

¿Què és el mínim vital d'aigua?

Algunes experiències i propostes legislatives a l'Estat Espanyol

12 de novembre de 2022

DERECHO HUMANO AL AGUA

Alcance del derecho. Criterios y principios transversales

CRITERIOS NORMATIVOS

- Disponibilidad
- Accesibilidad
- Aceptabilidad
- Asequibilidad
- Calidad

PRINCIPIOS TRANSVERSALES

- Universalidad
- No discriminación
- Participación
- Acceso a la información
- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Sostenibilidad

Reconocer los derechos humanos al agua y al saneamiento al más alto nivel legislativo. Hasta tanto no se consiga, es posible avanzar en su reconocimiento a través de la implementación de sus criterios y principios definitorios

DERECHO HUMANO AL AGUA

No discriminación

Es toda **distinción, exclusión o restricción** que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio, sobre la base de la igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Consecuentemente, para **abordar la no discriminación** es necesario **identificar previamente los grupos sociales o personas que sufren discriminación** bien directamente o indirectamente a través de la legislación o mediante pautas culturales socialmente admitidas.

Disponibilidad

El criterio de disponibilidad supone que el **suministro de agua debe ser suficiente y continuo para los usos personales y domésticos**, que comprenden los asociados al consumo, el lavado de ropa, la preparación de la comida, la higiene personal y doméstica y el saneamiento. **No se concreta una dotación mínima diaria a garantizar**, que debe ser el resultado de estudios específicos, y depende de condiciones locales, así como de los niveles de servicio disponibles. **En todo caso, la cantidad mínima debe ser suficiente para garantizar un nivel de vida digno.**

El criterio de disponibilidad exige la continuidad en el acceso al agua, por lo que **los cortes de suministro del servicio** que se realicen deben compensarse con el suministro alternativo que compense las necesidades domiciliarias básicas. **En todo caso, los cortes debidos a la imposibilidad de pago por motivos de vulnerabilidad social y económica son una conculcación del derecho al agua.**

DERECHO HUMANO AL AGUA

Asequibilidad

De acuerdo con el criterio de asequibilidad, el **agua debe estar al alcance de todas las personas para cubrir sus usos personales y domésticos a un precio asequible, sin que, por ello, se comprometa el disfrute de otros derechos humanos** como el acceso a la sanidad y los medicamentos, la vivienda, los alimentos o la educación.

Prestar atención solo al acceso, sin tener en cuenta la asequibilidad, puede implicar que personas en situación de pobreza o vulnerabilidad vean limitado o incluso imposibilitado el acceso efectivo a esa cantidad esencial de agua, aun cuando tengan una conexión a una red pública en sus viviendas.

Las obligaciones básicas de las administraciones competentes en relación con el derecho al agua, que tienen **efecto inmediato**:

- a) Garantizar el acceso a la **cantidad esencial mínima de** agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
- b) **Asegurar el derecho de acceso** al agua y las instalaciones y servicios de agua **sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados**

DERECHO HUMANO AL AGUA

Asequibilidad

En el contexto de la asequibilidad, los cortes de suministro motivados por la imposibilidad de pagar son una medida regresiva y constituyen una conculcación del derecho humano al agua. **Consecuentemente, en el caso de imposibilidad de pago, el marco de derechos humanos exige la provisión gratuita de esos servicios, que tienen que estar financiados con cargo a fuentes distintas de las contribuciones de los usuarios.**

Garantizar la asequibilidad y la sostenibilidad financiera, requiere de un sistema de financiación más amplio que el basado únicamente en tarifas, e incluya impuestos y transferencias de recursos, y subvenciones cruzadas a través de la financiación pública.

En este sentido, cualquier planteamiento tendente a asegurar la recuperación de costes debe abordarse teniendo en cuenta no solo los aspectos económicos sino también, y de forma preferente, los relativos a la asequibilidad de los servicios.

Las deliberaciones sobre asequibilidad suelen girar en torno a cuestiones de tarificación en un contexto de redes formales obviando a muchas personas que viven en zonas desfavorecidas y en comunidades marginadas que no disponen de acceso a las redes públicas, sino que dependen de soluciones individuales o comunales, a menudo informales, para el saneamiento y el abastecimiento de agua.

Programas de mínimo vital

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO

1. **Volumen de agua establecido** para ser cubierto por el programa y justificación de su cálculo.
2. **Mecanismo por el que se beneficia** (por ejemplo, cuota subsidiada o descuento aplicado en la factura asociado al volumen y/o a los servicios -como abastecimiento de agua, saneamiento o ambos-, etc.).
4. **Cuotas de la tarifa sobre los que se aplica** (ejemplo: cuota fija, variable o ambas).
6. **Incorporación al programa:** otorgamiento directo al usuario por pertenecer a un grupo vulnerable preestablecido o por demanda e inscripción del usuario.
7. **Tiempo de duración del beneficio**, incluida la renovación.
8. Consideraciones para **la caracterización de los beneficiarios potenciales:**
 - a. **A quién beneficia; criterios de focalización:** geográficos, socioeconómicos, entre otros.
 - b. **Ámbito en el que se aplica:** individuo/familia/vivienda.
 - c. Como se determina la **capacidad de pago** o la **incidencia del costo del servicio en el gasto familiar**.
 - d. **Requisitos** para obtener la **condición de beneficiario**.
9. **Sostenibilidad económica** del programa: Fuentes de financiación.

Programas de mínimo vital

PROCEDIMIENTO PARA SU OPERACIÓN Y SEGUIMIENTO

1. **Aprobación del presupuesto:** quien lo aprueba (por ejemplo, ayuntamiento, operador, etc.) y como (por ejemplo, presupuestos anuales recurrentes, partida única).
2. **Identificación de los beneficiarios** y adjudicación.
3. **Identificación de actores** que intervienen (por ejemplo, servicios sociales municipales, operador del servicio, etc.).
4. **Procedimiento de inscripción** (por ejemplo, convocatoria, canales para presentar la solicitud, entre otros).
5. **Documentación requerida** (por ejemplo, justificación del número de integrantes de la unidad familiar, título de propiedad/alquiler, demostración de residencia permanente, última factura cancelada, entre otros).
6. **Condiciones para mantenerse en el programa:** requerimiento de renovación, motivos de incumplimiento.
7. **Organismos y mecanismos de verificación, supervisión y control** (por ejemplo, micro medición o estimación de consumo, cada cuanto se revisa la elegibilidad del beneficiario).

Programas de mínimo vital

Dificultades a la hora de seleccionar grupos destinatarios

En la práctica, esas medidas no suelen llegar a la población destinataria por una variedad de razones, entre ellas las siguientes:

- a) **No se informa** a los grupos destinatarios de la disponibilidad de subvenciones o apoyo financiero.
- b) **Las exigencias burocráticas** son excesivas o se requiere documentación de la que las personas marginadas o con bajos ingresos no disponen.
- c) **Los grupos beneficiarios no participan** en el diseño del mecanismo.
- d) Cuando las subvenciones se aplican a través de los sistemas de tarificación, **solo las personas conectadas a redes de suministro pueden beneficiarse** de ellas, por lo que quedan excluidas las que se sirven de procedimientos informales.
- e) A menudo, debido a las tarifas progresivas por tramos de consumo, las subvenciones al consumo **no benefician a las familias numerosas o a los hogares que comparten una misma conexión de agua.**
- f) Solo se benefician de los programas las personas que gozan de la propiedad de la vivienda, lo cual deja al margen a aquéllas en situación de vulnerabilidad habitacional.

Ejemplos

- **Durban, Sud África.** Primer bloque gratuito asociado 6 m³ por conexión y mes (50 l/p/día) (Solo agua)
- **Flandes, Bélgica.** Toda persona tiene derecho a un suministro mínimo de 15 m³ de agua gratis por persona al año (41 l/p/día). La cuota fija y los excedentes de consumo sobre los 15 m³ se facturan de acuerdo con una estructura de bloques. (Solo agua)
- **Medellín, Colombia.** Programa Suministro Mínimo Vital. Cantidad: 2,5 m³ por persona y mes (83 l/p/día). Incluye cuotas fija y variable y agua y saneamiento. Beneficiarios con situación de vulnerabilidad determinados por SISBEN 1 y 2. Depende del ayuntamiento
- **Bogotá, Colombia.** Programa Suministro Mínimo Vital. Cantidad: 6 m³ por vivienda y mes (50 l/p/día). Solo bonifica el agua y la cuota variable. Beneficiarios con viviendas en los estratos 1 y 2. Depende del ayuntamiento
- **Cádiz, España.** Programa Suministro Mínimo Vital. Cantidad 100 litros por persona y día. Bonifica las cuotas fijas y variable y agua y saneamiento. Beneficiarios son personas en exclusión social o con problemas económicos transitorios. Se referencia al IPREM. Depende de un Fondo Social de Aguas de Cádiz
- **Sevilla, España.** Programa Suministro Mínimo Vital. Cantidad 110 litros por persona y día. Bonifica las cuotas fijas y variable y agua y saneamiento. Beneficiarios son personas en situación de vulnerabilidad severa (Referente Renta Mínima de Inserción Social –RMIS-) o en exclusión social (referente los servicios sociales del ayuntamiento). Lo promueve EMASESA

