

# ASPECTOS JURÍDICOS DE LA REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS REGENERADAS

**Andrés Molina Giménez**

Prof. Titular de Derecho Administrativo.

Director del Instituto del Agua y de las Ciencias Ambientales

Universidad de Alicante.

Granada, Diciembre 2023

# PLAN DE LA PRESENTACIÓN

1.- El agua regenerada: contexto

2.- Marco legislativo comunitario

3.- Marco legislativo español resultante

3.1.- Principios generales (TRLA)

3.2.- Agentes del sistema de reutilización. (Artículos 109 bis Y 109 ter del TRLA)

3.3.- ¿Qué calidad deben tener las aguas regeneradas?

3.4.- Gestión de riesgos: el PGRAR

3.5.- Financiación

4.- Conclusiones

# 1.- EL AGUA REGENERADA: CONTEXTO

- Aguas depuradas y aguas regeneradas. Precisión conceptual.
- Bienes integrantes del dominio público hidráulico del Estado
- Principales elementos a regular:
  - Quién puede realizar la actividad y usar el agua regenerada (título habilitante)
  - Calidad exigible del agua según el uso (clasificación de usos y parámetros)
  - Gestión (preventiva) de riesgos (validación, barreras...)
  - Régimen de responsabilidades (régimen sancionador, responsabilidad por daños al medio ambiente, etc).
  - Financiación
- Actividad de interés público (no servicio público)

# Pros y contras de la reutilización

## PROS

- Reduce la presión sobre los recursos naturales en origen.
- Reduce los vertidos a dominio público hidráulico o a mar (con carga contaminante en secundario).
- Seguridad hídrica, en línea con los objetivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
- Bajos riesgos en para la salud o el medio ambiente con adecuada gestión de riesgos y supervisión.
- Alineamiento con los principios de la economía circular (agua y subproductos)

## CONTRAS

- Barreras normativas y burocráticas para los proyectos de reutilización.
- Falta de infraestructuras de transporte y almacenamiento.
- Costes elevados con relación a otras fuentes de suministro: demanda inestable y discontinua.
- Riesgos sanitarios, comerciales y ambientales en caso de incumplimientos.
- Problemas de aceptación por el público en general
- Déficits en transparencia

## 2.- MARCO LEGISLATIVO COMUNITARIO

### Directiva 2000/60/CE

Planificación hidrológica.  
Buen estado de las masas de agua  
Recuperación de costes.



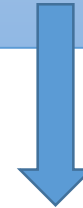
Directiva 2006/118/CE, aguas subterráneas  
Directiva 2008/105/CE, calidad ambiental aguas  
superficiales



- **DIRECTIVA 91/271/CEE, aguas residuales urbanas.**  
(Fomenta la actividad pero exige que la calidad se ajuste al tipo de uso)

- **OTRAS DIRECTIVAS** (Espacios naturales, Nitratos, Masas de agua destinadas a captación de aguas potables, EIA, EAE, etc. )

**AUSENCIA DE DIRECTIVA  
ESPECÍFICA**



Reglamento  
UE 2020

# EL REGLAMENTO (UE) 2020/741 DE 25 DE MAYO DE 2020 SOBRE REUTILIZACIÓN DE AGUAS REGENERADAS.

- **Los reglamentos comunitarios.**
- **Eficacia:** diferida al 26 de junio de 2023
- **Ámbito de aplicación:**
  - Proyectos de reutilización de aguas urbanas que tengan un destino agrícola
  - Definición de “destino agrícola”:
    - 1) riegos destinados al cultivo de alimentos crudos que se destinan a consumo humano;
    - 2) los cultivos de alimentos transformados mediante algún tipo de tratamiento industrial;
    - 3) cultivos no alimenticios, como pastos o forrajes, fibras, cultivos ornamentales, de semillas, energéticos y césped.

