

El Derecho Humano al abastecimiento de agua potable

Procurador del Común de Castilla y León

29/12/2015

INDICE

I. INTRODUCCIÓN

1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN
2. METODOLOGÍA

II. LA INCIDENCIA DEL FENÓMENO DE LA POBREZA ENERGÉTICA (EN SU VERTIENTE POBREZA HÍDRICA) EN NUESTRA COMUNIDAD AUTÓNOMA

III. LAS ADMINISTRACIONES LOCALES ANTE EL FENÓMENO DE LA POBREZA HÍDRICA

1. EL CONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN
2. LOS MÍNIMOS DE SUMINISTRO
3. LAS BONIFICACIONES Y EXENCIONES
 - A) LA TITULARIDAD DEL RECIBO EN RELACION CON LAS BONIFICACIONES.
 - B) LOS SUMINISTROS COMUNITARIOS
4. LOS MECANISMOS PARA RESOLVER LOS IMPAGOS
5. LA SUSPENSIÓN Y EL RESTABLECIMIENTO DEL SUMINISTRO

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. **INTRODUCCIÓN**

1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El impacto de la crisis económica que ha venido afectando a nuestro país junto con las elevadas tasas de desempleo existentes, ha supuesto que un número cada vez más elevado de personas y familias no puedan hacer frente a las facturas de determinados suministros básicos que resultan imprescindibles para la subsistencia como la luz, el agua o el gas.

Este fenómeno, conocido como **pobreza energética** ha alcanzado una especial relevancia en los medios de comunicación nacionales y regionales, haciendo eco de numerosas noticias en relación con cualquiera de las variantes de estos fenómenos, especialmente cuando se acerca el periodo invernal.

En cuanto al **suministro domiciliario de agua potable** se refiere, a principios del año 2014 diversos medios de comunicación de ámbito nacional¹ llamaron la atención de la ciudadanía denunciando que cada año, en España, unas 300.000 personas ven interrumpido su abastecimiento domiciliario de agua potable.

El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el **derecho humano al agua** y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento resultan esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

Ya en noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas adoptó la Observación general nº 15 sobre **el derecho al agua**, estableciendo que resulta indispensable para una vida humana digna y definiendo este derecho como "**el derecho de cada a uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, accesible y asequible para su uso personal y doméstico**".

Más recientemente, en julio de 2013, la relatora especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, presentó un informe centrado en la sostenibilidad en el ejercicio de estos derechos. Tras examinar como pueden y deben respetarse, pone de relieve las dificultades que plantean esta sostenibilidad y los riesgos especialmente graves que corren ambos derechos en tiempos de crisis económica y financiera.

¹ Diario El País / Sociedad/ 17-02-2014

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

Incide este informe en que las normas de derechos humanos exigen que cada Estado invierta el máximo de los recursos de que disponga en estos sectores, y también requiere el uso de los recursos de manera que se obtenga la mayor repercusión posible en el logro de la **realización universal de estos derechos**, dando prioridad a **niveles esenciales** de acceso de las personas más marginadas.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, resulta esencial equilibrar sostenibilidad económica y sostenibilidad social, y aunque **el marco de los derechos humanos no exige que los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento se presten sin costo alguno**, y que sea el Estado el que deba generar ingresos para garantizar el acceso universal a estos servicios, no olvida que la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento tiene importantes implicaciones para el modo de generar ingresos a la vez que se **garantiza la sostenibilidad social**.

Ello obliga a velar por que el costo del acceso al agua y al saneamiento **sea asequible** y se corresponda adecuadamente con las necesidades de los sectores marginados y vulnerables, así como para que exista una red de protección social para quienes no pueden hacer frente a todos los costos.

Para finalizar este informe la relatora especial concluye, ciñéndonos exclusivamente a las cuestiones que pueden resultar más relevantes para esta actuación de oficio, que la sostenibilidad es un principio fundamental de derechos humanos indispensable para hacer efectivos los derechos humanos al agua y saneamiento. Entiende que la sostenibilidad exige que **estos servicios estén a disposición de todas las personas y que estas tengan acceso a dichos servicios con carácter casi permanente, y sin discriminación alguna**.

Considera que entender la sostenibilidad desde el punto de vista de los derechos humanos contribuye enormemente a dar soluciones duraderas a los problemas de abastecimiento de agua y saneamiento para las generaciones actuales y futuras, realizando una serie de recomendaciones a los Estados entre las que estarían:

"c) Usen al máximo los recursos de que dispongan y aumenten los ingresos fiscales con unos objetivos específicos para garantizar así su efecto redistributivo.

d) asignen los recursos para dar prioridad a los niveles esenciales de acceso para todo el mundo.

*e) equilibren cuidadosamente las obligaciones de lograr la no discriminación y sostenibilidad (para todo el mundo y para siempre), así como la **sostenibilidad económica y social en el acceso al agua y al saneamiento** (la negrita es nuestra).*

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

g) Evalúen cuidadosamente y justifiquen todo retroceso que se pueda producir al adoptar las medidas de austeridad. Al hacerlo deben procurar que las mayores consecuencias no recaigan sobre los colectivos ya de por si más desfavorecidos y que se respeten los criterios establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

h) Adopten niveles mínimos de protección social a nivel nacional y acuerden incluir estos niveles mínimos como objetivo de desarrollo después de 2015.”

A nivel europeo, la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa declaró que el acceso al agua debe ser reconocido como derecho humano fundamental porque es esencial para la vida en el planeta. La UE también ha reafirmado que todos los Estados tienen obligaciones derivadas de los derechos humanos en lo que se refiere al acceso al agua potable segura, que debe estar disponible y ser físicamente accesible, asequible y aceptable.

Ciertos derechos y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE pueden interpretarse también como directamente aplicables en lo que se refiere al acceso al agua potable. Así el derecho a la dignidad humana o el derecho a la vida resultan claramente afectados por el acceso a un agua de calidad.

El ejercicio efectivo del **derecho humano al agua potable** y las reclamaciones para conseguir su eficaz protección impulsaron una iniciativa ciudadana europea, en adelante ICE “Right2Water”², en la que se reunieron más de un millón ochocientas mil firmas de ciudadanos de 28 países, superando el quórum requerido para este tipo de iniciativas. Esta ICE fue presentada a la Comisión oficialmente el 20 de diciembre de 2013.

En consonancia con las disposiciones del Reglamento sobre las iniciativas ciudadanas, la Comisión disponía de tres meses para presentar respuestas a la misma en una comunicación en la que se recojan “sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo”.

En la comunicación publicada con fecha 19 de marzo de 2014, la Comisión señala que a raíz de la ICE presentada ha intentado identificar las lagunas y los ámbitos de actuación en relación con el agua en los que resultarían necesarios más esfuerzos a nivel nacional o de la UE con el fin de abordar las preocupaciones que están en el origen de esta iniciativa, comprometiéndose a garantizar que la dimensión de derechos humanos del acceso al agua potable, siga orientando su acción futura.

² La iniciativa ciudadana europea fue introducida por el Tratado de Lisboa para fomentar una mayor participación democrática de los ciudadanos en los asuntos europeos, y permite a un millón de ciudadanos de la UE procedentes de al menos siete Estados miembros hacer un llamamiento a la Comisión para que proponga legislación en asuntos de competencia de la UE.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

Así y en relación con la asequibilidad del agua, la Comisión señala que sigue siendo fundamental la acción a nivel nacional. Dicha acción forma parte integrante de las políticas de reducción de la pobreza y de la exclusión social en los estados miembros, que también se apoyan y complementan a nivel de la UE. Las medidas encaminadas a proteger a las personas desfavorecidas cobran ahora, señala la Comisión, incluso mayor importancia dado el aumento de los problemas que relacionan pobreza y acceso al agua y la incapacidad de algunas personas para pagar la factura del agua. Por ello la Comisión invita a los Estados miembros a que, actuando en el marco de sus competencias, garanticen el acceso a un suministro de agua mínimo para todos los ciudadanos de acuerdo con las recomendaciones de la OMS, y apliquen correctamente la Directiva marco sobre el agua³.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó en octubre de 2014 un dictamen respecto de esta ICE en el cual, además de felicitarse por el apoyo de los ciudadanos a la misma, realiza una serie de recomendaciones y observaciones tanto generales como específicas en relación con esta cuestión.

Así el CESE considera que la revisión de la DMA y la Directiva sobre agua potable⁴ deberían brindar la oportunidad de integrar las **indicaciones y principios** sobre el **acceso universal a estos servicios** y sobre la recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua. Basándose en ejemplos concretos observados en varias ciudades europeas, considera que la obligación de adoptar políticas adecuadas de tarificación del agua para proteger los recursos hídricos puede y debe conciliarse con la necesidad de garantizar un acceso universal a estos recursos a través de los **mecanismos de solidaridad adecuados**.

El CESE invita a la Comisión a proponer una legislación que convierta el acceso al agua y a un sistema de saneamiento en un derecho humano en el sentido que le otorgan las Naciones Unidas, y que fomente el suministro de agua y de servicios de saneamiento como servicios públicos esenciales para todos.

El Comité subraya que debe responderse a la ICE en relación con la universalidad de este derecho humano, decidiendo si cualquier ciudadano y habitante debe disponer de un **mínimo vital de agua**, con independencia de su situación respecto del alojamiento, su profesión u otro tipo de factores. Considera que los servicios de agua y saneamiento tienen un papel **esencial, y no solo importante**, a la hora de satisfacer las necesidades básicas de la población y por ello, recomienda tanto a los Estados miembros como a la Comisión europea que concedan a estos derechos una importancia central en todas las políticas europeas, subrayando

³ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en lo sucesivo DMA)

⁴ Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de aguas destinadas al consumo humano.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

los retos que se plantean en relación con la lucha contra la pobreza, los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, la salud pública, la integración y la cohesión social.

