
ESTUDIOS LEGISLATIVOS

EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN ESPAÑA: RECONOCIMIENTO Y ACCESIBILIDAD ECONÓMICA COMO ELEMENTOS CLAVE PARA SU EFECTIVIDAD*

THE HUMAN RIGHT TO WATER IN SPAIN: RECOGNITION AND ECONOMIC ACCESSIBILITY AS KEY ELEMENTS FOR ITS EFFECTIVITY

Germana AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO**

RESUMEN: El derecho al agua ha sido reconocido como norma de derecho humano en varios tratados internacionales, declaraciones y otros instrumentos. La asequibilidad de este derecho, es decir, su accesibilidad económica, es uno de los principales factores que influyen en el acceso al agua y que pone en riesgo la dignidad de los ciudadanos. De este modo, este artículo tiene como objetivo analizar el reconocimiento del derecho humano al agua y su efectividad a partir de la realidad española. Para ello, estudiamos la legalidad de los cortes de suministro de agua por impago. Se constató que el derecho humano al agua no puede

ABSTRACT: *The right to water has been recognized as a human right in several international treaties, declarations and other instruments. The affordability of this right, namely its economic accessibility, is one of the main factors that influence the access to water and that may jeopardize the dignity of citizens. Thus, this article aims to analyze the recognition of the human right to water and its effectiveness in the Spanish reality. To that end, the legality of the water cut-offs due to no payment will be studied. It was found that the human right to water cannot depend on the purchasing power of the people, since it is a fundamental resource for life.*

* Artículo recibido el 26 de julio de 2017 y aprobado para su publicación el 21 de noviembre de 2019. Este artículo fue realizado en el marco del proyecto “Transformaciones de la justicia: autonomía, inequidad y ejercicio de derechos”, DER2016-78356-P, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad español y del programa de investigación GRISOLIA (Ref. 2016/098), financiado por la Generalitat valenciana.

** ORCID: 0000-0002-2942-3803. Abogada y antropóloga. Máster en Derechos Humanos en la Universidad Católica de Lyon-Francia (contrato *Fondation de France*). Doctora en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional en la Universidad de Valencia-España (contrato Santiago Grisolia). Correo electrónico: *germana_aguiar@hotmail.fr*, *germana.aguiar@uv.es*.

depender del poder adquisitivo de las personas, ya que se trata de un recurso fundamental para la vida.

Palabras clave: derecho al agua, reconocimiento, accesibilidad económica, España

Keywords: right to water, recognition, economic accessibility, Spain.

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *El reconocimiento del derecho al agua en el marco internacional, comunitario y nacional español.* III. *La accesibilidad económica del agua en España.* IV. *Los cortes de agua en España a debate.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. NOTA INTRODUCTORIA

El derecho al agua se ha convertido en un derecho reconocido sólidamente en el ámbito del derecho internacional. De hecho, como señala Leb (2012, 641), esto puede ser visto como una respuesta de los Estados “a la circulación en los medios de comunicación de un sinnúmero de imágenes de personas que mueren de hambre, de sed y de las enfermedades de cólera y de otras transmitidas por el agua en regiones afectadas por catástrofes naturales u otras calamidades”. Según una estimación del Programa Conjunto de Monitoreo de la UNICEF y de la OMS (2015), para el suministro de agua y saneamiento, un total de 663 millones de personas en todo el mundo carecían de fuentes de agua potable mejoradas en 2015, ocho de cada diez viviendo en zonas rurales.

Así, fue necesario elaborar normas jurídicas para mitigar el impacto de estos hechos (Leb 2012, 641). El reconocimiento como norma de derecho humano en varios tratados internacionales, declaraciones y otros instrumentos confirman la importancia del derecho al agua (Singh 2013, 943). Es el caso de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos de 2010. La resolución de las Naciones Unidas 64/292 reconoce el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano. En el mismo sentido, la resolución del Consejo de Derechos Humanos 15/9 (Human Rights Council 2010),¹ titulada “Los

¹ Human Rights Council. 2010. Resolution 15/9, Human Rights and access to safe drinking water and sanitation. Right Docs [sitio web], disponible en: <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-15-9/>.

derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”, afirma que “el derecho humano al agua potable y al saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está inseparablemente relacionado con el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y a la dignidad humana”.

Cuando se trata de analizar el concepto, el contenido y el alcance del derecho humano al agua, es importante atender a la Observación general 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De este modo, McGraw (2010) afirmaba que la definición formal del derecho al agua era necesaria, porque sin ella había un riesgo para la paz internacional, para el diálogo de los derechos humanos y para los individuos, que no tendrían los mecanismos necesarios para proteger este derecho. Por consiguiente, la Observación general 15 sobre el derecho al agua tiene como objetivo clarificar el fundamento jurídico de este derecho. Por ello, en su párrafo segundo afirma que “el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico...”.

El objetivo de este artículo es analizar el reconocimiento del derecho humano al agua en España, tanto en el marco del derecho internacional como del comunitario y del nacional, para, acto seguido, reflexionar sobre uno de los aspectos del contenido de este derecho: su asequibilidad, es decir, su accesibilidad económica. De hecho, éste es uno de los principales factores que influyen en el acceso al agua, y que pone en riesgo la dignidad de los ciudadanos. Para una mejor comprensión de la misma, se analizará el procedimiento de cortes de suministro de agua para las familias por impago. Se trata de un estudio de abordaje cualitativo, que hace uso de la investigación bibliográfica y documental como principales procedimientos técnicos, habida cuenta que se respalda en el uso de fuentes teóricas, de legislación y jurisprudencias.

II. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL AGUA EN EL MARCO INTERNACIONAL, COMUNITARIO Y NACIONAL ESPAÑOL

Tras la Segunda Guerra Mundial, se produce un pacto social y político entre los diferentes partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y gobiernos en torno a objetivos que anteriormente se consideraban excluyentes: libertad política y económica, igualdad y seguridad (Agudo

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 156, pp. 1671-1691.

Zamora 2016, 26). Este pacto contribuye a la consolidación del Estado social. Gomes Canotilho (2008) sostiene que el Estado de bienestar otorgó a los derechos sociales una estructura de legalidad y democracia, por lo que ha habido una relativa estabilidad en la comprensión constitucional del Estado como Estado de los derechos sociales; es decir, el “reconocimiento y garantía de los derechos sociales pasan a la dimensión estructural del principio democrático”. Se puede observar cómo el derecho se incardina en la legislación tanto internacional como nacional de los distintos Estados, entre ellos España.

1. *Legislación internacional y comunitaria en materia del derecho al agua*

A partir de ese momento, se percibe un reconocimiento supranacional de los derechos sociales (el derecho al agua es parte de este proceso), que van más allá de los textos de protección del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, como la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945. Según Tehindrazanarivelo (2005, 1), la Organización de las Naciones Unidas fue fundada con el objetivo principal de asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por lo tanto, su primer artículo afirma que entre los objetivos de los países firmantes destaca “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario...”. De hecho, para las Naciones Unidas, los problemas económicos y sociales representan una amenaza para la paz y la seguridad, y, por lo tanto, los países deben cooperar para eliminarlos.

En este contexto, según Oberdorff (2010, 98), las Naciones Unidas proclaman una estructura entera de protección de los derechos humanos. Se debe mencionar, así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, que rescató los ideales de la Revolución francesa, y donde se declara la igualdad y la libertad de todos los hombres en los derechos y en dignidad, y se proclama el principio de no discriminación. Por otro lado, se establecen derechos económicos y sociales en los artículos 22 a 27. El artículo 25 de la Declaración afirma que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la

asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”. Es incuestionable que para tener un nivel de vida adecuado, el acceso al agua es esencial. Se puede decir que el derecho al agua es parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

Para De Abreu Dallari (1993, 178), la Declaración antes mencionada va más allá de la preocupación por la preservación de los derechos, dado que después de enumerar los derechos fundamentales afirma que toda persona tiene derecho a la seguridad social y a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables para garantizar su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad. El acceso al agua es así imprescindible. Este autor sostiene que la Declaración se centra en tres objetivos: la certidumbre de los derechos, la seguridad de los derechos y la posibilidad de los derechos, “exigiendo que se garantice a todos los individuos los medios necesarios para el disfrute de los derechos, que no se quede en el formalismo cínico y mentiroso de la afirmación de la igualdad donde la mayoría de las personas viven en condiciones infrahumanas”.

En lo que se refiere a Europa, en 1999 fue adoptado el Protocolo sobre el Agua y la Salud.² El objetivo del Protocolo, señalado en el artículo primero, era el de

Promover, a todos los niveles pertinentes y en contextos tanto nacionales, como transfronterizos e internacionales, la protección de la salud y el bienestar individuales y colectivos de las personas, en un marco de desarrollo sostenible, mediante una mejora de la gestión del agua que incluya la protección de los ecosistemas acuáticos, así como mediante la prevención, el control y la reducción de las enfermedades vinculadas al agua.

Otro principio definido por el artículo quinto es el de equidad en el acceso al agua, tanto en términos de cantidad como de calidad para todos los miembros de la sociedad, especialmente los que sufren desventajas o exclusión social. Smets (2009, 59) aclara que se debe entender por equidad el poder acceder al agua a un precio asequible o igualmente en una situación extrema tener acceso gratuito a ella.

² Economic and Social Council. 1999. MP/WAT/2000/1 EUR/ICP/EHCO 020205/8Fin. Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, London, 17 June.

Además, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea elaboraron la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.³ El objetivo de esta Directiva es proteger todas las formas de agua, reducir la contaminación de las masas de agua, regenerar los ecosistemas dentro de estas masas y sus alrededores y garantizar un uso sostenible del agua por parte de los particulares y de las empresas. Por ejemplo, la Directiva establece que las políticas de gestión del agua que han de llevar a cabo los Estados miembros (o España) estén orientadas por una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Otro documento que protege el derecho al agua a nivel europeo es la Resolución 1693, del 2 de octubre de 2009, sobre el agua: un reto estratégico para la cuenca del Mediterráneo, que afirma en su artículo 2o., que “The Assembly stresses that access to water must be recognised as a fundamental human right because it is essential to life on earth and is a resource that must be shared by humankind”⁴ (Asamblea Parlamentaria del Consejo Europeo 2009).

Además, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 30 de marzo de 2010, también enuncia derechos que están directamente relacionados con el derecho al agua. Incluso, la Carta reafirma los valores de los pueblos europeos al corroborar en su preámbulo que “la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho”. Los artículos primero y segundo garantizan, respectivamente, el respeto a la dignidad humana y a la vida. No cabe duda de que el acceso al agua es indispensable para una vida digna.

³ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. 2000. Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. *EUR-Lex* [sitio web], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32000L0060>.

⁴ Asamblea Parlamentaria del Consejo Europeo. 2009. Resolución 1693, del 2 de octubre de 2009, sobre el agua: un reto estratégico para la Cuenca del Mediterráneo, disponible en: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17786&lang=en>.

2. *La regulación estatal del derecho al agua*

Respecto al caso español, España se incorporó a la Organización de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1955. El artículo 10 de la Constitución de 1978 afirma que

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

En este sentido, las normas internacionales ratificadas por España se integran en el ordenamiento español a través del artículo 96 de la Constitución. Asimismo, el artículo 10.2 establece un criterio interpretativo de los derechos fundamentales, y juega un papel especial en el derecho que nos acontece. Las normas relacionadas con el derecho al agua que hayan sido ratificadas por el país deben así ser respetadas (Mateo, Álvarez y Pérez 2015, 233).

Es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 19 de diciembre de 1966, cuyo texto se incluye en la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Declaración Universal 1948. El artículo 11 de este Pacto afirma que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”. Aunque el derecho humano al agua no esté expresamente mencionado en este artículo, el acceso a la misma es imprescindible para la realización de un nivel de vida adecuado, como ha sido sostenido anteriormente.

Además, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo segundo, que los Estados firmantes adoptarán todas las medidas necesarias para poner en práctica estos derechos en su territorio. También proporciona un mecanismo para la observación, a saber: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecido por la resolución 1985/17, que verifica la aplicación de

los dispositivos en los países firmantes. Además, el Protocolo Facultativo (2008) del Pacto Internacional establece nuevas funciones de investigación y resolución frente a las violaciones de derechos del pacto.

Además de formar parte de los instrumentos internacionales anteriormente mencionados, el derecho humano al agua ha sido reconocido expresamente como tal en algunas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como las ya mencionadas Resolución 64/292, que reconoce el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano, y la resolución del Consejo de Derechos Humanos 15/9 (Human Rights Council 2010), titulada “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”. Se puede observar, pues, que diferentes instrumentos internacionales que informan del derecho al agua estarán, así, presentes en el ordenamiento jurídico nacional a partir de su aceptación por España, como muestran Mateo, Álvarez y Pérez (2015, 235). Es el caso de la Resolución 54/175, relativa al derecho al desarrollo; la 55/196, que proclamó el Año Internacional del Agua Dulce; la 58/217, que proclamó el Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, etcétera.

III. LA ACCESIBILIDAD ECONÓMICA DEL AGUA EN ESPAÑA

La Observación general 15 determina que “el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte”. La accesibilidad, de acuerdo con la Observación, presenta cuatro dimensiones superpuestas: la accesibilidad física, la accesibilidad económica, la no discriminación y el acceso a la información. En seguida será analizado el concepto de accesibilidad económica, para a continuación, estudiar la situación de este aspecto en España.

1. *El concepto de accesibilidad económica*

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que el agua debe ser considerada como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico, y debe ser utilizada de manera duradera, para que las generaciones actuales y futuras puedan disfrutar de ello. Sin lugar a dudas, uno de los mayores obstáculos para la efecti-

vidad del derecho al agua es la óptica neoliberal, según la cual el agua es considerada un bien económico.

