

ÍNDICE

CAPÍTULO I - LA REUTILIZACIÓN DE AGUA EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR: EL MITO DEL NUEVO PARADIGMA FRENTE A LA NECESIDAD DE UN DERECHO AJUSTADO Y OPERATIVO

I. Planteamiento. El tratamiento de la reutilización de agua desde la perspectiva de la economía circular, ¿supone un nuevo estatus material y jurídico para esta actividad?

II. La respuesta desde los principios del derecho ambiental: la economía circular no conlleva por sí misma modificaciones de la estructura sustantiva de la reutilización de agua que repercutan en su consideración jurídica

III. La respuesta desde los textos con trascendencia jurídica: la insistencia en un nexo entre economía circular y reutilización de agua que no es necesario para justificar y reforzar esta actividad

1. El nexo circularidad/reutilización en los textos extranormativos se caracteriza, con algunos matices, por un reconocimiento genérico, reiterativo y principalmente formal que requiere un aparato implementativo obligatorio para ser eficaz

1. 1. Instrumentos supranacionales: la consideración amplia de ese vínculo en diversos textos que demandan un desarrollo normativo preciso para alcanzar significado real

1. 2. Instrumentos nacionales: la reiteración del vínculo con mayor precisión y ambición que, de nuevo, va a resultar infructuosa sin el acompañamiento de vehículos de implementación

2. El nexo circularidad/reutilización en los textos normativos no añade ningún elemento diferencial a sus contenidos, que no se ven condicionados por el mismo

2. 1. Su reconocimiento expreso en relevantes normas comunitarias no es preciso para configurar el contenido de las mismas, que se justifica suficientemente desde las cuestiones jurídicas habituales en torno a la reutilización de agua

2. 2. La ausencia de reconocimiento en las normas internas de cambio climático, economía circular y reutilización de agua

3. Del reflejo del nexo en los textos revisados no se desprende un mejor sustrato jurídico para la reutilización de agua que refuerce su regulación y facilite su desarrollo

IV. La conclusión necesaria: la economía circular no supone un paradigma transformador para la reutilización de agua, cuyo avance requiere un ordenamiento ajustado a la realidad y una aplicación efectiva del mismo

1. La economía circular no genera per se herramientas funcionales, en particular los instrumentos jurídicos necesarios para potenciar la reutilización de agua

2. La necesidad de actuar desde el derecho, con las modificaciones y adaptaciones necesarias. La implantación de la economía circular en la reutilización de agua significa, sobre todo, perfeccionar y estimular la aplicación de su marco jurídico

2. 1. España dispone de un marco jurídico de la reutilización de agua que, pese a su valor, está lastrado por obstáculos importantes. La exigencia de superarlos para alcanzar el desarrollo sostenible que implica la economía circular

2. 1. 1. El RDR presenta señaladas lagunas y deficiencias de contenido. La obligación de adaptar el régimen interno de la actividad al nuevo Reglamento comunitario en el que se establecen requisitos mínimos para la reutilización de agua (RRA)

2. 1. 2. La actual planificación hidrológica genera incógnitas acerca de su consideración real de la reutilización

2. 2. Solo superando estos obstáculos y estimulando la aplicación de un ordenamiento ajustado podrá alcanzarse ese objetivo

CAPÍTULO II - EL DESAFÍO DE LAS SUSTANCIAS POTENCIALMENTE CONTAMINANTES NO REGULADAS EN EL ÁMBITO DE LA REUTILIZACIÓN DE AGUA. LA INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGOS PREVISTA EN EL RRA

I. El agua regenerada contiene sustancias sobre las que existen indicios razonables de potencialidad contaminante. Su falta de consideración por el ordenamiento jurídico, pese al riesgo que entrañan

II. Identificación de esas sustancias. La búsqueda de un rasgo común dentro de su heterogeneidad que solo se encuentra en sus posibles consecuencias para el agua

III. El control de las sustancias no reguladas a través del sistema de listas de observación. Diseño normativo y aplicación

1. El ordenamiento comunitario concibe las listas de observación como instrumentos para incrementar el conocimiento sobre las sustancias con riesgo contaminante sospechado

2. Su reflejo y aplicación en la normativa interna

IV. Las insuficiencias del sistema

1. Insuficiencias sustantivas

1. 1. Los condicionantes tecnológicos y económicos obligan a restringir los productos objeto de seguimiento

1. 2. El rasgo de significación del riesgo potencial de una sustancia como condición para formar parte de las listas de observación: ¿cuándo un riesgo es significativo? Criterios útiles de interpretación

1. 3. La dudosa exclusión de algunas sustancias relevantes: microplásticos y fármacos de uso común

2. Insuficiencias cronológicas

3. Insuficiencias funcionales

V. Herramientas para suplir estas insuficiencias

1. Mejora normativa

2. Adopción de medidas complementarias conforme al principio de precaución

VI. Las propuestas específicas del RRA: incorporación de la gestión de riesgos en la reutilización de agua. Los planes de gestión del riesgo (PGR) y la consideración expresa de las sustancias no reguladas

1. El RRA integra los riesgos en la regulación jurídica de la reutilización de agua. Los PGR son una herramienta necesaria para el ejercicio de esta actividad

2. Los aspectos subjetivos de los PGR. Quiénes intervienen en su elaboración y con qué sentido y alcance: primeras reflexiones
3. Los aspectos sustantivos de los PGR. Identificación, evaluación y gestión de los riesgos. El nuevo enfoque multibarrera
 3. 1. Descripción del sistema de reutilización y de los sujetos responsables, e identificación de riesgos. Algunas insuficiencias normativas
 3. 1. 1. La noción de sistema de reutilización que incorpora el RRA: la ampliación conceptual respecto al Derecho español no evita el mantenimiento de algunas insuficiencias
 3. 1. 2. La identificación de riesgos
 3. 2. Evaluación de riesgos: la consideración del conocimiento científico disponible y del principio de precaución
 3. 3. Gestión de riesgos: de nuevo, la atención al principio de precaución
 3. 4. El nuevo enfoque multibarrera
4. Los PGR incorporan las medidas de gestión específica de los riesgos planteados por las sustancias contaminantes no reguladas

CAPÍTULO III - LA NECESIDAD DE ADAPTAR SUSTANTIVA Y NORMATIVAMENTE EL ELEMENTO SUBJETIVO DE LA REUTILIZACIÓN DE AGUA: LOS ACTORES IMPLICADOS Y SUS OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES

- I. Los aspectos subjetivos de la reutilización de agua en la normativa interna española: sujetos intervinientes, atribuciones, obligaciones y responsabilidades
 1. El RDR define las posiciones subjetivas de la reutilización en base a su vinculación con los títulos que la habilitan, sin aludir al papel que desempeñan dentro de una actividad cuyo esquema material apenas esboza
 2. Atribuciones, obligaciones y responsabilidades de los distintos actores de la reutilización, de conformidad con el RDR
 2. 1. Obligaciones y responsabilidades de los titulares de la concesión o autorización de reutilización: cumplimiento del condicionado del título, garantía cualitativa del recurso, autocontrol
 2. 2. Obligaciones y responsabilidades del usuario del agua regenerada: garantía de calidad desde su recepción hasta la aplicación al uso previsto
 2. 3. Atribuciones en favor de las Administraciones hídricas: excepciones de régimen jurídico, autorización de contratos de cesión con garantía de cumplimiento de los criterios de calidad, otorgamiento y determinación del alcance de los títulos. La mención específica al fomento de la actividad: remisión, sin perjuicio de algunas consideraciones a las responsabilidades sobre el título anudadas a esta facultad
 2. 4. Atribuciones correspondientes a otras Administraciones públicas. El sesgo sanitario y ambiental de la reutilización de agua, su trasunto subjetivo y la referencia genérica al art. 25. 3 TRLA
 3. Otras facultades adicionales derivadas de sus competencias refuerzan el papel determinante de las administraciones públicas en relación con la reutilización
 3. 1. La información pública en torno a esta actividad

