

CLAVES JURÍDICAS PARA LA REUTILIZACIÓN DEL AGUA A LA LUZ DEL NUEVO REGLAMENTO EUROPEO 2020/741

*“EL REGLAMENTO (EU) 2020/741 RELATIVO A LOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA LA
REUTILIZACIÓN DEL AGUA. PRINCIPALES NOVEDADES Y PROPUESTAS DE REFORMA
LEGISLATIVA EN ESPAÑA”*

ELENA ROMÁN BARREIRO

DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y
EL RETO DEMOGRÁFICO

1

Murcia, 21 de febrero de 2023

INTRODUCCIÓN

- La finalidad del Reglamento *2020/741* es garantizar que las aguas regeneradas sean seguras para el riego agrícola, y de esta forma asegurar un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana y la sanidad animal, promover la economía circular, apoyar la adaptación al cambio climático, y contribuir a los objetivos de la Directiva 2000/60/CE al hacer frente a la escasez de agua y a la consiguiente presión sobre los recursos hídricos de manera coordinada en toda la Unión, contribuyendo así además al funcionamiento eficaz del mercado interior.
- El Reglamento se aplicará siempre que se reutilicen aguas urbanas depuradas, de conformidad con el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 91/271/CEE, para el riego agrícola, tal como se especifica en la sección 1 del anexo I del mismo.

COMO ADAPTAR LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA AL NUEVO REGLAMENTO 2020/741

- La aprobación del Reglamento (EU) 2020/741 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua y su próxima aplicación el 26 de junio de 2023 han exigido en los dos últimos años un estudio profundo de muchos expertos en la materia para comprender toda la significación y consecuencias de la norma europea.
- La Administración General del Estado no es ajena a las inquietudes que la materia suscita y, por ello, ha realizado desde la aprobación del Reglamento Europeo un trabajo muy importante que abarca los aspectos técnicos y también los jurídicos, lo que desembocará en la aprobación de las propuestas legislativas precisas para configurar un régimen jurídico completo sobre la reutilización y los distintos usos posibles.

. CIRCUNSTANCIAS DE PARTIDA.

- El Reglamento Europeo ha tenido como consecuencia inmediata la de poner el foco sobre una actividad necesaria en España, máxime en aquellas zonas de nuestra geografía en las que está constatada la escasez de recursos hídricos y la necesidad de acudir a otros recursos que hasta ahora son conocidos como no convencionales.
- Todavía adquieren más relevancia las aguas regeneradas en las zonas próximas a la costa en las que la reutilización no plantea el problema de comprometer las demandas aguas abajo, al ser el destino inmediato de los recursos hídricos su salida hacia el mar.

TRABAJOS REALIZADOS I:

- Los grupos de trabajo de la Administración han valorado distintas posibilidades, que pueden resumirse en las siguientes:
- A) Una modificación del Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas. En esta opción, de carácter conservador, se llevarían a cabo algunas adaptaciones para incorporar los aspectos nuevos del Reglamento Europeo.

TRABAJOS REALIZADOS II:

- B) Sin embargo, fue ganando peso otra opción más ambiciosa que consiste en llevar al texto refundido de la Ley de Aguas las cuestiones más significativas, aquellas que establecen derechos y obligaciones para quienes intervienen en la actividad de reutilización ya sea en la fase de producción o en la de utilización, aquellas que determinan la necesidad de obtener permisos, estableciendo con claridad los mismos y las exigencias para su obtención, así como la autoridad competente.

TRABAJOS REALIZADOS III:

- También fue ganando fuerza la idea de que el rango legal parece el adecuado para establecer otros aspectos como el relativo al Plan de Gestión del Riesgo o el que se refiere a la asunción de los costes asociados a la actividad y un claro impulso en favor de la reutilización estableciendo su fomento en consecuencia con lo que establezca el respectivo Plan Hidrológico.
- La reutilización es además un elemento importante para minimizar los impactos del cambio climático en las cuencas con menores aportaciones hidrológicas.

LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE REUTILIZACIÓN

- Actualmente, el régimen jurídico de la reutilización se contiene en el artículo 109 del texto refundido de la Ley de Aguas y en el Real Decreto 1260/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas cuya aprobación supuso la derogación de los artículos 272 y 273 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, creando una norma independiente para desarrollar el artículo 109 del texto refundido relativo a la reutilización de las aguas.

ASPECTOS QUE DEBEN INCORPORARSE A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA I

- En el Reglamento EU 2020/741 surgen agentes y conceptos nuevos que deben ser recibidos por nuestro ordenamiento jurídico. Entre ellos deben destacarse:
- “**El operador** de la estación regeneradora de aguas: una persona física o jurídica que representa a una entidad privada o a una autoridad pública y que explota o controla una eEl de riesgo: la probabilidad de que agentes peligrosos detectados causen daño en un plazo determinado, incluida la gravedad de las consecuencias;
- **El de gestión del riesgo:** una gestión sistemática que garantice de manera continuada que la reutilización del agua es segura en un contexto específico;

ASPECTOS QUE DEBEN INCORPORARSE A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA II.

- **La medida preventiva:** una acción o actividad apropiada que pueda prevenir o eliminar un riesgo para la salud o el medio ambiente, o que pueda reducirlo a un nivel aceptable;
- **El punto de cumplimiento:** el punto en el que el operador de la estación regeneradora de aguas suministra aguas regeneradas al siguiente actor de la cadena.
- **Parte responsable:** alguien que realiza una función o una actividad como parte en el sistema de reutilización de aguas, incluido el operador de la estación regeneradora de aguas.

ASPECTOS QUE DEBEN INCORPORARSE A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA III

- También será parte responsable, el operador de la estación depuradora de aguas residuales urbanas cuando no se trate del operador de la estación regeneradora de aguas, la autoridad pertinente que no sea la autoridad competente designada, el operador de la distribución de aguas regeneradas, o el operador del almacenamiento de aguas regeneradas.
- 1) **La reutilización se debe configurar como una actividad en cadena en la que intervienen varios agentes, todos ellos sometidos a condiciones y exigencias técnicas y jurídicas. Estos agentes tienen un nexo de unión representado por el Plan de Gestión del Riesgo del Agua Regenerada.**

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- Declaración expresa del carácter de dominio público hidráulico de las aguas regeneradas art. 2.
- Artículo 109 TRLA:
- Analizando el artículo 109 se comprueba que algunos de sus pronunciamientos siguen siendo válidos al contraponerlos al Reglamento Europeo 2020/741, en tal sentido sería válido lo señalado en el apartado 1 en cuanto a las condiciones de calidad exigidas, es un aspecto que tiene un encaje perfecto en la norma reglamentaria; también sigue siendo válida la exigencia de concesión administrativa para el uso de las aguas regeneradas.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- La norma europea exige otros permisos desconocidos por nuestro texto refundido, puede distinguirse al menos, un permiso para la producción, un permiso para la distribución o suministro y un permiso para la utilización de las aguas regeneradas.
- La reforma del artículo 109 deberá indicar que se podrá obtener un permiso, es decir, **una autorización para las actividades distintas de la utilización del agua y una concesión para el uso de las aguas.**

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- El artículo 109 deberá indicar que el plan hidrológico establecerá los volúmenes de agua regenerada para la respectiva demarcación.
- Indicará el papel de la reutilización para promover la economía circular y la adaptación al cambio climático.
- Destacará el impulso de esta actividad que llevará a cabo el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en colaboración con las demás Administraciones Públicas.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- El artículo **109 podría desdoblarse en otros artículos**, de acuerdo con las reglas de técnica normativa para recoger en el TRLA los aspectos más destacados de la reutilización evitando un artículo excesivamente amplio y poco sistemático.
- En cuanto al régimen jurídico de la reutilización:
- Se seguiría la regla tradicional del Derecho de Aguas según la cual se somete a autorización (permiso en los términos de Reglamento Europeo) el ejercicio de actividades relacionadas con las aguas regeneradas y se reserva la concesión para el uso privativo de las mismas.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- Forma parte del régimen jurídico definir las exigencias fundamentales que deben cumplirse para poder utilizarlas, remitiendo al desarrollo reglamentario las condiciones de calidad exigidas y los usos que pueden admitirse.
- El TRLA tiene que recepcionar las actividades de producción, distribución y almacenamiento de las aguas regeneradas y fijar unas condiciones de obligado cumplimiento derivadas de la norma europea: **obtener autorización otorgada por el Organismo de cuenca previo informe preceptivo y vinculante de la autoridad sanitaria.**

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- **La solicitud de autorización deberá ir acompañada del correspondiente plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas en el que se identifiquen los riesgos asociados a los procesos de producción, almacenamiento, distribución, suministro y uso de las aguas regeneradas, así como los elementos clave para la gestión de tales riesgos. Igualmente identificará la responsabilidad que incumbe a cada uno de los operadores, así como, en su caso, al usuario final, en relación con el cumplimiento de dicho Plan.**

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- Podrán solicitar la autorización:
 - Tanto **el primer usuario de las aguas**.
 - Como **las personas físicas o jurídicas que, sin tener alguna de esas condiciones**, deseen realizar una o varias actividades vinculadas a las aguas regeneradas. el solicitante deberá aportar ante el Organismo de cuenca **la renuncia por parte del primer usuario** que deberá quedar acreditada en el curso del procedimiento de autorización en los términos que se establezcan reglamentariamente.
- Las autorizaciones tendrán **una vigencia de 5 años** y se renovarán por periodos sucesivos

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- De igual modo, debe recoger el TRLA **el control que debe efectuarse sobre el cumplimiento de lo establecido en las autorizaciones** que permiten las distintas actividades; sería deseable y así se ha estudiado, el establecimiento de unas infracciones adecuadamente tipificadas por la ley y su correspondiente sanción para fortalecer este régimen jurídico.
- El Organismo de cuenca llevará un registro administrativo de las autorizaciones de producción, suministro, distribución y almacenamiento de aguas regeneradas.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- El régimen jurídico debe extenderse a la regulación de la concesión para el uso de las aguas regeneradas es el TRLA la norma jurídica adecuada para establecerlo.
- Si la concesión de aguas regeneradas es solicitada por quien **tiene la condición de primer usuario** y la solicita junto con la autorización de producción y suministro de aguas regeneradas, una y otra **se sustanciarán en un mismo procedimiento y sin competencia de proyectos**, de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- Si la concesión de aguas regeneradas **se solicita por un sujeto que no ostenta la condición de primer usuario**, se tramitará por el procedimiento de concesiones regulado en TRLA y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
- Las concesiones se otorgarán por el plazo que se determine en el correspondiente plan hidrológico sin superar en ningún caso el plazo máximo establecido en el artículo 59.4 del TRLA.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- La propuesta legislativa **debe contener también un pronunciamiento sobre los costes asociados a la reutilización**, existen distintas posibilidades.
- El artículo 111 bis del TRLA establece el principio de recuperación de los costes de los servicios. Su formulación admite diferentes soluciones.
- Debe tenerse en cuenta el principio de quien contamina paga.
- En este aspecto resulta imprescindible la colaboración entre todas las Administraciones que van a resultar implicadas en esta materia

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- En los trabajos realizados por la Administración se han barajado distintas posibilidades que aún no tienen la suficiente concreción. Sin embargo este tema, quizá el más complejo a la hora de plantear una solución adecuada para la reutilización, ya fue objeto de un profundo análisis en el marco de los trabajos para redactar el En el Plan DSEAR .
- Las distintas formulas que pueden contribuir a hacer más atractivo el uso de las aguas regeneradas pasan por nuevos planteamientos de la cuestión en el sentido de identificar cuales son los costes que deban atenderse y quien debe asumir esos costes.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- El coste de la reutilización de las aguas regeneradas se calcula como agregación de:
- A) **Tratamiento del agua para su reutilización**, este coste depende significativamente de las condiciones de la planta de tratamiento de aguas residuales y del nivel deseado de calidad del agua recuperada.
- Las experiencias disponibles sugieren que los costes del tratamiento a menudo pueden ser relativamente pequeños en comparación con otros.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- **B) Construcción de infraestructuras** para el almacenamiento y distribución de agua (tuberías y bombas).
- Este coste varía significativamente entre las regiones en función de la proximidad relativa de las áreas de riego a las EDAR-ERA.
- **C) Energía para el bombeo del agua regenerada** desde la EDAR-ERA a las zonas agrícolas de riego, por idéntico motivo, este coste es muy variable.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- El consumo energético de la reutilización puede ocasionar un notable sobrecoste en relación con el uso de otras fuentes más cercanas.
- A la hora de concretar una propuesta legislativa en este aspecto existen varias posibilidades, todas ellas, pasan por adoptar alguna opción de política legislativa:
 - -Mantener el sistema actual contenido en el art. 109. No parece el sistema adecuado, se ha visto que no hace atractiva la reutilización.
 - - Establecer un reparto de los costes indicados:

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- **A) Imputar los costes del proceso de producción del agua regenerada al titular de la instalación.** De este modo los costes se imputarían al Ayuntamientos o Comunidades Autónomas y, por extensión, al usuario urbano. Esta opción es la que ha adoptado la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de este modo se reparten los costes de la reutilización y se atiende al principio de quien contamina paga.
- Sería necesaria una adaptación del canon de control de vertidos que dichas Administraciones deben sufragar por los vertidos directos a cauce.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- B) **Los costes de almacenamiento, distribución y suministro** serán asumidos por el concesionario de las aguas regeneradas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 110 sobre las ayudas a la implantación de sistemas de reutilización de aguas depuradas.
- C) **Las Administraciones implicadas**, de modo especial la Administración General del Estado podrá participar en la financiación de las infraestructuras citadas de transporte y bombeo del agua regenerada, incluso en las de almacenamiento, mediante las diferentes fórmulas de colaboración que contiene el TRLA, para aquellas infraestructuras que contribuyan en mayor medida a alcanzar los objetivos indicados de transición ecológica.

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- **El desarrollo reglamentario** de la reforma legislativa **quedaría limitado a algunos aspectos procedimentales:**
- Procedimiento para la autorización de las actividades relacionadas con la reutilización.
- Especialidades del procedimiento para otorgar la concesión para el uso de las aguas regeneradas.
- Aspectos técnicos referidos a la calidad de las aguas regeneradas para el uso de riego agrícola en los términos del Reglamento EU 2020/741

ALTERNATIVAS PARA LA MODIFICACIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

- Contenido y elaboración del Plan de Gestión del Riesgo de las aguas regeneradas, usos admitidos y calidad exigida para cada uno de ellos(si se decidiese modificar este aspecto).
- Para ello, se entiende que puede ser suficiente una adaptación del Real Decreto 1620/2007 a la nueva regulación legal que se apruebe y a los aspectos más técnicos del Reglamento Europeo que resulten novedosos, manteniendo vigente el resto de su contenido.

LEGISLACIÓN ESTATAL SOBRE REUTILIZACIÓN

- Artículo 109 del Texto Refundido de la Ley de Aguas:

1. El Gobierno establecerá las condiciones básicas para la reutilización de las aguas, precisando la calidad exigible a las aguas depuradas según los usos previstos.

El titular de la concesión o autorización deberá sufragar los costes necesarios para adecuar la reutilización de las aguas a las exigencias de calidad vigentes en cada momento.

★2.★ La reutilización de las aguas procedentes de un aprovechamiento requerirá concesión administrativa como norma general. Sin embargo, en el caso de que la reutilización fuese solicitada por el titular de una autorización de vertido de aguas ya depuradas, se requerirá solamente una autorización administrativa, en la cual se establecerán las condiciones necesarias complementarias de las recogidas en la previa autorización de vertido.

CLAVES JURÍDICAS PARA LA REUTILIZACIÓN DEL AGUA A LA LUZ DEL NUEVO REGLAMENTO EUROPEO 2020/741

- **MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN**