

POSIBILIDAD DE UNA NORMA ESTATAL DE MÍNIMOS QUE REGULE EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO

RESUMEN



Asociación Española de Operadores
Públicos de Abastecimiento y Saneamiento

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

La fundamentación jurídica de este derecho humano al agua se construye sobre los arts. 11 y 12 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, de 19 de diciembre de 1966. A partir de la interpretación «auténtica» realizada por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas, en su 29 sesión, celebrada 2002, en su **Observación General núm. 15**, titulada «El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales)», se determinó 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»*, en línea con numerosas declaraciones y 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.”**

Otras disposiciones en el ámbito internacional, recogen también **el derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS)**, que **se ha configurado como un derecho humano autónomo, con independencia de su relación directa con otros derechos, como el derecho a la vida, a la salud, a la higiene, al medio ambiente, a una vivienda digna y adecuada, a un nivel de vida adecuado y otros muchos, así como a la dignidad de la persona humana**; por ejemplo las Convenciones sobre los Derechos del Niño, de las Personas con Discapacidad, sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, formando parte incluso de los ODS incluidos en la agenda 2030. Dada

la importancia creciente de hacer efectivo este derecho a un recurso esencial para la vida como es el agua, han sido numerosos los países que lo han recogido en sus ordenamientos internos a través de las oportunas medidas legislativas o incluso de preceptos de rango constitucional. La propia ONU creó la Relatoría Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, encarnada hoy en la figura del español Pedro Arrojo, destacado defensor de los mismos.

En el Derecho Europeo, con independencia de lo dispuesto en el propio Tratado de la Unión Europea, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (CEDH) y la Carta Social Europea Revisada (CSER), entre otros; destaca 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”**. Tras la estimación por el Parlamento Europeo de la **Iniciativa Ciudadana Righth2water** sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, la primera que logró más de un millón de firmas (casi 1,9 millones), 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, establece en su artículo 16 la obligación de los Estados miembros de *adoptar las medidas que consideren necesarias y adecuadas para garantizar el acceso de los colectivos vulnerables y marginados al agua destinada al consumo humano*. Es urgente la trasposición de esta Directiva de forma que recoja consecuentemente el alcance y contenido del derecho humano al agua potable.

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 el desarrollo de la persona), el 47 (vivienda digna y adecuada), entre otros; mientras que el artículo 10 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 ha elaborado el DHAS como derecho autónomo.

Los Estatutos de Autonomía de Aragón y la Comunidad Valenciana reconocen el DHAS en sus respectivos ámbitos territoriales, mediante preceptos que han sido declarados conformes a la Constitución por el Tribunal Constitucional. Igualmente han hecho algunas disposiciones de las Comunidades Autónomas, entre las que cabe destacar la catalana, mediante la aprobación 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.

En el ámbito de la normativa estatal, hasta marzo de 2020, tras la declaración del estado de alarma, no se reguló expresamente el DHAS, aunque de manera temporal. 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, imposibilitó el corte de suministro de agua por incumplimiento de contrato a los consumidores que tuvieran la condición de vulnerables, entendiendo por tales los que tienen esa condición conforme a la normativa del sector eléctrico y energético, y unos días después, 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**, se establece 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.

Es la primera vez en nuestra historia que podemos hablar verdaderamente de la efectividad del DHAS como derecho humano con carácter universal, pero este **reconocimiento** lo ha sido **exclusivamente con carácter temporal**, excepcionalmente, **mientras estuvo en vigor el estado de alarma, encontrándose en la actualidad prorrogada la prohibición de los cortes de suministro** de agua a las personas en situación de vulnerabilidad **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.

El agua es imprescindible para la vida, la salud y la dignidad de las personas. Por eso **es urgente y necesario regular este derecho en todo el territorio del Estado con carácter permanente**. Para la inmensa mayoría de la sociedad **no parece lógico que**, en pleno siglo XXI, **no exista aún una norma estatal, más allá de su regulación temporal con motivo de la pandemia, que reconozca expresamente el DHAS con carácter general y universal y regule su contenido, estableciendo al menos el mínimo vital** de cantidad de agua del que nadie puede ser privado en cualquier sociedad que se considere civilizada, y mucho menos en una sociedad moderna y avanzada como pretende ser la nuestra. Más aún si tenemos en cuenta que existe un **claro consenso político y social a favor de la implantación de esta medida y en un escenario en el que las bolsas de pobreza**, los hogares sin recursos económicos o con recursos claramente insuficientes y la desigualdad económica **han crecido muy considerablemente** en los últimos años.

