



MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE
Dirección General del Agua

**PLAN NACIONAL
de
Depuración, Saneamiento,
Eficiencia, Ahorro y
Reutilización
PLAN DSEAR**

**I TALLER de PARTICIPACIÓN PÚBLICA:
Reutilización**

**“DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS
DEL PLAN DSEAR”**

8 de mayo de 2019 (Confederación Hidrográfica del Júcar, Valencia)

Borrador de NOTAS POST-REUNIÓN



I TALLER de PARTICIPACIÓN PÚBLICA: Reutilización:

DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN DSEAR

Borrador de NOTAS POST REUNIÓN

NOTA IMPORTANTE:

Este documento es el resultado de las discusiones mantenidas en el I taller participativo del Plan DSEAR, centrado en la temática de reutilización (Valencia, 8 de mayo de 2019). El documento recoge las ideas y comentarios puestos de manifiesto por los participantes durante la discusión sobre los temas objeto del taller, y no refleja necesariamente la postura de la Dirección General del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica.



Borrador de NOTAS POST REUNIÓN

Grupo 1: Criterios para definir las **actuaciones de interés general del Estado**. Propuestas de **criterios de priorización de inversiones**. Mejora de la **financiación de las medidas**.

- ¿Qué trabajos se pueden derivar del Plan DSEAR respecto a los criterios para definir las actuaciones de interés general del Estado? ¿Y para favorecer la disponibilidad económica necesaria tanto para financiar las instalaciones de reutilización como para asegurar la explotación y mantenimiento sostenible de las instalaciones?

Los debates en el grupo de trabajo se articularon en torno a tres bloques, para los cuales se habían predefinido unas preguntas para promover la reflexión previa de los participantes y articular el debate. Como resultado, se recogen a continuación las principales ideas y algunas iniciativas concretas que pueden ser impulsadas y desarrolladas en el marco del Plan DSEAR:

BLOQUE 1. Criterios para definir las **actuaciones de interés general (IG) del Estado**.

- a) ¿Qué entiende usted por IG de una determinada obra hidráulica?
- b) ¿Qué tipo de actuaciones considera usted que deberían declararse de IG: por criterios territoriales, económicos, sociales, políticos, por la tipología de la obra, etc.)?
- c) ¿Considera usted que las obras declaradas de IG deben ser financiadas al 100% por el Estado?

Tras el debate, las principales ideas puestas de manifiesto por los participantes fueron:

1.1.1. Que la declaración de IG:

- Debe utilizarse para promover los proyectos cuyos fines sean del Estado, particularmente los recogidos en el artículo 43 de la Constitución española y lo que amparan el derecho a la protección de la salud y a un medio ambiente adecuado.
- Constituye una prerrogativa discrecional que puede haber atendido a objetivos políticos coyunturales
- Permite la aprobación de los proyectos sobre los que recae, excluyéndolos de un debate social amplio.
- Limita una amplia consideración de alternativas.
- Exceptúa injustificadamente a determinados proyectos del principio de recuperación de costes por los servicios del agua.
- Se sugiere revisar las declaraciones de IG hechas en el pasado a la luz de los nuevos criterios que se adopten.

1.1.2. Se propone que en la definición de actuación de IG, se aclare que en las obras ya construidas, ésta deja de ser de IG.

1.1.3. Se propone que se articule un mecanismo financiero de apoyo para que el Estado pueda ayudar a la CC.AA o entidad responsable, pero sin tener responsabilidad en la gestión en la infraestructura.



Debe explorarse si es necesario un cambio normativo, o aclarar que el Estado no va a financiar la ejecución de una obra que no vaya a explotar, aunque pueda apoyar la financiación.

1.1.4. Se debate tanto sobre modificar la definición de obra de IG y sus consecuencias, como sobre generar una nueva definición de IG conforme a unas condiciones determinadas, que podrían estar en la línea de los criterios que viene recomendando la Comisión Europea para el concepto de interés público superior o de actividades de desarrollo sostenible, que figuran en la normativa básica de la política de aguas, la Directiva Marco del Agua (D.2000/60/CE).

1.1.5. Se propone elaborar una batería de criterios para apreciar interés público superior que sean claros, fácilmente asumibles por el conjunto de la sociedad y que minimicen la discrecionalidad en la toma de decisiones, y se sugieren los siguientes:

- Que el proyecto busque el fin público (beneficie directamente al conjunto de los ciudadanos), por contraposición a los fines privados (benefician a unos usuarios). Que exista una justificación pormenorizada del interés público del proyecto.
- Que el balance entre los beneficios y las pérdidas para el interés público que genera el proyecto sea positivo y de relevante (para el interés público)
- Que el fin público del proyecto sea de largo alcance en el tiempo (carece de sentido que desaparezca una vez que la infraestructura se ha construido, y se entrega su explotación a sus usuarios)
- Que el objetivo del proyecto esté orientado a satisfacer necesidades imprescindibles de la sociedad, tales como el abastecimiento de agua potable o la reducción de la contaminación, en línea con lo indicado respecto al fin público.
- Que el proyecto tenga entre sus objetivos la sostenibilidad económica, social y ambiental (que combine protección ambiental, inclusión social e interés económico).
- Se prioricen proyectos directamente orientados al logro de los objetivos ambientales de la DMA (fin público). Diferenciar claramente de otros proyectos orientados al logro de determinadas demandas o de interés puramente sectorial (fines normalmente privados). Que se aplican los principios ambientales de quien contamina paga, evitación de contaminación en origen y acción cautelar.
- Que el proyecto tenga en cuenta las necesidades de las generaciones futuras.
- Que en el proyecto se generen y valoren todas las alternativas posibles (incluidos diferentes tipos de proyectos o fórmulas de gestión). La selección de alternativas debe realizarse mediante un análisis de viabilidad económica, social y ambiental, en base a su coste/ beneficio.
- Que la decisión de realizar el proyecto surge de un proceso de decisión con una amplia y participación pública, incluidas todas las administraciones e intereses afectados.

