

EL RECONOCIMIENTO EUROPEO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO: GARANTÍA CIUDADANA PARA EL DISFRUTE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

María Giménez Casalduero*, Luis Babiano Amelibia**

**Departamento de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Murcia,
mariagim@um.es*

***Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS)
lbbabiano@aeopas.org*

Resumen de contenidos

Frente a la lógica del mercado, los movimientos sociales europeos han reivindicado, a través de una Iniciativa Ciudadana Europea, la garantía en el acceso básico al agua y al saneamiento como un derecho humano, cuya satisfacción debe gestionarse como un servicio público. Naciones Unidas reconoció en el 2010 el acceso al agua como un derecho humano fundamental y jurídicamente vinculante; sin embargo, la falta de aplicación de los derechos humanos reconocidos a nivel internacional, y la utilización mercantilista de este bien público, provoca indefensión a la ciudadanía que en el actual contexto de grave crisis económica se ve despojada de las mínimas garantías jurídicas para el acceso al agua. El servicio de agua desde una óptica de derechos humanos debe ser garantizado a todas las personas en un *mínimo vital* independientemente de su capacidad económica. Para ello, es necesaria la revisión de la política comunitaria de aguas, modificando la DMA para adaptarla a una óptica de derechos humanos.

Palabras Clave: derecho humano, servicio público, privatización, corte del suministro, europeización

1. La Iniciativa Ciudadana Europea: un instrumento de participación democrática en la agenda política europea

Desde el 1 de abril de 2012 resulta de aplicación en Europa la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), un nuevo instrumento jurídico que otorga a todos los ciudadanos europeos el derecho de participar en la vida pública de la Unión, consolidando así el concepto de ciudadanía. La ICE es un instrumento de participación, similar al derecho conferido al Parlamento Europeo y al Consejo en virtud de los artículos 225 y 241 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que insta a la Comisión Europea a presentar una propuesta legislativa sobre cuestiones que, según los ciudadanos impulsores de la iniciativa, requieren de un acto jurídico vinculante de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados¹. La base jurídica de esta atribución ciudadana se encuentra en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y 24 del TFUE, consolidándose en el Reglamento (UE) N° 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea (Reglamento ICE)².

¹ Según la definición dada por el artículo 2 del Reglamento ICE, “una iniciativa ciudadana es aquella presentada a la Comisión, de conformidad con el presente Reglamento, por la que se invite a la Comisión a presentar, en el ámbito de sus atribuciones, una propuesta adecuada sobre las cuestiones sobre las que los ciudadanos estimen que se requiere un acto legislativo de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados, siempre y cuando haya recibido el apoyo de al menos un millón de firmantes con capacidad para ello y procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros”.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:ES:PDF>

Según el procedimiento detallado en el artículo 9 del Reglamento ICE, una vez cumplidos todos los requisitos previstos en los artículos 3 a 8, los organizadores podrán presentar la iniciativa ciudadana a la Comisión. En ese momento, la Comisión la publicará en su registro y recibirá a las organizaciones para que puedan explicar en detalle las cuestiones que plantea la iniciativa ciudadana. La Comisión, en el plazo de tres meses, recogerá en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político, las medidas que en su caso se proponga adoptar, y las razones para actuar así o para no hacerlo. Finalmente, la comunicación de la Comisión será notificada a los organizadores, así como al Parlamento Europeo y al Consejo y se hará pública. Los organizadores tendrán la opción de presentar su propuesta en audiencia pública en el seno del Parlamento Europeo, y si procede con otras instituciones y otros órganos de la Unión que deseen participar, en el que la Comisión debe estar representada a un nivel adecuado. Este último requerimiento se traduce en la necesidad de que una buena parte de la o las Direcciones Generales concernidas en el ámbito material de la ICE propuesta esté presente.