Debemos destacar, por último, que con fecha 8 de septiembre de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre el seguimiento de la ICE “Right2Water” (2014/2239), en la cual tras señalar que esta iniciativa es la primera que cumple con los requisitos establecidos en el Reglamento UE nº 211/2011, y que ha sido oída por el Parlamento europeo, efectúa una serie de consideraciones generales en cuanto al derecho humano al agua y al saneamiento, apuntando que abarca las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, asequibilidad y calidad, e insistiendo en la evidente circunstancia de que la plena realización del derecho humano al agua es esencial para la vida humana.

Realiza el Parlamento Europeo en su resolución, una serie de recordatorios y puntualizaciones entre las que solo vamos a destacar las que resultan de interés para esta actuación de oficio. Así, lamenta que en la UE-28 todavía más de un millón de personas sigan sin tener acceso a agua potable, salubre y limpia, instando a la Comisión a que actúe de inmediato.

Pide además a la Comisión que reconozca el derecho humano al agua y saneamiento y el agua como bien público y valor fundamental para todos los ciudadanos de la UE, expresando su preocupación al constatar que, desde 2008, son cada vez más las personas con dificultades para pagar la factura del agua, indicando que la **asequibilidad** está convirtiéndose en objeto de preocupación creciente, **rechazando los cortes de agua y la suspensión forzosa del suministro**.

Pide el Parlamento a los Estados miembros que pongan fin a estas situaciones cuando se deban a factores socioeconómicos en hogares con bajos ingresos, celebrando que en algunos Estados se utilicen “bancos de agua” o cuotas mínimas de agua en un intento de ayudar a los grupos más vulnerables con los costes de los servicios y **como garantía de que el agua es un componente inalienable de los derechos fundamentales**.

Pide igualmente a la Comisión, en vista de los efectos de la reciente crisis económica, que realice un estudio en colaboración con los Estados miembros, sobre cuestiones de la pobreza relacionadas con el agua, como el acceso y la asequibilidad, respetando el derecho de las personas al acceso a un agua de una calidad mínima y **que se prevea la aplicación de una tarifa progresiva**, de manera que se garantice a los ciudadanos igualdad de acceso a servicios de alta calidad, con independencia de los recursos de que dispongan.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

Alienta a todos los Estados miembros a que establezcan mecanismos de acción social como los ya existentes en algunos países de la UE para asegurar el suministro de agua potable a los ciudadanos cuyas condiciones de vida son especialmente difíciles.

Señala que los Estados miembros deben prestar especial atención a las necesidades de los grupos vulnerables de la sociedad y garantizar que las personas necesitadas tengan un acceso al agua de calidad y asequible. Pide que introduzcan la figura del defensor del pueblo en materia de servicios de aguas para garantizar que todas las cuestiones relativas al agua, así como las quejas y sugerencias sobre la calidad y el acceso a los servicios de aguas puedan ser tramitadas por un organismo independiente.

Pide a los **Gobiernos y a las comunidades locales** que trabajen para cubrir las **necesidades básicas de agua de todos los seres humanos** y garantizar que el agua es un derecho humano, requiriendo a los Estados miembros para que introduzcan, de conformidad con las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), una política de precios que respete el derecho de las personas a una cantidad mínima de agua para vivir y grave el despilfarro, y a que dispongan de una tarifa progresiva proporcional a la cantidad de agua consumida, animando finalmente a que se adopten medidas para garantizar el **consumo racional de este recurso**.

De acuerdo con la OMS, son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades básicas de la población y que no surgen problemas sanitarios para las personas abastecidas ni para terceros.

El art. 7 del RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, señala que la dotación de agua deberá ser suficiente para las necesidades higiénico sanitarias de la población, y como objetivo **mínimo** deberían proporcionarse 100 litros por habitante día.

Parece evidente que en Castilla y León, en general, no existen dificultades de accesibilidad física al abastecimiento domiciliario y, salvo supuestos extremos de infravivienda, todas las personas reciben el suministro en su hogar, el agua es salubre y los suministros proporcionados, en general, son suficientes para cubrir las necesidades vitales.

Los problemas, sin embargo, se concentran, como ya hemos mencionado, en la accesibilidad económica al suministro, de manera que familias que atendían puntualmente sus recibos ahora no pueden hacerlo. Se puede dar la circunstancia añadida de que la acumulación de deudas y el impago puede suponer para las personas afectadas un sobreesfuerzo económico a la hora de intentar recuperar el servicio, de ahí que muchas entidades sociales y también los ayuntamientos estén destinando parte de sus recursos a cubrir los recibos de este suministro

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

básico que los usuarios no pueden pagar, evitando así la suspensión del servicio y los costes, que en ocasiones, vienen asociados a esa reconexión.

En este contexto social y económico conocíamos que algunas administraciones habían reaccionado adoptando medidas concretas de protección de los colectivos más desfavorecidos, iniciativas, casi siempre aisladas, que han servido para paliar temporalmente situaciones muy concretas.

Con el fin de analizar estas propuestas y fijando nuestro objetivo en evitar que más personas sufran el fenómeno de la pobreza energética en relación con este concreto servicio público municipal en nuestra Comunidad Autónoma (que el Defensor del pueblo de Andalucía⁵ denomina pobreza hídrica), esta Procuraduría del Común decidió iniciar esta actuación de oficio en cumplimiento del mandato de protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos, plasmado en el art. 18.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, entre los que sin duda se encuentran los derechos a la vida, a la salud, al bienestar y a una vivienda digna, cuya realización resulta imposible sin el acceso a una cantidad mínima de agua potable.

La puesta en común de las prácticas e iniciativas municipales, así como el examen de la regulación comparando las soluciones ofrecidas en relación con los principales problemas que analizaremos, y que hemos detectado como importantes para los ciudadanos, sin duda contribuirá a una mejora en la prestación del servicio público desde **el reconocimiento de que el acceso al agua potable es un derecho humano** fundamental, que debe ser defendido en la práctica, no solo por los Estados, sino también por todas las administraciones, especialmente las locales, y por el resto de poderes públicos.

⁵ En diciembre de 2014 el Defensor del Pueblo Andaluz organizó una Jornada titulada, “**Jornada sobre personas vulnerables y suministros mínimos: Pobreza energética, pobreza hídrica y garantía de suministros mínimos**”, para ahondar en el conocimiento de esta nueva forma de pobreza y propiciar un foro de debate sobre las distintas propuestas y soluciones a estos problemas.

2. METODOLOGÍA

Para conseguir una visión lo más aproximada posible del problema objeto de estudio, y teniendo en cuenta además la gran variedad de servicios de aguas existentes en nuestra Comunidad Autónoma, la inexistencia de regulación autonómica en esta materia, y las especificidades regionales y locales que existen en nuestro territorio, singularmente en cuanto a su prestación por diversas entidades locales con diferente capacidad económica y organizativa (ayuntamientos, entidades locales menores, mancomunidades, consorcios, etc.) así como las diferencias en cuanto al acceso y calidad del servicio que se presta, consideramos conveniente dirigirnos en solicitud de información a todas las entidades locales de Castilla y León que superaban los 2.500 habitantes, lo que supuso un total de **104 ayuntamientos**.

Además requerimos colaboración de las ONG, instituciones y asociaciones ciudadanas que pudieran aportarnos datos sobre el colectivo de personas que estarían afectadas por la pobreza en general en nuestra Comunidad, y más concretamente por el fenómeno de la pobreza energética, de la cual la pobreza hídrica sería una de sus manifestaciones.

Hemos recopilado toda la información que ha aparecido en los medios de información nacionales, regionales y locales en relación con la pobreza energética, consultando igualmente la información que proporcionaban las web municipales en los casos en los que la remitida resultaba incompleta o era muy escueta.

Solo doce ayuntamientos **no han dado respuesta** a nuestra solicitud de colaboración⁶, por lo que hemos podido contar con numerosa información para la elaboración de este estudio, cosa que agradecemos especialmente a las administraciones locales que han atendido nuestros requerimientos. Creemos que esta colaboración pone de manifiesto la existencia de un compromiso evidente de estos municipios con los problemas de sus vecinos, sobre todo de los más vulnerables, y facilita enormemente el trabajo que se realiza desde esta Institución en defensa de los derechos de todos. Sin su ayuda y disposición hubiera sido imposible realizar el presente informe.

En concreto, se les requirió:

- Si la administración tenía constancia del número de familias o personas que han podido resultar afectadas por fenómenos de pobreza energética, en relación con el abastecimiento de agua potable, en su localidad.

⁶ **No han remitido** la información solicitada en este concreto expediente de oficio, pese a haber sido requeridos en numerosas ocasiones para ello los Ayuntamientos de La Adrada (Ávila), Aranda de Duero, Medina de Pomar y Villarcayo (Burgos), Astorga, Fabero, Santa María del Páramo, Valverde de la Virgen y Villarejo de Órbigo (León), Vitigudino (Salamanca), El Espinar (Segovia) y Medina del Ríoseco (Valladolid).

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

- Información general en relación con el servicio público, concretando si tenían establecidas bonificaciones, tarifas sociales o fondos de solidaridad para hacer frente a los posibles impagos de personas que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad. Solicitamos igualmente remisión de **la ordenanza fiscal que recogiera dichas medidas** e indicaciones sobre el número de personas o familias que se acogen, en cada caso, a dichos beneficios.
- Información sobre los mecanismos que se habían previsto por la entidad local para resolver los impagos (fraccionamiento, aplazamiento, etc.) concretando el número de personas o de unidades familiares que se han acogido a este tipo de medidas en los últimos años respecto del suministro domiciliario de agua potable.
- Información sobre las causas previstas en la reglamentación local que permitirían la suspensión del suministro, con indicación expresa del procedimiento para llevar a cabo dicha suspensión (notificaciones y plazos).
- Información respecto a si el restablecimiento del suministro suponía algún gasto añadido para el abonado y si se señalaba plazo límite para llevar a cabo la reconexión visto que se trata de un servicio básico.

Respecto de los ayuntamientos que no han colaborado, se han recabado los datos que ofrecían las webs municipales, especialmente las ordenanzas o reglamentos del servicio y fiscales con el fin de concretar si establecían alguna medida en relación con la disponibilidad y asequibilidad del suministro.

Igualmente, hemos revisado las resoluciones dictadas por esta Institución y por otras afines en relación con el servicio de abastecimiento de agua potable, mencionando a lo largo de este trabajo las que tienen alguna relación con la cuestión que hoy nos ocupa.

II. LA INCIDENCIA DEL FENÓMENO DE LA POBREZA ENERGÉTICA (EN SU VERTIENTE DE POBREZA HÍDRICA) EN NUESTRA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Ya hemos señalado que el derecho al agua, entendido en el sentido que marcan las normas internacionales, está implícito en el derecho a la vida (art. 15 CE) y su efectividad se vincula con tres contenidos típicos del estado social: el derecho a la protección de la salud, el medio ambiente y el derecho a una vivienda digna y adecuada.

El artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León señala que todas las personas tienen derecho a la **protección integral de la salud**, y los poderes públicos de la Comunidad deben velar para que este derecho sea efectivo, y resulta evidente que tal derecho no se garantizará si las personas o las familias no tienen acceso al agua potable.

El artículo 16.14 de la misma norma estatutaria recoge, entre los principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León el acceso en condiciones de igualdad **a una vivienda digna**, dignidad que no existirá si la vivienda carece del oportuno suministro de agua potable.

Como señala el Síndic de Cataluña en su informe sobre el derecho a los suministros básicos⁷: "(...) Para que el derecho a la vivienda sea plenamente vigente se requiere que la vivienda disponga de los mínimos suministros básicos que permitan a sus ocupantes vivir con dignidad (...). El derecho constitucional y estatutario a la vivienda no puede referirse sino a una vivienda en condiciones adecuadas y, por lo tanto, que pueda dotarse de unos servicios básicos como son el agua, la electricidad y el gas a unos precios razonables y asequibles.

Sin embargo, la garantía de las condiciones para poder disfrutar efectivamente de los servicios que definen la vivienda está hoy en día en manos de muchas entidades sociales que ayudan a las personas a pagar, en todo o en parte, las facturas de los suministros de electricidad, agua o gas (...).

Lo que debería ser responsabilidad o competencia de las administraciones públicas está siendo asumido en buena parte por la sociedad civil, ya sea por medio de entidades del tercer sector social, asociaciones de vecinos, ONG, parroquias o por la red de familiares o amigos (...)"

No resulta necesario insistir en la existencia actual de problemas de pobreza o de situaciones de vulnerabilidad social de personas o familias en todo el territorio nacional y por lo

⁷ Informe sobre el derecho a los suministros básicos (electricidad, agua y gas). Sindic de Greuges de Cataluña, diciembre 2014, pág. 13.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

tanto también en el autonómico⁸ por más que Castilla y León haya sido una de las regiones españolas que más ha reducido su riesgo de pobreza según el Informe "El Estado de la pobreza 2009-2013" que presentó la Red Europea contra la Pobreza (EAPN), situándose por debajo de la media nacional⁹.

Los datos que proporciona el Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2014, elaborado por el CES, fija en 651.357 los castellanos y leoneses que vivían en 2013 en riesgo de pobreza, lo que supone, apuntan, un incremento de 127.521 personas respecto del año anterior¹⁰.

Como señala otro Informe, esta vez elaborado por la Fundación Foessa sobre exclusión y desarrollo social en Castilla y León, el análisis de la pobreza no se reduce a la sola consideración de las tasas de umbral de riesgo de pobreza, sino también a características e indicadores de privación combinados con los indicadores de riesgo de pobreza o exclusión social. Afirma este informe en relación con nuestra Comunidad Autónoma que: "*Globalmente, a lo largo del periodo de crisis, han aumentado notablemente los problemas de privación material de los hogares en España. En cambio en Castilla y León estos problemas han disminuido y los hogares sufren menos carencias que la media de los hogares en España*".

Con todo, para atender de manera adecuada este tipo de situaciones, resulta indispensable que se conozca el número de personas cuyas condiciones de vida se ven afectadas por la falta de recursos y no se pueden permitir pagar con normalidad las facturas de este y de otros servicios básicos.

La Junta de Castilla y León viene articulando sus programas de apoyo, asistencia y ayuda social, coordinando sus actuaciones con las de las corporaciones locales, entidades del tercer sector y otros agentes, a través de la **Red de protección a las personas y familias afectadas por la crisis**.

Esta red establece una serie de medidas destinadas a atender a las personas y familias afectadas por la crisis entre las que se encuentran: el servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio, la prestación extraordinaria frente a situaciones de deuda hipotecaria, la atención prioritaria a las situaciones de desahucio de vivienda en régimen de alquiler, el

⁸ El Norte de Castilla 24-03-2015 recoge los datos facilitados por la Consejera de Familia e Igualdad de oportunidades en relación con el número de llamadas o solicitudes atendidas por la Red de Protección a las Familias que ha puesto en marcha la Consejería, cifrando en más de 23.000 las llamadas recibidas por el servicio, el doble que el año 2013. Idéntica incidencia ha manifestado Cruz Roja, ABC 12 de junio de 2015, que cuantifica el incremento de su actividad en un 13 %.

⁹ Se ocupa más extensamente de la cuestión el Informe sobre "Bienestar social y Riesgo de pobreza en Castilla y León", elaborado por el CES de Castilla y León en 2010 y el "Informe sobre exclusión y desarrollo social en España" elaborado por la Fundación Foessa, y que recoge datos concretos de cada una de las CCAA.

¹⁰ Informe Consejo Económico y Social Castilla y León correspondiente al año 2014, página 355.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

servicio de distribución coordinada de alimentos, la creación de un fondo de solidaridad frente a situaciones de pobreza y exclusión social, así como la implementación de una serie de reglas excepcionales de acceso a la prestación de renta garantizada de ciudadanía (artículo 1.2 Decreto- Ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León).

De estas medidas, las tres primeras se dirigen a prevenir la exclusión social que puede general la perdida de la vivienda habitual, pero no recogen ningún recurso concreto para atender situaciones de pobreza energética en relación con esa misma vivienda.

El Acuerdo 51/2014, de 29 de mayo, de la Junta de Castilla León, por el que se establecen las directrices de funcionamiento de la Red de Protección a las familias de Castilla y León, fija una serie de recursos, agrupados en función de las necesidades a las que se pretende dar respuesta, recogiendo entre ellos los orientados a **cubrir las necesidades básicas de subsistencia**, entre los que se encontrarán:

- a) Renta garantizada de ciudadanía
- b) Prestación económica para necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social
- c) Prestación económica extraordinaria frente a situaciones de deuda hipotecaria
- d) Servicio de entrega de alimentos
- e) Red centinela de alerta ante situaciones de pobreza infantil
- f) Servicio integral de apoyo a familias en riesgo de desahucio
- g) Medidas en materia de vivienda dirigidas a mantener el acceso a la misma
- h) Programa personal de integración y empleo
- i) Programa de alojamientos alternativos y de emergencia social.

De todos estos recursos y programas, el que se dedica a paliar las situaciones de pobreza energética es el referido en el apartado b) el que se destina a cubrir las necesidades **energéticas y de suministros de las personas y familias en situación de vulnerabilidad¹¹**, pero esta prestación no puede cubrir las situaciones de pobreza hídrica, puesto que el abastecimiento de agua potable es un servicio público, que se retribuye mediante

¹¹ En julio de 2015 el Consejería de Familia; Iberdrola y la Federación regional de Municipios y Provincias de Castilla y León han firmado un convenio para establecer mecanismos de coordinación para evitar la suspensión del suministro eléctrico a los ciudadanos económicamente desfavorecidos o para asegurar el restablecimiento del servicio.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

el abono de unas tasas¹², y el artículo 2.3 del Decreto 12/2013, de 21 de marzo, por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en nuestra Comunidad, **excluye expresamente que se pueda destinar esta ayuda a liquidar deudas contraídas con las administraciones públicas.**

Por lo tanto, la Red de apoyo familiar de la Junta de Castilla y León no puede conocer en su totalidad las personas o familias que pueden estar afectadas por este fenómeno, puesto que no contribuye a paliar sus consecuencias, y por ello, nos parecía conveniente recabar la colaboración de las ONG e instituciones que vienen prestando asistencia a las personas y familias más vulnerables o en riesgo de exclusión social por haber perdido su trabajo, haber agotado las prestaciones y no contar con una red de apoyo familiar, etc. a las cuales solicitamos datos más concretos respecto a la asistencia prestada en relación con este suministro.

La información que nos facilitaron corresponde mayoritariamente a 2013, puesto que en el momento de elaborar sus informes aún no había concluido el año 2014. No obstante, hemos efectuado un seguimiento exhaustivo de los datos que aparecían en los medios de comunicación y en algún caso, hemos incluido cifras que corresponden a 2014 y 2015, citando en cada caso los medios y la fecha en la que estos datos han sido dados a conocer a los ciudadanos.

La situación por provincias sería la siguiente:

. Ávila

Cruz Roja Española de Ávila nos indicó que durante el año 2013 habría abonado recibos de suministro y de alquiler a más de cuarenta familias dentro de su programa de emergencia social, aunque manifiesta que más del 90 % de las ayudas que concede se dedican a cubrir necesidades básicas de subsistencia, como son la alimentación y la higiene básica.