- **EL SISTEMA DE REGENERACIÓN**

- “**Sistema de reutilización**” (apdo. 15, art. 2): conjunto de actividades de producción, suministro y utilización de estas aguas, incluidas las fases de depuración, regeneración, distribución, almacenamiento y uso.
- ¿saneamiento en baja?

- **AGENTES DEL SISTEMA DE REGENERACIÓN**

- La administración competente: debe velar por el buen funcionamiento del sistema.
- Operadores del sistema integral de reutilización:
  - Operador de la planta de depuración (EDAR).
  - Operador de la planta de regeneración (ERAR).
  - Operador de distribución
  - Operador del almacenamiento
  - Usuario final.

- **CALIDAD, VALIDACIÓN Y SEGUIMIENTO.**

- Los requisitos de **calidad** están definidos en el **anexo I**, sección 2 del Reglamento y son requisitos “mínimos” (art. 4.1.a.) También en el **PGRAR**.
- Los criterios de calidad definen diferentes categorías de cultivo y métodos de riego que utilizarán las aguas regeneradas, y establecen los **valores máximos admisibles** en función de parámetros e indicadores.
- Se determinan **cuatro clases de aguas regeneradas** según su calidad, categoría de cultivo y método de riego, enumeradas con las letras A, B, C y D, y se asocia a cada una de ellas un tratamiento indicativo, así como unos requisitos mínimos físico químicos y biológicos.
- incorporación de un “**proceso de validación**” de los tratamientos e instalaciones (Anexo I). La validación será exigible para las nuevas instalaciones o las remodelaciones de las existentes.
- **Seguimiento (autoridades)**: inspecciones in situ o por cualquier otro medio y régimen sancionador.



- **EL PLAN DE GESTIÓN DEL RIESGO DEL AGUA REGENERADA (PGRAR).**
  - Artículo 6 y Anexo II del Reglamento comunitario: **enfoque preventivo y proactivo**. ENFOQUE **MULTIBARRERA** (obstáculos para impedir que cualquier contaminación acceda al producto agrario).
  - Los **PGRAR son preceptivos** y condicionan los contenidos de los **títulos de aprovechamiento**
  - Delimitan las **responsabilidades** de cada operador.
  - **Contenido** del PGRAR:
    - Condiciones de calidad del agua regenerada en cada fase del proceso.
    - Definición de los parámetros potencialmente peligrosos, los riesgos y las medidas preventivas y correctoras.
    - Fijan las medidas de seguimiento, frecuencias de muestreo, barreras adicionales y medidas de gestión de riesgos potenciales.
  - Deben **elaborarse** por los operadores de las ERAR (primer responsable) en colaboración con el resto de responsables, antes del 26 de junio de 2023.
  - Se deberán **tramitar las modificaciones** de los **títulos** de aprovechamiento para ajustarse a sus contenidos.

- **MARCO FINANCIERO.**

- El Reglamento comunitario **no establece previsiones** sobre el sistema de financiación del sistema de reutilización, aunque sí manifiesta su preocupación.
- Señala: *“podrían abordarse (los costes) mediante la promoción de **regímenes innovadores** y de **incentivos económicos** que tengan debidamente en cuenta los costes y los beneficios socioeconómicos y medioambientales de la reutilización”*.

## 3.- MARCO LEGISLATIVO ESPAÑOL RESULTANTE

1.- **REGLAMENTO (UE) 2020/741** DE 25 DE MAYO

2.- **Art. 109, 109 bis, 109 ter, 109 quáter, 109 quinquies del TRLA** insertados por el **Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo**, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía.

3.- **Proyecto de Real decreto por el que se aprueba el Reglamento de reutilización de las aguas** (27 de noviembre de 2023). Consulta pública.

3.- **Real Decreto 1620/2007** de 7 de diciembre por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de aguas depuradas. (se derogará cuando se apruebe el PRd).

4.- **Real Decreto 1310/1990**, de 29 de octubre, por el que se regula la utilización de los lodos de depuración en el sector agrario.

