

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de diciembre de 2024

ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS CLAVE DEL REAL DECRETO 1085/2024, POR EL QUE SE APRUEBA EL NUEVO REGLAMENTO DE REUTILIZACIÓN DEL AGUA

Autora: Blanca Lozano Cutanda, Catedrática de Derecho Administrativo, Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Autor: Eduardo Orteu Berrocal, *Counsel*, Área de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo

Fecha de recepción: 05/12/2024

Fecha de aceptación: 13/12/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00392>

Resumen:

El Reglamento de reutilización del agua, aprobado por Real Decreto 1085/2024, desarrolla el régimen jurídico introducido en el 2023 en la Ley de Aguas con el objetivo de aprovechar el uso de las aguas regeneradas para promover la economía circular e incrementar la seguridad hídrica.

Abstract:

The Water Reuse Regulation, approved by Royal Decree 1085/2024, develops the legal regime introduced in 2023 in the Water Law with the aim of taking advantage of the use of reclaimed water to promote the circular economy and increase water security.

Palabras clave: Aguas. Aguas residuales. Aprovechamiento de aguas. Autorizaciones. Concesiones administrativas. Contaminación de las aguas. Control de calidad. Distintivos. Dominio público hidráulico.

Key Words: Water. Wastewater. Water use. Authorizations. Administrative concessions. Water pollution. Quality control. Environmental labels. Hydraulic public domain.

Índice:

1. Introducción
2. Los usos a los que se aplica el régimen de la reutilización: la exclusión del «destino ambiental»
3. Los condicionantes ambientales de las aguas reutilizadas
4. Las condiciones generales de la producción y suministro de aguas residuales
5. La autorización para la producción y suministro de aguas regeneradas
6. Condiciones generales del uso de las aguas regeneradas
7. Incentivos económicos y reputacionales para la reutilización del agua
8. Requisitos de calidad para el uso de las aguas regeneradas

1. INTRODUCCIÓN

El Real Decreto Ley 4/2023 (disp. final segunda) introdujo en la Ley de Aguas un nuevo régimen jurídico de la reutilización de las aguas (cap. III del título V, titulado «De la reutilización de las aguas») cuya línea directriz aparece claramente enunciada en su exposición de motivos: «la reutilización de las aguas regeneradas se entiende como un medio para promover la economía circular y los recursos hídricos no convencionales, incrementar la seguridad hídrica y reforzar la adaptación al cambio climático».

Con estos objetivos se acometió una reforma integral del régimen de la reutilización del agua que, entre otras novedades, modifica la calificación jurídica de las aguas regeneradas, que dejan de considerarse un vertido para convertirse en un recurso, lo que facilita su incorporación a la planificación hidrológica y establece un doble sistema de control administrativo en virtud del cual el uso del agua regenerada requiere concesión administrativa, mientras que su producción y suministro quedan sometidos a una autorización¹.

Ahora, el Real Decreto 1085/2024, de 22 de octubre, completa esta regulación al aprobar el Reglamento de Reutilización del Agua, que deroga y sustituye al

¹ Véase VÁZQUEZ COBOS, Carlos; LOZANO CUTANDA, Blanca, y ORTEU BERROCAL, Eduardo, «La modificación del régimen jurídico de la reutilización de las aguas por el Real Decreto Ley 4/2023: principales novedades», *Análisis GA_P*, 2023, en este [enlace](#).

reglamento hasta ahora vigente, además de modificar algunos preceptos del Reglamento del Dominio Público Hidráulico y del Reglamento de la Administración Pública del Agua (aprobado por Real Decreto 927/1988). El reglamento entró en vigor el 25 de octubre del 2024 y establece un calendario para la adecuación a sus disposiciones de los títulos habilitantes en vigor para la producción, suministro y utilización de aguas residuales (disp. trans. única).

Pasamos a continuación a desarrollar algunos de los aspectos más relevantes o novedosos de esta regulación que, por lo demás, desarrolla los preceptos sobre reutilización contenidos en el capítulo III del título V de la Ley de Aguas.

2. LOS USOS A LOS QUE SE APLICA EL RÉGIMEN DE LA REUTILIZACIÓN: LA EXCLUSIÓN DEL «DESTINO AMBIENTAL»

Al igual que en el reglamento anterior, los usos de las aguas para reutilización son más amplios que los agrícolas sometidos al Reglamento (UE) 2020/741, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua para destino agrícola. El reglamento admite, además del agrícola, otros usos previstos en su anexo I.A, tales como los urbanos (limpieza o riego) y los industriales (aguas de proceso y limpieza o sistemas de refrigeración), siempre que cumplan los requisitos de calidad de las aguas regeneradas que fija este anexo, así como cualquier otro uso que reúna las condiciones de calidad exigidas por la autoridad competente previo informe preceptivo y vinculante de la autoridad sanitaria.