3. 2. La planificación administrativa de la reutilización
3. 3. La ejecución y explotación pública de las infraestructuras de reutilización
3. 4. El control público

II. Los aspectos subjetivos de la reutilización de agua en el reglamento comunitario: sujetos intervinientes, obligaciones y responsabilidades

1. Las posiciones subjetivas de la reutilización se amplían en el RRA a consecuencia de un diseño material de la actividad más detallado, que identifica diversas fases intermedias. la innecesaria reproducción en todos los casos y la posible acumulación de posiciones en un mismo sujeto
2. Atribuciones y responsabilidades comunes a quienes intervienen en el sistema de reutilización: la elaboración del PGR como obligación central que involucra a operadores y usuarios finales. la necesidad de coordinación
3. Atribuciones y responsabilidades plurales de quienes intervienen en el sistema de reutilización: solicitud de permisos, garantía de calidad y autocontrol, información y gestión de incumplimientos e incidentes. Una excepción: el control de validación como obligación exclusiva del operador de la era, y la inexistencia de imperativos particulares para el usuario final
4. Obligaciones de la autoridad competente. En particular, la responsabilidad de velar por la elaboración del PGR
5. Obligaciones y responsabilidades de otras autoridades pertinentes
6. Obligaciones y responsabilidades generales de los estados miembros, sintetizables en buena medida en un mandato normativizador

III. Las articulaciones imprescindibles entre ambos cuerpos normativos. Es preciso definir con claridad las posiciones, obligaciones y responsabilidades de los sujetos de la reutilización, preferentemente desde una perspectiva funcional

1. La necesidad de abandonar el modelo interno que define las posiciones subjetivas de la reutilización en base a los títulos que la habilitan en favor de un modelo centrado en las funciones que asumen los distintos actores dentro de la actividad
2. La toma de las principales decisiones ejecutivas sobre la reutilización como función genérica: la responsabilidad de la administración hídrica en su condición de autoridad competente
 2. 1. En torno al PGR: apoyo, validación y control de su aprobación. Verificación del cumplimiento de su contenido
 2. 2. En torno a los títulos de reutilización: otorgamiento, determinación de su contenido y control del cumplimiento de sus condiciones. En particular, el control de las condiciones de calidad del agua regenerada
 2. 3. Las decisiones de excepción
3. Las funciones técnicas, materiales o prácticas previas a la reutilización: las atribuciones de los responsables del saneamiento y depuración de aguas residuales
 3. 1. Pueden planificar la reutilización en el marco de sus competencias en aquellas materias
 3. 2. Participan en la elaboración del PGR y asumen la gestión de riesgos en esas actividades, en los términos que se establezcan en el Plan

4. Las funciones técnicas, materiales o prácticas propias de la reutilización: producción, suministro, almacenamiento y distribución de agua regenerada. Los respectivos operadores y sus obligaciones y responsabilidades

4. 1. Quienes asuman el ejercicio de esas funciones son responsables de solicitar y obtener los títulos de reutilización y cumplir sus condiciones. La necesidad inaplazable de delimitar el ámbito propio de cada uno de esos títulos

4. 2. El mantenimiento de la calidad del agua y su control. La importancia de definir los puntos de cumplimiento y de entrega

5. El uso de agua regenerada. Las obligaciones y responsabilidades de los usuarios

6. Otras funciones conexas: consulta y control por parte de otras administraciones sectoriales no hídricas

CAPÍTULO IV - LA NECESIDAD DE ADAPTAR NORMATIVA Y SUSTANTIVAMENTE LOS TÍTULOS HABILITANTES DE LA REUTILIZACIÓN DE AGUA

I. El modelo de control previo previsto en el TRLA y en RDR. La confusa regulación de los títulos que habilitan la reutilización da lugar a disfunciones jurídicas y prácticas que es preciso corregir

1. La concesión y la autorización de reutilización son títulos de uso final de agua regenerada que no integran ni su producción ni su puesta a disposición de los usuarios

2. Pese a ello, su regulación en el RDR ocasiona importantes desajustes jurídicos con implicaciones subjetivas y materiales que deben rectificarse

2. 1. El RDR introduce en los títulos de uso final del agua regenerada dimensiones propias de otras actividades que alteran sus rasgos distintivos y posibilitan su detentación por quienes no son usuarios de la misma

2. 2. Algunas explicaciones posibles para estos desajustes que, en ningún caso, los justifican jurídicamente. La necesidad de proceder a modificaciones normativas que los subsanen

II. El permiso de agua regenerada que establece el RRA presenta un alcance más definido y mayor nivel de complejidad. La articulación con la concesión y la autorización de reutilización y otras cuestiones jurídicas

1. El objeto del permiso comunitario es la producción y el suministro de agua regenerada destinada al riego agrícola

2. A pesar de su apariencia, no es un mero título de funcionamiento, sino que afecta a toda la actividad reutilizadora, configurándose como un acto jurídico de marcada complejidad

2. 1. Así lo demuestra su vinculación con los PGR, en el que estará basado. La aprobación de los PGR como condición previa para el otorgamiento del permiso

2. 2. La complejidad procedimental de su propio otorgamiento: una primera constatación. La posibilidad de permisos adicionales

3. Su interrelación con los títulos de reutilización que regula el RDR. ¿Diferenciabilidad o integración?

3. 1. Ambas opciones son válidas, siempre que concurren determinadas circunstancias

3. 2. En general, parece más conforme con el contexto español y la literalidad normativa la coexistencia diferenciada del permiso de agua regenerada y de los títulos de uso final del recurso, previa corrección de los desajustes que plantean estos últimos. La necesidad de articulación jurídica

3. 3. Corresponde integrar el contenido propio del permiso en la concesión o autorización de reutilización en los casos en que regenerador y usuario final del agua regenerada sean el mismo sujeto

4. Naturaleza jurídica

4. 1. En los supuestos en que el permiso se unifique con los títulos de uso final del agua regenerada, corresponde defender su naturaleza concesional

4. 2. En los supuestos en que el permiso mantenga su especificidad respecto a los títulos de uso final del agua regenerada, cabe argumentar su naturaleza jurídica en función del que se considere su elemento determinante

4. 2. 1. El carácter demanial del recurso sobre el que opera: el permiso de producción y suministro de agua regenerada tiene naturaleza concesional

4. 2. 2. La finalidad que persigue: el permiso de producción y suministro de agua regenerada tiene naturaleza autorizatoria, con un régimen cuasiconcesional. La inadecuación jurídica de las figuras de verificación ex post, en particular de la declaración responsable

4. 2. 3. La relevancia relativa de esta cuestión: la importancia de su eficacia y su sinergia con el título de aprovechamiento

5. Cuestiones procedimentales

5. 1. Iniciación: quién solicita y detenta el permiso

5. 2. Tramitación: aspectos subjetivos y formales

5. 2. 1. Las Administraciones intervinientes: la Administración hídrica como autoridad competente para la expedición del permiso, sin perjuicio de la participación necesaria de otras Administraciones con competencias involucradas

5. 2. 2. Coordinación con los procedimientos de otorgamiento de los títulos de uso. Unificación procedimental, acomodación de trámites y posibilidad de procedimientos simplificados, según los casos

5. 3. Finalización: resolución de la Administración competente. El control del cumplimiento de las condiciones del título

III. La necesidad de adaptar el ordenamiento español a las determinaciones del RRA ofrece la oportunidad de ordenar una regulación de los títulos de reutilización jurídicamente muy defectuosa

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS