

en el prólogo de mi reciente trabajo *Derecho a la vivienda versus derecho a la propiedad*, Aranzadi (2023), debería ser imprescindible para los asesores, gobernantes y legisladores que intenten reformar la materia.

*Fernando García Rubio*  
Universidad de Salamanca

BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA: *La reutilización de agua en un contexto de cambio. Un análisis jurídico administrativo*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2023, 231 págs.

Esta reciente monografía de la profesora Setuáin Mendía se estructura en cuatro capítulos en los que se abordan diversas cuestiones relativas al régimen jurídico de la reutilización de agua. En todos ellos ofrece un análisis crítico de la cuestión concreta, mediante la detección de los problemas normativos y de aplicación práctica existentes, y ofrece soluciones alternativas de mejora (regulatoria, pero no solo). Dicho esto, conviene tener presente una premisa previa. La obra procede al examen del nuevo régimen establecido en el Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua (RRA) y de la normativa interna de aplicación: principalmente, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas (RDR). Ahora bien, el análisis se produce con carácter previo a la entrada en vigor del RRA (que tuvo lugar el pasado 26 de junio de 2023) y a la reforma de los dos textos nacionales para acomodarse al reglamento comunitario; reforma que se produjo con el Real Decreto-Ley 4/2023, de 11 de mayo. La cautela no es baladí, por cuanto la reforma operada ha ido en muchos aspectos en la línea que ya apuntara la autora en la obra.

Para ilustrar con un ejemplo el acierto de sus aseveraciones, la profesora Setuáin Mendía —en la línea que ya había defendido en otros trabajos— planteaba en su obra acabar con la dualidad de títulos de uso de agua regenerada que contemplaba el RDR. Concretamente, abogaba por la supresión de la autorización de reutilización de aguas depuradas —visto su cuestionamiento desde el punto de vista jurídico y la ineficacia para la consecución del fin para el que se estableció— y el mantenimiento de la concesión administrativa en todo caso, sin excepción (pág. 221). Si se observa la recentísima reforma, el Real Decreto-Ley 4/2023, de 11 de mayo (disposición transitoria única), establece esto mismo, ya que suprime las autorizaciones como título de uso, debiendo sus actuales titulares solicitar la correspondiente concesión antes del 31 de diciembre de 2028, y siendo causa de caducidad de tales autorizaciones la falta de presentación de dicha solicitud en plazo o la denegación de su otorgamiento por incumplirse los

requisitos para el uso de aguas regeneradas. En paralelo, aquellas solicitudes de autorización presentadas sobre las que aún no haya recaído resolución se han de tramitar como procedimientos de concesión de aguas regeneradas.

Entrando ya al comentario de las partes de la obra, en el primer capítulo la autora se dedica a analizar si realmente la economía circular, en tanto que proclamado nuevo «paradigma» ambiental, juega ese papel en relación con la reutilización de agua, y aporta algo distinto al tratamiento jurídico de la misma. Para responder de manera negativa a este interrogante, desgrana, tomando como referencia los principios del derecho ambiental, un total de siete asociaciones que se realizan entre la economía circular y la reutilización, desmontando una por una la pretendida novedad con que se suelen exponer. De ello extrae que el modelo de economía circular no aporta nada nuevo a la actividad de reutilización del agua; «no dota a esta actividad de una nueva estructura sustantiva, y mucho menos se configura como un paradigma transformador para la misma que tenga su consecuente reflejo jurídico» (pág. 24). Tampoco detecta novedad al realizar la comprobación desde el plano puramente normativo, junto con textos extranormativos, por cuanto tales instrumentos adolecen de generalidad y si realmente buscan avances en este camino de circularidad de la economía, requieren los dos elementos que indica la autora: su traslado a instrumentos obligatorios y su concreción en regulaciones precisas y novedosas que permitan acometer avances reales en la actividad. Ambas comprobaciones le conducen a una misma conclusión: «reiteración, una y otra vez, de las mismas afirmaciones, inútil sin el acompañamiento de ninguna medida precisa de implementación» (pág. 28, nota 23). En suma, se puede extraer como idea de este primer capítulo que la economía circular no constituye un elemento transformador para la reutilización del agua, por la mera apelación a un concepto sin un aparato jurídico, económico y técnico que lo materialice (pág. 38). Además, la finalidad de la actividad de reutilización no es aumentar la demanda, sino atender a la existente mediante la paulatina sustitución de captaciones desde los sistemas naturales (pág. 46).

