



EL DERECHO AL AGUA EN ESPAÑA

ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, EUROPEO Y ESPAÑOL. II. EL CONSUMO DE AGUA COMO APROVECHAMIENTO COMÚN Y ESPECIAL EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS. III. EL ABASTECIMIENTO EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL. IV. LEGISLACIÓN DE AUXILIOS PARA OBRAS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO. V. LEGISLACIÓN SANITARIA: HABITABILIDAD DE LAS VIVIENDAS Y CALIDAD DEL AGUA PARA EL CONSUMO HUMANO. VI. LEGISLACIÓN DE URBANISMO Y VIVIENDA: SIN AGUA NO HAY SUELO URBANO NI VIVIENDA DIGNA. VII. EL DERECHO AL AGUA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. VIII. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. IX. APUNTE SOBRE LA JURISPRUDENCIA. X. RECAPITULACIÓN.

Palabras clave

Derecho al agua; Derecho al suministro de agua; Prioridad consumo humano.

Resumen

El derecho al agua consiste, primariamente, en la posibilidad de acceder a los recursos suficientes para satisfacer las necesidades vitales de alimentación, higiene y salubridad, pero también puede implicar el derecho al suministro domiciliario de agua potable, un servicio que es responsabilidad de los poderes públicos, tanto si lo prestan directamente como si lo hacen a través de empresas privadas. La preferencia absoluta del consumo humano sobre cualquier otro uso está plenamente justificada, pero su prestación en red (municipal o supramunicipal) puede producir algunas distorsiones, ya que, a través de la red se abastecerá a todos los usuarios conectados a ella, con independencia de la actividad que realicen y del destino de las aguas. El derecho al agua reconocido en algunos Estatutos de Autonomía fue vaciado de contenido por el TC, pero algunas leyes autonómicas recientes han avanzado mucho en la configuración de ese derecho, estableciendo claramente la prioridad del abastecimiento para la satisfacción de las necesidades vitales frente a otros usos ligados al desarrollo de actividades sociales y económicas, aunque estén conectados a las redes de suministro.



I. INTRODUCCIÓN: EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, EUROPEO Y ESPAÑOL*

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios». Esta afirmación de la Declaración de derechos humanos de 10 de diciembre de 1948 (art. 25.1), recogida en los mismos términos en el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 11), ha servido de base para la construcción de un derecho al agua. El Pacto no lo menciona, pero su intérprete más autorizado lo ha considerado implícito en la referencia a la alimentación en el citado art. 11 y lo asocia a los derechos a la protección de la salud y a la vivienda. Lo define como «el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico»¹. La Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 64/292, de 28 julio 2010, reconoce que el derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. En consecuencia, exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que intensifiquen los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento². La determinación de la cantidad de agua necesaria para satisfacer las necesidades básicas es cuestión que incumbe a cada país.

* Este trabajo es una nueva versión, revisada y actualizada, del publicado como: J. AGUDO GONZÁLEZ (Coord.), «Capítulo I», *El Derecho de aguas en clave europea*, Editorial La Ley, Madrid, 2010.

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 29.º período de sesiones. Ginebra, 11 a 29 de noviembre de 2002. Tema 3 del programa. Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general Núm. 15 (2002) El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales): «En el párrafo 1 del art. 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanar del derecho a un nivel de vida adecuado, «incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados», y son indispensables para su realización. El uso de la palabra «incluso» indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia» (p. 1).

² Un resumen de las actuaciones realizadas por la ONU en la materia puede leerse en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, presentado ante la Asamblea General el 16 de agosto de 2007. Un hito clave en esa evolución fue la Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977, cuyo preámbulo proclama que «todas las personas, sin importar su estado de desarrollo y su condición económico social, tienen el derecho a acceder a agua potable en cantidad y calidad equivalente para cubrir sus necesidades básicas».

No obstante, se recomienda tomar como referencia las cifras que maneja la OMS (entre cincuenta y cien litros de agua por persona y por día)³.

Esta declaración ha tenido una gran incidencia en el ámbito iberoamericano. Así lo acredita, por ejemplo, el reconocimiento en la Constitución mexicana desde 2012 del «derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible agua»⁴. Una reciente decisión de la Suprema Corte de Justicia⁵ afirma que la obligación de suministro no se cumple por el mero hecho de que la vivienda esté conectada a una red, sino que hay que garantizar un suministro regular con arreglo a las recomendaciones de la OMS.

La Constitución colombiana no es tan explícita, lo que no ha impedido que la Corte Constitucional reconozca el derecho al agua con la misma rotundidad en una reiterada jurisprudencia. A partir de los principios del Estado social recogidos en el texto constitucional y, en concreto, el mandato de proveer a la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (art. 366), la Corte ha declarado que «el derecho a disponer y acceder a cantidades suficientes de agua potable supone la obligación de no racionalizar o suspender el servicio público de acueducto por completo en el domicilio de una persona, pues existe un deber de garantizar un mínimo vital de agua y la obligación de las entidades de adoptar todas las medidas necesarias para salvaguardarlo»⁶.

³ Así lo señala el Informe citado en la nota anterior: «Si bien incumbe a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden servir de orientación útil. Por consiguiente, se necesitan entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud» (párrafo 15).

⁴ «Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines» (art. 4, párrafo 5.º).

⁵ Sala Primera, Inconformidad 49-2014. La sentencia revoca el acuerdo de la Juez Cuarto de Distrito de Morelos, declarando cumplida la sentencia de amparo que obligaba a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias «a fin de que el domicilio de la aquí quejosa, tenga acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible». La sentencia considera «válido el razonamiento de la inconforme en el sentido de que para tener por cumplido el fallo protector no basta con acreditar que existe una toma de agua en el domicilio de la quejosa, pues con ello se llegaría al extremo de considerar cumplimentado el derecho al agua de las personas, únicamente con proveer un minuto de agua a la semana el vital líquido» (párrafo 56).

⁶ Sentencia T-028/14, de 27 de enero de 2014, Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional. La sentencia, tras exponer el estado de la cuestión en la jurisprudencia de la Corte, señala que: «El derecho al agua, es un derecho constitucional complejo que ha sido objeto de progresivo reconocimiento normativo y jurisprudencial a lo largo de los últimos años, en especial, en atención a la importancia que el mismo tiene como presupuesto de los demás derechos fundamentales y de su goce efectivo. Aunque no es una garantía expresamente señalada por la Constitución Política, se ha de entender incluida, teniendo en cuenta el texto Constitucional aprobado por el Constituyente de 1991, en el cual se consagran una serie de principios que rigen los servicios públicos» (5.6.5). La cita del texto corresponde

La Carta de los derechos fundamentales de la UE de 2000 no hace referencia al derecho al agua, pero sí al derecho a la protección de la salud (art. 35) y al principio de desarrollo sostenible para la protección del medio ambiente y la mejora de su calidad (art. 37). En contraste, la Carta Europea de los recursos de agua, adoptada en 2001 con carácter de «recomendación» por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, declara que «*toda persona tiene derecho a disponer de agua suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales*»⁷, lo que no implica la gratuidad del recurso, como puntualiza la propia Carta⁸.

El Tratado de Funcionamiento de la UE, al establecer los objetivos de la política de medio ambiente, faculta al Consejo para adoptar medidas que afecten a la ordenación territorial y «*la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos*» (art. 192.2.b). La preocupación por la calidad inspira a la Directiva marco del agua⁹, porque «*la buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población*» (considerando 24). De ahí que uno de sus objetivos básicos sea «*garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo*» (art. 1.º). La Directiva encabeza su parte expositiva con una afirmación rotunda: «*el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal*». La Directiva no reconoce expresamente un derecho al agua, pero considera este recurso como un «patrimonio» que hay que proteger para que pueda ser utilizado de forma sostenible para la satisfacción de las necesidades humanas. El suministro domiciliario de agua, así como la recogida de las residuales y su posterior depuración son «servicios» (de interés económico general) cuya prestación deben garantizar los Estados a través de las modalidades que prevea el derecho interno. Como disponibilidad de agua no significa gratuidad, la Directiva establece el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua (art. 9)¹⁰. Los programas de medidas son el instrumento clave para la consecución de los objetivos de calidad en cada demarcación hidrográfica (art. 11).

al párrafo 4.1.1. Sobre la cantidad de agua a suministrar, la sentencia utiliza también como referencia las cifras de la OMS, que extrae del Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentado en 2007 ante la Asamblea General, citado en la nota 2.

⁷ Principios de la Carta Europea de los Recursos Hídricos, Recomendación Rec (2001)14, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. La afirmación del derecho está en el principio 5.

⁸ «*Sin perjuicio del derecho al agua para satisfacer las necesidades esenciales, el suministro de agua estará sujeto a pago para cubrir los costes económicos vinculados a la producción y utilización de los recursos hídricos*» (principio 19).

⁹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Diario Oficial núm. L 327 de 22/12/2000.

¹⁰ Son «*todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en: a) la extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas; b) la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales*» (art. 2.38).

En España, la consideración de las aguas como dominio público (sólo las «corrientes» en la legislación del siglo XIX y a partir de 1985 todas las integrantes del ciclo hidrológico, salvo derechos adquiridos) ha hecho innecesaria la configuración de un derecho subjetivo a su utilización, justamente porque el uso público de este recurso incluía la satisfacción de las necesidades domésticas en una época mucho menos exigente que la actual en cuanto a las condiciones de acceso. El uso público o aprovechamiento común del agua obligaba a buscarla donde se encontrase (fuentes, ríos y otras corrientes), pero no incluía el derecho al suministro en la propia vivienda. Eso explica, seguramente, que se considerase gratuito.

En cambio, el abastecimiento a la población era el primero de los aprovechamientos especiales o privativos y, por ello, requería la obtención de un título jurídico (normalmente una concesión), que constituía un verdadero derecho subjetivo al uso (y consumo) del caudal concedido. La configuración del abastecimiento como servicio público de competencia municipal conllevó la preferencia de los Ayuntamientos para la obtención de las concesiones respectivas, pero determinó también el carácter obligatorio de la prestación, aunque el suministro domiciliario no lo fuera en todos los municipios hasta finales el siglo XX.

