

Mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento

Ref.: OL ESP 1/2022
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

21 de enero de 2022

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, de conformidad con la resolución 42/5 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de su Excelencia la información que he recibido en relación con el marco normativo en torno a la prohibición de cortes de suministro de agua en España a aquellas personas que no pueden hacer frente al pago por ese servicio, en particular, en el contexto del COVID-19.

Marco normativo general

La desconexión de los servicios de agua por no poder hacer frente al pago por falta de medios económicos constituye una violación de los derechos humanos al agua y al saneamiento y, para evitar dichas desconexiones, es imperativo que los derechos humanos al agua y al saneamiento estén explícitamente reconocidos en el marco normativo. En relación con el mismo, tomo nota de la siguiente información:

La Constitución Española no reconoce explícitamente el derecho humano al agua potable (Artículo 15), y como derechos constitucionales, la salud (Artículo 43), el medio ambiente (Artículo 45) y una vivienda digna (Artículo 47).

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, no hace referencia expresa al derecho humano al agua, si bien establece las prioridades de uso de ella, dando al abastecimiento de agua a la población preferencia absoluta (Artículo 60) sobre los demás usos. Asimismo, en relación al sistema tarifario, el Artículo 111 bis apartado 2 indica que “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.”

De las diecisiete Comunidades Autónomas de España, a la fecha, hay diez que poseen ley de aguas autonómica integral (de abastecimiento y saneamiento), y dos de ellas observan el derecho humano al agua:

- La Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, en su Artículo 9, menciona la Resolución de las Naciones Unidas que define el agua como derecho humano y reconoce el derecho de su población a disponer de abastecimiento de agua.
- En Cantabria la Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de la Comunidad Autónoma de Cantabria recoge una garantía

básica en favor de personas con menos recursos económicos de un caudal mínimo de suministro domiciliario de agua de 100 litros por habitante y día, aunque se encuentren en situación deudora del pago de los tributos vinculados al suministro. Según la Ley, podrán acceder a este beneficio las personas perceptoras de la renta social básica y hogares con rentas anuales inferiores al IPREM.

Otras cuatro Comunidades Autónomas incluyen en legislación no específica sobre el agua el derecho humano a este recurso vital:

- En Andalucía, la Ley 9/2010, de 30 de julio de Aguas, no reconocía en un principio el derecho al agua. Sin embargo, tras su modificación por la Disposición Final Cuarta de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, se ha dado un paso muy importante en el reconocimiento y articulación de los derechos humanos al agua y al saneamiento, si bien remite su articulación efectiva al posterior desarrollo reglamentario.
- En Cataluña, el artículo 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, garantiza el derecho humano al agua estableciendo que las administraciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y unidades familiares en riesgo de exclusión residencial.
- En la Región de Murcia, la Ley 10/2016, de 7 de junio, de Reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, reconoce en su Preámbulo el derecho humano al agua con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Observaciones Generales aplicables. Dispone que las administraciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y comunidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial.
- En la Comunidad Valenciana la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía establece en su artículo 17.1 la garantía del derecho de los valencianos y valencianas a disponer de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano.

Por su parte, diversos ayuntamientos del Estado han aplicado o aplican algún tipo de Mecanismo de Acción Social (MAS) sobre ese servicio. Se trata de herramientas administrativas –bonificación de tarifas y fondos de solidaridad principalmente, y planes de fomento del ahorro de agua doméstica- que facilitan a hogares vulnerables hacer frente a las facturas del servicio y minimizar o evitar los cortes de agua y que, por lo general, se regulan mediante una ordenanza municipal.

Deseo subrayar que el marco jurídico de varias Comunidades Autónomas de España ya reconoce explícitamente el derecho humano al acceso al agua. Sin embargo,

debo mostrar mi preocupación por el hecho de que ese reconocimiento no esté aún recogido a nivel estatal, ni tampoco el derecho humano al saneamiento en la legislación actual –ya sea autonómica o estatal-. En este sentido, debo enfatizar que, si bien el derecho humano al agua y el derecho humano al saneamiento están estrechamente interrelacionados, se trata de dos derechos humanos diferenciados. Así, ambos representan elementos del derecho a un adecuado nivel de vida y son esenciales para el pleno disfrute del derecho a la vida y de todos los derechos humanos, tal y como se estipula en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que fue ratificado por el Gobierno de su Excelencia el 27 de julio de 1977.

Además, como será del conocimiento de su Excelencia, en 2010 el derecho humano al agua y al saneamiento fue expresamente reconocido por la Asamblea General en la Resolución 64/292, y que en 2015 la Resolución 70/169 diferencia entre los derechos humanos al agua y al saneamiento, a la vez que “Reconoce que, en virtud del derecho humano al agua potable, toda persona, sin discriminación, tiene derecho a agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico, y que en virtud del derecho humano al saneamiento, toda persona, sin discriminación, tiene derecho al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad, al tiempo que reafirma que ambos derechos son componentes del derecho a un nivel de vida adecuado”.

Debo reiterar que los derechos humanos al agua potable y al saneamiento están estrechamente relacionados, pero cada uno de ellos presenta características propias que requieren un tratamiento distinto a la hora de abordar retos específicos para su implementación. La ausencia del derecho humano al saneamiento, a saber, de una sección específica sobre la regulación del saneamiento que incluya el tratamiento de las aguas residuales y el tratamiento de los lodos fecales, representaría una laguna en la legislación española. Debo mostrar mi profunda preocupación por el hecho de que las instalaciones sanitarias insuficientes o inexistentes y las graves deficiencias en la ordenación del agua y el tratamiento de las aguas residuales pueden tener efectos negativos en el abastecimiento de agua y el acceso sostenible al agua potable. A este respecto, deseo señalar que la resolución 70/169, que fue adoptada por unanimidad, señala que "en la realización progresiva de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, así como de otros derechos humanos, los Estados deben aplicar cada vez más enfoques integrados y reforzar su gestión de los recursos hídricos, en particular mejorando el tratamiento de las aguas residuales y previniendo y reduciendo la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas".

Asimismo, debo resaltar que la desconexión de servicios debido a la imposibilidad de pagar es una medida regresiva que constituye una violación a los derechos humanos al agua y al saneamiento (Comité sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, Comentario General número 15 (2002) (E/C.12/2002/11), para. 44a). Las desconexiones se permiten únicamente en el caso demostrable de hogares que, aún pudiendo pagar, no lo hacen.

Por último, dado que España forma parte de la UE, deberá transponer la nueva Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Hay que tener en

cuenta el éxito de la iniciativa ciudadana europea Right2water, en la que, con el apoyo de casi dos millones de firmas, se solicitaba el reconocimiento de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

Aunque esta Directiva, relativa al agua de consumo humano, no reconoce explícitamente el derecho humano al agua potable, sí explicita principios y objetivos que caracterizan y sustancian dicho derecho humano.

En su artículo 16.1 establece que "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 2000/60/CE y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, teniendo en cuenta al mismo tiempo las perspectivas y circunstancias locales, regionales y culturales en la distribución del agua, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para mejorar o mantener el acceso de todos a las aguas destinadas al consumo humano, en particular, el acceso de colectivos vulnerables y marginados tal como los determinen los Estados miembros. Añade que "los Estados miembros deberán... d) adoptar las medidas que consideren necesarias y adecuadas para garantizar el acceso de los colectivos vulnerables y marginados al agua destinada al consumo humano."

En su artículo 24 se establece la obligatoriedad de su transposición: "Los Estados miembros pondrán en vigor a más tardar el 12 de enero de 2023 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1 a 18, en el artículo 23 y en los anexos I a V. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones."

Políticas públicas aplicadas durante la pandemia

La asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento y las desconexiones están inextricablemente vinculadas, dado que, en muchos casos, la incapacidad de pagar los servicios conduce a la desconexión, lo que se ha puesto de manifiesto durante la pandemia del COVID-19. A este respecto, tomo nota de la siguiente información relacionada con las políticas públicas aplicadas durante la pandemia del COVID-19:

- El 14 de marzo de 2020 se declara el estado de alarma nacional para gestionar la pandemia del COVID-19 (Real Decreto 463/2020) y se suspende el 9 de mayo de 2021 (Real Decreto 926/2020). La norma de declaración del estado de alarma insta a los operadores de servicios públicos a adoptar "las medidas necesarias para asegurar la prestación de los servicios esenciales a fin de asegurar el abastecimiento a la población" (Artículo 18, apartados 1 y 2).
- El 17 de marzo de 2020, por el Real Decreto Ley 8/2020 de medidas urgentes extraordinarias frente al COVID-19, el Gobierno de España prohíbe durante un mes el corte de suministro de agua (entre otros), a los usuarios con condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social.
- En relación al Real Decreto Ley 8/2020, la Ministra de Transición Ecológica y Reto Demográfico informa personalmente por carta a la Federación Española de Municipios y Provincias acerca de la prohibición de cortar el suministro de agua. También informa de que "una vez finalice la situación de alarma, los usuarios que no hayan podido hacer frente al recibo por encontrarse

en situación de vulnerabilidad deberán ponerse en contacto con su Ayuntamiento. Las entidades locales estarán en coordinación con los servicios sociales y las compañías suministradoras del servicio de agua (de gestión pública, privada o mixta) para poder implementar esta medida.” (FEMP, Circular 9/2020, del 19 de marzo de 2020).

- El 31 de marzo se aprueba el Real Decreto Ley 11/2020 que recoge, entre las medidas urgentes complementarias en el ámbito social y mientras esté en vigor el estado de alarma, la prohibición de suspender el suministro de agua a cualquier domicilio que tenga la consideración de primera vivienda. Esta actuación no supone la anulación de las facturas pendientes, cuyo pago podrá ser solicitado una vez se suspendan las medidas. El Real Decreto Ley 11/2020 implica explícitamente la ampliación del plazo de vigencia del Real Decreto Ley 8/2020, hasta el fin del estado de emergencia, tanto para los consumidores en situación de vulnerabilidad como para el resto, en lo que se refiere a la prohibición de cortes de agua en su primera vivienda.

- El Real Decreto Ley 37/2020, de 22 de diciembre, que aborda medidas urgentes para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, amplía hasta la suspensión del estado de alarma, la prohibición de cortar el suministro de agua a los usuarios con condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social (Disposición adicional cuarta, 1), incluyendo a personas que, cumpliendo las condiciones del artículo 3 del Decreto Ley 897/2017, no puedan acreditar la titularidad del servicio de agua (Disposición adicional cuarta, 3). Respecto al suministro de agua, esta norma, durante su vigencia, paraliza el cómputo de plazos de requerimientos de pago y de “la suspensión del suministro por impago establecidos en la normativa vigente.” (Disposición adicional cuarta, 2).

- Con anterioridad a la finalización del estado de alarma decretada para el 9 de mayo de 2021, se aprueba el Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo, cuyo artículo 4 amplía hasta el 9 de agosto de 2021 la garantía de suministro de agua a los consumidores vulnerables, prevista en el Real Decreto Ley 37/2020.

- El Gobierno de España ha denominado “Escudo social” al conjunto de medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 iniciadas con el Real Decreto Ley 8/2020.

- Mediante el Real Decreto Ley 16/2021, de 3 de agosto, se aprueba la extensión temporal de algunas de las medidas –incluida la prohibición de corte de suministros básicos a los consumidores vulnerables–, hasta el 31 de octubre de 2021.

- El 26 de octubre de 2021, el Real Decreto Ley 21/2021 amplía el Escudo social hasta el 28 de febrero de 2022, fecha hasta la que no podrá suspenderse el suministro de “agua a aquellos consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social”.

Deseo destacar las medidas de protección para personas en situación de vulnerabilidad enmarcadas en el “Escudo social” aprobadas por el Gobierno de España

de manera concatenada de tal forma que han cubierto todo el periodo comprendido entre la declaración del estado de alarma con motivo de la pandemia del COVID-19, en marzo de 2020, y su finalización, el 9 de mayo de 2021, así como la ampliación hasta febrero de 2022 de las medidas sociales que, entre otras, incluyen la prohibición de cortes de agua por falta de capacidad de pago.