Cáritas Diocesana en su informe señala que más de 250 familias de la capital han demandado ayudas para el pago de distintas facturas de suministros básicos, entre las que se encontraban también recibos de agua.

. Burgos

Cruz Roja Española en Burgos señala que han abonado facturas a más de 120 familias por diversos suministros, y añade que normalmente estas familias adeudan luz y gas y también

¹² Debemos obligatoriamente dejar al margen de este estudio las cuestiones que tienen que ver con la discusión doctrinal y jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica de la contraprestación que los ciudadanos abonan por este servicio ya que su análisis concreto excedería con creces el objeto de este informe.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

el recibo del agua, pero en este último no se procede a su abono hasta que no tienen aviso de corte del suministro¹³.

Cáritas Diocesana de Burgos tiene articulado un programa de acogida y atención básica en los cuatro grandes municipios de la provincia, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Briviesca y Burgos. Señala que se facilitan numerosas ayudas para abonar los suministros básicos (gas y electricidad), sin embargo en el caso del suministro de agua manifiestan que existe un compromiso en los citados Ayuntamientos para no proceder al corte del servicio cuando hay impagos. En este sentido, si una persona solicita ayudas por este concepto les remiten a los CEAS correspondientes.

En febrero de 2015 se hicieron públicos datos más actualizados en relación con la situación en esta provincia¹⁴ y, según las noticias aparecidas en los medios de comunicación, la Concejalía de Acción Social del Ayuntamiento de Burgos había dedicado más de medio millón de euros a las denominadas ayudas de urgente necesidad, y de ellas más de 186.000 euros se destinaron por las familias atendidas a pagar facturas de suministros básicos (agua, luz, gas), atendiendo a 547 familias.

Cáritas en Burgos, según datos avanzados de la memoria de 2014, señala que ha debido duplicar en dos años el presupuesto destinado a cubrir necesidades básicas de las familias, llegando casi al millón de euros por estos conceptos, de los que se han destinado al menos un 21% al abono de suministros y alquileres.

Por último, Cruz Roja, en esta misma fecha, reconoce que la delegación burgalesa de esta organización se ha hecho cargo de 238 facturas por un importe de 25.175 euros, cantidad que sería similar a la desembolsada el año anterior.

. León

Cruz Roja Española en León nos remitió un completo informe respecto de las actuaciones que han venido desarrollando dentro del programa "Ahora más que nunca" en lucha contra la pobreza y la exclusión social. En este contexto, señala que han efectuado más de 31.000 actuaciones, en todo el ámbito provincial, apoyando a las personas que por efecto de la crisis se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad, ayudándoles a cubrir sus necesidades básicas, principalmente alimentación, higiene, productos farmacéuticos y gastos derivados de la vivienda, entre los que se encuentran los suministros básicos. La población beneficiaria sería mayoritariamente las personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza y a

¹³ Diario de Burgos, 25 de febrero de 2014 publicó datos respecto de los aplazamientos solicitados en el pago del recibo del agua, indicando que en el último año se habían duplicado, pasando de 65 usuarios en 2012 a 153 en 2013

¹⁴ Diario de Burgos, 05 de febrero de 2015.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

las que se han sumado miembros de su familia en situación de desempleo y con cargas familiares, personas paradas de larga duración, familias con todos los miembros en el paro y personas sin hogar.

Según los datos que figuran en la memoria de Cáritas Diocesana de León respecto del año 2013, se han atendido más de 2.900 solicitudes en relación con la vivienda, de ellas 794 han sido orientadas a garantizar la cobertura para atender el abono de alquileres y diversos suministros, entre los que se encuentra el agua potable.

La memoria de este organismo correspondiente a 2014¹⁵ señala que se ha incrementado en más de un 36 % la atención a personas o familias en riesgo de exclusión, llegando hasta las 1793 familias leonesas atendidas.

En la Comarca del Bierzo, y según los datos proporcionados por Cáritas¹⁶, las ayudas más demandadas tienen que ver con la alimentación y la vivienda, siendo más de 500 familias las que han solicitado alguna ayuda a esta organización.

. Palencia

Cruz Roja de Palencia nos informa que han gestionado el pago de diversos suministros para personas y unidades familiares en especial situación de vulnerabilidad, añaden que en general las ayudas para el abono de los recibos de agua y basura son las menos cuantiosas económicamente por lo que, por lo general, pueden asumirlas las familias. Aún así, en los últimos años han atendido más de 13 solicitudes, frente a las más de 70 de otros suministros.

Cáritas Diocesana no reseña en su informe ninguna intervención sobre el particular.

. Salamanca

Cruz Roja de Salamanca señala, en su completo informe, que desde 2009 las actuaciones de esta organización destinadas a paliar las necesidades básicas y de emergencia de las familias no ha dejado de crecer, haciéndolo por encima de las posibilidades de esta organización. En 2013 han sido más de 272.000 euros los dedicados a ayudas económicas y ayudas materiales facilitadas a familias y personas, con un incremento del 125% respecto a 2012.

El perfil mayoritario de personas atendidas por esta organización es el de familias españolas, sin ingresos o con ingresos inferiores a los 500 euros al mes, desempleados todos los miembros de la familia en edad laboral, con dos o tres niños a su cargo y con privación material importante.

¹⁵ Datos publicados en www.leonoticias.com, el 4 de junio de 2015.

¹⁶ Datos publicados en el Diario de León, 05 de junio de 2015.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

Durante 2013 las ayudas facilitadas para abonar suministros superaron los 14 mil euros, incrementándose notablemente durante el año 2014.

Cáritas Salamanca facilitó durante el año 2013 más de 2.500 ayudas en relación con vivienda y suministros básicos, señalando igualmente que la asesoría jurídica tiene una gran demanda de información, orientación y asesoramiento en relación con estas cuestiones, con casi 5.000 atenciones.

A estas cantidades debemos sumar el más de medio millón de euros que concedió el Ayuntamiento de Salamanca¹⁷ a familias sin recursos para cubrir los gastos primarios de alimentación, alquiler, luz, agua y medicamentos.

. Segovia

Cruz Roja de Segovia, señala que los datos correspondientes a 2013 reflejan que se ha destinado más de 33.000 euros a la atención directa de usuarios con motivos de la situación de crisis. Los municipios en los que más personas han sido atendidas son Segovia, Cuellar y El Espinar, destinándose fundamentalmente a manutención, farmacia y abono de suministros básicos.

Cáritas Diocesana de Segovia¹⁸ desgrana de manera más pormenorizada las intervenciones efectuadas en materia de suministros básicos, indicando que durante 2013 se atendieron a más de 130 familias, por una cuantía que ascendió a más de 18.000 euros.

. Soria

Cruz Roja de Soria¹⁹ señala en su informe que ha velado especialmente por que la población vulnerable no se vea privada de un bien tan esencial como es el acceso al agua potable. No obstante, añaden que habitualmente la ayudas requeridas suelen corresponder a otros suministros, especialmente al gas y a la electricidad, pues su cuantía suele ser más elevada y se produce en periodos más cortos.

Cáritas Diocesana de Osma-Soria²⁰ nos indica que, efectivamente, desde aquella entidad se han otorgado ayudas para el pago de recibos de diversos suministros (gas, electricidad, etc.), en ocasiones teniendo a la vista los recibos pendientes del agua potable, pero que ser más cercanos en el tiempo han preferido ayudar con el pago de otros suministros para ayudar a las personas que planteaban la imposibilidad de hacer frente a todos los recibos pendientes.

¹⁷ La Gaceta regional de Salamanca, 12 de abril de 2015.

¹⁸ El Norte de Castilla, 18 de diciembre de 2015, señala que Caritas diocesana ha realizado durante este año más de 3 mil intervenciones.

¹⁹ Diario de Soria, 15 de febrero de 2015, Cruz Roja abonó facturas de suministros básicos a más de 400 familias.

²⁰ Heraldo de Soria, 30 de mayo de 2015, Caritas denuncia que la pobreza se cronifica y señala que durante 2014 atendió a numerosas personas en sus programas, más de 100 familias residentes en Soria fueron atendidas en su programa de atención urgente.

. Valladolid

Cruz Roja Española en Valladolid señala que puso en marcha en 2012 la campaña "Ahora más que nunca" que seguirá vigente hasta 2015. El objetivo de esta campaña es incrementar la atención de Cruz Roja hacia colectivos en situación de extrema vulnerabilidad como familias con todos sus miembros en paro, niños y niñas que viven en hogares pobres, personas mayores con cargas familiares, parados de larga duración, personas sin hogar, o jóvenes en paro.

El perfil de los usuarios atendidos en la oficina de Valladolid es de personas en situación de vulnerabilidad social y en ocasiones en riesgo de exclusión, como consecuencia de una reducción progresiva y prolongada en el tiempo de sus ingresos. La oficina provincial de Cruz Roja lleva a cabo una atención personalizada mediante la elaboración de un informe social de acogida y un itinerario personalizado de inserción que aborda las diferentes problemáticas desde una perspectiva integral.

Dentro de los proyectos para el apoyo social ante situaciones de vulnerabilidad se abonan ayudas económicas para hacer frente a los gastos derivados de la vivienda, concretamente para pagar el suministro de agua Cruz Roja de Valladolid ha destinado en los últimos años más de 1.400 euros, y se han atendido a más de 17 familias beneficiando a unas 61 personas.

. Zamora

Cruz Roja en Zamora nos informó que habían reforzado los programas habituales de respuesta social, desarrollando respuestas básicas de emergencia, proporcionando ayudas económicas para vivienda y suministros.

En 2013 se realizaron 84 intervenciones con familias usuarias en concepto de ayudas económicas destinadas al pago de suministros y gastos corrientes del hogar, la mayoría estaban dedicadas a la luz, agua y calefacción, significando que las familias priorizan el consumo y pago del recibo del agua ante cualquier otro gasto. Se ha realizado el pago de cuotas de conexión para volver a tener suministro de agua en un total de 30 ocasiones.

