

## **5. POBREZA HÍDRICA Y MÍNIMO VITAL**



## 5. POBREZA HÍDRICA Y MÍNIMO VITAL

### 5.1. Planteamiento de un problema

El término “pobreza hídrica”, de reciente acuñación, no es sino un trasunto del mas conocido término de “pobreza energética”, y hace referencia a aquellas situaciones por las que atraviesan personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para sufragar los gastos derivados del acceso al servicio de suministro de agua.

Aunque el término sea de reciente acuñación describe una realidad que lamentablemente no resulta novedosa, ya que vienen siendo conocidos desde antiguo los casos de personas o familias privados del servicio de agua por no poder afrontar el pago de las facturas correspondientes. Lo realmente novedoso es que el término sirva actualmente para describir una realidad que afecta a un número importante de personas y no, como ocurría anteriormente, para describir situaciones excepcionales que afectaban sólo a personas o familias en situación de marginalidad o exclusión.

La crisis económica ha sido el gran catalizador que ha provocado la extensión a una amplia capa social de un problema que antes quedaba confinado en los recintos de la exclusión social y sólo representaba una más de las facetas asociadas a la marginación y la precariedad económica. Y es esa expansión en el número y condición de los afectados la que ha convertido a la pobreza hídrica en un problema de hondo calado social y en una cuestión de trascendencia política.

El corte en el suministro de agua a aquellas personas que no pagan sus facturas ha sido desde siempre una práctica habitual de las empresas suministradoras, que únicamente suscitaba el interés de los servicios sociales municipales y las asociaciones del tercer sector de acción social que eran los llamados a acudir en auxilio de las personas y familias afectadas.

Durante los primeros años de la crisis económica, cuando ya era notorio que los supuestos de personas y familias afectadas por cortes

de agua se estaban incrementando de forma preocupante, surgieron las primeras voces que demandaban una solución para este problema que fuera más allá del mero recurso a unos servicios sociales claramente desbordados por una demanda social creciente y unos presupuestos menguantes.

Esta Institución estuvo entre quienes demandaron en esos años una respuesta de los poderes públicos más eficaz y garantista ante este problema y entre los que advirtieron de las graves consecuencias que en términos de marginación y exclusión se derivarían de la desatención a las necesidades de estas familias.

Durante algunos años la respuesta de los responsables públicos a estas demandas osciló entre la indiferencia de algunos y la impotencia de la mayoría, incapaces de superar los corsés presupuestarios derivados del nuevo paradigma de la austeridad.

Sin embargo, esta situación ha ido cambiando en los últimos años y ha surgido una nueva conciencia social que considera inaceptable que una persona o una familia pueda quedar privada de un bien tan necesario para la vida humana como es el agua por una cuestión de necesidad económica.

Actualmente parece existir un consenso entre todas las fuerzas sociales y políticas –que esta Institución comparte plenamente– acerca de la necesidad de garantizar que nadie resulte privado de su derecho al agua por razones económicas. El debate se centra ahora en determinar cómo se garantiza este derecho y quién debe asumir los costes derivados de tal garantía.

## 5.2. Soluciones y propuestas

El consenso social acerca de la necesidad de solucionar el problema de la pobreza hídrica no se ha quedado únicamente en el plano teórico sino que se ha traducido en una profusión de medidas, acuerdos, propuestas y compromisos con las que desde diferentes instancias -Entidades Locales, Comunidad Autónoma, Entidades del Tercer Sector y empresas suministradoras- se ha pretendido afrontar el problema y dar una solución al mismo.

La consecuencia de todo ello ha sido la inclusión en las ordenanzas reguladoras de los servicios de agua de toda suerte de bonificaciones, ayudas,

reducciones y exenciones, dirigidas a los colectivos más desfavorecidos, que se han visto complementadas con los fondos transferidos desde la Comunidad Autónoma para garantizar el acceso a los suministros mínimos a esos mismos colectivos y con la creación de bolsas de ayuda por parte de las empresas suministradoras con el mismo objetivo.

Como resultado de todo ello -y llegamos a esta conclusión partiendo de la investigación realizada con motivo de la elaboración de este Informe- podemos afirmar que actualmente en Andalucía existen los instrumentos legales y financieros necesarios para que nadie, repetimos NADIE, se vea privado de su derecho al agua por razones económicas.

Sin embargo, la realidad nos demuestra que en Andalucía siguen produciéndose casos de familias afectadas por cortes en el suministro de agua por no poder hacer frente al pago de las facturas.