El segundo capítulo de la obra lo dirige a analizar el desafío que suponen las sustancias potencialmente contaminantes no reguladas en el ámbito de la reutilización de agua, comentando en paralelo el nuevo enfoque de gestión de riesgos que ofrece el reglamento comunitario. En primer lugar, trata de buscar un elemento común a todas esas sustancias en aras de reducir la indeterminación que sobre esta cuestión existe, lo que adelanta complejo dada su heterogeneidad. Enumera posibles criterios y, vistos sus problemas, opta por establecer que podrían considerarse sustancias contaminantes aquellas no reguladas que, dada su presencia en tales aguas, pudieran producir alteraciones negativas en esos indicadores. No obstante, no cualquier sustancia, sino solo aquella que reúna los caracteres de *continuidad, permanencia y suficiente significación en el ámbito de referencia*, ya que son estos los que producen los recelos sobre la nocividad de sus efectos y no una sustancia que puntualmente contamine el recurso y su entorno (pág. 67). Sentado lo anterior, sobre el sistema de listas de observación

señala que, pese a ser el principal mecanismo de que dispone el ordenamiento para analizar los posibles riesgos de distintas sustancias sobre el agua, cuenta con varios obstáculos, siendo el primero de ellos la constatación de la incertidumbre científica sobre tales sustancias, dado que se ha de comprobar que las sospechas sobre los perjuicios que pudieran causar obedecen a razones solventes desde un prisma científico. El requisito para su inclusión en estas listas estaría en un punto intermedio entre la existencia de meras conjeturas y la certeza de su riesgo. Detecta varias insuficiencias de este sistema de listas de observación (sustantivas, cronológicas y funcionales) y plantea dos necesidades: una primera de mejora regulatoria del sistema (vía regulación sistemática de esta problemática) y una segunda consistente en la creación de medidas complementarias que acompañen a este mecanismo.

Cierra el capítulo con las medidas que plantea el RRA, que parte de la necesaria y continuada atención que ha de prestarse al conocimiento científico y técnico para adaptar la norma a su evolución. El Reglamento ha incorporado el riesgo en la regulación de la reutilización, creando un instrumento *ad hoc*, el Plan de Gestión del Riesgo (en adelante, PGR), que determina diversos extremos (condiciones, requisitos, responsabilidades, medidas, etc.) para evaluar y responder a ese riesgo (pág. 99). Su objetivo es «tender a la máxima seguridad viable fijando los límites de los riesgos admisibles en cada momento, que deberán ir modificándose conforme avance el conocimiento científico y se reduzca la incertidumbre en torno a los mismos» (pág. 100). Los PGR constituyen la referencia primaria para luego poder llevar a cabo la actividad de regeneración, por cuanto ha de reflejar todos los elementos tanto objetivos como materiales y funcionales involucrados en la misma. Además de describir y caracterizar las partes intervinientes y sus responsabilidades, los PGR han de identificar los riesgos que pueda contener el agua reutilizada, para, posteriormente, proceder a la evaluación de sus efectos sobre el medio ambiente y acabar con el establecimiento de medidas concretas que permitan la gestión de los mismos. La otra novedad que introduce el RRA y que han de recoger los PGR es «la aplicación, cuando proceda, de mecanismos de barrera que contribuyan a garantizar la seguridad del sistema de reutilización del agua». Sobre cuál de esas barreras ha de recogerse en el PGR e implantarse en el caso concreto ofrece la autora un elenco no exhaustivo, de cuya variedad se desprende la necesidad de establecer aquella barrera que sea adecuada en cada caso para eliminar el riesgo específico de que se trate.

El tercer capítulo de la obra lo dedica a la necesidad de adaptar tanto sustantiva como normativamente el elemento subjetivo de la actividad reutilizadora: los actores implicados junto con sus obligaciones y responsabilidades. Procede así a contrastar los enfoques establecidos sobre este particular por el ordenamiento español y por el RRA. Para el TRLA y el RDR, la importancia reside en los sujetos que detentan el título de reutilización (configurado como un procedimiento concesional típico), siendo la primera obligación del interesado (al margen de la iniciación del procedimiento) cumplir el condicionado del título otorgado por

