dictadas por las comunidades autónomas,<sup>40</sup> siete de ellas no disponen de una ley de aguas (Baleares, Castilla y León, Extremadura, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, La Rioja y Comunidad Valenciana). Otras cuatro comunidades autónomas, aun teniendo una ley de aguas, no explicitan los derechos de los usuarios en relación con el abastecimiento domiciliario de agua (Principado de Asturias, Canarias, Cataluña y Madrid). Y cinco comunidades autónomas reflejan en sus leyes de aguas algún derecho de los usuarios en relación con el abastecimiento domiciliario de agua, generalmente el derecho a la prestación del servicio en condiciones de

<sup>29</sup> ONU, 2011b.

<sup>30</sup> ONU, 2014c.

<sup>31</sup> CMCE, 2001.

<sup>32</sup> DMA, 2000.

<sup>33</sup> Comisión Europea, 2003.

<sup>34</sup> Parlamento Europeo, 2009.

<sup>35</sup> La iniciativa “Right2Water”, registrada en 2012 por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos, tenía por objetivos principales que las instituciones comunitarias y los Estados miembros velen por que todos los ciudadanos puedan ejercer el derecho al agua y el saneamiento; que el abastecimiento de agua y la gestión de recursos hídricos no se rijan por las normas del mercado interior y que se excluyan los servicios de agua del ámbito de la liberalización; y que la UE redoble esfuerzos para lograr el acceso universal al agua y el saneamiento.

<sup>36</sup> Parlamento Europeo, 2015.

<sup>37</sup> Comisión Europea, 2014.

<sup>38</sup> Comisión Europea, 2018.

<sup>39</sup> Gobierno de España, 2001.

<sup>40</sup> Pueden consultarse las leyes de agua regionales en la siguiente dirección:

<https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=139&modo=1&nota=0&tab=2>.

cantidad y calidad, pero sin garantizar el abastecimiento en caso de impago por circunstancias socioeconómicas (Andalucía, Aragón<sup>41</sup>, Castilla-La Mancha, Galicia y País Vasco).

De modo que solo en la Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se garantiza un mínimo vital en caso de impago de la factura a los colectivos vulnerables en riesgo de pobreza<sup>42</sup>. En estos casos se contempla que los perceptores de la renta social básica tendrán garantizada una disponibilidad mínima de agua de abastecimiento de 100 litros por habitante y día. En Cataluña, aunque su ley de aguas no explicita los derechos de los usuarios en relación con el abastecimiento domiciliario de aguas, la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética<sup>43</sup>, establece un protocolo que evita los cortes del suministro básico de agua potable en los casos de impago por falta de recursos económicos de las familias afectadas.

Por tanto, ninguna ley autonómica (exceptuando los casos de Cantabria y Cataluña) impide expresamente los cortes de agua por impago debido a no poder hacer frente a la factura, pero tampoco explicitan la posibilidad de corte del suministro por impago. En sentido opuesto, Andalucía es la única comunidad en que una norma con rango autonómico, el Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua, contempla como causa de suspensión del suministro de agua el impago de las facturaciones dentro del plazo establecido al efecto por la entidad suministradora<sup>44</sup>, sin tomar en consideración la situación socioeconómica del usuario.<sup>45</sup>

#### *Regulación en la esfera local*

De acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (Gobierno de España, 1985), el abastecimiento domiciliario de agua potable es un servicio esencial (art. 86.3) que los municipios deben prestar obligatoriamente (art. 26.1), de modo que en el ordenamiento jurídico español los municipios son los responsables de la prestación del servicio de aguas en su término municipal. Así, las corporaciones locales tienen capacidad para aprobar un reglamento u ordenanza reguladora del suministro de agua potable a domicilio (art. 84) donde se especifican las condiciones del suministro, los derechos y deberes de los usuarios, las interrupciones del servicio, las reclamaciones o el régimen sancionador, entre otras materias.

En consecuencia, con más de 8.000 municipios, y al no existir una norma de carácter general –con la excepción de Cantabria y Cataluña– que garantice la protección del derecho humano al agua en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social, la nota dominante es la dispersión y la fragmentación normativa en esta materia. Ésta se manifiesta en una notable variabilidad en la implantación y diseño las medidas de acción social en materia de agua según el municipio. Por otra parte, lo que garantizan los gobiernos locales es que la red pública de abastecimiento de agua llegue a todas las viviendas, así como la posibilidad de contratar una acometida a la red, pero son excepcionales los municipios cuyos reglamentos u ordenanzas reguladoras del suministro de agua potable a domicilio garantizan el abastecimiento en caso de impago en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social.

Por otra parte, en virtud del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales<sup>46</sup>, los municipios también tienen la facultad de aprobar las ordenanzas fiscales que establecen la tarifa por la prestación de los servicios vinculados al abastecimiento de agua. Esto conduce a la existencia de importantes diferencias en las tarifas entre municipios<sup>47</sup>, por lo que la asequibilidad varía según el lugar de residencia.