Asimismo, quiero también en esta carta resaltar positivamente la labor que el Gobierno de España realiza desde 2006 a nivel internacional como promotor -en estrecha colaboración con el Gobierno de Alemania-, del reconocimiento por parte de las Naciones Unidas al derecho al agua potable y al saneamiento, iniciativa que ha dado lugar a sendas Resoluciones de la Asamblea son clave en la materia, como son la Resolución 68/157, de 2013 y la Resolución 70/169, de 2015.

En tercer lugar, deseo recalcar que el proceso de transposición de la Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 que está en curso ofrece la oportunidad para que España reconozca formalmente el derecho humano al agua potable. Una decisión que estaría en sintonía con el apoyo que España ofrece a nivel internacional a la aplicación e implantación efectiva de este derecho humano. Tengo la convicción de que dicho reconocimiento supondría un hito que dotaría de coherencia al ordenamiento jurídico español, tanto interna como con el derecho europeo e internacional, y colocaría a España entre los países que están a la cabeza del reconocimiento de los derechos humanos.

No obstante, debo mostrar mi preocupación ante la posibilidad de que tras el 28 de febrero de 2022, una vez expire el plazo marcado por el Real Decreto Ley 21/2021 durante el que se amplía la prohibición de suspender el suministro de agua en el marco del “Escudo social”, se puedan aplicar cortes de agua a personas o grupos en situación de vulnerabilidad, máxime cuando deban hacerse efectivos los pagos de las facturas pendientes acumuladas desde la declaración del estado de alarma nacional, en marzo de 2020. Esta preocupación se acentúa si persiste el contexto actual de la pandemia del COVID-19, en el cual el acceso al agua y al saneamiento representa una prioridad a la hora de prevenir su avance. Debe tener en cuenta que los cortes de agua por falta de pago a personas que no pueden pagar el servicio, por estar en situación de vulnerabilidad, constituyen violaciones de derechos humanos que España está obligada a garantizar, como el resto de Estados, de acuerdo con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las informaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecido de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Le agradezco proporcione información complementaria o comentario adicional en relación con lo mencionado sobre la posible existencia de cortes de agua por falta de pago a personas o grupos en situación de vulnerabilidad.
2. Le agradezco indique el número, si los hubiere, de cortes de agua y saneamiento por falta de pago ocurridos, en hogares en situación de vulnerabilidad acontecidos:

- a. en el periodo de vigencia del estado de alarma, entre el 14 de marzo de 2020 y el 9 de mayo de 2021, en incumplimiento de los Real Decreto Ley 8/2020, 11/2020 y 37/2020
 - b. en el periodo comprendido entre el 9 de mayo de 2021 y el 31 de octubre del mismo año, en incumplimiento de los Real Decretos Ley 8/2021 y 17/2021.
3. Le agradezco sirva indicar si está previsto, y mediante qué mecanismos, implantar en España un registro específico de los cortes del servicio de agua y saneamiento, así como indicadores de pobreza hídrica.
 4. Le agradezco informe sobre las medidas que se están adoptando para garantizar la asequibilidad del servicio de agua para quienes no pueden pagar por razones de vulnerabilidad incluyendo el desempleo y la pobreza, en las vigentes circunstancias de pandemia.
 5. Le agradezco informe sobre las medidas que se han tomado o se tomarán para concretar y asegurar el suministro de la cantidad mínima vital de agua para garantizar el consumo humano, el saneamiento y la higiene personal y doméstica, de forma que se garanticen los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, tanto durante la pandemia de COVID-19 como posteriormente.
 6. Le agradezco informe sobre la posibilidad de que el proceso de transposición de la Directiva de Agua Potable permita reconocer en la legislación española, de forma clara y explícita, el derecho humano al agua potable.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Pedro Arrojo Agudo
Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento