

Sostenibilidad

La modificación del régimen jurídico de la reutilización de las aguas por el Real Decreto Ley 4/2023: principales novedades

El Real Decreto Ley 4/2023 contiene una importante modificación del régimen jurídico de la reutilización de las aguas, con el fin de fomentar el uso de las aguas regeneradas impulsado desde la Unión Europea.

GRUPO DE SOSTENIBILIDAD DE GÓMEZ-ACEBO & POMBO

Carlos Vázquez Cobos, Blanca Lozano Cutanda y Eduardo Orteu Berrocal

El Real Decreto Ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan diversas medidas, entre otras, en materia agraria y de aguas, ha venido a modificar el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), para, entre otras cuestiones, instaurar un nuevo marco regulador para la reutilización de las aguas mediante la introducción de un nuevo capítulo III llamado «De la reutilización de las aguas» en el título V de esta ley.

Quizás, debido al carácter de ley ómnibus del real decreto ley, esta reforma ha pasado bastante inadvertida y, sin embargo, estamos ante una modificación importante de la reutilización

de las aguas. Esta reforma se enmarca en el contexto europeo desde una doble perspectiva:

- El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español para la gestión de los fondos Next Generation EU, que en materia de aguas comprende la recuperación del coste de las inversiones, el impulso de la reutilización de aguas residuales urbanas y la integración de la reglamentación europea. Como es sabido, uno de los principales motivos de la insuficiente implantación de la reutilización del agua es el elevado coste de las inversiones necesarias para mejorar las estaciones depuradoras de las aguas residuales urbanas.

- La necesaria adaptación de la regulación española a la citada reglamentación europea ante la inminente aplicación, el próximo 26 de junio, del Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua.

Para ello, el real decreto ley incorpora en el título V del Texto Refundido de la Ley de Aguas un nuevo capítulo III, titulado «De la reutilización de las aguas», elevando de rango legal la regulación fundamental de esta materia. Hasta ahora, el artículo 109 del texto refundido apenas esbozaba la regulación, que se desarrollaba por el Real Decreto 1620/2007, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.

Este real decreto se deroga con efectos desde el 26 de junio, pero se declara vigente en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, en tanto no se aprueben nuevas normas reglamentarias, en lo que no se oponga a esta norma europea y al Texto Refundido de la Ley de Aguas y «conforme a las instrucciones técnicas que establezca el Ministerio para la Transición Ecológica y [el] Reto Demográfico» (disp. derog. única del Real Decreto Ley 4/2023).

1. **Ámbito de aplicación**

Aunque el Reglamento (UE) 2020/741 sólo incluye en su ámbito de aplicación los usos agrarios de las aguas regeneradas, el nuevo marco regulador de la reutilización que el real decreto ley incorpora al Texto Refundido de la Ley de Aguas abarca todos sus posibles usos, lo que supone aplicar unos criterios comunes que proporcionarán una mayor garantía de seguridad sanitaria y ambiental (mayor control en la prevención de riesgos), así como de seguridad jurídica (mayor claridad y facilidad de gestión, al disponer de un único sistema

para el empleo del agua regenerada con independencia de su uso).

De esta forma, como destaca la exposición de motivos del real decreto ley, «la reutilización debe fomentarse en cada demarcación hidrográfica en función de sus necesidades de acuerdo [con] las previsiones establecidas en el plan hidrológico, y no debe considerarse sólo el uso agrícola sino también otros posibles usos».

2. **Concepto de reutilización de las aguas**

La reforma contiene una importante novedad en este punto por cuanto el agua regenerada abandona su condición jurídica de vertido para facilitar la promoción de la reutilización del recurso (el agua residual), exigiendo que se someta a un tratamiento adecuado (regeneración) que haga factible su posterior reutilización para uno o varios usos determinados.

Así, conforme a la nueva redacción del artículo 109 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, «se entiende por *reutilización de las aguas depuradas* a la utilización para un nuevo uso privativo, antes de su devolución al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, de las aguas que, habiendo sido utilizadas por quien las derivó, se han sometido a un tratamiento que permite adecuar su calidad al uso al que se van a destinar». A continuación, el precepto aclara expresamente que «no tendrá la condición de vertido la reutilización efectiva de las aguas regeneradas». Esta consideración del agua regenerada como recurso y no como vertido facilita, como señala la exposición de motivos del real decreto ley, su incorporación en la planificación hidrológica.

En esta nueva regulación de la reutilización, a diferencia de la contenida en el Real Decreto 1620/2007, la calidad del uso ya no viene

determinada por lo que establezca la autorización de vertido y ello, fundamentalmente, porque el tratamiento para adecuar la calidad del agua regenerada al uso final vendrá definido en el llamado *plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas* (PGRAR), que introduce para los usos agrícolas el Reglamento (UE) 2020/741 y que el real decreto ley generaliza para todos los usos autorizados de aguas regeneradas.

Para los usos industriales, se precisa que quedan excluidos del concepto de *reutilización* la recirculación de aguas dentro de los procesos industriales de la propia actividad (el reúso del recurso dentro de la propia instalación antes de que retorne al dominio público hidráulico).

3. Usos admitidos de las aguas regeneradas

La nueva regulación remite, al igual que la anterior, a un desarrollo reglamentario ulterior la determinación de las condiciones básicas para la reutilización de las aguas y la calidad exigible a las aguas regeneradas para los usos autorizados. Se prohíbe, en todo caso, «la reutilización de las aguas para el consumo humano directo, salvo situaciones de declaración de catástrofe, en las que la autoridad sanitaria especificará los niveles de calidad exigidos a dichas aguas y los usos» (art. 109.3).

Este nuevo marco jurídico condiciona, en todo caso, el empleo del agua regenerada a la observancia de, al menos, dos requisitos: la necesaria compatibilidad del aprovechamiento con las previsiones contenidas en la planificación hidrológica (por exigencia del legislador nacional) y que dicho empleo no suponga un riesgo para la salud humana, la animal o el medio ambiente (por exigencia del legislador europeo).

4. Régimen jurídico de la producción y suministro y del uso de las aguas regeneradas como dos actividades sometidas a diferentes títulos administrativos

Según el nuevo enfoque introducido por el Reglamento (UE) 2020/741, el proceso de producción y suministro de agua regenerada se configura como una actividad independiente del propio aprovechamiento privado de ésta. Ello da lugar a la coexistencia de dos títulos administrativos diferentes que dan soporte jurídico y aseguran el control de la «fabricación» y del uso del agua regenerada:

- el uso de agua regenerada requiere una concesión administrativa o la modificación de características de una concesión existente (art. 109 bis TRLA);
- la producción y el suministro de agua regenerada requiere una autorización administrativa (art. 109 ter TRLA).

Estos títulos administrativos son distintos porque cumplen una finalidad diferente y, por consiguiente, están sujetos a dos niveles de intervención administrativa. En concreto:

- la autorización de producción y suministro de agua regenerada pivota en torno al elemento capital de la seguridad, que se basa en el plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas (a ella nos referiremos en el epígrafe 6);
- En cambio, en la concesión de agua regenerada, el elemento capital es la compatibilidad del uso con las previsiones sobre disponibilidad y compatibilidad de usos contenidas en el plan hidrológico de la demarcación, pues es imprescindible que la Administración hidráulica

certifique la compatibilidad del uso a la luz de la ordenación global de los aprovechamientos y necesidades ambientales de la cuenca (art. 109.3 TRLA)¹.

5. Sistema de reutilización de las aguas regeneradas y gestión del riesgo

La nueva regulación viene a ordenar lo que el Reglamento (UE) 2020/741 denomina *sistema de reutilización del agua*, entendido como la infraestructura y los demás elementos técnicos necesarios para producir, suministrar y utilizar aguas regeneradas; comprende todos los elementos desde el punto de entrada de la estación depuradora de aguas residuales hasta el punto en que las aguas regeneradas se utilizan, cualquiera que sea su uso, con inclusión, en su caso, de la infraestructura de distribución y almacenamiento.

En este sistema participan una serie de agentes, bien en calidad de operadores de las referidas infraestructuras, bien como usuarios. A cada uno de ellos se le asigna un conjunto de responsabilidades y derechos dentro del sistema, articulándose toda una serie de relaciones jurídicas para dar soporte al desarrollo de las actividades tanto de producción, suministro y uso final del agua regenerada, como, en su caso, de almacenamiento y distribución.

La finalidad del sistema es identificar y gestionar los riesgos que hagan posible tanto la producción y suministro de agua regenerada a partir de un efluente, como su posterior uso y disfrute, apoyándose el conjunto de la regulación en el plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas, entendido como el instrumento que define los riesgos que se deben controlar y prevenir para lograr un uso seguro del agua regenerada.

6. Régimen jurídico del uso de las aguas regeneradas

Junto con la regla general que establece el otorgamiento de la concesión administrativa para nuevos aprovechamientos de aguas regeneradas, se prevé también la posibilidad, lógica y necesaria, de que se modifiquen las concesiones existentes (concesiones sobre aguas regeneradas que requieran su adecuación al nuevo marco regulador² o sustitución de caudales superficiales o subterráneos por aguas regeneradas³).

Sin embargo, cuando el interesado en el uso de las aguas regeneradas sea el primer usuario y el uso al que se vaya a destinar esté reconocido en el marco de su concesión original, se exime de la necesidad de disponer

¹ La concesión, no obstante, se vincula asimismo con la exigencia de seguridad, por lo que su solicitud también debe ir acompañada del plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas. En consecuencia, se preserva en todo momento el control por parte del organismo de cuenca tanto del proceso de producción y suministro del agua regenerada, como del destino o uso de las aguas regeneradas con independencia de quién sea el usuario final. Tales facultades se comparten, en lo que corresponda, con las autoridades sanitarias, que deberán emitir un informe preceptivo y vinculante, como hasta ahora en los procedimientos para el otorgamiento de las concesiones de aguas regeneradas.

² La modificación deberá realizarse antes del 31 de diciembre del 2028 o de la fecha de fin de su plazo de vigencia si fuera inferior, según señala la disposición transitoria única del Real Decreto Ley 4/ 2023.

³ Posibilidad prevista en el artículo 109 *quinquies* del Texto Refundido de la Ley de Aguas y que deberá materializarse necesariamente mediante la modificación de las características de la concesión ex artículo 64 de dicho texto refundido y ex artículo 144 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico.

de una nueva concesión, exigiéndose en tal caso que el interesado solicite al organismo de cuenca la modificación de la concesión existente para incluir el uso de las aguas regeneradas solicitadas; el organismo procederá a modificar la concesión original para reflejar este aspecto siempre y cuando sea compatible con el plan hidrológico y con los derechos de aprovechamiento de terceros. Como es obvio, en este supuesto, que persigue regularizar los aprovechamientos de aguas regeneradas ya existentes, se prescinde del trámite de competencia de proyectos⁴.

De igual manera, también se exime de la necesidad de una nueva concesión cuando el concesionario para la primera utilización de las aguas sea una asociación de municipios o una entidad pública que los represente y la solicitud de modificación de la concesión⁵ la formule, a través de dicha entidad titular de la concesión, al menos uno de los municipios asociados o representados. Con ello se persigue dar continuidad a los aprovechamientos de aguas residuales gestionados por entes de titularidad local.

7. Autorizaciones para la producción y suministro de aguas regeneradas

Las autorizaciones para la producción y suministro de agua regenerada serán otorgadas por el organismo de cuenca previo informe preceptivo y vinculante de las autoridades sanitarias.

Estas autorizaciones incluirán un condicionado básico basado en el plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas y se revisarán periódicamente, aunque no se indica el plazo para ello. Conforme al Reglamento (UE) 2020/741, el mencionado plan debe revisarse, en todo caso, cuando haya habido un cambio sustancial de capacidad, una modernización del equipo, cuando se hayan incorporado nuevos equipos o procesos o se hayan producido cambios en las condiciones climáticas o de otro tipo que afecten de manera significativa al estado ecológico de las masas de aguas superficiales.

La elaboración del plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas es una responsabilidad compartida entre los distintos intervinientes en el sistema de reutilización, incluido el usuario final. Sin embargo, su presentación sólo se exige en el procedimiento de autorización de producción y suministro de aguas regeneradas. Por consiguiente, la iniciativa de su redacción recae sobre el operador más que sobre el usuario.

8. Medidas para el fomento económico de la reutilización

La regulación hasta ahora vigente en materia de costes imponía al titular de la concesión o autorización para el uso de las aguas residuales la obligación de sufragar los costes necesarios para adecuar la reutilización de las aguas a las exigencias de calidad vigentes

⁴ Si bien el solicitante queda sujeto al nuevo régimen de autorización para la producción y suministro del agua regenerada y, por tanto, obligado a participar en la elaboración del plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas y a someterse al correspondiente control tanto de la concesión como de la autorización y de dicho plan.

⁵ La redacción del párrafo segundo del artículo 109 bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas utiliza la expresión «solicitud de la concesión», pero de su contexto debe entenderse que se está refiriendo a la modificación de la concesión inicial, en términos equivalentes a lo que se indica en el párrafo primero.

en cada momento y, al titular de la autorización de vertido, el pago del correspondiente canon de control de vertidos.

Ello suponía que, al coste de la depuración de las aguas residuales, que debía soportar el titular de la autorización de vertido, había que sumar el coste adicional derivado del tratamiento más exigente necesario para adecuar la calidad de las aguas tratadas al uso final de las aguas regeneradas, así como los costes de almacenamiento y transporte hasta el punto de uso, que debería soportar el usuario final.

Este esquema se modifica sustancialmente al incorporarse una serie de previsiones que persiguen hacer asequible económicamente el uso de las aguas regeneradas a los usuarios en general y, en particular, a los usuarios de riego, sobre la base de trasladar tales costes a los organismos de cuenca o a las Administraciones Públicas.

Así, en primer lugar, se prevé que las Administraciones Públicas podrán conceder ayudas al concesionario de aguas regeneradas (que podrán alcanzar la totalidad de los costes adicionales asociados a la reutilización de las aguas) cuando la sustitución total o parcial de una concesión de aguas de captación superficial o subterránea por aguas regeneradas contribuya a) a alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua, o b) a la optimización de la gestión de los recursos hídricos.

Serán los organismos de cuenca, en el marco de la planificación hidrológica, quienes

determinarán las situaciones en las que concurren estas circunstancias.

En todo caso, el volumen de agua que se reutilice estará exento del canon de control de vertidos, de tal forma que en el cálculo del importe de este canon se descontará «el volumen de agua que haya sido efectivamente reutilizado durante el periodo impositivo» (art. 113 TRLA).

9. Régimen transitorio

Conforme al régimen transitorio que establece el real decreto ley (disp. trans. única), los titulares de autorizaciones de uso de aguas regeneradas que estén vigentes y hayan sido reconocidos al amparo de la normativa anterior deben solicitar la oportuna concesión o modificación de las características de la que ya tuvieren antes del 31 de diciembre del 2028 o de la fecha del fin de su plazo de vigencia si ésta fuera inferior.

Si estos titulares no proceden a la adecuación presentando la solicitud en plazo, se producirá la caducidad de dichas autorizaciones, lo que también se aplicará en el caso de denegación del otorgamiento de la concesión por incumplirse los requisitos necesarios para el uso de aguas regeneradas.

Durante la tramitación de la concesión o modificación de características, el organismo de cuenca podrá prorrogar, por una sola vez y hasta la resolución del procedimiento, la autorización de uso de las aguas regeneradas otorgada al amparo de la normativa anteriormente vigente.