Se puede observar en la evolución de la gestión del agua, que los Estados están recurriendo progresivamente a la privatización de este servicio, siguiendo la lógica de la globalización. Tal fenómeno es bien definido por Moreau (2006, 20) cuando dice que es un sistema que corresponde “a una gran perturbación en el orden de las cosas, donde el vector principal se convierte en la apertura y expansión del comercio mundial, la circulación del capital, la evolución de las nuevas tecnologías y la disminución de la función del Estado”. Las características de este mundo globalizado empiezan a influir directamente en las sociedades en las que se insertan, generando consecuencias negativas en la calidad de la vida y en el bienestar de los individuos (Stiglitz, Sen y Fitoussi 2009).

Por lo tanto, aquellos que no tienen el poder adquisitivo son excluidos del sistema. Quién no tiene capacidad de pagar por este servicio no tiene derecho al agua. Ahora, la dignidad humana sólo puede ser garantizada si el individuo tiene acceso a un nivel de vida adecuado, con condiciones materiales mínimas (Ruiz-Rico 2008, 25). Se ve así que dejar este servicio en manos privadas, convirtiéndolo en un negocio multimillonario, no puede ser la fórmula más eficaz para garantizar el derecho al agua universalmente (García 2008, 24), porque la actual regulación crea una situación bicéfala, por un lado, se encuentra el servicio de prestación del agua y, por otro lado, el derecho humano al disfrute de la misma. Con este sistema de privatizaciones, el derecho se subordina a un sistema capitalista de gestión empresarial; es decir, al pago de tarifas. Y, por ende, se difumina de tal modo el derecho, haciéndose en muchas ocasiones invisible para grandes masas de población.

La accesibilidad económica es definida por Catarina de Albuquerque (2012, 129) de la siguiente manera:

...los servicios de agua y saneamiento deben ser asequibles para todas las personas, y en ningún caso el pago de los mismos debe limitarles poder disfrutar de otros derechos humanos, como la vivienda, alimentación o salud. Esto puede garantizarse, por ejemplo, mediante una estructura tarifaria eficaz que asegure que los hogares más pobres paguen una tarifa inferior por disponer de una cantidad básica de agua.

El folleto informativo 35 de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua afirma que de por sí el marco de los derechos humanos no establece el derecho a un suministro de agua gratuito. Sin embargo, añade que en determinadas circunstancias el acceso al agua potable y los servicios de saneamiento pueden llegar a ser gratuitos si la persona o la familia no pueden adquirirlos. Se destaca que es una obligación básica del Estado velar para que se satisfagan, por lo menos, los niveles esenciales mínimos del derecho, lo que comprende el acceso a la cantidad mínima indispensable de agua (ACNUDH, ONU-Hábitat y OMS 2010, 12).

La Observación general 15 determina, en su párrafo 27, que para garantizar que el agua sea asequible, los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias, entre las que podrían figurar políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo. Además, añade que todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos, y destaca que no recaiga en los hogares más pobres una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos.

García (2008, 209) enfatiza que para asegurar que el agua sea realmente asequible, los Estados deberán poner en marcha técnicas y tecnologías económicas apropiadas, políticas de precios más adecuadas y suplementos de ingresos que garanticen la ejecución del derecho. El PNUD (2006) alertaba ya en 2006 que un principio perverso que existe en muchos de los países en desarrollo es que la población más pobre no sólo tiene acceso a menos agua y a menos agua limpia, sino que además ha de pagar algunos de los precios más altos del mundo, debido a que viven en lugares carentes de estructuras eficientes de distribución de agua. En este sentido, el PNUD destaca que los Estados deben garantizar que ninguna familia tenga que gastar más del 3% de sus ingresos para cubrir sus necesidades de agua.

2. La asequibilidad del agua en España

Sánchez García y Blanco Jiménez (2012, 37) parten del supuesto de que el agua es uno de los servicios públicos básicos para el desarrollo demográfico, social y económico de una sociedad, y que su prestación

tiene carácter obligatorio para las administraciones públicas en España. Así, la gestión del agua y la definición de precios y demás elementos les corresponde a ellas, en la medida en que será abordado a continuación.

*A. Entes y autoridades competentes en España
en la regulación del derecho al agua*

De acuerdo con el texto refundido de la Ley de Aguas de 2001,⁵ el agua en el país es de titularidad pública, y, por consiguiente, subordinada al interés general.

La Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, afirma en su artículo 25.2 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: c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”. En la misma dirección, el artículo 26.1 fija 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”. Como afirma Carbonell (2015), los servicios de abastecimiento de agua y de alcantarillado son de titularidad y competencia municipal, y deben responder y adaptarse a las necesidades de cada uno de los más de ocho mil municipios y de su correspondiente población.