INCIDENCIA INSTITUCIONAL

DIRECTIVA DE CALIDAD DE AGUAS DE CONSUMO HUMANO

DIRECTIVA (UE) 2020/2184 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de diciembre de 2020

- Una vez concluida la Iniciativa Right2Water, la Comisión inició una consulta pública y efectuó una evaluación de la Directiva 98/83/CE. Se **identificaron cuatro ámbitos que presentaban un margen de mejora**:
 - la lista de **valores paramétricos** basados en la calidad,
 - la escasa aplicación del **método basado en factores de riesgo (evaluación y gestión del riesgo)**,
 - la imprecisión de las disposiciones sobre **información a los consumidores**,
 - las disparidades entre los **sistemas de homologación de los materiales que entran en contacto con las aguas destinadas al consumo humano** y las consecuencias que dichas disparidades tienen en la salud humana.
- Además, en la Iniciativa «Right2Water» se **identificó como un claro problema** el hecho de que parte de la población, en particular **los grupos marginados, carecían de acceso a agua destinada al consumo humano**
- Una última cuestión identificada es la falta generalizada de concienciación sobre **las fugas de agua**

DIRECTIVA DE CALIDAD DE AGUAS DE CONSUMO HUMANO

DIRECTIVA (UE) 2020/2184 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de diciembre de 2020

- Aunque reitera su vinculación con la Iniciativa Right2Water, como uno de los factores desencadenantes de la revisión, **nunca menciona en su articulado el concepto de Derecho Humano al agua**, ni el reconocimiento por Naciones Unidas de este derecho en el año 2010, sino que trata algunos de sus criterios normativos (accesibilidad, asequibilidad, equidad) del acceso al agua de uso humano
- Se **obvia el tema de la recuperación de costes**, que en los primeros borradores se contemplaba, incluso, una derogación explícita de la obligación de recuperación de costes en casos de problemas de acceso
- No se trata el **tema de la asequibilidad**, aun cuando en versiones anteriores sí que fue objeto de consideración
- Es de destacar que al referirse al acceso al agua (accesibilidad), se incide de manera especial en “colectivos vulnerables” desde una perspectiva étnica, cultural, de situación socioeconómica colectiva. **Establece la obligación general de mejorar el acceso al agua potable para todos y garantizar el acceso al agua potable para los grupos vulnerables y marginados**, dejando a discreción de los Estados miembros la decisión sobre el modo más idóneo de hacerlo, habida cuenta de las situaciones locales específicas.

TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE CALIDAD DE AGUAS DE CONSUMO HUMANO

Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios técnico sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro (Versión 15/09/2022 v2)

Artículo 11. Acceso al agua y población vulnerable.

1. La Administración Local adoptará las medidas necesarias **para mejorar el acceso al agua de consumo para toda la población**, en particular para los grupos vulnerables y marginados.

2. Para la **determinación de la población vulnerable**, las Comunidades Autónomas y las entidades locales utilizarán, al menos, los criterios de la definición de consumidor vulnerable establecida en el **artículo 3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica**, teniendo la capacidad de incluir criterios adicionales de vulnerabilidad que permitan incluir a un mayor número de consumidores bajo dicha categoría.

TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE CALIDAD DE AGUAS DE CONSUMO HUMANO

Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios técnico sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro (Versión 15/09/2022 v2)

Artículo 11. Acceso al agua y población vulnerable.

3. La **Administración Local** junto a la autoridad competente en programas sociales deberán:

a) **Identificar a los grupos vulnerables** que no tienen acceso al agua de consumo o con acceso limitado y los **motivos de la falta de acceso** ya sea debido a que no tienen acceso al agua de consumo por motivos económicos personales o de la administración competente;

b) **Evaluar las posibilidades de mejora** al acceso al agua de esas personas e **informar de las mismas** o sobre medios alternativos;

c) **Informar sobre mecanismos de acción social** a las familias con situaciones económicas por debajo del umbral de pobreza;

d) **Elaborar un informe sobre la situación del acceso al agua de consumo en el municipio**, identificando la población vulnerable, las medidas adoptadas para mejorar su acceso y fomentar su utilización. Este informe deberá remitirse al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en la forma y plazos que este determine en coordinación con la Federación Española de Municipios y Provincias.

4. La Administración Local deberá **implantar mecanismos de acción social eficaces para asegurar el derecho al agua de toda la población**, atendiendo así a los problemas que sufre la población más vulnerable, mediante la aplicación de procesos o herramientas administrativas de acción social que mejor se adapten a las particularidades de su territorio y población.

TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE CALIDAD DE AGUAS DE CONSUMO HUMANO

Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios técnico sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro (Versión 15/09/2022 v2)

El derecho humano al agua

- La referencia al **derecho humano al agua no está recogida explícitamente en el proyecto de RD**. En este contexto, **hay que considerar lo siguiente en relación con los criterios normativos del derecho humano al agua:**
 - **Garantía de acceso universal**, incluyendo a las personas que no disfrutan de conexión a las redes de distribución municipal, como son los casos de las personas sin hogar o las que habitan en los espacios comunes, o las de los asentamientos informales y de trabajadores agrícolas temporeros de las zonas de agricultura más intensiva y productivas.
 - Disponibilidad de agua de consumo suficiente para cubrir las necesidades personales y domésticas, **garantizando para las personas en situación de vulnerabilidad un mínimo vital gratuito de, al menos, 100 litros por persona y día**
 - **Prohibición de cortes de suministro** para las personas sin capacidad de pago por estar en situación de vulnerabilidad
 - Consideración de la **asequibilidad y su reflejo en las políticas y estructuras tarifarias** de forma que no se limite el acceso a las personas por su capacidad de pago

TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE CALIDAD DE AGUAS DE CONSUMO HUMANO

Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios técnico sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro (Versión 15/09/2022 v2)

Gobernanza democrática

- Recoger los procedimientos e instrumentos que hagan posible la **participación activa, libre y significativa de la ciudadanía** en los distintos ámbitos de toma de decisiones, desde la planificación hasta la configuración y gobierno de los sistemas de información.
- Asegurar que el **acceso a la información** sea **pleno y en pie de igualdad** por parte de los distintos agentes interesados, incluida la ciudadanía, como titular del derecho humano al agua. En este sentido, el acceso a la información del Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo (SINAC) debe ser posible para la ciudadanía de forma ágil y sin los filtros y limitaciones actuales.
- Como **información a aportar por parte de los operadores**, se debe incluir la relativa a las **condiciones contractuales que los vinculan con la administración responsable**, así como la relacionada con **los flujos financieros (como la distribución de beneficios, pago de dividendos, honorarios de gestión)**.
- Asumir la **revisión en profundidad del SINAC** para convertirlo en un instrumento que haga posible la **transparencia de la gestión de los servicios** al aportar los resultados del comportamiento de los operadores y la **consiguiente rendición de cuentas** a partir de la valoración por parte de las entidades o personas interesadas de los informes que el propio SINAC deberá publicar periódicamente

LEY 8/2018, DE 8 DE OCTUBRE, DE MEDIDAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y PARA LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO MODELO ENERGÉTICO EN ANDALUCÍA

Disposición final cuarta. *Modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.*

Se introduce una nueva **disposición adicional decimosexta a la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía**, con la siguiente redacción:

«**Disposición adicional decimosexta.** *Derecho humano al agua como mínimo vital.*

Los principios de utilización solidaria del agua, de igualdad de trato y de protección de la salud de los usuarios contemplados en el artículo 5 de esta ley, unidos a la finalidad de atender las necesidades básicas de consumo doméstico a un precio asequible a la que se refiere el artículo 111 bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, amparan la garantía y protección del derecho humano al agua entendido como el acceso universal, de carácter domiciliario y a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, así como al saneamiento.

Las condiciones de prestación y acceso al derecho humano al agua, concebido como mínimo vital, serán objeto de desarrollo reglamentario en la disposición administrativa de carácter general que contemple las relaciones entre las entidades que prestan los distintos servicios que componen el ciclo integral del agua de uso urbano y los usuarios de los mismos.

Las personas en situación de pobreza y riesgo de exclusión social que acrediten dicha condición ante la Administración responsable de la gestión de los servicios del ciclo integral podrán ser objeto de bonificación al suministro mínimo vital de agua y al saneamiento básico en los términos que reglamentariamente se determinen.»