5.- **Real Decreto 35/2023**, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas

## 3.1.- Principios generales (TRLA)

- 1.- Pone las bases para crear un **único régimen jurídico de reutilización** (alineado con el Reglamento UE)
- 2.- Se **define la reutilización** con rango de Ley excluyendo recirculación interna en la industria.
- 3.- Se justifica el impulso a la actividad como actuación contra el **cambio climático** alineada con la **economía circular**: permite **ayudas** hasta el 100% costes si sustitución de otros recursos.
- 4.- Se establecen **Planes de fomento de reutilización** en municipios de más de 50.000 habitantes.
- 5.- **Calidad**: remisión a la normativa reglamentaria y prohibición de uso de boca.
- 6.- **Planificación hidrológica**: fijación de asignaciones y reservas.
- 7.- **Competencia compartida (de facto)** en autorizaciones y concesiones (informe preceptivo y vinculante CCAA).
- 8.- El **PGRAR** debe formar parte de los títulos habilitantes (relevancia).

## **3.2.- Agentes del sistema de reutilización. (Artículos 109 bis y 109 ter del TRLA)**

### **PRODUCTOR (ERAR) Y SUMINISTRADOR (Transporte, y distribución)**

**AUTORIZACIÓN PARA PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO (OC. Informe preceptivo y vinculante AS)**

PREFERENCIA PARA EL TITULAR DE LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO.

Solicitud + PGRAR

EIA, AAI, licencias de obra, etc.

### **USUARIOS (almacenamiento y uso final)**

**1.- Reutilización por el primer usuario para el mismo uso:**

- **MODIFICACIÓN DE SU CONCESIÓN SIN COMPETENCIA DE PROYECTOS**

**2.- Reutilización por miembros de entidades supramunicipales concesionarias:**

- **IDEM.**

**3.- Resto:**

- **CONCESIÓN CON COMPETENCIA DE PROYECTOS.**

## CALENDARIO DE ADAPTACIÓN (títulos habilitantes) (DT. Única RD. Ley 22 mayo 2023)

**USUARIOS**

### TITULARES DE CONCESIONES DE REGENERACIÓN

- **31/12/2028** o fin de concesión:  
**MODIFICACIÓN DE LA CONCESIÓN**

### TITULARES DE AUTORIZACIONES COMPLEMENTARIAS DE VERTIDO

- **31/12/2028** o fin de autorización:  
solicitar **CONCESIÓN** o **MODIFICACIÓN DE  
CARACTERÍSTICAS**.

**PRODUCTORES Y  
SUMINISTRADORES**

### OPERADORES DE PRODUCCIÓN O SUMINISTRO (No REG. UE.)

- Solicitar **31/12/2025** **AUTORIZACIÓN  
PARA PRODUCCIÓN O SUMINISTRO DE  
AGUA REGENERADA**.

### OPERADORES DE PRODUCCIÓN O SUMINISTRO (REG.UE)

- Solicitar **26/6/2023** **AUTORIZACIÓN PARA  
PRODUCCIÓN O SUMINISTRO DE AGUA  
REGENERADA**

AA.PP abastecimiento, saneamiento y  
depuración poblaciones +50.000 habitantes:  
**PLAN DE FOMENTO DE LA REUTILIZACIÓN  
(31/12/2028)**

### 3.3.- ¿Qué calidad deben tener las aguas regeneradas?

Aplicables los criterios de calidad del Reglamento UE, recogidos en el Anexo I del futuro reglamento de reutilización.

Variable según el uso.

Si hay varios usos: el más estricto salvo PGRAR (barreras adicionales individualizadas)

Usos no contemplados: uso más semejante.

Las CH pueden imponer exigencias adicionales a las del RD en los títulos de aprovechamiento.