Según la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866, la facultad de sacar agua para las necesidades domésticas o para abreviar el ganado era, en opinión unánime, «*un derecho natural no sujeto a las reglas del civil*». Esa Ley fijó una dotación de 50 litros diarios por habitante, de los que 20 debían ser potables (arts. 211 y 212). La consecuencia sería que si el caudal normal de agua de que disfrutase una población no alcanzaba la cifra indicada «*podrá concedérsele de las destinadas a otros aprovechamientos la cantidad que falte para completar aquella dotación*» (art. 211). Esta regulación se mantuvo, en sustancia, en la Ley de Aguas de 1879. La de 1985 no señaló una dotación mínima por habitante, seguramente porque consideró que era función de los Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC), uno de cuyos contenidos obligatorios es la «*asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros*» (art. 40.d). Así ha sido, en efecto. Las dotaciones para abastecimiento de población se establecen en función del tamaño del municipio y distinguiendo entre la población permanente y la estacional, conforme al Reglamento de Planificación Hidrológica de 2007 (RPH) y la Instrucción del mismo nombre¹¹.

Es importante subrayar que los PHC no atribuyen un derecho subjetivo a la dotación. La Ley de Aguas establece categóricamente que estos planes no crean por sí solos derechos subjetivos (art. 40.4 del Texto Refundido de 2001). Las dotaciones previstas en ellos son referencias para el cálculo de las demandas de agua, por lo que se pueden y deben invocar en los informes de los Organismos de cuenca sobre la disponibilidad de recursos para nuevos desarrollos urbanos (art. 25.4 de la Ley de Aguas), pero no integran el contenido

¹¹ La Instrucción, en el Anexo IV, fija las dotaciones de referencia de agua suministrada (tabla 49) y las de consumo doméstico (tabla 50) para la población permanente.



de un derecho subjetivo. Las cantidades se basan en el suministro desde la red municipal de abastecimiento, incluyendo las actividades industriales conectadas a ella, por lo que no son sólo para usos domésticos.

La afirmación expresa del derecho al agua surgió con fuerza en la segunda generación de Estatutos de Autonomía, en el contexto de la polémica sobre las transferencias de recursos entre cuencas. Pero el TC lo vació de contenido al considerar que no es un derecho subjetivo, sino un principio rector de la actuación de los poderes públicos, que, además, sólo vincula a los autonómicos. Las leyes regionales de aguas aprobadas en los últimos años (en especial, la de Aragón de 2014) regulan directamente el derecho al agua y sus implicaciones. Hay, pues, elementos suficientes para una reflexión de conjunto sobre el significado actual del derecho al agua y así lo acreditan los trabajos publicados¹².

El derecho al agua, en su contenido nuclear, garantiza la disponibilidad del recurso para la satisfacción de las necesidades vitales y domésticas (alimento, higiene, salubridad), no para el riego, usos industriales u otras actividades, aunque puedan constituir el medio de vida de los usuarios. Es obvio que también en estos casos habrá un derecho a aprovechar el agua en virtud de la necesaria concesión (u otro título jurídico, en su caso), pero también lo es que el titular del derecho no será siempre el consumidor final del recurso ni lo destinará a la satisfacción de sus necesidades vitales, sino una entidad pública o privada que presta un servicio a las personas (en las concesiones de abastecimiento) o realiza otras actividades de interés público o privado.

En una primera aproximación, el derecho al agua tiene dos dimensiones: a) libertad de acceso al recurso; b) derecho al suministro domiciliario de agua potable. Las dos dimensiones no son excluyentes, porque tienen la misma finalidad (la satisfacción de las necesidades vitales), si bien la segunda supone un progreso evidente en la aproximación a ese objetivo. La libertad de acceso al recurso es una manifestación de la libertad personal que puede considerarse inherente al derecho a la vida (como el derecho a alimentarse o a respirar). El suministro domiciliario implica la prestación de un servicio que es responsabilidad de los poderes públicos, tanto si lo prestan directamente como si lo hacen a través de empresas privadas. Representa un estadio superior frente a la libertad de acceso, ya que implica el acceso al recurso no mediante el esfuerzo personal de cada persona, sino a través de un servicio a domicilio, que los ciudadanos tienen derecho a recibir, lo que obliga a los poderes públicos a garantizar su prestación.

¹² Cfr. los trabajos recogidos en A. EMBID IRUJO (Dir.), *El derecho al agua*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2006 y, en especial, el del propio A. EMBID IRUJO, «El derecho al agua en el marco de la evolución del derecho de aguas», pp. 19 ss. y el de M. CASTILLO DAUDÍ, «El derecho humano al agua en el Derecho Internacional: aspectos generales», pp. 65 ss. También, M. PINTO, N. TORCHIA y L. MARTÍN, *El derecho humano al agua: particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, pp. 35 ss.

La Constitución de 1978 incluye entre los «*principios rectores de la política social y económica*» el derecho a la protección de la salud (art. 43), al medio ambiente (art. 45) y a una vivienda digna y adecuada (art. 47). Es incuestionable que vinculan a todos los poderes públicos, pero no son, en principio, verdaderos derechos subjetivos, ya que sólo pueden ser alegados ante los órganos jurisdiccionales «*de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan*» (art. 53.3 CE). Por consiguiente, los contenidos efectivos del Estado social dependen de las decisiones del legislador en el marco de la Constitución. A este respecto, se ha señalado que del reconocimiento constitucional del principio del Estado social sólo deriva inmediatamente la garantía de un «mínimo existencial», que también se vincula a la dignidad de la persona humana¹³. En ese mínimo existencial se incluye el derecho a disponer de agua suficiente para la satisfacción de las necesidades vitales, porque es inherente al derecho a la vida y está implícito en los tres derechos sociales mencionados (protección de la salud, medio ambiente y vivienda). Pero la concreción de las condiciones (cantidad, calidad, coste, modalidad de acceso, etc.) depende de las decisiones del legislador. Quizá porque lo considera inherente al derecho a la vida, la legislación administrativa (aguas, urbanismo, sanidad y régimen local) da por supuesto el derecho al agua y no lo regula expresamente. Sin embargo, la influencia del panorama internacional y de la legislación autonómica de aguas, que reconoce abiertamente el derecho, da pie para afirmar que una futura reforma de la ley estatal de aguas debería declararlo y regular su contenido.

A continuación, haremos una síntesis de la evolución legislativa en los ámbitos mencionados, que aportan elementos para la construcción del derecho al agua desde su propia perspectiva (dotaciones por habitante, servicio municipal obligatorio, calidad del agua potable, abastecimiento y saneamiento como servicios necesarios para la consideración del suelo como urbano y la existencia de una vivienda digna). Después, nos referiremos al reconocimiento reciente del derecho en los Estatutos de Autonomía y la legislación regional de aguas, para concluir con unas reflexiones sobre la conveniencia de precisar el concepto de «abastecimiento humano» en la legislación estatal de aguas.

II. EL CONSUMO DE AGUA COMO APROVECHAMIENTO COMÚN Y ESPECIAL EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS

Las Leyes de Aguas de 1866 y 1879 distinguieron dos modalidades de aprovechamientos (comunes o especiales) con un régimen jurídico muy diferente. Ambas modalidades reflejan las dos dimensiones del derecho al agua a que hemos hecho referencia en el epígrafe anterior. El uso común es libertad de acceso al agua corriente mientras discorra

¹³ E. SCHMIDT-ASSMANN, «Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsbund», en HOFFMANN-RIEM y SCHMIDT-ASSMANN/VOSSKUHLE (edits.), *Grundlagen des Verwaltungsrecht*, Verlag C.H.Beck, München, Band I, 2006, pp. 297-8.

por sus cauces naturales (también por los artificiales) para beber y satisfacer las necesidades domésticas. En cambio, el abastecimiento (domiciliario) de agua y, además, en las condiciones adecuadas de potabilidad que permitan su consumo, es un aprovechamiento especial, que requiere la previa obtención de un título (normalmente, la concesión y, en la legislación histórica, también la usucapión veintenal o los denominados aprovechamientos «eventuales»), con la particularidad de que el titular puede ser usuario directo del agua o prestador de un servicio a los usuarios finales. En este marco, el usuario lo es, a la vez, de un bien y de un servicio, lo que justifica que tenga que abonar una contraprestación, en contraste con la gratuidad del uso común.

Para cuantificar las demandas de abastecimiento a la población, la Ley de Aguas de 1866 previó una dotación de 50 litros diarios por habitante, de los que 20 debían ser potables (arts. 211 y 212). Si el caudal normal de agua de que disfrutase una población no alcanzaba la cifra indicada «podrá concedérsele de las destinadas a otros aprovechamientos la cantidad que falte para completar aquella dotación» (art. 211). Ello suponía, lógicamente, la posibilidad de expropiar otros derechos de aprovechamiento sobre aguas públicas y también aguas privadas cuando no hubiera públicas suficientes para completar dicha dotación. Esta regulación se mantuvo, en sustancia, en la Ley de Aguas de 1879 (arts. 164 ss.).

La Ley de Aguas de 1985 no señaló una dotación mínima por habitante, como hicieron las leyes del siglo XIX, seguramente porque consideró que era función de los Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC), uno de cuyos contenidos obligatorios es la «asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros» (art. 40.d). Así ha sido, en efecto. Las dotaciones para abastecimiento de población (que incluye el de las industrias conectadas a la red municipal) se establecen en función de la población abastecida y de las actividades industriales y comerciales¹⁴.