la Administración hídrica y aceptado por él mismo. Obligación que se traduce en garantizar la calidad de agua regenerada que exige el uso previsto desde que las aguas depuradas entran en el sistema de reutilización hasta el punto de entrega. A ello realiza varios apuntes, empezando por que, en la regulación interna tradicional, la obligación de garantía cualitativa del agua regenerada no va a recaer sobre el usuario final del agua regenerada, en tanto que normalmente quien viene detentando el título de reutilización es alguien que se va a encargar de regenerar el recurso y suministrárselo a aquel en el punto de entrega. Aunque los dos títulos anteriormente existentes se definieran jurídicamente como títulos de uso, la diferenciación de posiciones (titular y usuario) acaba siendo patente. Por el contrario, en el RRA la actividad reutilizadora se articula como una sucesión de acciones que arrancan de la depuración (a la que se aplican sus propias normas de referencia, en tanto que es jurídicamente diferenciable), y continúan con la producción de agua regenerada y su suministro, almacenamiento y distribución, hasta llegar al usuario final. Cada una de estas acciones será realizada por un sujeto, si bien no tiene por qué ser distinto en cada caso, pudiendo un actor aglutinar varias de las posiciones (pág. 148). Desglosadas las obligaciones establecidas para cada una de las partes intervinientes en una y otra norma, apunta la necesidad de articular ambos cuerpos normativos, vistas las diferencias de enfoque y responsabilidades atribuidas. Así, aboga la autora por sustituir la regulación interna del RDR por un modelo funcional, semejante al del RRA. La reciente reforma normativa apunta hacia este planteamiento, consciente sin duda de la inoperancia del modelo previo, como queda constatado en esta obra.

Finalmente, el cuarto capítulo se dedica a la necesidad de adaptar normativa y sustantivamente los títulos habilitantes de la reutilización de agua; algo que, como se ha advertido, se ha llevado a cabo muy recientemente. Comienza señalando que el RRA, al igual que la normativa interna, supedita la reutilización de agua a la obtención previa de un título administrativo. Hay que partir de la idea de que la concesión y autorización de reutilización se configuraban en el RDR como títulos de uso privativo del agua ya regenerada, y no como títulos habilitantes de la actividad de regeneración, suministro, distribución y, finalmente, uso del agua. Además, nuestro ordenamiento no contaba hasta la fecha con un título habilitante para la reutilización de agua, lo que puede interpretarse de varias maneras considerando como más probable la consistente en un «desajuste jurídico en el tratamiento normativo y en la aplicación práctica de la concesión y autorización de reutilización» (pág. 186). No obstante, recuerda que concesión y autorización administrativa «son títulos de uso final y privativo del agua regenerada» y en tanto que título de uso debería ostentarlo aquel que aplica el agua regenerada, es decir, el usuario final (págs. 186-187). Establecido esto, indica que la diferencia más importante entre tales instrumentos del RDR y el permiso del reglamento comunitario está en «las actividades que requieren dicho permiso en el ámbito de aplicación de esta norma: la *producción y el suministro* de agua regenerada destinada al riego agrícola». Con ello está ofreciendo una contraposi-

ción entre la finalidad de la concesión y autorización de reutilización del RDR, previstas como títulos de uso del agua regenerada, y el permiso del nuevo RRA, orientado a posibilitar la generación del citado recurso y su puesta a disposición de los usuarios finales del mismo con arreglo a unas condiciones de calidad preestablecidas. Sin embargo, ante esa apariencia previene la autora, por cuanto ni el permiso del RRA «es exactamente eso, ni es solamente eso» (pág. 193). Así, apunta a que el RRA «no está pensando en un permiso meramente operacional o de equipamiento, centrado en el funcionamiento de las instalaciones y en el proceso técnico de producción y suministro de agua regenerada. El control [...] afecta a todo el sistema de reutilización [...] y [...] al propio ejercicio de la actividad, sin erigirse por ello en título de uso final del recurso» (pág. 194).