## 3.4.- EL PGRAR

### **Elaboración:**

Cualquiera de los operadores

### **PRESENTACIÓN:**

Junto a la solicitud de otorgamiento, renovación o modificación de la AUTORIZACIÓN DE SUMINISTRO DE AGUAS REGENERADAS

### **CONTENIDOS:**

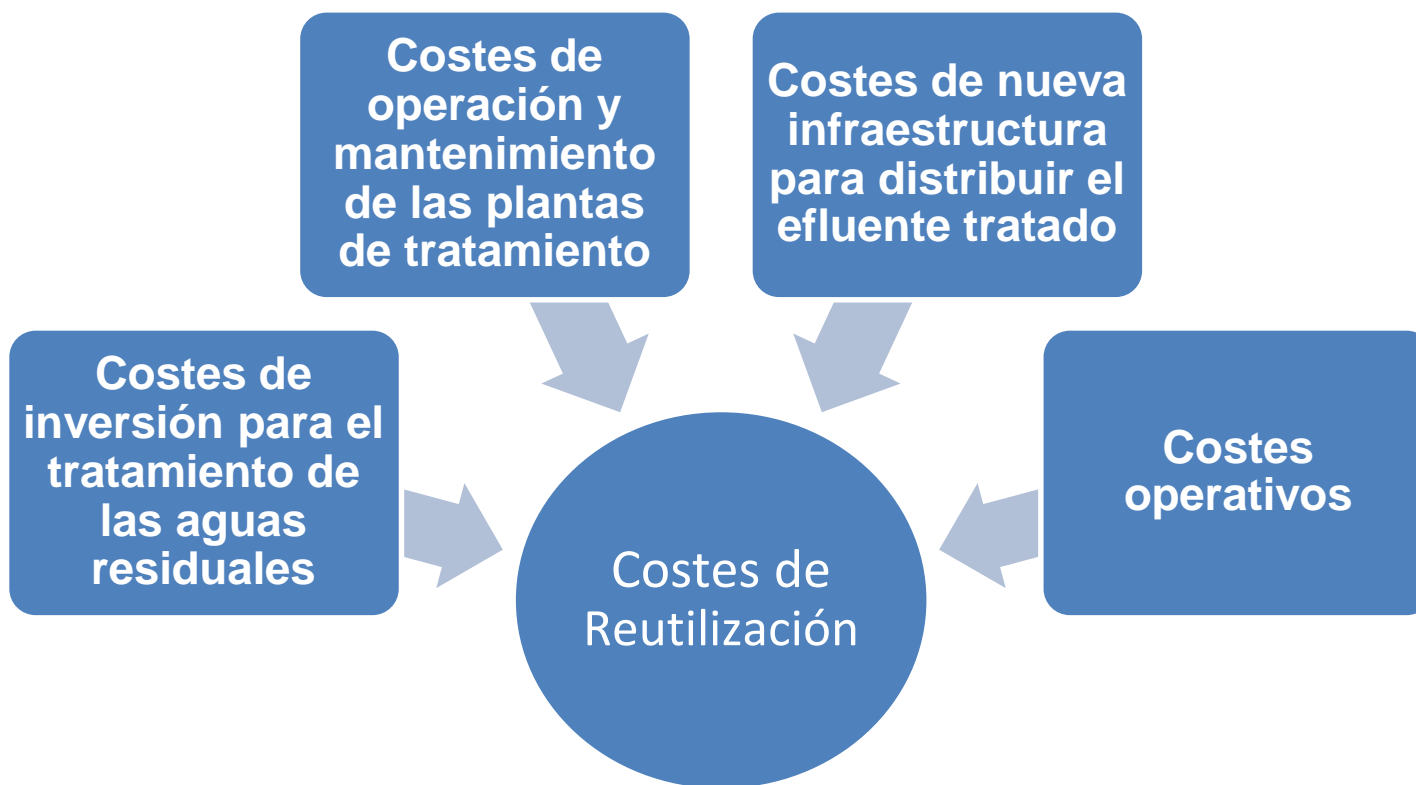
1. Definición del sistema integral de reutilización
2. Identificación de riesgos.
3. Elementos clave de la gestión del riesgo (barreras)
4. Medidas y actuaciones necesarias.
5. Identificación de responsables.

### **CONTROL:**

1. Corresponde al OC y autoridad sanitaria
2. Se controla el cumplimiento del PGRAR y resto de condiciones de la autorización y concesión
3. ENTIDADES COLABORADORAS (certificación anual)
4. INSPECCIONES OC - AS.



## 3.5.- Financiación



MEDIDAS DE FOMENTO: AYUDAS A PROYECTOS QUE SUPONGAN LA SUSTITUCIÓN DE AGUAS SUBTERRÁNEAS O SUPERFICIALES e INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (excepción al principio de recuperación de costes).

MEDIDAS FISCALES: REDUCCIÓN O EXENCIÓN DEL CANON DE VERTIDO PARA EL AGUA REGENERADA

## 4. CONCLUSIONES

1. La aprobación en 2007 del Reglamento de Aguas regeneradas fue un hito fundamental para el impulso de esta actividad. Fue un **referente normativo internacional**.
- 2.- Ha conseguido un gran desarrollo del sector dotando de **seguridad jurídica** al sistema de reutilización y a los operadores. **No** se han producido **incidencias sanitarias o ambientales de interés**.
- 3.- La reutilización **debe promoverse**, especialmente si no existen fuentes alternativas a menor precio, o por razones ambientales.
- 4.- Debe **invertirse más en proyectos de reutilización**, muchas veces limitados por la ausencia de tecnología e infraestructuras de regulación y transporte, y **agilizar los procedimientos** de adjudicación de caudales.

5.- El nuevo **Reglamento europeo está en vigor desde 2020** y exigía adaptar nuestro ordenamiento con el horizonte de su plena aplicación a partir del 26 de junio de 2023.

6.- Las principales **aportaciones** son:

a.- **Reconocimiento de la actividad a nivel comunitario y seguridad jurídica a ese nivel** (permitiendo a los Estados reticentes no aplicar estas técnicas).

b.- El **enfoque preventivo de gestión de riesgos** (PGRAR).

c.- Los nuevos **procesos de validación y seguimiento** son destacables aunque pueden incrementar los costes de la regeneración. Destacar también las nuevas **exigencias de calidad**.

d.- La **redefinición de los operadores y sus responsabilidades** en el sistema de regeneración, incluyendo al titular de la EDAR y a los usuarios.

7.- Aunque el Reglamento tiene un alcance (ámbito de aplicación) limitado (aguas urbanas y agricultura), **el TRLA y el Proyecto de nuevo reglamento extiende sus determinaciones a todos los sistemas de regeneración** evitando una dualidad de regímenes

8.- La **adaptación de nuestro ordenamiento al Reglamento UE ha sido muy tardía** (RD. Ley 4/2023 de 11 de mayo, de sequía). EL **Reglamento de 2007** quedará derogado cuando se apruebe el nuevo Reglamento de reutilización, ahora en consulta pública.

9.- Se observa una **técnica legislativa inapropiada** (modificación estructural en norma esencialmente coyuntural: decreto ley ¿urgencia y necesidad?).

10.- **Marco financiero basado básicamente en subvenciones** (especialmente para fomentar la sustitución de recursos o la mejora tecnológica).

11.- **El estímulo fiscal es limitado: reducciones o exención del Canon de Vertido.** Propuesta alternativa (IUACA) permitir a las CCAA incluir parte de estos costes en el **canon de saneamiento**, junto a una **tasa por disponibilidad**.

## 12.- CALENDARIO DE ADAPTACIÓN:

### ❖ **Solicitud de la autorización de producción y suministro:**

-Operadores de ERAR y de suministro (Reg. UE): (26/6/2023) (sólo un mes tras la aprobación del Real Decreto Ley)

-Operadores de ERAR Y suministro (RD. 1620/2007) (31/12/2025)

### ❖ **Usuarios: modificación de concesiones y autorizaciones (31/12/2028)**

no se aplicará plenamente el Reglamento UE. hasta 8 años y medio tras su aprobación.