

LA IMPLANTACIÓN REAL DE LA CIRCULARIDAD EN LA GESTIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA EN ANDALUCÍA TRAS APROBACIÓN DE LA LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR ANDALUZA. ¿REALIDAD O QUIMERA?

Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ.

Profesora Titular de Universidad Pública (acreditada por ANECA), PPL en la Universidad de Cádiz.

RESUMEN

En este trabajo se analizan los requisitos que se precisan para que la implantación de la circularidad en las Aguas en la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de gestión del ciclo integral del agua sea una realidad palpable y no una mera quimera, esto es, que se puedan poner en marcha las políticas necesarias y facilitar la aplicación de estrategias o soluciones que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua, transitando de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas, lo primero que debe producirse es, de una vez por todas, la aprobación de la nueva regulación a nivel reglamentario del Ciclo Urbano del Agua en Andalucía, que la Ley de Aguas de Andalucía reclamaba ya en el año 2010 y que aún en marzo de 2025 no se ha aprobado.

ABSTRACT

This paper analyzes the requirements needed for the implementation of circularity in Waters in the Autonomous Community of Andalusia in terms of management of the entire water cycle to be a palpable reality and not a mere chimera, that is, that the necessary policies can be implemented and facilitate the application of strategies or solutions that enable the application of circular economy criteria in the management of the entire water cycle, moving from a linear system of using, purifying and discharging water to circularity in waters, the first thing that must happen is, once

and for all, the approval of the new regulation at the regulatory level of the Urban Water Cycle in Andalusia, which the Andalusian Water Law already called for in 2010 and which has not yet been approved in March 2025.

PALABRAS CLAVE

Economía Circular, Agua, Servicios Urbanos del Agua en Andalucía, Ciclo Integral del Agua.

KEY WORDS

Circular Economy, Water, Urban Water Services in Andalusia, Comprehensive Water Cycle.

SUMARIO:

1. El Agua como uno de los sectores clave regulados en la Ley de Economía Circular de Andalucía.
2. Regulación de la circularidad en las Aguas en la Ley de Economía Circular de Andalucía.
3. Regulación actual de los Servicios Urbanos del Agua en Andalucía.
4. Propuestas para la implantación real de la Circularidad de los Servicios Urbanos del Agua en Andalucía en su futura regulación.
5. Bibliografía.

1. EL AGUA COMO UNO DE LOS SECTORES CLAVE REGULADOS EN LA LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR DE ANDALUCÍA.

Como todo el mundo sabe, el agua es un recurso esencial para la vida humana, cuya gestión es uno de los principales retos actuales y futuros, debido a los problemas de su disponibilidad limitada (es cada vez más escaso) y su escasa reutilización, especialmente en Andalucía (que acoge, entre otras, a la Cuenca del Guadalquivir, además de la del Tinto-Odiel-Piedras y las Cuencas Mediterráneas Andaluzas), por lo que no es sorprendente que la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (en adelante, también, la LECA) le dedique todo un capítulo, en concreto el Capítulo VI, bajo la denominación de “Implantación de la circularidad en las aguas”.

El resto de Sectores Clave cuyas cadenas de valor están especialmente previstos y regulados en la LECA, junto con el Agua, son los siguientes:

- Aparatos electrónicos, electrodomésticos, baterías y vehículos.
- Embalajes, plásticos y envases.
- Alimentos, nutrientes y bioproductos.
- Construcción y vivienda.
- Productos textiles.

Tal y como se señala ya en su propia Exposición de Motivos, el objetivo de la LECA en esta materia de gestión del Agua es, aplicando la filosofía general que inspira toda la norma, abandonar el modelo lineal basado en usar, depurar y verter y avanzar hacia una gestión circular de las aguas que permita su utilización de una manera más eficiente, garantizando la satisfacción de la demanda de agua e intentando equilibrar el desarrollo regional y sectorial.

Objetivos más que loables, y que podrían parecer sencillos de implementar, aunque como muy bien ha advertido SEDEÑO LÓPEZ, *“se debe reconocer que sobre*

los recursos hídricos recaen diferentes títulos competenciales, lo que dificulta su correcta gestión”¹.

2. REGULACIÓN DE LA CIRCULARIDAD EN LAS AGUAS EN LA LEY DE ECONOMÍA CIRCULAR DE ANDALUCÍA.

Tal y como se indica en la propia Exposición de Motivos de la LECA, *“partiendo de la aplicación de los principios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua, el Capítulo VI contiene una regulación que pretende lograr un aprovechamiento eficiente del agua, la aplicación de sistemas circulares de consumo, el fomento de la gestión sostenible del drenaje pluvial y la utilización de aguas regeneradas, con especial atención a las masas de agua clasificadas en mal estado, así como al uso de lodos de depuradora”.*

Así, el primer artículo de dicho Capítulo, el 59, se ocupa de la regulación de la **Economía circular en las aguas**, y establece que las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, realizarán las siguientes actuaciones:

1. Pondrán en marcha las políticas necesarias y facilitarán la aplicación de estrategias o soluciones que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la **gestión del ciclo integral del agua**, transitando de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas. A estos efectos, añade la norma, se tendrán como objetivos conseguir el buen estado y la adecuada protección de las masas de agua, la satisfacción de las demandas de agua existentes y el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

¹ Vid., SEDEÑO LÓPEZ, F., ¿Hacia una economía circular en Andalucía? Comentarios a la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, Revista CENTRA de Ciencias Sociales nº 1, vol. 2, 2023, p. 51.