A partir de la definición del derecho al agua como un derecho humano, es evidente que su abastecimiento a las poblaciones debe ser preferente sobre sus demás usos. Se estimaba que, en España, en 2014, el 64% del agua urbana consumida era de uso doméstico, el 15% se dedicaba al consumo industrial y comercial y el 21% restante se asignaba a otros usos, como los municipales o institucionales (AEAS y AGA 2014). Por su parte, el artículo 60 de la Ley de Aguas de 2001 (RCL 2001, 1824) ya mencionada, establece el orden de preferencia de los usos:

⁵ Artículo primero: “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”. Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE-A-2001-14276.

1. En las concesiones se observará, a efectos de su otorgamiento, el orden de preferencia que se establezca en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno. 2. 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. 3. A falta de dicho orden de preferencia regirá con carácter general el siguiente: 1o. 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.

En definitiva, el legislador español sitúa a la población como principal beneficiaria de este recurso.

Esta visión es compartida por los tribunales españoles en algunas sentencias, como demuestra López Alonso (2015). Es el caso de la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, del 28 de abril de 1997 (RJCA 1997, 1552), sentencia que impugna el decreto de un alcalde que denegaba la autorización de conexión a la red municipal de suministro de agua potable solicitada para una vivienda, afirmando que los recurrentes no pueden verse privados de la prestación de un servicio esencial, como es la obtención de agua potable, para cubrir las necesidades más elementales, y que debe considerarse como uso preferente el abastecimiento de las poblaciones, conforme a lo que determina la Ley de Aguas. De manera similar, la sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria, del 21 de marzo de 2000 (AC 2000, 840), que afirma que el servicio público de abastecimiento de agua a poblaciones goza de una consideración preeminente en el ordenamiento jurídico español, precisamente por la importancia que el agua tiene para el simple desarrollo de la vida, y que además también tiene consecuencias de índole económica porque no existe posibilidad de urbanización si el suelo no tiene garantizado el abastecimiento de agua.

B. La gestión económica en el disfrute del derecho al agua por los ciudadanos

Sánchez García y Blanco Jiménez (2012) determinan que el coste de acceso al agua debe ser mínimo para cumplir el principio de equidad, conforme a las resoluciones de Naciones Unidas. Además, la tarificación

del agua debe seguir a objetivos medioambientales; es decir, debe ser elaborada con vistas a ahorrar los recursos hídricos, garantizando la sostenibilidad, buscando la mayor eficiencia posible.⁶ Llegados a este punto, es necesario destacar que la política de tarifas debe garantizar la sostenibilidad, no sólo ambiental y económica, sino también social; es decir, garantizar su disfrute a la totalidad de la población independientemente de su poder adquisitivo. Sobre las políticas de tarifas y su discusión a nivel legislativo y jurisprudencial, se entrará en profundidad en el siguiente epígrafe.

Esta política es definida de acuerdo con la gestión del servicio en cada municipio. De hecho, la gestión de los servicios del agua puede ser abordada de forma directa o indirecta, conforme al artículo 85 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local: “1. Son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades locales. 2. Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta”. Por un lado, la gestión directa puede adoptar, de acuerdo con este artículo, las formas de gestión por la propia entidad local; organismo autónomo local; sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca en exclusiva a la entidad local. Por otro lado, la gestión indirecta podrá adoptar las formas de concesión; gestión interesada; concierto; arrendamiento o sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas, cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local. De acuerdo con la XIII Encuesta Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España, el 40% de la población española es abastecida por empresas públicas, el 35% por privadas, el 15% por empresas mixtas, y un 10% por la administración local (AEAS y AGA 2014).

Las diferentes posibilidades de gestión llevan a una gran heterogeneidad de tarifas. Sin embargo, todas ellas mantienen el carácter de binómicas y progresivas. Binómicas, porque contienen siempre una parte fija y una parte variable. La parte fija, como indican Sánchez García y Blanco Jiménez (2012), comprende la cuota de servicio, la cuota de servicio con consumo mínimo, la cuota de mantenimiento y conservación del contador, canon y otros recargos adicionales. La parte variable, se-

⁶ Artículo 21 de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

gún esta autora, comprende la cuota de consumo (municipal) y un canon (o bien provincial o bien autonómico). El carácter progresivo se refiere al hecho de que los precios aumentan de acuerdo con los bloques de consumo sucesivos, es decir, aumentan proporcionalmente al aumento de consumo.

Por consiguiente, uno de los retos asociados para la gestión del agua en España, como destaca el Informe elaborado por PricewaterhouseCoopers (2014) en 2014, es el hecho de que las competencias económicas para fijar las tarifas del agua urbana descansan en gran medida en los municipios, sin que exista ningún marco metodológico global que determine los costes que han de repercutirse ni los mecanismos de actualización que han de emplearse. La heterogeneidad de tarifas se explica así por la falta de una legislación básica que regule el régimen económico del servicio de agua, como explica Blanes Climent (2015).

Los municipios tienen cierta arbitrariedad en los criterios para fijar los precios, de lo que resultan significativas diferencias en el valor de las tarifas en municipios similares en términos de ubicación, situación medio ambiental, estructura hídrica, etcétera, como denuncia el Informe elaborado por PricewaterhouseCoopers (2014). Este informe destaca que mientras que la parte variable del canon de saneamiento en Aragón es de 0,55 €/m³, en Extremadura el mismo canon tiene un valor de 0,20 €/m³.

Esta diferencia de precios es denunciada por FACUA-Consumidores en Acción (2016), que en un estudio sobre las tarifas domiciliarias de agua realizado en 2015, en veintiocho ciudades españolas, constató diferencias entre ciudades de más de 300% en el precio del agua. En el mismo sentido, el Informe de PricewaterhouseCoopers (2014) afirma que la variabilidad de las tarifas en España es la más alta de Europa (107%), lo que indica la falta de coherencia existente en la fijación de las tarifas por parte de los municipios.

En este sentido, Morcillo (2015) afirma que “es necesario armonizar y homogeneizar la tarifa del agua en España a nivel de estructura tarifaria y de disparidad de precios en el territorio nacional. La estructura tarifaria debería presentar los mismos componentes y conceptos, y la actual heterogeneidad de costes y precios se podría reducir o atajar mediante principios de solidaridad interterritorial”. Esta diferencia tiene una incidencia directa sobre el principio de equidad entre ciudadanos residentes

en diferentes municipios españoles, que frente al mismo servicio están soportando precios diferentes que no obedecen *per se* a cuestiones fácticas del servicio, sino a la voluntad de los gobiernos locales.

No obstante, y más allá de las diferencias entre territorios, es necesario resaltar que según la ONU, para que el agua sea asequible debe implicar un gasto del 3 al 5% del presupuesto familiar, hecho que España sí respeta. Sin embargo, hay familias para las cuales esta horquilla de precio resulta elevada e inaccesible, situación que empeoró tras la crisis económica de 2008, cuyos efectos aún perduran en la sociedad española.

IV. LOS CORTES DE AGUA EN ESPAÑA A DEBATE

A la luz del análisis que ha sido realizado de la legislación española en materia del derecho al agua, se puede plantear la siguiente cuestión: ¿es la legislación española compatible con la concepción de un derecho al agua como derecho humano, y por ende universal? Para dar respuesta a este interrogante es necesario analizar los cortes en el suministro de agua que se realizan con frecuencia en diferentes municipios del territorio español. Estos cortes llevan a que muchos autores hablen de “desahucio hídrico” y “pobreza hídrica”, entendiendo por la misma aquellas situaciones que atraviesan personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para sufragar los gastos derivados del acceso al servicio de suministro de agua (Defensor del Pueblo Andaluz 2015).

Mientras en la teoría, la legislación española sí respetaría la legalidad internacional del derecho humano al agua, los cortes por impago representan una vulneración de la misma. De este modo, según las estimaciones de la Asociación Española de Operadores Públicos de Agua y Saneamiento (AEOPAS), en España actualmente

...se tramitan al año más de 500.000 avisos de corte, un 30% más que hace cuatro años. Y de estos, se llegan a ejecutar —como hace cuatro años— un 60%, es decir, 300.000. Esto afecta a unos 300.000 de los aproximadamente 18 millones de hogares que existen en España (un 1,5% de los hogares al año están condenados a quedarse sin agua) (Agua, Energía y Decrecimiento 2016).

No obstante, no hay datos oficiales y precisos de la cantidad exacta de familias que están sufriendo estos cortes debido a la falta de transparencia

y a la ya mencionada heterogeneidad en la gestión y en los entes que participan en el proceso. Ahora bien, este hecho no afecta al análisis realizado, porque mientras una única familia sufra esta carencia de un bien esencial, el derecho humano al agua está siendo violado. Los cortes en el suministro de agua no son ajenos a gran controversia tanto a nivel de los ejecutivos de los municipios como a nivel judicial.

Las circunstancias por las que se puede producir un corte en el suministro de agua vienen definidas y acotadas en el artículo 66 del RSDA. Ahora bien, normalmente no se procede al corte de suministro hasta que existe una cantidad mínima impagada o un mínimo de facturas, o bien la combinación de ambas circunstancias. Además, será necesario hacer mención al proceso de corte de suministro establecido en el artículo 67 del RSDA, que establece como requisitos previos al corte: la notificación al abonado y a la administración competente, debiendo esperar el transcurso del plazo mínimo de quince días por si ésta le manifestara alguna orden en contrario (Defensor del Pueblo Andaluz 2015), puesto que para frenar estos cortes los servicios municipales suelen establecer procedimientos de ayuda social y remiten estos casos a sus servicios sociales para que estos cortes no se hagan efectivos.

Como ha sido constatado a lo largo del presente artículo, uno de los elementos esenciales para el disfrute del derecho al agua es el tema del valor monetario a satisfacer por el servicio. En España, la principal controversia a nivel legislativo ha sido la de considerar si este valor del agua es una tasa o, por el contrario, es una tarifa. Esta cuestión no es baladí, porque de ella va a depender la legalidad de los cortes de suministro de agua, más allá del tema relativo a los costes y determinación de los precios, que en sí mismo consistiría en otro trabajo de investigación.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional,⁷ una prestación patrimonial de carácter público es una prestación patrimonial coactiva, que a su entender tendría pleno encaje constitucional en el artículo 31.3 del texto constitucional: “Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”. Esto implicará su sometimiento a reserva de ley siempre y cuando se encuentre ante:

⁷ Se recomienda la lectura de la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, del 5 de diciembre, empleada recientemente por la sentencia del Tribunal Supremo 5037/2015, del 23 de noviembre de 2015.

- La prestación de servicios o la realización de actividades que
 - a) Sean de solicitud o recepción obligatoria;
 - b) Sean realizadas por el poder público en monopolio de hecho o de derecho;
 - c) Sean objetivamente indispensables para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales en cada momento y lugar.

- La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.

No obstante, la consideración de tributos de los precios públicos va a ser independiente de que la prestación del servicio se realice en régimen de derecho público. Es decir, la forma gestora es irrelevante para delimitar el ámbito de aplicación de las tasas siendo lo esencial si se está ante prestaciones coactivas por servicios de carácter obligatorio, indispensables o monopolísticos.

Esto también se refleja en el artículo 20.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, del 5 de marzo, en el cual se define el hecho imponible de la tasa como

Las Entidades Locales... podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten, o beneficien de modo particular, a los sujetos pasivos.

En el presente caso, es decir, cuando se trata del servicio de suministro de agua, cabe la exigencia de tasas locales siempre y cuando se produzca cualquiera de las siguientes circunstancias, algunas de ellas ya tratadas anteriormente, a saber: que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados, es decir, que no venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias o sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante, y que no se presten o se realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público.

Finalmente, para reforzar esta idea, el artículo 20.4 del mismo texto legal, en su letra t), establece que las entidades locales pueden fijar tasas en el supuesto de “distribución de agua, gas y electricidad y otros abastecimientos públicos, incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por entidades locales”.

De este modo, el hecho de que estemos ante una tasa y no ante un mero precio público tiene implicaciones muy importantes para el derecho al agua, porque consecuentemente implica que los cortes de suministro de agua, por impago devengan ilegales. Es decir, no se puede cortar el servicio aunque haya impago.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto anteriormente es indudable que el derecho al agua es un derecho humano. Ahora bien, su uso debe ser realizado de forma sostenible y eficaz. Cumpliéndose estas características sí existe un acceso económico al agua justo, es decir, que no derive un sacrificio económico para aquellas familias con bajos recursos económicos y que las autoridades establezcan mecanismos de ayuda y garantías al disfrute de este derecho. Estas políticas deben alejarse de la problemática de la heterogeneidad, que es intrínseca a la legalidad española, para que todos, con independencia de su vecindad civil, cuenten con un servicio al abastecimiento de agua de calidad y acorde a las exigencias de justicia social.

De hecho, sólo teniendo acceso a los recursos necesarios para una vida digna de manera igualitaria, siendo el acceso al agua uno de ellos, podrá la gente ser libre de elegir, actuar y así desarrollarse (Nussbaum 2011). En este sentido, uno de los Objetivos de desarrollo sostenible para 2030 es, de acuerdo con el párrafo 6.1, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUA, ENERGÍA Y DECRECIMIENTO. 2016. “Los cortes en el suministro de agua, inmorales. ¿También ilegales?”, *Agua, Energía y Decrecimiento* [blog]. 9 de febrero de 2016, disponible en: <https://aguaenergíadecrecimien->

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 156, pp. 1671-1691.

- to.wordpress.com/2016/02/09/los-cortes-en-el-suministro-de-agua-inmorales-tambien-ilegales/*.
- AGUDO ZAMORA, Miguel J. 2013. *La protección multinivel del Estado social*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO (AEAS), Y ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS GESTORAS DE LOS SERVICIOS DE AGUA A POBLACIONES (AGA). 2014. *XIII Encuesta Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España*.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel. 2015. “Futuro regulatorio y competencias de la administración en el ciclo integral del agua”, en LÓPEZ, Miguel Ángel Benito (dir.); MELGAREJO MORENOET, Joaquín *et al.* (coords.), *Agua y derecho. Retos para el siglo XXI*, Navarra, Thomson-Reuters.
- DE ABREU DALLARI, Dalmo. 1993. *Elementos da teoria geral do Estado*, São Paulo, Saraiva.
- DE ALBUQUERQUE, Catarina. 2012. *Derechos hacia el final. Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento*, Lisboa, ONGAWA.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ. 2015. “Pobreza hídrica y mínimo vital”, en *Servicios de Suministro de Agua. Garantías y Derechos*, disponible en: <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe-suministro-agua/pdfs/InformeSuministroAgua-5.pdf>.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim. 2008. “O direito constitucional como ciência de direcção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da ‘constituição social’)”, *Revista de Doutrina da 4a. Região* 22, disponible en: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao022/Jose_Canotilho.htm.
- FACUA-CONSUMIDORES EN ACCIÓN. 2016. “FACUA detecta diferencias de hasta el 349% en las tarifas de agua de 28 ciudades en 2015”. *FACUA*, disponible en: <https://www.facua.org/es/noticia.php?Id=9958>.
- GARCÍA, Aniza. 2008. *El derecho humano al agua*, Madrid, Trotta.
- LEB, Christina. 2012. “The Right to Water in a Transboundary Context: Emergence of Seminal Trends”, *Water International*: 640-653.
- LÓPEZ ALONSO, Fernando. 2015. “Los derechos del ciudadano sobre el agua”, en LÓPEZ, Miguel Ángel Benito (dir.), *Agua y derecho. Retos para el siglo XXI*, Navarra, Thomson-Reuters.

- MCGRAW, George. 2010. “Water for Life: The Challenge Posed by the Un-codified Human Right to Water in International”, *The University for Peace Law Review*.
- MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, Fernando. 2015. “La regulación en España desde la óptica del sector de servicios de agua urbana”, en LÓPEZ, Miguel Ángel Benito (dir.), MELGAREJO MORENOET, Joaquín et al. (coords.), *Agua y derecho. Retos para el siglo XXI*, Navarra, Thomson-Reuters.
- MOREAU, Marie-Ange. 2006. *Normes sociales, droit du travail et mondialisation: Confrontations et mutations*, Paris, Dalloz.
- NUSSBAUM, Martha C. 2011. *Creating Capabilities*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- OBERDORFF, Henri. 2010. *Droits de l’Homme et libertés fondamentales*, Paris, Lextenso Éditions.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH), PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (ONU-HÁBITAT), Y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). 2010. El derecho al agua: Folleto informativo núm. 35, disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006: Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2006_es_completo.pdf.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS, S. L. 2014. *La gestión del agua en España, análisis de la situación actual del sector y retos futuros*, disponible en: https://commonmedia.blob.core.windows.net/legacymedia/1226705/informe_gestion_agua.pdf.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José. 2008. *El derecho constitucional a la vivienda: Un enfoque sustantivo y competencial*, Madrid, Secretaría General Técnica-Centro de Publicaciones, Ministerio de Vivienda.
- SÁNCHEZ GARCÍA, Victoria Eugenia y BLANCO JIMÉNEZ, Francisco José. 2012. “El uso sostenible del agua en núcleos urbanos: las tarifas como herramienta de control del consumo”, *Observatorio Medioambiental* 15.
- SINGH, Nandita. 2013. “Translating Human Right to Water and Sanitation Into Reality: A Practical Framework for Analysis”, *Water Policy*

- 15 (6), disponible en: <https://wvaponline.com/wp/article-pdf/15/6/943/406368/943.pdf>.
- SORO MATEO, Blanca *et al.* 2015. “La integración del derecho humano al agua en el ordenamiento jurídico español a través del marco internacional y comunitario. Especial referencia a las reformas estatutarias”, en LÓPEZ, Miguel Ángel Benito (dir.), *Agua y derecho. Retos para el siglo XXI*, Navarra, Thomson-Reuters.
- STIGLITZ, Joseph E. *et al.* 2009. *Richesse des Nations et bien-être des individus*, Paris, Odile Jacob.
- SMETS, Henri. 2009. “Access to Drinking Water at an Affordable Price in Developing Countries”, *Options Méditerranéennes. Technological Perspectives for Rational use of Water Resources in the Mediterranean Region* 88, disponible en: <http://om.ciheam.org/om/pdf/a88/00801180.pdf>.
- CARBONELL TALAVERA, José. 2015. “Suministro de agua potable y saneamiento en España”, en LÓPEZ, Miguel Ángel Benito (dir.), MELGAREJO MORENOET, Joaquín *et al.* (coords.), *Agua y derecho. Retos para el siglo XXI*, Navarra, Thomson-Reuters.
- TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba Liva. 2005. *Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires: Assistance aux victimes et voies juridiques de prevention*, Paris, Presses Universitaires de France.
- UNICEF y WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2015. *Progress on Sanitation and Drinking Water: Update and MDG Assessment*. 2015, disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/177752/9789241509145_eng.pdf.