Esta variabilidad en las tarifas quizás pueda ser admisible cuando es debida a diferencias en los costes de prestación del servicio no controlables por el gestor del abastecimiento de agua (condiciones orográficas, origen del recurso, tamaño de la población, modelo urbanístico, etc.)<sup>48</sup>. Sin embargo, distinta consideración merece cuando estas diferencias son debidas a la ideología política del gobierno local<sup>49</sup> o a la forma de propiedad en la gestión<sup>50</sup> –pública o privada–; en estos casos, puede hablarse con propiedad de la existencia de un elemento discriminatorio por razón de residencia.

Sin embargo, el problema más grave de asequibilidad afecta a las unidades familiares con rentas más bajas. Según la Encuesta de Condiciones de Vida<sup>51</sup> la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social –ARPE (*at risk of poverty and exclusion*)– es del 26,6%, y un 7,4% de los hogares tienen dificultades para hacer frente al pago de recibos relacionados con la vivienda principal, como la luz o el agua. Ante esta situación, algunas organizaciones sociales proponen que la contraprestación económica por el servicio domiciliario de aguas se gradúe según la situación económica de los usuarios del servicio, utilizando para el ello el valor catastral de la vivienda<sup>52</sup>. Sin embargo, la factura del agua no es un instrumento adecuado de redistribución de renta por su escaso peso relativo para una familia española media –el 0,89% del

<sup>41</sup> La Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón hace mención expresa al derecho humano al agua de Naciones Unidas (art. 9) pero solo lo articula como el “[...] *derecho preferente a disponer de un servicio público de suministro de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para satisfacer sus necesidades vitales* [...]”. Gobierno de Aragón, 2014.

<sup>42</sup> Gobierno de Cantabria, 2014.

<sup>43</sup> Generalitat de Catalunya, 2015.

<sup>44</sup> Gobierno de Andalucía, 1991.

<sup>45</sup> En el momento en que se escriben estas líneas la Junta de Andalucía está trabajando en la elaboración de un Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano, que derogaría el Decreto 120/1991, donde se prevé incluir un mínimo vital garantizado en caso de impago por falta de recursos económicos.

<sup>46</sup> Gobierno de España, 2004.

<sup>47</sup> FACUA 2017.

<sup>48</sup> González-Gómez et al., 2015.

<sup>49</sup> González-Gómez et al., 2012.

<sup>50</sup> Martínez-Espiñeira et al., 2009; 2013.

<sup>51</sup> INE, 2018a.

<sup>52</sup> Algunos municipios (p. e.: Bilbao) establecen la tasa por el servicio de alcantarillado según la base imponible del padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

presupuesto familiar– y el valor catastral no es una proxy adecuada del nivel de renta familiar<sup>53</sup>.

#### MEDIDAS MUNICIPALES DE ACCIÓN SOCIAL EN MATERIA DE SUMINISTRO AGUA

Desde principios de este siglo, y particularmente tras la crisis económica iniciada en 2007, muchos municipios y operadores han aprobado procesos o herramientas a través de las cuales se ofrecen contraprestaciones económicas más favorables a determinados colectivos (familias numerosas, jubilados, pensionistas, discapacitados, etc.) con objeto de favorecer el acceso al servicio en situaciones de desigualdad, pobreza o exclusión social. Según AEAS (Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento) un 94% de la población reside en municipios cuyos operadores de los servicios de agua cuentan con alguna medida de acción social en materia de suministro de agua<sup>54</sup>, y un 1,2% de los usuarios se estarían beneficiando de alguna de estas medidas de ayuda<sup>55</sup>. Estas medidas se pueden agrupar en: bonificaciones y descuentos en la tarifa, fondos sociales o de solidaridad y excepciones al corte del suministro por impago.

##### *Medidas de acción social clásicas: Bonificaciones y descuentos en la tarifa*

Las bonificaciones y descuentos están fijadas en la propia estructura tarifaria o en reglamentos normativos, y son los mecanismos de acción social más ampliamente extendidos –el 87% de la población reside en municipios que disponen de este tipo de bonificaciones<sup>56</sup>–, especialmente en los municipios de tamaño grande y mediano. En aquellos municipios –generalmente pequeños– donde la gestión del servicio está en manos del propio ayuntamiento, sin un órgano de gestión especializado, las bonificaciones y descuentos son mucho menos frecuentes.

Estas medidas están presentes desde hace años, dirigidas a colectivos vulnerables (familias numerosas, jubilados, pensionistas, discapacitados, etc.). Pero más recientemente, como consecuencia de la crisis económica, han aparecido bonificaciones y descuentos específicos cuyo objetivo es mejorar la asequibilidad para colectivos con bajos niveles de renta (fundamentalmente desempleados).

Los criterios de acceso, la cuantía y el modo de aplicación de los descuentos y bonificaciones por razones de renta son establecidos siguiendo los criterios de cada municipio, de modo que la dispersión competencial da por resultado un diseño muy heterogéneo a lo largo de todo el territorio nacional; sin embargo, puede señalarse algunas pautas frecuentes.

En relación con el acceso a estas medidas, el criterio más requerido y común es que todos los miembros del hogar, no solo el titular del contrato, deben acreditar la situación que da derecho al descuento –generalmente, que se encuentren desempleados–; más excepcionalmente se incluye como perceptoras de las ayudas a las familias con solo algún miembro desempleado. Pero, en ambos casos,

la unidad familiar no debe superar un determinado nivel de renta<sup>57</sup>. Además, los titulares del contrato no pueden adeudar el pago de facturas pasadas; y las bonificaciones solo se conceden en consumos efectuados en la vivienda habitual. En ningún caso estas medidas son concedidas por un periodo indeterminado; la concesión de las mismas está limitada generalmente a un año, si bien existe la posibilidad de renovación si se acredita que persiste la situación que motivó la bonificación.

Por otra parte, y en cuanto al modo de aplicación, las bonificaciones y descuentos por razones de renta se aplican en la parte variable de la factura solo para los primeros tramos de consumo; es decir, aquellos que comprenden los usos imprescindibles para el mantenimiento de la vida. En algunos municipios también se aplica algún tipo de descuento, total o parcial, en la parte fija de la tarifa.

##### *Medidas de acción social alternativas: Fondos sociales*

Los fondos sociales –partidas económicas que las entidades gestoras del servicio urbano de agua destinan a la subvención total o parcial de facturas de colectivos en riesgo de exclusión– no están asociados a la estructura tarifaria, tratándose de medidas de acción social alternativas que responden a criterios de renta. Están menos extendidas que las bonificaciones y descuentos: solo el 37% de la población reside en municipios que disponen de fondos sociales; y su implantación, que está relacionada con la crisis económica iniciada en 2007, puede en unos casos complementar a las medidas sociales fijadas en la estructura tarifaria –para el 24% de la población– u operar por sí solos<sup>58</sup> –para el 13% restante–.

Estas medidas van dirigidas a paliar puntualmente aquellas situaciones de emergencia social en las que la insuficiencia de renta familiar impide hacer frente a la contraprestación económica por el servicio. La tramitación y valoración de las solicitudes presentadas es competencia de los servicios sociales municipales. Los fondos sociales pueden nutrirse de diferentes fuentes presupuestarias; pueden proceder de recursos públicos (Cádiz, Huelva, Tarragona); o bien, es el gestor del servicio quien dota el fondo a partir de los ingresos tarifarios del resto de usuarios (Palma de Mallorca), por lo que también pueden recibir el nombre de fondos de solidaridad.

También en este caso, la dispersión competencial da por resultado una fuerte variabilidad de los tipos de ayudas entre municipios. Si bien lo más común es que la ayuda consista en el pago de la factura durante un tiempo, en otros casos se opta por una tarifa plana mínima por factura (Murcia), o incluso se establecen planes de ayuda progresivos, de modo que la propia cuantía de la ayuda depende del grado de riesgo de pobreza y exclusión social de la unidad familiar (Alicante, Zaragoza). Tampoco faltan los casos en que las ayudas consisten en sistemas de fraccionamiento o aplazamiento del pago sin recargo, o la atención de deudas vencidas a fondo perdido o a través de ayudas financieras sin intereses (Málaga). En todo caso, estas ayudas tienen un alcance limitado, de modo que las

<sup>53</sup> AEAS, 2018.

<sup>54</sup> AEAS, 2018.

<sup>55</sup> AEAS, 2016a.

<sup>56</sup> AEAS, 2014.

<sup>57</sup> Las referencias más empleadas para fijar el umbral de renta son el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) y el SMI (Salario Mínimo Interprofesional).

<sup>58</sup> AEAS, 2014.

familias beneficiarias no pueden contar de forma indefinida con estas medidas de protección social.

#### *Excepciones municipales al corte del suministro por impago*

Los reglamentos u ordenanzas municipales reguladoras del suministro de agua potable a domicilio contemplan como obligación del abonado el pago de las facturas emitidas en contraprestación por el servicio, de modo que el impago de las mismas es causa de la suspensión del suministro. Además, si tras cierto periodo de tiempo desde la fecha de corte del servicio no se abonan los recibos pendientes se da por extinguido el contrato de suministro; en estas circunstancias, la nueva formalización de un nuevo contrato implica que el usuario deba abonar otra vez los derechos de acometida.

Sin embargo, algunos gobiernos locales han establecido excepciones al corte de suministro por impago en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social (Córdoba, Gijón, Puerto Real). Por ejemplo, el pleno de ayuntamiento de Puerto Real aprobó en su sesión de 1 de octubre de 2015 la siguiente propuesta:

“Articular medidas provisionales para que con carácter inmediato se paralicen los cortes de electricidad y agua a aquellas familias que acrediten su situación de desempleo o de exclusión social con el objetivo de que no se produzca ningún corte de esos suministros en nuestro municipio”.

En otros casos, se han establecido convenios que suspenden las acciones de corte del suministro cuando los servicios sociales municipales identifican una situación de vulnerabilidad económica. Es el caso, por ejemplo, del *Protocolo regulador de medidas contra la pobreza hídrica y la vulnerabilidad económica* que mantienen el Consorcio Vega-Sierra Elvira y la empresa Aguasvira desde 2016.

Por último, una medida de acompañamiento relativamente frecuente en aquellos casos en que existe un fondo social es la prohibición de corte en el suministro del agua, no solo cuando se es beneficiario de la ayuda, sino desde el momento en que se realiza la solicitud y mientras los servicios sociales no resuelvan el expediente (Bilbao, Granada, Lérida, Palma de Mallorca).

#### DISCUSIÓN

La definición de la pobreza hídrica a través de macro-indicadores –el porcentaje de la población con acceso al agua o la relación entre el importe de la factura correspondiente al mínimo vital y la renta media de las unidades familiares– permite concluir a priori que el derecho humano al agua está garantizado en los países desarrollados. Así, tomando como datos la universalización del nivel de cobertura del servicio o que la factura del agua no representa más del 3% del presupuesto familiar<sup>59</sup> –el 5% incluido el saneamiento–, para una familia de renta media española el acceso al agua estaría garantizado. Sin embargo, aunque el precio del agua en España es bajo en el contexto de los países desarrollados<sup>60</sup>, en presencia de una elevada tasa de desempleo –con un alto componente estructural– la información agregada oculta un problema de asequibilidad. De modo que, en estas circunstancias, es

evidente que aquellas familias españolas que disponen de ingresos muy inferiores a la renta media no tienen garantizado el acceso al agua a partir de sus propios recursos.

Teniendo en cuenta que el derecho humano al agua no está protegido en España a través de una ley de carácter nacional, y que las únicas comunidades autónomas que garantizan su protección en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social son Cantabria y Cataluña, es pertinente saber si con las medidas establecidas a nivel municipal se está protegiendo en el resto de España el derecho humano al agua en los hogares con rentas más bajas.

La tarifa por la prestación de los servicios vinculados al abastecimiento de agua, el sistema de bonificaciones y descuentos en la tarifa, los fondos sociales, o las exenciones al corte de suministro por impago experimentan en España una importante variabilidad. De modo que el acceso al agua en España difiere sustancialmente entre regiones, ciudades y tipos de usuarios<sup>61</sup>. Así, la dispersión competencial es responsable de, al menos, la falta de equidad en el acceso al agua en España, y factores como la ideología del gobierno local o la forma de titularidad en la gestión del servicio urbano de aguas podrían ser determinantes para garantizar el derecho humano al agua a las familias en riesgo de pobreza y exclusión social.

En ausencia de estadísticas oficiales, no es posible conocer con precisión la envergadura del problema. Según la Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS) en España se producen más de 500.000 de avisos de corte al año, de los que se llegan a ejecutar en torno a un 60%, es decir, 300.000<sup>62</sup>. Por su parte AEAS<sup>63</sup> estima que los cortes afectan al 1,82% de usuarios residenciales<sup>64</sup>. En Andalucía, las cifras más elevadas de costes de suministro se producen en las capitales de provincia y grandes núcleos de población, siendo la incidencia menor en los pequeños municipios<sup>65</sup>. Por tanto, es una realidad innegable que los cortes de suministro existen en España, pero no es posible determinar con precisión cuántos de ellos pueden estar relacionados con la incapacidad de las familias en riesgo de pobreza y exclusión social para hacer frente a la contraprestación económica por el servicio urbano de aguas<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> García-Valiñas, et al., 2010a.

<sup>62</sup> Esta misma asociación propone la prohibición de los cortes de suministro, y el establecimiento de un mínimo de entre 60 y 100 litros por persona y día en caso de impago justificado. Babiano y Giménez, 2015.

<sup>63</sup> AEAS 2016b.

<sup>64</sup> El porcentaje estimado por AEAS conduce a un número de cortes de suministro similar al estimado por AEOPAS, sin embargo, la forma de ofrecer estos resultados minimiza o agrava el problema de los cortes de agua en España. Esta puede ser una buena muestra de las diferentes posturas de los operadores públicos (AEOPAS) y privados (AEAS) de agua.

<sup>65</sup> DPA, 2015.

<sup>66</sup> Según AEAS la mayor parte de las interrupciones del servicio de agua en el entorno domiciliario son debidas a abandonos de vivienda por no renovación de contrato de alquiler, cambios en la titularidad del contrato o de la cuenta corriente no comunicados al gestor, segundas residencias o viviendas vacías, y situaciones de fraude. AEAS, 2016a.

<sup>59</sup> PNUD, 2006.

<sup>60</sup> OCDE, 2010. IWA, 2016. GWI, 2017.

AEAS estima que un 0,02% de los usuarios residenciales a los que se les interrumpe el servicio de abastecimiento de agua por falta de pago se reconecta tras beneficiarse de mecanismos municipales de acción social. De modo que, implícitamente se está reconociendo que en España se efectúan al año aproximadamente 3.700 cortes de suministro por impago a familias en situaciones de riesgo de riesgo de pobreza y exclusión social. Es evidente que este número de cortes no resulta demasiado significativo si se pone en relación con el número de hogares en España, pero resulta preocupante si se tiene en cuenta que tras esos datos se ocultan verdaderos dramas familiares, y no permiten afirmar que en España se proteja de forma efectiva el derecho humano al agua<sup>67</sup>.

Estas situaciones muestran que hay familias que no disponiendo de recursos económicos suficientes no han sabido utilizar los recursos públicos disponibles para atender tal situación, o bien que cuando se han activado estos mecanismos sociales ya era demasiado tarde para evitar el corte de suministro. Sin embargo, también hay circunstancias en que, aun pudiendo disponer de recursos económicos suficientes, el corte de suministro se produce por desconocimiento del usuario acerca de la propia circunstancia de encontrarse en situación de impago, por no haber recibido en tiempo y forma el aviso de corte de suministro<sup>68</sup>. Incluso, los cortes de suministro puede afectar a personas vulnerables –enfermos, discapacitados, ancianos en situaciones de desamparo– que, ya tengan recursos económicos o no, podrían no tener capacidad para resolver una incidencia relacionada con el servicio de agua –el 48% de las reclamaciones se debe a posibles errores de facturación, y un 12% por el servicio de lectura de contadores<sup>69</sup>–, y ello no debería ser causa de interrupción del suministro. Todas estas situaciones se producen como consecuencia de una aplicación poco rigurosa y/o poco garantista de los trámites procedimentales previos a la suspensión del suministro.

Por otra parte, AEAS argumenta que “*el procedimiento de interrupción del suministro es una herramienta para asegurar el pago de aquellos ciudadanos que sí que pueden pagar*”<sup>70</sup>. Sin embargo, aunque en España las ordenanzas municipales reguladoras del servicio urbano de agua contemplan generalmente la posibilidad de cortes de suministro por impago esta medida es de dudosa legalidad. La doctrina reiterada del Tribunal Supremo<sup>71</sup> establece que las contraprestaciones que satisface el usuario del servicio de suministro de agua potable y alcantarillado deben ser consideradas como tasa, con independencia de la forma de gestión (directa o indirecta) utilizada por el ayuntamiento para la prestación del servicio. Ello supone que el impago de la tasa solo puede exigirse mediante el procedimiento de apremio; dicho procedimiento, que incluye algunas garantías y limitaciones en función de la capacidad económica del

deudor, no permite la presión que representa la amenaza del corte de suministro<sup>72</sup>.

En la práctica el riesgo de corte de agua aumenta cuando la contraprestación es considerada un precio privado, y esto ocurre cuando los ayuntamientos externalizan la gestión del agua, ya sea a empresa privada mediante concesión, empresa mixta o empresa pública. En los últimos años han surgido iniciativas ciudadanas contrarias a la titularidad privada en la gestión del servicio urbano de aguas. En el caso español destaca la iniciativa Pacto Social por el Agua.<sup>73</sup> Diversas ONG, movimientos sociales, sindicatos, fundaciones, partidos políticos y entidades relacionadas han puesto de manifiesto su compromiso por una gestión pública, integrada y participativa del ciclo urbano del agua en España. Entre sus argumentos, mantienen que al reconocer Naciones Unidas el acceso al agua como derecho humano, la gestión del agua debe abstraerse de las normas del mercado y la empresa privada como forma de garantizar una gestión integral del recurso hídrico que resulte socialmente equitativa, ecológicamente sostenible, políticamente democrática y culturalmente aceptable. Se demandan también políticas tarifarias basadas en la equidad social, lo que supondría, según el Pacto Social por el Agua, garantizar un suministro mínimo vital de entre 60-100 litros por persona y día, complementado con el compromiso de no cortar el suministro en casos de impago justificados<sup>74</sup>.

Por último, el derecho humano al agua en España puede verse comprometido en las próximas décadas como consecuencia del actual déficit de infraestructuras –que puede afectar a la asequibilidad– y de los retos que habrá que afrontar como consecuencia del cambio climático<sup>75</sup> –que puede comprometer la accesibilidad física al recurso hídrico–. El volumen de inversiones en renovación de las redes de abastecimiento y saneamiento debe experimentar un notable incremento en los próximos años.<sup>76</sup> Este aumento, junto con las necesarias inversiones en el tratamiento de aguas residuales –España continúa incumpliendo la Directiva 271/91 sobre tratamiento de aguas residuales urbanas en los municipios de pequeño y mediano tamaño– y próximamente en el tratamiento de potabilización –consecuencia de la modificación en curso de la Directiva 98/83/CE relativa a la calidad de las aguas

<sup>72</sup> El establecimiento de este procedimiento administrativo podría suponer proceder a la ejecución forzosa de los bienes del deudor (embargo), pero la interrupción del suministro no se produciría aun cuando el usuario dispusiera de recursos económicos suficientes, de modo que se configura como un instrumento más garantista del derecho humano al agua.

<sup>73</sup> Puede consultarse el Pacto Social por el Agua Pública en el siguiente enlace:

[https://f inca.eu/images/documentos/DOCUMENTOS/pacto\\_agua\\_p%C3%BAblica.pdf](https://f inca.eu/images/documentos/DOCUMENTOS/pacto_agua_p%C3%BAblica.pdf).

<sup>74</sup> Babiano y Giménez, 2015.

<sup>75</sup> Cabrera-Marcet, 2015.

<sup>76</sup> De los 225.000 km de redes de distribución, el 39% tiene más de 30 años, el 19% entre 20 y 30 años, el 26% entre 10 y 20 años, y el 17% restante menos de 10 años. Por lo que respecta a los 165.000 km de redes de alcantarillado, el 58% tiene más de 30 años, el 16% entre 20 y 30 años, el 15% entre 10 y 20 años, y el restante 11% menos de 10 años. El estado actual de las infraestructuras es de un evidente envejecimiento y, sin embargo, los porcentajes de renovación de las redes de abastecimiento –0,6%– y saneamiento –0,38%– son muy insuficientes. AEAS, 2018.

<sup>67</sup> AEAS 2016b.

<sup>68</sup> DPA, 2015.

<sup>69</sup> AEAS, 2018.

<sup>70</sup> AEAS 2016a.

<sup>71</sup> STS, 2012; 2014; 2015.



destinadas al consumo humano— supondrá un incremento de costes que, de repercutirse íntegramente en la factura del agua, deteriorará la asequibilidad y, mientras no se garantice adecuadamente el derecho humano al agua, afectará con mayor rigor a los colectivos más vulnerables.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los derechos sociales son el contenido de la ciudadanía y la idea de ciudadanía es la pertenencia a una comunidad política que le garantiza esos derechos<sup>77</sup>. Así, el reconocimiento del derecho humano al agua implica que debe haber una norma que permita al titular del mismo la posibilidad efectiva de reclamar ante tribunales o instancias administrativas para hacer cumplir esa obligación. Sin embargo, aunque el Gobierno de España ha suscrito su compromiso con las Declaraciones de Derechos Humanos, no existe una norma de carácter estatal que garantice el derecho humano al agua. Las únicas comunidades autónomas que garantizan su protección en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social son Cantabria y Cataluña. Así, es en la esfera municipal donde, generalmente sin garantizar expresamente en una norma el derecho humano al agua, se establecen medidas de acción social en materia de suministro de agua y excepciones al corte del suministro por impago. Esa dispersión competencial da por resultado que la protección del derecho humano al agua varíe según el lugar de residencia.

Para evitar todo tipo de discriminación la protección del derecho humano al agua debe garantizarse con una norma de ámbito nacional que identifique el contenido mínimo de las obligaciones relacionadas con el derecho —al menos la prohibición de cortes de agua en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social y la garantía universal de un consumo mínimo vital en estas situaciones—. Por su parte, las comunidades autónomas deberían concretar algunos aspectos del derecho humano al agua —por ejemplo, la especificación del consumo mínimo vital<sup>78</sup>—.

Por otra parte, y a pesar de que la factura del agua representa el 0,89% del presupuesto familiar medio, es innegable que en España se producen cortes del suministro de agua por impago en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social en los que la contraprestación económica por el consumo de agua representa una carga excesiva. En ausencia de datos oficiales, no es posible conocer con precisión la envergadura del problema, y además ello da por resultado un debate muy mediatizado ideológicamente. Se recomienda que los diferentes niveles de la administración se coordinen para contar con un registro de información fiable sobre cortes de suministro de agua para usos residenciales, en los que se especifique el motivo de la interrupción del servicio. Tratándose de un bien necesario para la vida y sometido a intervención, es difícilmente justificable que la única información disponible sobre el tema tratado, sea la publicada de manera circunstancial por las asociaciones reguladas, que tiene claros intereses en uno y otro sentido. Mientras no

exista información del órgano regulador, se hará un uso sesgado y partidista del tema tratado.

En todo caso, frente a la amenaza de corte de suministro por impago deberían regularse al menos unos supuestos en los que esté prohibida la suspensión del suministro: residencia en el domicilio de menores, adolescentes, ancianos y discapacitados. Además, en todos los casos deben existir unos requisitos previos a la interrupción del servicio, así como procedimentales. Los procedimientos de notificación deberían estar en manos de las autoridades municipales, que son los responsables de la prestación del servicio —ello permitiría que se activaran los correspondientes protocolos de los servicios sociales municipales aún en el caso de que no exista una solicitud previa por parte del usuario deudor—, y la Consejería competente de la correspondiente comunidad autónoma debería autorizar expresamente dichos cortes del suministro. Entre los requisitos procedimentales deberían prohibirse los cortes de suministro desde el momento en que el usuario realiza la solicitud de ayuda a los correspondientes servicios sociales municipales y mientras estos no resuelvan el expediente, así como impedir que se realicen dichas interrupciones de suministro en días festivos, o exigir un importe de deuda mínimo para iniciar el procedimiento. Por último, deben existir mecanismos sancionadores para las empresas gestoras que no cumplan con los procedimientos establecidos.

No obstante, la utilización de la amenaza de corte de suministro en caso de impago, que la parte privada de la industria considera una simple herramienta para asegurar el pago de aquellos ciudadanos que sí que pueden pagar, es poco garantista con el respeto al derecho humano al agua. Por tanto, teniendo en cuenta que además dicha medida es de dudosa legalidad, frente al impago del servicio solo debería actuarse contra el deudor mediante el procedimiento de apremio, prohibiendo en todos los casos el corte de suministro por impago; ello permitiría una especial protección en usuarios especialmente vulnerables, garantizando que no se producen cortes del suministro en estos casos.

Por último, la garantía del cumplimiento universal del derecho humano al agua a largo plazo exige en España la articulación de políticas públicas y programas gubernamentales dirigidos a hacer frente a los retos del cambio climático y a mantener en buen estado las infraestructuras del servicio urbano de agua, prestando especial atención a los municipios de tamaño pequeño y mediano. La accesibilidad al recurso hídrico en condiciones adecuadas de cantidad y calidad no puede depender de la capacidad financiera del municipio o de las condiciones socioeconómicas de la población residente; aun cuando el principio de recuperación de costes es un instrumento adecuado para asegurar la eficiencia, éste debe estar subordinado al reconocimiento efectivo del derecho humano al agua.

