

LA REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES EN ESPAÑA - UN MODELO DE SOSTENIBILIDAD

REUTILIZAÇÃO DE ÁGUAS RESIDUAIS NA ESPANHA - UM MODELO PARA A
SUSTENTABILIDADE

REUSE OF WASTEWATER IN SPAIN - A MODEL FOR SUSTAINABILITY

Andrés Molina Giménez¹

SUMARIO: Introducción; 1 La reutilización de las aguas residuales - Régimen general; 2 La reutilización en el contexto de la política hidráulica y del resto de políticas sectoriales que regulan los usos en el territorio; 2.1 Planificación hidrológica; 2.2 Planificación agraria; 2.3 Planificación territorial y urbanística; 3 El elemento subjetivo de la reutilización; 4 Aspectos objetivos; 5 La dimensión formal; 6 La evaluación de impacto ambiental y su incidencia en la actividad de reutilización; Conclusiones Finales.

RESUMEN

Este trabajo examina la aplicación en España de reutilización del agua. En los últimos años estas estrategias han experimentado un gran impulso debido a algunas mejoras en el marco legal. Sin embargo, aún existen diferentes problemas jurídicos que se analizarán. Es, en todo caso una fórmula política del agua con gran interés y potencial para la gestión eficiente del agua.

PALABRAS CLAVE: Sostenibilidad; Reutilización del agua; Política hidráulica.

INTRODUCCION

Siempre que se trata el tema de la reutilización de aguas residuales, incluso de la desalación de aguas salobres o marinas, se contraponen dichas fórmulas de política hidráulica con otras más tradicionales centradas en la captación, derivación o trasvase de recursos hidráulicos. En definitiva, parece que las

¹ Profesor titular de Derecho Administrativo. Universidad de Alicante, España.

soluciones basadas en recursos endógenos y obras hidráulicas de bajo o medio impacto fueran incompatibles con las grandes obras públicas hidráulicas. No es ésta la perspectiva desde la que abordamos este estudio.

Lejos de contraponerse, la reutilización es un instrumento más de política hidráulica, de extraordinario interés por otra parte. Y expresamos esta idea ya en este momento inicial porque a nadie se le escapa que reutilizar aguas que ya han sido usadas y contaminadas es una cuestión de sentido común. A nadie perjudica que sean acondicionadas y vueltas a usar, para en último término ser devueltas al medio ya depuradas. Ello no significa, sin embargo, que la actividad esté exenta de algunos problemas jurídicos importantes.²

Si las aguas regeneradas tienen varios interesados, habrá que determinar a quién de ellos, en qué condiciones, y bajo qué título deben ser adjudicadas; parece que alguna prioridad deberá tener su primer usuario o quien efectivamente las depure. Se impone por otra parte determinar cuál debe ser la ratio de calidad del agua regenerada, y por ende las exigencias de depuración correspondientes a cada tipo de uso. Parámetros como el sanitario o el ambiental (posibilidad de perjudicar acuíferos u otros bienes ambientales) resultan imprescindibles.

En términos de política hidráulica, deben valorarse las implicaciones que tiene la reutilización en aspectos como la planificación hidrológica o en las decisiones estratégicas sobre obras hidráulicas, ya que al aportar recursos adicionales pueden quedar afectadas las decisiones sobre asignación de caudales y usos. Mucho tienen que decir otras políticas como la agraria, la territorial o la urbanística, ya que los usos del territorio y los desarrollos urbanos pueden encontrar su sostenibilidad precisamente en el suministro complementario que suponen las aguas regeneradas.

² Uno de los primeros autores españoles en abordar esta temática fue el profesor RAMON MARTÍN MATEO, de quien podemos destacar, entre otros, su trabajo: "Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuente de recursos hidráulicos", Fundación para el Fomento de la Ingeniería del Agua, volumen III, nº 1, 1996. Decía este autor: "En condiciones de escasez, sobre todo, resulta absurdo verter al mar directamente, como se hace en las grandes poblaciones del litoral árido español, volúmenes importantes que ha costado mucho potabilizar y luego depurar. Lo aconsejable sería incrementar el tratamiento, al menos en lo que respecta en su caso a la desinfección, a cargo de ulteriores usuarios que deseen agua de más calidad o, simplemente, cediéndola a precio de coste, especialmente en el caso de las comunidades de regantes" (pág.71).

Las aguas regeneradas son idóneas para la recarga artificial de acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, y pueden contribuir al mantenimiento de los caudales ecológicos en aguas superficiales. También pueden sustituir a caudales de mayor calidad en usos que no la requieren, permitiendo su reasignación o la creación de reservas; en definitiva, contribuyen a reducir la presión de la demanda sobre las aguas prístinas. Junto a ello, algunos usos industriales demandan este tipo de aguas, que además garantizan la sostenibilidad de usos de tipo lúdico especialmente demandantes de agua, como el riego de campos de golf.

La reutilización de las aguas urbanas merece especial atención, ya que las instalaciones de depuración municipal cuentan con un caudal continuo, relativamente estable o al menos predecible, y con una calidad –salvo situaciones puntuales de vertidos indirectos no controlados- razonable para incorporar procesos de regeneración.

Por contra, existen ciertos factores que hacen desaconsejable el aporte de aguas regeneradas, especialmente por razones económicas; por ejemplo, si las instalaciones de depuración y regeneración están alejadas de la zona a la que hay que derivar el agua, es posible que los costes de transporte e impulsión impidan o desaconsejen su uso. En áreas con bajo stress hídrico, dedicar una importante inversión a acondicionar el agua con altos niveles de calidad puede resultar antieconómico. En España, el coste medio del agua regenerada con tratamiento por membranas para riego agrícola es aproximadamente de 0.5 Euros/m³. En definitiva, su implantación exige un planteamiento previo de las diferentes opciones económicas y ambientales presentes.³

España reutiliza actualmente alrededor del 5% de las aguas que depura, y aunque cuantitativamente este porcentaje puede parecer modesto, es uno de los

³ Sobre el particular, véase MELGAREJO MORENO, J. "Efectos ambientales y económicos de la reutilización del agua en España", Revista CLM Economía, nº 15, págs. 245 y ss. También, del mismo autor, "La reutilización de aguas depuradas", en XVII Foro Universitario Juan Luis Vives, Medio ambiente, un medio de oportunidades. Volumen II, Ayuntamiento de Valencia, 2010, págs. 372-383. OLCINA SANTOS, J. y MOLTÓ MANTERO, E. "Recursos de agua no convencionales en España: estado de la cuestión, 2010" Investigaciones Geográficas, nº 51, 2010, pág. 137, señalan: "la reutilización de aguas residuales depuradas tiene una dimensión económica fundamental para la que ni siquiera es necesaria una conciencia ambiental: el aprovechamiento todas las veces que sea posible y para todo los usos, en función del grado de depuración, de un recurso que ya ha sido utilizado al menos una vez".

países que más agua reutiliza. Al mismo tiempo, algunos estudios apuntan a que el potencial de reutilización es unas diez veces superior al nivel actual. La formación de protocolos de tratamiento para aguas regeneradas en las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR), el establecimiento de criterios claros para la elección de tecnologías para tratamientos avanzados, y la formación de instrumentos que visualicen las ventajas económicas y sociales de la actividad son los presupuestos en que debe basarse su desarrollo futuro.⁴

1 LA REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES - RÉGIMEN GENERAL

La reutilización viene definida en la reglamentación que la regula como *“la aplicación, antes de su devolución al dominio público hidráulico y marítimo terrestre, para un nuevo uso privativo, de las aguas que habiendo sido utilizadas por quien las derivó se han sometido al proceso o procesos de depuración establecidos en la correspondiente autorización de vertido, y a los necesarios para alcanzar la calidad requerida en función de los usos a que se van a destinar”*.

Aun cuando iremos desgranando esta definición a lo largo de la exposición, conviene realizar algunas precisiones conceptuales:

Es necesario diferenciar entre la reutilización y la mera recirculación de caudales dentro de un mismo uso; la primera, que es la que aquí interesa, sólo tiene lugar cuando se produce la pérdida de disposición y control físico (entrega a la fase de alcantarillado o depuración) o jurídico (la aplicación del agua a un uso distinto al concedido) sobre el agua. Sólo entonces tenemos caudales regenerados susceptibles de reutilización, que precisan su propio título de aprovechamiento.⁵

⁴ BUSTAMANTE, I., CABRERA, M.C., CANDELA, L. LILLO, J. y PALACIOS, MP. “La reutilización de aguas regeneradas en España: ejemplos de aplicación en el marco del proyecto Consolider-Tragua”, Agua-LAC, vol II, nº 1, marzo 2010, pág. 3.

⁵ Véase al respecto, ERRUZ I SEALL, J. “Reutilización de las aguas residuales urbanas”, Diccionario de Derecho de Aguas, obra colectiva dirigida por EMBID IRUJO, A. Iustel, Madrid, 2007, pág. 861.

El agua regenerada es un recurso hídrico adicional derivado de un proceso industrial más o menos intenso de depuración. La presencia de esa actividad industrial caracteriza a la reutilización como concepto jurídico, y permite diferenciarla de la utilización sucesiva de caudales previamente vertidos al medio y que aguas abajo resultan disponibles para otros usuarios.

En España, el régimen jurídico de la reutilización es producto de la última reforma de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, que tuvo lugar en 2005. Se da entonces una nueva redacción al artículo 109 del Real Decreto legislativo 1/2001 de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA). El citado precepto procedía de la primera versión de la Ley de Aguas de 1985.⁶ La regulación legal es bastante escasa y remite en gran medida a desarrollo reglamentario.⁷

En el terreno formal, el precepto recoge la necesidad de obtener una concesión específica para poder utilizar las aguas depuradas, que puede ser sustituida por una autorización administrativa cuando el usuario sea titular de la autorización de vertido. Incluye además una previsión relacionada con el principio general de recuperación de costes de la Directiva 2000/60/CE Marco del agua (DMA), al indicar que el titular de la concesión o autorización de reutilización deberá asumir los costes que se deriven de la actividad.

Dado que la gestión de las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma es responsabilidad exclusiva del Estado (art. 149.1.22 C.E), estos títulos sólo pueden obtenerse en los Organismos estatales de Cuenca. En las cuencas internas autonómicas dicha función se ejercerá por el organismo equivalente autonómico.

Cuestión distinta es quién puede ejecutar las obras necesarias y asumir su explotación, ya que en la Constitución Española existen títulos competenciales

⁶ Como advierte el profesor RAMON MARTÍN MATEO, *"hasta la promulgación de la Ley de Aguas de 1985 las aguas residuales y su reutilización han tenido una patente orfandad legal, que sólo escuetamente ha remediado la citada Ley, inaplicada todavía en este campo"*. Véase, "Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuente de recursos hidráulicos", cit, pág. 74.

⁷ Dicha reforma se produce con motivo de la aprobación de la Ley 11/2005 de 22 de junio.

específicos tanto para obras públicas en general como hidráulicas en particular (proyectos, explotación, etc). Por ello, es posible que junto al Estado (obras de interés general) el promotor sea una Comunidad Autónoma (obras de interés autonómico) o incluso los Entes locales (obras de interés provincial o municipal, de acuerdo con la Ley de Bases del Régimen Local).

Esta cohabitación competencial se enriquece con otros títulos que tienen relación directa o indirecta con la actividad de depuración y reutilización, como son el medio ambiente (la legislación básica corresponde al Estado y a las CCAA su desarrollo, ampliación y gestión de políticas ambientales), la agricultura, la ordenación del territorio, el urbanismo, o la sanidad (estas últimas son competencias exclusivas autonómicas, con importante participación municipal en la ordenación urbana). De ahí que sobre la reutilización incidan numerosos campos normativos y Administraciones que deben coordinarse.

No hay en la Ley de Aguas regulación alguna de los aspectos materiales, y en concreto de las calidades exigidas a las aguas regeneradas. De ahí que en España, desde 1985 hasta 2007 la actividad haya estado sujeta prácticamente a un único límite, como es la obtención previa de una autorización de las autoridades sanitarias autonómicas.⁸ El Reglamento del Dominio Público Hidráulico incluía un precepto (art. 272), que indicaba textualmente: "*en todos los casos de reutilización directa de aguas residuales se recabará por el Organismo de Cuenca informe de las autoridades sanitarias, que tendrá carácter vinculante*". En su desarrollo algunas Comunidades aprobaron normas de carácter técnico destinadas a garantizar la adecuación de estos efluentes.⁹

Tras dos años de espera la Ley fue finalmente desarrollada por el Real Decreto 1620/2007 de 7 de diciembre, en el que se establece con mayor concreción el régimen jurídico aplicable, incluidos los parámetros exigibles a los efluentes en

⁸ En este sentido, véase OLCINA CANTOS, J. y MOLTÓ MANTERO, E. "*Recursos de agua no convencionales en España...*," cit, pág, 143, así como SALGOT DE MARÇAY, M. Y FOLCH SÁNCHEZ, M. "*La reutilización del agua en la región mediterránea: realidad y perspectivas*", en *Reutilización de aguas regeneradas...*, op cit.

⁹ Es el caso, por ejemplo, del Decreto 13/1992, del Gobierno de Baleares, por el que se regula la evacuación de vertidos líquidos, donde se especifica la calidad del agua par reutilización en riego. Otras Comunidades aprobaron tempranamente guías o criterios para la evaluación sanitaria de este tipo de aguas, como es el caso de Andalucía o Cataluña, o se adhieren a los de la OMS, como la Comunidad Valenciana.

función del tipo de uso pretendido. No obstante, algunos aspectos, como el procedimiento de adjudicación de los títulos concesionales, continúan regulados en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Junto a esta estructura jurídica fundamental, hay que mencionar otras disposiciones que, con el rango de planes y programas, se han venido dictando en los últimos tiempos para fomentar esta actividad. Es el caso del Programa A.G.U.A.¹⁰ del Ministerio de Medio Ambiente, en cuyo marco se aprobó el Plan Nacional de Calidad de las Aguas, Saneamiento y Depuración (2007-2015).

Este instrumento continúa en la línea del anterior Plan Nacional de Saneamiento y Depuración (1995-2005), que consiguió situar a España en el 77% de conformidad con respecto a las exigencias de la Directiva 91/271/CE, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas. Con este nuevo impulso se pretende alcanzar el total cumplimiento de la Directiva en 2015, y por ende del principio fijado en la DMA sobre el "*buen estado ecológico de las aguas*".¹¹

La depuración correcta de las aguas procedentes de suministros urbanos en municipios de más de 2000 habitantes equivalentes es presupuesto imprescindible para disponer de caudales aptos para su posterior regeneración y reutilización. A los efectos que estamos considerando, lo más relevante es que el Plan sitúa por primera vez como objetivo prioritario la progresiva incorporación de aguas regeneradas como estrategia para incrementar la disponibilidad de recursos hídricos.¹²

¹⁰ Programa de Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

¹¹ Sobre los Planes de saneamiento y calidad de las aguas, véase OLLER, M. *Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho Administrativo*, Atelier, Barcelona, 2008, págs, 189 y ss.

¹² En las estimaciones del Ministerio, en España en 2007 se depuraba un total de 3375 Hm³/año, de los que sólo unos 450 Hm³/año eran reutilizados, es decir, poco más del 13% del total. El impulso de la actividad se plantea mediante convenios con las Comunidades Autónomas; cada una de ellas debe tener aprobado antes de 2015 un Plan o Programa de actuación sobre saneamiento y reutilización. Las Comunidades se comprometen a recibir las obras que realice el Estado y a garantizar su mantenimiento, conservación y funcionamiento. La inversión global del Plan asciende a 19007 millones de Euros.

Complementariamente, en diciembre de 2010 se publicó la versión preliminar del Plan Nacional de Reutilización de Aguas,¹³ que se presenta como una herramienta de gestión capaz de aumentar la garantía de suministro de este tipo de caudales, y sustituir, con mayor calidad, agua de fuentes naturales por agua regenerada.¹⁴ Además de incrementar la oferta, se pretende contribuir a alcanzar el buen estado ecológico de las aguas, garantizar los caudales ecológicos, fomentar los sucesivos usos del agua de manera sostenible, y conseguir el vertido directo cero al mar.¹⁵

Finalmente, la reciente Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible recoge una interesante previsión de impulso económico. En concreto, las inversiones en bienes de activo material destinadas a la protección del medio ambiente, que consistan en instalaciones que eviten, entre otras, la "*contaminación de las aguas superficiales, subterráneas o marinas*", y supongan mejoras respecto a las exigencias establecidas en la normativa de aplicación, se benefician de una deducción fiscal en la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades del 8% del coste de la inversión.¹⁶

Esta misma Ley obliga a las Administraciones públicas a fomentar servicios públicos más eficientes económica y ambientalmente en la gestión del agua, lo que apunta al fomento de la reutilización de las aguas residuales urbanas.

¹³ Mediante Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, se acordó iniciar el periodo de consultas a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, en el procedimiento de evaluación ambiental del Plan Nacional de Reutilización de Aguas Regeneradas.

¹⁴ Para alcanzar estos objetivos es imprescindible la colaboración de todos los actores implicados en la gestión del agua, como son las Confederaciones hidrográficas estatales, las Administraciones regionales y locales, y las Entidades gestoras y explotadoras, públicas o privadas, sin olvidar a otros agentes directamente afectados como son los usuarios. Para ello se prevé la constitución de mesas territoriales de participación. Se pretende alcanzar en su aplicación la reutilización de un total de 569 Hm/año en 2015 y hasta un total de 1380 Hm3/año en años posteriores.

¹⁵ Sobre el particular, véase FERNÁNDEZ GARCIA, R. "*Reutilización de aguas residuales. Planes y normativas*", Revista Residuos, nº 111, abril 2009.

¹⁶ Este estímulo fiscal ha sido incluido en la Ley de Economía Sostenible, que reforma en este concreto aspecto al artículo 39.1 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobada por Real Decreto Legislativo 4/2004 de 5 de marzo. Es necesario que la inversión esté incluida en programas, convenios o acuerdos con la Administración ambiental, que expedirá una certificación que convalide la inversión realizada para que la deducción sea practicable.

2 LA REUTILIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA Y DEL RESTO DE POLÍTICAS SECTORIALES QUE REGULAN LOS USOS EN EL TERRITORIO

2.1 Planificación hidrológica

La Planificación hidrológica, tanto nacional como de cuenca, es el primer instrumento estatal de referencia para impulsar estrategias en materia de reutilización. Y ello en dos vertientes, ya que por un lado ordena y planifica la ejecución de numerosas infraestructuras de regeneración, y por otro regula los usos potenciales y asignaciones.¹⁷

La actividad tuvo cabida inicialmente en la Planificación hidrológica de cuenca.¹⁸ Buen ejemplo de ello son los Planes de las cuencas del Segura y Júcar (cuencas especialmente deficitarias), que datan de 1998 y recogen en sus catálogos de infraestructuras básicas numerosas actuaciones para impulsar la reutilización de aguas residuales, a las que se califica además como prioritarias. El aporte de estos caudales, especialmente los procedentes del ámbito urbano, se considera imprescindible para equilibrar el déficit estructural de las cuencas.¹⁹

Más tímida es la recepción de esta estrategia en el Plan Hidrológico Nacional, cuya primera versión, de 2001, sólo recoge algunas actuaciones puntuales en el listado de inversiones del Anexo II, de manera un tanto marginal. Sólo a partir de 2005 asistimos a un decidido impulso, ya que en ese momento hay una profunda reorientación de la política hidráulica española. De una política que

¹⁷ La importancia de la planificación hidrológica es capital en nuestro ordenamiento jurídico de aguas. Así lo afirma EMBID IRUJO, A. "*Evolución del Derecho y la política del agua en España*", en *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, obra colectiva dirigida por este autor, Civitas, Madrid, 2002, pág. 30, quien mantiene que no es sólo complemento y desarrollo del edificio legislativo, sino que en ocasiones es el fruto de verdaderas deslegalizaciones que le atribuyen un papel cuasi legislativo.

¹⁸ Sobre esta cuestión, puede verse EMBID IRUJO, A. "*Reutilización y desalación de aguas, aspectos jurídicos*" en *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999 de 13 de diciembre)*, obra colectiva dirigida por este mismo autor, Civitas, Madrid, 2000, págs. 115 y ss.

¹⁹ El elevado grado de explotación de los recursos hídricos existentes, y las necesidades no cubiertas de agua para riego, así lo aconsejan; la mejora de la calidad de aguas subterráneas y la lucha contra la intrusión marina son también problemas que pueden mejorar con los aportes procedentes de estas fuentes alternativas no convencionales.

priorizaba paliar los déficits estructurales con trasvases entre cuencas, se pasa a otra que potencia soluciones basadas en recursos endógenos como la desalación y reutilización, así como la eficiencia y modernización de explotaciones agrarias y suministros urbanos.

Esta nueva orientación quedó recogida en el Plan A.G.U.A, y como ya hemos avanzado supuso la derogación de parte de la Ley del Plan Hidrológico Nacional de 2001 en todo lo referente a los trasvases entre diferentes ámbitos de planificación hidrológica; al tiempo, se añadieron a la Ley dos nuevos Anexos, el Anexo III "*nuevas actuaciones de interés general*" y el Anexo IV "*Actuaciones prioritarias y urgentes en las cuencas mediterráneas*", con un extenso catálogo de inversiones fundamentalmente en desaladoras y actuaciones de regeneración.²⁰

El Plan AGUA se ha situado durante estos últimos años como el instrumento con el que se pretende corregir el déficit hídrico de las cuencas mediterráneas. Pretende superar definitivamente las carencias existentes a través del control público del uso del agua y de su calidad, garantizando el agua necesaria para cada territorio y apostando por la eficiencia en los usos. Además, entre sus objetivos se cuenta adecuar la política del agua a la legislación y a los criterios de la Unión Europea, introduciendo mayores exigencias de racionalidad económica, sostenibilidad ambiental y participación pública.

Las actuaciones previstas son:

1ª) Ahorrar y modernizar abastecimientos y regadíos. Se pretende obtener 231 hm³/año de las medidas de optimización de las infraestructuras de regulación, almacenamiento y distribución existentes, y de la disminución de pérdidas.

2ª) Potenciar la reutilización de las aguas depuradas, con la que se esperan obtener 137 hm³/año adicionales.

²⁰El Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, modificó la Ley 10/2001, de 5 de julio, del PHN, derogando la transferencia desde el Ebro a las cuencas hidrográficas internas de Cataluña, Júcar, Segura y Sur, e incorporando dos nuevos anexos que incluían las alternativas al trasvase. Posteriormente, este Decreto se tramitó como Ley y su contenido quedó incorporado a la Ley 11/2005, de 22 de junio.

3ª) Nuevas captaciones y regulaciones, que supondrán 74 hm³/año.

4ª) Desalinización, con la obtención por esta vía de 621 hm³/año a destinar fundamentalmente al abastecimiento.

5ª) Actuaciones ligadas a la prevención de avenidas y a la mejora ambiental, que no conllevan nuevos aportes.

El principal problema del Plan A.G.U.A. es su sostenibilidad económica, ya que el incremento en los costes de la energía, muy superiores con relación a las previsiones con que se diseñó el programa, demuestra la vulnerabilidad de estas estrategias. Sobre todo en las aguas desaladas, el agua producto alcanza unos precios que la hacen inviable para numerosos usos, especialmente en el ámbito agrario. Por ello, es previsible una nueva reorientación de estas políticas en el futuro.

2.2 Planificación agraria

Si la Planificación hidrológica es fundamental para ordenar las actividades demandantes de agua, los usos asociados, así como para definir estrategias de asignación de caudales, calidad y sostenibilidad ambiental, no lo es menos la planificación agraria de regadíos, ya que a este sector se dirige nada menos que el 80% del conjunto de las demandas de agua. La sustitución de recursos habituales por regenerados encuentra por ello en la política agraria un apoyo fundamental, ya que desde este ámbito se puede contribuir a corregir la demanda a través de programas de consolidación y mejora de regadíos.²¹

Aunque las competencias en agricultura son fundamentalmente autonómicas, el Estado dispone de títulos sectoriales que le permiten instaurar aspectos basales

²¹Una acertada política agraria puede provocar una disminución de la demanda (ahorro por mejora de la eficiencia de riego en los sistemas de aplicación y en las infraestructuras hidráulicas), así como, cuando proceda, sostenerla con cargo a recursos adicionales cuando sean necesarias para rehabilitar o consolidar regadíos infradotados. Para determinar los recursos adicionales requeridos para los regadíos infradotados en cada cuenca es necesario construir modelos de los sistemas hidráulicos, lo que no realiza el Plan nacional de regadíos sino que se efectúa por parte del Plan hidrológico nacional y los Planes hidrológicos de cuenca.

de estas políticas.²² La intervención pública estatal en el sector agrario tiene un largo recorrido histórico. Sin embargo, la reutilización aparece por vez primera, y de manera tímida, en el Real Decreto 329/2002 de 5 de abril, que aprobó el Plan Nacional de Regadíos. Esta norma configura el marco general de ordenación, modernización y fomento de los regadíos.²³

El Plan diagnostica los problemas que se presentan en las zonas actualmente regadas y a partir de ahí establece una programación dirigida a optimizar el agua disponible para el riego. Se contemplan dos situaciones potenciales:

-Regadíos infradotados en los que es posible incrementar la eficiencia de las explotaciones; se trata de superficies en las que es preciso mejorar o consolidar los regadíos para alcanzar un regadío eficiente, y una vez esto tenga lugar, incorporar agua adicional si es necesario. El Plan no concreta el tipo de caudal a aplicar, dejando la cuestión a lo que diga la planificación hidrológica.²⁴

-Regadíos ya eficientes que aun así están infradotados, lo que suele ir asociado a acuíferos en situación de sobreexplotación. El ahorro de agua que cabe esperar con la mejora o cambio de los sistemas de riego es nulo o muy bajo, por lo que se imponen otro tipo de medidas. Es para estos casos donde el Plan Nacional de Regadíos hace una referencia, la única, al aporte de aguas desaladas o "depuradas".²⁵

En resumen, en esta planificación, a excepción de la redotación de explotaciones asociadas a acuíferos sobreexplotados, no se contempla la reutilización entre las estrategias principales para elaborar los programas de consolidación o redotación de regadíos; sin embargo, tal circunstancia no impide que puedan tenerse en cuenta tales aportes.

²² Títulos como las bases de la planificación económica general (art. 149.1.13 CE), o las bases del régimen ambiental (art. 149.1.23 CE).

²³ Las Sociedades estatales de infraestructuras agrarias son el mecanismo principal para ejecutar los programas y obras de regadíos, especialmente los que se declaren de interés general, en colaboración con las CCAA. Forman parte de tales programas la ejecución de obras de mejora y consolidación de regadíos.

²⁴ Los redactores del Plan no se preocuparon por determinar en los trabajos de caracterización y tipificación de regadíos la procedencia concreta de los caudales necesarios, al considerar que tales decisiones corresponden a la planificación hidrológica.

²⁵ Debido a los altos costes de extracción, los agricultores que reciben agua de este tipo de fuentes escasas e inseguras suelen utilizar métodos de aplicación eficientes.

Mayor presencia de la actividad se observa en el Real Decreto 287/2006 de 10 de marzo, por el que se regulan obras urgentes de mejora y consolidación de regadíos para afrontar situaciones de sequía. El objeto de esta disposición no es únicamente ahorrar agua, sino promover la incorporación de recursos no convencionales al sistema de riego; y ello tanto procedentes de la desalación como de la reutilización de aguas residuales urbanas. Para ello establece un listado de obras, que declara de utilidad pública, fijando diferentes modelos de financiación.

Por otra parte, no hay que olvidar que la política agraria en España está muy vinculada a la Política Agraria Común de la Unión Europea. En este contexto se aprobó el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, el 23 de octubre de 2006. Este instrumento es fundamental para aplicar las subvenciones comunitarias, y define una serie de ejes prioritarios en los que se incluyen objetivos e indicadores que deben utilizarse en la programación correspondiente.²⁶

En el eje primero, relativo al aumento de la competitividad de la agricultura y silvicultura, se establece el objetivo de alcanzar una gestión sostenible de los recursos hídricos; y se relacionan para ello medidas horizontales que deberá contemplar la programación nacional, entre las que figuran iniciativas de ahorro y eficiencia en los regadíos. En el eje segundo, relativo a la mejora del medio ambiente y del entorno rural, se fija como indicador la reducción de la contaminación de los acuíferos, así como la mejora de la calidad del agua.

Las soluciones propuestas, sin embargo, se limitan al riego localizado y a la sustitución de infraestructuras obsoletas, sin contemplar expresamente la utilización de nuevos recursos como la desalación o reutilización; no obstante, los programas autonómicos pueden sin ningún problema introducir estas fórmulas en sus planes de desarrollo rural.

²⁶ Reglamento CE 1698/2005, artículo. 15. Esos estándares forman parte del Programa marco nacional, así como de los Programas regionales, uno por Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma, y su gestión corresponde a estas últimas Administraciones

Un año más tarde se aprobó la Ley 45/2007 de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que define entre sus objetivos alcanzar un desarrollo socio económico sostenible e incrementar la calidad de vida del medio rural; todo ello de manera compatible con el medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales. Además, prevé un instrumento muy importante para realizar dichos objetivos, como es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Hubo sin embargo que esperar unos años hasta que el Real Decreto 752/2010 de 4 de junio, aprobara el primer Programa, vigente para el periodo 2010-2014.

La norma contempla la ejecución de diversas infraestructuras y equipamientos básicos en el sector del agua (eje 2, art. 25), y entre ellas aparecen inversiones instrumentadas mediante convenios de colaboración con regantes, destinadas a ejecutar "*infraestructuras para el empleo de aguas regeneradas para riego, en sustitución de aguas superficiales o subterráneas*". También figuran otros convenios, subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, e inversiones directas para infraestructuras hidráulicas, vinculadas con la regeneración de caudales con participación de otros actores como las Corporaciones locales.

En la actualidad, en fase de información pública, consultas y elaboración del informe de sostenibilidad ambiental, se encuentra la Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos, horizonte 2015. Este instrumento pretende contribuir a potenciar el uso de recursos alternativos, incluida la reutilización, para mejorar la renta agraria y el desarrollo rural, en el marco de una agricultura sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

Las anteriores son, en resumen, las principales iniciativas desde el ámbito de la actuación estatal en materia de agricultura; sin embargo, dado que las competencias en la materia son preferentemente autonómicas, existen planes y programas autonómicos que inciden significativamente en la reutilización. Lógicamente, es imposible analizar aquí todos los existentes, por lo que nos centraremos en una única región, la Comunidad Valenciana, dado el importante desarrollo que ha tenido en su ámbito la reutilización en los últimos años.²⁷

²⁷ Un amplio estudio de este ámbito puede verse en LOPEZ ORTIZ, M.I. y MELGAREJO MORENO, J. "Depuración y reutilización de aguas en España: los casos de la Comunidad Valenciana y Murcia", en Nuevo Derecho de

El Plan Director de Regadíos de la Comunidad Valenciana (1994) contemplaba ya en ese momento algunas actuaciones en materia de reutilización; gracias a él la Comunidad Valenciana fue pionera en la aplicación de estas técnicas en el sector agrícola. Más recientemente, el 10 de junio de 2006, el Gobierno regional autorizó el denominado "*Plan Millorar*", un documento estratégico dirigido a promover mejoras en los regadíos valencianos en cuatro líneas fundamentales: modernización de las explotaciones (sustitución del riego por inundación por otros más eficientes), utilización de aguas regeneradas, desalinización de pozos salobres, e investigación de modos de cultivo menos dependientes del agua.

De la mano de esta iniciativa se han ido desarrollando distintos planes sectoriales, entre los que podemos citar el Plan Estratégico Citrícola Valenciano, aprobado por Acuerdo de 4 de noviembre de 2005, del Gobierno valenciano. Merece la pena destacar que en el Anexo II, donde se definen los objetivos del Plan, se establece la mejora de la eficiencia en la utilización del agua de riego mediante, entre otras alternativas, el "*fomento de la reutilización en el riego de las aguas residuales depuradas*" (apartado 1.2).²⁸

Aguas, obra colectiva coordinada por GONZALEZ VARAS, S., Thomson-Civitas, Navarra, 2007, págs. 633-657. También, PRATS, D. Y MELGAREJO, J. Desalación y reutilización de aguas. Situación en la provincia de Alicante. Fundación COEPA, Alicante, 2006.

²⁸ La actividad administrativa de fomento es también fundamental para la promoción de las actividades de reutilización. De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 47/87, de 13 de abril, del Consell, que desarrolla la Ley 7/1986, de 22 de diciembre, sobre utilización de agua para riego, y el apartado 2 del artículo 40 de la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, procede aprobar las bases reguladoras de las ayudas a conceder para la ejecución de obras de modernización de regadíos, en las que tendrán la consideración de planes estratégicos, a los que se refiere el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones, el *Plan Millorar*, el *Plan de Millora Agrorural*, el Programa de Desarrollo rural 2007-2013 y los Presupuestos Generales de la Generalitat, en la sección 12. Algunos ejemplos del desarrollo de estas políticas de fomento en las que se contemplan actuaciones de reutilización, son: la Resolución de 4 de mayo de 2006, del director general de relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno de la Generalitat, publica el acuerdo marco entre la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Cooperativas de la Comunidad Valenciana para la ejecución y desarrollo del *Plan Millorar* en relación con el cultivo en común. Pues bien, en dicho acuerdo la Consellería se compromete a otorgar subvenciones hasta la totalidad de las obras de interés general realizadas para el cultivo en común y a realizar aquellas actuaciones necesarias para aumentar la reutilización de las aguas depuradas. Orden de 25 de marzo de 2008, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones en materia de modernización de explotaciones agrícolas y de primera instalación de agricultores jóvenes, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana 2007-2013. Uno de los elementos que se establecen a efectos de evaluación de las solicitudes de ayuda, al que además se asocia un mayor componente subvencionador, es que "las operaciones incluyan sistemas de reducción de consumo de agua o de su reutilización". Orden de 17 de enero de 2008, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas a las Comunidades de Regantes y otras entidades de riego, en relación con el fomento de la utilización racional del agua en los aprovechamientos hidráulicos y regadíos. Entre los criterios objetivos de otorgamiento de las subvenciones se recogen las "actuaciones que permitan la reutilización para riego de las aguas depuradas" (apdo. sexto). Existen otras ordenes de contenido similar.

2.3 Planificación territorial y urbanística

Las iniciativas de regeneración de aguas residuales encuentran un respaldo fundamental en las políticas sectoriales que regulan la implantación de los usos en el territorio, como son la ordenación del territorio y el urbanismo, ambas bajo la responsabilidad de las Administraciones regionales. Veamos algunos puntos donde se observa su potencialidad; tomaremos como referencia, de nuevo, la normativa autonómica valenciana como ejemplo de lo que ocurre, con sus especialidades, en las diferentes regiones españolas.

a.- La Ley de Aguas de España (TRLA) exige como requisito de validez para aprobar instrumentos de ordenación urbanística y territorial, la emisión de un informe previo de carácter preceptivo por parte de los Organismos de Cuenca. Ese informe, que no es vinculante, puede complementarse con los que emitan las entidades colaboradoras del suministro urbano. Pues bien, en el análisis de disponibilidades deben tenerse en cuenta, entre otros, los recursos no convencionales disponibles a partir de actividades como la desalación o la reutilización.²⁹

Dice el artículo 19.2. de la Ley 4/2004 de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana que *“La suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares. Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua*

29 El informe de la Administración hidráulica estatal atiende lógicamente a los aspectos que ésta gestiona, y por tanto a la disponibilidad de caudales en función de los usos previstos en la planificación hidrológica de cuenca. Ahora bien, nada impide que en el informe del suministrador puedan evaluarse otras cuestiones que quedan al margen de la competencia del organismo estatal, lo que podría alterar la decisión final de la autoridad competente para autorizar un desarrollo urbanístico a pesar de la negativa del informe estatal. Un dato que se ha utilizado para ello en ocasiones es precisamente el compromiso de utilizar caudales adicionales procedentes de desalación o reutilización.

potable u otros usos, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua”.

b.- La Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de campos de golf en la Comunidad Valenciana, en su artículo 28 establece *“Los campos de golf deberán contar con una estación meteorológica, e incorporar a los sistemas de riego tecnología avanzada en cuanto a ahorro y reutilización del agua, ajustando los periodos del riego a las condiciones meteorológicas como la precipitación, temperatura y evapotranspiración, al estado o condiciones físicas, químicas y biológicas del suelo y a los requisitos de las especies vegetales que allí se implanten”.*

El artículo siguiente dispone: *“Las redes de evacuación se diseñarán de forma separada para facilitar su posterior tratamiento y reutilización. Cuando no sea viable la conexión a la red de saneamiento público, en las condiciones técnicas y económicas que determine el informe de viabilidad y capacidad emitido por el órgano autonómico competente en materia de saneamiento de aguas residuales, se deberá incorporar un sistema de tratamiento y posterior reutilización de las mismas en las propias instalaciones del campo de golf o terrenos asociados”.*

c.- El artículo 18 de la Ley 4/2004 de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje exige que los instrumentos que promuevan desarrollos urbanísticos e implantación de usos sobre el territorio deben contener las medidas necesarias para eliminar los vertidos de sustancias contaminantes, y garantizar la calidad de las aguas subterráneas evitando su contaminación.

Para alcanzar estos objetivos es exigible que todos los sectores de suelo urbanizable dispongan de sistemas de saneamiento que impidan fugas de aguas residuales, así como de depuración con condiciones adecuadas para la reutilización del agua o, en su caso, con condiciones de vertido a cauce público o al medio marino con las características de calidad mínimas establecidas por la

Directiva 80/778/CEE, de 15 de julio de 1980, relativa a las aguas destinadas al consumo humano.³⁰

d.- De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2/1992, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana, corresponde a la Administración Autonómica planificar las obras e instalaciones relacionadas con la evacuación, tratamiento y en su caso reutilización de las aguas residuales. Además, a dicha entidad le corresponde también ejecutar las obras y realizar su control y seguimiento.

El II Plan director de saneamiento de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 197/2003, de 3 de octubre, contempla la posibilidad de contar con aguas regeneradas para determinados consumos como una estrategia de primer orden, y obliga a establecer las políticas necesarias para su máxima potenciación; de hecho, éste se califica como uno de los principales objetivos, aunque siguiendo unas pautas de sostenibilidad financiera.

No hay duda en potenciar la regeneración en zonas costeras, pero en las zonas interiores estas soluciones no siempre son convenientes. En ocasiones los efluentes depurados llegan a cauces cuyo caudal es posteriormente aprovechado para distintos usos sin necesidad de aplicarles técnicas avanzadas de regeneración. Se utiliza la propia capacidad del río para incrementar la calidad del agua autoregenerándose. Además, en el interior debe hacerse mayor hincapié en establecer tratamientos de desnitrificación a las aguas regeneradas que se destinen a regadíos, para evitar con ello la contaminación de los acuíferos, especialmente en zonas declaradas como vulnerables.

Como criterio general, se deben priorizar actuaciones de regeneración cuando permitan liberar caudales limpios para usos prioritarios que precisen de la máxima calidad del agua. Un claro ejemplo de ello es la industria, en algunos de cuyos procesos, como por ejemplo para refrigeración, pueden utilizarse perfectamente este tipo de caudales liberando para otros usos efluentes de mayor calidad. Finalmente, ciertos usos urbanos permiten perfectamente acoger

³⁰ Esta Directiva fue modificada por la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre de 1998.

este tipo de aguas (i.e. riego de jardines, baldeos de vías públicas, etc), por lo que el Plan exige igualmente su potenciación.

Quedan establecidas las siguientes directrices estratégicas:

a. La reutilización debe contemplarse como medida para incrementar la disponibilidad y la garantía en la utilización de los recursos hídricos en áreas deficitarias.

b. Las aguas regeneradas con fines agrícolas y/o recreativos deberán cumplir desde el punto de vista sanitario, salvo lo que disponga la normativa nacional que en esta materia se publique, al menos las especificaciones de la OMS (1989). Queda prohibido su uso de "boca".³¹

c. Considerando la variabilidad estacional del consumo de agua regenerada para uso agrícola, deberá preverse un sistema alternativo de vertido, distinto de las balsas de regulación o conducciones de riego, capaz de evacuar la totalidad del efluente procedente de la depuradora en cualquier época del año.

d. En el caso de instalaciones de depuración cuyo efluente se destine a reutilización agrícola, sólo será necesario aplicar el tratamiento terciario sobre el caudal reutilizado, bien sea porque la reutilización sea parcial o se produzca de manera estacional.

e. La preferencia en las actuaciones para reutilización del agua residual depurada estará en función de aquella actividad que libere mayor cantidad de agua, para su aplicación a usos de mayor prioridad en la planificación hidrológica.

f. Para alcanzar mayor eficacia en la reutilización, las actuaciones deberán ajustarse al siguiente orden de prioridad:

-Sistemas de mayor tamaño que tengan influencia directa sobre una zona regable, o se requiera para otros usos (industriales o ambientales), donde exista déficit de recursos hídricos y coincida con zonas regables tradicionales.

³¹ Esta previsión cubría el vacío normativo existente antes de la aprobación del Real Decreto de 2007 que regula la actividad de reutilización.

-Sistemas situados en zonas deficitarias en recursos hídricos, fuera de las zonas regables tradicionales. Se dará prioridad a las plantas cuyo caudal sea superior a 0,5 hm³/año en el interior, y a la totalidad de plantas situadas en la zona litoral no incluidas en la prioridad anterior.

g. Los costes de las infraestructuras y tratamientos necesarios para la reutilización correrán a cargo de los usuarios del agua reutilizada.

El Plan viene acompañado de un Programa de Inversiones, ya que es necesario adaptar las instalaciones y depuradoras a las exigencias de calidad del agua resultante. Tales inversiones se dirigen principalmente a dotar a las depuradoras del equipamiento necesario para el tratamiento terciario de las aguas por filtración y desinfección. Los costes del Programa se distribuyen entre todas las Administraciones territoriales y los usuarios, estos últimos en un escaso porcentaje.

3 EL ELEMENTO SUBJETIVO DE LA REUTILIZACION

Trataremos de delimitar aquí quienes son los actores de los procesos que estamos estudiando.

A.- Los usuarios.

A este respecto, es preciso diferenciar cuatro tipos de sujetos:

a.- El primer usuario.

Es quien ostenta el título de aprovechamiento originario, concretamente una concesión sobre el agua origen derivada de una fuente superficial o extraída de un acuífero subterráneo; así define a este primer agente del proceso de regeneración el Real Decreto 1620/2007 que regula la actividad de reutilización (art. 2.g.). Su posición es preferente para la utilización del agua regenerada, ya que aunque debe obtener una nueva concesión se tramita sin competencia de proyectos.

Tener que obtener una nueva concesión es algo totalmente razonable, toda vez que el segundo uso tiene necesariamente unas características y condiciones (cuantitativas y cualitativas) diferentes al primero. Es necesario por ello definir el nuevo aprovechamiento en un título específico, adaptado a las nuevas circunstancias. Ahora bien, al tramitarse sin competencia de proyectos el interesado no se arriesga a que un tercero pueda obtener el agua regenerada presentando un proyecto de explotación que satisfaga mejor las exigencias de la planificación hidrológica y el interés general.

El principal problema de la definición radica sin embargo en que al utilizar el término "*concesión*" el reglamento parece reducir el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Aguas, que no hace referencia a este tipo de títulos como condición necesaria para acceder a una nueva concesión sin competencia de proyectos sobre el agua regenerada.

En la Ley caben no sólo quienes accedieron al primer uso mediante concesión, sino también aquellos que disponen de derechos por disposición legal o por mecanismos de adquisición histórica declarados vigentes por la transitoriedad de la Ley (aprovechamientos adquiridos por usucapión o por ocupación). Excluir a tales sujetos supondría a mi juicio una exigencia *contra legem* que excedería los límites de la colaboración reglamentaria, por lo que no es la interpretación correcta.

De no ser así, todos los que no fueran formalmente concesionarios se verían obligados a utilizar la vía del artículo 10 del Real Decreto de Reutilización (que se refiere a quienes no son concesionarios de la primera utilización ni titulares de la autorización de vertido), y por tanto sin ningún tipo de preferencia. Si se lee atentamente este precepto se observa cómo se refiere a "*terceros*", lo que en mi opinión apunta a quienes no tengan relación alguna con el primer uso del agua. Si lo que se pretende es incentivar la regeneración del agua no parece lógico discriminar a quienes la pretenden siendo titulares del primer uso, aunque no esté amparado en un título concesional.

b.- El titular de la autorización de vertido.

El primer usuario de las aguas, en condiciones normales, será también titular de una autorización de vertido en la que vendrán establecidos los compromisos de depuración correspondientes. No obstante, no siempre ni necesariamente coinciden en la misma persona la cualidad de primer usuario y titular de la citada autorización.

Un claro supuesto en que observamos tal divergencia es en las Comunidades de Usuarios, que ostentan la concesión sobre las aguas pero las entregan a usuarios finales, miembros de la Corporación, para el uso que corresponda; una vez realizado el uso, eventualmente, se producirá el vertido, de modo que quien vierte es el usuario final y no la Comunidad, siendo aquél el titular de la autorización de vertido.

Otro caso lo protagonizan las empresas de vertido previstas en el artículo 108 TRLA, que prestan el servicio de depuración a varios usuarios; al recibir los caudales, las empresas de vertido se comprometen a depurarlos y verterlos en condiciones ambientales adecuadas, por lo que son las titulares de la autorización de vertido; en una situación próxima se encontrarían las Comunidades de Usuarios de Vertidos previstas en el artículo 90 del TRLA.

Veamos un último ejemplo; el primer usuario en una concesión para abastecimiento a poblaciones es normalmente un Municipio, pero éste no es titular de la autorización de vertido si las aguas se entregan a un gestor de depuración, como puede ser la propia Administración autonómica, o una fórmula de colaboración asociativa interadministrativa como Consorcios o Mancomunidades de Municipios. En tales casos, esta segunda entidad es titular de las instalaciones de depuración y de las autorizaciones de vertido correspondientes.

c.- Agente regenerador.

Es quien acondiciona las aguas residuales para su propio uso o para el uso de un tercero, por lo que podemos calificarlo como un "agente regenerador". Debe

tener la posesión física y jurídica sobre el agua, bien en tanto en cuanto era su primer usuario, bien porque era el titular de la autorización de vertido. Necesitará el título que corresponda a una u otra situación.

d.- Terceros usuarios de agua regenerada.

Se trata de sujetos que obtienen el agua ya regenerada en un punto de entrega. Estos no realizan actividad de depuración o regeneración alguna, sino que disfrutan de agua ya acondicionada. Entendemos que esta situación es posible cuando se articulan mecanismos de cesión de derechos de aprovechamiento, o se constituyen centros de intercambio sobre aguas regeneradas (mercados del agua).

B.- Las Administraciones públicas.

Las Administraciones públicas pueden ser usuarios del agua regenerada, aspecto ya abordado en el punto anterior. Son bajo ese punto de vista un usuario más, aunque dado que suelen necesitar el agua para usos relacionados con el abastecimiento a poblaciones, su posición resultará normalmente preferente para acceder a los títulos que capacitan para acceder al agua regenerada.

En este apartado vamos a estudiar sin embargo cuál es su intervención en la promoción de este tipo de actividades, lo que se enfoca principalmente mediante la elaboración de Planes y Programas de depuración y regeneración. La Administración impulsa infraestructuras que permiten poner caudales regenerados a disposición bien de la propia Administración, bien de terceros previo pago de las tarifas correspondientes.

Esos planes y programas pueden llevarse a efecto de varias maneras, en función de las necesidades y circunstancias particulares:

a.- Gestión directa.

Bajo esta modalidad las infraestructuras se desarrollan por la propia Administración, pudiendo acudir al contrato administrativo de obras para obtener la colaboración de las empresas privadas en su ejecución. Una vez realizada la

instalación, que lógicamente será de titularidad pública, puede suministrar el agua regenerada para uso propio o de terceros.

En esta modalidad es necesario delimitar las figuras de primer usuario, titular de la autorización de vertido, y usuario del agua regenerada o tercero, para determinar la necesidad de obtener la correspondiente concesión o autorización, al igual que ocurre con los particulares.

b.- Gestión directa mediante Sociedad Estatal.

En este caso la Administración interesada en obtener agua regenerada encomienda la ejecución y explotación de una obra de reutilización a una Sociedad Estatal. Se trata de entidades con capital público que adoptan una forma jurídica privada y quedan sujetas a relaciones de tutela con la Administración matriz; tienen un funcionamiento equivalente a las entidades privadas (personal, contratación, responsabilidad, etc), aunque con ciertas especificidades derivadas de su condición pública.

Para que una entidad de este tipo pueda ejecutar y explotar una obra hidráulica es preciso que previamente se suscriba un convenio de gestión directa entre la Administración actuante y la Sociedad. Además, la Sociedad tendrá que obtener la correspondiente concesión o autorización para el aprovechamiento de las aguas regeneradas.

c.- Gestión indirecta mediante contrato de concesión de obra pública.

La concesión de obra pública es un contrato administrativo por el cual la Administración encarga la ejecución y explotación de una obra, previo concurso, a una entidad privada. Ésta se compromete a financiar y construir la instalación a cambio de su explotación en exclusiva, recuperando la inversión incluido el beneficio industrial pactado, con cargo a tarifas impuestas a los usuarios finales, durante el tiempo de amortización de la obra. Finalizado ese periodo la obra revierte a la Administración sin coste alguno.

Esta modalidad ordinaria de ejecución de obras hidráulicas puede utilizarse perfectamente para incentivar la ejecución de este tipo de actuaciones; el

concesionario de la obra deberá disponer de la oportuna concesión o autorización de reutilización.

d.- Gestión indirecta mediante convenio.

Una vez realizada la obra por la Administración, en ejecución de un Plan o Programa debidamente aprobado, su gestión se encomienda a particulares (usuarios) mediante el correspondiente convenio. En este caso es preciso transferirles la autorización o concesión de reutilización.

4 ASPECTOS OBJETIVOS

A.- El agua regenerada

Se trata de agua depurada apta para un determinado uso. No siempre disponemos de agua de suficiente calidad por el simple hecho de que el titular de una autorización de vertido cumpla con las exigencias de depuración recogidas en el título. Normalmente, en función del tipo de uso pretendido, las aguas depuradas tendrán que someterse a tratamientos adicionales a los contemplados en la autorización de vertido.

De ahí que la legislación distinga entre aguas depuradas y aguas regeneradas. Las primeras son las que se han sometido al proceso de depuración exigido por la autorización de vertido. Las aguas regeneradas, sin embargo, son las que se someten a un tratamiento adicional, si fuera necesario, para su adecuación al uso pretendido. Esta diferente consideración conceptual se proyecta también en las instalaciones de tratamiento, que se denominan estaciones depuradoras en el primer caso y estaciones regeneradoras en el segundo.

La distinción tiene además una importante repercusión competencial, toda vez que mientras para las aguas depuradas entran en juego básicamente los títulos ambientales (CCAA), así como el título de ordenación de los recursos hidráulicos

(Estado), en las aguas regeneradas se añade un título competencial más como es el sanitario (CCAA).³²

B.- Los usos posibles y criterios de calidad

De acuerdo con el actual Real Decreto que regula la actividad de reutilización,³³ existen tres posibles situaciones:

a.- Usos previstos en el Anexo I.A. del Real Decreto (autorizables).

La reglamentación estatal contiene una relación de usos autorizables, si bien sujeta cada uno de ellos a unos requisitos de calidad específicos. Los parámetros tienen carácter de mínimos, siendo posible que la Confederación hidrográfica establezca exigencias más rigurosas de forma motivada. La norma establece unas frecuencias mínimas de muestreo y análisis en función del tipo de uso, que pueden ser modificadas al alza o a la baja dependiendo de si se encuentran desviaciones en los rangos permitidos. Es importante señalar que los puntos de control mínimos son el de salida de la planta y el de entrega al usuario del agua regenerada.

Si se detectan desviaciones en más del 10% en las muestras analizadas en un trimestre o fracción, o se detectan sustancias peligrosas declaradas en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, la Administración hidráulica deben acordar la suspensión del suministro del agua regenerada. Se adoptará idéntica medida si en un único control se superan los niveles correspondientes a un parámetro, siempre y cuando el nivel de concentración o presencia supera también los límites de desviación máxima previstos en el Real Decreto. Además, en todos esos casos se modificarán las frecuencias de muestreo (se duplicarán).

³² ERRUZ I SEALL, J. "Reutilización de las aguas residuales urbanas", cit, pág. 862.

³³ Debemos recordar que los criterios de calidad exigidos en el Decreto venían de hecho siendo aplicados en algunas CCAA, al menos en sus aspectos fundamentales. Es el caso de la Comunidad Valenciana, cuyo II Plan Director de Saneamiento de 2002 establecía la vigencia de los criterios de calidad fijados en el entonces Borrador de Real Decreto; tales criterios estaban basados en los establecidos por la OMS, si bien son algo más estrictos. Antes de ello se aplicaban directamente los criterios OMS.

Los requisitos de calidad no son únicamente los establecidos en el Real Decreto, ya que deben tenerse en cuenta también, a efectos de la correspondiente autorización o concesión de reutilización, los criterios orientativos de aptitud y sanitarios establecidos en el Plan hidrológico de Cuenca.³⁴ Los Planes exigen además una descripción del sistema de depuración existente, así como un Plan de Emergencia que asegure que en ningún caso se suministrará agua residual sin tratar o inadecuadamente tratada a la zona de utilización. Concretan también determinados métodos y frecuencias de control adicionales, así como exigen un Plan de Vigilancia para la zona.

A continuación vamos a relacionar los usos potenciales del agua regenerada que se contemplan de manera específica en la reglamentación estatal; para todos ellos se establecen valores máximos autorizables, según condiciones físicas y orgánicas del agua regenerada (Neumatodos intestinales, coniformes, sólidos en suspensión y turbidez). Además, se contemplan otro tipo de sustancias contaminantes que puedan ir en el efluente según el tipo de uso, fijando límites específicos para ello (i.e. legionelas, etc). Cuando las aguas regeneradas van destinadas a varios usos, los valores de calidad serán los más exigentes.

-Usos urbanos, de tipo residencial (jardines y sanitarios) y de servicios (baldeos, jardines, incendios, lavado industrial de vehículos). Se trata de niveles paramétricos de la más alta exigencia.

-Usos agrícolas. Se contemplan tres niveles con exigencias decrecientes. Un primer nivel está constituido por riegos que supongan un contacto directo del agua regenerada con elementos destinados al consumo humano en fresco. En un segundo nivel estarían los riegos del mismo tipo, de contacto, pero en los que el producto no se consume fresco sino tras un proceso industrial agroalimentario, así como el riego de pastos para consumo de animales productores de leche o carne. Se incluye también la acuicultura. Finalmente, en el tercer nivel, con las menores exigencias de calidad del agua regenerada, se sitúan los riegos localizados de cultivos leñosos sin contacto con el producto alimentario, flores

³⁴ Sobre el particular véanse, por ejemplo, los artículos 92 y 93 del Plan Hidrológico de Cuenca del río Júcar.

ornamentales, viveros o invernaderos sin contacto directo del agua con el producto, así como el riego de cultivos industriales no alimentarios, forrajes, cereales, semillas, etc.

-Usos industriales. Aquí se establecen dos grupos y un subgrupo. El primer grupo lo componen las aguas de proceso y limpieza industrial, y el resto de usos industriales, existiendo un subgrupo con mayor nivel de calidad cuando tales procesos se realizan en la industria alimentaria. El segundo grupo lo componen las torres de refrigeración y condensadores evaporativos que no formen parte del proceso industrial, con exigencias específicas frente a eventuales emisiones a la atmósfera.

-Usos recreativos. Aquí entran los campos de golf, así como los estanques o masas de agua y caudales circulantes de tipo ornamental en los que esté impedido el acceso público al agua.

-Usos ambientales. Se recogen aquí las recargas artificiales de acuíferos por percolación localizada o por inyección directa, así como el riego de zonas verdes no accesibles al público o la silvicultura. Para el resto de usos ambientales no se fijan a priori criterios de calidad; es necesario establecer parámetros específicos para cada caso (mantenimiento de humedales, caudales mínimos, etc).

b.- Usos prohibidos

Se trata del uso de agua de boca salvo declaración de situación catastrófica. También está prohibido dedicar aguas regeneradas a procesos de la industria alimentaria, salvo limpieza. Con todo, se exigen calidades altas. Está prohibido el uso en torres de refrigeración y condensadores evaporativos cuando formen parte de procesos industriales, ya que pueden contener contaminación biológica susceptible de transmitirse por el aire como las legionelas.

No pueden utilizarse en usos recreativos como el agua de baño, o en fuentes y láminas ornamentales en espacios o interiores de edificios públicos. (esta previsión, al hacer referencia a espacios públicos, permite dejar fuera de la prohibición a los espacios privados, como puede ocurrir, por ejemplo, en los

campos de golf). Finalmente, como cláusula residual, quedan excluidos todos los usos en que la Administración observe un riesgo potencial.

Si se pretendiera una utilización de este tipo, la Administración resolvería la no adjudicación de la concesión o autorización. Puede suceder sin embargo que un uso inicialmente autorizado devenga en una situación de riesgo, en cuyo caso se debe acordar su modificación sobrevenida o incluso la extinción del título. Evidentemente, este tipo de decisiones no generan derechos indemnizatorios, al ser tanto la concesión como la autorización títulos de naturaleza operativa susceptibles de modificación o cancelación sobrevenida con justa causa. Las resoluciones administrativas correspondientes (denegatoria, modificativa o extintiva) deberán estar adecuadamente motivadas dado su contenido discrecional y son susceptibles de revisión judicial.

c.- Usos no previstos en el Anexo ni expresamente prohibidos (autorizables).

Cualquier uso no prohibido y no contemplado en el Anexo es autorizable previa valoración por parte de la Administración de sus exigencias cualitativas. Lógicamente, la Administración debe adoptar en estos casos un acuerdo motivado, dado el componente discrecional que encierra cualquier evaluación de este tipo. Ahora bien, el Reglamento trata de reducir la discrecionalidad con un criterio objetivo, como es la similitud del uso pretendido con otros expresamente recogidos en el Anexo.

Se pretende con ello no establecer un numeros clausus de usos autorizables, que podría resultar insuficiente teniendo en cuenta que la técnica y las necesidades a menudo van por delante de las normas; otra solución hubiera sido excesivamente rigorista.

C.- Responsabilidades

El titular de la autorización de vertido (concesionario o no del primer uso) es responsable únicamente de cumplir con las exigencias de calidad previstas en la citada autorización. Entregará las aguas con tales condiciones. El titular de la concesión o autorización de reutilización recogerá las aguas con tales

características en el punto de entrega, y desde ahí será responsable de su acondicionamiento conforme a los criterios de calidad exigibles para cada uso. Por tanto, es responsable de la calidad del agua durante el proceso de regeneración, así como en las instalaciones de almacenamiento y distribución hasta el punto de entrega a los usuarios, si es que son sujetos diferentes.

El usuario final, que como hemos estudiado puede coincidir con cualquiera de los anteriores sujetos o ser un tercero (i.e. adquirente del agua por cesión, usuario individual vinculado a una Comunidad de Usuarios, etc), será responsable de mantener la calidad desde el punto de entrega del agua regenerada hasta el lugar donde se efectúe su utilización. Si quedan sobrantes, será responsable de cumplir con las condiciones de la autorización de vertido adaptada a la nueva situación.³⁵

5 LA DIMENSIÓN FORMAL

A.- La concesión de reutilización

Esta es la regla general para el acceso a aguas procedentes de un primer uso, que cederá por tanto el titular de la autorización de vertido.³⁶

El régimen jurídico para acceder a estas concesiones es el general previsto en la Ley de Aguas y Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y por tanto se trata de un procedimiento administrativo con información pública, fase concursal en su caso, y adjudicación condicionada a la aceptación del interesado. Existen algunas peculiaridades en el Reglamento de reutilización, que comentaremos seguidamente.

³⁵ Una ampliación de estos aspectos puede verse en ALVAREZ CARREÑO, S. M. "Régimen de responsabilidad de los concesionarios y usuarios de aguas regeneradas", en *-Reutilización de aguas regeneradas, aspectos tecnológicos y jurídicos*. Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2010, págs 327 y ss.

³⁶ La doctrina recuerda, aunque no es una posición unánime, que las aguas regeneradas siguen teniendo la condición originaria de demaniales, no son un producto industrial de diferente naturaleza. Por ello, las aguas seguirán sujetas al régimen general de uso privativo del demanio hidráulico, lo que supone que su utilización requiere un título administrativo adecuado, normalmente la concesión (autorización en algunos casos). Por ello, el derecho al uso privativo del primer concesionario decae cuando las aguas dejan de ser aptas para aquél uso, necesitando en consecuencia un nuevo título. Sobre el particular, véase MARINA JALVO, B. "La reutilización de aguas regeneradas...", cit.

Sobre las aguas regeneradas es posible articular los mecanismos de mercado previstos en la Ley de Aguas (cesión de derechos y centros de intercambio de derechos del agua), en las condiciones previstas en dicha normativa y con las peculiaridades correspondientes a este tipo de actividad.³⁷

Veamos cuales son las reglas principales del procedimiento de concesión y los supuestos en que procede:

a.- Cuando el solicitante es el primer usuario (concesionario).

Recordemos que en este caso el usuario no es titular de la autorización de vertido, ya que si así fuera el medio de adjudicación no sería obtener una nueva concesión, sino una autorización complementaria de reutilización. Se trata por tanto de un sujeto que obtuvo en su momento una concesión de aprovechamiento pero que no vierte los caudales directamente, sino que los entrega a un tercero que es quien vierte y dispone de la autorización de vertido.

Para este supuesto el Reglamento configura un procedimiento de adjudicación concesional similar al general del RDPH pero con algunas especialidades. La principal es que no se tramitará en competencia de proyectos.

El interesado debe presentar una solicitud normalizada y un proyecto de reutilización con la documentación y condiciones expresadas en el Reglamento; en éste ha de identificar todas las localizaciones de los puntos de entrega, uso y control, así como las características de las aguas depuradas y regeneradas en función del uso que se pretenda, sin olvidar describir las instalaciones requeridas y el sistema de autocontrol.

Si el destino es el regadío es preciso acreditar la titularidad de las tierras o bien, en el caso de Comunidades de Regantes, aportar el acta de la Junta General en la que se autorice solicitar la concesión. La solicitud, proyecto y documentación complementaria serán calificadas por los servicios técnicos de la Confederación, que comprobarán su compatibilidad con la planificación hidrológica. Si el informe

³⁷ Sobre este tema me remito a mi trabajo: "*La cesión de derechos de aprovechamiento de aguas en España. Análisis crítico y propuestas*", en Los Mercados del Agua, obra colectiva coordinada por MELGAREJO MORENO, J. y MOLINA GIMÉNEZ, A., Thomson-Civitas, Pamplona, 2005, págs. 66 y ss.

resultara desfavorable procedería inadmitir la propuesta mediante resolución motivada; en otro caso se dará continuidad al procedimiento.

En tal caso el Organismo de Cuenca solicita un informe, que es preceptivo y no vinculante, a la Comunidad Autónoma donde vaya a efectuarse la reutilización. Es importante que la Administración regional haga conocer su punto de vista sobre la propuesta, ya que como hemos indicado dispone de importantes competencias afectadas (medio ambiente, agricultura, ordenación del territorio, sanidad, etc). En el caso de que no lo haga en tiempo y forma, el Reglamento prevé la continuación del procedimiento. No obstante, si el informe accediera con posterioridad, lo razonable es tenerlo en cuenta a la hora de dictar la resolución correspondiente. En los aspectos sanitarios, el informe será vinculante.³⁸

Una vez completado el expediente, el Organismo de Cuenca formalizará una propuesta de resolución que notificará al interesado para su aceptación. Este trámite es necesario toda vez que la propuesta no está en absoluto condicionada por el contenido de la solicitud; al contrario, puede contener obligaciones y exigencias adicionales, o incluso conceder un caudal inferior al solicitado. Si el interesado acepta la propuesta obtendrá la concesión en tales términos. Si se opone, resolverá la Confederación atendiendo o no a sus pretensiones, tras lo cual podrá recurrir en vía administrativa o contencioso administrativa.

No hay referencia alguna al régimen del silencio administrativo en el reglamento; es decir, al supuesto en que el primer usuario solicite la apertura de este procedimiento y éste no finalice en el plazo general de 3 meses que establece la Ley. Por ello, entran en juego las reglas generales aplicables al silencio, y aunque el régimen común es el silencio estimatorio, en este caso deberá entenderse negativo, ya que supone adquirir facultades relacionadas con el dominio público

³⁸La continuidad de los procedimientos principales ante la ausencia de pronunciamientos por parte de otras Administraciones distintas a la actuante es una la regla general que establece la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de la Administración y del procedimiento administrativo común (LRJPAC) para este tipo de situaciones. Su objeto no es otro que evitar que la inactividad de una Administración pueda obstaculizar el ejercicio legítimo de sus competencias a otra.

o servicio público; en consecuencia, la solicitud deberá entenderse desestimada.³⁹

b.- Cuando el solicitante es un tercero

En estos casos rigen las reglas generales del procedimiento concesional del RDPH, y por tanto, se desarrollará un procedimiento en competencia de proyectos.

B.- La autorización de reutilización

Este título procede cuando el solicitante del agua regenerada es titular de una autorización de vertido, sea o no el primer usuario del agua. El interesado no precisa obtener una concesión administrativa, sino una simple autorización complementaria a su autorización de vertido, en la que se establecerán las nuevas condiciones de uso del agua regenerada y del vertido final de sobrantes.⁴⁰

Ciertamente, no podemos decir que el procedimiento al que se sujetan este tipo de autorizaciones resulte mucho más privilegiado. Evidentemente lo es en relación con el procedimiento concesional ordinario, pero no lo es tanto respecto a la concesión sin competencia de proyectos, ya que la documentación necesaria y trámites resultan prácticamente los mismos.

Ahora bien, cuando no coincide en la misma persona la condición de primer usuario y titular de la autorización de vertido, este último tendrá preferencia para obtener los caudales regenerados en el caso de que ambos sujetos los

³⁹ En la LRJPAC, artículo 41, la regla común en caso de inactividad formal de la Administración es el silencio administrativo estimatorio. Sin embargo, entre las excepciones que contempla el precepto aparecen los supuestos en que ello conlleve la obtención de derechos relacionados con los servicios públicos o los bienes públicos. Dado que el procedimiento concesional para obtener aguas regeneradas se produce sobre un bien público demanial como es el agua, que no ha perdido su condición como consecuencia del proceso industrial de regeneración que ha experimentado, le resulta totalmente aplicable esta excepción.

⁴⁰Un análisis pormenorizado de este título puede verse en NAVARRO CABALLERO, T.M. "El nuevo régimen de la reutilización de aguas residuales. Consideración especial de la autorización complementaria y de la reasignación de las aguas regeneradas", en Reutilización de aguas..., op cit., págs. 257 y ss.

pretendan. También es preferente dicha situación respecto a la de terceros que pretendieran obtener una concesión sobre las aguas depuradas.⁴¹

El contenido de toda autorización tiene normalmente mayor alcance reglado que las concesiones; recordemos que, conceptualmente, la autorización parte de la existencia de un derecho previo que el título simplemente reconoce, eliminando cualquier obstáculo para su eficacia, mientras que la concesión supone la creación *ex novo* de tal derecho. No obstante, la complejidad creciente de la técnica autorizatoria ha terminado aproximando mucho su régimen jurídico a las concesiones, siendo títulos con contenido discrecional y en muchos casos de carácter operativo o reglamentario, que permiten preconstituir relaciones jurídicas complejas.

C.- La autorización de vertido (directo o indirecto)

En la medida en que las aguas reutilizadas tendrán un destino final que comportará un vertido con determinada carga de contaminación, este acto debe estar cubierto por la correspondiente autorización administrativa. En el caso de usos industriales, estaremos hablando de autorización de vertido directo (al medio), mientras que en el caso de usos agrarios tendremos una autorización de vertido indirecto por filtración.⁴²

Si quien pretende la reutilización es titular de una autorización de vertido, éste necesitará como acabamos de decir una autorización complementaria de reutilización; en ese nuevo título se contemplará y regulará el vertido final que se vaya a efectuar. Si el usuario del agua regenerada requiere concesión, deberá

⁴¹ El titular de una autorización de vertido es usuario preferente, lo que a juicio de MARINA JALVO, B. "La reutilización de aguas regeneradas como alternativa para la mejor gestión de los recursos hídricos. Régimen jurídico de la actividad de reutilización". Diario La Ley, nº 7366, 22 de marzo de 2010., es razonable, ya que estos, sean municipios, industrias, comunidades de usuarios constituidas para la gestión, eliminación y tratamiento de vertidos (art. 82 Ley de Aguas), o bien empresas de vertidos (art. 100 Ley de Aguas), ya disponen de instalaciones de depuración, lo que facilita los tratamientos necesarios para alcanzar la calidad necesaria para cada uso de aguas regeneradas.

⁴² Este tipo de autorizaciones las concede la Administración hidráulica estatal o autonómica (según sean cuencas intercomunitarias o internas) cuando los vertidos acceden al dominio público hidráulico, es decir, a las aguas continentales. Sin embargo, cuando se realizan directamente al mar la autorización corresponde a las Administraciones ambientales autonómicas al prevalecer en ese caso el título competencial "medio ambiente".

obtener una autorización de vertido específica, de manera que la eficacia de dicha concesión quedará condicionada a la obtención de ésta.

D.- Los contratos de cesión

Los contratos de cesión de derechos sobre las aguas públicas se introdujeron en nuestro ordenamiento jurídico con la reforma de la Ley de Aguas de 1999, teniendo en un primer momento muy poco éxito ya que precisaban de un desarrollo reglamentario que no se efectuó. Tras las sucesivas reformas de la Ley y del Reglamento del Dominio Público Hidráulico disponemos de suficiente regulación para ello, y se han desarrollado los primeros casos de contratos de estas características.⁴³

La aplicación de esta fórmula no plantea muchas dificultades en relación con las aguas regeneradas, ya que el sistema legal de cesión se produce entre concesionarios, y en este caso existen concesionarios de aguas regeneradas que pueden introducirlas en el mercado. La reglamentación, además, amplía el ámbito subjetivo de estos contratos para incluir no sólo a los concesionarios de aguas regeneradas, sino también a los titulares de autorizaciones complementarias para reutilización.

Ambos actores pueden por tanto suscribir con terceros contratos de cesión de los caudales regenerados, si bien con las condiciones y límites previstos en los artículos 67 y 68 de la Ley de Aguas. A estos requisitos comunes añade el Reglamento de reutilización algunos que jugarán específicamente para las aguas regeneradas. En primer término, el volumen anual susceptible de cesión no puede superar al previsto en la concesión o autorización de reutilización. Junto a ello, la Administración debe velar porque se cumplan los requisitos de calidad de las aguas que se precisen en función del uso al que vayan a destinarse.

Por otra parte, las cesiones, según la Ley, pueden efectuarse a concesionarios de aguas de igual o mayor rango, aunque el Reglamento hace referencia sólo a

⁴³ Su introducción en nuestro ordenamiento, siguiendo los esquemas de los Bancos de Agua de California, no estuvo exenta de polémica en la doctrina, dado el difícil encaje del modelo con el sistema demanial (el agua es dominio público y por tanto inalienable) y con la adjudicación concesional en competencia de proyectos.

concesionarios de igual rango. Entendemos que la norma reglamentaria no puede limitar las posibilidades establecidas en la Ley, puesto que en tal caso sería un reglamento "*contra legem*", y por tanto nulo de pleno derecho. Por ello, debe interpretarse a nuestro juicio que existen ambas posibilidades.

Por último no podemos dejar de lado que el Reglamento reconoce la posibilidad de que este tipo de caudales participen en los Centros de Intercambio de Derechos del Agua, es decir, en lo que se ha venido en llamar Bancos del Agua (ofertas públicas de adquisición de derechos para su posterior cesión onerosa a terceros).

6 LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL Y SU INCIDENCIA EN LA ACTIVIDAD DE REUTILIZACION

La evaluación ambiental de los proyectos asociados a este tipo de iniciativas será necesaria cuando se den las condiciones previstas en los Anexos del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, así como la normativa autonómica de aplicación.⁴⁴

Las instalaciones quedan sujetas al procedimiento en los siguientes casos:

-En el Anexo I, bajo el epígrafe "*otros proyectos*", encontramos: "*Proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, con inclusión de proyectos de riego o de avenamiento de terrenos, cuando afecten a una superficie mayor de*

⁴⁴ En la Comunidad Valenciana hay que tener en cuenta lo establecido en la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental, así como el Decreto autonómico que la desarrolla (Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental). Esta última norma sujeta al régimen de estimación de impacto ambiental a las plantas depuradoras de aguas de nueva construcción así como el sistema de colectores correspondientes, cuando se proyecten para unos parámetros comprendidos entre 10.000 y 100.000 habitantes equivalentes. La evaluación de impacto ambiental afectará a las plantas depuradoras de aguas, de nueva construcción y sus modificaciones, situadas en terrenos seminaturales, naturales o incultos clasificados como suelo no urbanizable, cuando se proyecten para más de 100.000 habitantes equivalentes, así como el sistema de colectores correspondiente, salvo en los casos que desarrollen características y trazado recogidos en instrumentos de ordenación del territorio con Declaración de Impacto Ambiental positiva. Otros títulos pueden resultar aplicables a las actividades de reutilización debido al destino de las aguas, cuando comporten, por ejemplo, transformación de superficies de regadío; si es mayor a 100 hectáreas, registrará la evaluación de impacto, y si es entre 25 y 100 hectáreas la estimación.

10 hectáreas", en tanto en cuanto afecten a zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, y de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, o en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar. Las plantas de tratamiento de aguas residuales se incluyen igualmente bajo este epígrafe.

-Al Anexo II van los mismos proyectos antes considerados cuando no afectan a tales zonas, así como los proyectos de consolidación y mejora de regadíos de más de 100 hectáreas. Las plantas de tratamiento de aguas residuales superiores a 10.000 habitantes-equivalentes quedan igualmente incluidas. Como se recordará, al Anexo I van los proyectos que están sujetos a evaluación de impacto ambiental en todo caso, mientras que al Anexo II van otros cuya sujeción no es automática, ya que requieren una previa evaluación por parte del órgano ambiental en atención a los criterios establecidos en el Anexo III.

La evaluación abarca todas las fases del proyecto, como son las instalaciones de regeneración, las balsas de regulación, los bombeos y las redes de riego, garantizando además la calidad del agua regenerada y su impacto admisible en el medio ambiente hídrico.

Cuando se trate de riegos, deberá incluirse un plan de vigilancia hidrogeológica al efecto de efectuar un seguimiento de los efectos de la utilización del agua depurada en el suelo y los acuíferos; el plan de control del acuífero afectado incluirá los controles necesarios en los pozos de referencia que se establezcan para los muestreos.

La declaración de impacto, además, deberá exigir un plan de vigilancia de la calidad del agua regenerada; se trata de fijar controles analíticos a la salida de la depuradora, tras el sistema de filtración y desinfección, para comprobar el rendimiento de la depuración terciaria y el cumplimiento de las garantías sanitarias para la utilización del agua para riego. Estas condiciones de la declaración ambiental y su programa de seguimiento deberán acceder a la autorización sustantiva de la actividad.

Tras la entrada en vigor de la Ley 9/2006 de 28 de abril, por la que se incorpora a nuestro ordenamiento, con carácter general, la evaluación de impacto ambiental de planes y programas, denominada evaluación estratégica, los planes y programas de infraestructuras de depuración y reutilización deberán quedar sujetos a dicho tipo de evaluación. Y ello con independencia de la que le corresponda atendiendo al proyecto de que se trate, de conformidad con la legislación básica estatal y autonómica en materia de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2/2006 de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental, las plantas de tratamiento de aguas residuales con capacidad superior a 10.000 habitantes equivalentes están sujetas al procedimiento de autorización ambiental integrada.

CONCLUSIONES FINALES

La regeneración del agua residual, con el objeto de hacerla efectiva para ulteriores usos, es una estrategia de enorme interés en todos los contextos. Lo es en zonas con déficit estructural de agua, como es lógico, pero también en otros lugares en los que se quiera optimizar la utilización del agua disminuyendo la presión sobre los recursos naturales. En determinados procesos y usos, incluso, puede tener efectos económicos más favorables para el usuario que la utilización de aguas pristinas.

Se trata por otra parte de una solución compatible con otras fórmulas de obtención del agua como la desalación o los trasvases. No son en absoluto alternativas opuestas, sino complementarias. La opción por una, varias o todas ellas debe depender de evaluaciones económicas y de sostenibilidad ambiental, evitando en lo posible la polarización política del debate.

En España, la técnica ha tenido un gran desarrollo en los últimos años. Algunas regiones la habían incorporado como una de sus estrategias fundamentales desde los años noventa del pasado siglo, si bien el mayor impulso, con alcance

estatal, obedece a las estrategias planteadas por el Plan A.G.U.A en el año 2005. Es previsible que en los próximos años observemos un progresivo desarrollo de la utilización de las aguas regeneradas especialmente en ámbitos urbanos, aunque también en áreas agrícolas afectadas por gran escasez con regadíos infradotados pese a los esfuerzos modernizadores.

El régimen jurídico aplicable a la actividad quedó clarificado con la aprobación del Reglamento de Reutilización en 2007, que ha configurado un marco jurídico estable y transparente en el que pueden desenvolverse los actores interesados en esta actividad. En términos generales, se trata de una regulación respetuosa con los principios legales así como con la normativa comunitaria, y puede contribuir a la mejor aplicación de importantes reglas como la consecución de un buen estado ecológico de las aguas superficiales y subterráneas, o el principio quien contamina paga.

La reutilización viene a ser la resultante de la actividad normativa, de planificación y de ejecución de numerosos organismos y niveles administrativos. En un Estado descentralizado como es España, esta situación es completamente natural y necesaria; el Estado central fija las grandes directrices de planificación hidrológica y agraria, que los Gobiernos regionales deben desarrollar, concretar y adaptar a sus realidades.

En ese segundo nivel se pone en juego la regulación de los diferentes usos con incidencia territorial, que presionan fuertemente sobre los recursos hidráulicos (agricultura, protección del medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo). Potenciar actividades como la reutilización resulta en esos campos esencial y prioritario. La intervención de todos estos actores, incluidos los Entes locales y los usuarios individuales o colectivos, exige altas cotas de cooperación para que esta actividad asuma el protagonismo que le corresponde.

La normativa española privilegia fundamentalmente a quien está obligado a realizar la actividad de depurar el agua, que además es quien normalmente cuenta con los medios necesarios para regenerarla. De ahí que el titular de la autorización de vertido necesite simplemente una autorización complementaria, mientras que el primer usuario, si no tiene tal condición, necesite concesión. El

segundo en la línea de preferencia es este último, que tiene frente a cualquier tercero que esté interesado en obtener los caudales la posibilidad de acceder directamente a la concesión sin el trámite de competencia de proyectos.

Pero si la clarificación de los procedimientos y títulos fue importante, lo ha sido mucho más la parte de la reglamentación que corresponde a la ordenación de los usos y calidades paramétricas. Este aspecto era el mayor obstáculo para la aplicación correcta de esta técnica, puesto que la Ley de Aguas, que la contempla desde 1985, si bien contenía una regulación más o menos suficiente sobre los títulos de acceso, carecía de este extremo (por mucho que algunas Comunidades Autónomas hubieran creado normas o criterios indicativos, o aplicaran los criterios de la OMS, existían grandes incertidumbres). De ahí que en este momento las autoridades administrativas dispongan de mayores y mejores datos para autorizar o no los diferentes usos propuestos y, en su caso, imponer las condiciones correspondientes.

Dadas las circunstancias, creemos que es un modelo de referencia que puede resultar útil en otros ordenamientos en los que esta fórmula no está tan desarrollada; la experiencia española en este sector, en el que existen empresas de primer nivel internacional, y un aparato normativo y administrativo bien estructurado, es cuanto menos un caso a tener en cuenta.

FUENTES DE LAS REFERENCIAS CITADAS

ALVAREZ CARREÑO, S. M. "Régimen de responsabilidad de los concesionarios y usuarios de aguas regeneradas", en -Reutilización de aguas regeneradas, aspectos tecnológicos y jurídicos. Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2010.

BUSTAMANTE, I., CABRERA, M.C., CANDELA, L. LILLO, J. y PALACIOS, MP. "La reutilización de aguas regeneradas en España: ejemplos de aplicación en el marco del proyecto Consolider-Tragua", Agua-LAC, vol II, nº 1, marzo 2010.

EMBID IRUJO, A. "Evolución del Derecho y la política del agua en España", en El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio, Tomo I, obra colectiva dirigida por este autor, Civitas, Madrid, 2002.

EMBID IRUJO, A. "Reutilización y desalación de aguas, aspectos jurídicos" en La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999 de 13 de diciembre), obra colectiva dirigida por este mismo autor, Civitas, Madrid, 2000.

ERRUZ I SEALL, J. "Reutilización de las aguas residuales urbanas", Diccionario de Derecho de Aguas, obra colectiva dirigida por EMBID IRUJO, A. Iustel, Madrid, 2007.

ERRUZ I SEALL, J. "Reutilización de las aguas residuales urbanas".

FERNÁNDEZ GARCIA, R. "Reutilización de aguas residuales. Planes y normativas", Revista Residuos, nº 111, abril 2009.

LOPEZ ORTIZ, M.I. y MELGAREJO MORENO, J. "Depuración y reutilización de aguas en España: los casos de la Comunidad Valenciana y Murcia", en Nuevo Derecho de Aguas, obra colectiva coordinada por GONZALEZ VARAS, S., Thomson-Civitas, Navarra, 2007.

MARINA JALVO, B. "La reutilización de aguas regeneradas como alternativa para la mejor gestión de los recursos hídricos. Régimen jurídico de la actividad de reutilización". Diario La Ley, nº 7366, 22 de marzo de 2010.

MELGAREJO MORENO, J. "Efectos ambientales y económicos de la reutilización del agua en España", Revista CLM Economía, nº 15.

MELGAREJO MORENO, J. y MOLINA GIMÉNEZ, A., Thomson-Civitas, Pamplona, 2005.

NAVARRO CABALLERO, T.M. "El nuevo régimen de la reutilización de aguas residuales. Consideración especial de la autorización complementaria y de la reasignación de las aguas regeneradas", en Reutilización de aguas.

OLCINA SANTOS, J. y MOLTÓ MANTERO, E. "Recursos de agua no convencionales en España: estado de la cuestión, 2010" *Investigaciones Geográficas*, nº 51, 2010.

OLLER, M. Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho Administrativo, Atelier, Barcelona, 2008.

PRATS, D. Y MELGAREJO, J. Desalación y reutilización de aguas. Situación en la provincia de Alicante. Fundación COEPA, Alicante, 2006.

RAMON MARTÍN MATEO "Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuente de recursos hidráulicos", Fundación para el Fomento de la Ingeniería del Agua, volumen III, nº 1, 1996.

RAMON MARTÍN MATEO. "Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuente de recursos hidráulicos.

SALGOT DE MARÇAY, M. Y FOLCH SÁNCHEZ, M. "La reutilización del agua en la región mediterránea: realidad y perspectivas", en *Reutilización de aguas regeneradas*.