

LA REUTILIZACIÓN DEL AGUA COMO SERVICIO PÚBLICO (LA EXPERIENCIA DE LA LEY DE AGUAS DE CANARIAS)

Francisco José Villar Rojas
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de La Laguna

RESUMEN

El Reglamento Europeo 2020/741 establece un conjunto de obligaciones sobre reutilización del agua que suscitan la cuestión de si su cumplimiento exige la implantación de un nuevo servicio público. Desde 1990, la Ley de Aguas de Canarias declara servicio público la reutilización del agua. El presente trabajo analiza el significado de esa declaración legal, los motivos que la explican y su eficacia real en los años transcurridos desde su aprobación. Con esa referencia se identifican los elementos imprescindibles para que la reutilización de agua pudiera ser configurada como servicio público.

PALABRAS CLAVE: reutilización del agua, aguas regeneradas, declaración de servicio público, consumo obligatorio.

THE WATER REUSE AS A PUBLIC SERVICE
(EXPERIENCE FROM CANARY ISLANDS WATER ACT)

ABSTRACT

European Regulation 2020/741 establishes a set of obligations on water reuse that raise the question of whether compliance requires the implementation of a new public service. Since 1990, the Canary Islands Water Law of 1990 declares the reuse of water a public service. This work analyzes the meaning of that legal declaration, the reasons behind and its effectiveness in the years since its approval. That reference allows identify the elements that are necessary so that water reuse could be configured as a public service.

KEYWORDS: water reuse, water regenerate, public service legal declaration, consumption mandatory.



9

1. PLANTEAMIENTO: EL REGLAMENTO (UE) 2020/741 SOBRE REUTILIZACIÓN DE AGUA¹

El Reglamento (UE) 2020/741, de 25 de mayo, establece los requisitos mínimos para la reutilización del agua en el ámbito de la Unión Europea, en concreto, para la utilización en condiciones de seguridad y calidad de las aguas regeneradas en un contexto de gestión integrada del agua².

A estos efectos, esa disposición impone un conjunto de obligaciones, siendo las más importantes la exigencia a las autoridades competentes para la elaboración de un plan de gestión del riesgo de agua regenerada y la sujeción de la producción y el suministro de aguas regeneradas a un permiso administrativo previo a otorgar de acuerdo con el plan de gestión del riesgo de agua regenerada en el que, entre otros aspectos, se concrete la clase o clases de calidad de las aguas regeneradas y el uso agrícola al que se puedan destinar, el lugar de utilización, las estaciones regeneradoras de aguas y el volumen anual estimado que se haya de producir, así como las condiciones relativas a los requisitos mínimos de calidad y control. El Reglamento es aplicable desde el 26 de junio de 2023³.

El cumplimiento de las obligaciones impuestas por ese Reglamento europeo ha suscitado la cuestión de cómo hacerlo, en particular si, más allá de la mera «transcripción» de lo establecido por esa norma europea, en materia de reutilización

¹ Texto escrito revisado de la ponencia impartida en la Jornada «Claves jurídicas para la reutilización del agua a la luz del nuevo Reglamento Europeo 2020/741», celebrada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, el 21 de febrero de 2023.

² El análisis de este Reglamento en los trabajos incluidos en *Observatorio del Ciclo del Agua (2022)* de JIMÉNEZ COMPAIRED, I., «El régimen económico-financiero de la reutilización del agua en España. ¿Cómo llenar un vacío normativo?», pp. 277-310; MOLINA-GIMÉNEZ, A., «La evaluación y gestión del riesgo que conlleva la actividad de reutilización», pp. 311-343; NAVARRO CABALLERO, T. «El Reglamento europeo de la Reutilización del Agua y la Directiva de calidad de las aguas de consumo humano. Principales novedades», pp. 255-276; y ROMÁN BARREIRO, E., «El reglamento (EU) 2020/741 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua. Principales novedades y propuestas de reforma legislativa en España», pp. 345-371.

³ El Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por R.D.-Legislativo 1/2001, de 20 de julio) se ha adaptado a las previsiones del Reglamento europeo a través del R.D.-Ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y el agravamiento de las condiciones del sector primario, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas. Esa adaptación consistió en la modificación del capítulo III, *de la reutilización de las aguas*, dando nueva redacción al artículo 109 y añadiendo los artículos 109.bis a 109. quinquies. Siguiendo el tenor literal de la norma europea, la producción y suministro de aguas regeneradas se somete a autorización previa del organismo de cuenca, imponiendo a las partes responsables y a los usuarios finales la elaboración de un plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas, que deberá acompañar la solicitud de autorización (art. 109.ter). Como singularidad, la reforma impone a las administraciones competentes en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aglomeraciones urbanas de más de 50 000 habitantes la obligación de elaborar planes que fomenten la reutilización de las aguas asociados a los usos urbanos (art. 109.2). De forma expresa se declara que queda prohibida la reutilización de aguas para el consumo humano directo (art. 109.3).

de las aguas regeneradas lo adecuado sería su configuración legal como un servicio público, en línea con el régimen jurídico del suministro de agua potable y del servicio de alcantarillado⁴.

La idea encuentra un precedente en la Ley 12/1990, de 20 de julio, de Aguas de Canarias, que declaró como servicio público la producción industrial de agua, actividad de la que forma parte la reutilización y la regeneración. Las páginas que siguen, teniendo en cuenta las singularidades del agua en las islas⁵, analizan el significado de esa declaración legal, las razones de ese pronunciamiento y, a la vista de los

⁴ La reutilización de las aguas residuales regeneradas ha sido objeto de atención por la doctrina especializada a cuyos trabajos es obligado remitirse. En especial, las aportaciones de EMBID IRUJO, A., «Reutilización y desalación de aguas. Aspectos jurídicos», en *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Civitas, Madrid, 2000, 113-158; SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 2002, 735 pp. y «El régimen general de la reutilización de aguas regeneradas a la luz de su normativa específica: acordes y desacuerdos», *Revista General de Derecho Administrativo*, 25, 2010, 1-41; CARO-PATÓN CARMONA, I.I., «La reutilización del agua en España. Críticas al sistema vigente y propuestas de reforma», en *Derecho de Aguas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006, 221-244; OLLER RUBERT, M.M., *Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho Administrativo*, Atelier, Barcelona, 2008, 357 pp.; MARINA JALVO, B.B., «Régimen jurídico de la reutilización de aguas regeneradas», *Justicia Administrativa*, 42, 2009, 5-28, y «La reutilización de aguas regeneradas como alternativa para la mejor gestión de los recursos hídricos: régimen jurídico de la actividad de reutilización», *Diario La Ley*, n.º 7366, 2010; NAVARRO CABALLERO, T. (dir.), *Reutilización de aguas regeneradas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2010, 374 pp.; MOLINA-GIMÉNEZ, A.A., «Aproximación al régimen jurídico de la reutilización de aguas regeneradas en España», *Agua y Territorio*, n.º 8, 2016, pp. 36-47; y SETUÁIN MENDÍA, B. (dir.), *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales: derivadas jurídicas, económicas y territoriales*, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, 502 pp.

⁵ Por su orografía, la mayor parte del agua que se consume en el archipiélago procede de aguas subterráneas (extraída mediante pozos o galerías, 78%), que se complementan con aguas de producción industrial (desaladoras, depuradoras, 21%), siendo muy reducida la aportación de aguas superficiales (balsas, 1%). Esta realidad hidráulica trae consigo que, a diferencia de otras cuencas hidrográficas, en las islas sigue siendo muy relevante la existencia de aguas subterráneas de titularidad privada; un bien objeto de transacciones –compra y venta– en régimen de mercado que sigue vigente (DT 3.ª TRLA y DT3.ª LAC, sobre este derecho transitorio VILLAR ROJAS, F.J., «El derecho transitorio de la Ley de Aguas de Canarias: el inevitable equilibrio entre el dominio público hidráulico y los derechos preexistentes», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 83, 1994, 425-454; y CANTERO MARTÍNEZ, J.J., «El régimen transitorio de la Ley de Aguas y los aprovechamientos preexistentes en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, 159, 2002, 221-256. Esta singularidad dio lugar al *Derecho Especial de Aguas de Canarias*, articulado sobre la Ley 59/1962, de 24 de diciembre, sobre autorización de aprovechamiento de aguas y auxilio a los mismos en Canarias, y sobre la Ley de 27 de diciembre de 1956 sobre heredamientos de aguas en el archipiélago canario. Este régimen fue estudiado en profundidad por NIETO GARCÍA, A. (dir.), *Estudios de derecho administrativo especial canario*, t. II, Cabildo Insular de Tenerife, Tenerife, 1968; DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., *El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas en España*, Tecnos, Madrid, 1989, 189 pp.; y, más reciente, SARMIENTO ACOSTA, M., *El derecho de aguas de Canarias*, Marcial Pons, Madrid, 2002, 302 pp. Con la demanialización de las aguas subterráneas por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, la singularidad siguió siendo reconocida (DA 3.ª LA 1985, actual DA 9.ª TRLA 2001). El Tribunal Constitucional admitió que, de esa Ley estatal, en Canarias sólo se aplica la declaración de dominio público hidráulico, las normas civiles sobre el agua y los principios de organización de la Administración hidráulica (STC 227/1988).