La razón de ser de esta aparente contradicción hay que buscarla en una combinación de factores, económicos, jurídicos y procedimentales.

### **- Factores económicos:**

Normalmente cuando se trata de solucionar un problema que tiene su raíz en una situación de carencia de fondos, la principal dificultad estriba en encontrar la financiación necesaria para suplir esa carencia. Sin embargo, esto no es exactamente así en el problema de la pobreza hídrica por varias razones:

En primer lugar porque si cuantificamos el problema descubriremos que estamos hablando de cifras muy poco significativas económicamente hablando.

En efecto, en las reuniones habidas con representantes de las empresas suministradoras les hemos pedido que nos dijeran cuanto suponían, en relación a los ingresos totales de la empresa, los ingresos dejados de percibir como consecuencia del impago de facturas por parte de personas o familias en situación de necesidad económica.

En pocos casos han acertado a darnos una cifra concreta aduciendo que los datos contables sobre impagados no diferencian entre usos domésticos y otros usos, ni distinguen entre impagados por razones de

necesidad económica e impagados por otras causas. No obstante, todos nos han reconocido que, dado el escaso porcentaje de impagados que soportan las empresas de agua, cabía presumir que los fallidos derivados exclusivamente del impago de facturas por parte de familias en situación de necesidad económica representaban una cantidad poco significativa en términos económicos y porcentualmente despreciable en relación con el presupuesto de ingresos de una empresa suministradora.

No hay que olvidar que los precios del agua en Andalucía siguen siendo notoriamente inferiores a los de otros suministros básicos, como la energía, aunque hayan experimentado un considerable aumento en los últimos tiempos.

A todo ello, hay que añadir que muchas de estas facturas que no se pagan en plazo no llegan a convertirse en cobros fallidos ya que finalmente se acaban pagando ante la amenaza o el corte del suministro, bien porque las personas consiguen el dinero detrayéndolo de su magros ingresos o pidiéndolo a amigos o familiares, o bien porque los servicios sociales o las entidades del tercer sector de acción social acuden en su auxilio haciéndose cargo de las facturas o facilitándoles ayuda para pagarlas.

A este respecto, hay que señalar que los servicios sociales llevan afrontando el problema de la pobreza hídrica desde siempre, al estar incluidas las ayudas para el pago de suministros mínimos dentro de las ayudas de emergencia social que recoge la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía y en el Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establece la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios.

Es cierto que estas ayudas no han sido suficientes en estos años de crisis económica para cubrir todos los supuestos de pobreza hídrica que se han producido, debido al notable aumento de casos y al hecho de tener que afrontar otras situaciones de necesidad con unos presupuestos que, lejos de crecer, han experimentado descensos notables en estos años. No obstante, la situación ha mejorado últimamente al incrementarse la conciencia social y política sobre la necesidad de afrontar las situaciones de carencia de la población, lo que se empieza a traducir en un paulatino incremento de los fondos destinados a los servicios sociales y, en particular de las partidas destinadas a las ayudas de emergencia social.

A ello se suma el hecho de que las cantidades incluidas en los presupuestos de las entidades locales para estos fines se han visto incrementadas con las ayudas procedentes de la Comunidad Autónoma en virtud del Decreto Ley 8/2014, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía, por el que se aprueba el programa extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social.

Es cierto que los importes entregados a los Ayuntamientos en el marco de este programa no son de una cuantía suficientemente elevada como para cubrir todas las necesidades sociales que cuentan con una cobertura insuficiente en los presupuestos municipales, no obstante es evidente que las posibilidades de financiación de ayudas para suministros mínimos se ha incrementado merced a estas ayudas.

Por otro lado, las ordenanzas reguladoras de las tarifas de agua cada vez con mas frecuencia incluyen toda suerte de bonificaciones, reducciones y exenciones destinadas a personas o colectivos sociales en situación de necesidad económica, que se traducen en una minoración de las facturas emitidas y en la consiguiente reducción del riesgo de impago para estas personas.

A este respecto es preciso señalar que, pese a regir en materia tarifaria el principio de recuperación de costes, ello no impide que puedan establecerse modulaciones en la tarifa en función de la situación económica de determinados colectivos de personas usuarias. Esto es así, incluso en el supuesto de haber optado por el modelo de tasa al estipular el art. 24.4 del TRLHL lo siguiente:

«4. Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.»

A todo lo cual, debemos sumar las iniciativas adoptadas por varias empresas suministradoras, con el impulso y el apoyo de las entidades locales titulares del servicio, de dotar financieramente unos fondos sociales o bolsas de ayudas destinadas a sufragar las facturas de aquellas personas usuarias que acrediten insuficiencia de recursos.

De todo esto cabe concluir que actualmente existen mecanismos de financiación que deberían ser suficientes para afrontar todas las situaciones de

pobreza hídrica que puedan producirse. Sin embargo siguen produciéndose cortes de suministro por impago de facturas a familias en situación de necesidad económica, y la razón para ello hay que buscarla en una deficiente y desigual distribución de los fondos, que no llegan a todas las entidades locales, ni alcanzan a todas las personas en situación de pobreza hídrica.

En efecto, aunque las ayudas de los servicios sociales existen en todos los municipios y también todos los municipios pueden ser perceptores de ayudas del programa autonómico de suministros vitales, no siempre bastan estas ayudas para cubrir las necesidades en aquellos municipios donde son mayores los índices de pobreza. En ocasiones estos fondos deben complementarse con otras ayudas y, como veremos más adelante, no todas las ordenanzas reguladoras del servicio de agua incluyen bonificaciones, reducciones o exenciones para las personas usuarias con menos recursos, ni todas las empresas suministradoras han acordado financiar fondos sociales para atender situaciones de pobreza hídrica.

Y, como suele ser habitual en estos casos, las carencias de financiación se producen precisamente allí donde son más necesarias, esto es, en los municipios con menos recursos financieros y menor nivel de renta, que son los que concentran el mayor número de personas en situación de pobreza hídrica.

### **- Factores jurídicos:**

El actual consenso social y político acerca de la necesidad de garantizar que nadie se vea privado del suministro de agua por insuficiencia de recursos económicos, no se ha visto hasta la fecha plasmado en un mandato jurídico de obligado cumplimiento para todos los operadores del servicio de agua en Andalucía.

Más bien al contrario, lo que existe en Andalucía es una regulación del servicio de aguas contenida en el RSDA que reglamenta los requisitos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo los cortes en el suministro cuando se den, entre otros supuestos, situaciones de impago de facturas por parte de los usuarios del servicio, sin limitar dicha posibilidad por la situación económica del deudor.

Esto no significa que no existan en Andalucía entidades locales o empresas suministradoras que hayan decidido no cortar el suministro en

supuestos de impago por razones económicas. Las hay, pero en su mayoría se trata de decisiones políticas adoptadas por los responsables del servicio que no se concretan en el reconocimiento de un derecho garantizado al usuario en situación de pobreza hídrica, sino en una mera inaplicación fáctica de las posibilidades de corte del suministro contempladas en el RSDA.

En pocos casos la decisión de no cortar el suministro aparece expresamente recogida en las ordenanzas municipales que regulan el servicio, por regla general lo que existe es una orden, expresa o implícita, del responsable del servicio para que en ningún caso se corte el suministro a las familias en situación de impago cuando se presuma, o se sepa, que se encuentran en situación de pobreza hídrica.

A esta falta de regulación se le une otro problema jurídico, cual es la inexistencia de una definición legal de los conceptos jurídicos indeterminados de pobreza hídrica y consumidor vulnerable, consensuada y aceptada por todos. Esta indefinición determina situaciones de discriminación entre las personas usuarias, ya que sus posibilidades de acceso a las ayudas dependerá de cómo se hayan definido estos conceptos en las ordenanzas municipales y de cuales sean los requisitos que se exijan para poder ser beneficiarios de esas ayudas.

En efecto, las entidades locales titulares de los servicios de agua en Andalucía no han ejercido la posibilidad legal de modulación de las tarifas que les reconoce el art. 24.4 de la LRHL de una forma ordenada, ni con arreglo a criterios o normas comunes, sino que cada entidad local titular del servicio ha adoptado las decisiones que al respecto le han parecido más convenientes, dando así lugar a una situación de gran diversidad, en la que coexisten ordenanzas reguladoras que no contemplan ningún tipo de bonificación o ayuda, junto a otras ordenanzas que recogen toda suerte de ayudas y bonificaciones. Asimismo, los criterios y requisitos para ser beneficiarios de estas ayudas y bonificaciones difieren sustancialmente de unas ordenanzas a otras.

En este sentido, el resultado de la investigación realizada para el presente Informe nos demuestra que existe en Andalucía una enorme variedad en la regulación de ayudas y bonificaciones relacionadas con el servicio de agua.

En un extremo se encuentran aquellas ordenanzas reguladoras que no contemplan ningún tipo de modulación en las tarifas de agua en función de cuales sean las circunstancias económicas o sociales de las persona usuarias. En estos supuestos, las posibilidades de las personas en situación de pobreza hídrica de recibir ayuda para afrontar el pago de las facturas de agua dependerán de cuales sean los criterios de intervención que tengan en ese municipio los servicios sociales.

En el lado contrario se encuentran aquellos servicios de agua que contemplan en sus normas reguladoras toda clase de ayudas y bonificaciones, destinadas a dar respuesta a las situaciones de necesidad o desfavorecimiento en que pueden encontrarse los colectivos de personas usuarias.

Entre ambos extremos se sitúan la mayoría de los servicios de agua, configurando así un panorama marcado por la más absoluta diversidad, tanto en lo que se refiere al número y tipología de las ayudas y bonificaciones, como en la determinación de los colectivos beneficiarios de las ayudas y la regulación de los requisitos para acceder a las mismas.

Así, en la investigación realizada nos hemos encontrado con ayudas destinadas a colectivos muy diversos, siendo los más habituales los siguientes:

- Familias numerosas
- Pensionistas y jubilados
- Desempleados
- Personas dependientes o discapacitadas
- Familias con escasos ingresos

Junto a estos colectivos, que suelen ser los beneficiarios habituales de las ayudas y bonificaciones, nos encontramos con algunos destinatarios menos habituales, como es el caso de las mujeres víctimas de violencia de género, o con casos verdaderamente llamativos como el que reconoce una tarifa bonificada a los empleados de la propia empresa suministradora, un privilegio corporativo que nos parece de difícil justificación y se nos antoja una auténtica reliquia de tiempos pasados.

Si atendemos a los requisitos que se exigen para poder disfrutar de estas ayudas y bonificaciones comprobaremos que no siempre las mismas están condicionadas a criterios de capacidad económica, sino que en muchos casos, basta con la mera pertenencia a uno de los colectivos beneficiarios para acceder a las ayudas o disfrutar de tarifas bonificadas.

Esto ocurre especialmente en el caso de las familias numerosas y en los pensionistas y jubilados, colectivos a los que por regla general no se les exige acreditar una situación de necesidad económica o escasez de ingresos para poder acceder a las ayudas.

Por el contrario, las ayudas a desempleados o personas en situación de dependencia o discapacidad suelen estar limitadas a aquellos supuestos en que se acredite que los ingresos de la unidad familiar no superan determinados umbrales de renta.

Los supuestos que resultan más acordes al principio de capacidad económica que cita el art. 24.4 de la LRHL son los que reconocen ayudas a las personas usuarias atendiendo exclusivamente a criterios de renta y sin tomar en consideración otras circunstancias personales o sociales.

En cualquier caso, lo que pone de manifiesto la investigación realizada es que las posibilidades de las personas en situación de pobreza hídrica de acceder a ayudas o bonificaciones para el pago de las facturas variarán enormemente en función de cual sea la regulación existente al respecto en las ordenanzas reguladoras de su servicio de agua.

Una situación de agravio comparativo que se ve incrementada en aquellos supuestos en que, además de ayudas o bonificaciones, se ha acordado por parte de la entidad titular del servicio la creación de un fondo social destinado a facilitar ayudas a personas en situación de pobreza hídrica.

Estos fondos sociales, aunque aún resultan minoritarios, están proliferando mucho últimamente y son cada vez más las entidades locales que acuerdan su creación. En algunos casos, los fondos sociales aparecen perfectamente regulados en las ordenanzas reguladoras, mientras que en otros su existencia es simplemente consecuencia de la inclusión de una partida de gastos con tal fin en los presupuestos de la empresa suministradora, o de la adopción de acuerdos por los órganos de gobierno de la empresa que no se incorporan a la ordenanza.

Así las cosas, nos encontramos con una situación en Andalucía en la que, dependiendo de cuál sea la regulación del servicio de agua que utilicemos, una persona en situación de pobreza hídrica puede ver limitadas sus posibilidades a las ayudas de emergencia que puedan ofrecerle los servicios sociales, a las que habría que sumar, en su caso, las ayudas de la Comunidad Autónoma para suministros vitales, mientras que otra persona en igual situación de pobreza hídrica podría optar, además de a las prestaciones de servicios sociales, a toda una suerte de ayudas y bonificaciones, incluida, en su caso, la posibilidad de participar en un fondo social.

El resultado de esta diversidad de regulaciones jurídicas es una situación manifiesta de agravio comparativo entre las personas usuarias en función de su lugar de residencia que explica por qué en algunos municipios de Andalucía no se producen cortes en el suministro de agua por razones económicas, mientras que en otros sí siguen produciéndose.

### **- Factores procedimentales:**

En ocasiones, la existencia de cortes de suministro a personas usuarias en situación de precariedad económica no es consecuencia de la falta de fondos para financiar las facturas impagadas, ni deriva de una regulación jurídica que no contempla la concesión de ayudas o bonificaciones. En muchos casos, el problema se origina por la inexistencia de un procedimiento que permita hacer llegar esos fondos a los destinatarios de las ayudas con la antelación suficiente para que la situación de impago no derive en un corte del suministro.

En efecto, uno de los principales problemas para evitar que se produzcan cortes de suministro a personas en situación de pobreza hídrica estriba en la dificultad que tienen las empresas suministradoras para saber cuándo una situación de impago es consecuencia de un problema económico de la persona usuaria y cuando dicha situación obedece a otras razones.

La cuestión es especialmente relevante, no solo por los costes sociales que se derivan del corte de suministro, sino también por los costes económicos que conlleva la reconexión del suministro una vez cortado.

Resulta esencial para aplicar cualquier política tendente a evitar cortes de suministro a personas en situación de pobreza hídrica el establecimiento

de un procedimiento que permita conocer con la antelación necesaria qué personas se encuentran en situación de riesgo de sufrir un corte de suministro por impago de facturas y que además posibilite la adopción de las medidas que hagan innecesario dicho corte de suministro.

En principio, parece que el problema debería tener fácil solución, bastaría con publicitar la existencia de ayudas para las personas en situación de pobreza hídrica y pedir a las mismas que soliciten dichas ayudas. Sin embargo, la realidad nos demuestra que es muy difícil hacer llegar esta información a las personas destinatarias y más difícil aun conseguir que estas personas soliciten las ayudas en tiempo y forma para evitar el corte de suministro.

Con mucha frecuencia las empresas suministradoras se encuentran con casos de familias a las que han cortado el suministro tras desatender todas las comunicaciones advirtiéndoles de la situación de impago y avisándoles de la posibilidad de un corte de suministro. Familias, que con posterioridad al corte se personan en las dependencias de atención al cliente de la empresa o en los servicios sociales municipales manifestando encontrarse en una situación de penuria económica y pidiendo ayuda para el restablecimiento del suministro.

La intervención en estos casos, aunque resulte posible y permita el restablecimiento del servicio, no puede impedir el daño personal y social producido durante el tiempo que la familia ha permanecido sin un suministro tan vital y tampoco evita los costes económicos derivados del proceso de reconexión del suministro.

Unos daños y unos costes que se habrían evitado de haber conseguido que esa familia acudiera a exponer su situación y a solicitar ayuda antes del corte del suministro y no cuando ya se ha producido el mismo.

Para evitar este tipo de situaciones existen diferentes opciones, la primera pasa por mejorar sustancialmente la información que se ofrece las personas usuarias acerca de las posibilidades de acogerse a ayudas para el pago de las facturas en casos de precariedad económica. Una información que debería incluirse de forma destacada en las comunicaciones dirigidas a las personas usuarias advirtiéndoles de una situación de impago y especialmente en los avisos de corte de suministro.

Nos consta que algunas empresas suministradoras están incluyendo en sus avisos de corte unas frases en tipografía destacada invitando a la persona usuaria a acudir a los servicios sociales o contactar con el servicio de atención al cliente si se encuentran en una situación que les dificulta el pago de la factura.

Asimismo, sería conveniente que por parte de las entidades locales y las empresas suministradoras se realizaran campañas informativas para que las personas usuarias conozcan las distintas ayudas y bonificaciones contempladas en la ordenanza reguladora del servicio. Una información que debería ser personalizada en aquellos casos en que se presuma que la persona usuaria reúne los requisitos para ser beneficiaria de una ayuda o bonificación y no ha solicitado la misma o no ha aportado la documentación necesaria para su reconocimiento.

Cuando exista la certeza de que la persona usuaria reúne los requisitos para ser beneficiaria de algún tipo de ayuda o subvención debería ser informada de tal circunstancia y facilitarle el acceso a la misma, sin exigir la aportación de documentación que ya obre en poder de la empresa suministradora. Podría incluirse a tal fin una nota informativa en la factura. Así debería actuarse en relación con la bonificación prevista en la normativa reguladora del canon de depuración autonómico para las viviendas con más de 4 personas ya que la empresa conoce el número de personas que residen en la vivienda, ya sea por aplicar un sistema de tarificación por habitante o por tener implantada una ayuda o bonificación para familias numerosas.

