

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1.1. Introducción

El presente Informe es la respuesta de esta Institución a una doble demanda que, desde hacía tiempo, se le hacía llegar desde dos ámbitos diferentes, por un lado, desde el sector profesional relacionado con los servicios de suministro de agua, que reclamaban una actualización del Informe que esta Institución realizó en 2005 sobre "*los servicios domiciliarios de agua en Andalucía*", y, de otro lado, desde el sector de las asociaciones de defensa de los derechos de las personas consumidoras y de las asociaciones del tercer sector, que reclamaban del Defensor un posicionamiento más proactivo en defensa de las garantías inherentes al reconocimiento del agua como un derecho humano.

El Informe Especial sobre "*los servicios domiciliarios de agua en Andalucía*" presentado al Parlamento de Andalucía en diciembre de 2005 supuso una aproximación inédita desde el ámbito de una Institución garante de derechos, a un mundo, el de los servicios de suministro de agua, habitualmente reservado a expertos y profesionales del derecho y las técnicas de gestión hidráulica.

Desde su aparición han sido frecuentes las peticiones dirigidas a esta Institución, valorando la descripción que hacía de los servicios encargados del suministro domiciliario de agua y solicitando una revisión y actualización del mismo que recogieran las novedades habidas en el sector en los últimos años.

Por otro lado, y como resultado de la progresiva profundización de la crisis económica, se han generalizado en nuestra sociedad situaciones de emergencia social que antes parecían reservadas exclusivamente a grupos minoritarios integrados por personas en situación de marginalidad o exclusión social y que ahora afectan capas más amplias de la población situadas, por mor de la crisis, en el umbral de la pobreza. Y entre esas situaciones de emergencia social destacan las que afectan a personas y

familias privadas del acceso a suministros tan básicos como el agua o la luz por su incapacidad para hacer frente a los costes cada vez más elevados de dichos servicios.

Una nueva realidad social que ha dado lugar a la aparición de nuevos términos para describirla, tales como “pobreza energética” o “pobreza hídrica”, y que ha llevado al surgimiento de una conciencia social que reclama, cada vez con mayor énfasis, que se reconozca a todas las personas el derecho de acceder a los suministros que resulten básicos y esenciales para la vida humana y se garantice que dicho acceso no pueda verse limitado o condicionado por circunstancias relacionadas con la capacidad económica.

En este sentido, han sido numerosas las personas y asociaciones que se han dirigido a esta Institución reclamando un papel más activo de la Defensoría en la defensa de este derecho y en la búsqueda de garantías que doten de efectividad real al mismo.

En paralelo a este tipo de situaciones, han surgido otras, a veces con el telón de fondo de la crisis económica, en las que se ponen en cuestión los derechos y garantías de las personas usuarias de los servicios de suministro domiciliario de agua. Nos referimos a situaciones excepcionales como consecuencia de casos de fraude o manipulación, o en supuestos de avería en las redes interiores de suministro.

En relación con estos supuestos, que pueden poner en cuestión el derecho de acceso al agua, las asociaciones de defensa de los derechos de la personas consumidoras llevan tiempo reclamando la necesidad de extremar las garantías para que los derechos de las personas usuarias del servicio queden debidamente salvaguardadas, sin que ello implique, ni el fomento de prácticas ilícitas o abusivas, ni menos aún, el acicate a conductas irresponsables en relación al consumo de un bien escaso.

Nuestra intención con el presente Informe es tratar de dar respuesta a estas demandas sociales, pese a que somos conscientes de la imposibilidad de dar plena satisfacción a las peticiones recibidas, tanto por la dificultad que presenta cualquier aproximación no profesional al complejo mundo de los servicios de suministro de agua, como por la conciencia de que no existe actualmente un marco jurídico cohesionado y vertebrado sobre el que asentar con firmeza las posturas garantistas que se nos reclaman.

