

**NECESIDAD URGENTE DE UNA  
NORMA ESTATAL QUE  
GARANTICE EL  
DERECHO HUMANO  
AL AGUA POTABLE Y  
AL SANEAMIENTO**



Asociación Española de Operadores  
Públicos de Abastecimiento y Saneamiento



# Índice

<b>ABREVIATURAS</b>	<b>5</b>
<b>PRÓLOGO</b>	<b>7</b>
<b>1. Introducción.</b>	<b>9</b>
<b>2. El agua, un bien esencial para la vida.</b>	<b>10</b>
<b>3. El derecho humano al agua y al saneamiento. Su reconocimiento en el derecho internacional.</b>	<b>11</b>
<b>4. El derecho humano al agua y al saneamiento en los ordenamientos internos.</b>	<b>18</b>
4.1. Hispanoamérica y breve referencia al resto del mundo.	18
4.2. Europa.	22
<b>5. El derecho al agua y al saneamiento en las disposiciones de la Unión Europea y el Consejo de Europa.</b>	<b>25</b>
<b>6. El derecho humano al agua en el ordenamiento jurídico español.</b>	<b>29</b>
<b>7. Necesidad de una norma estatal que haga efectivo el derecho humano al agua.</b>	<b>36</b>
7.1. Análisis de la posible convivencia de normas estatales y autonómicas sobre el DHAS.	41
7.2. Regulación estatal del DHAS y autonomía local.	45
<b>8. Títulos competenciales para una regulación estatal del DHAS.</b>	<b>47</b>
<b>9. Conclusiones.</b>	<b>51</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>57</b>



# ABREVIATURAS

**AEOPAS:** Asociación Española de Operadores Públicos de Agua y Saneamiento.

**AGNU:** Asamblea General de las Naciones Unidas.

**ALJARAFESA:** Empresa Pública de la Mancomunidad de Municipios de Aljarafe.

**BOCG.** Boletín Oficial de las Cortes Generales.

**BOE.** Boletín Oficial del Estado.

**BOJA.** Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

**CCAA:** Comunidades Autónomas.

**CDESC:** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Órgano semi-judicial integrado por 18 expertos independientes.

**CDN:** Convención de los Derechos del Niño.

**CDPD:** Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**CE:** Constitución Española.

**CEDAW:** Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

**CEDH:** Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

**CEDS:** Comité Europeo de los Derechos Sociales.

**CSE:** Carta Social Europea.

**CSER:** Carta Social Europea Revisada.

**DDHH:** Derechos Humanos.

**DESC.** Comité de Descolonización de las Naciones Unidas.

**DHAS:** Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

**DUDH:** Declaración Universal de los Derechos Humanos.

**EAAr:** Estatuto de Autonomía de Aragón.

**EAC:** Estatuto de Autonomía de Cataluña.

**EAV:** Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

**EMACSA:** Empresa municipal de Aguas del Ayuntamiento de Córdoba, S.A..

**ERRC:** European Roma Rights Centre. Organización de derechos humanos.

**FJ:** Fundamento Jurídico.

**IMV:** Ingreso Mínimo Vital.

**INE:** Instituto Nacional de Estadística.

**IPREM:** Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. Referencia para calcular la revalorización de prestaciones sociales.

**LRBRL.** Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

**NNUU:** Naciones Unidas

**ODS:** Objetivos de desarrollo sostenible.

**OMD:** Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**OMS:** Organización Mundial de la Salud.

**ONG:** Organización no gubernamental. Institución sin ánimo de lucro que no depende del gobierno y realiza actividades de interés social.

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.

**PIDCP:** Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

**PIDESC:** Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**REFIT.** Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión Europea.

**SMV:** Suministro Mínimo Vital.

**SSTC:** Sentencias del Tribunal Constitucional.

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional.

**STEDH:** Sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

**TC:** Tribunal Constitucional

**TEDH:** Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

**TUE:** Tratado de la Unión Europea.

**UE:** Unión Europea.

# PRÓLOGO

La crisis sanitaria causada por la pandemia del COVID 19 ha puesto de manifiesto la importancia del agua potable en tanto que su disponibilidad es fundamental para la vida, la higiene personal y doméstica y, en consecuencia, para la salud pública. De hecho, el lavado de manos con agua y jabón se ha demostrado como una de las medidas preventivas más eficaces para luchar contra la pandemia. Atendiendo a que los efectos de la pandemia impactarían especialmente en los sectores sociales más vulnerables, el gobierno configuró en marzo de 2020, en pleno estado de alarma sanitaria, un escudo social que contemplaba, entre otros aspectos, la garantía del suministro de los servicios públicos de agua al conjunto de los hogares vulnerables.

Inicialmente este escudo social se limitó temporalmente a la duración del estado de alarma; sin embargo, al persistir la situación de pandemia y experimentarse consecuentemente un incremento notable de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en la sociedad española, el gobierno renovó las medidas incorporadas en el escudo social mediante seis decretos ley sucesivos, de tal forma que actualmente están vigentes hasta finales de febrero de 2022. En cada una de estas renovaciones, la presión de la ciudadanía jugó un papel muy relevante, centrándose tanto en la necesidad de garantizar el escudo social, como en el reconocimiento del derecho humano al agua, en tanto que establece la obligación de disponer de un suministro continuo y suficiente y la prohibición de cortes por motivos de vulnerabilidad económica o social.

Es en este contexto en el que se consolida la exigencia de pasar de la exigencia de mantener las medidas temporales de garantizar el suministro de agua al reconocimiento del derecho humano al agua en tanto que implica tanto la disponibilidad de un mínimo vital como la prohibición de cortes de suministro para las personas en condiciones de vulnerabilidad. Se plantea, en definitiva, la necesidad de introducir iniciativas legislativas que regulen el mínimo vital, en el marco del reconocimiento del derecho humano al agua.

Comoquiera que la titularidad y la capacidad reguladora de los servicios de abastecimiento de agua corresponde a las administraciones locales, la Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS) ha estimado prioritario determinar si la regulación del mínimo vital puede realizarse mediante una ley estatal, sin que se vea menoscabada la autonomía municipal. Consecuentemente, solicitó a Eulalia Ávila Cano un estudio técnico legal sobre el tema; el informe que redactó y que forma parte de esta publicación es el resultado de los trabajos realizados.

**Luis Babiano**  
**Gerente de AEOPAS**



# 1. Introducción.

El objeto del presente informe es hacer patente la necesidad urgente de reformas legislativas para procurar la efectividad de unos principios y criterios definitorios de un derecho indispensable para la vida, como es el derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS), a través de una disposición que ha de emanar del Estado con el fin de garantizar el acceso de todas las personas al mínimo vital imprescindible para la vida, para la higiene, la salud y la dignidad humana. En este sentido, de acuerdo con el cuerpo conceptual de Naciones Unidas, el alcance y contenido del derecho se define a partir de una serie de criterios normativos -accesibilidad, disponibilidad, calidad, aceptabilidad y asequibilidad-, y principios transversales comunes con todos los derechos económicos, sociales y culturales, como son los relativos a la igualdad, universalidad y no discriminación, acceso a la información, participación, transparencia, rendición de cuentas y sostenibilidad. De todos ellos, el derecho al mínimo vital está relacionado fundamentalmente con la universalidad, no discriminación, accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad.

El debate sobre el derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS) comienza a producirse en España especialmente a partir de la recesión económica de 2008, en un contexto de crecimiento significativo de bolsas de pobreza que, a día de hoy, no sólo no han desaparecido, sino que siguen siendo una triste realidad. Este debate cobró especial vigencia y pertinencia a partir de 2010 tras la Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconociendo este derecho.

El advenimiento de la pandemia provocada por la COVID-19 ha reactualizado el debate. A través de varios Decretos-Leyes, se ha reconocido el derecho humano al agua en España expresamente en el marco de las medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, encontrándose en la actualidad prorrogada hasta el 28 de febrero de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, la prohibición de los cortes de suministro de agua a las personas en situación de vulnerabilidad.

Pero este reconocimiento del derecho lo ha sido con carácter temporal y coyuntural, mientras dure la pandemia. Parece no solo razonable, sino también necesario, ir un paso más allá y reconocer este derecho con carácter permanente, general y universal.

## 2. El agua, un bien esencial para la vida.

El agua es esencial para la subsistencia de todos los seres vivos y lo es especialmente para la vida del ser humano, cuyo cuerpo está compuesto en un setenta por ciento, aproximadamente, de agua. Desde la antigüedad<sup>1</sup>, la inmensa mayoría de las legislaciones reconocen que el agua es un bien público, integrante del dominio público, y perteneciente por tanto a toda la ciudadanía. En España, este criterio es tradicional en nuestro derecho<sup>2</sup>. Sin embargo, de facto, esta condición se pierde cuando el agua de consumo humano se convierte en un bien por el cual hemos de pagar un precio, derivado de los costes de su captación y transporte hasta el domicilio. Sin embargo, el acceso al agua en condiciones de igualdad es un derecho humano inalienable, en tanto que no solo es necesario para su bienestar, sino para la propia subsistencia y salud elemental, que no puede verse vulnerado por esta concepción mercantilista.

Siguiendo a Petrella<sup>3</sup> *“ninguna Constitución nacional, ningún tratado internacional reconoce el agua como un bien común perteneciente a la humanidad. Todos están de acuerdo en reconocer que el agua (...) es un bien fundamental para la vida pero, a partir del momento en que se da una intervención humana para transformar el agua/recurso en agua/bien o en agua/servicio ésta ha*

<sup>1</sup> En las Instituciones de Justiniano, párrafo 2.I.I, se recoge que: «Por eso, las siguientes cosas son por ley natural propias a todos —el aire, la corriente del agua, el mar y, por consiguiente, la orilla del mar. A nadie se le deberá prohibir acceso a la orilla del mar, con tal de que se abstenga de dañar las casas, monumentos y edificios en general».

<sup>2</sup> Es de sobra conocido al respecto, por ejemplo, ya en el siglo XIII, el Código de las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio: “Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el aire y las aguas de la lluvia y el mar y su ribera, pues cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según le fuere menester”.

<sup>3</sup> Riccardo Petrella V. Diritto all’acqua per tutti e beni comuni mondiali giustizia e solidarietà.htm

*de ser considerada principalmente como un bien económico, un bien comercial que tiene un valor económico determinado en función del justo precio del mercado y, sometido, por tanto, a los procesos de apropiación y de uso privado”.*

Sin embargo, como hemos dicho anteriormente, coincido con este autor en que precisamente *“por ser insustituible, - y esencial para la vida humana - el agua es, entonces, un bien fundamental que no puede estar sujeto a ningún principio sectorial y parcial de reglamentación, legitimidad y valorización mercantil. En este sentido, es precisamente u bien común de base para toda comunidad humana».*

Esta última reflexión, está, a mi juicio, en la base misma del concepto de derecho humano al agua. El agua debe dejar de ser considerada como un bien de mercado, y ser entendida como un bien imprescindible para la salud y la higiene humanas. En los tiempos que corren, en los que la importancia geoestratégica que siempre ha tenido el agua ha crecido considerablemente y en los que incluso llega a cotizar, en los mercados bursátiles de futuros, es más necesario que nunca establecer claramente y sin ambages el contenido del derecho humano al agua.

Siguiendo a Petrella<sup>4</sup> *«El agua pertenece a la vida y corresponde a la humanidad asegurar su gestión colectiva en el sentido de una utilización, conservación y protección en el respeto del derecho a la vida para todos los seres humanos y las otras especies vivientes, como también para las generaciones futuras...El agua es un recurso fuente de vida, único, particular, de naturaleza distinta a todos los demás - excepto el aire y el sol - al que los seres humanos han de recurrir para satisfacer sus necesidades vitales, individuales y colectivas. Su carácter de único está ligado, entre todos los factores, al de ser insustituible.”*

<sup>4</sup> Riccardo Petrella V. Opus cit.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General nº 15 sobre el derecho al agua, recoge expresamente al respecto que *“El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.*

*El Comité ha constatado constantemente una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.”*

### 3. El derecho humano al agua y al saneamiento. Su reconocimiento en el derecho internacional.

El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, dispone 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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad»*

Si bien en dicho artículo no se menciona expresamente, es evidente que el derecho al agua ha de entenderse incluido entre los derechos citados.

La protección de los derechos humanos a través del derecho internacional ha supuesto la distinción entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, que tradicionalmente han disfrutado de una menor protección, aunque afortunadamente se va avanzando cada vez más en su defensa y garantía, gracias a una nueva visión integral<sup>5</sup> de los derechos humanos. Fruto de esa falta de visión integral, ha sido su desarrollo normativo separado, por un lado mediante el Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>5</sup> Véase por ejemplo, RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar. *Luces y sombras del régimen internacional de los derechos humanos. Setenta años de luchas por expandir sus significados*. Papeles de Relaciones ecosociales y cambio social. Nº 142, 2018 PP 43-53.

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y por el otro mediante el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): dos convenios distintos aunque ambos fueron hechos en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Ambos fueron ratificados por España el 13 de abril de 1977.

Los artículos 11 y 12 PIDESC fundamentan, con base en el artículo 25 DUDH citado, el derecho humano al agua, al hacer referencia al “*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*” (art. 11) y al “*derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*” (art. 12). Aunque no se refieren expresamente al derecho humano al agua, el comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas, en su 29ª sesión, celebrada en Ginebra en noviembre de 2002, aprobó la **Observación General núm. 15**, titulada «*El derecho al agua*<sup>6</sup> (arts. 11 y 12 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales)». La Observación recoge la interpretación «auténtica» de los artículos 11 y 12 PIDESC y en particular que «**el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para uso personal y doméstico**».

Mientras que el artículo 2 PIDCP dispone que los Estados se comprometen «*a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción*», por el contrario, el PIDESC dispone que solo se comprometen a adoptar medidas, “*hasta el máximo de los recursos de que los Estados parte dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad*” de aquellos.

Sin embargo, hay dos cuestiones de especial relevancia que apuntan hacia un mandato del derecho internacional para lograr la efectividad de estos derechos.

En primer lugar, la obligación de señalamiento de unos mínimos de necesario cumplimiento efectivo en este tipo de derechos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que aunque el artículo 2.1 PIDESC se refiere al establecimiento progresivo de la plena efectividad de estos derechos, y considera que no por ello deja de existir una obligación mínima de asegurar la satisfacción de los niveles esenciales de cada derecho. En la Declaración aprobada el 4 de mayo de 2001 sobre la pobreza y el PIDESC (E/C.12/2001/10), el Comité hace hincapié en la responsabilidad de los Estados respecto de dichas obligaciones esenciales o mínimas; precisa que dichas obligaciones son inderogables, incluso que «*no se extinguen en situaciones de conflicto, emergencia o desastre natural*» y que una vez garantizadas los Estados «*siguen teniendo la obligación de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de todos los derechos consagrados en el Pacto*». Dentro de estas obligaciones cabe encuadrar el derecho al agua en la expresión del mínimo vital del que nadie puede ser privado.

Y en segundo lugar, la existencia de un mecanismo de vigilancia y control a cargo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a partir de las posibles comunicaciones de personas o grupos que se consideren víctimas de una violación de cualquiera de los derechos recogidos el PIDESC. Igualmente el propio Comité puede acordar la investigación en los casos que considere. Este mecanismo está regulado en un Protocolo Facultativo al Pacto, ratificado por España<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> <https://www.es.cr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>

<sup>7</sup> BOE de 25 de febrero de 2013

En cualquier caso, una interpretación adecuada de la **Observación General nº 15 sobre el derecho al agua**, lleva a considerar como violación del derecho humano al agua la desconexión debido a la imposibilidad de pagar, en línea con las declaraciones de Conferencias Internacionales como la de Mar del Plata de 1977, o la Declaración de Dublín de 1992. El párrafo 56 de la Observación General prescribe que **“En ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua.”** En el párrafo 44.c), **vi recoge entre las violaciones de los Estados a este derecho humano “no lograr que todos disfruten del derecho al agua en el nivel mínimo indispensable”,** y en el punto i) **“no adoptar o ejecutar una política nacional sobre el agua encaminada a garantizar a todos el derecho al agua”.**

Existen en cualquier caso numerosos antecedentes en el ámbito de las Naciones que con anterioridad ya venían construyendo la concepción del derecho humano al agua y al saneamiento como derecho autónomo, con independencia de que es esencial para la configuración de los derechos a la salud, a la vida, a una vivienda digna, a un nivel de vida adecuado, etc. Entre esos antecedentes cabe citar la **Conferencia sobre el Agua (Mar del Plata, 1977)**, mencionada en el párrafo anterior, que incluía un plan de acción mediante el cual se estableció el derecho de todos los pueblos a disponer de agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas. También se ha tratado el asunto del agua y del saneamiento desde una perspectiva ambiental o de desarrollo en otros foros de las Naciones Unidas<sup>8</sup>.

8 Entre otras, la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (Dublín, 1992); la Conferencia de NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Nueva York, 1999); la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), y recientemente, la Conferencia de NNUU sobre el Desarrollo Sostenible «Río + 20» (Río de Janeiro, 2012). En la Declaración de Nueva York de septiembre de 2000, como resultado de la Cumbre del Milenio de las NNUU, los Estados se impusieron el reto de reducir a la

La **Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 28 de julio de 2010**<sup>9</sup>, que fue impulsada, entre otros países, por España, reconoce de manera explícita el derecho al agua potable y al saneamiento como derecho esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

En **septiembre de 2010** la **Resolución A/HRC/15/L.14 del Consejo de Derechos Humanos**<sup>10</sup> reitera este reconocimiento sentando la base de que este derecho se deriva del derecho a un nivel adecuado de vida: “el derecho humano al agua y al saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado, y está indisolublemente unido al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y a la dignidad humana”.

Esta resolución confirma que el DHAS es parte de la actual ley internacional, en tanto que está indisolublemente unido al derecho a un nivel de vida adecuado, reconocido expresamente en los artículos 11 y 12 PIDESC y, por tanto, es legalmente vinculante para los Estados.

Igualmente se apuesta por la consolidación y realización efectiva de estos derechos en las Resoluciones A/HRC/RES/18/1 (2010) y A/HRC/RES/24/18 (2013)

Hay que tener en cuenta que las resoluciones citadas consideran el derecho al saneamiento como un derecho también de primer orden, que hasta entonces había venido ocupando un segundo plano tras el derecho al agua. Este derecho al saneamiento, si bien suele ir unido al derecho al agua, no es menos importante y debe ser considerado un derecho humano vital, y

mitad, en 2015, el número de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y servicios básicos de saneamiento.

9 [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)

10 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G10/163/12/PDF/G1016312.pdf?OpenElement>

otorgársele la misma importancia, en línea con lo dispuesto en las citadas resoluciones.

En este sentido, la **Resolución A/RES/70/169 del 17 de diciembre de 2015, de la Asamblea General de las Naciones Unidas**<sup>11</sup> regula por primera vez ambos derechos (al agua y al saneamiento) como independientes el uno del otro. **Exige** a los Estados la plena efectividad de todos los derechos humanos y recuerda el deber de adoptar medidas, tanto a nivel nacional como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para **lograr progresivamente la plena efectividad del derecho al agua potable y el saneamiento por todos los medios apropiados, en particular la adopción de medidas legislativas**, para dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Por otra parte, en septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la **Agenda 2030** para el Desarrollo Sostenible, que define un conjunto de **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, los denominados ODS. Entre los objetivos que contempla en su declaración la Agenda 2030, se incluyen los derechos humanos al agua y al saneamiento, en concreto el objetivo 6 es garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. El compromiso internacional con estos derechos fundamentales es por tanto de una fortaleza indiscutible. Es éste otro hito importante a tener en cuenta a la hora de la adopción de medidas, y especialmente de la adopción de medidas legislativas como las que se proponen en este pequeño trabajo.

Todas estas disposiciones internacionales han venido dando respuesta a las exigencias de la sociedad civil y de los movimientos sociales sensibilizados con este asunto. En este sentido y sin ánimo de ser exhaustivo, citaremos algunos

ejemplos de declaraciones y reivindicaciones que se han venido produciendo a lo largo de los últimos años, y que, con independencia de incidir en otros aspectos (como por ejemplo los derechos de los trabajadores, la consulta y participación en la gestión, el retorno al ámbito público de los bienes privatizados o la protección del medio ambiente), han venido exigiendo la efectividad del derecho humano al agua y, en su caso, al saneamiento:

- El Manifiesto del Agua y el Contrato Mundial del Agua, elaborado por Ricardo Petrella, de la ONG internacional Global Water Contract (Contrato Mundial del Agua).
- El Proyecto Planeta Azul (Blue Planet Project), de la organización Consejo Canadiense (Council of Canadians), de apoyo internacional a la oposición a la privatización y comercialización del agua.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes<sup>12</sup>, aprobada en la Conferencia de Monterrey de 2007 en el marco del Forum Mundial de las Culturas que recoge el derecho a la seguridad vital completando el artículo 25 de la DUDH, que *debe ser entendida como un mínimo vital, como una garantía para que todos los seres humanos tengan lo necesario para su subsistencia y bienestar: agua potable y saneamiento, energía, alimentación básica adecuada, suministro eléctrico continuo y suficiente...*
- El Foro Alternativo Mundial sobre el Agua, que propone el reconocimiento como derecho constitucional del acceso al agua en cantidad y calidad suficientes para la vida.
- La **iniciativa ciudadana europea “Right2Water”** (título completo: “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano).

<sup>11</sup> <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/70/169>

<sup>12</sup> <https://www.idhc.org/arxius/recerca/1416908235-Dr-HuEmergents-web-red.pdf>

¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!”), que se puso en marcha por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos. Se registró el 10 de mayo de 2012. Se trataba de instar a la Comisión Europea a proponer una legislación que plasmará el derecho humano al agua y al saneamiento, reconocido por la ONU, y a su suministro como servicio público esencial para todos. Fue la primera Iniciativa Ciudadana Europea que logró obtener un millón de firmas. La Comisión decidió adoptar medidas sobre varios aspectos relacionados con la iniciativa (mayor transparencia, estimular la innovación, etc.) y presentó una propuesta legislativa para revisar la Directiva sobre el agua potable que contemplaba la obligación para los Estados miembros de garantizar el acceso al agua a los grupos más vulnerables. La nueva Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, recoge parte de las reivindicaciones de la iniciativa ciudadana Right2Water.

- La Declaración Europea por una nueva cultura del agua<sup>13</sup>, promovida por la Fundación Nueva Cultura del Agua, con sede en Zaragoza, fue elaborada por una Comisión Científica durante 2003 y 2004 y presentada el 18 de febrero de 2005 en Madrid, con el apoyo del Ministerio de Medio Ambiente de España, firmada por 100 científicos y expertos de los 25 países europeos. Persigue, entre otras muchas cuestiones, la efectividad del derecho humano al agua, así como conseguir sustentabilidad, igualdad y gobernabilidad democrática en la gestión del agua.
- Otros movimientos y organizaciones como el Foro Social Mundial de Porto Alegre, la Coalición Flamenca para la cooperación norte-

sur, o aquí en España la Plataforma contra la privatización del Canal de Isabel II o la red de municipios por el agua pública, se han pronunciado también en el sentido de que no se puede esperar más para hacer realmente efectivos estos derechos.

Por otra parte, hay también determinada **normativa sectorial** que recoge el derecho al agua para determinados colectivos. El artículo 24 de la **Convención de Derechos del Niño** (CDN), en la línea de considerar el derecho al agua como parte del derecho humano a la salud, recoge el derecho de los niños al agua. Establece lo siguiente:

*«1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.*

*2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: [...] c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados **y agua potable salubre**, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente» (La negrilla es nuestra).*

El artículo 25 de la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** (CDPD), recoge expresamente que *«Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, los Estados Partes: [...] f) Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad».*

También se menciona el derecho al agua en el

<sup>13</sup> <http://sostenibilidadyprogreso.org/files/entradas/declaracion-europea-por-una-nueva-cultura-del-agua.pdf>

artículo 14, párrafo 2, inciso h de la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)**<sup>14</sup>, que ya en 1979 había reconocido el derecho humano al agua en dicho ámbito, y en otros documentos como la más reciente **Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos**, aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2016, relacionado en este caso con el derecho a una vivienda digna y a un nivel de vida adecuado<sup>15</sup>.

Todo este claro reconocimiento internacional del derecho humano al agua y al saneamiento ha producido un desarrollo legislativo en muchos países, en especial en Hispanoamérica, donde se han producido incluso modificaciones constitucionales, como veremos en el siguiente apartado.

El **Informe del Relator Especial** de Naciones Unidas para el derecho humano al agua de 5 de agosto de **2015** (A/HRC/30/39)<sup>16</sup> contiene un apartado específico relativo a la “*Desconexión del servicio como resultado de precios inasequibles*”, en el que se recogen las siguientes consideraciones:

“32. La asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento y la desconexión del servicio están inextricablemente vinculadas, ya que en muchos casos la falta de pago conlleva la desconexión.

<sup>14</sup> “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: [...] Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”

<sup>15</sup> <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/71/256>

<sup>16</sup> [https://www.ohchr.org > A\\_HRC\\_30\\_39\\_SPA\\_](https://www.ohchr.org > A_HRC_30_39_SPA_)

33. **La desconexión de los servicios debido a la imposibilidad de pagar es una medida regresiva y constituye una violación del derecho humano al agua y el saneamiento (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2002) (E/C.12/2002/11), párr. 44a).** La desconexión solo es admisible si se puede demostrar que un hogar tiene la capacidad de pagar, pero no lo hace. La Ley de Servicios de Agua de 1997 de Sudáfrica dispone que no podrá procederse a desconexión cuando con ello se prive a quien no pueda costear los servicios básicos del acceso a dichos servicios. Más recientemente, Francia aprobó la Ley Brottes, que prohíbe las desconexiones en casos de incapacidad para pagar.

34. En algunos casos, se han llevado a cabo desconexiones a gran escala. En Detroit, por ejemplo, el Departamento de Agua y Alcantarillado ha desconectado a hogares sin tener en cuenta si las personas podían pagar o no. Esto llevó a la anterior Relatora Especial a manifestar: “**los derechos humanos prohíben claramente las desconexiones cuando existe una auténtica imposibilidad de pago**”, y a exigir la reconexión inmediata de los residentes.” (La negrilla es nuestra)

Más recientemente, en el **Informe del Relator Especial** de Naciones Unidas para el derecho humano al agua, de 8 de julio de **2020** Leo Heller<sup>17</sup> refleja claramente el mandato a los distintos Estados para que procedan a legislar reconociendo expresamente el derecho humano al agua y al saneamiento. El expresivo título del informe, “Logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento” ya señala la necesidad e importancia de ir articulando medidas para la efectividad de este derecho. En su apartado

<sup>17</sup> Es el anterior Relator. El actual es un español, Pedro Arrojo, un luchador y defensor de este derecho, que protagonizó la presentación de una proposición de Ley en el Congreso de los Diputados que proponía, entre otras medidas, la regulación del derecho humano al agua. Desafortunadamente decayó esta proposición al finalizar la legislatura sin que se procediese a su tramitación. (Véase el BOCG de 11 de enero de 2019 Núm. 361-1)

45 dicho informe dice lo siguiente:

*“45. En el sector del agua y el saneamiento, la creación de un entorno propicio supone la creación y el mantenimiento de instituciones, reglamentos y procesos que garanticen una prestación de servicios sostenible<sup>18</sup>. En un contexto de derechos humanos, este entorno favorable exige que los Estados velen por que los agentes estén obligados a hacer efectivos los derechos humanos, con la creación de mecanismos para que rindan cuentas. Para ello **es fundamental la introducción de marcos jurídicos y reglamentarios de ámbito nacional que reconozcan los derechos humanos al agua y al saneamiento**, sentando así los cimientos jurídicos que permitan aclarar las funciones de los agentes responsables y sus obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos, y su obligación de aportar aclaraciones e información y de crear mecanismos de observancia para que los agentes rindan cuentas”.*

En el apartado 54 se señala que **“las obligaciones básicas mínimas son los cimientos del logro progresivo de la efectividad de los derechos**, pues establecen la base de referencia a partir de la cual los Estados deben trabajar para satisfacer plenamente sus obligaciones.” (la negrilla, en ambos casos, es nuestra)

En sus conclusiones, el relator remarca que, una vez conseguido el reconocimiento en la normativa internacional del derecho humano al agua, es una obligación ineludible para los Estados conseguir la efectividad del mismo. En el apartado 74, el Relator afirma que *“ha transcurrido un decenio desde que el agua y el saneamiento fueron expresamente reconocidos como derechos humanos, pero todavía es necesario aclarar y hacer entender mejor los aspectos concretos de cómo cumplir la obligación de lograr progresivamente la efectividad de esos derechos.”*

<sup>18</sup> UNICEF, *Strengthening Enabling Environment for Water, Sanitation and Hygiene (WASH): Guidance Note* (mayo de 2016) (documento citado por el propio Relator en su informe).

En cualquier caso, bien como formulación dependiente de otros derechos, como el derecho a la salud, el derecho a la vida, el derecho a una vivienda digna y adecuada, a la integridad personal, a la igualdad y no discriminación, e incluso a la propiedad (el agua es de todos); o bien como formulación independiente, no cabe la menor duda de la existencia y reconocimiento jurídico en el derecho internacional del derecho humano al agua y al saneamiento, destacando en los últimos años su formulación como un derecho autónomo e independiente.

Este reconocimiento ha llevado a la producción de una destacada jurisprudencia por parte de tribunales internacionales. En este sentido, la regionalización no es obstáculo para el desarrollo universal del derecho. Destaca en este aspecto Hispanoamérica donde se ha venido produciendo una vasta jurisprudencia elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>19</sup>, señalando la obligación de los Estados de hacer efectivo el suministro de agua a colectivos en situación de vulnerabilidad, en muchos casos comunidades indígenas<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> SALMON, Elisabeth en *El derecho al agua en el derecho internacional de los derechos humanos*, Págs. 3219y ss. Dentro de la obra colectiva *El derecho frente a la crisis del agua en el Perú Primeras Jornadas de Derecho de Aguas*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 2014.

<sup>20</sup> Por ejemplo:

- *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* (Corte IDH 2005a: párr. 167): “El Tribunal dispone que mientras la comunidad se encuentre sin tierras, dado su especial estado de vulnerabilidad y su imposibilidad de acceder a sus mecanismos tradicionales de subsistencia.<sup>15</sup> [...] *El Estado deberá suministrar de manera inmediata y periódica agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de la comunidad*”.
- *Caso Masacre de Río Negro vs. Guatemala*, “[...] Guatemala deberá implementar en dicho lugar, previa consulta con las víctimas o sus representantes, e independientemente de las demás obras públicas que estén previstas en el presupuesto nacional para la colonia Pacux o para la región en que se encuentra, las siguientes medidas: [...] d) la implementación de un sistema de alcantarillado, tratamiento de aguas negras o residuales y abastecimiento de agua potable (Corte IDH 2012b: párr. 284).

## 4. El derecho humano al agua y al saneamiento en los ordenamientos internos.

La consolidación en el derecho internacional de los derechos humanos al agua y al saneamiento, por un lado, y el desarrollo social propio de las sociedades modernas y avanzadas, por otro, han hecho que se vayan reflejando paulatinamente también estos derechos como derechos autónomos, en los ordenamientos internos de muchos Estados e igualmente que vaya surgiendo una considerable y significativa jurisprudencia en pro de su efectividad.

Reflejaremos a continuación algunos casos de reconocimiento expreso del derecho en los ordenamientos internos de distintos países, bien sea con rango constitucional, bien con rango legal o reglamentario.

### 4.1. Hispanoamérica y breve referencia al resto del mundo.

En el ámbito hispanoamericano hay textos constitucionales y normas con rango de ley que reconocen expresamente el derecho humano al agua. Vamos a tratar de recoger algunos de ellos. Concretamente, México, Honduras, Ecuador, Perú, República Dominicana, Bolivia y Uruguay han reconocido estos derechos en sus Constituciones. Además, Guatemala, Costa Rica, Panamá y Paraguay han reconocido estos derechos mediante leyes y políticas, si bien no a nivel constitucional.

A continuación se analizan algunos de estos casos.

Destaca especialmente el caso de la **República del Ecuador**. La regulación del derecho humano al agua es clara, taxativa y prolija.

La propia **Constitución** de 2008 muestra una atención especial a la cuestión del agua y es rica en referencias a este derecho en numerosos preceptos. Establece, nada menos que en el Título I, denominado “*Elementos constitutivos del Estado*” dentro del Capítulo primero: “*Principios fundamentales*”, en el artículo **3.1**, que “*son deberes primordiales del Estado: 1. **Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos** establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y **el agua** para sus habitantes.*”

Después el artículo 12, dentro del Título II, denominado “*Derechos*”, en el Capítulo segundo: “*Derechos del buen vivir*”, Sección primera: “*Agua y alimentación*”, se expresa en términos tan claros y taxativos como los siguientes: “**El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable**. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”

Por otra parte, en la Sección séptima: “*Salud*”, el artículo **32** liga expresamente el derecho humano al agua al derecho a la salud, estableciendo que “*la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos **el derecho al agua**, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir*”.

El artículo **66.2**, dentro del Capítulo Sexto, denominado “*Derechos de libertad*”, dispone que se reconoce y garantizará a las personas: “*El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, **agua potable**, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.*” (La negrilla es nuestra en todos los casos).

El artículo 326.15 prohíbe la paralización, entre otros, de los servicios públicos de agua. La preocupación por el derecho humano al agua, lleva por ejemplo a aclarar, en el artículo 413 que la promoción por El Estado de la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto se hará de forma que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua. La propia Constitución incluye una Disposición Transitoria, la vigésima sexta en la que se “*condona a las usuarias y usuarios en extrema pobreza las deudas de agua de consumo humano que hayan contraído hasta la entrada en vigencia de esta Constitución*”.

Existen también otras alusiones, numerosas, al agua, como las referidas a la calidad del agua (art. 276), a la obligación de poner en marcha políticas redistributivas de acceso del campesinado a la tierra y al agua (art. 281), la prohibición de la privatización del agua (282), la consideración del agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos, sentando la norma de que su gestión será exclusivamente pública y comunitaria (318).

En desarrollo de la Constitución, la **Ley Orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua** de 31 de julio de 2014, que establece en su artículo 59 que el mínimo vital está garantizado, es decir que **la cantidad vital de agua cruda para el consumo humano es gratuita**, y añade expresamente que esto es así **en garantía del derecho humano al agua**:

*“Art. 59.- Cantidad vital y tarifa mínima.*

*La Autoridad Única del Agua establecerá de conformidad con las normas y directrices nacionales e internacionales, la cantidad vital de agua por persona, para satisfacer sus necesidades básicas*

*y de uso doméstico, cuyo acceso configura el contenido esencial del derecho humano al agua.*

*La cantidad vital de agua cruda destinada al procesamiento para el consumo humano es gratuita en garantía del derecho humano al agua. Cuando exceda la cantidad mínima vital establecida, se aplicará la tarifa correspondiente.”*

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 140<sup>21</sup>. El lenguaje tanto de la Constitución como de la Ley de Aguas ecuatoriana es claro, sencillo y abunda en la concepción de que el derecho humano al agua es una cuestión aceptada y defendida claramente por el ordenamiento interno que impone la gratuidad del mínimo vital.

En la República Oriental del **Uruguay**, el artículo 47 de la vigente **Constitución**, en un párrafo introducido por una de sus últimas reformas, tras afirmar que el agua es un recurso esencial para la vida, establece que “**el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.**”

Se recogen así los dos derechos, se definen claramente y sin ambages y se califican como derechos fundamentales.

En **Costa Rica**, El Decreto Ejecutivo 3048/2002, de 5 de junio «*Principios que regirán la política nacional en materia de gestión de los recursos hídricos, y deberán ser incorporados, en los planes de trabajo de las instituciones públicas relevantes*», en el artículo 1.1 establece: «*El acceso al agua potable constituye un derecho humano inalienable y debe garantizarse constitucionalmente.*» A su vez,

---

<sup>21</sup> Art. 140.- Tarifa por suministro de agua cruda para consumo humano y doméstico. La entrega de la cantidad mínima vital de agua cruda establecida por la Autoridad Única del Agua para la provisión de servicios de agua potable no estará sujeta a tarifa alguna. Cuando el volumen que se entregue a los prestadores del servicio exceda de la cantidad mínima vital determinada, se aplicará la tarifa que corresponda, conforme con lo estipulado en esta Ley y su Reglamento.

existe un amplio número de leyes, reglamentos y decretos que regulan el derecho humano al agua, la ley principal corresponde a la Ley 276/1942 Ley de Aguas y la Ley 1634/1953 General de Agua Potable (LAP).<sup>22</sup>

En **Bolivia, la Constitución Política del Estado**, de 7 de febrero de 2009 establece en su artículo 16 que *“toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación”*. Este artículo se encuadra dentro del capítulo correspondiente a los derechos fundamentales. El artículo 20, dentro del mismo capítulo establece que *“toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones”*. En el mismo artículo se recoge expresamente que **“el acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley”**. Finalmente, insistiendo en la importancia de este derecho, la Constitución dedica un capítulo íntegro a los *“recursos hídricos”*. Dentro de este capítulo el artículo 373 califica el derecho al agua, no ya de fundamental, sino de *“fundamentalísimo”*: *“El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.”* El artículo siguiente dispone que *“El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes”*.

En el ámbito jurisprudencial cabe citar varios ejemplos de resoluciones jurisdiccionales de

los Tribunales hispanoamericanos que han ido construyendo este derecho en sus respectivos ordenamientos internos.

Así, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica reconoció en 2003 el derecho fundamental al agua potable derivado del derecho a la salud, a la vida, a la alimentación, a un medio ambiente adecuado y a la vida digna, fundamentando su decisión en lo establecido, entre otros tratados, en el Protocolo de San Salvador, cuyo artículo II, dispone que *“toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”*.<sup>23</sup>

Pero sin duda, la jurisprudencia más destacable es la que ha venido desarrollando la Corte Constitucional de Colombia que ha considerado, en sentencias de 2007 y 2013 que, aunque no está establecido expresamente en la Constitución, existe un derecho fundamental al agua, conclusión a la que llega mediante una interpretación conjunta del PIDESC, la Observación General N.º 15 del CDESC y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yakye Axa Vs. Paraguay*<sup>24</sup>.

En las sentencias T-578 de 1992, T- 140 de 1994 y T- 207 de 1995 se concluye que el agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente contra el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas, la salubridad pública o la salud de las personas, es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección a través de la acción de tutela.

<sup>22</sup> ESCOBAR, Guillermo (Director) XII Informe sobre derechos humanos. Derecho al agua. Federación Americana de Ombudsman. Madrid 2015.

<sup>23</sup> Expediente 03-004442-0007-CO, del 27 de mayo de 2003. Véase también de la misma Corte el Expediente 11-002733-0007-CO del 13 de mayo de 2011, sobre el Asentamiento de San Gabriel de Turrubares.

<sup>24</sup> Sentencias T-270/07, 17 de abril de 2007 y T-077/13, 14 de febrero de 2013.