Tal como establece la Ley de Aguas, será el plan hidrológico de cada demarcación hidrográfica el que establecerá las asignaciones y reservas de los volúmenes de agua regenerada necesarios para atender los distintos usos, aspecto clave para garantizar que el aprovechamiento de las aguas regeneradas es compatible tanto con los objetivos ambientales identificados en la planificación como con las demandas existentes atendidas en la actualidad con los efluentes que salen de las depuradoras. No todas las aguas residuales urbanas podrán ser objeto de aprovechamiento; corresponderá a los planes hidrológicos acometer la identificación de aquellas que potencialmente sí pueden ser regeneradas para su ulterior aprovechamiento privativo.

Se prohíben, no obstante, determinados usos enunciados por el artículo 12; se mantiene las prohibiciones, ya existentes, del uso para el consumo humano directo (salvo en situaciones de riesgo de catástrofe) y del uso recreativo como aguas de baño en instalaciones artificiales.

Por otro lado, los siguientes usos de aguas se permiten, pero se excluyen del ámbito de aplicación del régimen jurídico del reglamento:

- a) Los usos que enuncia el artículo 3.1*a*, entre los que cabe destacar, como novedad introducida ya en la Ley de Aguas por el Real Decreto Ley 4/2023, la utilización de los retornos de agua procedentes del regadío y la recirculación de aguas dentro de los procesos industriales de la propia actividad (el «reciclado» del recurso dentro de la propia instalación antes de que retorne al dominio público hidráulico)².
- b) El empleo de las aguas regeneradas para la recarga artificial de acuíferos y para satisfacer las necesidades hídricas de humedales y otros ecosistemas acuáticos. Este uso se considera como un «destino ambiental», con lo que se excluye de la aplicación del reglamento y se somete a las previsiones generales del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (en particular, a lo que establezca el plan hidrológico de la cuenca), si bien se aplican también los requisitos de calidad establecidos en los anexos I y II del reglamento (art. 3.3). Se trata de una de las novedades más destacables de la norma. Una previsión, como se explica más adelante, que pone de relieve la importancia para el regulador de priorizar las necesidades ambientales frente a los usos consuntivos a la hora de ordenar el aprovechamiento de las aguas residuales tratadas.

3. LOS CONDICIONANTES AMBIENTALES DE LAS AGUAS REUTILIZADAS

La exposición de motivos del reglamento pone de relieve la «clara orientación al fomento sostenible» que se quiere imprimir a la reutilización del agua, «con el objetivo prioritario de sustituir en usos ya existentes, recursos hídricos en riesgo por otros de diferente origen».

² Los otros usos que se excluyen del ámbito de aplicación del reglamento son los siguientes:

- la utilización de agua de lluvia y de las aguas grises tratadas en el ámbito privado antes de su recogida en los sistemas colectores;
- el aprovechamiento de escorrentía fluvial en sistemas urbanos de drenaje sostenible;
- el aprovechamiento de aguas freáticas procedentes de infraestructuras subterráneas urbanas;
- el aprovechamiento de aguas almacenadas en tanques de tormenta en sistemas separativos;
- la utilización de las aguas residuales tratadas en el ámbito privado para autoconsumo de forma previa a su recogida en sistemas colectores.

De acuerdo con esta finalidad ecológica, el reglamento establece el deber de garantizar la compatibilidad del agua regenerada con los objetivos ambientales de la planificación hidrológica y con la protección de los ecosistemas asociados al medio hídrico. Para ello, en la tramitación de cualquier expediente de reutilización deberán tomarse en consideración los siguientes criterios y condicionantes:

- a) el aseguramiento del régimen de caudales ecológicos y de los usos del agua ya existentes aguas abajo;
- b) la plena reutilización del agua en zonas costeras donde se vierte directamente al mar mediante emisarios submarinos, salvo en los supuestos en que pueda destinarse a la recarga de acuíferos y, con ello, entre otros aspectos, evitar la intrusión salina;
- c) la utilización del agua regenerada en sustitución de recursos captados de los sistemas naturales, en la medida que sea posible;
- d) las necesidades hídricas de los espacios Red Natura 2000, los humedales catalogados o de importancia internacional y, en general, todos los espacios naturales protegidos regulados por la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Se establece, además, como criterio general, que la reutilización de las aguas regeneradas no podrá llevar asociado un incremento de las demandas de agua en las masas de agua que incumplan los objetivos ambientales establecidos en la planificación hidrológica y, en especial, en las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, en las que cualquier nueva concesión de uso de agua regenerada deberá llevar asociada la sustitución de recursos captados de los sistemas naturales. Se trata de otro aspecto clave en la regulación de la norma que obra a modo de límite ambiental a la política de gestión de la oferta de recursos hídricos adicionales.