años transcurridos desde que tal declaración se produjo, el grado de influencia que haya tenido en la reutilización de aguas depuradas en las islas⁶; dicho de otro modo, en qué medida la apelación al servicio público ha sido determinante de la acción administrativa en esta materia y las lecciones que pueden extraerse⁷.

2. LA PRIMERA DECLARACIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DE AGUA COMO SERVICIO PÚBLICO: LA LEY DE AGUAS DE 1987

El origen de la declaración legal de servicio público para la producción industrial se encuentra en la Ley 10/1987, de 5 de mayo, de Aguas, primera ley de aguas en Canarias, que decía lo siguiente:

- En el preámbulo, la *vinculación* de la *escasez de agua* con la *necesidad de potenciar la producción industrial*:

La paulatina o endémica escasez del agua en las islas hace necesaria la consideración de la producción industrial como servicio público. Habrá de tenderse a esta forma industrial de obtención del recurso para los consumos nuevos de carácter masivo, derivados de fenómenos sociales como el del turismo o el de nuevos asentamientos poblacionales en las costas, en detrimento de los tradicionales de medianías.

- La *declaración* de la producción industrial como *servicio público regional*, en contraposición con los servicios municipales de aguas:

⁶ La realidad se sintetiza en los siguientes datos de 2019: ese año Canarias generó 146 hm³ de aguas residuales, de los que se depuraron 92 hm³ (63%), y, a su vez, del agua depurada, se vertieron al mar 61,64 hm³ (67%) y se reutilizaron 30,36 hm³ (32%). Como referencia, el volumen nacional de aguas reutilizadas es del 10% del total de vertidos urbanos autorizados (4800 hm³). Por islas (cada una es una cuenca hidrográfica diferenciada), los datos son los siguientes: Gran Canaria (aguas residuales: 49,50 hm³, depuradas: 48,00 hm³, regenerada: 12,70 hm³); Fuerteventura (12,30 hm³, 6,00 hm³, y 3,20 hm³); Lanzarote (12,30 hm³, 6,00 hm³, y 0,65 hm³); La Gomera (1,85 hm³, 1,00 hm³, sin regenerada); El Hierro (1,00 hm³, 0,93 hm³, 0,02 hm³) y Tenerife (64,70 hm³, 30,90 hm³, 11,13 hm³). La Palma sin datos. En cuanto al destino del agua regenerada, la mayor parte lo es para el regadío agrícola (casi de forma exclusiva en Tenerife y Gran Canaria), también para riego de dotaciones urbanas –parques, jardines y limpieza de calles– y para necesidades de urbanizaciones turísticas –en particular, riego de campos de golf– (como referencia en Tenerife se destina el 65% a uso agrícola, un 25% a campos de golf y un 10% a usos urbanos e infraestructuras –aeropuertos–). Las instalaciones son en su mayoría públicas, salvo en el caso de las urbanizaciones turísticas. Con más amplitud, *Informe sobre fomento de la reutilización de las aguas residuales*, Dirección General del Agua, octubre de 2020.

⁷ Dentro de una amplísima bibliografía, sobre el servicio público como categoría jurídica, su origen, sus elementos esenciales y su evolución, es obligado remitirse a las explicaciones de ARIÑO ORTIZ, G., *Principios de Derecho Público Económico*, Comares, Granada, 3.ª ed. 2004, 533-669; y MUÑOZ MACHADO, S., *Servicio público y mercado*, Cívitas, Madrid, 1998, 324 pp.

Artículo 4.

Al objeto de cumplir los principios enumerados en el artículo anterior, la Comunidad Autónoma de Canarias *declara como servicios públicos regionales* las actividades consistentes en:

1. La producción de agua mediante captaciones, extracciones y otros aprovechamientos.
2. *La producción industrial del agua mediante técnicas de potabilización, desalinización, depuración y otras semejantes.*
3. El transporte del agua en los términos que establece el capítulo VI de esta Ley.
4. La recarga artificial de los acuíferos.

– Y, en cuanto a su *régimen jurídico básico*, los siguientes mandatos:

Artículo 51.

1. *El Gobierno de Canarias*, atendiendo, en su caso, a lo establecido en la planificación, *aprobará la instalación de nuevas plantas de producción industrial de agua* para posibilitar la satisfacción de las necesidades de consumo. Se considerará producción industrial la que no interfiera en el ciclo natural del agua en las islas. (...)
3. *El objeto principal* del establecimiento de instalaciones de producción industrial de agua será *garantizar prioritariamente los consumos urbanos y turísticos*, y al tiempo que *se facilite la aplicación de las aguas de origen terrestre a los usos agrícolas o industriales* en los casos que determine la planificación hidrológica.

Artículo 52.

1. *Los promotores de nuevas urbanizaciones y asentamientos de población en zonas de desarrollo turístico*, así como los de *industrias que impliquen un elevado consumo de agua*, *deberán garantizar, mediante técnicas de producción industrial que no incidan sobre las aguas terrestres*, recursos suficientes para el fin previsto. Asimismo *quedan obligados a poner a disposición de la administración competente el agua residual depurada* de acuerdo con los procedimientos autorizados, que no sea reutilizada en las propias necesidades.

Artículo 53.

En los núcleos de población ubicados en zonas en las que se declare por el plan hidrológico la insuficiencia de agua podrá imponerse en la planificación *la dotación de agua procedente de producción industrial*, siempre que, técnica y económicamente, sea viable. Los planes hidrológicos regularán las condiciones concretas para la ejecución de tal obligación.

Artículo 54.

Cuando el cumplimiento de las obligaciones señaladas en los artículos 52 y 53 de esta ley *comprenda a varios sujetos* relacionables entre sí por razones de proximidad física o racionalidad económica, *habiendo sido declarado en el plan hidrológico la conveniencia de explotación consorciada*, *el consejo insular podrá imponer tal situación* como requisito para otorgar las autorizaciones o concesiones pertinentes.

A partir de la declaración de servicio público, el legislador encomienda al Gobierno la dirección y control de la producción industrial, en el marco de la planificación, asumiendo la autorización de las instalaciones, con preferencia por la ini-



ciativa pública, garantizando el destino de las aguas obtenidas hacia los consumos urbano y turístico, con potestad para imponer a los promotores de urbanizaciones turísticas la obligación de implantar esta clase de plantas de producción para atender esas necesarias, reservándose las aguas sobrantes⁸. No se dice de forma directa, pero parece que la declaración lo es en régimen de monopolio⁹.

En buena medida, esta articulación legal es análoga a otras dispuestas en esos mismos años como la declaración del servicio público del gas, incluyendo las actividades de producción:

Se declara servicio público el suministro de combustibles gaseosos por canalización, así como las actividades de producción, conducción y distribución relativas a dicho suministro (art. 1.1 de la Ley 10/1987, de 15 de mayo, del Gas).

Igual declaración para las telecomunicaciones:

«... las telecomunicaciones tienen la consideración de servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público, con las excepciones que se establecen en los artículos 9, 10, 21 y 22, lo que incluye los servicios finales de telecomunicación (que) son aquellos servicios de telecomunicación que proporcionan la capacidad completa para la comunicación entre usuarios, incluidas las funciones del equipo terminal, y que generalmente requieren elementos de conmutación» (art. 2.1 y 13 de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Telecomunicaciones).