En la Sentencia T-636 de 2002, la Corte reconoce que es innegable que el agua es un líquido esencial para la vida de los seres humanos, encontrándose en conexión con el derecho fundamental a la vida (art.11 de la Constitución), pues la falta de ella, aun durante breves períodos de tiempo, pone en serio peligro la supervivencia, no sólo de los seres humanos, sino de todos los seres vivos.<sup>25</sup>

**Honduras** introdujo en 2013 el DHAS en su **Constitución Política**, mediante la modificación de su artículo 145 que dice lo siguiente:

*“Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Es deber de todos participar en la promoción y preservación de la salud personal y de la comunidad. El Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas. En consecuencia **declárase el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano. Cuyo aprovechamiento y uso será equitativo preferentemente para consumo humano.** Asimismo se garantiza la preservación de las fuentes de agua a fin que éstas no pongan en riesgo la vida y la salud pública.”*

Ley General de Aguas Nacionales, aprobada por Decreto 181 de 2009, también reconoce el derecho humano al agua. El artículo 11.17 dispone que es atribución de la Autoridad del Agua *“garantizar el derecho humano al agua como bien público recopilado por el Estado”*. En el artículo 3.4 establece que *“la participación ciudadana será efectiva en la planificación de la gestión, el aprovechamiento, protección y su conservación”*. El Artículo 7 regula la participación ciudadana a través de organismos de cuenca de usuarios y consejos consultivos. El artículo 8 regula el Consejo Nacional de Recursos Hídricos que tiene representación de diversos sectores de sociedad civil. También regula esta Ley los consejos de cuenca, subcuenca y microcuenca en los que

participan campesinos, usuarios del agua, ONGs, empresa privada, patronatos, pueblos autóctonos o afrodescendientes, entre otros sectores de la sociedad civil. (art. 22)

En la **República Dominicana** se reconoce, desde 2010, el DHAS en su **Constitución Política**:

*“Artículo 61.- Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: 1) **El Estado debe velar** por la protección de la salud de todas las personas, **el acceso al agua potable**, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, **el saneamiento ambiental**, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran”*.

El Artículo 15 declara prioritario el consumo humano así como el dominio público del agua: *“Artículo 15.- Recursos hídricos. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. El consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. El Estado promoverá la elaboración e implementación de políticas efectivas para la protección de los recursos hídricos de la Nación”*.

La Ley General de Medio Ambiente número 6400 de 2000, reconoce igualmente el derecho al agua: Considerando número 12: *“Que para poder disfrutar de su inalienable derecho a la vida, la salud y el bienestar, el ser humano tiene también derecho a la disponibilidad de suelos fértiles, respirar aire limpio, al consumo de agua potable y tener acceso a una alimentación adecuada libre de contaminación”*.

**México** recoge una cuidada regulación del DHAS de rango constitucional que merece la pena detallar. Se modificó en 2012 el artículo 4 de su **Constitución Política**, que reconoce expresamente el DHAS en el párrafo 6: **“Toda persona tiene**

<sup>25</sup> Todas ellas citadas en MOLINA HIGUERA, A. De-fensoría del Pueblo – Colombia. Bogotá, 2005

**derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.** El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el **acceso y uso equitativo y sustentable** de los recursos hídricos, estableciendo **la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines**“.

Contiene esta Constitución una regulación más detallada y exhaustiva que otras respecto del DHAS, al que ha querido incorporar una serie de elementos esenciales definitorios: cantidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad. Es muy ilustrativo el hecho de que recoja expresamente la necesidad de la participación ciudadana en la gestión del agua para garantizar un acceso al líquido elemento que califica de sustentable y equitativo.

Además, el Artículo 1 establece la obligación del Estado mexicano de tutelar el respeto a los derechos humanos de su población y a respetar los tratados internacionales sobre la materia. En la reforma constitucional mencionada se estableció la obligación para el Estado de promulgar una nueva ley general de aguas que reglamentase el derecho al agua, que aún no ha sido elaborada. La actual Ley de Aguas Nacionales de 1992 no se ha modificado en ese sentido. Sin embargo, la reforma constitucional, a pesar de la ausencia de desarrollo legislativo, ha posibilitado que los juzgados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación tutelaran este derecho a partir de lo establecido en las normas y resoluciones internacionales. En este sentido, la Suprema Corte estableció en 2014 un precedente muy importante, interpretando que las obligaciones constitucionales e internacionales sobre el derecho humano al agua, exigen que cada persona reciba entre 50 y 100 litros de agua por día<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Resolución (número 49/2014 de 26 de noviembre) en la que revocó una sentencia previa del Tribunal Colegiado del 18 Distrito de Morelos que había determinado que la Muni-

En otros continentes, por citar algún ejemplo, la **Constitución de la República de Sudáfrica**, de 1996, en su artículo 27, bajo el título “*cuidado de la salud, alimento, agua y seguridad social*”, establece lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho a acceder a: ...b) suficiente **alimento y agua**”<sup>27</sup>. En este caso el derecho al agua parece estar directamente ligado al de la alimentación, quizá por la preocupación del Estado por este problema tras la desaparición del régimen racista en este país. La Ley de Servicios de Agua de 1997, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución, establece que no podrá procederse a desconexión cuando con ello se prive a quien no pueda costear los servicios básicos.

En el continente austral, la Ley de gobiernos locales de Nueva Zelanda prohíbe la interrupción del servicio en los casos en que dicha medida resulte perjudicial por razones de salud pública.

Para no extendernos demasiado mencionaremos finalmente que las constituciones de Méjico, Kenia y Nicaragua también recogen específicamente este derecho y que ha sido recogido en la jurisprudencia de muchos otros países.

## 4.2. Europa.

La **Constitución de Eslovenia** reconoce expresamente el derecho humano al agua, tras la aprobación en 2016 por la Asamblea Nacional de una enmienda que introducía un nuevo artículo al respecto que establece que el agua es un bien público que debe ser gestionado por el Estado y por las entidades locales, sin ánimo de lucro

---

cipalidad de Xochitepec había cumplido con sus obligaciones sobre derecho humano al agua y al saneamiento al colocar una manguera con un flujo irregular y poco continuo de agua en el domicilio de la demandante

<sup>27</sup> Constitución de Sudáfrica traducida por José Luis Alonso Saura, con actualizaciones realizadas por el Proyecto de Constituciones Comparadas [https://www.constituteproject.org/constitution/South\\_Africa\\_2012?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=es)

y que en ningún caso debe ser considerado una mercancía sujeta al mercado.

El artículo 70.a es el que regula este derecho, y establece lo siguiente:

*“Todos tienen derecho al agua.*

*Los recursos hídricos serán un bien público administrado por el Estado.*

*Como prioridad y de manera sostenible, los recursos hídricos se utilizarán para suministrar a la población agua potable para el consumo humano y para uso doméstico y, a este respecto, no será considerada como una mercancía o bien sujeto al mercado.*

*El suministro de la población con agua potable y agua para uso doméstico será garantizada por el Estado directamente o a través de las entidades locales y entidades sin fines de lucro”.*

Esta constitucionalización del derecho humano agua supone un precedente interesante en el ámbito europeo, significativo de la importancia que se está concediendo a este derecho en el viejo continente.

Si bien el resto de las Constituciones europeas, hoy por hoy, no declaran expresamente el derecho humano al agua y al saneamiento como tales derechos autónomos, han de entenderse, lógicamente, incluidos en los demás que ya hemos mencionado (a la salud, a la vivienda, alimentación, la vida, etc.) que son recogidos expresamente por todas.

En **Italia**, por ejemplo, aunque la Constitución no menciona expresamente el derecho al agua ni tampoco lo ha hecho expresamente hasta ahora la Corte Constitucional, la normativa asegura a las personas que viven por debajo del umbral de pobreza nacional el derecho a 50 litros por persona y día<sup>28</sup>.

---

28 Así lo recoge el Informe del Relator Especial de la ONU para el Derecho Humano al Agua de 8 de julio de 2020, Leo Heller (apartado 35), basándose en la comunicación del Es-

**Francia**, un país que contaba con más de 3 millones personas que carecen de espacios privados para la higiene o que residen en viviendas insalubres o en asentamientos informales, vio la necesidad de poner en marcha políticas activas de acceso al agua y el saneamiento y comenzó a legislar en este sentido.

En 2013 se aprobó la denominada Ley Brottes<sup>29</sup>, que prohibía el corte del suministro de agua en casos de incapacidad de pago de las tarifas, modificando el artículo L115-3 del Code de l'action sociale et des familles, que posteriormente ha sido igualmente modificado por la Ley 2015-92 de 17 de agosto<sup>30</sup>:

*Dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie, d'un service de téléphonie fixe et d'un service d'accès à internet. En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie et d'eau, un service téléphonique et un service d'accès à internet sont maintenus jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide.*

La Ley Brottes fue recurrida por Saur, una de las empresas multinacionales de gestión agua con mayor presencia en Francia. El Conseil Constitutionnel, en mayo de 2015<sup>31</sup>, desestimó el

---

tado italiano.

29 Ley núm. 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, cuyo art. 19, que modifica el Código de Acción Social y de la Familia, art. L115-3.

30 [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LE-GITEXT000006074069/LEGISCTA000006157555/#LEGISCTA000006157555](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LE-GITEXT000006074069/LEGISCTA000006157555/#LEGISCTA000006157555)

31 Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, Société SAUR SAS [Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales] Conformité

recurso y confirmó la constitucionalidad de la Ley Brottes y la de la prohibición de los cortes del suministro de agua por impagos porque estas medidas persiguen un fin de interés general, son proporcionadas y no discriminatorias.

Había precedido una campaña de remunicipalizaciones en varias ciudades francesas que consiguió reducir el importe de las tarifas, excesivamente altas cuando el servicio era gestionado por operadores privados. El caso más importante fue el de París en 2008, pero también se produjeron remunicipalizaciones en otras ciudades francesas. El caso de Grenoble es otro de los más conocidos.

En 2013, el área metropolitana de París se involucró en una evaluación detallada del nivel de equidad en el acceso al agua y saneamiento en el área, aplicando la Equitable Access Score-card. El ejercicio reveló problemas de acceso para una minoría, a saber, personas sin hogar y comunidades nómadas, y también destacó que el principal desafío era evitar la desconexión de la red de agua de las personas que no pueden pagar por el servicio<sup>32</sup>.

También se ha abordado con cierta seriedad en Francia el problema del acceso al saneamiento. El segundo Plan Nacional de Saneamiento Doméstico 2014-2019, además de la mejora de las infraestructuras e instalaciones, contempla una reducción de las barreras financieras para la población y el Tercer Plan Nacional de Salud y Medio Ambiente 2015-2019 contiene medidas de apoyo al acceso equitativo al agua potable segura y al saneamiento. El precio social del agua está sujeto a un esquema experimental provisto por la ley y es informado al Comité Nacional del Agua.

En **Gran Bretaña**, se modificó la ley sobre el sector del agua en 1999 precisamente para garantizar el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento a las personas de rentas bajas, prohibiendo los cortes de suministro en caso de impagos cuando se trataba de usos domésticos<sup>33</sup>.

---

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015470QPC.htm>

“Considérant, en premier lieu, qu'en interdisant aux distributeurs d'eau d'interrompre la distribution d'eau dans toute résidence principale tout au long de l'année pour non-paiement des factures, le législateur a entendu garantir l'accès à l'eau pour toute personne occupant cette résidence; qu'en ne limitant pas cette interdiction à une période de l'année, il a voulu assurer cet accès pendant l'année entière; qu'en prévoyant que cette interdiction s'impose quelle que soit la situation des personnes titulaires du contrat, il a, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 15 avril 2013 susvisée, entendu s'assurer qu'aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d'eau; que le législateur, en garantissant dans ces conditions l'accès à l'eau qui répond à un besoin essentiel de la personne, a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent”.

32 Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019. <https://www.acnur.org/5c93e4c34.pdf>

---

33 Estrada Tanck, Dorothy. Los derechos humanos al agua y al saneamiento: una visión desde el Derecho Internacional, Europeo y Español. En Anuario español de derecho internacional / vol. 33 / 2017. Servicio de publicaciones de la Universidad de Navarra. Pags. 229-268, disponible en <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/56200/1/16919-49447-1-PB.pdf>

## 5. El derecho al agua y al saneamiento en las disposiciones de la Unión Europea y el Consejo de Europa.

En el ámbito del **Consejo de Europa**, cabe reseñar en primer lugar la Carta Europea del Agua aprobada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968, en la que se declara que “no hay vida sin agua”, y que “el agua es un tesoro indispensable para toda actividad humana”. Ha sido sustituida por la Recomendación Rec (2001)14 de 17 de octubre del Comité de Ministros a los Estados Miembros, que recoge una serie de principios que forman la **Carta Europea sobre Recursos Hídricos**, en cuyo apartado 5 se declara que “**todas las personas tienen derecho a disponer de una cantidad de agua suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales**”.

También en el ámbito del Consejo de Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (CEDH), reconoce el derecho a la vida y la Carta Social Europea de 1961 (CSE) y su Protocolo de 1988 a un “nivel de vida decoroso” y a la protección de la salud. La Carta Social Europea Revisada<sup>34</sup> (CSER), de 1996 recoge expresamente el “derecho a la vivienda” y una novedad, el “derecho a la protección frente a la pobreza y la exclusión social”. Son, sin duda alguna, derechos complejos de los cuales formaría parte el DHAS, aunque no se haya recogido como derecho autónomo.

La preocupación por el derecho al agua, ha sido una constante en la vida de los órganos del Consejo. En 2006, la Asamblea Parlamentaria adoptó la Recomendación 1731 (2006), declaró que

*“la gestión del agua es un elemento crítico para el desarrollo sostenible de Europa y un asunto para todos: parlamentarios, gobiernos, autoridades locales y regionales, organizaciones internacionales, científicos, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos europeos en general.”* En el párrafo 5 de esta Recomendación se dice que “**reconocer el acceso al agua como un derecho humano fundamental podría servir como una herramienta importante para alentar a los gobiernos a mejorar sus esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas y acelerar el progreso hacia el logro de los ODM.** Un enfoque del agua basado en los derechos sería un medio muy importante para que la sociedad civil responsabilice a sus gobiernos por garantizar el acceso a una cantidad adecuada de agua de buena calidad y de saneamiento”. No cabe un mensaje más claro a los Estados sobre este tema.

Por su parte el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa ha mostrado también su preocupación: La Recomendación 196 de 2006 I sobre Gestión del agua: una contribución europea al IV Foro Mundial del Agua, afirma que lograr la igualdad de acceso y la gobernabilidad democrática en su gestión constituyen uno de los mayores desafíos del siglo XXI.

Por lo que respecta a la Unión Europea, el artículo 2 del **Tratado de la Unión Europea** dispone que “*la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la **dignidad humana**, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.*” Y su artículo 3 establece que “*la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales*”

<sup>34</sup> Tras su ratificación, entró en vigor para España el 1 de julio de 2021, de conformidad con lo dispuesto en su Parte VI, artículo K, apartados 2 y 3.

En cuanto a la normativa específica de aguas, la **Directiva Marco del Agua**, 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, establece precisamente el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas<sup>35</sup>. La Directiva no recoge el DHAS expresamente ni tampoco lo hace la Directiva de Agua Potable 98/83/EC.

La iniciativa ciudadana «Right2Water»<sup>36</sup> juega un papel fundamental en la implantación efectiva del DHAS en el derecho europeo. Su título completo es “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!”. Se puso en marcha por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos en 2009, quedó registrada en 2012 tras tres años de exitosa campaña y se aprobó en 2015. Siguiendo lo expuesto en la web oficial de la iniciativa, se trataba de instar a la Comisión Europea a proponer una legislación que plasmará el derecho humano al agua y el saneamiento reconocido por la ONU y a su suministro como servicio público esencial para todos. Según el objetivo principal de la campaña, la legislación de la UE debe exigir a los gobiernos nacionales que garanticen y proporcionen a todos los ciudadanos servicios suficientes de agua potable y saneamiento. Fue la primera Iniciativa Ciudadana Europea que logró obtener un millón de firmas. La Comisión decidió adoptar medidas sobre varios aspectos relacionados con la iniciativa (mayor transparencia, estimular la innovación, etc.) y presentó una propuesta legislativa para revisar la Directiva sobre el agua potable que contemplaba la obligación para los Estados miembros de garantizar el acceso al agua a los grupos más vulnerables. En España fue apoyada por los sindicatos y algunas organizaciones y movimientos sociales como la Asociación Española de Operadores Públicos de Agua y Saneamiento (AEOPAS), la Plataforma contra la privatización

del Canal de Isabel II, Fundación Nueva Cultura del Agua y otras integradas en la Red de Agua Pública.

Con todos estos antecedentes, es la nueva **Directiva (UE) 2020/2184** del Parlamento Europeo y del Consejo **de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, la que regula el derecho humano al agua**. En el Considerando núm. 33 de la Directiva se dice lo siguiente:

(33) “*En su Comunicación 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!», la Comisión invitó a los Estados miembros a que garantizaran el acceso a un suministro de agua mínimo para todos los ciudadanos, de conformidad con las recomendaciones de la OMS. Asimismo, se comprometió a seguir «mejorando el acceso al agua potable segura [...] de toda la población a través de las políticas medioambientales». Este compromiso está en consonancia con el ODS n.º 6 y la meta asociada de «lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos». A fin de abordar los aspectos de acceso al agua relativos a la calidad y la disponibilidad y en el marco de la respuesta a la Iniciativa «Right2Water», y con miras a contribuir a la aplicación del principio n.º 20 del pilar europeo de derechos sociales, según el cual «toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua», los Estados miembros deben afrontar la cuestión del acceso al agua a nivel nacional»*”

El Considerando 35 se refiere a la obligación de prestar especial atención a los colectivos vulnerables, como los refugiados, las comunidades nómadas, las personas sin hogar y las culturas minoritarias como los gitanos e itinerantes. Respecto de estos últimos grupos, sus derechos, incluido el DHAS ya se reconocían en la Comunicación de la Comisión de 2 de abril de 2014, «Informe sobre el Marco Europeo de Estrategias

35 DOUE n° L 327 de 22/12/2000 págs. 0001 - 0073

36 [https://europa.eu/citizens-initiative-forum/sites/default/files/2020-01/SEC-1701\\_success\\_story\\_right2water\\_ES.pdf](https://europa.eu/citizens-initiative-forum/sites/default/files/2020-01/SEC-1701_success_story_right2water_ES.pdf)

Nacionales de Inclusión de los Gitanos», y en la Recomendación del Consejo de 9 de diciembre de 2013 relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros.

En su **artículo 16**, la Directiva (UE) 2020/2184 establece que **los Estados miembros deberán...**

**d) adoptar las medidas que consideren necesarias y adecuadas para garantizar el acceso de los colectivos vulnerables y marginados al agua destinada al consumo humano**<sup>37</sup>.

Sobre las medidas adoptadas se facilitará información periódica con ayuda de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). Establecerán un conjunto de datos al respecto, a más tardar el 12 de enero de 2029, y actualizarán cada seis años a partir de entonces los mismos, incluyendo los datos relativos al porcentaje de la población que tiene acceso a aguas destinadas al consumo humano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Directiva 2020/2184.

---

37 Artículo 16 Acceso al agua destinada al consumo humano.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 2000/60/CE y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, teniendo en cuenta al mismo tiempo las perspectivas y circunstancias locales, regionales y culturales en la distribución del agua, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para mejorar o mantener el acceso de todos a las aguas destinadas al consumo humano, en particular, el acceso de colectivos vulnerables y marginados tal como los determinen los Estados miembros.