Como forma de garantizar el cumplimiento de estos condicionantes ambientales, en el procedimiento de autorización de producción y suministro se estipula que, si la autoridad competente estima que puede afectar a la gestión de los recursos hídricos de la cuenca o a los objetivos ambientales de las masas de agua asociadas, solicitará a la correspondiente Administración hidráulica un informe de compatibilidad de la solicitud de producción y suministro con el plan hidrológico de la demarcación en el que se analicen los criterios y condicionantes ambientales. Este informe se pronunciará, en especial, sobre las garantías del mantenimiento del régimen de caudales ecológicos y de los usos ya existentes aguas abajo de la solicitud, así como, en su caso, sobre los criterios

o requisitos para la sustitución de los recursos captados de los sistemas naturales por el agua regenerada. Se trata, en suma, del mecanismo de cierre del sistema (clásico en nuestro sistema concesional), por cuanto, sólo si se certifica la compatibilidad del aprovechamiento privativo del agua regenerada con los objetivos ambientales de la planificación y con las demandas existentes ya reconocidas (que tienen preferencia y no pueden verse comprometidas por el eventual destino del recurso hacia la atención de nuevas demandas), será posible otorgar nuevos derechos de aprovechamiento con cargo a las aguas regeneradas.

4. LAS CONDICIONES GENERALES DE LA PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO DE AGUAS RESIDUALES

Conforme a la Ley de Aguas, la producción y suministro de aguas regeneradas requiere autorización de la autoridad competente y, cuando se otorgue o modifique la autorización, dicha autoridad revisará, en su caso, la autorización de vertido al dominio público hidráulico o marítimo terrestre.

En el caso de los vertidos al dominio público hidráulico, la autorización revisada reflejará, entre otros aspectos, el descuento en el cálculo del importe del canon de control de vertidos del volumen de agua efectivamente reutilizado durante el periodo impositivo, de acuerdo con la exención de este canon que prevé Ley de Aguas.

La autorización no exime a sus titulares de obtener otras licencias o autorizaciones preceptivas para el ejercicio de la actividad, en particular, las licencias y otros actos de control previo previstos en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (excepto que se trate de obras hidráulicas de interés general, según lo previsto en el artículo 127 de la Ley de Aguas) y las autorizaciones ambientales integradas previstas en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

5. LA AUTORIZACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO DE AGUAS REGENERADAS

El reglamento regula el procedimiento de autorización para la producción y suministro de aguas regeneradas que pueden solicitar tanto los operadores públicos como los privados (arts. 6 y ss.). Como trámites más destacados, pueden citarse los siguientes:

- La posibilidad, ya expuesta, de que la autoridad competente solicite un informe de compatibilidad con el plan hidrológico de la demarcación.
- La aportación por el operador de un plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas. El plan de gestión del riesgo fue introducido para los usos agrícolas por el Reglamento (UE) 2020/741 y la ley española lo ha generalizado para todos los usos autorizables de aguas regeneradas. Este plan de gestión del riesgo debe elaborarse según lo previsto en el anexo III del reglamento, que enuncia la información que debe contener y los requisitos y obligaciones legales que han de tenerse en cuenta.
- La solicitud por la autoridad competente del informe preceptivo y vinculante de la autoridad sanitaria de la comunidad autónoma, así como de otros informes que considere convenientes.
- El trámite de información pública sobre el expediente —que no se exigía en la legislación precedente—.
- La previsión de un trámite de alegaciones del solicitante sobre la propuesta de resolución.

La autorización establecerá las condiciones para la producción y suministro de aguas regeneradas. El reglamento enuncia todas las condiciones que debe incluir, que se basarán en el plan de gestión de riesgos y deberán expresar diversos extremos, tales como, entre otros: el origen de las aguas residuales depuradas; la estación o estaciones regeneradoras de aguas a las que se refiere la autorización; la clase o clases de calidad de las aguas regeneradas y el uso o usos para los que se permiten; las condiciones sobre los requisitos mínimos de calidad y control del agua contenidos en los anexos I y II del reglamento, el volumen de agua regenerada que potencialmente pueda ser producido o suministrado y el plazo de vigencia de la autorización.