1.2. Iniciativa Ciudadana Europea por el derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano

Frente a la lógica del mercado, los movimientos sociales europeos y las organizaciones de la sociedad civil han reivindicado a través de la Iniciativa Ciudadana Europea *Por el derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano* (ICE-Agua), que el agua es un derecho humano cuya satisfacción debe gestionarse como un servicio público³. La culminación de esta reivindicación se ha materializado en la recogida y presentación, el 10 de septiembre de 2013, de un 1.857.605 firmas frente al millón de firmas necesarias de ciudadanos y ciudadanas europeos.

Esta iniciativa se vio fortalecida gracias a la Resolución de 28 de julio de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴, que reconoció el acceso al agua como un derecho humano fundamental y jurídicamente vinculante. Sin embargo, la falta de aplicación de los derechos humanos reconocidos a nivel internacional y la utilización mercantilista de un bien público como es el agua han provocado indefensión a la ciudadanía que en el actual contexto de grave crisis económica se ha visto despojada de las mínimas garantías jurídicas para el disfrute de este recurso. Por ello, la UE debe actuar y responder a las demandas de la ICE-Agua, garantizando el respeto a los derechos humanos a través de la protección de los servicios básicos de interés general para todos los ciudadanos europeos.

En este sentido, la Unión Europea ha dado pasos en los últimos meses, en pleno proceso de tramitación de la ICE-Agua, eliminando el agua de la “Directiva de concesiones” (COM (2011) 897 final)⁵, punto de partida con el que elaborar una nueva política de

³ Para conocer más en detalle la campaña, *vid.*:

<http://www.right2water.eu/es/results?lang>, consultado el 4 de diciembre de 2013.

⁴ Resolución 64/292 sobre el derecho humano al agua y al saneamiento (Doc. A/64/L.63/Rev.1 y Add.1, de 28 de julio de 2010).

⁵ La propuesta de “Directiva Concesiones” es parte de un paquete de cuatro propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea en el año 2011 en el ámbito de la contratación pública.

aguas para Europa que será objeto de revisión en los próximos años. La decisión de excluir al agua de las nuevas directivas de mercado interior, acordada en el seno del Parlamento Europeo y del Consejo, es una señal de alarma que dice a los Estados que deberían actuar con precaución ante el riesgo de privatizar este monopolio natural imprescindible para la vida

La Comisión, una vez presentada la ICE, deberá comunicar tanto a los organizadores como al Parlamento Europeo y al Consejo sus conclusiones, entre las que se pronunciará sobre su competencia en la materia. La postura adoptada por la Comisión en dicha comunicación condicionará la idoneidad de una propuesta que dé impulso a un procedimiento legislativo ordinario (procedimiento de codecisión), que materializará en un acto jurídico vinculante la pretensión de un buen número de ciudadanos europeos legitimados por la ICE.

Aunque la Unión no dispone de competencia para positivizar derechos humanos fuera del marco de interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000⁶, y a pesar de que la Carta no menciona el derecho al agua, podría entenderse implícito en el de acceso a los servicios de interés económico general (art. 36 de la Carta), que son, según la Directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE), los que se prestan en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión. Entre ellos figuran, sin duda, los servicios de distribución y suministro de aguas y los de aguas residuales, aunque no les sea aplicable la libertad de prestación (art. 17.d) (Menéndez Rexach, 2011). Por tanto, el marco más adecuado para alcanzar con éxito la pretensión de incorporar el derecho humano al agua y al saneamiento en la agenda política europea y lograr su inclusión en sus instrumentos normativos en materia de aguas, fue presentarla en base a la competencia de la Unión sobre servicios de interés general (art. 14 TFUE), y cooperación al desarrollo (209 y 210 TFUE).

1.3. Fundamentación de la ICE sobre derecho al agua y saneamiento

La Unión Europea ha basado tradicionalmente su política en la creación de un mercado único de bienes y servicios; sin embargo, según afirma con rotundidad la Directiva Marco de Aguas (DMA)⁷, “el agua no es un bien comercial como los demás, sino un

⁶ La positivización de nuevos derechos humanos por parte de la Unión, es una opción que queda descartada tras la lectura del art. 6 del TUE, en el que se manifiesta que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. La Carta de los derechos fundamentales de la UE de 2000 no hace referencia al derecho al agua, pero sí al derecho a la protección de la salud (art. 35) y al principio de desarrollo sostenible para la protección del medio ambiente y la mejora de su calidad (art. 37). Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Por su parte, el nº 2 del citado artículo reconoce que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, pero que esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

⁷ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de

patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal”, para que pueda ser utilizado de forma sostenible para la satisfacción de las necesidades humanas.

De esta manera, el reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento por la Asamblea General de Naciones Unidas en julio de 2010, se materializa en un deber de prestación que exige a los Estados garantizar y satisfacer el derecho de las personas al agua potable, segura y limpia sin discriminación de ningún tipo; es decir, les obliga a proporcionar el suministro domiciliario de agua y el saneamiento como un “servicio” (de interés económico general) cuya prestación deben garantizar a través de las modalidades que prevea el derecho interno pero no bajo las reglas del mercado.

En este sentido, la Unión Europea, en base al artículo 14 del TFUE sobre el que se fundamenta la ICE-Agua, debe velar, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, porque los servicios de interés general, entre ellos los servicios de agua y saneamiento para todos los ciudadanos de la UE, actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido.

El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, motivo por el cual es posible instar a la Comisión a elevar una propuesta que modifique o adapte la normativa comunitaria en materia de aguas para incorporar el derecho humano al agua y al saneamiento en sus postulados como servicios público de obligatoria observancia, o bien legislar *ex novo* sobre la materia.

Por otra parte, la ICE-Agua se fundamenta asimismo en base a los artículos 209 y 210 del TFUE, al considerar que la Unión debe incorporar la consecución del acceso universal al agua y saneamiento en su estrategia de desarrollo, dando prioridad a la cooperación sobre la competencia.

En conclusión, la ICE-Agua permite recabar desde la ciudadanía el compromiso de la Unión en el reconocimiento explícito y de aplicación obligatoria del derecho humano al agua y el saneamiento. Esta demanda ciudadana, si alcanza su cometido, supondrá un hito y un cambio de paradigma en la política del agua en Europa al conseguir una propuesta legislativa que impulse, desde el seno de la Unión, la Comisión Europea, un modelo de prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento desde una óptica de derecho humanos. Con este objetivo, la ICE-Agua demanda⁸: 1) Que la UE garantice unos servicios de agua y saneamiento para todos los ciudadanos en la Unión Europea, promoviendo así la aplicación nacional de dicho derecho mediante el establecimiento de objetivos vinculantes para todos los Estados miembros en el sentido de lograr una cobertura universal; 2) Que posicione los derechos humanos por encima de los intereses comerciales oponiéndose así a la tendencia liberalizadora de los servicios de agua; y 3) Que asegure el acceso universal al agua y saneamiento, incorporando fórmulas de financiación y tecnología adecuada en su estrategia de desarrollo.

2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Diario Oficial n° L 327 de 22/12/2000.

⁸ <http://www.right2water.eu/es/node/37/view>, consultado el 4 de diciembre de 2013

2. El agua y el saneamiento como derechos humanos

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, sin incluir expresamente los derechos humanos al agua y al saneamiento. Sin embargo, la evolución en la interpretación de los derechos humanos en esta materia ha culminado en la Resolución 64/292 (2010), de la Asamblea General de Naciones Unidas, dónde se reconoce de manera autónoma el *derecho al agua potable y el saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos*. En este sentido, tal y como afirma la Relatora especial de Naciones Unidas para el derecho al agua potable y al saneamiento, “hoy en día todos los derechos humanos tienen idéntico estatus, son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; y que todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, ya sean civiles, culturales, económicos, políticos o sociales, y no hay jerarquía entre ellos” (De Alburquerque, 2012, 32).

Sin embargo, la realidad económica y social actual nos muestra, como en países de nuestro entorno hay cada vez más personas que no tienen acceso al agua y al saneamiento (ni a otros servicios esenciales), a pesar de haber accedido a ellos con anterioridad. Es decir, la grave crisis económica que padecemos fomenta la desigualdad y la discriminación por incapacidad económica, produciendo una regresión en el cumplimiento de derechos humanos hasta ahora satisfechos en mayor o menor medida en países como España. Si se parte de la base que los derechos humanos no son negociables y que persiguen un estatus de cumplimiento universal para todas las personas, las desigualdades en el acceso al agua, (por causa de pobreza o vulnerabilidad en contextos de crisis económica) que provocan el impago de los servicios, están prohibidos por el Derecho internacional.

En este sentido, el análisis que se pretende en este estudio es relacionar la violación de derechos humanos por parte de aquellos Estados que permiten en sus ordenamientos la medida de corte del suministro de agua potable en casos de incapacidad económica. En materia de derechos humanos, los Estados están obligados a respetar, proteger y cumplir; y en el caso de los derechos al agua y al saneamiento, la obligación de respetar implica que los Estados actúen para que las personas que ya disfrutaban de los derechos sigan haciéndolo, por ejemplo, prohibiendo el corte de suministro y estableciendo, en su caso, medidas proporcionales y alternativas acordes a la situación que padecen. Para ello, los Estados deben revisar su legislación y sus prácticas, para garantizar que todas las personas disfruten de sus derechos, internacionalmente reconocidos, con equidad. En este sentido, la UE debe actuar adaptando y modificando su normativa en materia de aguas con respeto a los derechos humanos.

2.1. Análisis desde la óptica de derechos humanos de la suspensión del servicio por impago

La Observación nº15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas⁹, define el derecho humano al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.¹⁰ Resulta de especial interés la

⁹ Doc. A/HRC/12/24.

¹⁰ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano encargado de supervisar la aplicación y controlar el cumplimiento del Pacto Internacional, sus

afirmación contenida en la observación general que relaciona este derecho con el reconocimiento de los derechos a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (artículo 11 del Pacto) y al más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pacto).

El propio Comité, aún admitiendo la posibilidad del diferente alcance de lo que se puede entender por *adecuado* para el ejercicio del derecho al agua, consideró que el abastecimiento de agua ha de ser continuo y suficiente para cada persona en sus usos domésticos o personales, entendiéndose por tales de forma no exhaustiva, el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica (lo que se denomina disponibilidad). La cantidad concreta en la que se haya de determinar dicho suministro se deja a cada Estado, si bien aconsejándose la acogida de las recomendaciones al respecto formuladas por la Organización Mundial de la Salud¹¹.

Por otra parte, otros factores que han de concurrir en toda circunstancia para considerar que el ejercicio del derecho al agua potable y al saneamiento es adecuado, se encuentran la *accesibilidad económica* y la *no discriminación*. La primera ha de ser entendida como el acceso de toda persona al agua y sus servicios y como la imposibilidad de que los costos y cargos indirectos asociados amenacen el cumplimiento de otros derechos ligados al mismo¹². La segunda hizo hincapié en el hecho de que, independientemente de a qué sector de la población se pertenezca (con mención expresa de los sectores más vulnerables y marginados), se ha de garantizar a toda persona el acceso al agua y sus servicios e instalaciones.

A la hora de plasmar en realidades estas últimas consideraciones, el Comité expresa que para la satisfacción de la obligación de garantizar que el agua sea *asequible*, se podrían adoptar “políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo” o de “suplementos de ingresos”, invocándose en relación con el respeto de la accesibilidad el principio de equidad “a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos”¹³.

observaciones generales persiguen ofrecer a los Estados Partes aclaraciones y delimitaciones del contenido de las obligaciones recogidas en el texto del Tratado.

¹¹ En relación a la cantidad, España ya mostró su preocupación al respecto en el frustrado anteproyecto de ley de reforma de la de aguas elaborado en 2006 por el Ministerio de Medio Ambiente. El texto incluía entre los principios rectores de la gestión de las aguas la “garantía del derecho de los ciudadanos, al margen de su capacidad económica, al suministro de agua potable en cantidad y calidad adecuadas”, añadiendo que “las Administraciones competentes deberán promover las condiciones necesarias para proporcionar un mínimo de 60 litros por habitante y día”.