<sup>77</sup> Zurbriggen, 2014.

<sup>78</sup> Ello implica que la facturación debería hacerse necesariamente según el número de personas residentes en la vivienda, algo que solo ocurre residualmente en algunas ciudades (Málaga, Sevilla).

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams E A.; Sambu D.; Smiley S. L. 2018: "Urban water supply in Sub-Saharan Africa: historical and emerging policies and institutional arrangements", *International Journal of Water Resources Development*, 35(2), 240-263. <https://doi.org/10.1080/07900627.2017.1423282>
- AEAS 2014: *Encuesta de mecanismos de acción social*. Madrid, Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento.
- AEAS 2016a: *Sostenibilidad social en el sector del agua urbana: situación y recomendaciones. Hacia la elaboración de un manual de Buenas Prácticas, la armonización de criterios y su generalización en los diferentes ámbitos de gestión*. Madrid, Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento.
- AEAS 2016b: *XIV Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España 2016*. Madrid, Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento.
- AEAS 2018: *XV Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España 2018*. Madrid, Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento.
- Babiano L. y Giménez M. 2015: "Pacto Social por el Agua", *El ecologista*, 85, 25-27.
- Babiano-Amelibia L 2015: "Agua urbana: Mercantilización y resistencia social en España", *Agua y Territorio*, 6: 133-141. <https://doi.org/10.17561/at.v0i6.2816>
- Banco Mundial 2018: *Armando el rompecabezas de la pobreza. Panorama general*. Washington, Banco Mundial.
- Cabrera-Marcet E. 2015: "Retos del agua para usos residenciales e industriales", *Agua y Territorio*, 6, 100-107. <https://doi.org/10.17561/at.v0i6.2813>
- CMCE 2001: *Recomendación del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la Carta Europea de los Recursos Hídricos*. Bruselas, Comité de Ministros del Consejo de Europa.
- Comisión Europea 2003: *Comunicación de la Comisión sobre política de gestión del agua en los países en desarrollo y prioridades de la cooperación de la Unión Europea al desarrollo*. Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea 2014: *Comunicación de la Comisión, de 19 de marzo de 2014, relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!»*. Bruselas, Comisión Europea. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.04/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.04/DOC_1&format=PDF).
- Comisión Europea 2018: *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano*. Bruselas, Comisión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0753>
- DMA 2000: *Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre del 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*. Bruselas, Parlamento Europeo. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0008.02/DOC_1&format=PDF).
- DPA 2015: *Servicios de suministro de agua. Garantías y derecho. Informe especial al Parlamento*. Sevilla, Defensor del Pueblo Andaluz.
- FACUA 2017: *Estudio sobre las tarifas del suministro domiciliario del agua, 2017*. Sevilla, Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía-Consumidores en Acción.
- Fankhauser S. & Tjepic S. 2007: "Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries", *Energy Policy*, 35(2), 1038-1049. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.02.003>
- García-Rubio, M.; Ruiz-Villaverde, A. y González-Gómez, F. 2015: "Urban water tariffs in Spain: What needs to be done?", *Water*, 7(4), 1456-1479. <https://doi.org/10.3390/w7041456>
- García-Valiñas, M. A.; González-Gómez, F. y Picazo-Tadeo, A. J. 2013: "Is the price of water for residential use related to provider ownership? Empirical evidence from Spain", *Utilities Policy*, 24, 59-69. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2012.07.009>
- García-Valiñas, M. A.; Martínez-Espiñeira, R. y González-Gómez, F. 2010a: "Affordability of residential water tariffs: Alternative measurement and explanatory factors in southern Spain", *Journal of Environmental Management*, 91(12), 2696-2706. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2010.07.029>
- García-Valiñas, M. A.; Martínez-Espiñeira, R. y González-Gómez, F. 2010b: "Measuring water affordability: a proposal for urban centres in developed countries", *International Journal of Water Resources Development*, 26(3), 441-458. <https://doi.org/10.1080/07900627.2010.491971>
- Generalitat de Catalunya 2015: *Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética*. Barcelona, Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 6928 de 5 de agosto de 2015.
- Gobierno de Andalucía 1991: *Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua*. Sevilla, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 81 de 10 de septiembre de 1991.
- Gobierno de Aragón 2014: *Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón*. Zaragoza, Boletín Oficial de Aragón nº 241, de 10 de diciembre de 2014.
- Gobierno de Cantabria 2014: *Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria*. Santander, Boletín Oficial de la Comunidad de Cantabria nº 234, de 4 de diciembre de 2014.
- Gobierno de España 1985: *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Madrid, Boletín Oficial del Estado nº 80, de 3 de abril de 1985.
- Gobierno de España 2001: *Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas*. Madrid, Boletín Oficial del Estado nº 176, de 24 de julio de 2001.
- Gobierno de España 2004: *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*. Madrid, Boletín Oficial del Estado nº 59, de 9 de marzo de 2004.
- Grigg N.S. 2018: "Service levels for the four billion people with piped water on premises", *Water International*, 43(4), 531-547. <https://doi.org/10.1080/02508060.2018.1452119>
- Guardiola J. y Guillen-Royo M. 2015: "Income, unemployment, higher education and wellbeing in times of economic crisis: Evidence from Granada (Spain)", *Social Indicators Research*, 120(2), 395-409. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0598-6>
- Guardiola, J.; Gonzalez-Gomez, F. y Grajalas, A.L. 2010: "Is access to water as good as the data claim? Case study of Yucatán", *International Journal of Water Resources Development*, 26(2), 219-233. <https://doi.org/10.1080/07900621003655692>
- GWJ 2017: *The Global Water Tariff Survey 2018*. Oxford, UK, .Global Water Intelligence:
- INE 2018a: *Encuesta de Condiciones de Vida*. Año 2017. Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
- IWA 2016: *International Statistics for Water Services 2016*. Londres, International Water Association.
- Llano Ortiz J. C. 2018: *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017*. Madrid, EAPN-España (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social).
- Martinez-Espineira, R.; García-Valiñas, M. A. y González-Gómez, F. 2009: "Does private management of water supply services really increase prices? An empirical analysis in Spain", *Urban Studies*, 46(4), 923-945. <https://doi.org/10.1177/0042098009102135>