1.1.6. En el caso de la depuración, se separen claramente la financiación y la ejecución. El Estado tiene que establecer criterios para decidir cómo apoyar, pero la ejecución la tiene que hacer la administración competente.

1.1.7. Se propone que se prioricen las actuaciones de reutilización orientadas al logro de los objetivos ambientales

- Reutilización cuando esté vinculado al abastecimiento. Se propone que el Estado financie sólo la reutilización para liberar el medio de una presión (se pone como ejemplo de los anterior que la UE financia con fondos europeos aquellas depuradoras que ayudan a alcanzar objetivos ambientales).



- Reutilización de aguas de EDAR que de otra manera verterían al mar (núcleos urbanos litorales), con lo que la reutilización contribuye a prevenir la contaminación de la masa de agua costera receptora del vertido. Reduce presión por contaminación.
- Reutilización para sustituir (de hecho y de derecho) tomas de masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo por aguas residuales depuradas: la condición para esta actuación debe de ser el cierre de pozos y la anulación / modificación de concesiones.
- Reutilización como sustituto de fuentes naturales (liberación de recursos hídricos de mejor calidad).

1.1.8. Por el contrario, se desaconseja completamente reutilizar aguas procedentes de depuradoras en los casos:

- Cuando el vertido depurado de la EDAR normalmente se integra en una masa de agua que no alcanza el buen estado y que está sometida a presión por extracciones (necesita el volumen de agua depurada para reducir dicha presión). Por el contrario, reutilizar esa agua depurada contribuiría a aumentar la presión por extracciones y a deteriorar su estado.
- Cuando el vertido depurado de la EDAR contribuye directa o indirectamente a alimentar hídricamente una zona protegida que actualmente no cumple sus objetivos por presiones cuantitativas en las masas de agua que naturalmente deberían alimentarla (por ejemplo, cuando el agua depurada alimenta directa o indirectamente a un humedal cuya alimentación natural por rebose de un acuífero se ha visto interrumpida tras su sobreexplotación). Por el contrario, reutilizar esa agua depurada contribuiría a deteriorar todavía más el estado de conservación del humedal y a alejarlo más del cumplimiento de sus objetivos. Ejemplo: la situación actual de muchos humedales en la Mancha, actualmente desconectados del acuífero 23, que solo se alimentan de vertidos depurados de pueblos.
- Para la reutilización del agua de drenajes de zonas de riego se reconocen estas mismas contraindicaciones: no reutilizar cuando el drenaje contribuye a aliviar la presión por extracciones a que está sometido el cauce receptor, ni cuando el drenaje contribuye a la alimentación hídrica de una zona protegida.
- Cuando las actuaciones de reutilización que alimenten nuevas demandas

1.1.9. Es necesario profundizar en el matiz que debería diferenciar el interés público superior de la AGE del interés público superior de la Comunidad Autónoma.

BLOQUE 2. Propuestas de **critérios de priorización de inversiones**

- a) ¿Qué requisitos cree usted que deberían reunir las actuaciones susceptibles de ser financiadas por el Estado?
- b) Puntuando de 1 a 10 la lista de medidas proporcionada en el documento de discusión del taller, distribuya razonadamente cuales considera usted que deben ser las prioridades
- c) ¿Con qué criterios se podrían priorizar las medidas del Plan DSEAR?

Tras el debate, las principales ideas puestas de manifiesto por los participantes fueron:

1.2.1. Se sugiere modificar el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) para incluir un conjunto de criterios objetivos para declarar una obra de IG del Estado.



1.2.2. Se sugiere priorizar las inversiones en función del:

- Grado del interés público que tengan, evaluado con los criterios expuestos en el punto anterior (1.5) (en cualquier caso, hay un acuerdo entre los asistentes en dar más peso a las consideraciones ambientales), y su justificación detallada
- La contribución del proyecto a la consecución de los objetivos ambientales de la DMA y el buen estado de las masas de agua
- El resultado de un análisis coste-eficacia y el balance entre los objetivos ambientales, sociales y económicos que persiga

1.2.3. Se propone que se establezcan criterios nacionales de país, en los que Estado priorice la lucha contra el cambio climático (instalaciones para reducir emisiones, eficiencia energética, huella de carbono) y la mejora ambiental (mejora del estado de las masas de agua, en calidad y cantidad). Posteriormente, dentro de cada territorio, se puede ajustar la priorización en cada demarcación o CC.AA en función de sus particularidades.

1.2.4. Para los tipos de actuaciones que se pusieron como ejemplo en el debate, el orden de priorización resultante fue en términos generales: en los primeros puestos actuaciones para el logro de los objetivos ambientales/ Seguridad de las presas e infraestructuras /Gestión fenómenos extremos. Y en los últimos puestos: Mantenimiento de cauces / Nuevas infraestructuras

BLOQUE 3. Mejora de la **financiación de las medidas.**

- a) ¿Qué entiende usted por aplicar el principio de recuperación de costes? ¿En qué casos se podría excepcionar este principio?
- b) ¿Se debería crear un nuevo impuesto o canon finalista de gestión del agua que permita financiar las obras hidráulicas y recuperar los costes ambientales inherentes a la gestión del agua, más allá de los actuales cánones de saneamiento existentes en algunas CC.AA?
- c) ¿Qué alternativas a la financiación pública de las obras hidráulicas considera usted que se tendrían que poner en marcha ante la falta de recursos públicos del Estado para afrontar las cuantiosas inversiones en obras hidráulicas que necesariamente se tendrán que realizar en el futuro?

Tras el debate, las principales ideas puestas de manifiesto por los participantes fueron:

1.3.1. Se sugiere desacoplar la financiación pública del 100% del proyecto, del concepto de proyecto de interés general (IG), de modo que pueda implementarse completamente la aplicación del principio de recuperación de coste establecido en la DMA.

1.3.2. Se propone que se posibiliten otras fórmulas de financiación., como que un porcentaje de financiación pública sea variable y responda a criterios socialmente asumibles y transparentes (inversiones en pequeños municipios, en zonas rurales despobladas a revitalizar, obras en beneficio de espacios protegidos reconocidos, abastecimientos en zonas con escasez de agua, etc).