A dichos efectos, los Estados miembros deberán:

- a) determinar cuáles son las personas sin acceso, o con acceso limitado, a las aguas destinadas al consumo humano, especialmente los colectivos vulnerables y marginados, y las razones por las que carecen de dicho acceso;
- b) evaluar las posibilidades de mejorar el acceso de dichas personas;
- c) informar a dichas personas sobre las posibilidades de conectarse a la red de distribución o sobre medios alternativos para acceder al agua destinada al consumo humano, y
- d) adoptar las medidas que consideren necesarias y adecuadas para garantizar el acceso de los colectivos vulnerables y marginados al agua destinada al consumo humano.

Aunque no directamente relacionadas con el agua, cabe citar la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009, sobre pobreza energética que establece el mandato a todos los estados miembros para que adopten las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico a los colectivos más vulnerables. En España se han dictado una serie de disposiciones, de las que luego hablaremos, en este sentido, que han servido también para incluir la prohibición de los cortes de suministro de agua. En el mismo sentido, la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural que contiene medidas de acceso al gas para los consumidores vulnerables.

Si bien con anterioridad a 2020, no se contaba con una Directiva Comunitaria que regulase y armonizase a nivel europeo el derecho al agua de los consumidores más vulnerables de nuestra sociedad, muchas voces (p. ej. Estrada Tanck<sup>38</sup>) venían señalando la necesidad de la creación de unas bases para la articulación, con carácter obligatorio a nivel europeo, del denominado bono social (que además iría en línea con los criterios de la Relatoría Especial de NU sobre el Derecho al Agua Potable y al Saneamiento antes explicados), de forma que este tipo de medidas no se dejen a la decisión voluntaria de las propias empresas suministradoras del agua, desde sus políticas de responsabilidad social o a la decisión de la Administración local. Actualmente, sin embargo, en España esto sigue siendo así sin perjuicio de que actualmente, el corte de agua a colectivos vulnerables está expresamente prohibido, pero sólo por razón de la pandemia. Si antes de la aprobación de la Directiva 2020/2184 sobre calidad de las aguas esto era una necesidad, ahora entendemos que constituye, no ya una necesidad

---

38 Estrada Tanck, Dorothy. Los derechos humanos al agua y al saneamiento: una visión desde el Derecho Internacional, Europeo y Español. En Anuario español de derecho internacional / vol. 33 / 2017. Servicio de publicaciones de la Universidad de Navarra. Pags. 229-268, disponible en <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/56200/1/16919-49447-1-PB.pdf>

social, que también, sino una obligación jurídica del Estado, que por otra parte ha de proceder a su trasposición.

Finalmente, cabe reseñar el Reglamento (UE) nº 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa Plurianual de Consumidores para el período 2014-2020, que regula los derechos de los consumidores vulnerables en el marco de la Estrategia Europea 2020, entre cuyos objetivos se encuentra la reducción de las tasas de pobreza y exclusión social en el conjunto de la Unión.

Por lo que respecta a los órganos jurisdiccionales, siguiendo a Ribeiro Do Nascimento<sup>39</sup>, existen numerosos casos resueltos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos relacionados con el derecho agua como derecho derivado, referidos fundamentalmente a establecimientos penitenciarios:

En el caso de Eugen Gabriel Radu contra Rumanía<sup>40</sup>, de 13 de octubre de 2009, el Tribunal considera las condiciones de vida en la prisión de Bucarest-Jilava y concluye que el Estado de Rumanía violó el artículo 3 de la Convención. La Corte enfatiza que el detenido estaba sujeto a instalaciones sanitarias que no funcionaban, ya que estaban obstruidas y sin agua corriente, y que los presos se vieron obligados a usar agua en barriles de 50-100 litros y vivían en condiciones degradantes, sin acceso al agua potable. En casos parecidos a este como en el caso Marian Stoicescu

contra Rumanía (12934/02), Modârca c. Moldavia, de 2007, Vasilescu c. Bélgica, 2014, Torreggiani y otros contra Italia, de 2013, Harakchiev y Tolumov c. Bulgaria, 2014, entre otros, se produjeron igualmente condenas contra los Estados. También existen numerosas sentencias por contaminación de las aguas, lo que vulnera el derecho a la salud y el de acceso al agua potable.

En particular es de resaltar la exigencia por parte del TEDH de proporcionalidad, que ha sido recogida especialmente en la Sentencia *Skrtic contra Croacia* de 5 diciembre 2013, (recogida por la Defensoría del Pueblo en el XII Informe Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen de 2015) según la cual “*no es conforme con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma 1950) una injerencia que no sea «necesaria en una sociedad democrática», y no lo es si resulta desproporcionada al legítimo objetivo. El Tribunal reitera que cualquier persona en riesgo de una injerencia en su derecho debe disponer y poder conocer la proporcionalidad y el carácter razonable de la medida, a pesar de que, con base en la legislación interna, no tengan derecho, en este caso derecho al suministro. El Tribunal acepta argumentos vinculados a la proporcionalidad, tales en este caso como que el ciudadano sea titular de un contrato de suministro, que el incumplimiento no sea debido a circunstancias no atribuibles a él, que derive de una decisión tomada por terceros, que el suministro sea vital, que el contrato haya tenido curso normal durante años, o que el ciudadano se haya dirigido al ente público comunicando y hasta justificando la dificultad en hacer frente a sus obligaciones contractuales*”.

Respecto de la actividad del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), cabe la citar la Reclamación 61/2010 (ERRC contra Portugal), en la que el derecho al agua se considera condición esencial para satisfacer el derecho a una vivienda digna y adecuada. El CEDS considera que según lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Carta Social

39 AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO, Germa-na. El derecho humano al agua en el seno del derecho europeo: aportes y limitaciones. Artículo realizado en el marco del proyecto Prometeo financiado por la Generalitat Valenciana, GVPROMETEON2014-078 con el título “Justicia social, exigibilidad de los derechos humanos e integración” y del programa de investigación GRISOLIA (Ref. 2016/098), de financiación autonómica. Publicado en Papeles el tiempo de los derechos <https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2019/01/derecho-humano-agua-3-19.pdf>

40 Application nº 3036/04

Europea Revisada (CSER) los Estados están obligados a garantizar el acceso a agua potable también en los asentamientos gitanos.

Tomando en cuenta este contexto, tal como señala Estrada Tanck<sup>41</sup>, cabe destacar que **con base en las normas generales de derechos humanos contenidas en el Tratado de la Unión Europea (TUE), en sus artículos 2 y 3**, y el reconocimiento en su preámbulo a la dignidad humana como fundamento de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE del 2000, jurídicamente obligatoria para los Estados Miembros de la UE con base en el Tratado de Lisboa desde 2009, **puede construirse el derecho humano al agua como elemento indispensable para la supervivencia y la vida digna.**

## 6. El derecho humano al agua en el ordenamiento jurídico español.

Antes de entrar directamente en el análisis de la regulación en España del DHAS, haremos una pequeña referencia a la incidencia de las reclamaciones individuales o colectivas efectuadas contra el estado español ante organismos internacionales invocando las normas de derecho internacional público, especialmente las elaboradas en el marco de las Naciones Unidas. En diciembre de 2008 la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) aprobó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en vigor desde el 5 de mayo de 2013, como instrumento jurídico accesorio al propio PIDESC que permite la presentación de quejas individuales por violaciones a los derechos humanos contemplados en dicho Pacto, a presentarse ante el Comité DESC. Con ello, los derechos económicos, sociales y culturales se convierten en derechos plenamente exigibles y justiciables internacionalmente, con la misma jerarquía que los derechos civiles y políticos<sup>42</sup>.

España fue el primer país europeo en ratificar el Protocolo Facultativo en septiembre de 2010<sup>43</sup>. Una gran mayoría de las reclamaciones planteadas contra España<sup>44</sup> se refiere al derecho a una vivienda digna. Por su conexión directa con el derecho humano al agua, merece una pequeña reseña en este informe. Estas reclamaciones son estimadas por el Comité DESC en prácticamente todos los casos en los que se acredita haber agotado todos

41 Estrada Tanck 2017 Op. Cit.

42 Estrada Tanck 2017 Op. Cit.

43 véase BOE-A-2013-2081, del 25 de febrero de 2013.

44 Se pueden examinar en <https://juris.ohchr.org/search/results/>

los recursos internos para el acceso a una vivienda en España produciéndose resoluciones que declaran la violación del derecho de los reclamantes por parte del Estado y formulan recomendaciones para que el Estado les restituya su derecho proporcionándoles una vivienda digna para su uso sin que sus escasos o nulos recursos económicos supongan un obstáculo para el acceso a la misma<sup>45</sup>.

---

45 A título de ejemplo, y por su interés, reproduciremos las conclusiones y recomendación del dictamen a la Comunicación presentada por Fátima El Ayoubi y Mohamed El Azouan Azouz:

#### **D. Conclusión y recomendaciones**

15. El Comité, actuando en virtud del artículo 9, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, dictamina que el Estado parte violó el derecho de los autores en virtud del artículo 11, párrafo 1 del Pacto. A la luz del dictamen en la presente comunicación, el Comité formula al Estado parte las recomendaciones que figuran a continuación.

#### **Recomendaciones en relación con los autores y sus hijos**

16. El Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores y sus hijos una reparación efectiva, en particular: a) en caso de que no cuenten con una vivienda adecuada, volviendo a evaluar su estado de necesidad y su prioridad en la lista de espera considerando la antigüedad de su solicitud de vivienda a la Comunidad Autónoma de Madrid desde la fecha en que la solicitó, con el objeto de otorgarles vivienda pública u otra medida que les permita vivir en una vivienda adecuada, tomando en cuenta los criterios establecidos en el presente dictamen; b) otorgar a los autores y sus hijos una compensación económica por las violaciones sufridas; y c) reembolsar a los autores los costes legales en que razonablemente hubieran incurrido en la tramitación de esta comunicación, tanto a nivel interno, como a nivel internacional.

#### **Recomendaciones generales**

17. El Comité considera que las reparaciones recomendadas en el contexto de comunicaciones individuales pueden incluir garantías de no repetición y recuerda que el Estado parte tiene la obligación de prevenir violaciones similares en el futuro. El Estado parte debe asegurarse de que su legislación y su aplicación sean conformes con las obligaciones establecidas en el Pacto. En particular, el Estado parte tiene la obligación de:

a) Asegurar que el marco normativo permita que las personas objeto de una orden de desalojo, que pudiera exponerlas al riesgo de indigencia o a una violación de sus derechos de conformidad con el Pacto, incluidas aquellas personas que ocupan sin título legal, puedan objetar la decisión ante autoridades judiciales, u otra autoridad imparcial e independiente con el poder de ordenar el cese de la violación y de proporcionar un remedio efectivo, para que estas autoridades examinen la proporcionalidad de la medida a la luz del criterio para las limitaciones de los derechos reconocidos en el Pacto en los términos del artículo 4;

No hemos detectado reclamaciones específicas sobre el derecho al agua como derecho autónomo, pero es obvio que el mismo se entiende incluido en el de acceso a una vivienda digna.

Entrando ya en materia en relación con el marco jurídico del ordenamiento español sobre el agua, hay que tener en cuenta en primer que varios preceptos de la **Constitución Española** reconocen derechos en los que ha de entenderse incluido el DHAS: el artículo 15 (derecho a la vida y a la integridad física y moral), el artículo 43 (derecho a la protección de la salud), el artículo 45 (derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para

---

b) Adoptar las medidas necesarias para eliminar la práctica de excluir de manera automática de las listas de solicitantes de vivienda de todas aquellas personas que se encuentren ocupando una vivienda por estado de necesidad, sin título legal, de manera que todas las personas puedan acceder, en igualdad de condiciones, al parque de vivienda social, removiendo cualquier condición irrazonable que excluya a cualquier persona en riesgo de indigencia;

c) Adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa solo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas, y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad;

d) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la observación general núm. 4 (1991). Este plan deberá incluir los recursos, las medidas, los plazos y los criterios de evaluación que permitirán en forma razonable y verificable garantizar el derecho a la vivienda de esas personas.

18. De conformidad con el artículo 9, párrafo 2, del Protocolo Facultativo y el artículo 18, párrafo 1, del reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo, el Estado parte debe presentar al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre las medidas que haya tomado en vista del dictamen y de las recomendaciones del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité y que lo distribuya ampliamente, en un formato accesible, a fin de que llegue a todos los sectores de la población.

(Se puede examinar en <https://juris.ohchr.org/Search/Details/2924>).

el desarrollo de la persona), el 47 (vivienda digna y adecuada) y el 51 (defensa de las y los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos). Este hecho es ampliamente reconocido y no ofrece lugar a dudas.

Por otra parte el artículo 10 CE proclama la dignidad de la persona, reconociendo los derechos inviolables que le son inherentes y dispone que las normas relativas a los derechos fundamentales 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, instrumentos con base en los cuales, como se ha expuesto anteriormente, se reconoce el derecho de todo ser humano a disponer de agua suficiente y saneamiento adecuado.

En cuanto a la legislación sectorial, la decimonónica Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, dispuso que el abastecimiento de agua a la población resultaba preferente frente a cualquier otro uso, ya sea industrial, recreativo o de otro tipo. Esta preferencia permanece en nuestros días en el Texto Refundido de Ley de Aguas, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

La distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es compleja. Las competencias de ejecución en lo que se refiere al DHAS, son municipales. El artículo 25.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece que son competencias municipales el abastecimiento de agua potable a domicilio y la evacuación y tratamiento de aguas residuales. Tanto el abastecimiento de agua potable como el alcantarillado son servicios mínimos obligatorios en todos los municipios, en consonancia con la necesidad de los mismos para la subsistencia y para la higiene y la salud.

Esta atribución competencial al Municipio, ha hecho que el Estado y muchas Comunidades Autónomas hayan regulado nula o escasamente el servicio de abastecimiento. Tal como sostiene Estrada Tanck (2007), el Estado se ha limitado al otorgamiento de los derechos, las concesiones o el control de vertidos. Sin embargo, a partir de 2020 se ha producido un salto cualitativo tras la crisis sanitaria. Se ha incluido el DHAS entre los derechos a los suministros básicos, anteriormente incluidos dentro de concepto de pobreza energética (gas y electricidad).

Con independencia del reconocimiento expreso del DHAS en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana tras su reforma de 2006 (sobre el cual declara el TC en Sentencia 247/2007 de 7 de octubre que, “aunque formalizado en su dicción como derecho, se sitúa en la órbita de las directrices, objetivos básicos o mandatos dirigidos a los poderes públicos valencianos”), y también en el Estatuto de Autonomía de Aragón (objeto también de la misma observación en la STC 211/2010); no es hasta 2015 con la promulgación en Cataluña de 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 y posteriormente del **Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19**, en el ámbito estatal que, prácticamente, de forma efectiva, encontramos en la legislación española un **reconocimiento explícito** claro y no genérico del DHAS, si bien en el segundo caso con carácter coyuntural y temporal por razón de la pandemia.

Para Aniza García Morales y Antonio Cabo de la Vega<sup>46</sup>, opinión que comparto junto con otras

---

<sup>46</sup> García Morales, A.F. y De Cabo de la Vega, A., «Principio de solidaridad y gestión del agua en España: hacia el derecho humano al agua», en *El estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, vol. II, Colex, Madrid, 2005, p. 487.

personas que también lo han expresado<sup>47</sup>, es sorprendente que no se haya “positivizado” expresamente este derecho en todos los ordenamientos con carácter general y universal.

El artículo 4.1 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, reconoce este derecho exclusivamente a *“aquellos consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social definidas en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos.”*

Unos días más tarde, mediante el **Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (art. 29), se estableció que **“no podrán suspenderse los suministros básicos, incluida el agua, a los consumidores personas físicas en su vivienda habitual, por motivos distintos a la seguridad del suministro, de las personas y de las instalaciones”**; esta medida extendía la medida **con carácter universal** a todas las personas respecto de su vivienda habitual, no de segundas residencias. Pero se adoptaba *“excepcionalmente, mientras esté en vigor el estado de alarma”*; es decir, **no tenía carácter general sino coyuntural por razón de la crisis sanitaria**.

Posteriormente se vuelve a regular mediante varios Decretos-Leyes la misma prohibición de cortes de suministro para las personas en las que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable

severo o en riesgo de exclusión social definidas en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos.

Para acreditar la condición de consumidor vulnerable ante las empresas suministradoras de gas natural y agua basta la presentación de la última factura de electricidad en la que se refleje la percepción del bono social de electricidad.

Las **Comunidades Autónomas**, con algunas excepciones como Cataluña, Murcia y Aragón, que han legislado reconociendo de alguna manera el derecho al agua expresamente, recogen más bien un derecho de acceso al servicio público, aunque pueda interpretarse en el mismo sentido que un derecho humano inalienable. Citaremos algunos ordenamientos autonómicos más relevantes en este aspecto.

En **Andalucía**, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce el derecho a la vivienda digna (art. 25) y el derecho a disfrutar de los recursos naturales (art. 28.2) entre los que se incluye el agua. El artículo 10.7 dispone *«La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución»*.

En esta Comunidad existe un Acuerdo Andaluz por el Agua elaborado en el seno del Consejo Andaluz del Agua, aprobado por el Consejo de Gobierno en enero de 2009 y suscrito por los agentes económicos y sociales implicados. En este Acuerdo se reconoce el derecho a disponer de agua para consumo doméstico como “derecho básico de la población” sin que pueda resultar un obstáculo para el mismo la capacidad económica o la residencia.

47 Por ejemplo, Ángela Lara García y Leandro Del Moral Ituarte *El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano*. Relaciones Internacionales nº 45 (Octubre 2020-Enero 2021); Estrada Tanck 2017; Informe del Defensor del Pueblo Andaluz relativo a los servicios de suministro de agua, garantías y derechos (BOJA 176 de 25 de febrero de 2018).

La **Ley 9/2010, de 30 de julio de Aguas**, no reconocía en un principio el derecho al agua. Sin embargo, tras su modificación por la Disposición Final Cuarta de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, se ha dado un paso muy importante en el reconocimiento y articulación del DHAS. Actualmente, su Disposición Adicional décimo sexta lo regula en los siguientes términos:

*“Los principios de utilización solidaria del agua, de igualdad de trato y de protección de la salud de los usuarios contemplados en el artículo 5 de esta ley, unidos a la finalidad de atender las necesidades básicas de consumo doméstico a un precio asequible a la que se refiere el artículo III bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, amparan la **garantía y protección del derecho humano al agua entendido como el acceso universal, de carácter domiciliario y a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, así como al saneamiento.***

**Las condiciones de prestación y acceso al derecho humano al agua, concebido como mínimo vital, serán objeto de desarrollo reglamentario** en la disposición administrativa de carácter general que contemple las relaciones entre las entidades que prestan los distintos servicios que componen el ciclo integral del agua de uso urbano y los usuarios de los mismos.

*Las personas en situación de pobreza y riesgo de exclusión social que acrediten dicha condición ante la Administración responsable de la gestión de los servicios del ciclo integral podrán ser objeto de bonificación al suministro mínimo vital de agua y al saneamiento básico en los términos que reglamentariamente se determinen.”*

La Ley establece mecanismos de actuación para garantizar el suministro de agua adecuado a la población. La Junta de Andalucía podrá asumir

responsabilidades de gestión de los servicios en casos de deficiente funcionamiento de los servicios municipales que puedan provocar graves riesgos para la salud de las personas, daños al medio ambiente o graves perjuicios económicos para la ciudadanía.

Por otra parte, el Parlamento andaluz se adhirió a la Iniciativa Ciudadana Europea sobre el derecho humano al agua y al saneamiento (Proposición no de Ley 9-13/PNLP-000003) y al Pacto Social por el Agua, lo que incluía “asegurar un abastecimiento mínimo de entre 60 y 100 litros por persona y día en caso de impago justificado, en cumplimiento del derecho humano al agua” de acuerdo con la resolución de la Asamblea general de Naciones Unidas A/RES/64/292, de 28 de julio de 2010.

En **Aragón**, la L.O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, establece que los aragoneses «**tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón**» (art. 19).

Este derecho ha sido trasladado a la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, cuyo artículo 9 establece que «**Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación ciudadana, de la utilización eficaz y eficiente del recurso y de la resolución de Naciones Unidas que define el agua como derecho humano, tienen derecho preferente a disponer de un servicio público de suministro de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para satisfacer sus necesidades vitales, así como, de manera secundaria, a atender sus necesidades presentes y futuras, en el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial sin sobreexplotar los recursos hídricos y el medio natural ligado al mismo.**»

En **Cantabria** la Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de la Comunidad Autónoma de Cantabria recoge una garantía básica en favor de personas con menos recursos económicos de un **caudal mínimo de suministro domiciliario de agua de 100 litros por habitante y día**, aunque se encuentren en situación deudora del pago de los tributos vinculados al suministro. Según la Ley, podrán acceder a este beneficio las personas perceptoras de la renta social básica y hogares con rentas anuales inferiores al IPREM.

En **Cataluña** el Estatuto de Autonomía recoge el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos, entre los que se encuentran la energía y al agua (artículo 30).

En esta Comunidad hay que subrayar la importancia de 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**, cuyo artículo 6 garantiza el **derecho humano al agua** a las personas en riesgo de exclusión residencial<sup>48</sup>.

En el Preámbulo de esta Ley podemos encontrar muchas de las razones por las cuales es necesario garantizar este derecho, razones que han hecho que el debate social en torno al DHAS haya venido aumentando su presencia en todos los ámbitos de la sociedad, especialmente el incremento de las bolsas de pobreza tras la crisis económica de 2008 y el crecimiento de la conciencia social en torno al acceso a este derecho en condiciones de igualdad para todos, ante un alarmante aumento de la desigualdad económica y social. Por ejemplo, dice lo siguiente:

*“...resulta alarmante el crecimiento de la pobreza energética, entendida como la dificultad para afrontar las facturas de los suministros básicos de electricidad, gas y agua. Los precios de acceso a estos suministros se han vuelto inasequibles para la población. Desde 2008, la luz ha subido un 60% y el agua un promedio del 66%. El Síndic de Greuges, en el Informe sobre la pobreza energética en Cataluña, de octubre de 2013, documenta los impactos sociales, sanitarios y medioambientales de la pobreza energética, y denuncia el sobreesfuerzo que implica la acumulación de deudas vinculadas al pago de facturas del hogar. El mismo informe recuerda que, según la Encuesta de condiciones de vida correspondiente a 2011, en Cataluña hay 193.000 hogares –un 6,9% del total– que no pueden asumir el gasto de mantener la vivienda a una temperatura adecuada.*

*Según datos de la Asociación Española de Ciencias Ambientales, solamente en el Área Metropolitana de Barcelona se ha pasado de 27.359 expedientes de suspensión del suministro de agua en 2011 a 72.039 en 2012. Las dificultades para afrontar el pago de la vivienda y la pobreza energética conllevan, incluso, la pérdida de vidas humanas. Además, el informe «Emergència habitacional a Catalunya. Impacte de la crisi hipotecària en el dret a la salut i els drets dels infants» evidenciava las consecuencias en la salud y en la infancia.*

*El empeoramiento de esta situación de emergencia social y la escasez de las ayudas que reciben las personas afectadas contrastan con los ingentes beneficios obtenidos por entidades financieras y empresas de suministros. Las cinco entidades financieras más grandes del Estado español – Santander, BBVA, CaixaBank, Popular y Sabadell– cerraron el año 2013 con un beneficio de 7.674 millones de euros. Cabe recordar, asimismo, que desde el inicio de la crisis las administraciones públicas han transferido cerca de 165.000 millones de euros a las entidades financieras.*

<sup>48</sup> Artículo 6. Medidas para evitar la pobreza energética.  
1. Las administraciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial, de acuerdo con el artículo 5, mientras dure dicha situación.

*Según la Observación general número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas al PIDESC, el contenido del derecho a la vivienda comprende el acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable y a energía para la cocina, la calefacción y la luz, y el derecho al agua y al saneamiento son reconocidos por la Observación general número 15, mientras que la Observación general número 7 incorpora como contenido del derecho a la vivienda la protección contra los desahucios forzosos y la obligación de los poderes públicos a garantizar el adecuado realojamiento de las personas sin recursos afectadas por un desahucio.*

*Estos derechos específicos generan diferentes tipos de obligaciones para las administraciones públicas. En este sentido, la Observación general número 3 afirma que deben realizar todos los esfuerzos, hasta el máximo de recursos disponibles, para satisfacer estos derechos, otorgando prioridad a los colectivos más vulnerables, y que deben asegurarlos no solamente ante la Administración, sino también ante los abusos que puedan cometer particulares.*

*Muchos de estos derechos y de estas obligaciones están amparados también por la Constitución española y por el Estatuto de autonomía de Cataluña.*

*La Constitución reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada y lo vincula a la obligación de los poderes públicos a impedir la especulación (artículo 47), impone también a los poderes públicos el deber de garantizar que el derecho de propiedad no se ejerza de forma antisocial (artículo 33) y subordina toda la riqueza, sea cual sea su titularidad, al interés general (artículo 128). Esta obligación es especialmente relevante en el caso de las entidades financieras y empresas que prestan servicios económicos de interés general, sobre todo si han sido beneficiarias de ayudas y subvenciones de carácter público.*

*Asimismo, el artículo 5 del Estatuto dispone que todas las personas tienen derecho a vivir libres de situaciones de explotación y maltratos, como las que, «de facto», conllevan la falta de una vivienda digna, el sobreendeudamiento o la imposibilidad de acceso a suministros básicos de agua, luz y gas. El artículo 30, de hecho, determina que todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios de interés general. Por otra parte, y en los mismos términos que el Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 42.3 del Estatuto obliga a los poderes públicos a velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables. En este sentido, el artículo 148.1.3 de la Constitución otorga a las comunidades autónomas la potestad de asumir competencias en materia de vivienda, y efectivamente el artículo 137 del Estatuto atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en dicha materia, como asimismo le atribuye, mediante el artículo 123, la competencia exclusiva en materia de consumo.”*

Hemos reproducido unos párrafos de la amplia motivación de la Ley porque nos parecen importantes por recoger muchas de las claves por las cuales es urgente la adopción de estas medidas de protección del DHAS, más allá de la pandemia derivada de la COVID-19.

En **Murcia**, la Ley 10/2016, de 7 de junio, de Reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, reconoce su Preámbulo el derecho humano al agua con base en la DUDH, el PIDESC y las Observaciones Generales aplicables. Dispone que las administraciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y comunidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial.

En la **Comunidad Valenciana** la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de mayo, de reforma del **Estatuto de Autonomía** (EAV) establece en su artículo 17.1 la garantía del derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. También dispone que tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley. Sobre este precepto estatutario se ha pronunciado el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia STC 247/2007, de 12 de diciembre, que lo declara constitucional. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

En **Extremadura** el Consejo de Gobierno ha aprobado en julio de 2021, el inicio de la tramitación del anteproyecto de la nueva Ley de Ciclo Urbano del Agua para la región. En su artículo 1 se recoge expresamente que la finalidad de la ley es **garantizar la aplicación de los derechos humanos de acceso al agua y al saneamiento reconocidos por Naciones Unidas**.

Esta apelación a las Naciones Unidas para la aplicación del DHAS evidencia la necesidad, desde el punto de vista jurídico, de la remisión a las normas internacionales para la definición y regulación de este derecho.

En el **ámbito municipal** las Ordenanzas municipales no recogen expresamente, salvo excepciones muy contadas, la prohibición de los cortes de suministro por impago, si bien suelen establecer bonificaciones o reducciones, ayudas y otros instrumentos para evitarlos. No obstante, dependiendo de los municipios, especialmente en los de gran población, los cortes de suministro se seguían produciendo en un número excesivamente alto antes de la pandemia, y volverán a producirse con total probabilidad en mayor medida, cuando se levanten las medidas incorporadas en el escudo social.

## 7. Necesidad de una norma estatal que haga efectivo el derecho humano al agua.

El alarmante crecimiento de la pobreza energética, entendida como la dificultad para afrontar las facturas de los suministros básicos de electricidad, gas y agua, el hecho de que los precios sigan siendo inasequibles para grandes sectores de la población, el incremento de la cantidad de cortes de suministros por imposibilidad de pago, etc. aconsejan regular de manera expresa y clara la garantía del DHAS, más allá de la pandemia derivada de la crisis sanitaria producida por la COVID-19.

¿Cómo se puede abordar esta regulación? ¿Puede el Estado regular el derecho de todas las personas a un mínimo vital de acceso al agua respetando las competencias autonómicas y el principio de autonomía local? Lo vamos a analizar en este apartado.

Tal como afirma el Defensor del Pueblo de Andalucía en su Informe relativo a los servicios de suministro de agua, garantías y derechos (BOJA 176 de 25 de febrero de 2018), actualmente parece existir un **consenso entre todas las fuerzas sociales y políticas** acerca de la necesidad de garantizar que nadie resulte privado de su derecho al agua por razones económicas. **El debate se centra ahora en determinar cómo se garantiza este derecho** y quién debe asumir los costes derivados de tal garantía.

El informe mencionado revela las graves consecuencias que, no solo en términos de salud, sino también en términos de marginación y exclusión conlleva la vulneración en la práctica del DHAS, y pone de manifiesto la mayor sensibilidad

que se viene prestando a esta cuestión en los últimos años<sup>49</sup>, hasta el punto de que, ante la falta de una normativa estatal que reconociera este derecho, se han articulado una serie de medidas por parte de algunas Entidades Locales para dar solución a este problema, tales como la inclusión en las ordenanzas reguladoras de los servicios de agua de toda suerte de bonificaciones, ayudas, reducciones y exenciones, dirigidas a los colectivos más desfavorecidos.

No obstante, este desiderátum implantado ya en la conciencia social, de que nadie se vea privado de su derecho al agua, dista mucho de ser una realidad debido fundamentalmente a factores jurídicos, pues, salvo el caso catalán, no existe un mandato de obligado cumplimiento para los operadores del servicio de abastecimiento de agua en ese sentido, sino que, por el contrario, lo que existe es una regulación, en la mayoría de los casos ambigua y difusa, pero en otros casos pormenorizada<sup>50</sup>, para llevar a cabo los cortes en el suministro de agua en caso de impago sin tener en cuenta la situación económica ni otras circunstancias. Las Ordenanzas Municipales, raramente establecen prohibiciones o precauciones a tener en cuenta en el caso de cortes del suministro, aunque hay excepciones y cada vez es mayor el número de Ordenanzas que prevén la intervención de los servicios sociales municipales.

Esta falta de norma estatal reguladora del DHAS, incide directamente en la vulneración del principio de igualdad pues dependiendo del municipio donde se resida las diferencias de trato, en lo que al DHAS

---

49 “Durante algunos años la respuesta de los responsables públicos a estas demandas osciló entre la indiferencia de algunos y la impotencia de la mayoría, incapaces de superar los corsés presupuestarios derivados del nuevo paradigma de la austeridad. Sin embargo, esta situación ha ido cambiando en los últimos años y ha surgido una nueva conciencia social que considera inaceptable que una persona o una familia pueda quedar privada de un bien tan necesario para la vida humana como es el agua por una cuestión de necesidad económica.”

50 Por ejemplo el DECRETO 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua.

se refiere son muy acusadas, para la ciudadanía pues depende de si se reside en un municipio que tiene prohibidos los cortes de suministro por impago, en caso de carencia de recursos económicos o situaciones de vulnerabilidad o no, de si las ayudas, en su caso, existen o no y cuál es su cuantía, etc.

Existe por tanto un consenso en que es necesario reconocer normativamente el derecho de las personas a un **mínimo vital**, a disponer de un número de litros de agua al día para cubrir las necesidades básicas de salud, higiene, alimentación y saneamiento. La existencia de este derecho al mínimo vital no cabe duda que incidiría muy positivamente en evitar situaciones de graves perjuicios para la salud y la higiene de determinados sectores de la población, desgraciadamente aún amplios, y sobre todo de indignidad, discriminación y exclusión social que repugnan a la conciencia social en un país desarrollado.

En este sentido se vienen produciendo numerosas iniciativas de las organizaciones ciudadanas y movimientos sociales en muchos de los cuales participan municipios y otras instituciones, como por ejemplo, la Red Agua Pública.

Ante todas estas circunstancias y este consenso social, tal como exponen Ángela Lara y Leandro Del Moral<sup>51</sup>, ya en **2014** el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elaboró un **borrador de Ley sobre el Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano**, con el objetivo de **homologar la gestión del agua urbana en España que incluía un reconocimiento expreso del DHAS**, recogiendo

---

51 LARA GARCIA, A. y DEL MORAL ITUARTE, L. *El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano*. Relaciones Internacionales Número 45 • Octubre 2020 - Enero 2021 Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid.

Disponible en <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/12102>.

en su exposición de motivos el derecho de todas las personas a disfrutar del suministro de una cantidad básica de agua de hasta 50 litros por persona y día. Sin embargo esta iniciativa quedó suspendida en un contexto de nuevas elecciones generales y cambios gubernamentales.

En 2016 se presentó en el Congreso una proposición de ley sobre el desarrollo de una nueva regulación para la gestión del ciclo integral del agua por el grupo parlamentario de Ciudadanos que no hacía mención al DHAS y que fue rechazada en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso. En relación con esta Proposición de Ley la Asociación Española de Operadores Públicos de Agua y Saneamiento (AEOPAS) elaboró un informe en el que, entre otras cuestiones, se proponía incluir en la Ley de Aguas el reconocimiento del DHAS y la garantía del mínimo vital.<sup>52</sup>

En 2016 se presenta en el Congreso de los Diputados el documento “Prioridades para una nueva política del agua en España”<sup>53</sup> elaborado por 17 organizaciones de la sociedad civil, que, entre otras cuestiones, plantea reformas legislativas que incluyan el reconocimiento expreso del DHAS.

Posteriormente, tras una primera iniciativa que fue vetada en la Mesa del Congreso, en diciembre de 2018, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea presentó una **Proposición de Ley para la Regulación de los Servicios de Agua y Saneamiento**<sup>54</sup>, entre cuyos objetivos se incluía garantizar el acceso universal efectivo a los servicios de agua y saneamiento, de conformidad con las disposiciones de las Naciones Unidas.

La proposición de Ley fue presentada por el entonces Diputado Pedro Arrojo, experto en la materia, que es en la actualidad el Relator Especial para el Derecho Humano al Agua de la Organización de las Naciones Unidas que desempeñó un papel esencial en el impulso y la elaboración de la iniciativa. La Proposición no pudo ser elevada al Pleno de la Cámara y decayó por el agotamiento del tiempo de duración de la legislatura. Distinguía entre el «Agua Vida», en un primer nivel de prioridad, como el agua saludable precisa, como mínimo vital, para una vida digna, que debe ser accesible para todos y todas, como un derecho humano», el «Agua Ciudadanía» y el «Agua Productiva». Preveía *“medidas y estrategias para que las personas que puedan estar en dificultades para pagar los servicios de agua y saneamiento tengan garantizado el acceso a ese mínimo vital, quedando prohibido cortar los servicios de agua y saneamiento para personas en riesgo de pobreza.”* **Se preveía un mínimo vital de agua potable de 60<sup>55</sup> litros por persona y día, así como que la normativa autonómica y municipal podrá eventualmente elevar este mínimo** en sus respectivos ámbitos.

Por último es interesante reseñar que se recogían expresamente en la proposición los criterios recogidos en las disposiciones emanadas de Naciones Unidas:

- a). «Fundamentales»: realización progresiva, acceso universal, no discriminación e igualdad sustantiva.
- b). «Normativos»: disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad.

<sup>52</sup> <https://www.iagua.es/noticias/espana/aeopas/16/04/19/aeopas-prepone-bases-ley-ciclo-urbano-agua>.

<sup>53</sup> <https://www.iagua.es/noticias/espana/aeopas/16/04/19/aeopas-prepone-bases-ley-ciclo-urbano-agua>.

<sup>54</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie B: Proposiciones de Ley num. 361-I de 11 de enero de 2019.

<sup>55</sup> Se puede discutir si esta es la cantidad mínima suficiente, quizá sea escasa, pero hay que tener en cuenta que se contemplaba en la proposición de Ley como mínimo establecido por el Estado que podría ser elevado a un mayor número de litros por la normativa autonómica o municipal. En este sentido es interesante un artículo publicado por Agustín Moya Colorado y Alejandro Jiménez, de la ONG ONGAWA en el diario El País bajo el título ¿Crees que puedes vivir con 50 litros de agua al día? Disponible en [https://elpais.com/elpais/2012/03/22/3500\\_millones/1332397800\\_133239.html](https://elpais.com/elpais/2012/03/22/3500_millones/1332397800_133239.html).

- c). «Otros comunes» con los derechos humanos económicos, sociales y culturales: participación, información, transparencia, rendición de cuentas y sostenibilidad.

En el ámbito autonómico, el **Parlamento de Andalucía** el 23 de octubre de 2015 manifestaba su opinión de que el derecho a un mínimo vital en el suministro de agua para las personas en situación de pobreza hídrica debería quedar recogido en la Ley de Aguas de Andalucía y resultar obligatoria su inclusión en todas las ordenanzas reguladoras del servicio de abastecimiento de agua. La Cámara adoptó por **unanimidad de todos los grupos parlamentarios**, lo que demuestra el consenso social al que hemos aludido anteriormente, un acuerdo en el que se reconocía la necesidad de realizar las *«modificaciones legislativas pertinentes o desarrollos reglamentarios necesarios que aporten soluciones reales y efectivas a la pobreza hídrica. En este sentido resulta esencial prohibir los cortes de agua domésticos para aquellos colectivos que no pueden hacer frente a su pago, así como asegurar un abastecimiento mínimo de entre 60 y 100 litros por persona y día en caso de impago justificado, en cumplimiento del derecho humano al agua»*.

Como suele ocurrir, la realidad social va por delante y la vida real se está anticipando al derecho. A pesar de que las disposiciones legales españolas no terminen de reconocer expresamente el DHAS, se están produciendo **en la práctica**, tal como recoge el Defensor del Pueblo Andaluz en su conocido Informe sobre el suministro de agua<sup>56</sup>, numerosas **iniciativas que intentan**, con los escasos instrumentos jurídicos que el ordenamiento interno pone a su alcance, **garantizar el mínimo vital** establecido por Naciones Unidas. La empresa pública municipal del Ayuntamiento de **Medina Sidonia**, Medina Global S.L., aprobó y puso en práctica a partir de 2014, lo que denomina el

Suministro Mínimo Vital (SMV) en el servicio municipal de aguas, que permite el cumplimiento del derecho humano al agua a todos los usuarios independientemente de factores económicos, sociales o de cualquier otro tipo. Mediante el SMV se prohíben los cortes de suministro de agua a usuarios de primera vivienda y se establece el derecho a obtener 100 litros por habitante y día de agua de manera gratuita para aquellas personas o unidades familiares que estén en riesgo de exclusión social. La aplicación y regulación del SMV en Medina Sidonia ha sido reconocida por importantes instituciones como La Defensoría del Pueblo Andaluz o la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para las defensa del Derecho Humano al Agua y es un procedimiento que está sirviendo de modelo a otros municipios implicados en la defensa de este derecho<sup>57</sup>.

El informe señala que a este caso se han ido sumando otros muchos, como por ejemplo el Ayuntamiento de **Almería** que acordó en abril de 2015 la modificación de las ordenanzas reguladoras de las tasas por abastecimiento de agua, incluyendo la gratuidad de los consumos incluidos en el primer bloque tarifario (3 m<sup>3</sup>/mes/vivienda, que es el equivalente a 100 litros de agua al día) a las familias en riesgo de exclusión social, entendiendo por tales aquellas en las que la renta per cápita de sus miembros no supere el 50% del IPREM. Esa misma cantidad acordó suministrar gratuitamente, a las personas que carezcan de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia según los servicios sociales, la empresa municipal EMACSA del Ayuntamiento de **Córdoba**. También ALJARAFESA, la empresa pública de la Mancomunidad de Municipios del Aljarafe en la provincia de Sevilla reconoce el derecho a disponer de 3 m<sup>3</sup> de agua al mes por persona, de forma gratuita, para personas con rentas inferiores al Ingreso Mínimo de Solidaridad de Andalucía. La

<sup>56</sup> Informe del Defensor del Pueblo Andaluz relativo a los servicios de suministro de agua, garantías y derechos (BOJA 176 de 25 de febrero de 2018).

<sup>57</sup> Así se recoge en el portal de Medina Global S.L. en <https://www.medinaglobal.es/nuestra-empresa/>.

empresa municipal suministradora de agua del Ayuntamiento de **Cádiz** garantiza igualmente 100 litros diarios a través de un mecanismo denominado fondo Social Solidario de Aguas de Cádiz desde 2017<sup>58</sup>.

Estos ejemplos han sido recogidos en su mayoría en el Informe del Defensor del Pueblo de Andalucía citado, quien manifiesta clara y categóricamente que la cantidad de suministro que debería quedar cubierta por ese derecho al mínimo vital debería ser de 100 litros por persona y día (3 m<sup>3</sup> por persona y mes), adaptando así a la realidad social y el nivel de desarrollo de esa Comunidad Autónoma a los parámetros fijados por la OMS.

En cualquier caso, hay que decir, como lo han hecho ya muchos, que, tal como ha manifestado el Defensor del Pueblo de España, en su ponencia sobre el Derecho al Agua presentada en el XII Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen<sup>59</sup>, en principio, *“la proclamación en España del derecho humano al agua no requiere estrictamente una declaración explícita porque, conforme al artículo 10.2 CE «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». De modo que **ha de considerarse directamente aplicable en España, por ejemplo, la Resolución 64/292 AGNU de 28 de julio de 2010, que reconoce el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute***

58 Las ayudas al pago del recibo del agua a personas en riesgos de exclusión social por parte de la empresa municipal Aguas de Cádiz han aumentado en la capital gaditana en un 27% durante el pasado año 2020. <https://www.20minutos.es/noticia/4534811/0/las-ayudas-del-suministro-minimo-vital-de-agua-del-ayuntamiento-crecieron-un-27-durante-2020/>.

59 José Núñez (Defensoría de España) 2015 Pág. 425 <http://www.portalfio.org/recursos/xii-informe-sobre-derechos-humanos-derecho-al-agua/>.

*de la vida y de todos los Derechos Humanos. Esta aplicabilidad tampoco deriva de un acto expreso de recepción. No obstante, el Defensor del Pueblo, como organismo nacional de protección de los derechos fundamentales, viene dando, conforme a sus funciones, la difusión de este reconocimiento e instando a los poderes públicos españoles a tenerlo en cuenta en su actuación.”*

En base a esta opinión, el DHAS formaría parte, sin ninguna duda ni ambages, del conjunto de derechos que reconoce nuestro ordenamiento jurídico. En ello abunda el establecimiento en el artículo 26 LRBRL de la obligatoriedad de prestar los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado por todos los municipios españoles, lo que, con independencia de otras consideraciones, supone la existencia de un elemento normativo que permite la exigibilidad, por parte de los habitantes del municipio correspondiente, de la prestación de esos servicios.

Si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre<sup>60</sup>, (FJ 20) sostiene en relación con el art. 17 EAV que respecto de este *“derecho emergente de tercera generación... no puede hablarse de la asunción de compromisos concretos al respecto por parte de España”; lo cierto es que eso se afirma porque tal como sostenía la Sentencia, “...es claro que en el momento actual su incipiente gestación se refleja en instrumentos internacionales que no requieren de manifestación expresa de la voluntad de los Estados.”*

Ese “momento actual” venía lógicamente referido a 2007, fecha en que se produce la sentencia. Hoy, tras la aprobación de la Resolución 64/292 AGNU de 28 de julio de 2010 (y aún menos a partir de 2015), no se puede hablar ya en absoluto de *“incipiente gestación”* sino de un derecho perfectamente elaborado desde la perspectiva jurídica en el contexto internacional. No parece muy correcto que España, como miembro de pleno

60 BOE núm. 13, de 15 de enero de 2008.

derecho de la ONU, no tome en consideración las resoluciones de su Asamblea General. En particular, respecto del derecho humano al agua, es fácilmente constatable el consenso político y social en este sentido, razón por la cual no parece razonable seguir sin una norma estatal que reconozca expresamente este derecho y su contenido mínimo con carácter general para todo el territorio nacional. En cualquier caso lo que reconoce la STC 247/2007 es que las resoluciones de los órganos internacionales de las que España forma parte como estado miembro, en materia de derechos, son en todo caso “*elementos de interpretación de los constitucionalmente proclamados (en este sentido, por todas, SSTC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 99/2004, de 27 de mayo, FJ 3; y, 110/2007, de 10 de mayo, FJ 2).*”

De hecho, ni esta expresión de derecho de “incipiente gestación” ni otra parecida, se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2011, dictada cuatro años después, con motivo del recurso de inconstitucionalidad 6546-2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>61</sup>.

## 7.1. Análisis de la posible convivencia de normas estatales y autonómicas sobre el DHAS.

La citada Sentencia (STC 210/2011) se pronuncia, entre otros, sobre la constitucionalidad del artículo 19.1 EAAR que reconoce el derecho humano al agua en los siguientes términos: “*Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en*

*condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón.*”

La Sentencia desestima el recurso interpuesto y considera acorde a la Constitución dicho precepto. Del análisis de sus fundamentos jurídicos podemos concluir claramente que la Comunidad de Aragón puede regular, dentro del ámbito de sus competencias, este derecho y que esa regulación vinculará a los poderes públicos aragoneses, sin tacha alguna de inconstitucionalidad. Dicha regulación no supone vinculación alguna para los poderes públicos del Estado: “*los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía, que están materialmente conectados con el ámbito competencial propio de cada Comunidad Autónoma, sólo vinculan a los poderes públicos de esta última*” (FJ 5).

La interpretación del TC en esta sentencia es que se trata de un derecho no reconocido expresamente en la Constitución<sup>62</sup>, y que por tanto no vincula a todos los poderes públicos del Estado. Se trata, según el TC, de un derecho que está ligado a las competencias autonómicas y que vincula solamente a los poderes autonómicos, por lo cual no supone infracción de los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE. El TC lo califica de mandato de actuación a los poderes públicos, más que como un derecho subjetivo:

<sup>62</sup> En nuestras SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio nos hemos ocupado en extenso de esta cuestión, señalando que los derechos fundamentales que la Constitución proclama y los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía “son cosa distinta” (STC 31/2010, FJ 16), pues los primeros son fundamentales como consecuencia de su consagración por la Constitución [SSTC 247/2007, FJ 15 d), y 31/2010, FJ 16] y, consecuentemente, vinculan a todos los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos, mientras que los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía, que están materialmente conectados con el ámbito competencial propio de cada Comunidad Autónoma, sólo vinculan a los poderes públicos de esta última (SSTC 247/2007, FJ 15, y 31/2010, FJ 16). La negrilla es nuestra.

<sup>61</sup> Suplemento BOE Núm. 172 Martes 19 de julio de 2011 Sec. TC. Pág. 104.

*“Distinguimos entre las “proclamaciones de derechos subjetivos stricto sensu” y un “segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como ‘principios rectores’, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar.” (STC 210/2011 FJ5).*

Esta interpretación supone, en este caso concreto, una salvaguarda para la constitucionalidad del derecho al agua enunciado en el EAAR, ya que de entenderse como derecho fundamental strictu sensu, podría operar el principio de reserva de ley orgánica establecido en el artículo 81.1 CE, que es lo que alega la parte demandante. Así lo dice la Sentencia, que hace una referencia a lo ya dicho en la STC 247/2007 sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: *“En cuanto a la infracción de los arts. 81.1 y 149.1.1 CE, no se produce, pues, al igual que dijimos en la STC 247/2007, FJ 20 b), al examinar el derecho de los valencianos a disponer de abastecimiento de agua de calidad, dichos preceptos constitucionales, al proyectarse sobre los derechos que la Constitución consagra, entre los que no figura el derecho al abastecimiento de agua, no son de aplicación al supuesto que ahora enjuiciamos.”*

A la luz de la Sentencia, está muy claro que si existiera una norma estatal regulando el derecho humano al agua (bien sea como derecho fundamental a través de ley orgánica, bien entendido como mandato a todos los poderes públicos mediante ley ordinaria u otros instrumentos normativos), ésta no supondría, en cuanto al establecimiento del contenido mínimo del derecho en todo el territorio del Estado, invasión alguna de competencias autonómicas. Existen, además, títulos competenciales más que suficientes que habilitan al Estado para ello como veremos más adelante. Pero, sobre todo, la conclusión que podemos extraer, es que el desarrollo normativo de este derecho por parte de las Comunidades

Autónomas sería perfectamente factible y tendría pleno encaje constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, así como el desarrollo normativo a través de ordenanzas o reglamentos locales en función de lo que, tanto la normativa estatal como la autonómica, dispongan.

Y ello, entre otras cuestiones, porque una eventual regulación distinta del derecho al agua por parte de unas u otras Comunidades Autónomas, siempre que se haga sometiéndose al *“marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso”*, no implicaría privilegios económicos o sociales, prohibidos por el artículo 138.2 CE; especialmente si el contenido mínimo del derecho estuviera definido por una norma estatal. Y porque esa regulación distinta tampoco implicaría que los españoles no tengan los mismos derechos y obligaciones, en términos estrictos, tal como prohíbe el artículo 139.1 CE. De hecho, aún sin esa normativa determinante del contenido mínimo del derecho, las SSTC 210/2011 (FJ5) y 247/2007, (FJ 20 a) y c)) dejan bien claro que ambos preceptos no han sido infringidos por el reconocimiento del derecho al agua en los estatutos de autonomía aragonés y valenciano respectivamente<sup>63</sup>.

Por tanto, una eventual normativa autonómica que incrementase el contenido mínimo, o mínimo vital, establecido por el Estado, del derecho al agua para los habitantes del territorio de esa Comunidad Autónoma, en los términos expresados; tiene, sin duda como decimos, perfecto encaje constitucional y permitiría adaptar el contenido mínimo del derecho a las circunstancias climatológicas,

<sup>63</sup> *“En cuanto a la infracción de los arts. 138.2 y 139.1 CE tampoco tiene lugar, puesto que, de acuerdo con lo que también dijimos al respecto en la STC 247/2007, FJ 20 a) y c), nos encontramos ante un denominado derecho estatutario que guarda relación con competencias asumidas por el propio Estatuto de Autonomía y que no conlleva ningún privilegio para la Comunidad Autónoma de Aragón al someterse expresamente al “marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso”. (SSTC 210/2011 (FJ5)).*

económicas, sociales y de todo tipo del territorio de esa Comunidad, siempre que no rebajen, lógicamente, de alguna manera, el contenido mínimo del derecho humano al agua definido estatalmente.

Por otra parte, y tan importante como lo anterior, es que esa normativa estatal reguladora del mínimo vital no constreñiría en absoluto, de regularse en los términos que aquí reseñamos, las competencias autonómicas, a la luz de los argumentos esgrimidos por el Tribunal Constitucional en las sentencias citadas. Es más, no sólo no invadiría competencias autonómicas sino que dotaría de mayor sentido y coherencia interna a nuestro ordenamiento jurídico, que es un todo, y de un significado especial, y más coherente también, a las actuales regulaciones autonómicas del derecho humano al agua anteriormente examinadas, tanto a nivel estatutario como legal.

De hecho, estas disposiciones de desarrollo y articulación del DHAS sobre la base de un contenido mínimo, es lo que impone la lógica de nuestro ordenamiento jurídico cimentado sobre la base de una descentralización territorial indiscutible cuasi federal. Tanto ese principio de descentralización (articulado en nuestro ordenamiento jurídico sin perjuicio de los principios de solidaridad, cooperación, colaboración y coordinación recogidos en nuestra Carta Magna), como el de participación de los ciudadanos en la vida pública a través de nuestras instituciones democráticas, exigen de alguna manera la intervención del Estado garantizando un contenido mínimo y fundamental del DHAS para todo el territorio, por debajo del cual habrá que entender que no queda garantizado este derecho, pero que, a la vez, pueda ser ampliado, modulado, matizado y concretado por cada Comunidad Autónoma para su propio territorio.

Por otra parte, la realidad social demanda, aún más patentemente, la necesidad urgente de esta regulación. El propio TC parece incluso hacer una

alusión velada a esta necesidad tanto de regulación estatal como de desarrollo normativo a que nos referimos: “*Estamos, pues, ante un derecho que debe ser concretado por el legislador autonómico en su alcance, sin que de su tenor literal se desprenda condicionamiento alguno de las competencias del Estado en relación con las aguas, que son límite, sin duda, a la actuación en la materia de los poderes públicos autonómicos.*” (STC 210/2011 (FJ5)).

Pero es en la STC 247/2007, donde el TC explicita con más detalle cual sería la función del Estado respecto de esta cuestión, para cumplir realmente con lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE en el sentido que estamos expresando. Aquí el TC entra en el contenido concreto de esta facultad o título competencial del Estado y en especial sobre el significado de esas “condiciones básicas” que sólo al Estado corresponde garantizar en todo el territorio nacional. Creo que es suficientemente expresivo: “*Con mayor precisión, en pureza el art. 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino un aspecto diferente, cual es el de «las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».* Por tanto, **no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate. Por tal razón, y ello es esencial para entender la función encomendada a este precepto constitucional, nuestra doctrina entiende que no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del art. 149.1.1 CE, sino que ha de aducirse en cada caso, como parámetro, la «condición básica» del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida** (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 5, con cita

de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, y 109/2003, de 5 de junio, FJ 17). (FJ 17) (La negrilla es nuestra.)  
¿Es aconsejable en este caso el establecimiento de esas condiciones básicas del DHAS para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho? Creemos que la pregunta se responde por sí sola.

Tan clara, o más aún, aparece esta necesidad si leemos otro párrafo de la citada Sentencia que, tras significar que “el art. 149.1.1 CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad”; señala con toda claridad que dicha regulación no agotaría, en absoluto la materia ni la posibilidad y conveniencia, e incluso necesidad de regulación autonómica: “Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como en el caso de la propiedad del suelo–, no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1 CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo» (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 5, entre otras muchas).

A mayor abundamiento, en un tema relacionado con el bienestar animal, incluida la cantidad y calidad del agua destinada a consumo animal, el TC es incluso aún más claro al respecto. Diversos preceptos del Real Decreto 804/2011, que regula las condiciones de las instalaciones equinas fueron impugnados por la Generalitat de Catalunya. Entre ellos los que establecían la obligación de disponer de agua en cantidad suficiente y calidad higiénica adecuadas para los animales

La Sentencia declara constitucionales los preceptos y explica con meridiana claridad que las prescripciones contenidas en el Real Decreto impugnado son normas básicas, que deben ser mínimos: “*materialmente, todas estas medidas — aislamiento y control de entradas; sistema de limpieza y desinfección; agua; sistemas de tratamiento de animales adaptados a la aplicación de medidas zootécnicas; aislamiento de alimentos para caballos; observación de animales sintomáticos, medidas de limpieza de équidos en los certámenes y medidas de eliminación del estiércol— tienen la finalidad de minimizar los riesgos sanitarios y medioambientales de todo orden que generan estas explotaciones y la eliminación de sus residuos. Ahora bien, como recuerdan las SSTC 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 8, y 158/2011, FJ 10, **estas normas básicas deben ser de mínimos, pudiendo ser completadas con mayor rigor de protección por las Comunidades Autónomas sin que lo básico tenga vetado la regulación de lo obvio, redundante o propio del sentido común, pues corresponde al Estado definir el contenido material de lo básico siempre que se respeten los límites anteriormente enunciados.** Pues bien, las prescripciones que contiene el apartado impugnado utilizan **conceptos indeterminados que permiten su concreción por la Comunidad Autónoma** a quien corresponde la definición de los sistemas de cerramiento equivalentes al vallado, de los controles eficaces de salidas; de los sistemas de desinfección, de la cantidad y calidad del agua, de los sistemas de manejo de animales, de las características del almacén de piensos, de los medios para la observación de los animales, de las formas de impermeabilización de estercoleros y su capacidad, etc.”*

No parece que no se puedan aplicar los mismos criterios del derecho equino al agua, que en este caso parece que va por delante del humano, a una regulación del DHAS. Al contrario, esta Sentencia abunda claramente e incide en esa necesidad de norma estatal a la que nos venimos refiriendo.

## 7.2. Regulación estatal del DHAS y autonomía local.

Una vez examinada la posible convivencia de la norma estatal con diferentes normas autonómicas, tanto las actualmente en vigor como otras que eventualmente pudieran articularse, procede entrar en el análisis de si la autonomía local constitucionalmente reconocida podría verse afectada por una regulación estatal del mínimo vital del DHAS. Téngase en cuenta a este respecto que tanto el abastecimiento de agua potable como la evacuación y tratamiento de aguas residuales son servicios públicos de competencia municipal según lo dispuesto en el artículo 25.2 LRBRL), además de servicios mínimos obligatorios en todos los municipios. Y téngase en cuenta además que esta circunstancia ha determinado una escasa (prácticamente nula) preocupación por el Estado a la hora de regular el ciclo urbano del agua, como hemos expuesto anteriormente.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de febrero de 1993 declara que *“Como afirma la STC 32/1982, la garantía constitucional de la autonomía local «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado». Bien es verdad que, como también declaramos en esa Sentencia, «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas».*

De la misma manera que, como hemos visto en los puntos anteriores, no se limitan las competencias autonómicas mediante el establecimiento de un mínimo vital que garantice la efectividad del derecho humano al agua y al saneamiento en todo el territorio del Estado; no se ve afectado tampoco el principio de autonomía local. Con esa norma estatal no se incide de forma limitativa en

la capacidad de autoorganización local, o en la decisión sobre la forma de prestación, directa o indirecta, de los servicios públicos locales<sup>64</sup>. Y ello es así porque una vez establecidas las condiciones básicas y el contenido mínimo del DHAS, tanto las Comunidades Autónomas como los municipios en el ejercicio de su autonomía, respetando esas condiciones básicas o mínimas, podrán regular ese derecho incrementando, en su caso, el número de litros por persona y día por encima del mínimo vital establecido por la norma estatal, y autonómica en su caso, y regulando todas las circunstancias a tener en cuenta para el ejercicio efectivo de este derecho humano: cómo se materializa, en qué forma se garantiza, etcétera.

El artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 define la autonomía local: *“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos”.*

Este principio se ha construido jurisprudencialmente sobre la base del carácter bifronte del régimen local (STC 84/1982), argumento rechazado por un sector de la doctrina, que entiende que el TC acudió a este concepto para defender alguna actuación estatal más allá de lo estrictamente básico, pero sobre todo ha sido el concepto de garantía institucional de la autonomía local el que el TC ha venido construyendo para garantizarla, especialmente a partir de la STC 32/1981, de 28 de Julio. Este concepto se vio reforzado con la introducción en nuestro ordenamiento jurídico del recurso especial en defensa de la autonomía local mediante la modificación en 1999 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

<sup>64</sup> Cuya regulación por cierto sí que necesitaría una reforma para ser más respetuosa con la autonomía local a la hora de adoptar los acuerdos sobre la forma de gestión de los servicios públicos locales.