En este sentido, hemos considerado que no resultaba oportuno realizar una mera actualización del Informe Especial elaborado en 2005, sino que era más conveniente optar por un enfoque más cualitativo en nuestro análisis del servicio de agua que nos permitiera, sin obviar los aspectos descriptivos y cuantitativos del sistema, centrar nuestro interés preferentemente en aquellos aspectos relacionados con la calidad del servicio y con los derechos de las personas usuarias.

Somos conscientes del privilegio que ha supuesto para Andalucía el disponer de una norma, como el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua (RSDA), que ha permitido regular con carácter general los aspectos relacionados con la gestión de este servicio básico, mientras en otras Comunidades Autónomas dicha regulación quedaba al albur de la normativa local, tan confusa como diversa, o a resultas de los pronunciamientos de una jurisprudencia movедiza y cambiante.

No obstante, el RSDA ha ido perdiendo actualidad con el paso de los años, sin que los cambios introducidos en 2012 hayan sido suficientes para afrontar los nuevos retos que plantea la sociedad, ni hayan servido para satisfacer las demandas de mayor eficacia y efectividad de los gestores del servicio.

Es por ello, que desde la aprobación en 2010 de la Ley de Aguas de Andalucía se esperaba que la actualización del RSDA se llevara a cabo mediante la aprobación de los oportunos reglamentos de desarrollo de dicha norma. De hecho, se constituyeron grupos de trabajo con representantes de todos los sectores afectados o relacionados con el servicio de agua, con la intención de ir avanzando en los distintos temas que debía regular la nueva normativa. Sin embargo, diversas circunstancias y la ausencia del necesario impulso político han determinado que varios años después estas normas de desarrollo sigan sin ver la luz.

Una situación de *impasse* normativo que deja sin respuesta una serie de demandas sociales y de exigencias profesionales, cuya solución se nos antoja cada vez más inaplazable y que representan los nuevos desafíos para el servicio de agua en el siglo XXI:

- La necesidad de ofrecer respuesta a realidades sociales derivadas de la crisis económica, como las situaciones de pobreza hídrica.

- La demanda de una garantía efectiva del derecho humano de acceso al agua basada en el reconocimiento del derecho a un mínimo vital.
- La urgencia de regular el ciclo integral del agua para dar respuestas eficaces y eficientes a los desafíos actuales del servicio de suministro de agua y garantizar los principios de sostenibilidad y recuperación de costes.
- La necesidad de acomodar la regulación del servicio de agua a los nuevos paradigmas de la legislación europea sobre los servicios económicos de interés general.
- La exigencia de adaptar los derechos de las personas usuarias del servicio de agua a los nuevos criterios europeos sobre defensa y protección de los derechos de las personas consumidoras.

El presente Informe no pretende dar respuesta a desafíos tan considerables, únicamente pretende servir de cauce para poner de manifiesto algunas de las carencias que presenta actualmente el sistema de regulación de los servicios de suministro de agua y contribuir a impulsar nuevamente el proceso de aprobación de las modificaciones normativas que tan necesarias son para dar respuesta a las demandas de la sociedad y de las personas usuarias de estos servicios.

Con estas premisas abordamos la elaboración del presente Informe, confiando en que el trabajo que sometemos a la consideración del Parlamento de Andalucía sirva de acicate para que quienes ostentan las competencias y los conocimientos necesarios aborden sin mayor dilación la ardua tarea de regular el servicio de agua en Andalucía, garantizando debidamente los derechos de las personas usuarias sin poner con ello en riesgo la necesaria seguridad, sostenibilidad y eficacia del servicio.

## **1.2. Elaboración y metodología**

A diferencia del Informe elaborado en 2005, que pretendía ofrecer una visión lo más exacta posible de la realidad de los servicios domiciliarios de agua en Andalucía partiendo del análisis sistemático y estructurado de los datos obtenidos de los operadores y gestores de los servicios, el presente Informe tiene como objetivo valorar desde un punto de vista cualitativo