### 5.2.1. SERVICIOS SOCIALES Y POBREZA HÍDRICA

A juicio de esta Institución los servicios sociales deberían asumir un papel protagonista en todo lo que se relacione con la adopción de medidas para solucionar situaciones de pobreza hídrica. Algo que, lamentablemente no está ocurriendo en la actualidad y de lo que se quejan amargamente tanto los servicios sociales como las empresas suministradoras.

En el curso de la investigación realizada hemos tenido ocasión de reunirnos con responsables de servicios sociales municipales que nos han manifestado su disconformidad con la decisión de incluir en las ordenanzas

reguladoras del servicio de agua una serie de ayudas y bonificaciones para colectivos en situación de precariedad económica, sin haber contado con dichos servicios para la determinación de los requisitos que deben exigirse para ser beneficiarios.

Los servicios sociales parten de un principio de intervención integral con las personas y familias en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, que se compagina mal con un sistema que propicia el otorgamiento de ayudas a esas mismas personas, exclusivamente para atender sus gastos de agua, sin tener en cuenta otras necesidades, ni condicionar su otorgamiento al cumplimiento de compromisos orientados a la inserción social y a evitar situaciones de cronificación.

En este sentido, los responsables de los servicios sociales se resisten a tener que asumir la labor de tramitar las ayudas previstas en las ordenanzas del servicio de aguas, especialmente cuando las mismas contradicen sus criterios para el otorgamiento de ayudas o establecen unos requisitos diferentes a los previstos en sus normas.

Asimismo denuncian la carga de trabajo adicional que comporta esta labor de tramitación de ayudas para el servicio de agua, cuando ya se encuentran desbordados por el aumento de trabajo derivado de la crisis económica y la implantación de la Ley de Dependencia.

Por su parte, las empresas suministradoras también nos han manifestado su disconformidad con tener que asumir el papel de verificadores del cumplimiento por las personas usuarias de los requisitos de precariedad económica que establecen las ordenanzas reguladoras para ser beneficiarias de ayudas y bonificaciones. Entienden que su función es prestar un servicio de agua y no conceder ayudas sociales y consideran que esta es una labor más propia de los servicios sociales, que debería ser asumida por los profesionales de dichos servicios.

En un intento de encontrar solución a este problema, un Ayuntamiento ha decidido que la tramitación de las ayudas destinadas al servicio de agua se realice por parte de los servicios sociales, pero contando con personal adicional para esta función cuyas retribuciones son sufragadas por la empresa suministradora.

A nuestro entender, las empresas suministradoras deberían asumir la función de tramitar las bonificaciones que recaigan directamente sobre las tarifas de agua y se reconozcan a determinados colectivos sociales -familias numerosas, pensionistas, personas con discapacidad o dependencia- sin otro requisito que la mera acreditación de su pertenencia a dichos colectivos.

Por el contrario, los servicios sociales deberían asumir la labor de tramitar las ayudas que estén condicionadas a la acreditación por las personas beneficiarias de una situación de necesidad económica o pobreza hídrica. Asimismo, y a falta de una regulación legal, entendemos que deberían ser los servicios sociales los que establecieran los criterios para la determinación de cuando una persona está en situación de pobreza hídrica.

En particular creemos que deberían ser los servicios sociales los encargados de gestionar los fondos sociales o bolsas de ayudas que algunas empresas suministradoras están creando últimamente.

Asimismo, creemos que la opción más efectiva para evitar cortes de suministro a personas en situación de pobreza hídrica es establecer un protocolo por el que, antes de cortar el suministro, las empresas suministradoras se comprometan a poner en conocimiento de los servicios sociales municipales los datos de las personas usuarias a las que se haya remitido aviso de corte por impago.

La comunicación a los servicios sociales permitiría a los mismos cotejar los datos recibidos con los propios de estos servicios, pudiendo así detectar la presencia de personas o familias cuya situación económica justificaría que fueran consideradas personas en situación de pobreza hídrica a los efectos de aplicar las medidas previstas para evitar que se haga efectivo el corte del suministro.

Los cortes de suministro se suspenderían cuando los servicios sociales consideraran que existe una situación de pobreza hídrica, procediéndose a continuación a poner en marcha las medidas oportunas para solventar la situación de impago existente y evitar nuevos problemas en el futuro.