¹⁴ Así, por ejemplo, el nuevo Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, aprobado por Real Decreto 270/2014, de 11 de abril (BOE de 12 abril) regula las dotaciones de agua para abastecimiento de poblaciones (art. 35) y establece en Anejo (VII) los valores brutos de referencia, que habrán de tenerse en cuenta en el otorgamiento de nuevas concesiones. Las dotaciones de referencia se establecen en función de la población abastecida y del grado de actividad industrial-comercial del núcleo y comprenden la totalidad de usos susceptibles de suministro desde la red general de abastecimiento (domésticos, industriales, comerciales, servicios municipales —incluyendo el riego de las Zonas Verdes Municipales—, etc.), así como las pérdidas en conducciones, depósitos y distribución (art. 35.2). Para los usos conectados a redes, la dotación oscila entre 220 y 340 l/h/d. En los no conectados llega hasta 350 para viviendas unifamiliares (incluyendo riego y piscinas). Esta horquilla es más reducida que la del PH anterior de la cuenca del Tajo, que fijaba las dotaciones de referencia entre 200 y 410 litros diarios por habitante, en función de la intensidad de la actividad industrial y comercial (alta, media o baja). En el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana (aprobado por Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, BOE de 21 de mayo), las dotaciones de referencia oscilan entre 200 y 300 l/h/d en función del tamaño del municipio y las brutas máximas teóricas entre 340 y 390 l/h/d.

El Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986 no cuantificó la dotación, pero remitió a las autoridades sanitarias el control de la suficiencia de las previstas por vía de informe en el procedimiento para la tramitación de las concesiones de aguas para abastecimiento de poblaciones y de urbanizaciones aisladas (arts. 122 ss.). El informe debe pronunciarse sobre la suficiencia de la dotación por habitante, la posibilidad de utilizar las aguas solicitadas para el abastecimiento, las medidas de protección en la toma y la idoneidad de las instalaciones de potabilización proyectadas (art. 125.1). Se mantiene vivo el protagonismo que nuestro Derecho histórico atribuyó a la autoridad sanitaria en el control de las aguas destinadas al consumo humano, no sólo en los aspectos cualitativos (que son obvios), sino también en los cuantitativos. La normativa vigente en materia de la calidad del agua de consumo humano, constituida por el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, marca como objetivo una dotación de 100 litros por habitante y día (art. 7)¹⁵.

El Reglamento de Planificación Hidrológica¹⁶ establece los criterios para el cálculo de la demanda de abastecimiento a poblaciones, teniendo en cuenta las previsiones de los planes urbanísticos (art. 14.1.a), pero no fija dotaciones mínimas ni máximas. Le preocupa el ahorro, partiendo de la base de que se puede consumir más de lo que se necesita, no el señalamiento de una dotación mínima.

Es importante subrayar que los PHC (ahora de Demarcación, PHD) no atribuyen un derecho subjetivo a la dotación. La Ley de Aguas establece categóricamente que estos planes no crean por sí solos derechos subjetivos (art. 40.4 del Texto Refundido de 2001). Las dotaciones previstas en ellos son referencias para el cálculo de las demandas de agua, por lo que se pueden y deben invocar en los informes de los Organismos de cuenca sobre la disponibilidad de recursos para nuevos desarrollos urbanos (art. 25.4 de la Ley de Aguas), pero no constituyen el contenido de un derecho subjetivo.

III. EL ABASTECIMIENTO EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL

La Ley municipal de 20 de agosto de 1870 atribuyó a la «*exclusiva competencia de los Ayuntamientos*» el establecimiento y creación de una serie de «*servicios municipales*», entre ellos el «*alcantarillado*» y el «*surtido de aguas*» (art. 67.1.º, II y III). Esta Ley preveía el establecimiento de arbitrios sobre «*obras o servicios costeados con fondos municipales cuyo aprovechamiento no se efectúe por el común de los vecinos, sino por personas o clase determinadas*»

¹⁵ El citado Real Decreto incorpora la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano y tiene carácter de norma básica al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.16.ª CE. La Directiva establece parámetros de control de la calidad del agua, pero no cuantifica la dotación por habitante.

¹⁶ Se aprobó por RD 907/2007, de 6 de julio y fue desarrollado por la Instrucción de PH, aprobada por Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre.

(art. 130.1.^a). En consecuencia, se podían establecer arbitrios sobre el «*aprovechamiento y abastecimiento de aguas para usos privados*» y «*alcantarillado*», pero no sobre el «*aprovechamiento y abastecimiento de aguas para uso comunal*» (art. 130.2.^a y 3.^a). La misma regulación se mantuvo en la Ley municipal de 2 de octubre de 1877 (arts. 78.2 y 3 y 137). Esto era coherente con la distinción entre aprovechamientos comunes y especiales de las Leyes de Aguas de 1866 y 1879. El surtido de aguas desde fuentes públicas (o en la propia corriente) no podía estar sujeto a arbitrios, porque era un uso común, pero el suministro domiciliario, sí, porque era un uso privado. La Ley General de Obras Públicas de 1877 atribuyó a los Ayuntamientos, entre otras, «*las obras de abastecimiento de aguas de las poblaciones*» (art. 6.2.^o)¹⁷. Esta Ley incluyó entre las materias de exclusiva competencia municipal el surtido de aguas y el alcantarillado (art. 78.3 y 2), en coherencia con lo establecido en la Ley municipal de 1870, que se reiteraría en la de 1877.

El Estatuto municipal de 1924, reiteró la competencia de los Ayuntamientos sobre «*abastecimiento de aguas y destino de las residuales, lavaderos, abrevaderos, balnearios y servicios análogos*» (art. 150.9.^o), así como «*alcantarillados*» y, en general, los servicios de salubridad e higiene (art. 150.10.^o). Al regular las obras de ensanche, saneamiento y urbanización, incluyó entre ellas las de abastecimiento de aguas, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que tengan por objeto dotar de estos servicios a los núcleos de población enclavados en los términos municipales correspondientes o mejorar las condiciones de aquellos servicios. Estas obras, como todas las públicas, tenían el beneficio de expropiación. Pues bien, cuando hubiese que expropiar manantiales o tomas de aguas en ríos, arroyos, regatos, etc, «*se considerará como dotación necesaria por habitante y día la de 200 litros para las ciudades y 150 para las poblaciones rurales*» (art. 185).

Entre las obligaciones municipales mínimas figuraban el «*suministro, vigilancia y protección de aguas potables de pureza bacteriológica garantizada*» y «*la evacuación en condiciones higiénicas de las aguas negras y materias residuales*» [art. 201 a) y b)]. En los de más de 15.000 habitantes era obligatoria, además, «*la eliminación de los pozos negros y su sustitución gradual por sistemas modernos de depuración y eliminación de las excretas*» y «*la organización de los servicios de abastecimientos hídricos para lograr agua en cantidad de 200 litros diarios por persona, y de calidad química y bacteriológica garantizada*» (art. 204.a y c). Dentro de esa dotación no se establecía un mínimo de agua potable, como hizo la legislación de aguas de 1866-79¹⁸. Sin embargo, la referencia a la «*calidad garantizada*» parece apuntar a que la

¹⁷ Esta Ley reitera la competencia de la Administración municipal para conocer «*del abastecimiento de aguas a las poblaciones, en lo tocante a la construcción de las obras o a la concesión de las mismas a empresas particulares*» (art. 11.2.^o).

¹⁸ Así lo señala M. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, *El abastecimiento de agua en España*, Civitas, Madrid 2004, p. 87.

dotación mínima prevista era de agua potable, lo que suponía un notabilísimo incremento en relación con las previsiones de la Ley de Aguas de 1879. El Reglamento de Sanidad Municipal de 1925 confirma esta interpretación al establecer que esa cantidad era la dotación de agua potable en los municipios «populosos», como se verá después.

El Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales del mismo año 1924, apoyándose en el art. 185 del Estatuto, afirmará rotundamente que «los Ayuntamientos tienen derecho a obtener por vía de concesión o de expropiación, según los casos, el caudal de agua preciso para que el Municipio que haya de recibirlo disponga de una dotación media por habitante y día de 150 o 200 litros, según se trate de aglomeraciones rurales o urbanas» (art. 39). La garantía de esa dotación no se configura como un derecho subjetivo de los vecinos sino como un mandato dirigido a los municipios, quienes, para su efectividad, tienen «derecho» a obtener la concesión de los caudales precisos o, en su caso, a expropiarlos. El Reglamento establece algunas reglas en cuanto al servicio de agua (tarifas, prohibición de conceder el suministro en monopolio, imposición de la obligación de interconectar redes explotadas por distintas empresas: arts. 77-79).

La prestación de servicios municipales por empresas privadas se instrumentaba mediante contrato de concesión adjudicado en subasta. En 1924 se declararon «servicios públicos los suministros de abastecimiento de energía eléctrica, aguas y gas a los abonados de las empresas de distribución» (art. 1.º)¹⁹. En consecuencia, se impuso a las empresas titulares de concesiones y autorizaciones la obligación de prestar el servicio a los abonados que lo soliciten «en tanto tengan medios técnicos para ello» (art. 2.º) y con arreglo a las tarifas fijadas por la Administración (art. 3.º). Tratándose de servicios municipales obligatorios, llama la atención que la obligación de prestación se impusiera a las empresas y no a los Ayuntamientos. No se señala dotación mínima ni máxima por usuario.

La Ley de Régimen Local de 1955 estableció la obligación de prestar en todos los municipios el servicio de «surtido de agua potable en fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos» (art. 102 a), pero sólo en los de más de 5.000 habitantes era obligatorio el «abastecimiento domiciliario de agua potable» y el alcantarillado [art. 103 a) y b)]. Esta Ley dispuso la obligatoriedad de formar un Plan general de urbanización en todos los municipios, al que debían acompañar los proyectos de instalación de los servicios mínimos obligatorios (art. 134), pero no estableció una dotación por habitante.

En la vigente Ley de Bases de Régimen Local de 1985 se establece el derecho de los vecinos a exigir la prestación de los servicios municipales obligatorios (art. 18.1.g), entre los que figura el abastecimiento domiciliario de agua potable, que, desde esa fecha, es obligatorio en todos los municipios (art. 26.1). Algunas Comunidades Autónomas han

¹⁹ RD de 12 de abril de 1924 (Gaceta de 15 de abril). El suministro de energía eléctrica se había declarado obligatorio por RO de 20 de junio de 1920, según indica el Preámbulo del citado RD.

dictado leyes reguladoras de este servicio (y el de saneamiento). El panorama normativo se completa con las ordenanzas municipales sobre la materia.

IV. LEGISLACIÓN DE AUXILIOS PARA OBRAS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO

El abastecimiento y saneamiento eran servicios municipales obligatorios, pero la mayor parte de los Ayuntamientos no tenían recursos para establecerlos. Esto explica que, desde principios del siglo XX, se dictara una importante legislación de auxilios del Estado para garantizar el suministro de agua potable a los municipios que no contaran con él o tuvieran una dotación insuficiente, tomando como referencia la establecida en la Ley de Aguas de 1879. Inicialmente²⁰ no se señaló una dotación mínima de agua, sino sólo la cuantía máxima de la subvención. En la Dictadura²¹ se fijó ya como uno de los requisitos para que los Ayuntamientos pudiesen optar a las subvenciones el de que la dotación por habitante fuese inferior a los 20 litros diarios de agua potable, que era, como se recordará, la mínima prevista en las leyes de aguas de 1866 y 1879. El objetivo era conseguir, mediante la realización de estas obras, una dotación media de 50 litros diarios por habitante. Tras la guerra civil, la cifra se elevó algo, al incluirse entre los supuestos en que podía otorgarse la subvención que el municipio tuviera «una dotación de agua potable de menos de 25 litros por habitante y día»²². También se elevó el objetivo, ya que el caudal máximo subvencionable sería el que resultase de aplicar un tipo medio de dotación de 100 litros por día y habitante, tomando como referencia la población del último censo aumentada en un 10%²³.

Por Decreto de 17 de marzo de 1950 se ampliaron los supuestos en que podía solicitarse subvención, disponiendo su aplicación a las poblaciones con una dotación por habitante y día inferior a 50 litros, por ser «la que fija el art. 5 del vigente Estatuto municipal» y se elevó a 150 litros el tipo medio de dotación que el Decreto de 17 de mayo de 1940 había

²⁰ RD de 27 de marzo de 1914, Gaceta de 28 de marzo. Este RD fijaba como límite máximo de la subvención la cantidad de 40.000 pesetas «sea cualquiera la importancia de las obras y la duración de las mismas» (art. 1.º). Este criterio simplista sería modificado por el RD de 9 de junio de 1925 que se cita a continuación en el texto.

²¹ Real Decreto de 9 de junio de 1925, Gaceta de 10 de junio (arts. 2 y 5). Por Real Orden de 11 de julio de 1925, Gaceta de 22 de julio, se dictaron instrucciones para el cumplimiento del Real Decreto anterior.

²² Art. 4 del Decreto de 17 de mayo de 1940 por el que se dictan normas para la ejecución de obras de abastecimiento y saneamiento de poblaciones (BOE de 12 de julio). Estaban excluidas de la subvención las obras de distribución interior de las poblaciones, que tenían que ser pagadas íntegramente por «las Entidades interesadas» (art. 6.c). Esta limitación desaparecería con el Decreto de 31 de octubre de 1963 (BOE de 18 de noviembre). Más información sobre esta normativa en M. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, *El abastecimiento de agua en España...* cit., pp. 99 ss.

²³ Art. 5 del Decreto citado en la nota anterior.



fijado en 100 litros. El Decreto de 1 de febrero de 1952 elevó el límite de la subvención hasta el 50% del presupuesto de las obras para las poblaciones comprendidas entre 12.000 y 50.000 «cuya dotación media por habitante y día no alcance los 200 litros o las respectivas instalaciones sean incompletas o deficientes para la adecuada prestación del servicio público a que hayan de satisfacer» (art. 1.º)²⁴. Entre los criterios para otorgar la subvención figura «la dotación actual de agua por habitante y día en relación con las circunstancias que concurren en la población y con las costumbres del vecindario, o situación de los servicios de evacuación de aguas residuales» [art. 10.A).b)]. Además de la elevación de la dotación media a 200 litros (aunque no se señala la correspondiente a agua potable), tiene interés esta referencia a las «costumbres del vecindario» entre los criterios a tener en cuenta para el otorgamiento de la subvención.

La contribución estatal a la financiación de estas obras municipales se complementó por la vía de la ejecución de nuevas urbanizaciones, que, lógicamente, debían estar dotadas de estos servicios. El Decreto 2758/1962, de 25 de octubre, declaró de interés nacional las obras de abastecimiento de agua y saneamiento de los polígonos desarrollados por la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda y otros organismos encuadrados en ese Departamento²⁵, de modo que la cooperación podía instrumentarse por una doble vía: a) ejecución por el Ministerio de Obras Públicas con la colaboración económica y técnica (redacción del proyecto) de la Gerencia de Urbanización; b) ejecución por la Gerencia, que se subrogará en el cobro de los auxilios económicos que el Ministerio concede a los Ayuntamientos, sin limitación de habitantes. Esta conexión entre la legislación de auxilios y la urbanística aporta otro dato clave para nuestro propósito: que todas las urbanizaciones deben contar con los servicios de abastecimiento y saneamiento.

Los últimos capítulos de la normativa de auxilios reflejan ya problemas actuales. Así, la extensión de las ayudas a los abastecimientos mediante las plantas de desalinización de aguas de mar (Decreto 936/1973, de 26 de abril). En el marco constitucional vigente, la regulación del abastecimiento y saneamiento es competencia autonómica, condicionada por la normativa europea. En particular, la Directiva 91/271/CE, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas, estableció un calendario de obligado cumplimiento por los Estados para equipar a los núcleos urbanos de sistemas colectores y de tratamiento de las aguas residuales.

²⁴ Por Decreto de 25 de febrero de 1960 (BOE de 2 de marzo), ante las dificultades de muchos Ayuntamientos para asumir su parte en la financiación de las obras, se facultó al Gobierno para incrementar los auxilios concedidos.

²⁵ El Instituto Nacional de la Vivienda, la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid, la Comisión de Urbanismo de Barcelona y las Corporaciones Administrativas del Gran Valencia y del Gran Bilbao (art. 1.º).

V. LEGISLACIÓN SANITARIA: HABITABILIDAD DE LAS VIVIENDAS Y CALIDAD DEL AGUA PARA EL CONSUMO HUMANO

La disponibilidad de agua en las viviendas es un factor básico de salubridad. Un edificio no es habitable como vivienda si no está garantizado el suministro de agua. En las Instrucciones técnico sanitarias para pequeños municipios de 1923²⁶, redactadas con un estilo literario mucho más que normativo, se dice que «*es de mayor trascendencia higiénica que toda casa pueda estar alimentada de agua para bebida y limpieza*» y que «*de no existir en el núcleo de población distribución pública, o en los casos de fincas aisladas, hay que buscar dicho líquido en manantiales o cursos de agua inmediatos o extraerlo de las capas subterráneas, si estuvieran a poca profundidad*» (art. 32). En los artículos siguientes se dan instrucciones para la captación del agua según su procedencia, evitando o reduciendo su contaminación. No se fija dotación mínima, pero, curiosamente, al regular la depuración de las residuales mediante fosas sépticas, se maneja la cifra de 80 litros por habitante y día, lo que representa 80 m³ de aguas negras para una población de 1.000 habitantes (art. 41). Ello implicaba que, lógicamente, la dotación diaria debía ser bastante superior. Recuérdese que, por la misma época, el Estatuto municipal de 1924 la cifró en 200 litros para las ciudades y 150 para las poblaciones rurales.

También en 1923 se regularon las condiciones higiénicas mínimas de las viviendas²⁷, sin cuyo cumplimiento no se autorizaría su habilitación. Entre ellas figura la obligatoriedad del servicio de agua en cada una de las viviendas «*si hubiera canalización explotada por el Municipio, Empresa o particular, a distancia que no exceda de 80 metros*» y la acometida «*a la alcantarilla pública, si ésta existiese a menos de 50 metros de algunas de las fachadas*». De no existir alcantarillado se empleará el «*foso séptico*» [art. 2.g) y h)]. Como ya se indicó, la obligación de acometer a la alcantarilla pública se impondría en los mismos términos en el Estatuto municipal de 1924. En los proyectos de ensanche que quisieran acogerse a los beneficios de esta legislación se hacía obligatorio el establecimiento de «*los indispensables servicios de agua, gas y alumbrado*», debiendo las conducciones de agua destinada a alimentación encontrarse por encima de las alcantarillas (art. 7.f). Las mismas obligaciones se imponían a los proyectos de reforma interior, siempre que hubiera canalización a menos de 50 metros (art. 8.e).

El Reglamento de Sanidad Municipal de 1925 declaró «*obligación primordial de los Ayuntamientos, proveer a las poblaciones de agua potable por su composición química y su pureza bacteriológica, y en suficiente cantidad para las necesidades de la vida*» (art. 5). En relación

²⁶ RO de 3 de enero de 1923 (Gaceta de 10 de enero).

²⁷ RO de 9 de agosto de 1923, aprobando la moción presentada por D. Eduardo Gallego Ramos sobre condiciones higiénicas de las viviendas y prescripciones técnico-sanitarias para ensanche y reforma interior de las poblaciones. (Gaceta de 16 de agosto).

con los municipios «populosos» hacía una remisión al Estatuto municipal de 1924 y al Reglamento de obras del mismo año, puntualizando que la dotación de agua potable «no ha de ser inferior a 200 litros por día y habitante» (art. 73.I), es decir, la dotación mínima señalada en aquél.

La Ley de Bases de Sanidad Nacional de 1945 recordó la obligación municipal de «proporcionar un sistema de abastecimiento de aguas de bebida que cumpla un mínimo de condiciones sanitarias», a cuyo efecto «se fijarán las cifras de consumo necesario por habitante y día, según las características de las aglomeraciones urbanas»²⁸. En cuanto al saneamiento, se señalaba la necesidad de proteger no sólo el núcleo al que se destine, sino también «los que pudieran ser afectados por la polución de las aguas en las que se efectúe el vertido», añadiendo que «todo plan de saneamiento tendrá como condición previa un abastecimiento de aguas adecuadamente resuelto» (Base 27.^a). Por otra parte, los proyectos de nuevas edificaciones debían cumplir las condiciones señaladas en la normativa sanitaria, aunque no se hacía referencia específica a la disponibilidad de agua (Base 29.^a).

El Real Decreto 928/1979, sobre garantías sanitarias de los abastecimientos de agua con destino al consumo humano, afirmaba en su preámbulo que «el suministro de agua con garantía sanitaria es (...) un elemento prioritario y básico del derecho a la salud, tanto individual como colectiva, y paralelamente, una obligación primordial de los ayuntamientos»²⁹. Tras recordar la obligación municipal de prestar el servicio de abastecimiento «a través de sistemas de abastecimientos propios o de concesiones o autorizaciones administrativas», prohibía a los ayuntamientos «otorgar licencias para construcción de viviendas, actividades comerciales, turísticas o, en general, para cualquier tipo de asentamiento humano, hasta tanto no quede garantizado el caudal de agua necesario para el desarrollo de su actividad, a través del sistema de suministro municipal o de otro distinto y se acredite la garantía sanitaria de las aguas destinadas al consumo humano» (art. 4.º). Esta regulación fue sustituida por la contenida en el Real Decreto 1423/1982, de 18 de junio, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público. Fue derogado, a su vez, por el Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, por el que se aprueba una nueva reglamentación técnico-sanitaria de la misma materia, incorporando la Directiva 80/778/CEE, de 15 de julio de 1980. Esta normativa fue derogada por el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la

²⁸ Se clasificaba el agua en potable, sanitariamente tolerable e impotable, con las definiciones correspondientes.

²⁹ El Decreto considera «agua con garantías sanitarias para el consumo humano aquella que en todo momento, y a lo largo de la red de abastecimiento, reúna las condiciones que la califiquen como potable o sanitariamente tolerable; su sistema de suministro disponga de las instalaciones de tratamiento, corrección o depuración que resulten precisos y contengan cloro libre de residual u otros indicadores indirectos de potabilidad, en los niveles que se determinen» (art. 1.º).

calidad del agua de consumo humano, que incorpora la Directiva 98/83/CE y que, como ya hemos señalado, se propone garantizar una dotación de 100 litros por habitante y día, que es la máxima recomendada por la OMS.

VI. LEGISLACIÓN DE URBANISMO Y VIVIENDA: SIN AGUA NO HAY SUELO URBANO NI VIVIENDA DIGNA

La normativa sanitaria de la primera mitad del siglo XX reseñada en el epígrafe anterior tenía un contenido urbanístico de primer orden en cuanto establecía las condiciones mínimas de las viviendas e imponía la obligación de dotarlas del servicio de abastecimiento de agua y recogida y depuración de las residuales. En estas exigencias confluía con la normativa específicamente urbanística. En efecto, la legislación de ensanche de poblaciones declaró de utilidad pública estas obras «en lo que se refiere a calles, plazas, mercados y paseos»³⁰ e incluyó en el contenido obligatorio de los proyectos correspondientes una memoria explicativa, entre otros aspectos, de los relativos al sistema de desagüe y alcantarillas y la distribución de aguas potables³¹. Se declaraban de interés general las obras que estableciesen algún servicio público de ese carácter, «como la conducción de aguas potables»³². Estas obras (y las de alcantarillado) formaban parte de las obras de urbanización y, por ello, se financiaban con los fondos del ensanche. Una regulación semejante se contenía en la legislación de reforma interior en cuanto a la exigencia de que los proyectos contuviesen la previsión de las obras de distribución de agua y saneamiento³³.

La Ley del Suelo de 1956, que tenía una concepción amplísima del suelo urbano, no lo vinculó necesariamente a la urbanización, pero estableció un concepto de solar que sí contenía esa exigencia y que, en sustancia, se ha mantenido hasta nuestros días. Para esta Ley el solar es la superficie de suelo urbano apta para la edificación y urbanizada con arreglo a las normas del Plan y, en todo caso, con los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público (art. 63.3). La reforma de esta Ley en 1975 (que se incorporó al Texto Refundido de 1976) acotó el concepto de suelo urbano, haciéndolo depender de una de estas dos situaciones fácticas: a) la urbanización con los servicios que se mencionan (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica);

³⁰ Artículo 1.º de la Ley de 29 de junio de 1864, fijando las reglas que han de observarse en las obras para el ensanche de poblaciones. La misma consideración se mantuvo en la segunda Ley de ensanche de 22 de diciembre de 1876.

³¹ Artículo 5 del Reglamento de la Ley aprobado por Real Decreto de 25 de abril de 1867.

³² Artículo 6 del Reglamento citado en la nota anterior.

³³ Ley de 18 de marzo de 1895, de saneamiento y mejora interior de las poblaciones y su Reglamento aprobado por Real Decreto de 15 de diciembre de 1896 (art. 30).

b) la consolidación de la edificación al menos en dos terceras partes de la superficie en la forma que el plan determine (art. 63.a)³⁴.

El Reglamento de Planeamiento Urbanístico, al establecer las redes de servicios que obligatoriamente han de figurar en los «*planes parciales*» (que son los instrumentos de ordenación detallada de los nuevos desarrollos urbanos), incluía la red de abastecimiento de agua, exigiendo la indicación de sus fuentes, el caudal disponible y, en su caso, el área de protección de aquéllas (art. 53.4). Esta disposición, que ha pasado a la legislación autonómica, con matices que no la desvirtúan y que todavía es aplicable de forma supletoria, recoge una exigencia elemental: que no se puede (legalmente) urbanizar si no está garantizado el suministro de agua.

La vigente ley estatal de suelo refleja esa preocupación al incluir entre los criterios básicos de utilización de aquél la garantía de suministro de agua³⁵. En la propia Ley de Aguas, en una de sus modificaciones³⁶, se incluyó la exigencia de que el informe que las Confederaciones Hidrográficas deben emitir sobre los planes de ordenación territorial y urbanística se pronuncie sobre la existencia o no de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas derivadas de aquéllos. La Ley estatal de Suelo de 2008 reitera esta exigencia de coordinación, al establecer, con carácter preceptivo, en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, el informe de la Administración «*hidrológica*» (sic) sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre el dominio público hidráulico (art. 15.3.a). El TS ha declarado que este informe no sólo es preceptivo, sino también vinculante³⁷.

La preocupación por la garantía del suministro de agua para nuevos desarrollos urbanos se había manifestado ya en algunas leyes autonómicas anteriores. Así la Ley urbanística valenciana (Ley 16/2005, de 30 de diciembre) obliga a incluir entre las determinaciones de ordenación estructural de los planes urbanísticos las relativas al uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad, estableciendo el límite potencial de suministro de agua en el municipio, los caudales estimados para satisfacer las nuevas

³⁴ Para más detalle, A. MENÉNDEZ REXACH, «La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, abril-mayo 2006, pp. 159 ss.

³⁵ Art. 10.1.c) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

³⁶ Nueva redacción del art. 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio) introducida por la Ley 11/2005, de 22 de junio. Sobre el tema, véase J. AGUDO GONZÁLEZ, «Disponibilidad de agua y nuevos desarrollos urbanísticos», *Justicia Administrativa*, núm. 45, octubre, 2009, pp. 23 ss. También, A. MENÉNDEZ REXACH, «Una norma jurídica de sentido común: sin agua no puede haber desarrollos urbanos», *Ambienta*, núm. 88, septiembre 2009, pp. 98 ss.

³⁷ Entre otras, STS 6093/2013, de 19 diciembre, recurso 265/2011, que se remite a otras muchas.

demandas y los criterios exigibles a las actuaciones urbanísticas para conseguir la máxima reutilización de aguas residuales (art. 45.2).

En la evaluación ambiental estratégica de planes se debe tener en cuenta su incidencia sobre el agua, que es uno de los aspectos a considerar en el informe de sostenibilidad ambiental³⁸. Sin agua no hay vivienda digna. El derecho a una vivienda digna es, en la Constitución (art. 47.1), un principio rector de las políticas públicas. La Ley estatal de Suelo de 2008 parece configurarlo como derecho subjetivo, al incluirlo en el estatuto de ciudadanía (art. 4.a), pero es dudoso que sea exigible³⁹. Más bien es un mandato a los poderes públicos, como la garantía del suministro de agua que la propia Ley incluye entre los criterios de utilización del suelo. También forma parte de las condiciones que debe reunir una vivienda para que sea digna y adecuada⁴⁰. Si no las reúne, sería «*infravivienda*», según la definición de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (art. 2). La Ley de Ordenación de la Edificación de 1999 no menciona el suministro de agua y el saneamiento entre los requisitos básicos de la edificación, sin duda, porque los considera inherentes a la «*salubridad*» (art. 3.1.c.1). El Código Técnico de la Edificación lo confirma al incluir entre las exigencias básicas de salubridad el suministro y la evacuación de aguas (art. 13). Algunas leyes autonómicas de vivienda establecen las condiciones para que pueda considerarse «*digna*», dando por supuesto el suministro de agua y preocupándose por la utilización eficiente de este recurso⁴¹.

³⁸ Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, anexo I, apartado f). La legislación autonómica aporta precisiones. Así, en Madrid, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental, establece el sometimiento al procedimiento de Análisis ambiental el planeamiento urbanístico general y, como requisito necesario, el Estudio de Incidencia Ambiental en el que se incluirán medidas para el ahorro efectivo y disminución del consumo de agua potable.

³⁹ F. LÓPEZ RAMÓN ha postulado la consideración del derecho a la vivienda como verdadero derecho subjetivo en el art. 47 CE y en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, en su trabajo, F. LÓPEZ RAMÓN, «Sobre el derecho subjetivo a la vivienda», en *Construyendo el derecho a la vivienda*, F. LÓPEZ RAMÓN (coord.), Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 13-16. En mi opinión, no es verdadero derecho subjetivo ni en la CE ni en el TRLS (aunque en éste debería haberlo sido), pero sí en alguna Ley autonómica, como la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, a la que más adelante se hará referencia.