Años después, la misma declaración para el suministro de electricidad:

Las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica desarrolladas en el sistema integrado constituyen un servicio público, que se extiende a la garantía de suminis-

⁸ En el documento: *Proyecto de Ley de Aguas para Canarias: preguntas y respuestas* (Consejería de Obras Públicas del Gobierno de Canarias) se defendía esta declaración del modo siguiente: «La definición de la producción del agua mediante procedimientos no extractivos como servicio público, responde a la necesidad de regular la responsabilidad de aportar agua a los nuevos consumos que no pueden ser convenientemente cubiertos mediante agua de origen terrestre. Existen actividades que pueden sufragar, sin que signifique un condicionante económico decisivo, el coste de la producción industrial de agua. Tales son, por ejemplo, el turismo, determinadas industrias, los grandes puertos, etc. Si se aíslan estos sectores del mercado de las aguas terrestres, se obtiene un beneficio para sectores menos competitivos en cuanto al uso del agua, como es el caso de la agricultura, en la que el agua y su precio constituyen en muchos casos un factor limitante. (Art. 50). La planificación hidrológica recogerá las previsiones y condiciones de producción industrial. De esta forma se puede redistribuir la carga de la escasez bajo criterios de solidaridad entre sectores económicos. Asimismo, en los casos de islas con un grave déficit, la producción industrial deberá garantizar una parte importante de los recursos para el abastecimiento a la población. Si, además, el agua es depurada y posteriormente reutilizada en agricultura, podemos decir que estamos en parte invirtiendo el sentido del consumo, sacando doble ventaja con un agua no procedente de los mermados recursos naturales» (en <https://mdcs.ulpgc.es/s/mdcte/item/269182>).

⁹ La explicación del alcance del monopolio en los servicios de abastecimiento de agua en VILLAR ROJAS, F.J., «El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela», *Revista Derecho PUCP*, 76, 2016, 207-228.

tro que dicho sistema presta en favor de los usuarios que en el territorio nacional utilicen energía del sistema independiente (art. 1.1 y 2.1 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del Sistema Eléctrico Nacional).

Como todas estas normas, la Ley de Aguas de 1987 pretendió afirmar la titularidad pública sobre la producción industrial, en un régimen de exclusividad, con base en la escasez del recurso y su necesidad para atender las distintas demandas de agua —urbana, turística, agrícola...—. Pero también —tanto o más relevante— mediante la imposición del deber de utilización a determinados usuarios —urbanos y turísticos—, permitiendo, con ello, una menor presión sobre las aguas subterráneas.

Ahora bien, en los supuestos a que se refieren las leyes anotadas, la proyección de la condición de servicio público sobre las actividades de producción, generación y/o fabricación lo es en tanto necesario para asegurar el buen funcionamiento de los suministros, una vinculación y dependencia que no se reconoce en la Ley canaria de Aguas, aunque sí de modo implícito en la referencia a que su finalidad es «garantizar los consumos urbanos y turísticos».

En lo que aquí importa debe señalarse que esas normas ponen de manifiesto que, más allá de un uso *táctico* de la categoría jurídica, declarar servicio público la producción de un bien, y no una prestación regular y continua —incluidas, claro está, las infraestructuras que le sirven de soporte—, pugna con la naturaleza de las cosas, introduciendo incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable y sobre todo el modo en que funciona. Esto es lo que ocurre con proyectar esa declaración sobre la producción de agua, en este caso mediante un proceso de fabricación o tratamiento industrial. En buena medida, esta declaración legal tropieza con las mismas contradicciones que otras anteriores, como la formulada en su día con las centrales lecheras —que perseguía la higienización de la leche consumida en el país¹⁰—. Fabricar, generar o producir bienes no es, en sí mismo, una actividad de servicio público, para ello es preciso que sea indispensable y se vincule con el funcionamiento de la prestación que sí lo sea¹¹.

Con todo, si alguna medida resulta diferencial, esta es sin duda que la Ley de Aguas de 1987 impusiera a determinados usuarios —urbanizaciones turísticas y grandes consumidores industriales— la obligación de utilizar esa clase de recurso, con entrega de las sobrantes a la Administración titular. Esta es la pieza clave para que la producción industrial pueda calificarse, en sentido técnico-jurídico, de servicio

¹⁰ Ese régimen jurídico y su problemática fue analizado por MEILÁN GIL, J.L., «Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión (a propósito del régimen jurídico de las centrales lecheras)», *Revista de Administración Pública*, 71, 1973, 59-99. También, en el sector de la energía eléctrica se produjo ese debate sobre la no publicación de la producción por intensa que fuera la intervención administrativa, por todos, SALAS HERNÁNDEZ, J., *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica*, Publicaciones Real Colegio de España, Bolonia, 1977, 502 pp.

¹¹ Se suscita el mismo debate en cuanto a la «autorización» de las aguas regeneradas en el R.D. 1620/2007. De un lado se critica por ser una excepción al régimen de concesión demanial que debería exigirse; mientras que, de otro lado, se defiende ese título en tanto que la regeneración se considera actividad industrial Este debate en SETUÁIN MANDÍA (2010).



público. Junto al restrictivo régimen transitorio que establecía, este fue una de las causas del conflicto político y social que suscitó esta disposición legal autonómica.

La Ley de Aguas de Canarias de 1987 fue declarada conforme con la Constitución, incluyendo de forma expresa las cuestiones más controvertidas: la declaración de la producción industrial de agua como servicio público regional, la obligación de producción industrial impuesta sobre los promotores de nuevas urbanizaciones y el deber de entregar a la Administración el agua residual depurada que no fuera reutilizada (STC 17/1990, en particular, F.J. 17.^o). Sin embargo, *de facto*, las disposiciones de esa Ley no llegaron a aplicarse, primero porque se aprobaron dos leyes de suspensión a término demorando su entrada en vigor (Ley 14/87 y 6/1989) que, si bien fueron declaradas inconstitucionales (STC 46/1990), sin duda produjeron ese efecto; y, en segundo lugar, porque cuando se declara la constitucionalidad de esa Ley, la actual Ley de Aguas de 1990 ya se encontraba en avanzado estado de tramitación parlamentaria, sin que esa sentencia tuviera incidencia en la nueva regulación.

En fin, en lo que aquí se analiza, lo destacable es que la declaración de la producción industrial de agua como servicio público trae causa de esa primera legislación autonómica, de su pretensión de asegurar el control y gestión pública directa de las instalaciones de producción industrial –en aquel momento, la desalación y depuración–, y de imponer su consumo a determinados usuarios; objetivos que, como se verá, el legislador posterior quiso, cuando menos, modular en cuanto a sus efectos sobre la base de reconocer la coexistencia de la iniciativa pública y la privada.

3. LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DE AGUA COMO SERVICIO PÚBLICO EN LA LEY DE AGUAS DE 1990

3.1. LO QUE DICE LA LEY DE AGUAS DE 1990

La Ley 12/1990, de 20 de julio, de Aguas de Canarias, actualmente vigente¹², establece como premisa regulatoria la coexistencia de los aprovechamientos de aguas públicas y de aguas privadas (art. 50). A partir de esta previsión, que la diferencia de la Ley de 1987, cuya premisa era la primacía de las aguas públicas, el legislador reformula la declaración de servicio público del modo siguiente:

Artículo 5.

... la Comunidad Autónoma de Canarias *declara como servicios públicos las actividades consistentes en:*

- 1) *La producción industrial de agua, mediante técnicas de potabilización, desalación, depuración u otras semejantes, en los términos previstos en la presente Ley.*

¹² Analizada por DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., *Guía de la Ley de Aguas de Canarias*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de La Laguna, La Laguna, 1990, 216 pp; NIETO GARCÍA, A., «La legislación de aguas de Canarias», en Antonio Embid Irujo (coord.), *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1993, 101-119; y SARMIENTO ACOSTA (2002).

- 2) El transporte del agua en los términos que de forma específica establece la presente Ley.
- 3) La recarga artificial de los acuíferos.

De este modo, la producción industrial de agua mediante técnicas equivalentes, como es la producción de agua regenerada que pueda ser reutilizada, se declara servicio público. No obstante, a diferencia de la ley de 1987, se habla de servicio público sin el calificativo «regional», en tanto la legislación se decanta por un modelo insular, y, además, se añade: «en los términos previstos en la presente Ley». Este inciso final lleva hacia los artículos 89 a 93, a los que se suma el artículo 72, de la Ley, donde se desarrolla esa previsión legal en términos, cuando menos, poco claros¹³. Esos preceptos disponen lo siguiente:

Artículo 89.

1. *Los Consejos Insulares, atendiendo en su caso a lo establecido en la planificación, autorizarán la instalación de plantas de producción industrial de agua para posibilitar la satisfacción de las necesidades de consumo. Se considerará producción industrial la que no interfiera en el ciclo natural de agua en las islas.*
(...)
3. *El objeto principal del establecimiento de instalaciones de producción industrial de agua será garantizar prioritariamente los consumos urbanos, turísticos y de polígonos industriales, en cuyo caso la producción industrial de agua adquirirá el carácter de servicio público.*
4. *En todo caso, la desalación de aguas y la depuración de aguas residuales requieren autorización del Consejo Insular de Aguas.*

Artículo 90.

- (...)
3. *La autorización o concesión de una planta de desalación no supondrá, de hecho o de derecho, una posición de monopolio en la producción de agua ni excluirá la instalación de plantas públicas destinadas al mismo consumo.*

Artículo 91.

1. *El Consejo Insular, ante la insuficiencia de recursos y a través de los instrumentos de planificación previstos en esta Ley, impondrá a los usos de esparcimiento, turístico e industrial, la utilización de agua de producción industrial.*

Artículo 92.

1. *El Gobierno de Canarias impulsará la instalación de las plantas desaladoras y depuradoras que se precisen en las islas, así como la mejora de la tecnología aplicable mediante los oportunos planes de subvención y fomento, que podrán ser realizados a través de convenios con las entidades locales interesadas.*
2. *Los Consejos Insulares adoptarán medidas necesarias para garantizar el uso adecuado de todas las aguas depuradas sobrantes.*

¹³ En este sentido, DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M. (1990, 22), más tarde SARMIENTO ACOSTA, M. (2002, 247-251).



La referencia al «servicio público» solo aparece una vez, en el apartado 3 del artículo 89 de la Ley, vinculando esa condición con instalaciones destinadas a producir agua industrial para los consumos urbanos, turísticos y de polígonos industriales. De ello se ha concluido que, cuando el destino de esas aguas sea otro, en especial el uso agrícola, quedaría fuera de esa declaración, funcionando en régimen de mercado¹⁴.

Es cierto que, en caso de insuficiencia de recursos y en el marco de la planificación, el legislador reconoce a los consejos insulares la facultad de establecer medidas de obligado cumplimiento, como el deber de utilizar agua de producción industrial –usos esparcimiento, turístico e industrial–. Pero, como queda de manifiesto, la clave de esta regulación es la remisión: «en los términos previstos en la presente Ley», que difumina los títulos de intervención. Tan es así que la regulación transcrita recuerda más a la ordenación de un sector económico privado de interés público que a un servicio público, un sector económico que, además, se quiere impulsar con una política de fomento. Sin desconocer que la norma habla de autorización como título habilitante general, y, a continuación de autorización o concesión, dificultando la calificación.

3.2. LO QUE ORDENÓ EL REGLAMENTO DE ESTÁNDARES TURÍSTICOS DE 2001

Con posterioridad a la aprobación de la Ley de Aguas de Canarias, se produjeron cambios significativos en la normativa estatal sobre producción industrial mediante desalación, una técnica cuya regulación influirá directamente en la ordenación de la regeneración y reutilización. En concreto, la desalación fue objeto de regulación por el R.D. 1327/1995, de 28 de julio, sobre las instalaciones de desalación de agua marina o salobre; y, a continuación, la Ley 46/1999, que modificó la Ley de Aguas de 1985, *liberalizó* la desalación de agua¹⁵. En 2001, la Ley de Aguas fue reemplazada por el Texto Refundido de la Ley de Aguas, que continúa vigente.

En las islas, en esos años, el conflicto del agua dio paso al conflicto del territorio, en particular a la «moratoria turística», con su correspondiente producción normativa¹⁶. Una de esas disposiciones, el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, estableció una doble obligación para las nuevas urbanizaciones turísticas, en los términos siguientes:

¹⁴ JIMÉNEZ SHAW, C. *El régimen jurídico de la desalación de agua marina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, 524 pp.

¹⁵ Sobre esto, JIMÉNEZ SHAW, C. (2003), AGUDO GONZÁLEZ, J., «La desalación de aguas marinas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 34, 2004, 83-148; y SUAY RINCÓN, J., «La problemática jurídica de las desaladoras», en Santiago González-Varas (dir.), *Aguas y urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2005, 57-84.

¹⁶ Sobre la moratoria turística, por todos, SIMANCAS CRUZ, M., *La moratoria turística de Canarias*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, La Laguna, 2015, 472 pp.



Artículo 8. Dotaciones mínimas de infraestructura y servicios.

1. *Las zonas, núcleos o urbanizaciones turísticas* y, en general, todo el suelo calificado de uso turístico de nueva creación, a excepción de los asentamientos rurales delimitados, *deberán contar con las siguientes infraestructuras y servicios mínimos en correcto estado de conservación y funcionamiento:*

(...)

- b) *Redes independientes de distribución de agua potable y de riego.* En todo caso, el abastecimiento de agua potable garantizará un volumen mínimo de 200 litros por plaza alojativa y día, en cada establecimiento, disponiendo, a su vez, de depósito de acumulación de 300 litros por plaza alojativa, capacidad que se elevará a 500 litros por plaza alojativa, si el abastecimiento proviene de medio diferente a la red general.
- c) *Red de saneamiento* que deberá garantizar el *vertido final de las aguas residuales a una estación depuradora.*

Estas obligaciones, en conexión con la insuficiencia de determinadas redes municipales, tendrá consecuencias posteriores en cuanto a depuración, regeneración y reutilización de agua residual, en particular su reutilización por los establecimientos turísticos en el riego de jardines y, en su caso, de campos de golf.

3.3. LO QUE ESTABLECE EL REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO DE 2002

En 2002, más de una década después de haber sido aprobada la Ley de Aguas, el Gobierno de Canarias aprobó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Decreto 86/2002, de 2 de julio) para desarrollar las previsiones legales sobre la producción industrial del agua (art. 160 a 167), siendo lo más significativo lo siguiente:

Artículo 164.

- 1. Corresponderá a los Consejos Insulares de Aguas otorgar la *autorización para la construcción o explotación de plantas de producción industrial de aguas destinadas al autoabastecimiento*, entendiéndose por tales las promovidas por cualquier persona física o jurídica, siempre que vayan a ser aplicadas únicamente a la satisfacción de su propio consumo de agua.
- 2. *En los demás casos*, los sistemas de producción industrial exigirán *concesión*.

Artículo 165.

Toda persona física o jurídica, pública o privada, que pretenda instalar una planta de producción industrial de aguas *con destino a su autoabastecimiento*, solicitará su autorización que, *en ningún caso, podrá ser denegada por existir ya en la zona suficiente oferta pública o privada de agua*, salvo que la solicitud sea contraria a la planificación hidrológica.

Artículo 167.

- 1. *La concesión de una planta de producción industrial de agua tendrá la consideración de concesión de servicio público, y se tramitará y otorgará conforme a lo establecido en los artículos 75 y siguientes del presente Reglamento para las concesiones de aprovechamiento de aguas mediante concurso público.*



2. *La tarifa del agua será la que se establezca en el título concesional o, en su defecto, la que resulte de aplicar los precios máximos del agua y su transporte fijados por el Consejo Insular de Aguas para la zona de utilización de los caudales.*

El reglamento parece extender el servicio público sobre toda clase de actuaciones de producción industrial, diferenciando entre actividades de producción para terceros, que somete a la obtención de una concesión que se califica de «concesión de servicio público» (art. 164.2 y 167), y las actividades de producción para autoconsumo, que quedan sujetas a autorización administrativa (art. 164.1 y 165). La distinción recuerda al régimen general de los aprovechamientos hidráulicos, pero, al mismo tiempo, la regulación parece sustentarse en una declaración general de servicio público que, sin embargo, omite la previsión de su vinculación con los usos urbanos y turísticos en contra de lo que establece el artículo 89 de la Ley¹⁷. Esta norma autonómica parece haber desconocido la «liberalización» de la producción industrial declarada en 1999, articulada mediante desaladoras sujetas únicamente a autorización administrativa.