2. Promoverán una gestión sostenible de los recursos hídricos, la optimización de la eficiencia hídrica y la reducción de las pérdidas de agua en las redes de transporte y distribución, mediante planes de mejora y programas de revisión y mantenimiento sistemático y periódico de sus instalaciones.
3. Promoverán la innovación e investigación en el rediseño y desarrollo de los procesos productivos y servicios, de forma que se reduzca el consumo de agua o se incorpore un mayor porcentaje de aguas reutilizadas en las instalaciones y procesos de producción.
4. Promoverán la participación, colaboración y cooperación entre grupos de investigación, asociaciones y entidades sociales y empresariales a través del intercambio de conocimientos, experiencias y la transferencia de información relacionada con la optimización de consumos y con la reutilización de agua².

Y por último, se añade que las entidades prestadoras de servicios de agua y las comunidades de usuarios de aguas, implantarán sistemas digitales de gestión de los recursos hídricos y las infraestructuras hidráulicas que permitan una gestión eficiente y transparente, así como un adecuado control por parte de las Administraciones competentes. A cuyos efectos, se prevé en la Disposición Final 13ª que estas previsiones serán de aplicación en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley.

Por su parte, el art. 60 regula la ***Planificación de medidas de circularidad en las aguas***, que deberá comprender, al menos, los siguientes aspectos:

1. Análisis de la oferta potencial de agua regenerada y de su demanda.
2. Análisis de las posibles sinergias para la reutilización del agua en el ámbito local.

² Y añade la propia norma que “Reglamentariamente podrán establecerse usos obligatorios de agua regenerada, tanto en actuaciones públicas como privadas, que deberán cumplir con los niveles de calidad y demás requisitos definidos en la normativa vigente en materia de aguas regeneradas”.

3. Definición de las infraestructuras de producción de agua regenerada que eleven la calidad del efluente de salida hasta hacerlo compatible con los usos previstos y de los medios necesarios para su distribución.
4. Promoción de la reutilización de agua para usos agrícolas, industriales, recreativos y ambientales a través de incentivos para el empleo de agua regenerada.
5. Estudio de la conveniencia de la reutilización de agua para usos ambientales, tales como control de la intrusión salina, recarga de acuíferos, riego de bosques, silvicultura y mantenimiento de humedales y caudales mínimos, entre otros.
6. Fomento de la reutilización de agua para usos urbanos, incluyendo el baldeo de calles y riego de zonas verdes, entre otros.
7. Estudio económico de los costes de regeneración, conforme establece el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR).

El art. 61 regula las **Técnicas de drenaje sostenibles** lo que es tanto como hablar de la recogida separativa de las aguas pluviales con el objetivo de que sean reutilizadas o regeneradas. Así, se prevé que en el diseño de proyectos de urbanización se contemplarán las medidas necesarias para promover sistemas circulares en el agua previstos en la propia LEC, y en particular:

- a) El control de la escorrentía de agua superficial urbana, mediante el empleo de pavimentos permeables, y medidas de recuperación y reutilización de las aguas pluviales.
- b) La instalación y mantenimiento de sistemas de infiltración o control en origen, la reducción del volumen de agua de escorrentía y su contaminación, y el mantenimiento de sistemas de transporte del agua pluvial permeables que permitan el transporte o su almacenamiento temporal.

- c) La instalación y mantenimiento de sistemas de tratamiento pasivo en grandes espacios abiertos, como humedales artificiales para reducir el volumen de escorrentía, los sólidos en suspensión y la contaminación por metales pesados.
- d) La instalación de sistemas de captación de aguas pluviales y tanques de tormenta dirigidos a redes separativas.

Y en el caso de los proyectos de construcción y edificación promovidos por las Administraciones autonómica y local, se incluirán, además de los criterios anteriores, otras medidas encaminadas a la recuperación y reutilización del agua, la gestión sostenible del drenaje pluvial, el uso eficiente del agua y las nuevas formas de obtención y almacenamiento de agua.

Por su parte, el art. 62 se ocupa de la ***Economía circular para alcanzar los objetivos ambientales en las masas de agua***, señalando que los titulares de derechos de uso privativo de aguas procedentes de masas de agua clasificadas como en mal estado en los correspondientes planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas competencia de la Administración de la Junta de Andalucía deberán tratar de corregir los efectos negativos que dicho uso genere sobre el estado de las masas de agua y alcanzar antes de 2028 los objetivos medioambientales previstos en el art. 92 bis del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, de acuerdo con su disposición adicional undécima³.

Y se añade que cuando dichos usos privativos generen vertidos al dominio público hidráulico o el dominio público marítimo-terrestre con volumen anual superior a un hectómetro cúbico, sus titulares deberán compensar la captación de aguas mediante el tratamiento adecuado de regeneración para su posterior reutilización de, al menos, la

³ A estos efectos, señala la propia norma que “*La Administración hidráulica de la Junta de Andalucía podrá eximir, a propuesta de los titulares de los derechos, de la obligación de regenerar sus aguas residuales depuradas cuando no exista tecnología para obtener la calidad requerida por los posibles usos, el coste del tratamiento sea desproporcionado o su contribución al cumplimiento de los objetivos de la planificación hidrológica no sea significativa*”.

mitad del volumen de aguas residuales producido. Los titulares que lleven a cabo estos tratamientos, con los niveles de calidad especificados en la legislación vigente, tendrán derecho al uso de dichas aguas regeneradas, siempre que sea compatible con la planificación hidrológica y se destinen a alguno de los siguientes usos:

- a) Recarga de acuíferos.
- b) Usos propios del titular que mejoren el estado de las masas de agua.
- c) Regadíos en régimen de servicio público que mejoren el estado de las masas de agua, previo convenio con los titulares de las tierras a regar autorizado por la Administración.
- d) Otros usos que mejoren el estado de las masas de agua.

En todo caso, las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, deberán priorizar **(i)** las ayudas e inversiones a la modernización y mejora de regadíos para aquellas zonas regables pendientes de modernizar y aquellas cuyas aguas procedan de masas de agua clasificadas en mal estado por la planificación hidrológica, especialmente se priorizarán las actuaciones más eficientes en la mejora del estado de las masas de agua, **(ii)** las ayudas e inversiones para la reutilización de aguas regeneradas y a la desalación de aguas que pretendan alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica y la mejora en la calidad de las masas de agua o recarga de acuíferos, y **(iii)** la tramitación de los procedimientos administrativos relativos a la construcción, explotación y uso de aguas regeneradas y desaladas frente a aquellas solicitudes que pretendan usos del agua procedentes de masas de aguas superficiales o subterráneas.

Por su parte, el art. 64 se ocupa de las **Aguas regeneradas**, y lo hace señalando en primer lugar que la calidad del agua regenerada debe ser, al menos, la prevista en la normativa de aplicación vigente en cada momento para la recarga de acuíferos, siendo responsabilidad del titular del derecho a la reutilización de las aguas regeneradas el alcanzar la calidad exigida por dicha normativa en función del uso al que vayan destinadas.

Dicho titular de autorizaciones de vertido y de autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas regeneradas estará obligado a registrar continua y periódicamente el volumen y turbidez del agua vertida y del agua regenerada, así como a llevar a cabo los controles de calidad previstos en la normativa de aplicación. Dichos controles deberán realizarse, verificarse y acreditarse por una entidad colaboradora de la Administración hidráulica⁴.

Y por último, el art. 65 regula el ***Plan para la reutilización de los lodos procedentes de depuración***, señalando que la Consejería competente en materia de medio ambiente impulsará medidas destinadas:

- a) A la actualización del marco normativo donde se regulen los tratamientos a los que tienen que ser sometidos los lodos para asegurar su estabilidad e higienización, para facilitar el almacenamiento y evitar tanto las molestias en su aplicación como la posible transmisión de patógenos.
- b) Al incremento de la calidad de los residuos mediante el control de vertidos, con objeto de conseguir un material con un contenido mínimo en metales pesados que facilite el cumplimiento de las limitaciones establecidas para su uso agrícola.
- c) Al control sobre la clasificación de residuos acuosos, como aguas residuales y su posible aceptación en depuradoras de aguas urbanas.

3. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA EN ANDALUCÍA.

Tal y como hemos señalado en otras ocasiones⁵, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía hay que partir, como no podía ser de otra forma, de las

⁴ A dichos efectos, cuando la Consejería competente en materia de aguas los requiera, los titulares de autorizaciones de vertido y autorizaciones o concesiones de reutilización de aguas regeneradas deberán remitir por vía telemática la información relativa a los parámetros de calidad establecidos por la legislación y normativa vigentes, priorizando su remisión continua en función de la importancia ambiental del vertido o de la reutilización de aguas regeneradas autorizados.

⁵ Este trabajo trae causa, en parte, de la Comunicación que bajo el título de "Propuestas para un nuevo régimen jurídico de los servicios urbanos del agua en Andalucía" presentó su autora en el XIX Congreso

previsiones que sobre esta materia se contienen en la norma suprema del Ordenamiento Jurídico en Andalucía, es decir, del Estatuto de Autonomía para Andalucía⁶ (en adelante, también, el EAA).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su versión reformada en el año 2007⁷, incluye dentro del Título dedicado al medio ambiente un precepto que compele a todos los poderes públicos y Administraciones andaluzas a proteger el ciclo integral del agua, y a promover “*su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general*” (art. 197.3 EAA); añadiendo el art. 201 que “*1. Los poderes públicos de Andalucía promoverán políticas que mejoren la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección. 2. Dichas políticas se dirigirán, especialmente en el medio urbano, a la protección frente a la contaminación acústica, así como al control de la calidad del agua, del aire y del suelo*”; y señalando además entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma el de “*la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante (...) la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución*” (art. 10.7º EAA).

Asimismo, la calidad del agua también es mencionada como uno de los principios rectores de la actividad de los poderes públicos andaluces (art. 37.20º). Junto a lo anterior, el Estatuto atribuye a la Junta de Andalucía competencias en la planificación, gestión y control del dominio público hidráulico y la dotación de infraestructuras destinadas a la garantía del suministro, el ahorro y el uso eficiente del agua (art. 50 y 57.3 EEA); sin perjuicio, claro está, de las importantes competencias que en relación al ciclo integral del agua de uso urbano atribuye a las entidades locales la legislación, tanto la básica como la de desarrollo, contenida en esencia en la Ley 5/2010

de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado a finales de enero de 2025, a la cual nos remitimos in extenso, dadas las limitaciones de extensión del presente trabajo.

⁶ En su versión aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁷ Sobre estos contenidos del EAA de 2007, vid., in extenso, la obra colectiva de BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., RODRÍGUEZ, A., MONTILLA MARTOS, J.A., y RUIZ ROBLEDO, A., *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, 2007.

de autonomía local de Andalucía, que atribuye a los Municipios andaluces competencias de ordenación, gestión, prestación y control de los distintos servicios que integran el ciclo urbano del agua (art. 9.4).

Por su parte, el art. 51.1 del Estatuto declara la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, entre otros aspectos, sobre: “c) La participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua”. Por su parte, el apdo. 2º del art. 51 añade que “corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal”.

Todas estas competencias fueron ordenadas en relación con el ciclo integral del agua de uso urbano, y la gestión de los recursos hídricos en general, por la antes citada Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía que, en el marco de las disposiciones básicas estatales sobre régimen local (Ley de Bases del Régimen Local⁸) y aguas (Texto Refundido de la Ley de Aguas⁹), atribuye a la Administración autonómica importantes competencias en orden a la regulación de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral y de organización del modelo de gestión, y hasta de prestación misma de las fases supramunicipales de ciclo cuando “falla” el modelo asociativo o consorciado entre los entes locales. Desde este punto de vista, queda claro que la Ley de Aguas tuvo muy en cuenta el papel que el propio Estatuto de Autonomía otorga en esta materia a los entes locales; y, en particular a los Ayuntamientos, a quienes se les

⁸ Ley 7/1985. De 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁹ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

atribuyen competencias sobre la “Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: (...) abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales” (art. 90.1.d).

Finalmente, este marco competencial debe ser completado, como no puede ser de otra forma, con las disposiciones de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, aprobada tan solo mes y medio antes que la Ley de Aguas, que además de conferir a los Ayuntamientos competencias sobre “*el control sanitario oficial de la calidad del agua de consumo humano*” (art. 9.13.h), atribuye a los municipios andaluces, como competencia propia, (art. 9.4), la “Ordenación, gestión, prestación y control” en todas las fases que componen el ciclo urbano del agua (art. 9.4), sin diferenciar si dichas competencias exceden o pueden exceder el término municipal y desarrollarse total parcialmente a escala supramunicipal.

En este sentido, es claro que la Ley de Autonomía Local andaluza va mucho más allá que la Ley de Bases de Régimen Local en la atribución de competencias sobre los servicios del ciclo integral a los municipios¹⁰, pues ésta limita la competencia en este ámbito a la prestación de los servicios de “suministro de agua”, el “alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales” (art. 25.1). Junto a ello, el art. 26 prevé que el suministro “domiciliario de agua potable y el alcantarillado” son, además, de prestación obligatoria en todos los municipios (por sí mismos o asociados), declarándose a tal efecto la reserva del servicio público de “abastecimiento y depuración de aguas” (art. 86).

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, esto es, la Comunidad Autónoma más grande y diversa de España, la prestación de los Servicios Urbanos del Agua (esto es, el abastecimiento domiciliario de agua potable) está regulada por una normativa con más de tres décadas de vigencia.

¹⁰ Sobre la importancia de las administraciones locales en la prestación de los servicios urbanos del agua, *vid.*, ESTEVE PARDO, J., El municipio como garante de los servicios urbanos del agua, en la obra colectiva El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua, ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., Tirant lo Blanch, 2020, págs. 25 a 47.

En efecto, y pese a varios intentos de actualización que nunca han llegado a aprobarse definitivamente, aún sigue vigente el Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario del Agua en Andalucía¹¹. Una norma que, en su momento fue completamente pionera en su tiempo y un verdadero ejemplo de regulación sectorial para otras muchas Comunidades Autónomas, pero que está obsoleta en muchos aspectos, y no solo por el tiempo transcurrido desde su aprobación, que ha provocado su obsolescencia en aspectos técnicos, tecnológicos y también jurídicos, sino también por regular sólo las fases más centrales y estrictamente municipales del ciclo urbano del agua (abastecimiento domiciliario y -con mayores carencias- el saneamiento) sin atender a las de ámbito más “supramunicipal” (aducción y depuración) ni mucho menos la visión “integral” del mismo.

Por ello, y consciente de esta necesidad regulatoria, la propia la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, que acogió los principios y objetivos de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante, también, la “Directiva Marco de Aguas”), remitió muchas de sus previsiones al desarrollo reglamentario en su Disposición Final 5ª.

En concreto, en relación con el ciclo integral del agua de uso urbano, los dos grandes aspectos en los que la Ley de Aguas de Andalucía reclamaba ya en el año 2010 su desarrollo reglamentario (que aún en marzo de 2025 no se ha aprobado, si bien es cierto que después de varios años de espera, incluidos dos procesos de consulta pública previos, la Consejería competente en la materia ha aprobado un nuevo proceso de consulta pública previa, mediante la Resolución de la Secretaría General del Agua por la que se establece el trámite de consulta pública –que se ha extendido ente el 5 y el 24 de diciembre de 2024- para la elaboración del proyecto de decreto por el que se aprobaría el Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía) son, en primer lugar, las cuestiones relativas a la gestión de las infraestructuras y las prestaciones que requieren los distintos servicios que integran el ciclo integral, lo que incluye la relación entre las entidades prestatarias y los usuarios, el régimen de sus respectivos derechos y

¹¹ Modificado posteriormente por el Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios.

obligaciones y las relaciones entre las entidades distribuidoras y suministradoras; así como los requerimientos técnicos de los distintos servicios e instalaciones, junto con los aspectos económico-financieros del contrato, que se traducen en la factura del agua.

Pues bien: a todos los factores anteriores y dificultades anteriores, hay que añadir algo que no es menos importante, dada la enorme complejidad de la realidad del consumo urbano de agua en Andalucía, que está marcada por importantes desequilibrios debidos a múltiples variables, entre las que destacan la fragmentación territorial de los modelos de gestión, su propia diversidad organizativa, o la irregular implantación de modelos de gestión supramunicipal que propicien mayores inversiones en infraestructuras, más agilidad en las prestaciones y la modernización de los servicios. Todos esos factores se traducen en diferencias en la calidad o el precio del agua, lo que repercute significativamente en la ciudadanía, creando desigualdades que deben ser corregidas por la normativa reguladora.

Y por si todo ello no fuera suficiente, hay que tener en cuenta el mandato previsto en el art. 59 de la LECA, cuando señala que la Administración autonómica debe poner en marcha las políticas necesarias y facilitar la aplicación de estrategias o soluciones que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la **gestión del ciclo integral del agua**, transitando de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas.

Por todo ello, es más que evidente que se precisa la aprobación cuanto antes de una nueva regulación del ciclo urbano del agua en Andalucía, para forjar unas nuevas bases jurídicas que propicien una mayor homogeneidad e integración de los diversos servicios del ciclo urbano del agua en los diferentes territorios de Andalucía, sin renunciar a los aspectos puntuales ligados a la mejora y uniformización de los modelos de prestación, de forma que se evite la disparidad entre los niveles de calidad y eficiencia, el grado de implantación de los servicios y el desarrollo de sus infraestructuras y la diversidad de precios del agua actualmente existente en el territorio andaluz.

4. PROPUESTAS PARA LA IMPLANTACIÓN REAL DE LA CIRCULARIDAD DE LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA EN ANDALUCÍA EN SU FUTURA REGULACIÓN.

Si nos centramos exclusivamente en el ámbito de la prestación de los servicios urbanos del agua en Andalucía (dejando, por tanto, el modelo de gestión, esto es, el desarrollo reglamentario del ejercicio de las competencias de organización y las relaciones interadministrativa¹²) y en las previsiones recogidas en el art. 59 de la LECA sobre la gestión del Ciclo Integral del Agua, en nuestra opinión, la nueva norma deberá regular, al menos, cuatro grandes bloques de cuestiones, que son las siguientes:

- a) El régimen de derechos y obligaciones de los usuarios y entidades prestadoras de los distintos servicios, que debe conformar la parte más dogmática y novedosa de la nueva regulación;
- b) El ciclo del agua de uso urbano en su dimensión o extensión “integral”, y que dada su complejidad en el territorio andaluz (al que hemos hecho referencia con anterioridad), deberá ser la parte más extensa y prolija de la nueva regulación;
- c) Los aspectos económico-financieros de la gestión del ciclo y,
- d) El régimen disciplinario o sancionador, con sus correspondientes infracciones y sanciones.

Veamos cada uno de estos bloques, siquiera de forma somera, incluyendo las cuestiones que entendemos que deben ser objeto de la pretendida nueva regulación, y donde el papel de las Entidades Locales debe ser predominante:

A) BLOQUE 1: régimen de derechos y obligaciones de los usuarios y entidades prestadoras de los distintos servicios.

La primera cuestión a regular debe ser todo el bloque de los derechos y obligaciones de los intervinientes en el ciclo. Así, junto a la tradicional regulación de

¹² Sobre este asunto, nos remitimos de forma amplia a la obra conjunta de ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, Tirant lo Blanch, 2020.

los que nacen de la relación contractual entre los usuarios de los distintos servicios del ciclo integral y las entidades gestoras de los mismos, se deberán abordar cuestiones más novedosas y relevantes, como son las relaciones entre las entidades suministradoras y distribuidoras; el régimen de fraudes, incidencias y reclamaciones; el régimen de la información ambiental y la relativa al ciclo urbano del agua y sus infraestructuras que ha de suministrarse, así como la participación ciudadana.

Y un apartado especial merece uno de los aspectos que debe regular cuanto antes la nueva normativa, como es el ejercicio del llamado **“Derecho Humano al Agua”**, incluido en la Ley de Aguas Andaluza (que ya en su exposición de motivos en el año 2010 señalaba como uno de sus objetivos últimos, el de “garantizar a la población un suministro adecuado de agua en condiciones, además, de calidad”) en virtud de la Disposición Final 4ª de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía¹³, que hacía una remisión expresa a su desarrollo de carácter reglamentario, cosa que aún no se ha producido.

Como es sabido, el Derecho Humano al Agua, como el acceso seguro a un agua potable salubre y al saneamiento, fue reconocido de forma expresa por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010, mediante su Resolución A/RES/64/292, y según la Organización Mundial de Salud este Derecho consiste en “la garantía de una

¹³ En concreto, señala la Disposición Final 4ª de la Ley 8/2018, de medidas frente al cambio climático en Andalucía, que *“Se introduce una nueva Disposición adicional decimosexta a la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía, con la siguiente redacción: Los principios de utilización solidaria del agua, de igualdad de trato y de protección de la salud de los usuarios contemplados en el artículo 5 de esta Ley, unidos a la finalidad de atender las necesidades básicas de consumo doméstico a un precio asequible a la que se refiere el artículo 111 bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, amparan la garantía y protección del derecho humano al agua, entendido como el acceso universal, de carácter domiciliario y a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, así como el saneamiento. Las condiciones de prestación y acceso al derecho humano al agua, concebido como mínimo vital, serán objeto de desarrollo reglamentario en la disposición administrativa de carácter general que contemple las relaciones entre las entidades que prestan los distintos servicios que componen el ciclo integral del agua de uso urbano y los usuarios de los mismos. Las personas en situación de pobreza y riesgo de exclusión social que acrediten dicha condición ante la Administración responsable de los servicios del ciclo integral podrán ser objeto de bonificación al suministro mínimo vital de agua y al saneamiento básico, en los términos en que reglamentariamente se determinen”*.

dotación mínima de entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas”¹⁴.

Así pues, la regulación en Andalucía de ese Derecho como garantía de un suministro y un saneamiento básico de carácter universal y a un precio asequible e igualitario, precisa definir un tramo o bloque básico de prestación -y de tarificación- que presenta retos importantes para el gestor del servicio, pues a día de hoy la realidad de la gestión en la mayoría de localidades andaluzas está lejos de permitir conocer los parámetros que sirven para definir el Derecho Humano al Agua en lo relativo, por ejemplo, a la individualización del consumo persona/día o al número de componentes de la unidad familiar, para lo que la nueva normativa deberá plantear alternativas factibles en caso de que no pueda afinarse dicho consumo.

Además, y tal y como se señala en la Disposición Adicional 16^a de la Ley de Aguas de Andalucía, introducida por la Disposición Final 4^a de la Ley de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, junto a la regulación de un Derecho Humano al Agua de estas características, se deberá abordar la regulación, como cosa distinta del Derecho Humano al Agua, de las situaciones de vulnerabilidad social, a las que se deberá dar un tratamiento unitario para todo el territorio andaluz, de forma que se estandaricen algunas fórmulas exitosas que a título particular vienen aplicando algunas entidades suministradoras en la comunidad autónoma andaluza, ya que en estos supuestos, deberán ser los servicios sociales municipales los que dispongan de un procedimiento para identificar las situaciones de necesidad.

Y por último, dentro de este gran bloque, debería tener cabida en la nueva regulación una serie de parámetros y estándares de calidad homogéneos en materia de transparencia y participación, cuestiones altamente demandadas tanto por las organizaciones de consumidores y usuarios como por el Defensor del Pueblo Andaluz,

¹⁴ Para más información sobre este Derecho, *vid., in extenso*, LARA GARCÍA, A., y DEL MORAL ITUARTE, L., El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano. *Relaciones Internacionales*, Núm. 45, 2000, págs. 305 a 326.

que han venido reivindicando en los últimos años la necesidad de dotar a la gestión urbana del agua de mayores cotas de participación y transparencia. Buena parte de esas demandas podrían canalizarse a través de la creación y regulación de un Observatorio del Agua en Andalucía.

B) BLOQUE 2: regulación del ciclo del agua de uso urbano en su dimensión o extensión “integral”.

En nuestra opinión, este bloque o apartado debería incluir la regulación de aspectos como la introducción de las comunicaciones electrónicas, la simplificación de trámites, el cómputo del consumo y el flujo del agua en las distintas fases del ciclo, la actualización del régimen metrológico y de verificación de contadores, los requerimientos técnicos para orientar el funcionamiento de los servicios al objetivo último de su individualización en razón de su utilización real y efectiva, la clarificación de las responsabilidades respectivas entre los usuarios y las entidades prestadoras, la traslación de los criterios de sostenibilidad, eficiencia y calidad a todas las fases del ciclo, la regulación del contrato, etc., permitirán dotar a la Comunidad Autónoma de una norma actualizada y moderna que pueda ser también referencial para otras Administraciones como en su día lo fue el Reglamento andaluz de Suministro. En este sentido, será esencial trazar con claridad -y no traspasar- la línea divisoria de las competencias de las Diputaciones y Municipios en la materia, pero sin abandonar la pretensión homogeneizadora que legitiman las competencias autonómicas en orden a regular un mínimo común denominador normativo que impida divergencias no justificadas en el alcance, la calidad y hasta el precio de los servicios del ciclo integral.

C) BLOQUE 3: aspectos económico-financieros.

Siendo los Servicios Urbanos del Agua servicios públicos, su viabilidad (regularidad, disponibilidad, calidad de la prestación) imponen la necesaria regulación de un régimen de financiación de los gestores de los mismos (sean públicos o privados) basado en la cobertura de sus costes y la recuperación de las inversiones que realicen,

incluyendo cuando proceda un margen razonable de beneficio industrial, algo que nada tiene que ver con el traspaso del riesgo operacional a los concesionarios de servicios.

De ahí que entendamos que en la nueva regulación de la parte económico-financiera (centrada en la regulación de los elementos generales de las tasas y tarifas¹⁵ sobre el abastecimiento, saneamiento y depuración, debería sentar las bases para asentar los elementos comunes del régimen económico del agua en toda Andalucía, de forma que (siempre desde el respeto al principio de autonomía local) se refuerce la seguridad jurídica de entidades prestadoras y de los propios usuarios, y siempre bajo el prisma de la prestación del servicio y no como una actividad meramente de carácter mercantil¹⁶.

En ese contexto, la nueva normativa, manteniendo la misma regulación en aspectos troncales como los criterios y estructuras tarifarias, debería incorporar importantes avances en cuestiones como el carácter finalista de los ingresos, de forma que la recaudación que se obtenga de la aplicación de las tarifas solo pueda dedicarse a la explotación, mantenimiento o mejora de los servicios del ciclo integral.

Además, deberán darse los pasos para avanzar en una importante simplificación de la factura del agua en Andalucía, para que sea suficientemente clara para los usuarios, debiendo contener desglosado cada concepto del servicio y sin que induzca a dudas sobre la naturaleza de los elementos facturados. Y en este ámbito serán fundamentales las medidas que se incluyan en aras de favorecer la máxima transparencia del régimen tarifario, potenciándose la obligación de suministro de información por parte de las entidades prestadoras del servicio para conseguir un mayor grado de conocimiento por parte de la ciudadanía del coste del agua. Y tan importante como lo anterior es que se apueste por una facturación de los consumos reales del modo más individualizado posible, sin perjuicio de establecer un sistema tramos o bloques de tarificación progresiva que penalice los consumos excesivos y bonifique el ahorro y el

¹⁵ Sobre este tema, *vid., in extenso*, el trabajo de VILLAR ROJAS, F. J., “El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela”, *Revista Derecho PUCP*, núm. 76, 2016.

¹⁶ BABIANO, L., Agua urbana: mercantilización y resistencia social en España, *Revista Agua y territorio* Nº. 6, 2015, págs. 133 a 141.

consumo más eficiente. Ello, unido al impulso de la mejora de los instrumentos de medición, redundará en mayor concienciación y ahorro ambientales.

Por otra parte, y vinculado al Derecho Humano al Agua, se deberán incluir los principios que inspiren la regulación de las deducciones o exenciones de la tarifa, especialmente en el caso de situaciones de especial vulnerabilidad social. Todo ello, partiendo del principio de recuperación de costes sociales y medioambientales, de gestión y del recurso, consagrado en la Directiva Marco de Aguas, y sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Directiva en relación con las excepciones a la recuperación íntegra de tales costes¹⁷.

D) BLOQUE 4: régimen disciplinario o sancionador.

Por último, y como cierre del sistema, la nueva regulación deberá abordar el desarrollo de la Ley de Aguas de Andalucía en materia de infracciones y sanciones en el ciclo integral del agua de uso urbano, detallando los tipos infractores y las sanciones que son referibles al ciclo en razón de incumplimientos e ilícitos imputables, tanto a las entidades prestadoras como a los usuarios.

Sólo con un régimen disciplinario o sancionador potente se podrá garantizar la efectiva prestación de un servicio público tan importante como éste.

Por tanto, y como recapitulación final, podemos afirmar que para que la implantación de la circularidad en las Aguas en la Comunidad Autónoma de Andalucía sea una realidad palpable y no una mera quimera, esto es, que se puedan poner en marcha las políticas necesarias y facilitar la aplicación de estrategias o soluciones que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua, transitando de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas, lo primero que debe producirse es, de una vez por todas, la

¹⁷ Así, entre otros principios, la política tarifaria se deberá basar en la recuperación de costes en todas las fases del ciclo integral, la autosuficiencia o equilibrio económico-financiero en la prestación del servicio, la progresividad o de aplicación de estructuras tarifarias incentivadoras, para los diferentes usos, de la utilización eficaz del agua y dirigidas a la consecución de los objetivos medioambientales, el fomento de nuevas tecnologías, la solidaridad o la transparencia.

aprobación de la nueva regulación a nivel reglamentario del Ciclo Urbano del Agua en Andalucía, que la Ley de Aguas de Andalucía reclamaba ya en el año 2010 y que aún en marzo de 2025 no se ha aprobado (si bien es cierto que después de varios años de espera, incluidos dos procesos de consulta pública previos, la Consejería competente en la materia ha aprobado un nuevo proceso de consulta pública previa, mediante la Resolución de la Secretaría General del Agua por la que se establece el trámite de consulta pública –que se ha extendido ente el 5 y el 24 de diciembre de 2024- para la elaboración del proyecto de decreto por el que se aprobaría el Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía).

Solo cuando, por fin, se apruebe en Andalucía una nueva regulación del ciclo urbano del agua, en la que se incluyan las previsiones del art. 59 de la LECA, de modo que se logre no solo unas mayores cotas de circularidad, sino sobre todo una mayor homogeneidad e integración de los diversos servicios del ciclo urbano del agua en los diferentes territorios de Andalucía, solo entonces podremos decir que la Circularidad de las Aguas en Andalucía no es una mera quimera, sino una realidad palpable.

Hasta entonces, seguiremos haciendo propuestas en aras de su logro.

5. BIBLIOGRAFÍA.

- ALENZA GARCÍA, J. F., “La economía circular en el Derecho ambiental”, en Revista *Actualidad Jurídica Ambiental* Núm. 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo-VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental), págs. 225-249.
- ARANA GARCÍA, E., “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas”, *Libro Blanco de la Economía del Agua*, 3ª ed., McGrawHill, 2017.
- ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, Tirant lo Blanch, 2020.
- BABIANO, L., “Agua urbana: mercantilización y resistencia social en España”, *Revista Agua y territorio* Nº. 6, 2015, págs. 133 a 141.

- BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., RODRÍGUEZ, A., MONTILLA MARTOS, J.A., Y RUIZ ROBLEDO, A, *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, 2007.
- CERDÁ, E., Y KHALILOVA, A., "Economía Circular", *Revista Economía industrial*, Nº 401, 2016 (Ejemplar dedicado a Empresa, medio ambiente y competición), págs. 11-20.
- ESTEVE PARDO, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.
- ESTEVE PARDO, J., "El municipio como garante de los servicios urbanos del agua", en la obra colectiva *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, en ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., Tirant lo Blanch, 2020.
- FUENTES GASÓ, J. R. Y CASADO, L., "La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales", en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 527-573.
- LARA GARCÍA, A., y DEL MORAL ITUARTE, L., "El Derecho Humano al Agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano". *Relaciones Internacionales*, Núm. 45, 2000.
- MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Edit. Trivium, 1998.
- SEDEÑO LÓPEZ, F., "¿Hacia una economía circular en Andalucía? Comentarios a la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía", *Revista CENTRA de Ciencias Sociales* nº 1, vol. 2, 2023, pp. 45-62.