⁴⁰ Así lo apunta S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «El derecho subjetivo al agua», en *Agua y urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2005, p. 47.

⁴¹ La Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, establece los requisitos para que una vivienda pueda considerarse digna y adecuada (art. 1.3). Entre ellos, que sea una vivienda de calidad, lo que significa que debe «*incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables*» (art. 3.1).

VII. EL DERECHO AL AGUA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La proclamación rotunda e inequívoca del derecho al agua ha tenido lugar en la segunda generación de Estatutos de Autonomía y en el contexto de la preocupante deriva hacia la «territorialización» del agua que se viene produciendo en España desde hace algunos años al calor de la polémica sobre las transferencias de recursos entre cuencas⁴². Rompió el fuego el Estatuto valenciano de 2006 con la garantía del «derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad», el reconocimiento del «derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias» y, con evidente reiteración, el derecho de los ciudadanos y ciudadanas valencianos «a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley» (art. 17.1). La reacción del Gobierno de Aragón fue fulminante: interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el citado precepto estatutario, basado, en síntesis, en tres motivos: a) exceder del contenido propio de un Estatuto de Autonomía, infringiendo el art. 147 CE y los principios de unidad y de igualdad (arts. 138 y 139.1 CE); b) definir, sin fundamento competencial, un derecho al agua que no se configura como derecho subjetivo; c) invadir competencias propias de la Comunidad de Aragón, al abrir la posibilidad genérica de acudir a las transferencias de caudales entre cuencas. La STC 247/2007 desestimó el recurso, pero vació de contenido el «derecho al agua» (y a la redistribución de sobrantes), al declarar que no es un verdadero derecho sino un principio rector derivado del principio del Estado social⁴³. En cuanto al derecho a la redistribución de los sobrantes y a disfrutar de agua en cantidad y calidad suficientes, considera que se trata de obligaciones meramente hipotéticas, cuya efectividad depende de la decisión del legislador estatal (FJ 22). Finalmente, la sentencia admite la posibilidad de que las decisiones de una Comunidad

⁴² Cfr. A. GALLEGO ANABITARTE, «Evolución del Derecho de aguas en España. Del sistema ribereño basado en la propiedad al sistema ribereño territorial», en *Derecho de Aguas*, Instituto Euromediterráneo de Aguas, Murcia, 2006, pp. 45 ss.; A. EMBID IRUJO, «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Agua y Territorio*, A. EMBID IRUJO (Dir.), Thomson Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2007, pp. 13 ss. y, posteriormente, en el «Informe de España», A. EMBID IRUJO (Dir.), *Gestión del agua y descentralización política*, cit. pp. 248 ss. También J. AGUDO GONZÁLEZ, *Urbanismo y gestión del agua*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 73 ss.

⁴³ «(...) aunque formalizado en su dicción como derecho, se sitúa en la órbita de las directrices, objetivos básicos o mandatos dirigidos a los «poderes públicos valencianos»: FJ 18 in fine. El propio FJ 18 explica que «el derecho estatutario así enunciado presenta como rasgo distintivo el de no ser ejercitable de modo directo e inmediato en vía jurisdiccional, pues sólo podrá serlo cuando los poderes autonómicos lo instrumenten y, aún ello, de acuerdo con la Constitución, «la legislación estatal» o «la ley», estatal o autonómica, según los casos». Más adelante (FJ 20.a) explica que «el derecho al abastecimiento de agua regulado en el art. 17.1 EAV constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos, lo que sitúa al precepto estatutario recurrido en el ámbito del Estado social y democrático de Derecho previsto en la Constitución (art. 1.1)».

produzcan efectos en el territorio de otra, pero considera que en este caso no se acredita el perjuicio a la Comunidad de Aragón, por lo que se trata de un «*planteamiento meramente preventivo que no puede ser acogido por este Tribunal*» (FJ 23).

No podemos entrar aquí en el análisis de la sentencia, ni contrastarla con los votos particulares⁴⁴. Nos limitamos a consignar que, para el TC, el «*derecho al agua*», enfáticamente proclamado en el Estatuto valenciano, no es más que un principio rector de las políticas de los poderes públicos valencianos en el ámbito (bastante estrecho) de sus competencias en la materia. Lógicamente, esta doctrina debe aplicarse a declaraciones análogas del Estatuto de Aragón de 2007, que reconoce a la población de esta Comunidad el derecho al agua en términos muy parecidos a los del Estatuto valenciano, salvo, lógicamente, la redistribución de sobrantes, que se pretende evitar. Esta Comunidad ha promulgado una ambiciosa Ley de Aguas a la que nos referiremos después (epígrafe VIII).

Los demás Estatutos de nueva generación aprobados hasta ahora no han incluido el derecho al agua, con esa formulación, aunque sí hacen referencia a la garantía de su suministro en condiciones de calidad como principio rector de las políticas públicas. Así, el Estatuto de Andalucía de 2007 incluye entre los principios rectores «*el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire*» (art. 37.1.20). El de Castilla y León del mismo año declara que «*es un principio rector de la acción política de la Comunidad la garantía del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras de los castellanos y leoneses*» (art. 75.1). En aplicación de este principio y en el marco de la legislación del Estado, la Junta de Castilla y León emitirá un informe preceptivo sobre cualquier decisión estatal que implique transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad (art. 75.5). En la misma línea, el Estatuto de Extremadura de 2011 dispone que los poderes públicos autonómicos «*velarán por un uso racional del agua y por su distribución solidaria entre los ciudadanos que la precisen*» (art. 7.8). El Estatuto de las Islas Baleares de 2007 contiene un amplio catálogo de derechos, pero no hace referencia al suministro de agua, que debe entenderse comprendido en el derecho de acceso a una vivienda digna (art. 22) y al medio ambiente (art. 23).

⁴⁴ Un comentario general, muy crítico, en G. FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson Civitas, Madrid, 2008. Para una visión de conjunto sobre «los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía» es indispensable el trabajo de ese título de F. LÓPEZ MENDUO, «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», en *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo Estatuto del PDI universitario*, Actas del IV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Lex Nova, Valladolid, 2009, pp. 13 ss. (publicado también en *Administración de Andalucía*, núm. 73, 2009, pp. 71 ss.).

Es una paradoja que el derecho al agua no sea un verdadero derecho subjetivo en los nuevos Estatutos que lo proclaman, mientras que sí lo es en las leyes administrativas que, sin reconocerlo expresamente, lo dan por supuesto e, incluso, señalan una dotación mínima por persona. No obstante, como hemos visto, esa dotación constituye generalmente un objetivo a alcanzar o una referencia para expropiar recursos destinados a otros aprovechamiento y no un contenido exigible a escala individual.

VIII. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

El abastecimiento y saneamiento son servicios municipales obligatorios, pero en muchas ocasiones deben gestionarse a escala supramunicipal. Esta peculiaridad, unida a su trascendencia social y a razones medioambientales, explica que las Comunidades Autónomas hayan promulgado leyes reguladoras de estos servicios⁴⁵, distinguiendo entre el abastecimiento «en alta», que comprende la captación y transporte del recurso hasta las redes municipales y «en baja», que se refiere al suministro domiciliario a través de dichas redes⁴⁶. A título puramente informativo, para finalizar este repaso a las fuentes normativas del derecho al agua, destacaremos algunos aspectos relevantes desde la óptica del presente trabajo.

En Madrid, la Ley 17/1984, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua en esta Comunidad, no prevé dotación por habitante ni un catálogo de derechos de los usuarios de estos servicios, pero permite establecer tarifas progresivas en función del consumo (art. 13.1). En cambio, en Castilla-La Mancha, la Ley 12/2002 marca como objetivo la «*garantía de suministro de agua en cantidad y calidad adecuadas, en todos los municipios*» de la Comunidad (art. 4.1.b), para lo que establece la cifra de 100 litros diarios por habitante⁴⁷.

En los últimos años se han promulgado leyes mucho más ambiciosas, lo que se refleja en su denominación genérica. La primera fue Ley de Aguas de Andalucía (Ley 9/2010, de 30 de julio). Contiene un completo catálogo de los derechos y obligaciones de los usuarios del agua (art. 7), distinguiendo las situaciones de abastecimiento por entidad

⁴⁵ Informa sobre esta legislación M. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, *El abastecimiento de agua en España... cit.*, pp. 227 ss. Algunas Comunidades (valenciana, La Rioja, Murcia) tienen leyes de saneamiento y depuración, pero no de abastecimiento, por lo que no las citamos aquí.

⁴⁶ En ocasiones, se los denomina servicios de aducción y distribución, respectivamente. Así, la Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas del Principado de Asturias (art. 1.2)

⁴⁷ Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de dicha Comunidad: «*La dotación, en condiciones de normalidad, no deberá ser inferior a cien litros por habitante y día*» (art. 19.1). M. Álvarez Fernández dice que esta dotación «se sitúa muy por debajo de las previsiones de los Planes hidrológicos», pero hay que tener en cuenta que se refiere a agua potable. La cantidad es coincidente con la prevista en la normativa de calidad del agua, como señala la autora. M. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, *El abastecimiento de agua en España... cit.*, p. 402.

suministradora y las captaciones propias. En el primer caso, los usuarios tienen derecho a disfrutar de un medio hídrico de calidad y obtener la prestación del servicio con garantía y calidad adecuada a su uso, así como a disponer de contadores homologados, lo que parece más bien una obligación. Entre éstas figuran las de «utilizar el agua con criterios de racionalidad y sostenibilidad» y «contribuir a evitar el deterioro de la calidad de las masas de agua y sus sistemas asociados». También se formulan principios de gestión, que incluyen la «protección de la salud en todos aquellos usos destinados al ser humano, especialmente en las aguas de consumo, que implica priorizar para estos últimos el agua de mejor calidad disponible, así como las infraestructuras para dicha finalidad» (art. 5.3). La prioridad del consumo humano se refleja en el orden de preferencia de los usos. Se remite a los Planes Hidrológicos de Demarcación, pero, con carácter supletorio, se establece una «escala de preferencia», encabezada por los «usos domésticos para la satisfacción de las necesidades básicas de consumo de boca y de salubridad», seguido de los «usos urbanos no domésticos en actividades económicas de bajo consumo de agua» (art. 23.2).

La Ley de Aguas de Galicia (Ley 9/2010, de 4 de noviembre) incluye entre los principios de actuación de la Comunidad Autónoma, la «garantía de la calidad del suministro del agua urbana en defensa de la salud de los ciudadanos y ciudadanas» y la «garantía de eficacia en la prestación de los servicios públicos de abastecimiento, saneamiento y depuración» (art. 3.1.e. y f). Establece también un catálogo de derechos de «las personas usuarias de los servicios del agua comprendidos en el ciclo integral del agua de uso urbano» (art. 25), que se puede considerar concreción del contenido del derecho al agua, aunque no se formule así. El más importante es el de «obtener la prestación del servicio en condiciones de garantía y regularidad y conforme a los parámetros de calidad establecidos».

La Carta de derechos sociales de la Comunidad valenciana, aprobada por Ley 4/2012, de 15 de octubre, en virtud de lo previsto en el art. 10.2 del Estatuto de 2006, dispone que la Generalitat reconocerá a las valencianas y los valencianos el derecho a la seguridad en el territorio, frente a los riesgos naturales e inducidos y frente a la ausencia de recursos hídricos suficientes para el consumo humano y el desarrollo de las actividades económicas y sociales (art. 15.1.a). Obviamente, éste es un desarrollo muy pobre del derecho al agua reconocido en el Estatuto, quizá porque el legislador autonómico no se ha atrevido a ir más allá tras el varapalo de la STC 247/2007 (véase supra VII).

Mucho más ambiciosa es la Ley de Aguas y Ríos de Aragón (Ley 10/2014, de 27 de noviembre). En desarrollo de las previsiones del Estatuto de Autonomía de 2007, regula el «derecho a disponer de abastecimiento de agua» en los siguientes términos (art. 9):

Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación ciudadana, de la utilización eficaz y eficiente del recurso y de la Resolución de Naciones Unidas que define el agua como derecho humano, tienen derecho preferente a disponer de un servicio público de suministro de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para satisfacer sus necesidades vitales, así como, de manera secundaria, a atender sus necesidades

presentes y futuras, en el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial sin sobreexplotar los recursos hídricos y el medio natural ligado al mismo.

Esta es, seguramente, la formulación más precisa del derecho al agua en la legislación española. De ella importa destacar dos elementos: a) la concreción del derecho en el acceso a un servicio público de abastecimiento, lo que implica que su efectividad es responsabilidad de la Administración pública; b) la jerarquización de las necesidades a satisfacer: en primer lugar, la satisfacción de las necesidades vitales y, «secundariamente», el desarrollo de actividades sociales y económicas.

A la vista de la doctrina de la STC 247/2007, que, como se recordará, vació de contenido el derecho al agua del Estatuto valenciano de 2006, reduciéndolo al de un principio rector dirigido a los poderes públicos autonómicos, hay que preguntarse si el reconocimiento del derecho a disponer de abastecimiento de agua en la Ley aragonesa que comentamos también tendrá el mismo alcance o se puede considerar un verdadero derecho subjetivo. La citada STC declaró que el derecho estatutario al agua no es ejercitable de modo directo e inmediato en vía jurisdiccional, «pues sólo podrá serlo cuando los poderes autonómicos lo instrumenten y, aún ello, de acuerdo con la Constitución, «la legislación estatal» o «la ley», estatal o autonómica, según los casos» (FJ 18). Ahora bien, aquí ya no es el Estatuto, sino una ley autonómica la que reconoce el derecho al abastecimiento, por lo que debe considerarse verdadero derecho subjetivo «ejercitable de modo directo e inmediato en vía jurisdiccional». Habida cuenta de que se concreta en el acceso a un servicio público, la garantía de su prestación incumbe a las Administraciones competentes. En líneas generales, a la autonómica corresponde la elaboración y aprobación del Plan Aragonés de Abastecimiento Urbano (art. 47) y la determinación del ámbito territorial de cada sistema para la gestión del agua de manera conjunta, a solicitud de las comarcas (art. 62). Los municipios garantizarán, por sí mismos o a través de las comarcas, la prestación de los servicios de aducción y depuración, sin perjuicio de los supuestos en los que resulte obligatoria la prestación de dentro de un sistema de gestión supramunicipal (art. 64.1).

Más discutibles son otras previsiones de esta Ley como el supuesto derecho a evitar transferencias de aguas (art. 11)⁴⁸, que refleja la sensibilidad de esa Comunidad, pero que, a diferencia del anterior, es difícil considerar que sea un derecho subjetivo «ejercitable de modo directo e inmediato en vía jurisdiccional».

⁴⁸ «Los aragoneses tienen derecho a exigir a los poderes públicos la oposición a las transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma de Aragón que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones de aragoneses presentes y futuras, en los términos del art. 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón».

IX. APUNTE SOBRE LA JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia ha afirmado rotundamente el derecho al suministro de agua, por tratarse de un servicio municipal obligatorio⁴⁹. Algunas sentencias han reconocido ese derecho incluso a las viviendas ubicadas en suelo no urbanizable, lo que es discutible, al menos en cuanto ese reconocimiento implique el derecho a conectarse a la red municipal de abastecimiento, pues podría conllevar la clasificación como urbanos de terrenos situados fuera de la malla urbana. Una vivienda en suelo no urbanizable debe tener suministro de agua para que reúna las condiciones exigibles de habitabilidad, pero ese suministro no tiene que proceder necesariamente de la red municipal; puede tener otra fuente, como preveía el Real Decreto 928/1979. Algunas sentencias afirman rotundamente que los Ayuntamientos no están obligados a prestar el servicio de abastecimiento de agua a las fincas rústicas⁵⁰. En el epígrafe anterior hemos visto que la Ley de Aguas de Andalucía establece el catálogo de derechos y deberes de los usuarios distinguiendo las situaciones de

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos núm. 817/1999 de 24 septiembre, FD 3.º: «el abastecimiento de agua potable viene expresamente recogido en el art. 26, apartado a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Básica de Régimen Local, configurándolo como una obligación municipal mínima y que necesariamente ha de traducirse en un derecho a favor del administrado para disfrutar y utilizar el citado servicio del que no puede ser privado». Añade que «la recurrente no puede verse privada de la prestación de un servicio esencial, cual es la obtención de agua potable para cubrir sus necesidades más elementales» (FD 4.º). En la misma línea, otra sentencia del propio Tribunal y Sala de 28 abril 1997, recurso núm. 676/1996 (FD 3.º). La sentencia del TSJ de Navarra de 31 julio 1999, recurso núm. 1494/1996, declara que «no puede negarse el acceso o disfrute de ese servicio en razón al déficit previsible o eventual de la red de abastecimiento, pues el servicio público por definición no tolera esa exclusión o limitación, sino que una vez permitido el acceso al mismo en condiciones de igualdad por parte de todos los habitantes del municipio se establezcan regulaciones del uso dependiendo de los recursos y necesidades de la población» (FD 1.º). La misma sentencia afirma que «El suministro de agua no se restringe al consumo humano, sino que se extiende a todo uso autorizado con independencia de que se trate de una vivienda u otro tipo de construcción, y de que ésta se halle emplazada en suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, todo esto a consecuencia del carácter de servicio público que tiene el suministro municipal de aguas, y sin perjuicio de las preferencias que deben observarse en las concesiones de uso privativo». Esta afirmación no se puede compartir por su excesiva amplitud y la ausencia de matices. La sentencia del TSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife) núm. 676/1998 de 5 junio, Recurso contencioso-administrativo núm. 1571/1996 (FD 2.º) declara, citando varias sentencias del TS, que «los interesados ostentan el derecho subjetivo a que se les preste el servicio de abastecimiento de agua solicitado, en cuanto es servicio obligatorio, salvo lo dispuesto en el art. 26.2 de la Ley 7/1985. Por tanto existe una obligación ineludible de que el Ayuntamiento provea, en la forma que sea procedente, al cumplimiento de las obligaciones que la Ley le impone en forma expresa» (FD 2).

⁵⁰ STSJ CL (Valladolid) 1887/2013, de 26 de abril, recurso 14/2013. Según la sentencia, la LBRL de 1985 «solamente establece la obligación de los Municipios de prestar los servicios, entre otros, de abastecimiento domiciliario de agua potable, y el domicilio lógicamente se encuentra en suelo urbano. Por tanto, el ayuntamiento no está obligado a prestar este servicio de posibilidad de enganche a su red de aguas, y consiguiente prestación del agua correspondiente, a una parcela rústica». A mi juicio, la conclusión es correcta, pero la argumentación, no, porque el domicilio puede no estar en suelo urbano.

abastecimiento por entidad suministradora y las captaciones propias, si bien con identidad sustancial en ambos casos.

El TS ha declarado que el suministro de agua para consumo humano es un servicio esencial o básico⁵¹. Ese carácter puede conllevar la improcedencia de cortar el suministro como medida coercitiva⁵². Alguna sentencia sostiene que el corte del suministro «*podiera constituir una medida obstaculizadora o restrictiva, al menos, del ejercicio del derecho fundamental (...) a elegir libremente su residencia*»⁵³. Obviamente, el corte o restricción del suministro puede estar justificado por la escasez del recurso en situaciones de sequía, pero no es admisible mantenerlo cuando han desaparecido las razones que lo motivaron⁵⁴.

Alguna sentencia considera que el derecho al suministro de agua no se restringe al consumo humano, sino que se extiende a todo uso autorizado con independencia de que se trate de una vivienda u otro tipo de construcción⁵⁵. Esto plantea un problema muy importante: si al otorgar la licencia para una actividad que consume agua se debe comprobar la disponibilidad del recurso y limitar el caudal consumible. El problema se agrava en la actualidad porque muchas de esas licencias serán sustituidas por declaraciones responsables en aplicación de la Directiva de servicios, lo que dificultará el control. Por lo demás, es evidente la prioridad del abastecimiento sobre cualquier otro uso.

X. RECAPITULACIÓN

El derecho al agua consiste, primariamente, en la posibilidad de acceder a los recursos suficientes para satisfacer las necesidades vitales de alimentación, higiene y salubridad.

⁵¹ STS 944/2014, de 28 de febrero, recurso 491/2011: «*No cabe acoger la argumentación pues aun cuando la recurrente no presta directamente el servicio de suministro de agua para el consumo humano, es indudable que la función de entrega de agua desalada al Canal de Alicante gestionado por una Mancomunidad, incide de forma importante en el suministro de agua para el consumo personal y repercute finalmente en la continuidad de la prestación del servicio. Desde esa perspectiva, la aportación del agua desalada aunque se haga a través de la entrega a la Mancomunidad puede encuadrarse sin dificultad en el concepto de «servicio básico» en cuanto resulta imprescindible para garantizar la actividad indispensable o esencial de suministro de agua para el consumo humano» (FD 5.º).*

⁵² STSJ Asturias 489/1999 de 16 junio, recurso 1828/1996: «*(...) el Ayuntamiento demandado no puede dejar de prestarlo, ordenando su corte a la empresa suministradora en función, sólo como instrumento coercitivo para con ello obligar a la recurrente a solventar las irregularidades urbanísticas en que incurrió, en vez de aplicarle las medidas previstas al respecto por la normativa sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.*

⁵³ STSJ del País Vasco 563/2001, de 22 junio, recurso 958/2000, FD 2.

⁵⁴ STSJ Extremadura 540/1997, de 28 abril, recurso 2042/1994, FD 4.

⁵⁵ Así, la ya citada Sentencia del TSJ de Navarra de 31 julio 1999, Recurso contencioso-administrativo núm. 1494/1996, FD 2.º. Se trataba del suministro para atender las necesidades de una explotación ganadera. En la misma línea, sentencia del TSJ de Castilla y León, Burgos núm. 647/1999 de 9 julio, Recurso contencioso-administrativo núm. 749/1997, también sobre una explotación ganadera. El Ayuntamiento había justificado la denegación porque en la situación de sequía existente no había otorgado nuevas licencias, pero el Tribunal rechaza esta argumentación, considerando que el tratamiento era discriminatorio (FD 4.º).

Además, puede consistir en el aprovechamiento de determinados recursos para fines más o menos específicos en virtud de los títulos jurídicos reconocidos en cada ordenamiento (propiedad, atribución legal, concesión, etc.), pero esas posibilidades de utilización no forman parte del contenido del derecho al agua como derecho *humano*.

La efectividad del derecho al agua, en el sentido primario expuesto, depende de la situación de cada país e, incluso, de la realidad de los asentamientos existentes. El primer estadio y el más elemental es el acceso al recurso a través de cauces, pozos o fuentes públicas, para su transporte a la vivienda o lugar de consumo. Éstos son los viejos usos «comunes» de la legislación de aguas, que consisten, en definitiva, en la libertad de acceso al recurso para usos poco o nada consuntivos. Pero el objetivo debe ser, lógicamente, el suministro domiciliario a escala individual. Cuando esté configurado como un servicio público obligatorio, el carácter regular y continuo de la prestación es la mejor garantía de la efectividad del derecho al agua, con independencia del carácter público o privado del gestor. En el primer escenario puede tener sentido la previsión legal de un caudal mínimo diario por persona. En el segundo, no lo tiene, a mi juicio, porque el funcionamiento normal del servicio garantiza la suficiencia de la dotación, a salvo de las restricciones que deban imponerse en circunstancias de sequía. El problema es, más bien, cómo evitar un consumo excesivo. No parece que tenga mucho sentido establecer un máximo, dada la disparidad de situaciones y las dificultades de controlar su cumplimiento. Aunque se penalice por vía tarifaria, este mecanismo puede no ser suficientemente disuasorio. Deberá aplicarse, pero complementado con el empleo de dispositivos de ahorro, como prevé el Reglamento de Planificación Hidrológica y concretan algunas ordenanzas municipales. En la actualidad carece de sentido tener en cuenta las «costumbres del vecindario» para fijar la dotación por habitante, como preveía la vieja legislación de auxilios.

En la legislación española el señalamiento de dotaciones diarias por habitante nunca hasta ahora se ha hecho con el propósito de reconocer un contenido mínimo del derecho al agua, sino como referencia para determinar los caudales destinados a otros aprovechamientos que deberían expropiarse para el abastecimiento de la población (en la legislación de 1866-79) y, en el marco de la legislación vigente, como referencia para calcular las demandas de agua en la planificación hidrológica o como objetivo a conseguir en el marco de la normativa de calidad de las aguas destinadas al consumo humano. En todos estos casos hay mandatos a los poderes públicos, pero no el reconocimiento de un derecho subjetivo a disfrutar (y exigir) una determinada dotación de agua. El derecho subjetivo se vincula a la obligación legal de prestación del servicio de abastecimiento, que es un servicio «esencial» de titularidad pública, aunque se preste por gestores privados.

La preferencia absoluta del consumo humano sobre cualquier otro uso está plenamente justificada, pero su prestación en red (municipal o supramunicipal) puede producir algunas distorsiones. A través de la red se abastecerá a todos los usuarios conectados a ella, con independencia de la actividad que realicen y del destino de las aguas (viviendas,

locales comerciales, industrias, servicios, usos públicos). Como sería absurdo establecer distintas redes de abastecimiento para los distintos usos, lo que importa es priorizar claramente los usos comprendidos en el concepto genérico de abastecimiento. Éste es un uso «global», para decirlo en terminología urbanística, que comprende una pluralidad de usos específicos, entre los que hay que establecer una prelación, para tener criterios claros de actuación en situaciones de escasez. La prioridad absoluta es la alimentación, la higiene y la salud, es decir, el contenido genuino del derecho humano al agua. El establecimiento de esa prelación debería tener consecuencias en cuanto a la prestación del suministro, pues no es exigible con la misma intensidad para el consumo doméstico que para otras actividades. Por otra parte, la obligación de comprobar la disponibilidad de agua que la legislación vigente impone en relación con los nuevos desarrollos urbanos no debe referirse sólo a las necesidades de la población sino a todas las que vayan a satisfacerse desde las redes públicas de abastecimiento.

La prioridad del abastecimiento de población se establece en la legislación de aguas, pero con formulación algo equívoca, al incluir en dicho uso la dotación «necesaria para las industrias de poco consumo situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal» (art. 60.3.1.º TRLA). Con esa formulación parece que lo decisivo no es el uso (consumo humano) sino la conexión a la red municipal, que es un dato accesorio. Teniendo en cuenta que el abastecimiento como uso prioritario es el único ante el que ceden los caudales ecológicos, se comprende la crítica al sobredimensionamiento del término «abastecimiento» y su primacía absoluta frente al mantenimiento de dichos caudales, dado que no se limita a los necesarios para la satisfacción de las necesidades vitales⁵⁶.

Importa, pues, precisar el concepto de «abastecimiento de población», diferenciando el consumo doméstico (provenga o no de la red municipal) de otros consumos (aunque se nutran de las redes municipales). Como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en su interpretación del derecho al agua en el Pacto Internacional, el agua es imprescindible para diversas finalidades, pero en su asignación debe «concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos» y a «evitar el hambre y las enfermedades»⁵⁷. Los demás usos, por importantes que sean, no pueden tener

⁵⁶ La crítica es de J. AGUDO GONZÁLEZ, *Ejecución y gestión de obras hidráulicas. Nuevos retos, nuevos conflictos*, Editorial Comares, Granada, 2008, pp. 316 ss. También en J. AGUDO GONZÁLEZ, «Disponibilidad de agua...», *cit.*, pp. 63-65.

⁵⁷ Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 15 (2002), *cit.* en la nota 1: «El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho

la misma prioridad. En esta línea, la Ley de Aguas y Ríos de Aragón jerarquiza correctamente esos usos, al dar prioridad al abastecimiento para la satisfacción de las necesidades vitales frente a otros usos ligados al desarrollo de actividades sociales y económicas.

TITLE

RIGHT TO WATER IN SPAIN

SUMMARY

I. INTRODUCTION: THE AKNOWLEDGEMENT OF THE RIGHT TO WATER IN AN INTERNATIONAL, EUROPEAN AND SPANISH APPROACH. II. COMMON AND SPECIAL USES OF WATER IN WATER LAW. III. WATER SUPPLY IN THE LOCAL LAW. IV. AIDS GRANTED BY THE STATE FOR WATER SUPPLY AND URBAN WASTE TREATMENT WORKS. V. PUBLIC HEALTH LAW: LIVING CONDICTIONS AND DRINKING WATER QUALITY. VI. HOUSING AND URBAN PLANNING LAW: NO DECENT HOUSING WITHOUT WATER. VII. THE RIGHT TO WATER IN THE REGIONAL MAIN LAW (*ESTATUTOS DE AUTONOMIA*). VIII. REGIONAL LAW. IX. CONSIDERATIONS ON THE CASE-LAW. X. RECAPITULATION.

KEY WORDS

Right to water; Drinking water supply; Water supply networks; Drinking water priority.

ABSTRACT

*The Absolute preference of human consumption over any other water use is thoroughly justified, although its provision through public networks can provoke some distortions. This is due to the fact that through the network all consumers will be provided for independent of the activity and the final end use of the water provided. The right to water is stated in a few Regional Main Laws (*Estatuto Autonomia*) although its content has been out by the Constitutional Court. However, the delimitation of this right has been recently developed by some regional laws which clearly prioritize the water supply adressed to vital needs over other uses related to the development of economic and social activities.*

Fecha de recepción: 23/02/2015

Fecha de aceptación: 18/04/2015

a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debería darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del pacto».