Ante ese vacío de normativa básica, que convive con normas reglamentarias que permiten los cortes

de suministro, en clara vulneración de los derechos humanos reconocidos internacionalmente y aplicables en España; numerosos municipios han tomado sus propias medidas, a través de los instrumentos jurídicos de que disponen, para garantizar el DHAS, como Medina Sidonia, Almería, Córdoba o Cádiz entre otros.

Esa normativa estatal reguladora del mínimo vital, cuya elaboración es urgente desde el punto de vista social, es claramente viable desde el punto de vista jurídico, en el sentido de que **no invadiría en absoluto las competencias autonómicas, ni vulneraría la autonomía local** constitucionalmente reconocida, a la luz de los principios y argumentos recogidos en nuestra jurisprudencia constitucional. Y no sólo eso, sino que **dotaría de mayor sentido y coherencia interna a nuestro ordenamiento jurídico, así como de un mayor significado y más coherente, a las actuales regulaciones existentes del DHAS**, tanto a nivel estatutario como legal y reglamentario, en los ámbitos autonómico y local.

Entendemos, no solo que **el Estado** puede, sino que **debe abordar la regulación del DHAS de la forma más urgente posible**, si se quiere cumplir con los mandatos constitucionales y los derivados de la normativa internacional referentes a garantizar el derecho de todos a la vida, así como a la protección de la salud y a una vida digna y adecuada en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las regulaciones que las Comunidades Autónomas, en primer lugar, y las Entidades Locales en segundo, puedan llevar a cabo en relación con estos derechos.

La posibilidad de 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 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. Ello no incidiría 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.

Existe un amplio abanico de títulos competenciales del Estado para abordar esta regulación, recogidos en el artículo 149 CE. Entre otros, 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), las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18), competencias determinadas sobre aguas (art. 149.1.22) o medio ambiente (art. 149.1.23), las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), la hacienda general (art. 149.1.4), las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16) y los relativos a la legislación mercantil (art. 149.1.6) y civil (art. 149.1.8).

Así se desprende de nuestra jurisprudencia constitucional. Por 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, nos recuerda la **competencia del Estado para la normativa básica a que han de someterse los servicios públicos locales**, y que ésta **no determina una vulneración del principio de autonomía local ex artículo 149.1.18 CE**, criterio que se recoge en numerosas sentencias como las SSTC 32/1982 o 32/1993. Es el juego de los **intereses locales y supralocales**, evidentes ambos en el caso del DHAS, lo que habrá que analizar en cada caso (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre, entre otras).

Las **SSTC 210/2001 y 247/2007**, que declaran conformes a la Constitución los preceptos correspondientes que declaran el DHAS de los Estatutos de Autonomía de Aragón y la Comunidad Valenciana respectivamente, dejan clara la compatibilidad de una regulación estatal y una regulación autonómica sobre estos derechos. La primera sienta la base de que la declaración contenida en el EAAR no supone *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*; y la segunda, en la misma línea, recuerda que **el art. 149.1.1 CE habilita al Estado para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»**. En el mismo sentido las SSTC 152/2003, de 17 de julio, 61/1997, de 20 de marzo, y 109/2003, de 5 de junio.

La STC 227/1988 deja clara la competencia del Estado en materia de agua en relación con el establecimiento de **las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica ex artículo 149.1.13 CE**, la STC 208/1991 en relación con las **bases y coordinación general de la sanidad**, y la STC 58/2015 se pronuncia sobre la constitucionalidad de la regulación estatal del derecho al agua, en este caso de los animales; entre otras muchas que se podrían citar.

Por otra parte, el DHAS va, lógicamente, reflejándose en las legislaciones de los países de nuestro entorno y España no se puede quedar atrás en este reconocimiento. Así lo ha hecho el legislador italiano: En Eslovenia se ha reformado la Constitución para incluir el DHAS, en Italia las personas tienen derecho a 50 litros por persona y día y en Francia se prohíben los

cortes de suministro mediante la aprobación de la Ley Brottes de 2013 y su reforma de 2015, salvo excepciones.

El Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento **de 8 de julio de 2020**, que lleva por título *Logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento* recuerda la importancia de respetar el contenido mínimo esencial del DHAS y señala que **una obligación mínima que engloba todo el contenido normativo es la prohibición de desconectar los servicios de agua y saneamiento**. Considera *que 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* y remarca que 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**.

El propio **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**, en Sentencia de 5 de diciembre de 2013, caso *Skrtić contra Croacia*, **declara la no conformidad con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de los cortes de suministro de agua**.

Por todo ello consideramos que es más necesario que nunca el reconocimiento expreso a través de la normativa estatal correspondiente del DHAS así como la determinación de su contenido básico, expresado en el mínimo vital de agua disponible para todas las personas con carácter general y universal.