- Martínez-Espiñeira, R.; García-Valiñas, M. A. y González-Gómez, F. 2012: "Is the pricing of urban water services justifiably perceived as unequal among Spanish cities?", *International Journal of Water Resources Development*, 28(1), 107-121. <https://doi.org/10.1080/07900627.2012.642231>
- Martínez-Santos P. 2017: "Does 91% of the world's population really have "sustainable access to safe drinking water"?", *International Journal of Water Resources Development*, 33(4): 514-533. <https://doi.org/10.1080/07900627.2017.1298517>
- Martins R.; Quintal C.; Cruz L. y Barata E. 2016: "Water affordability issues in developed countries. The relevance of micro approaches", *Utilities Policy*, 43: 117-123. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.04.012>
- OCDE 2010: *Pricing water resources and water and sanitation services*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OMS y UNICEF 2017: *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene: informe de actualización de 2017 e indicadores de referencia de los ODS*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- ONU 2000: *Declaración del Milenio*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- ONU 2002: *Observación General nº 15 del Consejo Económico y Social. El derecho al agua. E/C.12/2002/11*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf>
- ONU 2005: *Proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento*. E/CN.4/Sub.2/2005/25. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/149/12/PDF/G0514912.pdf?OpenElement>
- ONU 2007: *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: [https://digitallibrary.un.org/record/606139/files/A\\_HRC\\_6\\_3ES.pdf?version=1](https://digitallibrary.un.org/record/606139/files/A_HRC_6_3ES.pdf?version=1)
- ONU 2008: *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/02/25/pdfs/BOE-A-2013-2081.pdf>
- ONU 2010a: *El derecho humano al agua y el saneamiento*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S)
- ONU 2010b: *Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/36/PDF/G1016636.pdf?OpenElement>
- ONU 2011a: *Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/a-hrc-18-33-add1\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/a-hrc-18-33-add1_en.pdf)
- ONU 2011b: *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/165/92/PDF/G1116592.pdf?OpenElement>
- ONU 2013a: *Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-44\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-44_en.pdf)
- ONU 2013b: *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/68/157>
- ONU 2014a: *Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10149.pdf>
- ONU 2014b: *Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida", 2005-2015, y nuevas medidas para lograr el desarrollo sostenible de los recursos hídricos*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/69/215>
- ONU 2014c: *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/177/90/PDF/G1417790.pdf?OpenElement>
- Parlamento Europeo 2009: *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2009, sobre el agua con vistas a la celebración del V Foro Mundial del Agua en Estambul del 16 al 22 de marzo de 2009*. Bruselas, Parlamento Europeo. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/si-des/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-20090137+0+DOC+PDF+V0//ES>
- Parlamento Europeo 2015: *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water*. Bruselas, Parlamento Europeo. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0294+0+DOC+PDF+V0//ES>
- PNUD 2006: *Informe de Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis global del agua*. Madrid, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Mundi-Prensa.
- Smiley SL 2017: "Quality matters: Incorporating water quality into water access monitoring in rural Malawi", *Water International*, 42(5), 585-598. <https://doi.org/10.1080/02508060.2017.1344818>
- STC 2007: *Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 7288-2006. Promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su artículo 17.1*. Madrid, Boletín Oficial del Estado nº 13, de 15 de enero de 2008.
- STS 2012: *Sentencia 8074/2012 de la Sala de lo Contencioso, Sección 2, del Tribunal Supremo, de 3 de diciembre de 2012. Recurso de casación 4354/2011* (Id Cendoj: 28079130022012101497).
- STS 2014: *Sentencia 2170/2014 de la Sala de lo Contencioso, Sección 2, del Tribunal Supremo, de 22 de mayo de 2014. Recurso de casación 1487/2012* (Id Cendoj: 28079130022014100273).
- STS 2015: *Sentencia 5037/2015 de la Sala de lo Contencioso, Sección 2, del Tribunal Supremo, de 23 de noviembre de 2015. Recurso de casación 4091/2013* (Id Cendoj: 28079130022015100526).
- Zurbriggen C. 2014: "Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: De la gobernanza neoliberal a una gobernanza pública", *Agua y Territorio*, 3, 89-100. <https://doi.org/10.17561/at.v1i3.1427>