Vigente el reglamento autonómico sobre dominio público hidráulico, la Ley 11/2005, de 22 de junio, modificó el Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, *demanializando* –según se dice en su exposición de motivos– tanto la desalación de agua de mar –mediante nueva letra e, artículo 2, Ley de Aguas– como también, en lo que aquí importa, la reutilización de aguas depuradas –sin previsión alguna en el texto normativo–. En relación con lo primero, el R.D. 606/2003, de 23 de mayo, derogó el R.D. 1327/1995, sobre instalaciones de desalación de agua marina o salobre; y sobre lo segundo se aprobó el R.D. 1620/2007, de 7 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas¹⁸. Este reglamento será repetidamente citado en los planes hidrológicos insulares en tanto que norma sanitaria y ambiental básica. En todo caso, la normativa canaria sobre aguas terrestres permanece sin modificaciones.

En consecuencia, de acuerdo con la legislación autonómica, la producción industrial de agua, con la regenerada susceptible de reutilización, es un servicio público, pero lo es en los términos dispuestos por esa misma norma, resultando complicado establecer su significado: ¿es una actividad reservada?, ¿lo es toda la actividad de producción o solo la vinculada con usos urbanos y turísticos?, ¿comporta una situación de exclusividad o monopolio público?, ¿cómo se explica la iniciativa privada en el caso de autoconsumo?, ¿se extiende a los supuestos de reutilización aun sin ser mencionados –«equivalentes»?–.

Con todo al margen de esos interrogantes, lo cierto es que desde la aprobación de la Ley de Aguas de 1990, la regeneración y la reutilización de aguas se siguieron potenciando, fundamentalmente, por los cabildos de Gran Canaria y de Tenerife a través de sus respectivos consejos insulares de Aguas. En el caso de Tenerife, desde

¹⁷ Esta regulación fue pronto criticada por JIMÉNEZ SHAW (2003, 212-219).

¹⁸ Ampliamente, SETUÁIN MENDÍA (2010).

1988, la tarea está encomendada a un organismo público (Balsas de Tenerife, *BALTEN*, primero organismo autónomo local, en la actualidad entidad pública empresarial) y, en Gran Canaria, también desde los años ochenta, esa labor fue desarrollada por el *Consortio Insular de Aprovechamiento de Aguas Depuradas de Gran Canaria* hasta su integración en el Consejo Insular de Aguas de esa isla.

3.4. LO QUE ESTABLECEN LOS PLANES HIDROLÓGICOS INSULARES

Los sucesivos planes hidrológicos insulares, que son el instrumento del que se hace depender la efectividad del servicio público de producción industrial del agua, manifiestan la misma imprecisión, más o menos intencionada, en cuanto a la activación de ese título de intervención, con la salvedad de los aprobados para Lanzarote y alguna referencia puntual en alguno de ellos.

Lo ejemplifica el contenido de los *planes hidrológicos insulares* de segundo ciclo (2015-2021) y de tercer ciclo (2021-2026), aprobados por el Gobierno de Canarias¹⁹:

– El Hierro (Decreto 86/2023, de 25 de mayo, ciclo 2021-2027):

Artículo 79. Aguas de producción industrial.

1. *A igualdad de costes de explotación*, incluyendo en los mismos la amortización de las inversiones y los gastos de mantenimiento de las instalaciones, el CIAEH dará *preferencia a las inversiones en desalación de aguas y reutilización* de aguas residuales depuradas, frente a otras que puedan suponer riesgo, incluso remoto, de sobreexplotación del acuífero.
2. El CIAEH *podrá imponer la utilización de agua de producción industrial* a los usos turístico, industrial o recreativo, *siempre que justifique que dicha solución sea necesaria* para el equilibrio hidrológico de la isla (...).

Artículo 87. Fomento para la reutilización de aguas depuradas.

1. El CIAEH *fomentará todas las actuaciones destinadas a incrementar la reutilización de las aguas residuales depuradas*, en especial las referidas a usos agrícolas, usos municipales en riegos de jardines, zonas verdes y limpieza viaria, y usos recreativos compatibles (...).

Artículo 112. Usos permitidos y orden de prelación para la reutilización de aguas depuradas y regeneradas.

1. La reutilización de aguas se ajustará a lo dispuesto en la normativa vigente para la reutilización de las aguas depuradas. En virtud de dicha norma legal y a las competencias propias del CIAEH, *este organismo otorgará las concesiones o autorizaciones para la reutilización* de aguas depuradas o regeneradas.

¹⁹ Se relacionan los planes hidrológicos vigentes en cada isla en el momento de cerrar este trabajo.



2. El CIAEH *podrá suspender*, temporal o definitivamente, *las actividades de reutilización* de aguas residuales depuradas...²⁰.

– Fuerteventura (Decreto 185/2019, de 26 de diciembre, ciclo 2015-2021):

Artículo 76. Depuración de aguas residuales y reutilización de aguas regeneradas.
(...)

3. *El agua residual urbana*, una vez depurada, *debe ser regenerada* de forma que permita su reutilización, incluyendo la recarga, minimizando los vertidos de agua depurada (tanto al mar como al suelo) y la presión consecuente sobre las masas de agua costera y subterránea.

(...)

7. *En las zonas de uso turístico/residencial*, se valorará *la posibilidad* de realizar la depuración centralizada y *de regenerar* con calidad *necesaria para reutilizar el máximo posible en las zonas verdes internas o cercanas*, de forma que se minimicen los vertidos al mar y se elimine la reutilización con calidades deficientes.

(...)

11. Además del *uso preferente actual en riego de zonas verdes*, *debe preverse* la conexión de los sistemas de *reutilización con redes de riego agrícola*.

(...)

14. El CIAFV *podrá exigir* a las urbanizaciones de nueva implantación, y condicionar la concesión de auxilios o subvenciones, a la construcción y puesta en uso de sistemas de regeneración y redes de riego con agua regenerada adecuada al uso.

Artículo 77. Fomento de la reutilización de aguas depuradas.

El CIAFV *fomentará todas las actuaciones destinadas a incrementar la reutilización de las aguas residuales depuradas*, en especial, las referidas a usos agrícolas, usos municipales en riegos de jardines y zonas verdes, y usos recreativos compatibles²¹.

²⁰ Este es el mismo planteamiento desde el Decreto 102/2002, de 26 de julio, que aprobó el primer Plan Hidrológico de El Hierro: «El Consejo Insular de Aguas *podrá imponer la utilización de agua de producción industrial* a los usos de esparcimiento, turístico o industrial...» (art. 6.5); «*La reutilización* de aguas depuradas requiere *autorización administrativa*» (art. 6.19); «El Consejo Insular *fomentará* todas las actuaciones destinadas a incrementar la utilización de las aguas residuales depuradas, en especial las referidas a usos agrícolas, riegos de jardines, zonas verdes, campos de golf e instalaciones deportivas» (art. 6.20); «El Consejo Insular *podrá exigir* un determinado *proceso de depuración que haga posible esta reutilización*» (art. 6.21); «El Consejo Insular *elaborará* en el plazo de dos años a partir de la aprobación de este Plan, una *Ordenanza específica sobre reutilización de aguas residuales depuradas...*» (art. 6.23).

²¹ Esta aproximación desde el Decreto 81/1999, de 6 de mayo, que aprobó el primer Plan Hidrológico de Fuerteventura: «La producción industrial de agua, declarada como servicio público en el artículo 89.4 de la Ley 12/1990, requiere autorización del CIAF» (art. 52); «*La depuración de aguas residuales...* requiere *autorización del CIAF*» (art. 52); «*Se tenderá a la gestión a nivel insular de la depuración de aguas residuales*» (art. 59); «... el CIAF *podrá exigir* a las urbanizaciones de nueva implantación, y condicionar la concesión de auxilios o subvenciones, a la *construcción y puesta en uso de redes de riego con agua depurada*» (art. 61); y, «*Tendrán preferencia* en la concesión de auxilios... aquellas instalaciones que utilicen aguas depuradas...» (art. 62).

- Gran Canaria (Decreto 370/2023, de 18 de septiembre, ciclo 2021-2027):

Artículo 144. Condiciones básicas para la reutilización directa y/o regeneración. *Las condiciones básicas para la reutilización* directa de las aguas públicas y de las aguas privadas, en función de los procesos de depuración, de su calidad y de los usos previstos, son *las establecidas en el Real Decreto 1620/2007*, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.

Artículo 146. Destino de las aguas regeneradas.

1. *Las aguas procedentes de la depuración tendrán como primer destino la reutilización.* En virtud de lo anterior, se fija que *al menos el ochenta por ciento (80%) del agua depurada reutilizable*, a juicio del CIAGC, *debe ser destinada para su uso en la agricultura y/o riegos*, dedicándose *el veinte por ciento (20%) restante para uso urbano, en zonas calificadas de sistemas generales o locales, de equipamiento, parques y jardines o similares.*
2. *Las aguas regeneradas procedentes de las EDAR serán gestionadas por este Organismo, como segundo usuario*, salvo que el volumen de aprovechamiento de aguas reutilizadas de aguas depuradas no supere los mil quinientos (1500) m³ anuales o se destinen al autoconsumo de su titular, o por cuestiones técnicas no sea posible su reutilización y reincorporación al ciclo hidrológico²².

- Lanzarote (Decreto 186/2019, de 26 de diciembre, ciclo 2015-2021):

Artículo 68. Regularización y control de las instalaciones de desalación.

1. *La gestión a nivel insular de la desalación de agua para abastecimiento urbano, turístico y usos complementarios, industriales y agrícolas está reservada y corresponde exclusivamente al Consorcio del Agua de Lanzarote.*
2. *La autorización para la instalación de una planta desaladora por iniciativa privada se otorgará, de conformidad con el régimen establecido en la legislación vigente y con sujeción a los condicionantes derivados del estudio de distribución de costes del modelo de desalación insular contemplado en el programa de medidas (...).*

Artículo 74. Depuración de aguas residuales y reutilización de aguas regeneradas.

1. *La depuración de aguas residuales está reservada y corresponde exclusivamente al Consorcio de Aguas de Lanzarote.* No obstante, *serán los usuarios los obligados a depurar sus aguas residuales* cuando bien al Consorcio no le sea posible llevar a cabo la depuración por no llegar la red de saneamiento, bien cuando la normativa vigente obligue al usuario a depurar previamente sus aguas residuales antes del vertido a la red de alcantarillado o al medio natural.

²² Ese objetivo ya se recogía en el Decreto 82/1999, de 6 de mayo, que aprobó el primer Plan Hidrológico Insular de Gran Canaria: «*La depuración de aguas residuales y su reutilización deberán cumplir lo establecido en la presente Ordenanza y lo prevenido tanto en la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias...*» (art. 103); «*El Consejo Insular de Aguas... es competente para determinar las condiciones básicas para la reutilización directa de las aguas públicas... se fija que al menos el 80% del agua depurada reutilizable... debe ser ofertada para su uso en la agricultura y/o riegos, dedicándose el 20% restante para uso urbano, en zonas calificadas de sistemas generales o locales, de equipamiento, parques y jardines o similares*» (art. 107).



(...)

5. *Tendrán preferencia en la concesión de auxilios para obras de regadío aquellas instalaciones que utilicen aguas regeneradas.*

Artículo 75. Fomento de la reutilización de aguas depuradas.

*El CIAL fomentará todas las actuaciones destinadas a incrementar la reutilización de las aguas residuales depuradas, en especial, las referidas a usos agrícolas, usos municipales en riegos de jardines y zonas verdes, y usos recreativos compatibles*²³.

– La Gomera (Decreto 102/2023, de 15 de junio, ciclo 2021-2027):

Artículo 52. Depuración y reutilización de aguas residuales.

1. Según lo dispuesto en el artículo 89.4 de la LAC *la depuración de aguas residuales requiere autorización del CIALG.*
2. Toda *reutilización de aguas depuradas se ajustará a lo dispuesto en el Real Decreto 1620/2007...*
3. En los *nuevos establecimientos turísticos alojativos deberán en todo caso verse las aguas residuales a una estación depuradora*, tanto perteneciente a la Red General de Saneamiento o, si no existiera en el entorno, se deberá incorporar una estación propia y autónoma de la urbanización turística. *El agua tratada en las estaciones depuradoras será la que deba utilizarse para el riego de las zonas ajardinadas de la urbanización siempre que cumpla con los requisitos de calidad para ser reutilizada.*
4. Según lo dispuesto en el artículo 270.3 del Plan Insular de Ordenación de La Gomera, [...] los campos de Golf deberán adecuarse a los recursos hídricos precisos para su implantación, por lo que se deberá justificar el volumen de agua en relación a *la superficie de riego del campo de golf que procederá necesariamente de la depuración de aguas residuales, desalinización de aguas del mar o cualquier otro proceso análogo*²⁴.

²³ Desde el Decreto 167/2001, de 30 de julio, que aprobó el primer Plan Hidrológico Insular de Lanzarote, la vocación de una gestión insular y pública es una constante: «*La producción industrial de agua, declarada como servicio público por el artículo 89 de la Ley 12/1990, de Aguas, requiere de autorización del Consejo Insular de Aguas*» (art. 42); «*La depuración de aguas residuales requiere autorización del Consejo Insular de Aguas*» (art. 49); «*Se tenderá a la gestión a nivel insular de la depuración de aguas residuales, por lo que el Consejo Insular de Aguas podrá condicionar la autorización de estas instalaciones, a la integración de las mismas en el Sistema General Insular de Depuración y a la puesta a disposición de las aguas para su reutilización en la agricultura...*» (art. 50); «*...el Consejo Insular de Aguas, podrá exigir a las urbanizaciones de nueva implantación, y condicionar la concesión de auxilios, a la construcción y puesta en uso de redes diferenciadas de riego con agua depurada*» (art. 52). Con mayor claridad en el Decreto 362/2015, de 16 de noviembre, Plan Hidrológico Insular de Lanzarote (primer ciclo 2009-2015): «*La depuración de aguas residuales está reservada y corresponde exclusivamente al Consorcio de Aguas de Lanzarote*» (art. 34.4).

²⁴ Desde el Decreto 101/2002, de 26 de julio, que aprobó el primer Plan Hidrológico de La Gomera: «*El Plan no considera prioritarias de momento las actuaciones en materia de reutilización de aguas residuales depuradas... En cualquier caso, si el seguimiento del Plan así lo aconseja, el Consejo Insular puede impulsar la reutilización de aguas residuales mediante Normas Complementarias...*» (art. 4.1).

- La Palma (Decreto 169/2018, de 26 de noviembre, ciclo 2015-2021):

Artículo 162. Reutilización de aguas residuales.

De acuerdo con lo dispuesto en la LAC, la *reutilización de aguas residuales* procedentes de un aprovechamiento requiere concesión administrativa salvo que lo solicite el titular del vertido en cuyo caso solamente requerirá autorización administrativa. Toda reutilización de aguas depuradas *se ajustará a lo dispuesto en el Real Decreto 1620/2007...*²⁵.

- Tenerife (Decreto 372/2023, de 18 de septiembre, ciclo 2021-2027):

Artículo 243. Autorización o concesión administrativa previa a la reutilización del agua regenerada.

1. *La depuración de aguas residuales requiere de título administrativo habilitante* otorgado por el CIATF..
 - Requerirá *concesión administrativa la reutilización de aguas procedentes de un aprovechamiento*.
 - Requerirá *autorización administrativa la reutilización de aguas solicitada por el titular de una autorización de vertido* de aguas depuradas.
3. En relación al régimen jurídico aplicable establecido en el art. 3.1 RD 1620/2007, se atenderá en primer lugar a la regulación contenida en la Ley de Aguas de Canarias conforme a su Disposición Adicional Tercera.