El reglamento advierte que la autorización no garantiza en ningún caso el volumen de agua autorizado a regenerar y que la disponibilidad de un volumen inferior al autorizado no dará derecho a ninguna indemnización a cargo de la Administración. Además, establece que la autoridad competente no será responsable de los posibles daños que pudieran ocasionarse por cualquier incumplimiento por parte de los titulares de las autorizaciones de vertido asociadas.

Otra precisión de interés se refiere a los casos en los que el volumen de agua reutilizada autorizada sustituya a parte del volumen de una concesión de agua de diferentes captaciones. Para estos supuestos, el reglamento dispone que el volumen de cada captación de agua será flexible dependiendo de la garantía de suministro de agua regenerada, pero que, en todo caso, se deberá respetar el volumen total de la concesión.

Por lo que respecta al plazo de la autorización, en principio tendrá un plazo de diez años, entendiéndose renovada por plazos sucesivos de igual duración y por un máximo de tres renovaciones. No obstante, la autoridad competente revisará la autorización cuando concurra alguno de las causas, muy numerosas, que enuncia el reglamento.

6. CONDICIONES GENERALES DEL USO DE LAS AGUAS REGENERADAS

El uso del agua regenerada requiere concesión administrativa o la modificación de una existente (bien concesiones sobre aguas regeneradas que requieran su adecuación al nuevo marco regulador, bien sustitución de concesiones de caudales superficiales o subterráneos por concesiones de aguas regeneradas), de acuerdo con el procedimiento que regula el reglamento (arts. 13 y ss.).

El concesionario del agua regenerada podrá ser igualmente titular de la autorización de producción y suministro y responsable, en su caso, de la distribución del agua regenerada entre los distintos usuarios finales de las aguas regeneradas con los requisitos de calidad exigidos en este reglamento. En relación con el uso agrícola, por ejemplo, es habitual que una comunidad de regantes sea quien ostente la autorización de producción y suministro de aguas regeneradas y, a la vez, sus comuneros sean sus usuarios finales. Para usos industriales, sin embargo, se abre la puerta no sólo al supuesto de «autosuministro», sino también al de la prestación de un servicio de producción y suministro por un agente económico en favor de terceros usuarios cuando técnica y económicamente pueda ser interesante en términos económicos.

El reglamento dispone que, cuando el solicitante de la concesión de las aguas regeneradas coincida con el operador de la estación regeneradora de aguas, el procedimiento para la autorización de producción y suministro se podrá tramitar de forma simultánea con la concesión.

La concesión de utilización de las aguas regeneradas será título suficiente que ampare el uso privativo del agua regenerada por los distintos usuarios finales conforme a lo que se establezca expresamente en su condicionado y bajo el

control de la Administración competente. Además, en el caso de que las estaciones de regeneración de aguas sean de titularidad municipal o gestionadas por un ente local, las ordenanzas locales podrán regular el uso de agua regenerada.

7. INCENTIVOS ECONÓMICOS Y REPUTACIONALES PARA LA REUTILIZACIÓN DEL AGUA

La Ley de Aguas contiene ya, tras su modificación por el Real Decreto Ley 4/2023, diversas medidas para fomentar económicamente la reutilización.

Así, con la finalidad de hacer más accesible el uso de las aguas regeneradas, la ley prevé que las Administraciones Públicas podrán conceder ayudas al concesionario de aguas regeneradas (ayudas que podrán alcanzar la totalidad de los costes adicionales asociados a la reutilización de aguas) cuando los organismos de cuenca determinen que la sustitución total o parcial de una concesión de aguas de captación superficial o subterránea por aguas regeneradas contribuye a alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua, o a optimizar la gestión de los recursos hídricos.

El reglamento añade ahora que, en esos supuestos en los que los organismos de cuenca consideren necesario incentivar la reutilización del agua, podrán definirse, en su caso, «condiciones de vertido más rigurosas que contemplen la calidad del agua requerida para otros usos situados aguas abajo del punto de vertido» (art. 24.1).

Además, el reglamento dispone que podrán otorgarse ayudas estatales, según la previsión general contenida en el artículo 110 de la Ley de Aguas, a quienes procedan «al desarrollo, implantación o modificaciones de tecnologías, procesos, instalaciones o equipos, que fomenten la reutilización del agua regenerada y que signifiquen una disminución en los usos y consumos de agua o bien una menor aportación en origen de cargas contaminantes a las aguas utilizadas, en especial, cuando conlleve además una sustitución, total o parcial, de una concesión de aguas de captación superficial o subterránea asociada».

Una previsión importante que introduce el reglamento es que las Administraciones podrán suscribir convenios con agentes públicos y privados para el desarrollo de proyectos de reutilización de las aguas residuales en el marco de sus estrategias corporativas de sostenibilidad e incorporados a sus correspondientes informes de sostenibilidad, de acuerdo con la normativa europea y nacional en materia de información sobre sostenibilidad de las empresas. Con ello se introduce un instrumento que permite orientar las

inversiones sostenibles de las empresas hacia la reutilización, a la vez que evita el *greenwashing* al canalizar esta colaboración mediante instrumentos de colaboración avalados por la autoridad pública del agua. Se trata, sin duda, de una herramienta muy interesante para la puesta en práctica de las estrategias corporativas de las empresas que bajo la denominación *water positive* pretenden corregir la huella hídrica de sus procesos productivos.

A estos incentivos económicos se une la previsión legal de que, en todo caso, el volumen de agua que se reutilice queda exento del canon de control de vertidos, de tal forma que en el cálculo del importe de este canon se descontará el volumen de agua que haya sido reutilizado efectivamente durante el periodo impositivo (art. 109 *quinquies*.2 de la Ley de Aguas).

Por lo que respecta a la actividad de producción y suministro de aguas regeneradas, el reglamento introduce un incentivo singularmente relevante al prever que, cuando las aguas regeneradas sean aprovechadas por un concesionario distinto al titular de la autorización de producción y suministro, el productor podrá repercutir sobre los usuarios finales los costes asociados a la producción y suministro de las aguas regeneradas mediante el correspondiente instrumento jurídico, que irá acompañado, en su caso, de un estudio económico.

En otras palabras: se reconoce expresamente la posibilidad de que los operadores, públicos o privados, pueden cobrar por el servicio de producción y suministro de agua regenerada a los usuarios finales. Con ello se pretende incentivar a las entidades locales, pero sobre todo a los operadores privados para que lleven a cabo la reutilización en aquellos supuestos en los que no exista interés en el aprovechamiento directo del agua regenerada o en su regeneración por parte del primer concesionario o del titular de la autorización de vertido, pues hasta ahora debían asumir el coste asociado al proceso sin posibilidad de repercutirlo en los usuarios.

Estos costes van a poder repercutirse ahora sobre los usuarios que hayan obtenido la concesión administrativa para el aprovechamiento privativo de agua regenerada. Se facilita, de esta forma, la entrada en particular de los operadores privados en la prestación de un servicio de suministro de agua regenerada que satisfaga determinados usos que ahora empiezan a verse comprometidos por la menor garantía de abastecimiento. En este sentido, ya se aprecia un incremento de la demanda de agua regenerada por usuarios, principalmente industriales y energéticos, dispuestos, además, a pagar por el servicio de suministro de agua regenerada.

A este incentivo económico se une el reputacional, dado que la reutilización de las aguas residuales es una actividad alineada con la taxonomía europea y, por consiguiente, las inversiones en reutilización tienen la consideración de actividades ambientalmente sostenibles, lo que constituye *per se* un incentivo para redirigir inversiones privadas hacia esta actividad.

No es casual, en este sentido, que el propio real decreto que aprueba el Reglamento de Reutilización del Agua introduzca el «sello de gestión transparente del agua» para certificar buenas prácticas en la gestión del agua. El sello lo otorgará el titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y supondrá un reconocimiento a los usuarios que, además de cumplir la normativa, cumplan determinados objetivos de transparencia en la información y buena gestión del agua, entre los que figura la reutilización de los recursos hídricos.

8. REQUISITOS DE CALIDAD PARA EL USO DE LAS AGUAS REGENERADAS

El anexo I del reglamento determina, en su parte A, los requisitos técnico-sanitarios de calidad de las aguas regeneradas según los usos previstos —disponiendo que, cuando se destinen a varios usos, se aplicarán los más exigentes— y, en su parte B, contiene las prescripciones aplicables a los programas de control de las aguas regeneradas que determine la autoridad competente (frecuencias de control, métodos analíticos y regulación de la suspensión inmediata del suministro de agua regenerada por superarse los límites reglamentarios).