1.3.3. Se indica también que un criterio muy relevante debe ser el coste de oportunidad, puesto que, si el presupuesto público se dedica a un proyecto, no se dedica a otros que pueden tener mayor interés público, o generar mayor beneficio /coste.

1.3.4. En relación con el régimen económico-financiero: i) se reconoce que hay mucho campo para la mejora en este ámbito; ii) que los usuarios urbanos soportan el principio de recuperación de costes con mayor intensidad que los usuarios agricultores, lo que genera una clara desigualdad; iii) Para el caso de la reutilización (motivo del taller), surge la duda de si los costes asociados los tiene que pagar el que ha contaminado el agua o el que la va a reutilizar. Se sugiere que esta cuestión se explore en el Plan DSEAR

1.3.5. Se concluye que es conveniente que el régimen económico-financiero del TRLA se modifique:

- Para garantizar la aplicación general y sistemática del principio de recuperación de costes de los servicios del agua, tal y como se establece en la DMA, incluyendo todos los costes: inversión, funcionamiento, conservación, desmantelamiento, ambientales, del recurso, etc.
- Hay un consenso generalizado entre los participantes en que el precio del agua es bajo. La tarifa que se paga en los diferentes usos es baja, pero el coste total del recurso (incluyendo todos los costes explicitados en la DMA) es alto. Es necesario realizar un trabajo de concienciación al público, desde la escuela, sobre el coste de tener agua de calidad y sobre la particularidad española de que el agua es un recurso escaso que necesita de inversiones que cuestan dinero.
- Para la recuperación de costes en el caso de los servicios del agua urbana en aglomeraciones pequeñas, debe irse a criterios colectivos en vez de individuales para su repercusión, de modo que no pague más un usuario de una aglomeración urbana pequeña (por el mero hecho de serlo) que de una grande.
- Se podría contemplar la excepción al principio de la recuperación de costes en casos muy tasados, según los tipos de usos, y de forma graduada:
 - ✓ En abastecimiento: excepciones para usuarios en riesgo de pobreza o exclusión social; posibilidad de establecer una tarifa similar a la de la pobreza energética. Pero el resto de la población, debería pagar el 100% de los costes
 - ✓ En territorios donde se aplique un modelo de turismo sostenible
 - ✓ En situaciones de mucho déficit, cuando pueda contribuir a la consecución de un buen estado ambiental
- Se debate entre la modificación de los cánones existentes (Canon de vertido/Canon de saneamiento (depuración y saneamiento) y la creación de otros nuevos. Se discute sobre la tarifa de abastecimiento, la cual tiene una parte fija y otra variable, problemática cuando hay estacionalidad en la demanda. La opinión generalizada es que trasladar unos costes fijos a una tarifa variables es difícil, ya que no se visualiza por el usuario.
- En caso de establecer un nuevo tributos/ cánones del agua, hay unanimidad en que sean finalistas para permitir a la Administración hidráulica, y en particular a los organismos de cuenca, hacer una gestión eficiente del recurso. Que su cuantía sea proporcional a:
 - i) La cantidad de agua que se detrae de las masas de agua para la actividad;
 - ii) La contaminación que la actividad produce



- iii) El deterioro que se produce en el estado de la masa de agua (en ambos casos, el espíritu de la DMA es el de favorecer a aquellos que consuman menos y que contaminen menos)
- iv) Que se grave el uso de productos que tienen un impacto hídrico (como una tarifa al productor de fitosanitarios), en línea con una fiscalidad verde que evite contaminación de las masas de agua

- Se sugiere explorar la opción de un canon al uso del agua subterránea. En la actualidad no tiene una tarifa asociada, pero sí hay unos costes de gestión (redes de medidas, piezómetros, etc.), que no se pagan puesto que no hay una figura específica para repercutirlos.

1.3.6. Una cuestión que los participantes resaltan es que además de priorizar, sobre todo hay que buscar un mecanismo de financiación de los proyectos. De este modo, deben explorarse mecanismos que permitan la autofinanciación por parte de sus usuarios de las actuaciones/proyectos que se ejecuten, y en particular de las infraestructuras ya existentes.



Grupo 2: Deficiencias y oportunidades del actual **sistema de cooperación interadministrativa**, centrada en la adecuada definición y aplicación de los programas de medidas de los planes hidrológicos.

- ¿Qué trabajos se pueden derivar del Plan DSEAR para fomentar la reutilización en relación con el marco institucional y la cooperación de las administraciones competentes en la materia?

Los debates de este I taller dieron como resultado las siguientes iniciativas concretas que pueden ser impulsadas y desarrolladas en el marco del Plan DSEAR:

2.1. Puesta en marcha de una Conferencia Sectorial del Agua.

Hay un entendimiento común en cuanto a la falta de corresponsabilidad por parte de determinadas Administraciones públicas que sin tener la estricta competencia sobre la gestión del agua y, en particular, sobre la planificación hidrológica, sí influyen en el proceso de planificación, ya sea en relación con sus objetivos ambientales o con los de atención de las demandas.

Esta falta de corresponsabilidad es especialmente acusada en relación con la definición y la consecución de los objetivos ambientales de la planificación hidrológica. Si bien los objetivos ambientales son definidos por el plan, su consecución depende de la corrección de determinadas presiones (asociadas a políticas públicas y servicios que son responsabilidad de distintas Administraciones públicas -señaladamente CCAA y Entidades locales mediante la adopción de determinadas medidas (que deben ser asumidas por distintas Administraciones públicas – señaladamente, pero no exclusivamente, CCAA y Entidades locales-). Muchas de las Administraciones públicas responsables de las políticas públicas y servicios a que están asociadas las presiones anteriormente citadas, y responsables igualmente de adoptar y financiar buena parte de las medidas necesarias para su corrección, no han interiorizado plenamente la responsabilidad que les incumbe (no han “hecho suya” la Directiva Marco del Agua y las otras Directivas comunitarias) y en consecuencia, no ejercen plenamente sus competencias, lo que se traduce en una participación deficiente en el proceso planificador y en un funcionamiento deficiente de los mecanismos de coordinación en los que se basa el proceso planificador para asegurar, con los inputs procedentes de las distintas autoridades competentes, la eficacia en la evaluación del estado de las masas de agua, la correcta identificación de las presiones significativas, la priorización de las medidas y la consistencia de las mismas con el catálogo de presiones y la coordinación de todo ese conjunto de objetivos ambientales con los objetivos de atención de demandas.

Estas debilidades, que varían mucho de demarcación a demarcación, se ven agudizadas por la percepción, aun existente, de que la responsabilidad de la aprobación del Plan y, por extensión, de la consecución de sus objetivos ambientales, es de la sola responsabilidad del organismo de cuenca. De alguna manera, existiría cierta dejación en el ejercicio de las competencias por parte de determinadas Administraciones públicas que redundaría en un debilitamiento no solo de la eficacia del proceso planificador, sino de su potencialidad coordinadora e integradora.

La inercia histórica y la conjunción de diversos tipos de intereses, habían venido –y aún siguen - colocado al Estado en una posición de “financiador” de obras hidráulicas, lo que tampoco contribuye a que las diferentes Administraciones públicas asuman su corresponsabilidad en la consecución de los



objetivos ambientales de la DMA que han de quedar plasmados en los Planes hidrológicos (PP.HH). Esta inercia acentúa la no asunción de esas responsabilidades, perpetuando el rol del Estado como financiador de actuaciones que no son de su competencia y generando así un problema añadido de gestión, al llegar a pensarse, en ocasiones, que la financiación por el Estado de una determinada infraestructura, podría llevar a que el propio Estado asumiera también la competencia de su explotación, lo que no es correcto desde el punto de vista jurídico constitucional y además genera una distorsión en la prestación de determinados servicios públicos.

Cuando se trata de solicitar nuevas demandas de agua, sin embargo, no se esquiva la competencia ni se deja de participar en el proceso planificador. Las demandas son remitidas puntualmente al organismo de cuenca por las Administraciones públicas competentes, acompañando la demanda habitualmente de la petición para que la infraestructura que provea el recurso hídrico extra sea financiada por el Estado. En estos casos no se dan las deficiencias de coordinación o falta de participación que se han puesto de relieve en relación con los OOAA de los PPHH.

En cualquier caso, la distribución de competencias está definida y la asignación de responsabilidades se infiere de la Constitución, de la Ley y de los reglamentos que regulan el proceso planificador. El problema es que no se ejerce plenamente la competencia. Y ese problema es de naturaleza política, no legal. Por ello, una de las primeras conclusiones del grupo de trabajo ha sido la de llamar la atención sobre la necesidad de impulsar políticamente una participación mayor, más efectiva y más activa de las diferentes autoridades competentes –tanto del Estado como de las CC.AA y de las EE. LL- en el proceso planificador y una asunción de las responsabilidades que a cada autoridad incumben en la consecución de los objetivos ambientales de dicho proceso –incluidas las de financiación de las infraestructuras asociadas a la prestación de los servicios del agua-.

Para promover ese impulso se plantea convocar de manera periódica una Conferencia Sectorial sobre Agua que reúna a la Ministra de Transición Ecológica con los/as consejeros de las CCAA con responsabilidades para la consecución de los objetivos de la planificación hidrológica, tanto los objetivos ambientales como los de atención de las demandas, o los de gestión de fenómenos meteorológicos extremos.

Esta Conferencia debería servir para acometer el impulso político anteriormente señalado, para subrayar el carácter vinculante y la fuerza normativa del plan y de su programa de medidas, para revisar y revitalizar los mecanismos de coordinación y cooperación entre Administraciones públicas superando la desconfianza política que a veces parece presidir el funcionamiento de estos mecanismos, así como para plantear las reformas políticas que pudiera ser necesario acometer para reforzar el propio proceso de planificación hidrológica y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la UE.

Esta Conferencia también debería abordar el refuerzo del papel coordinador que las CC.AA asumen en relación con los servicios urbanos del agua, en particular, los de saneamiento y depuración, competencias de las Entidades locales de sus respectivos territorios.

2.2 Refuerzo del Comité de Autoridades Competentes (coordinación entre administraciones públicas)

Entre los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación previstos por la normativa reguladora de la planificación hidrológica, se encuentra el Comité de Autoridades Competentes (CAC). Su eficacia como herramienta que asegure la coherencia entre la identificación de presiones y la asignación de medidas correctoras parece estar en entredicho. Esta falta de eficacia se puede deber a una deficiente o insuficiente participación de determinadas autoridades competentes en este comité, la cual, a su vez deriva en buena medida de la falta de corresponsabilidad a la que se aludía en el apartado anterior (de hecho, no suelen participar en esos comité los titulares de los órganos que los



integran sino sus suplentes o sustitutos). Como antes se señalaba, esta situación varía mucho de una demarcación a otra y, en ocasiones, se hace depender del clima de confianza personal (más que institucional) entre los profesionales que trabajan en unas y otras autoridades (si el clima es bueno la participación es mayor, si no lo es, se resiente).

Tampoco ayuda el hecho de la participación del comité de autoridades competentes tenga lugar en un momento quizá demasiado avanzado del inter procedimental del propio proceso de elaboración del plan, de modo tal que no facilita una participación desde un primer momento que permita examinar las propuestas iniciales y que vaya seguida de otras participaciones posteriores del comité que le permitan ir revisando y mejorando el programa de medidas que es sometido a su consideración.

Con la finalidad de reforzar la eficacia del Comité de Autoridades Competentes y la involucración de sus miembros, en el grupo de trabajo se plantearon, entre otras cuestiones:

- La oportunidad de apoyarse en la conferencia sectorial del agua para asegurar una involucración más activa de las distintas autoridades en el referido comité
- Revisar, para incrementar y adelantar, los hitos del procedimiento en los que sería más conveniente contar con la participación del Comité
- Poner en marcha grupos de trabajo de perfil técnico para auxiliar al CAC en el desempeño de sus funciones
- Promover que los organismos de cuenca o administraciones promotoras del plan identifiquen por adelantado a las autoridades que son competentes para proponer las distintas medidas que se integrarán en el programa de medidas del plan, y le notifiquen individualmente a cada una de ellas las medidas cuya propuesta sería de la incumbencia de tal autoridad o cual autoridad.

2.3. Ordenación de la regulación del ciclo urbano/ su incidencia en la planificación hidrológica y en el fomento de la reutilización

El correcto funcionamiento de los servicios urbanos del agua es de absoluta relevancia para el cumplimiento de los objetivos ambientales de la planificación hidrológica. En particular, la depuración de las aguas residuales urbanas es una medida básica para corregir las presiones derivadas de un vertido sin tratamiento previo. De hecho, detrás del Plan DSEAR se encuentra la necesidad de mejorar el proceso de planificación hidrológica como herramienta para la consecución no solo de los objetivos ambientales e la DMA sino también los objetivos de tratamientos de las aguas residuales de la Directiva 91/271 por cuyo incumplimiento fue recientemente condenada España.

El tratamiento de las aguas residuales es, por otro lado, condición sine qua non para la promoción y desarrollo de la reutilización, otro de los objetivos del Plan DSEAR. La reutilización de las aguas tratadas tiene un potencial sobresaliente para coadyuvar en la consecución de los objetivos ambientales de la planificación hidrológica, así como para reducir, en determinados casos, la presión sobre las masas del agua al poner a disposición nuevos recursos para atender demandas que permitan liberar otros recursos o atender nuevas demandas de uso sin comprometer las existentes.

Sin embargo, la disparidad –cuando no ausencia- de regímenes reguladores de este tipo de servicios, tanto en lo referido a la calidad del servicio como en lo relativo a su financiación, no favorece ni una correcta ordenación de los servicios urbanos, y en particular de los relativos a la depuración de las aguas residuales, ni proporciona la seguridad jurídica suficiente para desarrollar un marco regulador de la reutilización que, teniendo en cuenta la pluralidad de sistemas actualmente existentes (y tomando en consideración también una propuesta de reglamentación sobre esta materia que está en discusión en la UE), promueva el empleo de esta técnica para la consecución de los objetivos ambientales y de los objetivos de satisfacción de las demandas de la planificación hidrológica.



La prestación de los servicios urbanos del agua es una competencia originariamente municipal. Las regulaciones estatutarias y la legislación de bases de régimen local han abierto el concurso a la participación autonómica en auxilio de la administración local. De ahí se deriva una notable complejidad en las soluciones normativas, más o menos desarrolladas, que se han puesto en marcha en los diferentes territorios del Estado. Una eventual regulación básica de los servicios urbanos desde el Estado, respetuosa de la autonomía municipal y de las competencias de las CC.AA, debería abordar igualmente la mejor manera de asegurar una efectiva participación de las autoridades responsables de la prestación de estos servicios en el proceso de la planificación hidrológica, asegurando, como se señalaba al principio, la coherencia de los programas de medidas y la compatibilidad entre las medidas de promoción de la reutilización y las demandas incluidas en los PP.HH.

2.4. Refuerzo de los recursos humanos y las capacidades de los profesionales de la Administración del Agua

La gestión del agua es compleja. Y la complejidad aumenta a medida que aumenta la necesidad de asegurar la coherencia entre las diferentes políticas públicas que dependen del acceso al agua o cuyo desarrollo condiciona la consecución de los objetivos ambientales de la planificación hidrológica. A ello hay que sumar la incorporación de la variable climática y la necesaria integración en la propia planificación de los instrumentos de prevención y gestión de los fenómenos hidrometeorológicos extremos. Alcanzar la coherencia entre esta pluralidad de políticas públicas, gestionadas por una pluralidad de Administraciones públicas, en donde se abre espacio a la participación de una pluralidad de interesados y en donde, en última instancia, se reparte un recurso que es escaso y que compete entre diferentes demandas y cuyo acceso está restringido por unas limitaciones medioambientales, es todo un reto. Es un reto político que requiere voluntad e impulso político. Pero esas decisiones políticas deben apoyarse en un basamento técnico.

En este sentido, el grupo de trabajo puso de relieve cómo la insuficiencia de recursos humanos debidamente preparados y de medios materiales adecuados limitaba la capacidad de la burocracia administrativa para preparar e informar las decisiones técnicas base para la toma de decisiones políticas sobre la gestión del agua, así como para ejecutar las prescripciones contenidas en los propios planes hidrológicos y llevar a cabo su posterior evaluación y seguimiento. Esta limitación condicionaba aún más la capacidad de las Administraciones públicas para articular los procesos de planificación, ya sea como promotores del mismo, ya sea como autoridad competente participante. Estas deficiencias en el proceso técnico han tenido su reflejo último —y lo siguen teniendo— en los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea contra España por el incumplimiento de la legislación europea en la materia.

En definitiva, la extraordinaria complejidad del proceso de coordinación y de cooperación entre Administraciones públicas que acaecen en el marco de la planificación hidrológica coloca un plus de dificultad y un extra de carga de trabajo sobre una Administración, la hidráulica, cuyos medios ya son de por sí insuficientes para acometer las tareas asociadas a la gestión del agua que dimana de los planes hidrológicos y demás instrumentos de planificación y gestión del dominio público hidráulico. Si se quiere promover un uso más racional de los recursos hídricos, plenamente compatible con el cumplimiento de las obligaciones europeas, no solo será necesario reforzar el compromiso político con la gestión del agua. Será igualmente necesario reforzar de manera significativa el aparato burocrático que prepara los procesos de formulación de estas políticas públicas, que ejecuta sus planes y que evalúa sus resultados.



Grupo 3: Deficiencias y oportunidades para el **fomento de la reutilización de aguas residuales regeneradas. Integración** depuración-saneamiento-reutilización.

- ¿Qué trabajos se pueden derivar del Plan DSEAR para optimizar los requisitos normativos y aprovechar sinergias con la depuración de las aguas residuales urbanas?

Los debates en el grupo de trabajo se articularon en torno a varios bloques, para los cuales se habían predefinido unas preguntas al objeto de articular el debate. Como resultado, se recogen a continuación las principales ideas:

BLOQUE 3.1. Beneficios de la reutilización

3.1.1. En los territorios en los que el volumen de reutilización es significativo, se reconoce que ésta aporta claros beneficios ambientales, puesto que es un recurso de garantía, destinado a usos específicos, que permite liberar recursos de origen natural y contribuye a la disminución de vertidos que pueden comprometer el buen estado de las masas de agua. Se destaca la necesidad de que tanto usuarios como administraciones transmitan un mensaje de confianza sobre la seguridad de las aguas reutilizadas y de los productos regados con ellas, para evitar el rechazo de los usuarios. Se propone **que el Plan DSEAR se trasladen estos mensajes de confianza y de beneficios que conlleva la reutilización.**

3.1.2. Las administraciones general y autonómica deben promover la financiación de proyectos demostrativos e innovadores que permitan avanzar en el fomento de la reutilización aprovechando sus múltiples beneficios y buscando soluciones a las barreras existentes. **El Plan DSEAR podría incorporar medidas para:**

- **La promoción de compra pública de innovación**
- La habilitación de dotaciones presupuestarias para la contratación o cofinanciación de **proyectos de carácter demostrativo,**
- El establecimiento de mecanismos de **coordinación con las administraciones competentes en innovación** para promover dicha cofinanciación.

3.1.3. Se debe realizar por parte de usuarios y administraciones una mayor difusión de los “casos de éxito” en la reutilización, con el objeto de explicarlos y replicarlos en otras zonas. Se propone incluir en el **Plan DSEAR un mecanismo nacional que permita visibilizar los resultados de aquellos proyectos que, por su alcance técnico o su temática, puedan ser reproducidos en otros territorios** (por ejemplo, aquellos en los que se propongan soluciones aplicables al fomento de la economía circular, en los que se propongan soluciones de carácter normativo o en los que se atienda a situaciones especialmente sensibles, como el caso de los sistemas de menor tamaño). Este mecanismo podría ser bien de nueva creación o bien como parte de las herramientas existentes de información del agua.



BLOQUE 3.2. Marco normativo y aspectos económico-financieros de la reutilización:

La discusión respecto al marco normativo se ordenó tratando de dar respuesta a estas preguntas:

- ¿El actual marco normativo de planificación hidrológica permite la promoción de la reutilización? ¿Qué elementos pueden mejorarse?
- ¿El marco normativo de las Comunidades Autónomas facilita la promoción de la reutilización? ¿Qué elementos pueden mejorarse?

La discusión respecto a los aspectos económicos ligados a este marco normativo se trató de canalizar a través de estas preguntas específicas:

- ¿Quiénes deberían soportar el coste de la reutilización?, ¿quiénes deberían ser sus principales beneficiarios?
- ¿Es el nivel del canon autonómico una barrera que impide la reutilización?
- ¿Qué incentivos económicos o de otro tipo pueden crearse para fomentar la reutilización y desacoplarla de las situaciones de escasez y sequía?

3.2.1. En las zonas del Júcar y del Segura, en las que los recursos se encuentran muy comprometidos, el margen para concesiones es muy pequeño y a través de la planificación hidrológica hay poco margen de avance. Por ello es muy necesario **que el Plan DSEAR impulse un adecuado marco normativo autonómico que incentive su utilización.**

Dicho marco debe abordar la naturaleza de los costes asociados a la reutilización y repercutirlos de manera consecuente. Se ha debatido acerca de si la repercusión del coste en el ciclo urbano origina una subvención cruzada o no. Para facilitar el fomento de la reutilización, se propone que los costes asociados sean considerados bajo el principio de quien contamina paga, puesto que el recurso procedente de la reutilización es un retorno que debe ser previamente regenerado.

Se propone que el Plan DSEAR explore la posibilidad de **reconocer normativamente a la reutilización como parte del ciclo urbano del agua hasta un nivel de tratamiento.** Dicho nivel deberá determinarse en virtud de un adecuado análisis coste-beneficio de la reutilización para los distintos usos, y en el que **el reparto de costes entre todos los actores del sistema de reutilización (tratamiento, almacenamiento, distribución y aplicación en el punto de uso) deberá quedar perfectamente identificado.** Dicho análisis deberá realizarse de acuerdo a una **guía común** que se desarrollará por la DGA (MITECO) con la cooperación de todas las partes interesadas.

3.2.2. El RD 1620/2007, en desarrollo del art. 109 del TRLA, confiere al usuario toda la capacidad para asumir los costes de la reutilización. Este marco legal no ha resultado eficaz principalmente por la falta de incentivo que supone el uso del agua regenerada frente a otras fuentes de agua. Por su parte el Reglamento del Dominio Público Hidráulico no promueve incentivos para facilitar la minoración del canon de control de vertidos en base al volumen reutilizado, a lo que se añade la problemática de la indefinición normativa de vertido. En cuanto al régimen concesional, es necesario dotar al procedimiento de cierta flexibilidad para favorecer el uso de las aguas regeneradas frente a los recursos convencionales, y en las situaciones de competencia de proyectos debe indicarse claramente el volumen y en su caso, el origen del recurso o recursos al que sustituye.

Se propone **que el Plan DSEAR explore la posibilidad de modificar el Reglamento del Dominio Público Hidráulico para promover incentivos a la reutilización en virtud de la medida anterior, y en lo que se refiere al procedimiento de concesiones y autorizaciones de vertido.**

3.2.3. Las dificultades de un gran número de Entidades locales para el desarrollo de sus competencias hace que no sea posible el impulso de la reutilización al no contarse con un adecuado mecanismo de



recuperación de costes que fomente las inversiones. Es por ello que es necesario el concurso de entidades supramunicipales que cuenten con adecuados instrumentos de planificación de las inversiones y mecanismos de recuperación de costes.

La existencia de un Plan de Saneamiento y Depuración, cuyo desarrollo debe tener lugar en el ámbito autonómico o supramunicipal, facilita la consecución de los objetivos legalmente establecidos, tanto desde el punto de vista de cumplimiento de vertidos como de mejora del estado de las masas de agua de acuerdo con la planificación hidrológica (por ejemplo, en el caso de la Ley de Saneamiento de la Región de Murcia, que determina que las EDAR deben estar dotadas de un tratamiento terciario).

Se propone que a través del **Plan DSEAR se promueva el desarrollo y el mecanismo de seguimiento de Planes de Saneamiento y Depuración a nivel supramunicipal o autonómico en los que quede identificada la reutilización.**

3.2.4. El coste energético de elevación es uno de los factores que limitan las posibilidades de reutilización, por lo que se propone que en el Plan DSEAR se exploren **los mecanismos de coordinación necesarios con el sector de la energía** con el objeto de fomentar las energías renovables y explorar instrumentos que eviten la pérdida del incentivo a la reutilización debido al factor de la energía

BLOQUE 3. Aspectos técnicos de la reutilización. Propuesta de reglamento europeo. Planes de Seguridad de las Aguas Reutilizadas.

La discusión respecto al marco normativo se ordenó tratando de dar respuesta a estas preguntas:

- ¿Cuáles son los principales factores técnicos que pueden dar lugar a un mayor fomento de la reutilización?
- ¿La falta de saneamiento y depuración adecuados constituyen un factor significativo? ¿Cómo puede superarse la barrera de la falta de adecuación de la oferta a la demanda (nuevas infraestructuras, aprovechamiento de las existentes, medidas de gestión)?
- ¿En qué términos se debería revisar el Real Decreto 1620/2007?

3.3.1. La experiencia adquirida en la aplicación de la normativa de reutilización, y el avance tanto en la tecnología del tratamiento como en el conocimiento sobre los riesgos de la reutilización para la salud y el medio ambiente hace que se pueda dar un paso más en la calidad de las aguas regeneradas. En particular, y en lo que se refiere al uso para el regadío agrícola, la existencia del borrador de reglamento europeo da lugar a que sean necesarias unas normas basadas en la reducción de una unidad logarítmica *en E.Coli* para la mayoría de las aplicaciones. Una de las principales problemáticas en las zonas de elevada explotación de los recursos es la alta conductividad. Además, y siguiendo las recomendaciones de la OMS, el nuevo reglamento propone la realización de planes de gestión del riesgo en todos los sistemas de reutilización, para lo cual ya se está trabajando en la elaboración de una guía europea en la que tanto la Dirección General del Agua del MITECO como la C. A de la Región de Murcia están participando.

Se propone que **en el Plan DSEAR se explore modificar el RD 1620/2007 en cuanto a las calidades requeridas para los distintos usos, así como en la incorporación de los criterios necesarios para la realización de los planes de gestión del riesgo**, incluyendo la elaboración de una guía para su correcta



aplicación, que deberá incluir los efectos derivados tanto de la mezcla de aguas de distintas calidades como de su contenido en nutrientes para su aprovechamiento en los cultivos. Asimismo, incluir las modificaciones derivadas de las medidas anteriores

3.3.2. Una de las principales características de nuestros sistemas de reutilización para regadío agrícola es el hecho de que en la zona de uso las aguas regeneradas se mezclan con aguas de otros orígenes. Además, los nutrientes del efluente de la depuradora pueden ser de gran valor para su aplicación en el regadío a través de la reutilización. Los efectos derivados tanto de la mezcla de aguas de distintas calidades como de su contenido en nutrientes deberán ser considerados en los planes de gestión del riesgo.

A continuación, en el taller se discutió acerca de las **posibilidades adicionales de reutilización** en los Planes Hidrológicos de cuenca, organizando el debate a través de las siguientes preguntas y obteniéndose las conclusiones que se recogen a continuación:

- ¿Cuál es el potencial de reutilización en España. ¿En qué cuencas debería potenciarse y para qué usos? ¿Hay suficiente transparencia en la contabilidad de los recursos destinados a reutilización?
- ¿Es la reutilización una medida adecuada para adaptarse a los impactos del cambio climático? ¿De qué manera puede promoverse en este sentido?
- ¿Cómo se puede promover una mayor circularidad en el proceso de depuración y regeneración de las aguas residuales en particular en cuanto a la recuperación de nutrientes y de energía?

3.3.3. Tras el debate, hay un acuerdo en que la reutilización debe fomentarse en todo el territorio español. Incluso en zonas en las que ya se ha avanzado mucho, aún se plantean objetivos ambiciosos para el próximo ciclo de planificación, tales como el aumento hasta 250 hm³ de volumen total regenerado en el Júcar o la re-dotación de regadíos con aguas regeneradas en sustitución de recursos naturales en el Segura. Se propone que se incluya en **el Plan DSEAR la necesidad de reconocer normativamente que la reutilización debe fomentarse en todo el territorio español**

3.3.4. El fomento de la reutilización viene condicionado por distintos factores, relativos a la adecuación de los tratamientos a la calidad exigida, distribución y almacenamiento, control y recuperación de costes. Se propone que como resultado del Plan DSEAR se realice **un estudio del potencial de reutilización en todo el territorio español**, considerando estos factores, y cuyos resultados deberán incorporarse en los Planes Hidrológicos de Cuenca.

3.3.5. En aquellas situaciones en las que la reutilización suponga un compromiso de garantía para hacer frente a otros usos debido a la detracción del volumen, se propone que se propone que en el **Plan DSEAR se explore el marco normativo necesario para condicionar la calidad de los vertidos a los usos posteriores del agua**, teniendo en cuenta las soluciones tecnológicas de depuración que faciliten un segundo uso de manera indirecta. En este sentido, se estará atento a la revisión de la Directiva 91/271/CEE (D. de Aguas residuales Urbanas), puesto que ya se han realizado estudios a nivel europeo que apuntan en este sentido.

3.3.6. La planificación hidrológica debe fijar el objetivo de volumen reutilizado y contabilizarlo adecuadamente, bien como recurso adicional o bien como sustitutivo de otro. Esta contabilidad debe quedar igualmente reflejada en la concesión. Así mismo debe indicarse en qué medida la reutilización contribuye a la consecución del buen estado de las masas de agua.

La reutilización debe incorporarse como un recurso adicional en la planificación. La planificación debe incluir los volúmenes reutilizados como parte de las asignaciones y reservas de recursos. Así mismo se debe realizar un adecuado análisis coste-beneficio de las actuaciones de reutilización de cara a su



inclusión en los programas de medidas, de manera que se ponga en valor los múltiples beneficios frente a los costes.

Se propone por tanto que, con el impulso del Plan DSEAR, en los planes hidrológicos de tercer ciclo **se fije el objetivo de volumen reutilizado directa e indirectamente y se contabilice adecuadamente, con el objeto de incluirlo en los balances hídricos para las asignaciones y reservas.**

BORRADOR



Anexo I: AGENDA

Miércoles, 8 de mayo de 2019

Bloque I: Introducción (sesión plenaria, salón de actos)

El objetivo de este bloque es:

1. Explicar los objetivos generales y el alcance del Plan DSEAR
2. Explicar la dinámica y los objetivos de este taller, así como del trabajo en grupos.
3. Explicar y discutir el diagnóstico de los retos existentes para promover la reutilización en España

10:30 – Bienvenida (15´)

Manuel Menéndez Prieto. Director General del Agua (DGA, MITECO)

Manuel Alcalde Sánchez. Presidente de la Confederación Hidrográfica del Júcar (DGA, MITECO)

10:45 – Presentación de la dinámica, objetivos del taller y organización (15´)

Laura Díaz Domínguez. (DGA, MITECO)

11:00 – “Lecciones aprendidas del segundo ciclo y estado actual de los planes hidrológicos de cuenca del tercer ciclo (2021-2027). El plan DSEAR” (20´).

Víctor Arqued Esquíu. Subdirector General de Planificación y Uso Sostenible del Agua (DGA, MITECO)

11:20 – “Panorámica sobre la reutilización en España. Retos futuros) (20´).

Concepción Marcuello Olona. Subdirectora General Adjunta de Planificación y Uso Sostenible del Agua (DGA, MITECO)

11.40 Pausa- café (30´)



Bloque II. Desarrollo del taller (trabajo en grupos, salas)

Los grupos de trabajo se constituirán para abordar los diferentes objetivos del Plan DSEAR.

Cada grupo tendrá dos coordinadores y elegirá un portavoz. Los coordinadores introducirán el tema partiendo de la documentación enviada con anticipación a la reunión, del diagnóstico realizado en el bloque I y de la discusión mantenida sobre él.

El resultado de la discusión en los grupos se deberá concretar en responder a las siguientes preguntas, una por grupo:

Grupo 1: Criterios para definir las **actuaciones de interés general del Estado**. Propuestas de **criterios de priorización de inversiones**. Mejora de la **financiación de las medidas**.

Coordinación y Secretaría: Elena Román, Carlos Muñoz, Alfonso Rodríguez, Jesús Galindo, Gema Torres, María Luisa Serrano (DGA, MITECO)

- ¿Qué trabajos se pueden derivar del Plan DSEAR respecto a los criterios para definir las actuaciones de interés general del Estado? ¿Y para favorecer la disponibilidad económica necesaria tanto para financiar las instalaciones de reutilización como para asegurar la explotación y mantenimiento sostenible de las instalaciones?

Grupo 2: Deficiencias y oportunidades del actual **sistema de cooperación interadministrativa**, centrada en la adecuada definición y aplicación de los programas de medidas de los planes hidrológicos.

Coordinación y Secretaría: Víctor Arqued, Javier Ruza, Eduardo Orteu, Adolfo Torres, Laura Díaz (DGA, MITECO)

- ¿Qué trabajos se pueden derivar del Plan DSEAR para fomentar la reutilización en relación con el marco institucional y la cooperación de las administraciones competentes en la materia?

Grupo 3: Deficiencias y oportunidades para el **fomento de la reutilización de aguas residuales regeneradas**. **Integración** depuración-saneamiento-reutilización.

Coordinación y Secretaría: Concepción Marcuello, Teodoro Estrela (CH Júcar), Jesús García (CH Segura) (DGA, MITECO)

- ¿Qué trabajos se pueden derivar del Plan DSEAR para optimizar los requisitos normativos y aprovechar sinergias con la depuración de las aguas residuales urbanas?



12.10 – Primera sesión de trabajo “DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN y PROBLEMÁTICA”: Presentación del enfoque y la problemática a abordar. Discusión. (30´)

12.40 – Segunda sesión de trabajo “PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN”: Propuestas técnicas y legales para solventar las deficiencias y fomentar las oportunidades detectadas. Discusión. (50´)

13:30 – Comida

Cafetería de la Confederación Hidrográfica del Júcar

14.30 – Continuación de la segunda sesión de trabajo “PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN”: Propuestas técnicas y legales para solventar las deficiencias y fomentar las oportunidades detectadas. Discusión (1 h 30)

16.00 Pausa- café

16.20 – Continuación de la segunda sesión de trabajo “PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN”: Propuestas técnicas y legales para solventar las deficiencias y fomentar las oportunidades detectadas. Discusión (45 h)

17:05 –Tercera sesión de trabajo “RESULTADOS Y CONCLUSIONES”. Puesta en común de resultados y conclusiones sobre los contenidos a abordar en el Plan DSEAR (30´)

Bloque III. Resultados y conclusiones (sesión plenaria, salón de actos)

En este bloque cada portavoz expondrá los resultados del trabajo en cada grupo, respecto a expectativas:

- a) La discusión y validación del diagnóstico inicial en relación con la identificación de los retos planteados.
- b) Potenciales contenidos del Plan DSEAR para afrontar los retos identificados.

Una vez expuestas estas cuestiones, se abrirá una discusión conjunta sobre ambas cuestiones y se discutirán los resultados del taller.

17:35 – Puesta en común de todos los grupos (40´)

18:15 – Cierre de la jornada (5´)

Víctor Arqued Esquía. Subdirector General de Planificación y Uso Sostenible del Agua (DGA, MITECO)

Teodoro Estrela Monreal. Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica del Júcar (DGA, MITECO)