Artículo 245. *Usos admitidos para las aguas regeneradas.*

1. A tenor de lo dispuesto en el Anexo I.A del Real Decreto 1620/2007, *sólo podrán utilizarse las aguas regeneradas, siempre y cuando se cumplan las calidades exigibles* respecto a cada uno de ellos, para los siguientes usos:
 - I. Usos urbanos: residencial (riego de jardines privados y descarga de apartado sanitarios) y servicios (riego de zonas verdes urbanas, baldeo de calles, sistemas contra incendios y lavado industrial de vehículos).
 - II. Usos agrícolas: riego de cultivos, riego de pastos para consumo de animales y acuicultura.
 - III. Usos industriales.
 - IV. Usos recreativos: como el riego de campos de golf.
 - V. Usos ambientales: como la recarga de acuífero, el riego de bosques y silvicultura.
2. *Con carácter excepcional y debidamente motivado, el Consejo Insular de Aguas podrá autorizar el empleo del agua residual depurada regenerada para otros usos*

²⁵ Nada decía el Decreto 166/2001, de 30 de julio, que aprobó el primer Plan Hidrológico de La Palma. El texto actual desde el Decreto 112/2015, de 22 de mayo, que aprobó, como normas sustantivas transitorias, el Plan Hidrológico de La Palma (primer ciclo: 2009-2015), hace la siguiente precisión: «De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Aguas, *la reutilización* de aguas residuales procedentes de un aprovechamiento *requiere concesión administrativa* salvo que lo *solicite el titular del vertido en cuyo caso solamente requerirá autorización* administrativa. Toda reutilización de aguas depuradas se ajustará a lo dispuesto en el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas o normativa vigente de aplicación» (art. 40).



- no señalados en el apartado precedente, en cuyo caso exigirá las condiciones de calidad que se adapten al uso más semejante de los previstos normativamente.
3. *Se prohíbe la reutilización* de aguas para los usos señalados en el art. 4.4 del Real Decreto 1620/2007:
 - a) Consumo humano, salvo declaración de catástrofe.
 - b) Usos propios de la industria alimentaria.
 - c) Instalaciones hospitalarias y otros usos similares.
 - d) Cultivo de moluscos filtradores en acuicultura.
 - e) Uso recreativo como aguas de baño.
 - f) Uso en torres de refrigeración y condensadores evaporativos.
 - g) Uso en fuentes y láminas ornamentales en espacios públicos o interiores de edificios públicos.
 - h) Cualquier otro uso que la autoridad sanitaria o ambiental considere un riesgo para la salud de las personas o un perjuicio para el medio ambiente²⁶.

Artículo 256. *Disposiciones específicas derivadas de la dimensión estratégica de la reutilización de las aguas residuales.*

1. El PHT *establece la reutilización de las aguas como prioridad*, en atención al estrés estructural del marco hídrico de la Demarcación Hidrográfica que afecta de forma determinante a la asignación de los recursos hídricos disponibles en la isla.

A tenor de los preceptos transcritos resulta claro que el planeamiento hidrológico de cada isla responde y da cuenta de la realidad hidráulica de cada una de ellas, de sus problemas y de los objetivos que se plantean. La aproximación de una isla con recursos subterráneos como La Palma contrasta con la preocupación de las islas orientales de Fuerteventura y Lanzarote. Ahora bien, en el aspecto que centra este análisis, con carácter general, las determinaciones de esos instrumentos responden a la aproximación general de la Ley de Aguas de 1990, sin mencionar las previsiones del Reglamento de Dominio Público de 2002, vinculando el régimen de control público previo con el R.D. 1620/2007. Se repite la posibilidad de imponer a determinados usuarios/consumidores la obligación de producir y utilizar agua de producción industrial, sin llegar a activarla, y se hacen reiteradas llamadas al fomento e impulso de esta forma de producir agua.

A modo de balance de conjunto, con la excepción de Lanzarote, los planes hidrológicos se enfrentan a la reutilización del agua no como una actividad publicada, sino como una actividad, objeto de control público, que debe ser objeto de

²⁶ Desde el Decreto 319/1996, de 23 de diciembre, que aprobó el primer Plan Hidrológico de Tenerife: «6.2.1. *El Consejo Insular de Aguas fomentará* todas las actividades destinadas a incrementar la *reutilización de aguas residuales depuradas*. 6.2.2. La depuración de aguas residuales y la reutilización de las mismas requieren autorización administrativa otorgada por el Consejo Insular. 6.2.3. El Consejo Insular de Aguas *podrá exigir* de los sistemas de abastecimiento municipal y turístico el uso de aguas de calidad suficiente como para que puedan ser objeto de reutilización una vez depuradas. En caso de que esta exigencia implique un aumento de los costes del abastecimiento, establecerá las medidas necesarias para que sean los usuarios del agua reutilizada los que sufragan este aumento mediante transferencia de fondos a través del propio Consejo» (art. 6.2).

fomento, promoción e impulso, si bien tienen competencia para actuar, no se trata de mera iniciativa económica. Siendo así, ¿el servicio público de producción industrial dónde queda?

4. EL ALCANCE DEL SERVICIO PÚBLICO DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN LAS ISLAS

4.1. LA CUESTIÓN DEL MONOPOLIO INSULAR SOBRE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

Como queda apuntado, en Lanzarote, desde la primera versión de su planeamiento hidrológico se viene manifestando un conflicto entre la voluntad del planificador de reservar y monopolizar la producción industrial al organismo gestor de los servicios de agua en la isla (el Consorcio del Agua de Lanzarote) y el rechazo a esa pretensión por los titulares privados de esa clase de instalaciones, básicamente, desaladoras.

Ejemplifica esa controversia la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sala de lo contencioso-administrativo de Las Palmas) núm. 151/2018, de 23 de mayo (JUR 269464). El recurso contencioso-administrativo se dirigió contra determinados preceptos del Decreto 362/2015, que aprobó el plan hidrológico insular de primer ciclo (2009-2015), en concreto los siguientes:

Artículo 33. Desalación de aguas marinas y no marinas.

2. *La gestión a nivel insular de la desalación de agua para abastecimiento urbano, turístico y usos complementarios, industrial y agrícola, está reservada y corresponde exclusivamente al Consorcio de Aguas de Lanzarote* por lo que no se autorizará ni se concederá la instalación de nuevas plantas desaladoras por la iniciativa privada, salvo lo aquí dispuesto en la disposición transitoria primera. Solo excepcionalmente cuando el Consorcio no pueda suministrar agua se podrá autorizar para autoconsumo la instalación temporal de desaladoras, cuyo destino sea alguno de los usos antes citados.

Disposición transitoria primera. Plantas desaladoras para autoconsumo.

Los titulares de plantas desaladoras con autorización para autoconsumo mantendrán su vigencia hasta el plazo recogido en la misma o bien, hasta el momento en el que se fije, previo acuerdo entre las partes, sin que pueda superarse en ningún momento el plazo inicial de autorización.

Estos preceptos establecían la reserva, en régimen de exclusividad, de la producción industrial por desalación de agua marina en favor de la Administración insular y, en coherencia con ello, prevenían la extinción de los derechos privados existentes —autorizaciones de autoconsumo—.

Pues bien, tras recordar que la Ley de Aguas de Canarias parte de la compatibilidad de la gestión pública y privada del agua, sin perjuicio del control público sobre la iniciativa privada, y destacar la declaración legal que se opone al monopolio en la producción del agua y/o a la exclusión de plantas públicas, el Tribunal concluye lo siguiente:



... el establecimiento de un *monopolio de desalación en la Isla de Lanzarote a favor del Consorcio de Aguas de Lanzarote*, no solo supone una flagrante *violación de la reserva de Ley que consagra el art. 128 CE*, sino que *viola frontalmente la propia Ley de aguas de Canarias*, infracción del principio de jerarquía normativa e incluso supone una derogación singular del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico.

Hasta tal punto son graves tales vulneraciones constitucionales que se realiza además *en contradicción del principio de igualdad* por cuanto *el Decreto 45/15* de 9 de abril, dictado aparentemente con idéntica finalidad para la Isla de Fuerteventura, *reconoce expresamente la preservación del sistema de desalación de aguas por los particulares que en este caso se prohíbe*.

De este modo, el Tribunal rechaza que la Ley de Aguas ampare o dé cobertura a un monopolio público en la producción industrial, cuando menos en materia de desalación. Se trata de un entendimiento a tener en cuenta en la valoración de la declaración legal como servicio público que contiene aquella norma.

4.2. NI TITULARIDAD NI EXCLUSIVIDAD INSULAR: COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

De cuanto queda expuesto, si algo es manifiesto es que lo que sea el «servicio público de producción industrial de agua» y, en particular, el «servicio público de reutilización» en la Ley de Aguas de Canarias, resulta algo impreciso en tanto se trata de una formulación cuya efectividad queda diferida al momento en que concurren determinadas circunstancias de insuficiencia y de necesidad de garantizar determinados suministros, que permitan imponer la obligación de hacer uso de esta clase de agua a determinados usuarios.

Lo mismo ocurre con el servicio público de transporte, igualmente declarado servicio público (art. 5.2, transcrito más atrás), si bien, en este caso la situación de transitoriedad es reconocida expresamente por el legislador (DT 7.^ª):

1. *Las conducciones e instalaciones de transporte del agua existentes a la entrada en vigor de esta Ley podrán seguir siendo utilizadas por sus propietarios en las mismas condiciones que hasta ahora*, en tanto no sean incluidas en una red de transporte por el Plan Hidrológico Insular.
2. Asimismo, *se mantendrá la libre determinación de los precios del transporte del agua*, en tanto no se establezca el régimen de precios autorizados previsto en el artículo 113 de esta Ley.

Mientras tanto, esa declaración legal de servicio público es tan solo un instrumento de intervención pública latente que, dos décadas más tarde, sigue sin ser activado, en parte por innecesario, en parte por la dificultad de imponer el uso forzoso de esa clase de agua.

Con todo, desde la perspectiva de las entidades locales, el título de intervención puede ser el servicio público siempre y cuando se utilice con el significado amplio empleado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Este fue el caso de la

construcción por el Cabildo insular de Tenerife de balsas para acumular agua para riego. Esta actuación fue impugnada por el Ayuntamiento de Los Silos cuestionando el modo de gestión de una de las balsas situada en su término municipal. Pues bien, en relación con esta controversia, el Tribunal explicó lo siguiente:

El concepto de servicio público, calificado frecuentemente como polisémico, no es ciertamente una categoría dogmática unívoca. En Sentencia de 24 octubre 1989 (RJ 8390), este Tribunal advierte que ningún Texto Legal da un concepto de servicio público y atiende a una noción estricta de servicio público considerándolo «como actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se preste un servicio al público de manera regular y continua». En este sentido, la actividad que se contempla, de explotación de «Balsas» para el abastecimiento de agua para el riego, no puede considerarse, desde luego, como un servicio público de titularidad del Cabildo. Ahora bien, la referida noción, a pesar del supuesto en el que se pronuncia la sentencia citada, es más bien predicable del servicio público en la esfera estatal, en la que aparece íntimamente vinculada a la idea de titularidad, junto a la referida exigencia de Ley formal. El servicio público es así una actividad de prestación de titularidad estatal reconocida por la Ley y que comporta, potencialmente, un derecho excluyente a su prestación. Sin embargo, en el ámbito local, existe una noción de servicio público vinculada a la idea de competencia en sintonía con el reiterado artículo 85 LRBRL, que considera servicios públicos a «cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales». Este concepto atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de la competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierte al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluye una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares. Así, cabe distinguir entre servicios de titularidad municipal y servicios públicos locales caracterizados: por la declaración formal o «publicatio», la naturaleza prestacional, la necesidad de utilizar un procedimiento o forma de gestión de Derecho público y por el criterio teleológico de servir a fines señalados como de la competencia de la Entidad Local. De esta manera, pueden considerarse servicios públicos locales los que los Entes Locales declaren como tales, siempre que cumplan los requisitos del artículo 85 LRBRL aunque no puedan considerarse de titularidad local (STS 3.ª, de 23 de mayo de 1997, F.D. 6.º, RJ 4065).

A la luz de esta diferenciación, el servicio público de reutilización del agua se corresponde con ese concepto amplio que lo identifica con la competencia para actuar, pero sin que se reconozca la titularidad ni la exclusividad de la Administración, siendo compatible con la iniciativa privada y, por tanto, con el mercado de compra-venta de agua. En esta misma línea, confirmando que no se trata de una actividad «publicada», la contraprestación económica por el suministro de aguas regenerada tiene la naturaleza jurídica de precio público, por tanto, se asume la exis-



tencia de oferta y competencia privada²⁷. Este es el concepto de servicio público que resulta de la Ley de Aguas de Canarias de 1990.

En cuanto a su efectiva implantación, básicamente mediante obras públicas, es importante tener en cuenta que, a fin de poder competir con las aguas blancas, el régimen económico y fiscal de Canarias prevé el otorgamiento de una compensación económica que persigue la moderación del precio del agua desalinizada, regenerada o reutilizada, a partir de 2017, «hasta alcanzar un nivel equivalente al del resto del territorio nacional»²⁸. De otro modo, el precio de este recurso, fundamentalmente por el coste de la energía, sería superior al del agua subterránea, incluso de la superficial. Esta compensación y consiguiente reducción del precio constituye un factor clave en la aceptación y uso del agua depurada regenerada por los consumidores, en especial en el riego agrícola. También, es justo destacarlo, el constante esfuerzo de los organismos gestores por asegurar la calidad de esta clase de agua.

5. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA REGULACIÓN DE LA REUTILIZACIÓN DEL AGUA EN CANARIAS

Con carácter general, un servicio público hace referencia a una actividad técnica y material que viene a atender una necesidad pública o colectiva de la que es responsable la Administración, a la que, si lo precisan, pueden acceder los ciudadanos en condición de usuarios. Esta es la explicación de los denominados servicios públicos no obligatorios.

Pero lo cierto es que también existen *servicios públicos de recepción obligatoria*, sin que dejen de serlo porque normalmente se encuentren en un segundo plano. De ellos da cuenta, siquiera con carácter didáctico, el artículo 34 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955) cuando prevé lo siguiente:

La recepción y uso de los servicios por parte de los administrados *podrán declararse obligatorios* por disposición reglamentaria o acuerdo, *cuando fuere necesario para garantizar la tranquilidad, seguridad o salubridad ciudadanas*.

Se trata de una previsión que tiene reflejo en las tasas por servicios locales de recepción obligatoria en la legislación de haciendas locales (art. 20 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por R.D.-Leg. 2/2004, de 5 de marzo).

²⁷ Ordenanza Reguladora de los Precios Públicos por los Servicios que presta la EPEL BAL-TEN, BOPS/C de Tenerife, 33, 18/03/2002; igualmente, Ordenanza Reguladora de los Precios Públicos por agua de presas y depurada del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, BOP Las Palmas, 37, 26/03/2004.

²⁸ De acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, tras la reforma por Ley 8/2018, art. 14.bis de la misma Ley.

En la actualidad, esa declaración debe hacerse por norma con rango de ley, de igual modo que las causas que la justifiquen pueden ser otras, entre ellas razones ambientales. Pero lo relevante es la existencia de esa clase de servicios públicos, de los que es buen ejemplo el servicio de evacuación de aguas residuales. La clave es la imposición a los usuarios de la obligación de utilizarlos o, cuando menos, de estar conectados y en disposición de usarlos.

A esos efectos, que el bien recibido sea dominio público, propiedad pública o propiedad privada resulta indiferente, esa cualidad dependerá de su condición original: aguas públicas o privadas²⁹; ni siquiera sería relevante la existencia de un monopolio público sobre la producción de agua regenerada si, en última instancia, el usuario/consumidor puede elegir proveedor de agua con distinto origen. Lo decisivo, si se quiere imponer el servicio público, es el deber legal de recibirlo y utilizarlo –también, en su caso, como refuerzo, la obligación de construir instalaciones de depuración y regeneración, por tanto, las infraestructuras sobre las que descansa el servicio–. Es por ello que, sin monopolio en la producción, por mayoritaria que sea la acción pública, pero, sobre todo, sin obligación de los usuarios de utilizar y/o comprar el agua regenerada –que es un bien/producto–, la intervención pública no puede considerarse servicio público, en realidad los títulos de intervención son la obra pública y el fomento. Ni siquiera, en el caso de que esa agua tuviera la condición de bien de dominio público, aquella calificación tendría sustento jurídico suficiente.

En fin, mientras los usuarios/consumidores tengan libertad o, cuando menos, capacidad de elección entre varios proveedores, para comprar el agua que necesitan en el mercado de aguas, la actuación pública en materia de reutilización podrá considerarse servicio público en razón de la competencia reconocida a las administraciones, pero no en sentido estricto, esto es, de titularidad y exclusividad pública sustentada en el deber de los usuarios de utilizar esa clase de agua. Esta es la conclusión que resulta de la regulación y de la realidad del servicio público de producción industrial del agua en Canarias.

²⁹ En este sentido, EMBID IRUJO (2000).