Cáritas Diocesana de Zamora nos facilita los datos de las parroquias de Zamora, Toro y Benavente, y nos indica que han abonado más de 6.000 euros en recibos de agua, atendiendo a más de 150 personas. Añaden que se ha alcanzado los 80.000 euros en el resto de suministros, alcanzando a más de 1.301 participantes.

Como apunta del Síndic de Cataluña²¹, las dificultades para conocer el número de personas susceptibles de ser destinatarias de medidas sociales o de ayuda en el ámbito de la pobreza energética puede actuar como un freno para que algunas administraciones y empresas adopten medidas en relación con este fenómeno.

Como nos han indicado tanto Cáritas como Cruz Roja, el recibo del agua suele ser, de entre todos los suministros que necesita una vivienda, uno de los recibos menos costosos, y al tratarse de una necesidad absolutamente vital, las familias suelen abonarlo aunque con ello se priven de la posibilidad de adquirir alimentos o medicinas, o de abonar otro tipo de suministros.

III. LAS ADMINISTRACIONES LOCALES ANTE EL FENÓMENO DE LA POBREZA HÍDRICA

No es necesario recordar que la normativa de régimen local incluye al abastecimiento domiciliario de agua potable entre los servicios mínimos obligatorios que se deben prestar en todos los municipios, arts. 25 y 26 LBRL.

Paralelamente, el artículo 18.1 g) de la LBRL indica que es un derecho de los vecinos el de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público.

Desde este punto de vista debemos quizá analizar, aunque sea de una manera muy somera y poco exhaustiva, cual es el régimen jurídico de los sujetos obligados a su prestación y de los que tienen derecho al mismo. Además, debemos aproximarnos al contenido del servicio público al abastecimiento de agua potable y las posibilidades del corte del suministro, concluyendo con las cuestiones que tienen relación con el precio del servicio, pero sin olvidar el objetivo de este trabajo, el cual es el análisis de la protección efectiva del derecho al abastecimiento de agua potable.

El suministro domiciliario de agua potable, como ya hemos anticipado, es una tarea que corresponde cumplir a los municipios, que lo pueden efectuar a través de las distintas formas de prestación de los servicios públicos que regulan las leyes, de manera directa o indirecta. Si se realiza de manera indirecta, aparece la figura del concesionario, cuyas obligaciones dependerán del Pliego de cláusulas administrativas particulares que habrá fijado la administración pública contratante.

En cuanto al contenido de la prestación, serán los reglamentos y ordenanzas locales, a falta de regulación estatal y autonómica en nuestro caso²², los que deben fijar el mismo,

²¹ Informe sobre la pobreza energética en Cataluña. Síndic de Greuges de Cataluña, Octubre 2013, pág. 7.

²² La Comunidad Autónoma Andaluza cuenta con un Reglamento de suministro domiciliario de agua aprobado por Decreto 120/1991, de 11 de junio.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

otorgando una posición destacada y relevante al **principio de continuidad en la prestación**, principio que resulta básico cuando hablamos de servicios públicos.

Es en la normativa local donde se debe encontrar la mención al cese en la prestación del servicio como consecuencia, en lo que resulta de interés para este estudio, del incumplimiento por el usuario del pago del precio establecido.

La cuestión del corte del servicio por impago del precio convenido, en el caso de un **servicio que tiene la consideración de derecho humano**, se revela como una cuestión clave o central en el análisis que nos proponemos, visto además que pese a que algún sector propugna que esta suspensión del servicio no se debiera producir, la mayoría de la doctrina es contraria a esta postura, en el entendimiento que la cesación del servicio es una cuestión básica del régimen jurídico de los servicios públicos y su presencia resulta necesaria para que no se pueda efectuar un reproche de falta de coherencia a todo el sistema, cuyo mantenimiento, resulta necesario para la supervivencia del propio servicio²³. Esta cuestión será abordada con mayor extensión en el apartado quinto de este epígrafe.

1. EL CONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN

Son las entidades locales que prestan el servicio de abastecimiento las que primero deben enfrentar el fenómeno de la pobreza hídrica entre sus vecinos. Sin embargo la información que nos han proporcionado en esta actuación de oficio pone de manifiesto una situación muy desigual en cuanto al conocimiento de este problema. Así:

. Solo 4 ayuntamientos afirmaron que no existían problemas de pobreza energética en relación con este suministro de agua potable en sus municipios.

. 14 ayuntamientos no respondieron a esta concreta pregunta, ni facilitaron ningún dato al respecto.

. 38 entidades locales señalan que **no tienen constancia** de la presencia de este fenómeno en su ámbito territorial.

. 36 ayuntamientos afirmaron que tenían vecinos con dificultades económicas para atender todos los suministros de la vivienda, también los recibos de agua. La mayoría nos proporcionaron datos del número de familias o usuarios afectados según constaban en los servicios sociales municipales o en los CEAS de las Diputaciones respectivas a los que consultaron.

En otros casos las administraciones referían el conocimiento de estas dificultades infiriendo estos datos, o bien del incremento de la morosidad y el número de impagos, o de las

²³ Por todos, Embid Irujo, Antonio. El derecho al agua. Ed. Thomson Aranzadi, 2006, pág. 48.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos, o bien por haberse producido un incremento en las solicitudes de bonificaciones en la tarifa que vienen tramitando (si existe esta posibilidad) en relación con la situación de los años anteriores.

Resulta básico en el conocimiento del problema no solo la actitud de los Ayuntamientos, (muchos de los cuales ni siquiera hicieron una petición de información sobre la cuestión que les planteábamos a los servicios sociales municipales, ni a los dependientes de las Diputaciones respectivas que atienden a los vecinos de su localidad), sino también la de las empresas concesionarias del servicio que deben adoptar una posición más colaboradora en la detección de las situaciones de vulnerabilidad susceptibles de ser incluidas en la noción de pobreza hídrica.

Parece claro que las situaciones de impago de facturas pueden ser un indicio que puede poner de manifiesto que una persona se encuentra afectada por un fenómeno de pobreza energética en relación con este servicio. También las solicitudes de aplazamientos o fraccionamiento. Por ello, sin perjuicio de enviar los avisos de impago que resulten pertinentes conforme a lo establecido en los reglamentos del servicio, parece conveniente que estas circunstancias se pongan en conocimiento de la administración o de sus servicios sociales, para que se pueda efectuar una intervención eficaz en garantía de este derecho²⁴, o dicho con otras palabras, no corresponde a las empresas concesionarias definir o determinar si un concreto usuario se encuentra en situación de vulnerabilidad, y debe ser siempre la administración las que determine la situación familiar y económica concreta, y valore la adopción de las medidas precisas en garantía de este derecho fundamental.

En este sentido nos ha gustado el sistema que arbitra el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila) con la empresa concesionaria del servicio, con la cual mantiene reuniones trimestrales y recibe listados de abonados con dificultades para abonar los recibos. La empresa

²⁴ Al respecto señala expresamente el Ayuntamiento de Palencia en su informe: “*Sería deseable una mayor coordinación con los servicios sociales municipales para detectar situaciones de extrema necesidad y arbitrar ayudas económicas destinadas al pago de los recibos del agua y otros impuestos y tasas municipales, al igual que se hace para otras finalidades*”. El informe elaborado por el responsable de servicios sociales en este mismo Ayuntamiento señala que puesto que el pago de los recibos del agua está excluido de la convocatoria de prestaciones y ayudas económicas para situaciones de emergencia, al tratarse de una tasa municipal, y dado que el concepto de pobreza energética no es aislable de las situaciones de pobreza sin adjetivos que afrontan las personas y familias, la imposibilidad de atender los recibos del agua, cuando se plantea, se sustituye por la atención a otras necesidades también básicas, de manera que las familias puedan liberar recursos propios, para la atención de dicho recibo. El Ayuntamiento de Zamora, apunta a una solución similar, indicando que aunque la demanda que realice el usuario sea para el pago de los recibos del agua, una vez estudiada la situación general y detectada la precariedad o pobreza existentes, la prestación económica puede redirigirse a cubrir todos aquellos aspectos relacionados con la subsistencia que no planteen problema en la Ordenanza de atención de necesidades básicas, permitiendo así desahogar la situación y que el usuario pueda con sus propios recursos cubrir las deudas relacionadas con el agua. Si la deuda acumulada es considerable o si la situación se encuentra en vía de apremio los servicios sociales del Ayuntamiento de Zamora comunican internamente la situación a Medio ambiente, solicitando un aplazamiento del pago mientras el problema se resuelve. Señalan que esta forma de proceder no está protocolizada, ni existe ninguna reglamentación o normativa interna que la ampare.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

se compromete a no cortar el suministro hasta evaluar la capacidad económica de la persona afectada, acordándose tras la reunión si se aplazan los pagos, si se fraccionan o si finalmente se abonan por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Ávila desde el año 2010 viene convocando ayudas individuales para el abono del suministro de agua potable para personas en situación de desempleo, estas ayudas también se pueden destinar al abono del IBI y de la tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos. Parecida opción ha adoptado el Ayuntamiento de Toreno (León) que viene aprobando desde 2012 ayudas sociales para personas empadronadas en el municipio que contemplan, entre otras medidas, la devolución de las tasas abonadas en concepto de agua, basura y alcantarillado, para los titulares de los recibos que cumplan determinados requisitos previstos en la convocatoria.

No se ha tramitado en esta Institución ninguna queja en la que se planteara la discrepancia de algún ciudadano con el corte de suministro de agua en su domicilio, invocando frente a la adopción de dicha medida la insuficiencia de recursos económicos de la unidad familiar. Sin embargo, tal situación si se ha planteado a otros comisionados autonómicos, como por ejemplo al Diputado del Común de Canarias en el expediente 0717/2011, concluyendo tras el examen de la cuestión que el ayuntamiento había obrado conforme a lo establecido en la normativa vigente en relación con el servicio público. Ahora bien, atendiendo a la situación socioeconómica precaria de la familia, consideraba el Diputado del Común que era preciso buscar soluciones alternativas a las vigentes, que permitieran a la administración cobrar la deuda y al ciudadano afrontar el pago fraccionado de la misma recuperando el suministro, pues no puede obviarse que el agua es un bien básico para la vida, reconocido como un derecho humano esencial.

Y continúa razonando: "*(...) Se trataría de establecer un sistema de coordinación entre los distintos departamentos y concejalías de ese Ayuntamiento que permitiera volver a prestar el servicio obligatorio de suministro de agua potable a aquellos ciudadanos que, por circunstancias sobrevenidas de orden socioeconómico, lo hayan perdido en un momento dado (...)"*

2. LOS MÍNIMOS DE SUMINISTRO

Ya hemos señalado que la consideración del abastecimiento de agua potable como derecho humano no confiere a las personas un derecho a una cantidad ilimitada de agua, pero si obliga a las entidades locales, entre otros extremos, a que el agua sea **asequible en unos mínimos de suministro**.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, mediante la que se traspuso a nuestro ordenamiento la DMA, provocó la modificación del Texto refundido de la Ley de Aguas, RD legislativo 1/2001, de 20 de julio, que fue posteriormente modificada nuevamente por la disposición final primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio (por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional) añadiendo un tercer párrafo al segundo apartado del art. 111 bis, que ahora señala:

"A tal fin la administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos" (la negrita es nuestra).

En esta norma de naturaleza básica, se encuentra no solo una referencia al precio asequible, sino también la mención a la estructura tarifaria por tramos de consumo, que supone una novedad en la legislación estatal.

El concepto de lo que debe entenderse por **necesidades básicas** debe referirse, necesariamente, a los contenidos básicos del denominado derecho al agua a que hemos aludido al examinar el derecho internacional, esto es, un suministro suficiente para cubrir los usos personales y domésticos que comprenden el consumo, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

En cuanto a lo que debemos entender por **precio asequible**, como señala algún autor²⁵, dado que el usuario del agua se encuentra con que el proveedor de este servicio es de manera directa o indirecta, una autoridad, hablar de precios -en concreto de precios asequibles- es, en suma, hablar de fiscalidad que tenga en cuenta esa necesaria asequibilidad, y puesto que no parece posible fijar un precio único para el agua, ni a nivel estatal, ni tampoco a nivel autonómico, dado que los costes del servicio resultan variables en atención a numerosos factores (infraestructuras necesarias, gastos de potabilización, gastos de gestión, etc.), será cada una de las autoridades municipales las que deberán tener en cuenta este factor, examinando al efecto el informe económico financiero que se elabore cuando se aprueben o modifiquen las ordenanzas fiscales.

En este sentido resulta imprescindible²⁶, además de ser una exigencia legal, como hemos visto, la tarificación por bloques, como forma de garantizar la contención del consumo, dando espacio a los usuarios para un ahorro en su factura si realmente realizan un consumo moderado de agua. Los primeros metros cúbicos de la tarifa doméstica deben de tener unos

²⁵ Cfr. Jiménez Compaired, Ismael. "El derecho al agua: una perspectiva fiscal" en Derecho al Agua, Thomson-Aranzadi, pág. 138 y siguientes.

²⁶ Cfr. "Economía del Agua: retos y soluciones para la financiación del ciclo del agua" en Ecosostenible nº 7.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

precios muy ajustados, incluso inferiores al coste de gestión de estos volúmenes, contemplando así el agua potable a la que todo el mundo debe poder acceder como derecho humano que es, con precios por metro cúbico ascendentes conforme aumenta el volumen consumido.

3. LAS BONIFICACIONES Y EXENCIONES

El artículo 31 de la CE 1978 señala: "*Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio*".

El principio de capacidad económica, que juega el papel de principio informador de nuestro sistema tributario, debe modularse en tanto en cuanto el sostenimiento de ciertas actividades públicas se realiza en función del beneficio que dicha actividad reporta a cada individuo y de los costes que provoca a las autoridades, principios de beneficio y de cobertura de costes, asociados en particular a tributos de carácter retributivo como las tasas.

Por ello a pesar de que el principio de capacidad económica se predique con carácter general de la totalidad del sistema tributario, el Tribunal Constitucional²⁷ ya ha advertido que el principio de capacidad económica no opera como elemento configurador de las tasas, o si lo hace es de manera indirecta o remota.

Por ello, algunos autores han señalado que en las prestaciones exigidas por la prestación de servicios públicos esenciales (como sin duda lo es el abastecimiento de agua potable) es constatable que quien recibe el servicio no manifiesta una capacidad económica gravable. Al no poder prescindir de su consumo, la recepción del servicio por el usuario, por si sola, no refleja su capacidad económica²⁸.

Puesto que en las tasas por la prestación de servicios esenciales es poco visible el principio de capacidad económica en el hecho imponible, debe acogerse este principio mediante la introducción de tarifas graduadas o moduladas mediante exenciones o bonificaciones, para acomodarlas así a la capacidad económica de los usuarios.

Es cierto que la introducción de criterios sociales o de capacidad económica en las tasas no es una obligación para quien debe imponerlas, pero sí es una posibilidad. De hecho, la fijación de ciertos beneficios en las tasas locales solo se puede sostener en este principio general, ya que de no existir, su establecimiento sería contrario a las exigencias del principio de reserva de ley.

²⁷ Cfr. STC 296/1994, de 10 de noviembre

²⁸ Gil Rodríguez, I: "Legalidad, equivalencia de costes y capacidad económica en las tasas" en Tributos Locales, núm. 50, págs. 13-52-

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

Parece conveniente que la recepción por los ciudadanos de ciertos servicios públicos esenciales, y el agua lo es, se module con la integración de criterios de capacidad económica en las exacciones que los retribuyen, en garantía precisamente de que todos los ciudadanos puedan recibirlas en igualdad de condiciones, y por ello lo que ahora se plantea como facultativo e infrecuente, tal y como se desprende de los datos que hemos analizado como tendremos ocasión de exponer a continuación, debe generalizarse en garantía del derecho humano al abastecimiento de agua potable.

En este sentido, y en relación con la fijación en la ordenanzas fiscales de exenciones o bonificaciones en atención a la capacidad económica de los obligados al pago del recibo del agua, las administraciones locales consultadas nos ofrecieron los siguientes datos:

. 13 ayuntamientos no realizan ninguna manifestación al respecto o los datos que proporcionan son insuficientes.

. 52 administraciones locales **no efectúan ninguna exención ni bonificación**.

. 27 ayuntamientos aplican algún tipo de exención o bonificación en el recibo a algunos colectivos, fundamentalmente familias numerosas, pensionistas y jubilados con pensiones mínimas, familias sin ingresos o con ingresos mínimos, o a los beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía.

De entre ellos, solo Burgos y Olmedo (Valladolid) bonifican el recibo del agua exclusivamente a instituciones u organismos que realizan acción social y a las instituciones sin ánimo de lucro. Miranda de Ebro (Burgos), a las entidades públicas que prestan asistencia social y además a las familias con ingresos inferiores al IPREM. El Ayuntamiento de León, a los establecimientos benéficos legalmente reconocidos, dedicados a la acogida y alojamiento de personas con escasos recursos, además de familias y pensionistas con determinados límites de ingresos, pero siempre que sean titulares del recibo y hasta un determinado límite, que fija en 20m3 trimestrales.

A iguales consideraciones de exigencia de contador individual alude el Ayuntamiento de Benavente (Zamora), y señalan también límites en el consumo bonificado el Ayuntamiento de Villaquilambre (León), que lo fija en los primeros 20m3 trimestrales y el de Villablino (León) en 10 m3 mensuales.

Por lo tanto, de forma mayoritaria las administraciones locales en nuestra Comunidad **no tienen en cuenta la situación económica de los usuarios** del servicio a la hora de establecer la contraprestación económica por la recepción del mismo, ni atienden a criterios sociales para su determinación, por más que ello constituya una exigencia derivada de la consideración del acceso al agua potable como derecho humano fundamental.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

A. LA TITULARIDAD DEL RECIBO EN RELACION CON LAS BONIFICACIONES

Una de las ultimas cuestiones que se ha sometido a la consideración de esta Institución en relación con el abastecimiento de agua potable es la existencia de contadores generales, y por lo tanto de contratos de abono a nombre de las comunidades de propietarios en las que se ubican las viviendas, que impediría a los consumidores individuales acceder a las exenciones y las bonificaciones que pueda prever la ordenanza, puesto que no les resulta posible acceder a la titularidad del servicio.

Esta Defensoría, analizó esta cuestión en una queja planteada por una vecina de la ciudad de León²⁹, aunque se hacía extensiva a la situación en toda la Comunidad Autónoma, significando que resultaba paradójico que las entidades locales no exigieran en todos los inmuebles la instalación de contadores individuales de consumo.

Tras examinar la regulación vigente en esta ciudad, esta Institución constató que conforme a sus determinaciones no resultaba exigible esa instalación, y por ello la iniciativa del Ayuntamiento que permitía aplicar bonificaciones a familias o personas que se encontraran en circunstancias económicas desfavorecidas, resultaba inaplicable para muchos posibles beneficiarios por la imposibilidad de acceder a un abono o contrato individual.

Consideramos que las medidas adoptadas llegarían a más familias si **se exigiera** por la administración (atendiendo a criterios técnicos y la existencia de razones objetivas que pudieran imposibilitar el cambio, claro está) **la instalación de contadores individuales**, para lo que se podrían arbitrar medidas de apoyo económico o técnico que permitieran acometer tales modificaciones, facilitando en su caso, un periodo máximo para la adaptación de las instalaciones existentes, en función del parque de instalaciones comunitarias con el que contara la entidad local.

Así se lo recomendamos al Ayuntamiento de León, señalando "*Que tenga en cuenta la posibilidad de fijar como objetivo a medio plazo la exigencia de instalación de contadores individuales del consumo de agua, modificando a tal efecto la reglamentación local*".

En la fecha de elaboración de este informe el Ayuntamiento de León no había dado respuesta a nuestra resolución, aunque se encontraba dentro del plazo previsto para ello en nuestra norma reguladora.

²⁹ En este momento se encuentra en tramitación en esta Defensoría un expediente en relación con una bonificación en la tarifa de agua a una pensionista con ingresos mínimos en el Ayuntamiento de El Real Sitio de San Ildefonso. Se da la circunstancia que en este caso, pese a la existencia de un contador comunitario, el Ayuntamiento venía aplicando la correspondiente bonificación, y ha sido la concesionaria del servicio la que ha denegado la misma, manteniendo por lo tanto una postura que parece contraria a la de la administración titular del servicio.

B. LOS SUMINISTROS COMUNITARIOS

Dado que el agua es un bien público, con categoría de derecho humano, se debe regular su aprovechamiento y sus formas de gestión, y en lo que atañe a las administraciones locales deben regular el suministro domiciliario teniendo en cuenta el **principio de recuperación de costes** que recoge el art. 9.1 de la DMA, aplicando para ello una adecuada política de tarificación³⁰ que debe responder a las cantidades de agua consumida y a la eficiencia en la utilización del recurso.

Enlazando con las consideraciones efectuadas en el apartado anterior, hemos constatado que la gran mayoría de las ordenanzas y reglamentos del servicio examinados no recogen la obligatoriedad de contar con contadores individuales para establecer los consumos por vivienda, de manera que es posible que exista un único suministro comunitario (un único contrato o póliza de abono) que englobe todos los consumos, los privados de cada vivienda, que pueden ser domésticos o no- pensemos en pequeños negocios o profesionales instalados en edificios de viviendas- y los de ámbito comunitario.

Si esto es así, el consumo comunitario único estaría sometido a idénticas reglas de progresividad que los consumos domésticos individuales, cuando **se trata de consumos que en modo alguno resultan comparables**.

A nuestro juicio, un criterio de justicia material reclama que de alguna manera se diferencie el consumo en un caso o en otro, tomando en consideración el número de viviendas abastecidas, por ejemplo³¹.

La progresividad en las tarifas de agua responde a un principio de racionalidad en los consumos que ha sido aceptado y asumido por la sociedad. De esta forma, se impone el abono de una mayor tarifa a los inmuebles que realizan consumos menos respetuosos o responsables con este recurso natural, tan limitado. Sin embargo, al desvincularse el establecimiento de los tramos de las tasas del factor del número de viviendas abastecidas, la progresividad resulta ineficiente en su aplicación, ya que se están penalizando consumos que no resultarían excesivos para las familias abastecidas, si se midieran individualmente, y por lo tanto la progresividad fijada no respondería a la finalidad que se persigue con la creación de los tramos en la cuantía de esta tasa, además de elevar considerablemente la cuantía que se gira, lo que puede incrementar, en determinadas situaciones, la morosidad.

³⁰ Así se recoge en el art.9.1 DMA “que la política de precios del agua proporcione los incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva”.

³¹ Esta solución se recoge por ejemplo en la Ordenanza fiscal vigente para el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo que en su art. 5 III señala: “A las Comunidades que contraten como un solo usuario se les aplicará la tarifa resultante del cociente del total consumido por el número de titulares de las viviendas de la comunidad”

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

Con todo, ya hemos apuntado que entendemos que resultaría más adecuado **la exigencia de la individualización** de los consumos mediante la instalación de contadores individuales en todos los edificios comunitarios en los que no se hayan instalado aún, teniendo en cuenta que el Código Técnico de la Edificación (aprobado en marzo de 2006) exige en las nuevas construcciones que cada abonado o unidad de consumo individualizable tenga su propio sistema de contabilización, tanto del agua fría como del agua caliente.

La implantación de contadores individuales para cada vivienda o local que tenga consumo de agua consigue, lógicamente, que cada cual pague por lo que consume y con ello se logra que los usuarios sean más conscientes a la hora de efectuar un uso racional del agua. Además, no carga en todos los propietarios la responsabilidad de afrontar el abono de la totalidad del consumo efectuado, asumiendo entonces la comunidad de propietarios un papel de garantía de la prestación de este servicio, que en ningún caso le corresponde.

Es cierto que tal implantación puede resultar difícil o costosa en determinados inmuebles, pero tal dificultad la habrán enfrentado otros ayuntamientos, y eso no ha impedido que por ejemplo el Ayuntamiento de Madrid, en el que sin duda existirá un parque de viviendas comunitarias muy elevado, haya dispuesto en el art. 10 de la Ordenanza de Gestión y Uso eficiente del Agua en la Ciudad de Madrid (publicada el 26-06-2006) que:

"1. Cada vivienda, local, establecimiento o unidad de consumo susceptible de individualización deberá disponer de un contador individual de agua por cada vivienda, local, establecimiento o unidad de consumo susceptible de individualización.

2. Las viviendas y unidades ya existentes dispondrán de un plazo máximo de adaptación de tres años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ordenanza (...)". El subrayado es nuestro.

Otra solución nos ofrece por ejemplo la Ordenanza del Ayuntamiento de Valladolid, en su art. 33.3 señala:

"El propietario o arrendatario de una vivienda o local que se provea de agua mediante un contador general o de aforo general podrá solicitar a su cargo el suministro por contador individual y contrato independiente, previa conformidad de la Comunidad de Propietarios del inmueble, a cuyo efecto se llevarán a cabo las modificaciones en la instalación interior que sean necesarias".

3. LOS MECANISMOS PARA RESOLVER LOS IMPAGOS

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

Fueron preguntadas las administraciones locales de nuestro ámbito territorial sobre los mecanismos que utilizaban para resolver los impagos en el recibo del agua y sus respuestas fueron:

- . 28 ayuntamientos no atendieron a la pregunta formulada.
- . 9 administraciones señalan que nunca se les ha planteado el supuesto o nadie lo ha solicitado.
- . 3 ayuntamientos prevén en su reglamentación local solo el aplazamiento del pago de las deudas generadas.
- . 16 ayuntamientos nos indican que solo acuden a mecanismos de fraccionamiento.
- . 29 administraciones aluden indistintamente a mecanismos de aplazamiento o fraccionamiento del pago, si bien no constan tales posibilidades en su reglamentación local, aplicando, afirman, de manera supletoria la Ley General Tributaria, art. 82 y concordantes, y lo establecido en el Reglamento General de Recaudación³², art. 44 y siguientes.
- . 7 administraciones locales aplican aplazamientos y fraccionamientos, constando tal posibilidad, sus requisitos y condiciones en la propia reglamentación local. Así, por ejemplo, Cabrerizos (Salamanca) cuenta con una Ordenanza municipal reguladora de la gestión y recaudación de los ingresos de derecho público municipales (BOP 11 de diciembre de 2013), en la cual destaca, por lo que resulta de interés para esta actuación de oficio, la imposibilidad de aplazar deudas de importes inferiores a los 300 euros y la innecesidad de aportar garantías para deudas inferiores a 18.000 euros.

Laguna de Duero (Valladolid) cuenta con una ordenanza similar (BOP 26 de diciembre de 2013) que dedica sus arts. 73 y siguientes a estas cuestiones, recogiendo la imposibilidad de fraccionar deudas inferiores a 200 euros, debiendo prestarse garantía que cubra el principal, los intereses por demora, más un 25 por ciento de la suma de ambas partidas³³.

Santa Marta de Tormes (Salamanca) en su ordenanza fija como límite mínimo para que la deuda sea objeto de aplazamiento los 150 euros, pudiendo ser eximido de la presentación de garantías.

El Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos), que se rige por su Ordenanza general de gestión, recaudación, inspección y revisión de actos e ingresos de derecho público, impide el fraccionamiento de deudas inferiores a 300 euros salvo circunstancias excepcionales

³² RD 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

³³ Con idéntica redacción que otras ordenanzas municipales examinadas y mencionadas en este mismo apartado.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

debidamente acreditadas. Indica en su informe, no obstante, que no existe en la actualidad ninguna solicitud de fraccionamiento del recibo del agua.

La Cistiérniga (Valladolid) permite el fraccionamiento conforme a lo establecido en su reglamentación de gestión y recaudación, señalando un límite de 100 euros, dispensando de garantía las deudas de importe inferior a 6.000 euros siempre que se domicilien los pagos. Añade en el informe que en la localidad hay 5 familias acogidas a esta posibilidad de fraccionamiento de pago en relación con el recibo del agua potable.

Cigales (Valladolid) dispone de una ordenanza que regula la posibilidad de aplazamientos y fraccionamiento en el pago de la tasa del agua, y otros tributos y tasas municipales, requiriendo que se superen los 100 euros y sin que resulte necesario prestar garantía para deudas cuyo importe sea inferior a 6.000 euros.

Por último, la ordenanza general de gestión y recaudación del Ayuntamiento del Barco de Ávila (Ávila), solo permite los fraccionamientos para importes superiores a 150 euros, salvo circunstancias excepcionales debidamente acreditadas.

Creemos que en situaciones acreditadas de dificultad económica y vulnerabilidad social, debe facilitarse el aplazamiento y fraccionamiento de los pagos, incluso los de menor cuantía, sin que sean exigibles avales o fianzas para asegurar su percepción, y desde luego sin aplicar recargos o intereses por demora, vistos los intereses en conflicto.

4. LA SUSPENSIÓN Y EL RESTABLECIMIENTO DEL SUMINISTRO

Las cuestiones que tienen relación con el corte del suministro de agua por impago suelen ser de las que generan mayor polémica a nivel doctrinal y jurisprudencial en relación con este servicio. La introducción en el análisis de cuestión de la perspectiva del acceso al agua potable como derecho fundamental podría facilitar un nuevo punto de vista sobre estos problemas.

En nuestro ordenamiento jurídico son los ayuntamientos los que disciplinan todas las incidencias en relación con el servicio, salvo en el caso de Andalucía, que como ya hemos señalado, cuenta con reglamentación regional sobre la materia.

Habitualmente, son los reglamentos del servicio los que recogen las previsiones respecto del corte del suministro, y en otras ocasiones se reflejan en las propias ordenanzas fiscales, con una regulación más o menos extensa. Así, en ocasiones se limitan al reconocimiento de la potestad, y en otros casos se regulan de manera detallada todos los pasos y vicisitudes posibles.

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

En este sentido debe mencionarse que solo resulta posible el corte del suministro si esta medida está prevista en la reglamentación municipal. Además deben respetarse los derechos de los usuarios, por lo que resulta imprescindible la previa tramitación de un expediente contradictorio.

La STS de 30 de octubre de 1998 consideró que el acuerdo del corte del suministro de agua con base en el impago de los recibos se ajustaba a lo prevenido en el contrato suscrito entre el usuario y el Ayuntamiento. En idéntico sentido se pronunció la STS de 21 de junio de 1999.

Otro grupo de sentencias de este mismo Tribunal (20 de noviembre de 2002, 27 de diciembre de 2002 y 10 de julio de 2004) aluden a expedientes en los que el corte del suministro se produce en aplicación del reglamento municipal del servicio, si bien se alega por los recurrentes que este tipo de prevenciones violentan la reserva de ley, ya que no existe una norma de ese rango jerárquico que permita la posibilidad del corte y/o suspensión del suministro. Para el Tribunal Supremo sí existen tales normas y cita los artículos 1.4.1, 25.2.1, 26.1 y 85 de la LBRL y 55 TRLRL señalándolas como trasunto de lo establecido en el Código Civil sobre las obligaciones recíprocas. La proporcionalidad de la medida se vincula a los presupuestos normativos plasmados en los reglamentos municipales y apunta que con este tipo de medidas no se pretende ejecutar la deuda ya contraída, sino evitar la adquisición de nuevas deudas futuras de difícil solución.

La STS 3 de octubre de 2003 señala que la legalidad de la medida de corte del suministro procede de la LBRL. La proporcionalidad en abstracto de la medida resultaría justificada al entender el Tribunal que está razonablemente dirigida a mantener la regularidad en las fuentes de financiación del servicio, lo que permite el normal funcionamiento del mismo.

En relación con estas cuestiones nos gustaría destacar los razonamientos que se contienen en la STSJ de Murcia de fecha 26 de noviembre de 2012, dictada en un procedimiento para la protección de derechos fundamentales de la persona. En esta sentencia se analiza la inadmisión del recurso contencioso administrativo planteado contra el corte en el suministro de agua potable efectuado por la concesionaria del servicio por impago de la tarifa correspondiente al consumo de agua potable.

En el recurso se aduce que se ha vulnerado el artículo 15 de la Constitución española puesto que el suministro domiciliario de agua potable está vinculado al derecho a la vida al ser esencial para esta. El auto recurrido rechaza que del escrito de interposición se desprenda que exista el alegado ataque al derecho fundamental, añadiendo que la cuestión planteada es de pura legalidad ordinaria, en este sentido señala:

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

" (...) La contratación del servicio de abastecimiento de agua potable implica la obligación de atender el pago de la factura del consumo del agua y la discusión sobre si el corte acordado estaba justificado y fue formalmente correcto el procedimiento para su adopción son cuestiones que pertenecen al ámbito de la legalidad ordinaria, no siendo adecuado el procedimiento especial elegido por la parte actora

La cuestión relativa al corte del suministro de abastecimiento de agua potable debe contemplarse a la luz de la Ordenanza municipal correspondiente que permita esta posibilidad y los trámites a seguir. Consiguientemente todas estas cuestiones son de mera legalidad ordinaria y están al margen del cauce de protección especial iniciado por la parte actora (...)"

Sin entrar en consideraciones doctrinales respecto de la necesidad o no de que este tipo de medidas deban recogerse en una disposición con rango legal, creemos que los ayuntamientos que así lo establezcan deben incluir en los reglamentos del servicio los presupuestos para que la decisión, de adoptarse, sea razonable y proporcional, teniendo siempre presente el derecho que estamos analizando y la situación concreta (económica o social) de las personas o familias a las que va a afectar el corte del servicio que se pretende.

Así pueden establecerse previsiones en cuanto a los incumplimientos que pueden dar lugar al inicio del procedimiento de suspensión atendiendo a la situación de vulnerabilidad económica del obligado al pago. Deben establecerse mecanismos adecuados de colaboración entre las empresas concesionarias y los Ayuntamientos al objeto de detectar este tipo de situaciones impidiendo que las deudas se acumulen sin que exista reacción de la administración al respecto.

En todo los casos, pero especialmente en el supuesto de dificultad económica para el pago del suministro, debe respetarse escrupulosamente el procedimiento previsto, en garantía de los derechos a los que con reiteración nos estamos refiriendo.

Los datos que nos han aportado las entidades locales consultadas respecto de esta cuestión son:

.16 ayuntamientos no atendieron a la pregunta planteada.

.15 administraciones locales no contemplan en su reglamentación la posibilidad de suspender el suministro de agua por impago de los recibos

.24 ayuntamientos señalan que su reglamentación local recoge esta posibilidad pero **nunca se aplica**, concretando algunos informes que nunca se corta en viviendas que constituyen el domicilio habitual del contribuyente, o que no se suspende el suministro por razones económicas, y de manera más explícita el Ayuntamiento de Zaratán (Valladolid), por

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

ejemplo, señala que nunca se corta un servicio tan básico por razones humanitarias a familias con dificultades económicas.

.Por último, 37 ayuntamientos recogen en sus ordenanzas la posibilidad de corte del suministro de agua potable en caso de impago de los recibos, y lo aplican o al menos no señalan lo contrario.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con el breve análisis efectuado debemos concluir afirmando que, al ser el derecho al agua un derecho humano básico, los principios y reglas que rigen la prestación de este servicio público deben verse inevitablemente condicionadas por esta realidad, y por ello las entidades locales titulares del servicio deben adoptar, si no lo han hecho aún, todas las medidas que resulten necesarias para su defensa, salvaguardando suficientemente el derecho de acceso de todos los usuarios a unos mínimos de suministro asequibles y protegiendo especialmente a las personas y colectivos más vulnerables para que no se vean privados de un derecho fundamental para una vida digna por causas exclusivamente económicas.

Por ello, se van a formular una serie de recomendaciones a las entidades locales consultadas, para que sean valoradas por las mismas, siempre claro está, que se comparten nuestras consideraciones.

Estas recomendaciones son:

1. Se debe tener presente para la adopción de cualquier medida en relación con el suministro de agua potable el reconocimiento del mismo como derecho humano y como componente esencial de otros derechos fundamentales, imprescindible para la vida y la dignidad humana.
2. Por ello, las ordenanzas o reglamentos locales deben definir y regular el derecho a un suministro básico de agua potable, que garantice las necesidades vitales de alimentación, higiene y salubridad.
3. Este suministro básico, debe contar con un precio asequible en unos determinados parámetros de consumo y no puede ser inferior al mínimo de suministro recomendado por persona y día por la OMS.
4. El derecho a un suministro básico de agua potable debe ser reconocido a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad según los parámetros que se establezcan en cada momento respecto de este servicio.
5. Resulta indispensable que se arbitren unos protocolos de actuación en el intercambio de información entre los servicios sociales competentes y el

El Derecho humano al abastecimiento de agua potable

departamento municipal que se ocupa del suministro de agua potable o en su caso con la empresa concesionaria, para detectar y prevenir situaciones personales que puedan derivar en un problema de pobreza hídrica. La determinación de la situación de vulnerabilidad nunca debe quedar al arbitrio del concesionario.

6. Deben valorar la introducción en la ordenanza de exenciones o bonificaciones en el precio del agua que atiendan a la capacidad económica del obligado al pago. En la medida de lo posible se deben individualizar los consumos con la exigencia de la instalación de contadores individuales, para lo que se pueden arbitrar incentivos económicos o facilitar periodos máximos de adaptación.
7. Se deben incluir en los reglamentos del servicio todos los presupuestos para que la decisión sobre la suspensión del suministro domiciliario, de adoptarse, sea siempre razonable y proporcional, vigilando especialmente la concurrencia de tales presupuestos si se trata de domicilios habituales y si nos encontramos ante supuestos de incapacidad económica del obligado al pago.
8. Se debe, en todo momento, facilitar el pronto restablecimiento del servicio incluyendo en la regulación local medidas tendentes a la recuperación inmediata del mismo.
9. Se deben facilitar las medidas de fraccionamiento incluso para deudas muy pequeñas, para evitar que se acumulen mayores importes, teniendo en cuenta en todo momento la situación económica o familiar del obligado, eximiéndole de la prestación de garantías.
10. Debe, en la medida de lo posible, excluir de la factura del agua todos los conceptos que no estén relacionados con el servicio, como la tasa de basura u otros, ya que cuando se pagan otros conceptos es más fácil incurrir en una situación de impago que puede acarrear un corte del servicio.