POR UNA LEY DE MÍNIMO VITAL

- Inmediatamente después de la declaración del estado de alarma motivado por la crisis sanitaria del Covid 19, el gobierno arbitró en marzo de 2020, un escudo social para proteger a las personas en situación de vulnerabilidad de los efectos de la crisis sanitaria, económica y social que sobrevino.
- Entre otras medidas, estableció que, mientras estuviera vigente el estado de alarma, los servicios de agua, luz y gas deberían estar garantizados y se prohibieron los cortes de suministro.
- Estas medidas fueron convalidadas por el gobierno en sucesivas prórrogas del estado de alarma, de forma que, ante cada fecha en la que decaían, surgían situaciones de incertidumbre y preocupación por su posible suspensión por parte de las personas en situación de vulnerabilidad, especialmente porque los impactos de la crisis se han ido agudizando de tal forma que, según el Informe Foessa de 2021, una de cada cuatro personas se encuentra actualmente en situación de exclusión social.
- En total, la convalidación de las medidas que garantizan los servicios de agua y prohíben los cortes de suministro se ha realizado en seis ocasiones, la última en junio de 2022, cuando se las prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2022
- **Es necesario pasar de medidas paliativas a otras estructurales** que garanticen el derecho humano al agua en relación al suministro de un **Mínimo Vital** para beber, cocinar y satisfacer las necesidades de higiene personal y doméstica para todas las personas y prohíban los cortes de suministro

POR UNA LEY DE MÍNIMO VITAL

Necesidad urgente de una norma estatal que garantice el derecho humano al agua y al saneamiento

- Estudio que concluye, entre otros aspectos que:
 - **Una eventual regulación del DHAS que estableciera el mínimo vital en todo el Estado, es compatible, con carácter general, con las competencias de las CCAA y con el principio de autonomía local**, sin que se vean afectadas las competencias municipales ni el principio constitucional de autonomía local, en tanto en cuanto que no se incide con ello de forma limitativa en la capacidad de autoorganización local ni en la decisión sobre la forma de prestación de los servicios públicos locales.
 - **Tampoco se limitan las competencias autonómicas en relación a la planificación de la prestación de los servicios en un ámbito supramunicipal**. Tanto las Comunidades Autónomas como los municipios, en el ejercicio de su autonomía: podrían regular ese derecho estableciendo la forma de hacerlo efectivo, incrementando, en su caso, el número de litros por persona y día por encima del mínimo vital establecido por la norma estatal, y regulando todas las circunstancias a tener en cuenta para el ejercicio efectivo de este derecho humano al agua y al saneamiento.

POR UNA LEY DE MÍNIMO VITAL

La propuesta de ley

- Tiene por **objeto establecer las bases para una adecuada implementación del derecho al agua, asegurando a todas las personas el acceso básico a los servicios de abastecimiento, independientemente de su capacidad económica.**
- La cantidad mínima esencial de agua o mínimo vital quedará establecida en las correspondientes disposiciones legales o reglamentarias, debiendo respetarse en todo caso los criterios y condiciones mínimas de acceso contenidos en la Ley. **En ningún caso, el volumen de agua que da contenido a ese mínimo vital podrá ser inferior a 100 litros por persona y día.**
- En virtud de la Ley, queda **prohibida la interrupción o desconexión de las instalaciones o servicios de agua por incapacidad de pago, por lo que, en ninguna circunstancia podrá privarse a una persona o unidad familiar del mínimo indispensable de agua potable (mínimo vital).**
- Las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para impedir la interrupción de estos servicios, mientras dure la situación de riesgo de exclusión.
- Asimismo, para asegurar el acceso de todas las personas al mínimo esencial de agua o mínimo vital, las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, **desarrollarán los protocolos oportunos para identificar a las personas afectadas por la incapacidad de pago, y establecerán los acuerdos o convenios necesarios con las empresas suministradoras de agua potable para garantizar dicho derecho a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión.**

LAS INICIATIVAS EN MADRID

Campaña agua y saneamiento, derechos humanos básicos para la vida

Objetivos

- **Reconocimiento de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.** Ley que garantice la disponibilidad de un mínimo vital de agua y la prohibición de cortes de suministro para hogares en condiciones de vulnerabilidad económica y social
- **Asegurar las necesidades personales y domésticas.** Cobertura universal de los servicios de agua y saneamiento en toda la Comunidad de Madrid, actuando en los asentamientos informales y garantizando la accesibilidad y disponibilidad de los servicios en casos de emergencia habitacional. Nuevo reglamento del abastecimiento y saneamiento del Canal de Isabel II.
- **Garantizar los derechos en los espacios públicos y comunes.** Disponer de instalaciones que permitan el acceso al agua, saneamiento e higiene asegurando que sean accesibles en todo momento, seguras y asequibles
- **Concienciación e información ciudadana.**

Hitos

- PNL aprobada por unanimidad en la Asamblea de Madrid por la que se insta al Consejo de Gobierno a prohibir cortes de suministro de agua en los hogares de la Comunidad de Madrid en el contexto de la emergencia sanitaria (5 de noviembre de 2020)
- Redacción de una proposición de ley sobre el acceso al nivel mínimo esencial de agua en la Comunidad de Madrid