Dichas medidas podrían consistir en aplazamientos o fraccionamientos de la deuda existente, o en destinar fondos al pago de las facturas atrasadas, utilizando para ello las cantidades incluidas en el presupuesto municipal para

las ayudas de emergencia social, o los fondos provenientes del programa de suministros vitales de la Junta de Andalucía, o bien destinando a tal fin el dinero de los fondos sociales o bolsas de ayuda constituidos por las empresas suministradoras.

Respecto de las facturas futuras, si se estima que la situación de pobreza hídrica no es coyuntural sino que va a mantenerse durante algún tiempo, debería aprobarse un plan que incluyese, en primer lugar, la tramitación de todas las bonificaciones de la tarifa que pudiesen corresponder a la persona usuaria por su pertenencia a alguno de los colectivos beneficiarios.

En segundo lugar, debería estudiarse la situación de la vivienda por si pudiesen adoptarse medidas para mejorar la eficiencia hídrica de la misma y convendría también valorar las pautas de consumo de la persona usuaria por si resultara necesario introducir criterios de ahorro y uso responsable del agua.

Por último, deberían estudiarse las posibilidades de pago reales de la persona usuaria y establecer un plan de financiación que podría implicar reducciones o exenciones en las tarifas durante el tiempo necesario, sometidas a un proceso de revisión periódica.

### 5.3. Mínimo vital como paradigma

Como venimos destacando a lo largo del presente Informe, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en su sesión celebrada en Ginebra en noviembre de 2002) en su observación general núm. 15 afirmó que «El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico».

Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010, reconoció que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Partiendo de este reconocimiento, la Organización Mundial de la Salud (OMS) determinó que son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por

persona al día para garantizar que se cubren las necesidades básicas y que no surgen grandes amenazas para la salud.

Nuestro ordenamiento jurídico no incluye aun un reconocimiento explícito del derecho humano al agua. No obstante, y pese a la falta de previsión expresa que reconozca este derecho, existen determinados artículos en la Constitución Española en los que puede entenderse incluido: el artículo 15 recoge el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral, el artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud o el artículo 45 explicita a su vez que todos los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Partiendo de estas premisas viene desarrollándose en nuestro País desde hace tiempo un interesante debate acerca de la conveniencia o no de reconocer normativamente el derecho de las personas a un mínimo vital, esto es, a disponer de un número de litros de agua al día que le permitan satisfacer sus necesidades más básicas.

Como correlato a este debate discurre otro en el que se plantea si dicho mínimo vital debe ser reconocido a todas las personas sin distinción o sólo a aquellas que acrediten encontrarse en una situación de precariedad económica que les dificulta afrontar el pago del precio del suministro.

Como puede verse son dos debates que no difieren sustancialmente de los que actualmente se desarrollan en nuestra sociedad en torno a la llamada renta básica o renta de inserción.

Hasta no hace mucho tiempo este debate sobre el mínimo vital no dejaba de ser en nuestra Comunidad Autónoma un mero debate teórico, en el que partidarios y detractores disputaban sobre su oportunidad y eficacia. Sin embargo la situación cambió cuando la empresa Medina Global S.L., que abastece al municipio gaditano de Medina Sidonia, adoptó un acuerdo que posibilitó el reconocimiento a las personas en situación de precariedad económica del derecho a recibir de forma gratuita 100 litros de agua al día, es decir 3 m<sup>3</sup> al mes.

A este primer reconocimiento del derecho a un mínimo vital se han ido sumando en los últimos tiempos otras empresas suministradoras tras acordarlo las entidades locales titulares del servicio.

Tal es el caso del Ayuntamiento de Almería que acordó en abril de este mismo año la modificación de las ordenanzas reguladoras de las tasas por abastecimiento de agua, incluyendo la gratuidad de los consumos incluidos en el primer bloque tarifario -3 m<sup>3</sup>/mes/vivienda- a las familias en riesgo de exclusión social, entendiendo por tales aquellas en las que la renta per cápita de sus miembros no supere el 50% del IPREM.

También la empresa suministradora de Córdoba EMACSA ha acordado recientemente reconocer el derecho a recibir de forma gratuita 3 m<sup>3</sup> de agua al mes a aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia. Serán los servicios sociales los encargados de acreditar que se cumple este requisito. Decisión que se revisará cada 6 meses.

La última en incorporarse a este grupo ha sido la empresa sevillana ALJARAFESA, cuyo Consejo de Administración ha decidido reconocer el derecho a disponer de 3 m<sup>3</sup> de agua al mes por persona, de forma gratuita, para personas con rentas inferiores al Ingreso Mínimo de Solidaridad de Andalucía (salario social).

Un caso peculiar es el de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar que acordó en mayo de 2015 reconocer a todos los usuarios del servicio de abastecimiento de agua una “bonificación general” consistente en una reducción del 10% del precio del primer bloque tarifario que, según señala el acuerdo, “equivalen a establecer 1,5 m<sup>3</sup>/trimestre/abonado del primer bloque de uso doméstico como derecho al agua de suministro social gratuito y garantizado”.

Como puede verse el ejemplo de Medina Sidonia está siendo seguido cada vez por más localidades que entienden necesario garantizar un mínimo vital en el suministro de agua a sus vecinos más desfavorecidos.

Una situación que puede hacerse extensiva a toda Andalucía si se hace efectiva la moción aprobada por el Parlamento de Andalucía el 23 de octubre de 2015 por unanimidad de todos los grupos que abogaba por realizar las «modificaciones legislativas pertinentes o desarrollos reglamentarios necesarios que aporten soluciones reales y efectivas a la pobreza hídrica. En este sentido resulta esencial prohibir los cortes de agua domésticos para aquellos colectivos que no pueden hacer frente a su pago, así como

asegurar un abastecimiento mínimo de entre 60 y 100 litros por persona y día en caso de impago justificado, en cumplimiento del derecho humano al agua establecido por la UNESCO».

En opinión de esta Institución el reconocimiento del derecho a un mínimo vital en el suministro de agua para las personas en situación de pobreza hídrica debería quedar recogido en la Ley de Aguas de Andalucía y resultar obligatoria su inclusión en todas las ordenanzas reguladoras del servicio de abastecimiento de agua.

La cantidad de suministro que debería quedar cubierta por ese derecho al mínimo vital debería ser de 100 litros por persona y día (3 m<sup>3</sup> por persona y mes), adaptando así a la realidad social y nivel de desarrollo de nuestra Comunidad Autónoma los parámetros fijados por la OMS.

Los requisitos para determinar qué personas usuarias se encuentran en situación de pobreza hídrica y pueden, por tanto, ser beneficiarias de este derecho, hasta tanto no se encuentren regulados legalmente, deberían fijarse en las correspondientes ordenanzas reguladoras del servicio y la acreditación de qué personas reúnen dichos requisitos debería corresponder a los servicios sociales y no a las empresas suministradoras.

## 5.4. Conclusiones

El agua es un derecho humano básico, por tanto, nadie debería verse privado del suministro de agua por razones económicas.

La Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía debería incluir el derecho de la ciudadanía a no verse privados del suministro de agua por razones económicas.

El previsto Reglamento de desarrollo de la Ley de Aguas debería incluir la prohibición de cortar el suministro de agua a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica por no poder hacer frente al pago del suministro.

Asimismo, debería regularse por norma legal o reglamentaria el derecho de las personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza

hídrica a recibir un suministro mínimo vital de 3 m<sup>3</sup> por persona y mes de forma gratuita.

Aquellas personas en situación de precariedad económica que carezcan de medios para afrontar el pago de la parte de la factura de agua que no resulte cubierta por el suministro garantizado como mínimo vital o no reúnan los requisitos para ser beneficiarias de dicho mínimo vital, deberían tener derecho a beneficiarse de ayudas que impidan que caigan en una situación de impago que pueda derivar en un corte de suministro.

Dichas ayudas deberían ser sufragadas principalmente por las empresas suministradoras, incluyéndolas en un fondo social que se incorporaría como un concepto más de coste a sus presupuestos de gastos, complementándose, de resultar necesario, con los fondos que para ayuda social de emergencia gestionan los servicios sociales y con las ayudas para suministros mínimos que financia la Junta de Andalucía. En todo caso, dichas ayudas deberían ser gestionadas por los servicios sociales, a quienes correspondería determinar qué familias reúnen los requisitos para ser beneficiarias y cuál es el importe de ayuda que les corresponde percibir. La concesión de estas ayudas debe ser revisada periódicamente.

Las ordenanzas reguladoras del servicio de agua deberían incluir bonificaciones en sus tarifas de agua destinadas a reducir el coste del suministro para aquellos colectivos de personas usuarias que se encuentren en situaciones de desfavorecimiento social por sus circunstancias personales. Entre estos colectivos podrían encontrarse las familias numerosas, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, las personas jubiladas o pensionistas, las personas en situación de desempleo o las mujeres víctimas de violencia de género. Dichas bonificaciones deberían estar referenciadas al principio de capacidad económica y establecer limitaciones a su percepción en función del nivel de renta.