Respecto de esta garantía, la STC 109/98 (FJ2) establece su marco de actuación señalando que se vulnera la autonomía local cuando las limitaciones a la actuación local son de tal entidad que afectan a la propia institución local: *«la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que sólo podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»*.

En este sentido, el TC, para determinar una eventual vulneración de este principio, ha venido analizando especialmente si en cada caso se cercena o no el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen. Este análisis ha venido presidido por el examen de la intensidad de esa participación en función de la **relación existente entre los intereses locales y supralocales** en los asuntos o materias concretos de que se tratase (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre, entre otras).

Pues bien, una eventual norma estatal que regulara el DHAS en el sentido que hemos venido expresando, no supondría en ningún caso un vaciamiento de las potestades de los órganos representativos de las entidades locales para el ejercicio de las competencias respecto de las cuales estén en juego intereses locales, propios de esa comunidad local, potestades cuyo respeto es necesario en virtud de esa garantía de la autonomía local de la que hablamos (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 148/1991, de 4 de julio; 46/1992, de 2 de abril).

Esos intereses locales conviven con intereses supralocales cuya regulación corresponde a los

órganos representativos de las distintas entidades supralocales o supramunicipales que ostenten intereses en la materia correspondiente. En este sentido, nadie ha puesto en tela de juicio que existe un interés que va más allá del interés de la comunidad local, y que consiste en garantizar el contenido básico del DHAS. Desde luego nadie ha interpuesto un recurso en defensa de la autonomía local tras la regulación de la prohibición de los cortes de suministro de agua en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19. Es evidente (insistimos en el consenso social existente al respecto) que, en todo el territorio del Estado, este derecho ha de estar dotado de ese contenido básico, en particular de ese mínimo vital, sin el cual la vida, la salud y la dignidad de cualquier persona, se encuentre en el municipio español que se encuentre, resultan seriamente afectadas. Y a partir de ahí, los intereses autonómicos y propiamente locales podrán ser satisfechos mediante la correspondiente regulación que en todo caso deberá garantizar ese contenido básico.

Citaremos a título de ejemplo la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que declara constitucional el artículo 160.1.b) EAC, que atribuye a la Generalitat la determinación de las competencias y potestades de los entes locales. La Sentencia nos recuerda la **competencia del Estado para la normativa básica a que han de someterse los servicios públicos locales**, lo que no determina una vulneración del principio de autonomía local: *“En cuanto a las modalidades de prestación de los servicios públicos, que han de someterse al art. 149.1.18 CE, el precepto estatutario no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico, sino tan sólo la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre los diversos posibles, lo que presupone el respeto a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para fijar la normativa básica por la que se ha de regir cada uno de ellos.”*

## 8. Títulos competenciales para una regulación estatal del DHAS.

Hemos analizado anteriormente la compatibilidad de una eventual normativa estatal reguladora del DHAS, tanto con el principio de autonomía local como con el respeto a las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Entraremos ahora en el examen de los posibles títulos competenciales que asisten al Estado para proceder a esta regulación. Podemos considerar posibles títulos competenciales a este respecto, los siguientes, recogidos en los preceptos constitucionales que se señalan, unos con un carácter muy claro y otros con un cariz más tangencial:

- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. (149.1.1)
- bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18)
- aguas (art. 149.1.22)
- medio ambiente (art. 149.1.23).
- bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13),
- la hacienda general (art. 149.1.4),
- bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16),
- los relativos a la legislación mercantil (art. 149.1.6) y civil (art. 149.1.8).

Además de ser un elemento esencial para la vida y la salud, el agua, también la que forma parte del ciclo urbano, es imprescindible para la realización de muchas de las actividades económicas. En este sentido, la STC 227/1988 ha dejado clara la competencia del Estado en materia de agua ex artículo 149.1.13 CE, ya que *“no es posible desconocer, que el agua constituye un recurso de vital importancia, imprescindible además para la realización de múltiples actividades económicas. Por esta razón, la ordenación de los recursos hidráulicos, donde quiera que se hallen, no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer **las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica**, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución. Esta competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto que afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica”* [FJ 20 b)].

De igual manera que el TC ha considerado que las medidas de control del agua destinada a consumo humano se inscriben en la materia de sanidad (STC 208/1991 FJ4). Entendemos que entraría dentro de estas **bases y coordinación general de la sanidad** (149.1.16) la cantidad de agua necesaria para la salud en todo el territorio del Estado, así como la necesidad de acceso al saneamiento, por tratarse de un bien imprescindible para la salud.

El Estado ostenta también competencias tanto sobre la garantía de calidad de las aguas (STC 227/1998, FJ 25), como la regulación de vertidos tanto respecto de aguas continentales como marítimas (STC 149/1991, de 4 de julio, FFJJ 4.F y 7.A.h), enmarcadas en la materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Por ello es constitucional que la ley estatal establezca normas básicas que alcanzan a todas las aguas; sin menoscabo de la competencia autonómica para desarrollar o complementar tales normas estatales básicas, así

como para ejecutarlas, en el dominio hidráulico de su competencia. La garantía de la potabilidad del agua es materia sanitaria sobre la cual el Estado solo tiene reservadas potestades sobre las bases y la coordinación general (art. 149.1.16 CE: STC 227/1998, FJ 27).

Ya hemos mencionado anteriormente, cuando hablábamos de las competencias autonómicas en relación con la normativa estatal, la STC 58/2015, dictada en recurso interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra determinados preceptos del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino. Mediante el recurso de que fue objeto la misma, se impugnaba el apartado 3 del art. 4 del citado Real Decreto: “*condiciones generales de las construcciones e instalaciones*”. Las letras c) y g) de dicho apartado establecen lo siguiente: “*c) Deberán disponer de agua en cantidad y calidad higiénica adecuadas para los animales y de dispositivos de reserva de agua o sistemas equivalentes que aseguren su suministro adecuado en todo caso... g) Para la gestión de los estiércoles generados en las instalaciones de estabulación, deberán disponer de estercoleros impermeabilizados natural o artificialmente, que eviten el riesgo de filtración y contaminación de las aguas superficiales o subterráneas, con capacidad suficiente para permitir la gestión adecuada de los mismos*”. En este caso se incluyen tanto la obligación de que los animales puedan disponer de agua suficiente como que saneamiento o evacuación de las residuales y estercoleros se lleve a cabo en condiciones adecuadas.

Se impugnaba también el apartado 5 del art. 4, “*condiciones para garantizar el bienestar animal*”, dentro del cual se encuentra el apartado f) cuyo tenor es el siguiente:

*f) Los animales deberán recibir una alimentación sana, que sea adecuada a su edad y especie y en suficiente cantidad con el fin de mantener su buen*

*estado de salud y de satisfacer sus necesidades de nutrición. Todos los animales deberán tener acceso al agua, en cantidad y calidad suficiente.*”

La Sentencia declara constitucionales los preceptos impugnados y concluye que (FJ3) “*la materia más directamente afectada en este caso es la sanidad animal, en la que debe circunscribirse el bienestar animal por la estrecha relación que guarda con ésta*”. A continuación explica que las prescripciones contenidas en el Real Decreto impugnado son normas básicas, que deben ser de mínimos, lo que abunda en las afirmaciones que hemos sostenido anteriormente respecto de la coherencia del ordenamiento jurídico interno y el respeto por las competencias del resto de las administraciones públicas territoriales. Hemos extractado en el capítulo correspondiente los párrafos de la Sentencia más significativos sobre este particular.

Pues bien, si es constitucional regular mediante Real Decreto del Consejo de Ministro el derecho al agua y saneamiento del ganado equino, no parece que existan muchos impedimentos desde el punto de vista de la constitucionalidad para regular el DHAS. No sólo no hay inconvenientes jurídicos, sino que esa necesaria coherencia del ordenamiento jurídico creemos que lo está exigiendo sin duda ninguna.

En este sentido hay que señalar que el artículo 40.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece que la Administración del Estado, *sin menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas, desarrollará las siguientes actuaciones: La determinación de los requisitos sanitarios de las reglamentaciones técnico-sanitarias de los alimentos, servicios o productos directa o indirectamente relacionados con el uso y consumo humanos*. Ello ha de entenderse también sin merma de la autonomía local respecto de las competencias de los municipios en materia de control sanitario previstas en su artículo 42.3.

Por otra parte, la capacidad normativa del Estado respecto de la salud se ha puesto de manifiesto fundamentalmente mediante la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Dicha Ley menciona el agua y su importancia decisiva sobre la salud cuando recoge en su preámbulo que *“no es el dispositivo asistencial el principal condicionante de nuestro nivel de salud, la salud se gana y se pierde en otros terrenos: .... El entorno familiar, la educación, los bienes materiales, las desigualdades sociales y económicas, el acceso al trabajo y su calidad, el diseño y los servicios de las ciudades y barrios, la calidad del aire que se respira, del **agua** que se bebe, de los alimentos que se comen, los animales con los que convivimos, el ejercicio físico que se realiza, el entorno social y medioambiental de las personas, todo ello determina la salud ... De ahí que el enfoque de la salud pública actual se dirige a conformar acciones que rebasan el ámbito de los servicios sanitarios y por tanto requieren nuevas formas de organización.”*

Siguiendo la exposición de motivos de esta Ley, el legislador estatal se reconoce competente en lo que se refiere a *“la sanidad ambiental, la salud laboral, la seguridad alimentaria o la sanidad exterior.”* En su artículo 14 establece que corresponden al Ministerio de Sanidad las siguientes funciones en materia de vigilancia en salud pública: *“e) Velar para que los criterios utilizados en la vigilancia sean homogéneos, estén homologados y por la oportunidad, pertinencia y calidad de la información.”* Parece lo más coherente que estos preceptos tengan su desarrollo, entre otras cuestiones, a través de una adecuada regulación del DHAS.

Respecto de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), hay que recordar que los servicios de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, son servicios públicos municipales y que como tales, la normativa básica por la cual han de regirse corresponde al Estado. La STC 31/2010, de 28 de junio, por ejemplo, ya mencionada

anteriormente, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo expone claramente en su Fundamento Jurídico 100: *“En cuanto a las modalidades de prestación de los servicios públicos, que han de someterse al art. 149.1.18 CE, el precepto estatutario no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico, sino tan sólo la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre los diversos posibles, lo que presupone el respeto a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para fijar la normativa básica por la que se ha de regir cada uno de ellos.*

*Una lectura sistemática del art. 206.3 EAC ha de ponerlo en relación con el apartado I del mismo artículo, no impugnado, que dispone que «los recursos de la Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad». Por tanto, el Estatuto enuncia el alcance de los «recursos» de la Generalitat sin alterar, en principio, los mecanismos de solidaridad y de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, mecanismos que corresponde configurar al Estado para garantizar tanto «un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español» (art. 158.1, en su conexión con los arts. 139.1 y 149.1.1 CE), como, asimismo, la solidaridad interterritorial (arts. 2, 138.1, 156.1 y 158 CE, en su interconexión).”*

Además de esa regulación básica, tal como recoge la sentencia, corresponde igualmente al Estado garantizar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales, que es lo que consideramos que el Estado debe abordar con la regulación del DHAS, lo que enlaza directamente con el título competencial relativo a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales ex 149.1.1; derecho de igualdad en el ejercicio de derechos recurrente en nuestra jurisprudencia constitucional y al que se refieren, entre muchas

otras, las ya anteriormente mencionadas SSTC 247/2007 y 210/2011 sobre los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Aragón respectivamente, así como la STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 5, citada en la primer y las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, y 109/2003, de 5 de junio, FJ 17, citadas en esta última<sup>65</sup>.

Al tratarse de servicios esenciales, tanto el de abastecimiento de agua como el de saneamiento, el Estado podría llegar incluso, in extremis, en caso de inactividad de otras administraciones, a asumir directamente los servicios o intervenir en su prestación, según la jurisprudencia constitucional ha señalado para garantizar la prestación de otros servicios esenciales, como los servicios de comunicaciones electrónicas a los efectos de garantizar la prestación del servicio de telecomunicaciones (STC 72/2014).

Por otra parte no hay que olvidar la conexión directa del DHAS con el derecho a otros suministros básicos como la electricidad y el gas. De hecho en lugar de hablar de pobreza energética se habla cada vez más de derecho a los suministros básicos<sup>66</sup>. RUIZ

---

65 “Con mayor precisión, en puridad el art. 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino un aspecto diferente, cual es el de «las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». (FJ 17).

66 Véase RUIZ, Daniel El derecho a los suministros básicos y su garantía real dentro de la obra colectiva Pobreza energética regulación jurídica y protección de los derechos de las personas editado por Transjus y la Federació de Municipis de Catalunya. Barcelona 2018. Pags. 105 y ss. El autor plantea la construcción del derecho a los suministros básicos propuesta por el Sindic de Greuges de Catalunya “de manera acumulativa, de abajo hacia arriba: un primer escalón de reconocimiento de este derecho a todas las personas vulnerables conllevaría la garantía del suministro dentro de unos parámetros de consumo básicos y a un precio social; un segundo escalón garantizaría el derecho al suministro a todas las personas que no son definidas como vulnerables, pero que tienen derecho a pagar unos precios asequibles para unos servicios básicos siempre que el consumo no pueda considerarse excesivo o suntuario; y, finalmente, en un tercer escalón, sin perjuicio de la garantía del suministro de los servicios, el precio del servicio conllevaría asumir –entre

(2018) afirma que hoy en día se puede afirmar de forma objetiva que, para vivir en sociedad y con dignidad como persona, hay unos servicios que se pueden considerar mínimos, esenciales, generales, universales, básicos o indispensables. Nuestra tradición jurídica determina que las normas jurídicas deben interpretarse según el sentido propio de las palabras y la realidad social del tiempo. Coincidimos con el Sindic de Greuges de Catalunya en considerar que las normas jurídicas reguladoras de los diferentes servicios deben interpretarse en el sentido de hacerlos efectivos para las personas que han de disfrutarlos y para garantizar su calidad de vida. En el siglo XXI no puede tener sentido otra interpretación.

Al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético respectivamente, se aprobó el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, con base en el mandato recogido en el artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Más recientemente, como hemos señalado anteriormente, mediante varios Decretos-Leyes de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica con motivo del impacto de la COVID-19, se ha regulado el DHAS junto al derecho a los suministros de gas y electricidad, y se ha dispuesto que mientras esté vigente el actual estado de alarma, no podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a aquellos consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social definidas en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

---

otros posibles factores- el coste de los suministros básicos a las personas en situación de vulnerabilidad.”

Todas estas medidas han sido adoptadas por el legislador estatal y el titular de la potestad reglamentaria estatales sin contestación alguna y con un amplio consenso político y social, sin reticencias por parte de las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, lo que ha puesto de manifiesto la plena competencia del Estado para la adopción de esas medidas y esa regulación, y en consonancia con ello, para regular la prohibición del corte del suministro de agua por razones de falta de capacidad económica garantizado a las personas en situación de vulnerabilidad el derecho humano al agua. Si se ha hecho con motivo de la pandemia derivada del COVID-19, no parece que existan inconvenientes jurídicos para llevarlo a cabo con carácter general, y no sólo como medida coyuntural por motivos derivados de la crisis sanitaria.

La Disposición final octava del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, relaciona los **títulos competenciales** estableciendo que *“Este real decreto-ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.ª, 6.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª, 13.ª, 14.ª, 15.ª, 17.ª, 18.ª, 21.ª y 25.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; legislación mercantil; legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan; régimen aduanero; de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; Hacienda general; fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, telecomunicaciones y bases del régimen minero y energético.”*

## 9. Conclusiones.

Hemos examinado la concreción del DHAS en el derecho internacional como derecho autónomo, directamente relacionado con el derecho a la vida, a una vivienda digna y adecuada, a la salud, al medio ambiente y en definitiva a la dignidad de la persona; tanto en general como referido a colectivos como la mujer o la infancia, y cómo este derecho forma parte ya del elenco de DDHH que jurídicamente tienen su base en la DUDH, el PICP y el PIDESC, según las resoluciones de la AGNU, de los cuales el estado español es parte y miembro de pleno derecho.

Hemos analizado el estado del DHAS en el derecho europeo y el derecho comparado. Hemos estudiado la compatibilidad de una eventual regulación del DHAS con carácter general con las competencias de las CCAA y con el principio de autonomía local y hemos constatado, que no se afectan las competencias municipales ni el principio constitucional de autonomía local, de establecerse el mínimo vital que garantice la efectividad del derecho humano al agua en todo el territorio del Estado; en tanto en cuanto no se incide con ello de forma limitativa en la capacidad de autoorganización local ni en la decisión sobre la forma de prestación de los servicios públicos locales. De la misma manera hemos visto que tampoco se limitan las competencias autonómicas en relación a la planificación de la prestación de los servicios en un ámbito supramunicipal. Tanto las Comunidades Autónomas como los municipios, en el ejercicio de su autonomía: podrían regular ese derecho estableciendo la forma de hacerlo efectivo, incrementando, en su caso, el número de litros por persona y día por encima del mínimo vital establecido por la norma estatal, y regulando todas las circunstancias a tener en cuenta para el ejercicio efectivo de este derecho humano al agua y al saneamiento: cómo se materializa, en qué forma se garantiza, etcétera.

Hemos evidenciado la existencia de un consenso político y social sobre el DHAS que no suele ser habitual en nuestro país respecto de multitud de cuestiones. Y no sólo eso, sino que hemos evidenciado la necesidad de articular esa norma estatal que reconozca el DHAS tanto desde el punto de vista social como desde la perspectiva jurídica para dotar de coherencia en ese sentido a nuestro ordenamiento jurídico interno.

Esa necesaria coherencia interna de la cual venimos hablando, a la que todo ordenamiento jurídico debe aspirar, y de la que se comenzaría a dotar, en lo que afecta al DHAS, con esa regulación estatal de la que venimos hablando; es en la actualidad, y cada vez más, una condición que debe cumplirse para, a su vez, hacer coherente el ordenamiento jurídico interno con el ordenamiento internacional en materia de derechos humanos, tal como sostiene la inmensa mayoría de los juristas<sup>67</sup>. Esto es algo imprescindible en los tiempos actuales en los que la globalización afecta a todos los niveles de la existencia, y ¿cómo no? a la realidad jurídica. Tanto más en España, en tanto que país integrado plenamente, como decimos, en los organismos internacionales, especialmente la ONU.

Consideramos, en este sentido que es de todo punto necesario evitar que se sigan produciendo resoluciones por parte de organismos europeos e internacionales como el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) o el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) que pongan de manifiesto que la realidad jurídica española no es acorde al ordenamiento internacional de este derecho, como está sucediendo actualmente en otros ámbitos concomitantes, como es el caso del derecho a una vivienda digna y adecuada, resoluciones que se están produciendo y que deberían hacer reaccionar a los poderes estatales, como demanda la sociedad y el sentido común.

Téngase en cuenta que la tendencia, en general claramente restrictiva, de la interpretación de esta clase de derechos en nuestra tradición jurídica debe ir cambiando sin más dilación si no queremos seguir siendo amonestados de una forma u otra por los diversos órganos internacionales competentes en la materia. Creemos que se debe terminar con las dificultades jurídicas que nuestro ordenamiento interno plantea para la exigencia de este derecho por parte de las personas afectadas, en su inmensa mayoría, personas en situación de vulnerabilidad, que carecen de medios para litigar y que en muchas ocasiones tienen que acudir incluso a organismos internacionales como el CEDS o el CDESC obtener el reconocimiento del derecho, y para colmo de males, sin consecuencias prácticas efectivas. Procede ir cambiando esta realidad social, si de verdad queremos construir ese estado social que la CE propugna en su artículo 1º. Realmente, como dice Estrada Tanck (Estrada 2017), no fue sino hasta que la clase media afectada por la crisis económica empezó a ver amenazada su posibilidad de acceder al agua por razón de falta de pago, que ésta comenzó a verse propiamente como un derecho autónomo, mientras los derechos de las personas más vulnerables inmersas en situaciones de pobreza siguen siendo vulnerados sin un amparo jurídico-legal claro y exento de ambigüedades, ineficacias y, en definitiva, de hipocresía.

Con independencia de que, como sostienen muchos autores<sup>68</sup>, en el caso de España, ante el complejo panorama competencial y normativo, sería conveniente establecer criterios para homogeneizar la estructura tarifaria de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, definiendo y delimitando los conceptos de gastos repercutibles en las tarifas y fijando los gastos de

67 Véase solo a título de ejemplo, en lo que afecta al DHAS, García Morales, A.F. y De Cabo de la Vega, A. 2005, Lara, A. y Del Moral, L. 2021, Estrada Tanck, Dorothy 2017.

68 Véase por ejemplo Estrada Tanck 2017; Navarro Caballero, T.Mª, «Gobernanza y mercados del agua», en J. Melgarejo Moreno (coord.), A. Molina Giménez, A. Ortega Giménez, M.Á. Benito López (dir.), *Agua y derecho. Retos para el siglo XXI: Reflexiones y estudios a partir del WaterLaw*, Congreso Internacional de Derecho de Agua, Alicante, octubre 2014, 2015, pp. 331-352, o los mencionados en la nota al pie anterior num, 67

obligada repercusión en la tarifa como podrían ser las inversiones de renovación (tégase en cuenta el principio de sostenibilidad económica del servicio y recuperación de costes que exige el artículo 9 de la Directiva Marco del Agua), así como los principios fundamentales que deben regir algo tan importante como el ciclo integral urbano del agua, pudiendo fijar con carácter básico los procedimientos de actuación e incluso los modelos normalizados de pliegos y contratos; de lo que no puede haber ninguna duda es de la urgente necesidad de que el Estado reconozca este derecho inalienable de la persona sobre un bien público, que a todos pertenece y del que nadie debe ser privado bajo ninguna circunstancia, evitando de una vez por todas situaciones inadmisibles que deben sonrojar a una sociedad moderna y avanzada.

A partir de aquí, podríamos discutir si estos criterios podrían también fijar mecanismos de acción social válidos y exigibles en todo el territorio nacional, evitando la vulneración del principio de igualdad, por variar las coberturas de protección social en función del lugar en que los ciudadanos y ciudadanas reciban el servicio público y del operador que lo preste; o si las CC.AA. a través de su producción normativa, pueden elevar ese mínimo y si los municipios, en función de sus competencias en materia de protección social o de abastecimiento, pueden igualmente establecer otros más altos. Podemos también discutir si, como sostenemos, junto al Defensor del Pueblo de Andalucía<sup>69</sup> y otros operadores jurídicos, los costes derivados del reconocimiento efectivo del DHAS han de ser sufragados incluyendo un fondo social que se incorporaría como un concepto más de coste a los presupuestos de gastos de los servicios; complementándose, de resultar necesario, con los fondos que para ayuda social de emergencia gestionan los servicios sociales y con las ayudas para suministros mínimos que financian las CC.AA. , o si proceden otras vías de financiación.

69 Informe del Defensor del Pueblo Andaluz relativo a los servicios de suministro de agua, garantías y derechos (BOJA 176 de 25 de febrero de 2018).

Podríamos discutir también si, como sostenemos, siguiendo igualmente la propuesta del Defensor del Pueblo Andaluz, las ordenanzas locales reguladoras de los servicios de agua y saneamiento deberían incluir bonificaciones en sus tarifas de agua destinadas a reducir el coste del suministro para aquellos colectivos de personas que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, pobreza o exclusión social en función de su nivel de renta, cómo de qué manera y sobre qué principios básicos. También de la existencia de recursos legales suficientes para garantizar los pagos de las tarifas en casos de abuso por personas con medios económicos suficientes. En la ponencia de la Defensoría del Pueblo sobre el Derecho al Agua presentada en el XII Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (2015), se recoge la propuesta realizada por el Defensor del Pueblo de España en el foro de Ginebra de marzo de 2011 relativa a la inclusión en los contratos de prestación de agua y saneamiento de una cláusula de reconocimiento del derecho humano al agua<sup>70</sup> con objetivo de

70 “La propuesta consiste en la inclusión en los contratos, públicos o privados de prestación de servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de una cláusula, de reconocimiento del derecho humano al agua, del siguiente o parecido contenido: «El presente contrato se ejecutará bajo la premisa de que el derecho al agua es un derecho humano, con arreglo a los criterios de disponibilidad, calidad, seguridad, asequibilidad, aceptabilidad, no discriminación, participación, responsabilidad, impacto y durabilidad y en los términos de la Resolución 64/292 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas de 28 de julio de 2010». La implantación de la cláusula, como contenido de los contratos de abastecimiento de agua y saneamiento, implicaría la correspondiente responsabilidad en caso de incumplimiento, es decir, de responsabilidad contractual. Al hilo de lo cual, y vistos los, en algunos casos, acuciantes problemas de los ciudadanos, cabe complementar lo anterior con la inclusión de una cláusula que garantice el suministro en determinados casos, aquéllos en que el incumplimiento por el usuario de condiciones de suministro no justificaría el corte del suministro de agua potable, ni por tanto ampararía al suministrador para cortarlo. Se trata pues de añadir a esas condiciones la siguiente, de igual o parecido tenor: «No se autorizará la suspensión del suministro cuando el impago de la facturación o el suministro sin contrato se deban a causas no imputables al usuario, o cuando en cualquier circunstancia la suspensión constituya una medida desproporcionada al daño o perjuicio resultante; en todo caso, se requerirá apercibimiento previo y previa autorización del ente público titular del servicio».”

asegurar el cumplimiento por las administraciones públicas y las empresas concesionarias de agua de los mínimos fundamentales relativos al abastecimiento de agua potable y saneamiento, lo que implicaría la eventual responsabilidad en caso de incumplimiento por parte de la empresa u organismo proveedor ya que, actualmente “la legislación reconoce a las suministradoras la posibilidad de suspender el suministro en varias circunstancias, de las que aquí interesan sólo algunas: impago de la facturación y suministro sin contrato, que siempre requieren apercibimiento previo y comunicación a la autoridad; la suspensión del suministro no puede realizarse en días festivos o en que no haya servicio de atención al público”.

Tras citar la STEDH Skrtic contra Croacia de 5 diciembre 2013, ya mencionada anteriormente, que declara la no conformidad con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma 1950) de los cortes de suministro de agua, afirma en su ponencia lo correcto, “con el fin de evitar situaciones de exclusión social, sería el reconocimiento de un volumen mínimo garantizado por habitante y día, cuyo suministro no podría verse suspendido ni siquiera en caso de impago cuando se compruebe que no ha existido mala fe y que la insolvencia no parte de una situación fraudulenta. El consumo medio en España es de 120-140 litros/habitante/día, con desviaciones por localización y hábitos socioculturales, especialmente al alza. La Organización Mundial de la Salud determina la cantidad mínima adecuada de agua para consumo humano (beber, cocinar, higiene y limpieza) entre 50 y 100 l/h/d. El 3 de abril de 2014 se ha solicitado al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente su parecer acerca de la posibilidad de regular como condiciones básicas del derecho al agua las propuestas enunciadas: cláusula de reconocimiento del derecho humano al agua y mínimo garantizado de agua por habitante y día. Estas propuestas tienen por el momento carácter informal, antes de que el Defensor del Pueblo resuelva dirigirlas

formalmente a ese Departamento ministerial. Con estas propuestas, aún en curso de discusión con la Administración pública, especialmente con la estatal, se busca acercarse a las señales contenidas en los apartados 13 a 16 de la Observación General 15 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.”

Muy probablemente, las causas de la pobre realidad jurídica sobre el DHAS en España, sean, como consideramos, las que la propia Defensoría del Pueblo hace públicas en la ponencia citada de 2015: *“Pero es grande la resistencia de las administraciones a abrir mesas de concertación para buscar soluciones integrales. Como los poderes públicos se atienen al marco jurídico urbanístico y civil, de origen desarrollista, entonces puede no darse oportunidad a alternativas diferentes de la despoblación agrícola, de las demoliciones y de los desalojos en barrios marginales. Incluso propuestas razonables e integradas o integrables en el planeamiento urbanístico, que se plasmarían después en el planeamiento hidrológico, son desechadas sin debate público y sin más. En estas condiciones, puede verse mermada la eficacia de la legislación protectora de los menores, de las personas con discapacidad y de las personas mayores.”*

En cualquier caso, como decimos, serían necesaria la regulación de muchos aspectos respecto el ciclo urbano del agua y del DHAS, y podríamos hablar y debatir mucho sobre ellos, pero lo más urgente es que el Estado sienta la base, el instrumento jurídico necesario, para la efectividad de este derecho con el reconocimiento expreso del DHAS y la prohibición del corte del suministro de agua. Con ello, al menos, habremos cubierto esa laguna que está pidiendo a gritos ser reparada, y que extraña a muchos que no lo haya sido ya.

Citaré a este respecto las palabras de Ángela Lara y Leandro Del Moral (opus cit. 2021): *“Parecerá extraño a un observador no experto en esta cuestión, que tras la intensa preocupación, organización y*

*reflexión sobre el tema que se ha mencionado, y que más adelante se presenta en detalle, y en un país de tan larga tradición de política y legislación sobre aguas como España, carezcamos de una norma estatal o, en el caso de las comunidades autónomas, autonómica para la gestión del agua urbana. Y no solo carecemos todavía de esa o esas normas, sino que llevamos bastantes años discutiendo sobre su necesidad (las competencias y responsabilidades sobre el ciclo urbano son municipales) y, en su caso, sobre su naturaleza, contenidos y escalas de su formulación”.*

Insistimos en que, al menos lo esencial, el reconocimiento expreso del DHAS y su contenido mínimo, expresado en el mínimo vital, exige una urgente articulación. Como muchos otros, entre los cuales nos contamos, Aguiar Ribeiro Do Nascimento, en su artículo sobre el Derecho Humano al Agua en España<sup>71</sup>, se pregunta si la legislación española es compatible con la concepción de un derecho al agua como derecho humano, y por ende universal. Y llega a la conclusión, como no puede ser de otra forma de que, mientras en la teoría, la legislación española parece respetar, aunque sin reconocerla expresamente, la legalidad internacional del derecho humano al agua, los cortes por impago representan una vulneración de la misma. Se hace eco esta autora de las estimaciones de la Asociación Española de Operadores Públicos de Agua y Saneamiento (AEOPAS), según las cuales 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, un 1,5 % de hogares destinados a quedarse sin agua cada año. En cualquier caso, como constata Aguiar y reconoce AEOPAS, no hay datos oficiales y precisos de la cantidad exacta de familias que están sufriendo

<sup>71</sup> AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO, Germana. (Op. Cit. 2018) Cap. IV. Los cortes de agua en España a debate.

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<sup>72</sup>. Es muy posible que el número sea incluso mayor, pero aunque existiera una sola persona, no tienen justificación en nuestro derecho estos cortes de suministro.

Volviendo a nuestro texto constitucional, el artículo 9.2 CE establece que «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas».

En base a esta previsión constitucional se ha instrumentado, por ejemplo, la denominada “renta básica” como el derecho a recibir el mínimo indispensable de recursos materiales para sobrevivir en condiciones de dignidad humana. En España está regulada por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. De igual manera, en lo que se refiere al DHAS, es una necesidad urgente regular el reconocimiento a todo ciudadano del derecho a disponer del mínimo vital de agua, para atender sus necesidades básicas.

Todas estas medidas, (IMV, pobreza energética) entre las que debería estar también el reconocimiento expreso del DHAS con carácter general, tienen su origen en el incremento de las bolsas de pobreza y el crecimiento de la desigualdad en nuestro país en los últimos años. Según datos del INE, en 2016 el número de viviendas familiares que no percibía ningún ingreso era superior a 600.000. Se ha producido un aumento alarmante de la pobreza infantil

<sup>72</sup> LIMÓN, R. Los cortes de agua por impago se disparan con la crisis: “Aunque no existen cifras oficiales, se estima que más de medio millón de hogares han sufrido anualmente avisos y cortes consumados en el suministro de agua; habiéndose multiplicado por cinco, desde el inicio de la crisis, el número de personas que no disponen de agua en sus hogares.” diario EL PAIS Sevilla - 18 FEB 2014 [https://elpais.com/sociedad/2014/02/17/actualidad/1392670324\\_651915.html](https://elpais.com/sociedad/2014/02/17/actualidad/1392670324_651915.html).

y la vulnerabilidad social de las mujeres. Tal como recoge la exposición de motivos del RD-Ley20/2020, “*estos altos niveles de desigualdad en España se acentúan entre las rentas más bajas de la distribución de ingresos, lo que hace que las tasas de pobreza extrema sean particularmente altas, incluso para el grado de desigualdad agregada del país. De acuerdo con la definición del INE y de Eurostat (personas que viven en hogares donde la renta disponible por unidad de consumo es inferior al 60 por ciento de la mediana de la renta nacional), en España 9,9 millones de personas (21 por ciento) en 4 millones de hogares se encuentran en riesgo de pobreza. Esta alta tasa de pobreza tiene una importante dimensión generacional, también persistente en el tiempo. Según los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, más del 26 por ciento de los niños de menos de 16 años viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de la pobreza, una situación que se agrava aún más en los hogares monoparentales, particularmente vulnerables además a la volatilidad de ingresos.*”

Finalmente, el Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Leo Heller, de 8 de julio de 2020 (apartado 31), que ya hemos citado anteriormente, habla por sí solo, en nuestra modesta opinión, en el sentido de remarcar esta necesidad ineludible que estamos exponiendo: “*El elemento inviolable de un derecho es la **base intangible o mínimo esencial que debe garantizarse a todas las personas en todos los contextos.** Indica un mínimo por debajo del cual no deben quedar las prestaciones de ningún Estado, ni siquiera en condiciones desfavorables ni en presencia de intereses imperiosos....*”

*En el marco de los tratados internacionales de derechos humanos, **este nivel esencial mínimo, o esencia de un derecho se traduce en obligaciones para los Estados.** Se ha determinado que cada derecho humano consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene un conjunto de obligaciones*

*básicas mínimas que los Estados partes están obligados a cumplir inmediatamente y a mantener en todo momento*

***Una obligación mínima que engloba todo el contenido normativo es la prohibición de desconectar los servicios de agua y saneamiento cuando los usuarios no pueden pagar por esos servicios. Desconectar a las personas y los hogares de las redes de abastecimiento de agua y de saneamiento porque no tienen los medios financieros para pagarlos es una violación de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Los Estados tienen la obligación inmediata de promulgar leyes, políticas o marcos reglamentarios que prohíban la desconexión de los servicios cuando el usuario es incapaz de pagar. Por ejemplo, en Italia está específicamente prohibido desconectar del servicio a los residentes que viven por debajo del umbral de pobreza nacional y a las instituciones públicas.”***

## REFERENCIAS

AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO, Germana. *El derecho humano al agua en el seno del derecho europeo: aportes y limitaciones. Publicado en Papeles el tiempo de los derechos 2016.* <https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2019/01/derecho-humano-agua-3-19.pdf>

Defensor del Pueblo de Andalucía. Informe del relativo a los servicios de suministro de agua, garantías y derechos (BOJA 176 de 25 de febrero de 2018).

DEL MORAL ITUARTE, L. *Participación: balance de aplicación de la Directiva Marco del Agua y demandas actuales de los agentes sociales.* En Embid Irujo, A. (Dir.), *El futuro de los organismos de cuenca.* Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters/ Aranzadi. 2017.

Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA) (2016). *Prioridades para una nueva política del agua en España.* 2020 <https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/directorio/file/2803?search=1>.

ESCOBAR, Guillermo (Director) *Derecho al agua. XII Informe sobre derechos humanos.* Federación Americana de Ombudsmen. Madrid 2015. [http://www.portalfio.org/wp-content/uploads/2015/07/FIO.INF\\_0015.2015-2.pdf](http://www.portalfio.org/wp-content/uploads/2015/07/FIO.INF_0015.2015-2.pdf)

ESTRADA TANCK, Dorothy. *Los derechos humanos al agua y al saneamiento: una visión desde el Derecho Internacional, Europeo y Español.* En Anuario español de derecho internacional / vol. 33 / 2017. Servicio de publicaciones de la Universidad de Navarra. Pags. 229-268, disponible en <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/56200/1/16919-49447-1-PB.pdf>

GARCÍA MORALES, A.F. Y DE CABO DE LA VEGA, A., *Principio de solidaridad y gestión del agua en España: hacia el derecho humano al agua, en El estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, vol. II, Colex, Madrid, 2005.

Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019. <https://www.acnur.org/5c93e4c34.pdf>

Justiniano *Instituciones.*

LARA GARCÍA, Angela y DEL MORAL ITUARTE, Leandro. *El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano.* Relaciones Internacionales nº 45 (Octubre 2020-Enero 2021) en <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/12102>

LIMÓN, R. *Los cortes de agua por impago se disparan con la crisis.* Diario EL PAIS Sevilla - 18 FEB 2014 [https://elpais.com/sociedad/2014/02/17/actualidad/1392670324\\_651915.html](https://elpais.com/sociedad/2014/02/17/actualidad/1392670324_651915.html)

MOLINA HIGUERA, A. Defensoría del Pueblo - Colombia. Bogotá, 2005.

NAVARRO CABALLERO, T. M<sup>a</sup>, «Gobernanza y mercados del agua», en J. Melgarejo Moreno (coord.), A. Molina Giménez, A. Ortega Giménez, M.Á. Benito López (dir.), *Agua y derecho. Retos para el siglo XXI: Reflexiones y estudios a partir del WaterLaw*, Congreso Internacional de Derecho de Agua, Alicante, octubre 2014, 2015

Red Agua Pública (RAP) (2020). *Bases para la regulación del ciclo integral urbano del agua.* Barcelona. <http://redandaluzaagua.org/actividades/bases-para-la-regulacion-del-ciclo-integral-urbano-del-agua-rapbarcelona-2020/>

Riccardo Petrella V. *Diritto all'acqua per tutti e beni comuni mondiali giustizia e solidarietà. Il Manifesto ABC, Acqua e beni comuni. Bruselas 2013.* [https://contrattoacqua.it/public/upload/tab\\_elms\\_docs/1371216377il-manifesto-abc.pdf](https://contrattoacqua.it/public/upload/tab_elms_docs/1371216377il-manifesto-abc.pdf)

RUIZ, Daniel *El derecho a los suministros básicos y su garantía real dentro de la obra colectiva Pobreza energética regulación jurídica y protección de los derechos de las personas editado por Transjus y la Federació de Municipis de Catalunya. Barcelona 2018.*

RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar. *Luces y sombras del régimen internacional de los derechos humanos. Setenta años de luchas por expandir sus significados. Papeles de Relaciones ecosociales y cambio social. N° 142, 2018*

SALMON, Elisabeth. *El derecho al agua en el derecho internacional de los derechos humanos. Dentro de la obra colectiva El derecho frente a la crisis del agua en el Perú Primeras Jornadas de Derecho de Aguas. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 2014.*

UNICEF, *Strengthening Enabling Environment for Water, Sanitation and Hygiene (WASH): Guidance Note (mayo de 2016)*





Asociación Española de Operadores  
Públicos de Abastecimiento y Saneamiento