A continuación, plantea el interrogante de si, vista la interrelación del permiso del RRA con los títulos de reutilización del RDR, es más recomendable diferenciarlos o integrarlos en uno solo en esa operación de reforma. Considera que ambas opciones son jurídicamente viables, si bien le parece más adecuado mantener una coexistencia diferenciada de títulos, eso sí, previa modificación de los desajustes que plantean los de uso final del recurso del RDR. Así, habría un primer título centrado en la producción y suministro de agua regenerada, detentado por quien realice estas actividades (normalmente un sujeto público) y, a su vez, habría un segundo título habilitante para el uso del recurso producido, atribuido en exclusiva al usuario final del mismo, que debería ser en todo caso una concesión. Ello obligaría a una coordinación entre ambos títulos, tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. Ahora bien, en los casos en que el productor y suministrador de agua regenerada vaya a ser el mismo sujeto que vaya a aprovecharla considera más razonable exigir un único título integrado que comprenda las condiciones y obligaciones de dicho usuario, incorporando las propias del permiso a las reflejadas en la concesión de uso de la normativa interna (pág. 202).

En cuanto a la naturaleza jurídica del título, aboga por que, particularmente en los casos en que una misma persona reúne las posiciones subjetivas de productor, suministrador y aprovechador del agua regenerada, se unifique en un único título tales habilitaciones, que debiera tener carácter concesional (pág. 203). Añadido a lo anterior, reafirma la necesidad de proceder a una nueva regulación de los títulos que posibilitan el ejercicio de la reutilización, planteando que sería un buen momento —como se indicaba al principio de estas líneas y así lo ha entendido también el legislador— para eliminar la dualidad de títulos de uso que contempla el RDR, bastando con mantener la concesión. Eso sí, con un diseño acorde a su condición y cuya titularidad debe corresponder al usuario final del recurso.

En suma, con esta obra la autora muestra un campo que es fiel reflejo del momento que atraviesa la actividad regulatoria de nuestro tiempo, particularmente en ámbitos como el medio ambiente: una continua navegación a través de la incertidumbre en la que los distintos saberes, las ciencias y el derecho, han de ir

de la mano. Un tiempo en el que las certezas escasean y la producción de cambios —junto con la necesaria adaptación a los mismos— es permanente.

*Jaime Magallón Salegui*  
Universidad de Zaragoza

FRANCISCO JOSÉ VILLAR ROJAS: *El derecho administrativo transitorio (ultraactividad, retroactividad y normas transitorias en las leyes administrativas)*, Madrid: Iustel, 2023, 173 págs.

1. Las monografías del profesor Villar Rojas suelen destacar por dos notas características: la originalidad de los temas y el rigor científico de su contenido. Lo fueron, en su momento, los trabajos sobre la *privatización de los servicios públicos* (1993), la *responsabilidad de las administraciones sanitarias* (1996), las *tarifas, tasas, peajes y precios administrativos* (2000) y las *instalaciones esenciales para la competencia* (2004). En esta ocasión, el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna nos ofrece un completo estudio sobre un tema intemporal, clásico y moderno a la vez, como es la sucesión de normas en el tiempo, en su aplicación del derecho administrativo; nada más y nada menos.

Esta nueva monografía, aparecida en las postrimerías de 2023, ahonda en una problemática que, como describe Santamaría Pastor, constituye «uno de los puntos más complejos, difíciles, oscuros y confusos de toda la ciencia jurídica»; una realidad que, en palabras del profesor Villar Rojas, se agrava cuando se trata del derecho administrativo dada la transcendencia que sus normas tienen sobre el conjunto de la sociedad. A través de siete capítulos y 173 páginas el autor intenta dar respuesta a una interrogante: ¿tiene el derecho administrativo transitorio, habida cuenta de los equilibrios sobre los que descansa, una sustantividad diferenciada, incluyendo sus propias reglas y principios de interpretación? Y lo hace con éxito, haciendo gala de una escritura resuelta, de lectura ágil, que engancha rápidamente al lector y que tiene como guía el casuismo que caracteriza esta clase de normas. Las conclusiones a las que llega el autor nos hacen recordar que, en una época en la que los estudios sobre los efectos de la inteligencia artificial inundan los anaqueles de las bibliotecas jurídicas, debemos seguir prestando atención a categorías tradicionales que entroncan directamente con los principios de buena regulación y de seguridad jurídica, fundamento último del derecho administrativo transitorio.

No es objetivo de estas notas formular una síntesis del libro, que convierta su lectura en algo prescindible, sino todo lo contrario: resaltar el enorme interés que esta tiene, a cuyos efectos nos haremos eco de algunas de las valiosas y sugerentes aportaciones que encontramos a lo largo y ancho de sus páginas.

2. En su investigación, el profesor Villar Rojas constata un hecho que llama poderosamente la atención: «el ingente esfuerzo de construcción del Derecho