¹² Observación General núm. 15 (2002), parágrafo 12 c) ii). Sobre la accesibilidad en el saneamiento, la Experta independiente también se ha pronunciado (Doc. A/HRC/12/24, párrafos 77-79), señalando que “la interrupción de las conexiones de agua a raíz por la falta de pago también tiene repercusiones en el saneamiento por agua, circunstancia que se debe tener en cuenta antes de desconectar el suministro” (*sic*) (*ibíd.*, parágrafo 77 *in fine*).

¹³ Sobre la interpretación de equidad, la Relatora afirma que si bien la equidad impide la distribución lineal de los gastos, tal vez sería más adecuado aspirar a aplicar el concepto de igualdad, concepto mucho más flexible, abierto a la diferenciación, que permite y

En cualquier caso, para hacer efectivo el derecho humano al agua y al saneamiento es fundamental la creación de un marco jurídico que contemple los aspectos claves de tales derechos. En este sentido, qué duda cabe que aquellos países que han reconocido implícitamente en sus constituciones los derechos al agua y al saneamiento ostentan marcos jurídicos más fuertes¹⁴ De hecho, muchos de estos países han desarrollado instrumentos legales que desarrollan el derecho recogido en sus constituciones¹⁵.

En España, como en otros países, el corte del suministro por impago es legal y práctica habitual, tal como se desprende en algunos informes institucionales (Defensor del pueblo Andalúz, 2005) y en numerosos artículos aparecidos en prensa¹⁶, pues desde la perspectiva de las obligaciones del usuario, que debe usar correctamente el recurso, es obligatorio el pago a modo de contraprestación por los gastos asociados a los servicios del agua, independientemente de la capacidad de pago. Cuestión distinta es que el corte del suministro de agua por impago sea la única medida sancionadora por morosidad. Para proceder a ella es preciso, en primer lugar, que una norma jurídica lo prevea, desgraciadamente la mayoría de los Reglamentos municipales de abastecimiento y saneamiento de agua en España la contemplan; y por otro lado, que en función del principio de proporcionalidad que debe ser atendido en el caso del ejercicio de potestades restrictivas de derechos y sancionadoras llevadas a cabo por la Administración, sea el medio menos restrictivo de la libertad. Evidentemente el corte por impago es la medida más restrictiva y desproporcionada, especialmente en supuestos de vulnerabilidad económica, aplicándose en ocasiones sin los adecuados mecanismos jurídicos de publicidad y garantía procesal¹⁷.

requiere que los diferentes grupos tengan acceso a los servicios que necesitan para alcanzar el mismo grado de disfrute sustantivo de sus derechos. La igualdad no conlleva forzosamente el mismo nivel de acceso al agua y al saneamiento, sino más bien una misma condición jurídica en relación con el agua y el saneamiento. En cualquier caso, lo recomendable es que aunque el suministro dependa de un tercer agente, las autoridades pertinentes han de velar porque exista una distribución equitativa del recurso. Ello supone atender a la capacidad de pago y a la condición de grupo vulnerable o marginado a la hora de distribuir los costes de este acceso que, en su condiciones e inversiones al respecto, debería seguir respondiendo al principio de no discriminación. (De Alburquerque, 2012).

¹⁴ Hasta el momento, Bolivia, la República Democrática del Congo, Ecuador, Kenia, las Maldivas, México, Nicaragua, Sudáfrica y Uruguay. Las constituciones de algunos de estos países reconocen asimismo el derecho al saneamiento.

¹⁵ En Sudáfrica, la Estrategia de Instauración del Agua Básica Gratuita de 2002, estableció el marco necesario para la provisión de 6.000 litros de agua gratuita por hogar y por mes; y en Venezuela, la Ley Orgánica sobre la provisión de agua potable y servicios de saneamiento, aborda la asequibilidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, y establece diversos tipos de subvenciones para los usuarios con rentas bajas (De Alburquerque, 2012).

¹⁶ Acciona cortará el suministro de agua a 400 usuarios de Cáceres por impagos, http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/caceres/accion-a-cortara-suministro-de-agua-a-400-usuarios-de-caceres-por-impagos_764397.html; Denuncian el corte de agua a «familias necesitadas» por no pagar el recibo. La Verdad <http://www.laverdad.es/murcia/v/20130703/comarcas/denuncian-corte-agua-familias-20130703.html>

¹⁷ Por ejemplo, el Reglamento del servicios municipal de abastecimiento de agua potable de Murcia, de 25 de junio de 1986, establece en su artículo 40 que, por el

Como afirma la Relatora, “este tipo de políticas no son *per se* contrarias a los principios de derechos humanos” (De Albuquerque, 2012, 71) siempre que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de ello con una antelación razonable, así como de los recursos jurídicos a su alcance y de la ayuda legal a la que pueden recurrir, cuestiones que raramente se cumplen. Del mismo modo, la legislación debe garantizar que la persona (y los miembros de su hogar) pueda disponer de un *mínimo vital* con independencia de su capacidad para pagar con el fin de proteger su dignidad, su salud y todos los demás derechos humanos, incluso si se acuerda proceder a la suspensión del servicio.

Independientemente de las anteriores medidas, la forma más eficaz de evitar cualquier impacto negativo de las suspensiones del servicio sobre los derechos humanos consiste en adoptar leyes que prohíban dichas suspensiones¹⁸. Por ello, resulta imprescindible el cambio legislativo impulsado por la ICE-Agua para que desde el seno de la UE se puedan transponer medidas que incorporen al derecho interno de los Estados miembros la garantía del derecho humano y al saneamiento

3. Propuestas de cambios normativos a escala europea para eliminar el corte del suministro por incapacidad económica

Los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento se financian a través de la imposición de tasas, precios o tarifas a los usuarios. La 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 (DMA), introduce el principio de recuperación de costes en su artículo 9, el cual ha sido transpuesto al ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros¹⁹.

La DMA en su artículo 9.1 determina que se deberá tener en cuenta el principio de recuperación de costes financieros y el principio de quien contamina paga. La Directiva Marco también determina que los Estados Miembros tendrán en consideración los efectos sociales, ambientales y económicos, así como las condiciones geográficas y climáticas, a la hora de aplicar este principio.

impago de dos recibos se entenderá como renuncia al servicio, por lo que EMUASA (Grupo Agbar) podrá suprimirlo sin perjuicio de que, en cualquier caso, gestione el cobro de las cantidades que pudiese adeudar el abonado por el procedimiento que considere conveniente.

¹⁸ Para garantizar la mejora del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, sobre todo para las personas con renta baja, el Reino Unido modificó su Ley sobre el sector del agua en 1999 con objeto de prohibir las suspensiones de los servicios de suministro de agua y alcantarillado en caso de impago por parte de clientes domésticos. De manera similar, la Ley de gobiernos locales de Nueva Zelanda prohíbe la interrupción del servicio en los casos en que dicha medida resulte perjudicial por razones de salud pública. Estas iniciativas se han traducido en una reducción significativa de la tasa de suspensión de estos servicios (De Albuquerque, 2012).

¹⁹ En España la transposición del artículo 9 de la DMA se produce a través el artículo 111 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

A la hora de aplicar el principio de recuperación de costes, los Estados deberán hacerlo de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos. Por otra parte, 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.

En este sentido consideramos que el citado artículo 9 de la DMA debería contener los postulados que recientemente organizaciones ecologistas y de la sociedad civil han presentado a la Comisión Europea y al Parlamento (Ecologistas en Acción, 2013, 19):

- *De acuerdo con el derecho humano al agua potable y al saneamiento, se deberá garantizar a toda persona un mínimo indispensable de agua que cubra el factor de la disponibilidad, sin que se pueda privar de este mínimo por su incapacidad de pago de los costes del abastecimiento de agua y sus servicios e instalaciones.*
- *Al considerarse el abastecimiento de agua potable como un derecho humano universal, en los niveles básicos de consumo de los abastecimientos urbanos, no será de aplicación el principio de recuperación de costes, debiéndose recuperar esos costes a través de los bloques de consumo superiores.*
- *Con el fin de reducir los efectos de posibles manipulaciones a la hora de recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua, los estados miembros establecerán un coste económico mínimo del agua utilizada para usos consuntivos, y otro para los usos no consuntivos. Dichas cifras se actualizarán anualmente de acuerdo con los índices de variación de precios que se consideren técnicamente más adecuados a nivel europeo.*
- *Los recursos recaudados mediante la aplicación de tarifas solamente podrán utilizarse para la explotación, el mantenimiento y la mejora o ampliación de los servicios de distribución de agua y saneamiento, así como en la mejora de las condiciones ambientales de los recursos hídricos y los ecosistemas fluviales, pudiendo recibir financiación comunitaria adicional complementaria, para el alcance de dichos fines.*

Si bien, los gobiernos exigen que, como mínimo, se respete el principio de recuperación de costes con respecto a los costes de funcionamiento y mantenimiento, lo que significa que los fondos recaudados a través de las facturas deben cubrir todos los costes relacionados con la operación y el mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua (y, en algunos casos, también del saneamiento), resulta crucial que los cánones y las tarifas de utilización del agua se estructuren de tal forma que quienes no puedan permitirse pagar el precio de coste total de los servicios de abastecimiento de agua (y de saneamiento) reciban ayudas a través de sistemas complementarios que garanticen la asequibilidad, ya sea a través de subvenciones cruzadas entre hogares o de subvenciones directas del Gobierno nacional o local²⁰.

²⁰ En España, distintas normas jurídicas de carácter local permiten excepciones al sistema tarifario en función de la capacidad económica del usuario: El artículo 107.2 del Real Decreto Legislativo n.º 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local,

Inspirados en un reciente estudio de la Relatora (De Albuquerque, 2012, 96) podemos citar distintos mecanismos de subvención destinados a garantizar la asequibilidad del abastecimiento de agua y de los servicios de saneamiento para las personas que viven en la pobreza: 1) Una cantidad básica de agua gratuita o una tarifa de supervivencia garantizan el acceso a un mínimo vital de agua para usos personales y domésticos forma gratuita; 2) Los suplementos de renta: ayuda directa para los hogares en función de sus ingresos; 3) Las subvenciones cruzadas: implican el cobro de tarifas más bajas para determinados grupos; dichas subvenciones se financian mediante el incremento de las tarifas aplicadas al resto de grupos; 4) Las tarifas de bloques crecientes cobran una cantidad menor cuando la cantidad de agua es reducida, aumentando con el nivel de consumo; 5) El cobro de una tarifa universal con descuento implica la aplicación general de un mismo precio a todos los usuarios, pero con una subvención para los hogares que necesitan ayuda.

Desde nuestra perspectiva, en el actual contexto de crisis, el debate del derecho humano al agua se debería centrar en fijar una cantidad de agua a título gratuito, *suficiente* para satisfacer un *mínimo vital*. Entendiendo este no sólo como una cantidad mínima de supervivencia biológica sino más bien como una cantidad mínima en términos de dignidad.

4. Conclusiones

El cambio legislativo que conllevaría la aceptación de la ICE-Agua por la Comisión Europea, podría culminar en la obligación de garantizar de manera expresa en las legislaciones de cada uno de los Estados miembros el derecho humano al agua y al

establece que “Las tarifas deberán ser suficientes para la autofinanciación del servicio de que se trate. No obstante, cuando las circunstancias aconsejaren mantener la cuantía de las tarifas con módulos inferiores a los exigidos por la referida autofinanciación, la Comunidad Autónoma o Administración competente podrá acordarlo así, autorizando simultáneamente las compensaciones económicas pertinentes”. El Artículo 149.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), dispone que “La cuantía de las tarifas de los servicios públicos de competencia municipal o provincial podrá ser igual, superior o inferior al costo del servicio, según aconsejaren las circunstancias sociales y económicas relevantes en orden a su prestación”. Así mismo, en el art. 150.2 RSCL se reconoce que “[...] podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles”. Para la sostenibilidad económica del servicio público, cuando se cobren tarifas inferiores al costo del servicio, el art. 149.2 RSCL establece que “[...] la parte no financiada directamente por los ingresos tarifados se cubrirá mediante aportación del presupuesto municipal o provincial [...]”. El Artículo 24.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone que “Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas”.

La potestad tarifaria, dirigida a la financiación del servicio público de abastecimiento de agua y saneamiento, se reconoce como de exclusiva titularidad de la entidad local competente (arts. 115.6º, 127.1ª.b y 2.2º.b del RSCL). Por otro lado, el art. 151.1 RSCL dispone que “[...] las tarifas de los servicios públicos podrán ser modificadas, en todo momento, por la Corporación concedente atendiendo a las circunstancias económicas y sociales relevantes en el servicio”.

saneamiento. Para ello, la propuesta legislativa debería incorporar medidas que propiciaran la prohibición del corte del suministro de agua potable por incapacidad económica, al tiempo que contemplara excepciones al principio de recuperación de costes desde una óptica de derechos humanos.

En una situación de crisis económica como la actual los Estados suelen aplicar medidas de austeridad muy gravosas para el ciudadano que se traducen en regresión de los derechos humanos. Según el Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, de 11 de julio de 2013 (A/HRC/24/44), *los Estados a menudo no utilizan el margen de acción de que disponen para proteger los derechos humanos, sino que persiguen una política de estricta consolidación presupuestaria y aplican medidas de austeridad que a menudo tienen unas repercusiones desproporcionadas para los sectores sociales más desfavorecidos.*

Las medidas de austeridad en gasto público suelen acompañarse de procesos de privatización de servicios públicos con el fin exclusivo de sanear deudas de las Administraciones. A su vez y de manera casi inmediata, los operadores privados aplican subidas desproporcionadas del precio de los servicios. En este escenario, dónde los Gobiernos suelen reducir el gasto público en protección social destinado a personas de bajos ingresos o en riesgo de exclusión, aumenta la morosidad en el pago de servicios básicos.

La apuesta por una adecuada garantía del derecho humano al agua debe ser la aplicación del *mínimo vital*. En un sistema de gestión pública del agua, el mínimo vital puede ser más fácil de asumir a través de mecanismos jurídicos adaptados al efecto; sin embargo, en los casos dónde el agua y el saneamiento son gestionados por operadores privados, la óptica mercantilista entorpece gravemente su aplicación. En este sentido, la propuesta legislativa de la Comisión debe ir igualmente encaminada a evitar la privatización de los servicios del agua y/o en su caso, a establecer mecanismos efectivos de control, fiscalización y transparencia en todas las fases del proceso.

5. Bibliografía

- De Albuquerque, C. y V. Roaf V (2012): Derechos hacia el final. Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento. Lisboa.
- Defensor del Pueblo Andaluz (2005): Los servicios domiciliarios de agua en Andalucía, 1ª ed., Sevilla.
- 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. Diario Oficial n° L 327 de 22/12/2000.
- Ecologistas en Acción (2013): Propuestas para la mejora de la gestión del agua en la Unión Europea:
http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/propuestas_agua.pdf
- Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento (2013): Doc. A/HRC/24/44.
- Iniciativa Ciudadana Europea “Por el derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano”, <http://www.right2water.eu/es/results?lang>
- Menéndez Rexach, A. (2010): “El Derecho al agua en la legislación española”, en J. Agudo González (Coord.): El Derecho de aguas en clave europea, Madrid, Editorial La Ley.

Reglamento (UE) N° 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.

Resolución 64/292 sobre el derecho humano al agua y al saneamiento: Doc. A/64/L.63/Rev.1 y Add.1, de 28 de julio de 2010.

Observación n°15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Doc. A/HRC/12/24, de 1 de julio de 2009.