

*Juan Carlos Fernández Morales*

**Administración del agua**  
*Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*



Ediciones del Rectorado  
Talleres Gráficos Universitarios  
Centro de Estudios Rurales Andinos (CERA)  
Mérida - Venezuela

ADMINISTRACIÓN DEL AGUA  
*Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*

Primera edición, 2007  
© Universidad de Los Andes,  
Ediciones del Rectorado,  
Talleres Gráficos Universitarios, 2007  
© Centro de Estudios Rurales Andinos (CERA), 2007  
© Juan Carlos Fernández Morales, 2007

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY  
Depósito Legal LF23720075741804  
ISBN 978-980-11-1058-3

Derechos reservados.  
Prohibida la reproducción total o parcial  
de esta obra sin la autorización escrita del autor.

**Diseño de portada:**  
Yoscar Díaz Gavidia  
Departamento de Arte y Diseño, TGU

**Diagramación:**  
Magaly Ramírez Trejo  
Departamento de Arte y Diseño, TGU

**Corrección:**  
Marina Olivera  
Ramón López  
Departamento de Corrección, TGU

Impresión: Universidad de Los Andes  
Talleres Gráficos Universitarios. Mérida  
talleresgraficos@ula.ve

Impreso en Venezuela / Printed in Venezuela

## *Dedicatoria*

*A MIS HIJAS: SCARLET Y VICTORIA,  
desde acá les pido disculpas por las horas que les robé*

*A MIS PADRES: MARCOS Y JESUCITA,  
por el dolor causado con esta ausencia de cuatro años*



## *Agradecimiento*

*AL DR. D. ANTONIO FANLO LORAS,  
por sus oportunos consejos y su valiosa colaboración*

*A MI ESPOSA,  
por escucharme y ayudarme a levantar cuando sentía perder las fuerzas*

*AL PROFESOR CARLIX MEJÍAS,  
por brindarme la oportunidad de publicar mi tesis doctoral.*



## NOTA DEL AUTOR

*Las siguientes páginas son el resultado de la investigación realizada durante cuatro años para obtener el título de Doctor en Derecho, presentada el 17 de junio de 2005, a la cual se le añadió en el último capítulo algunos comentarios sobre la nueva Ley de Aguas de Venezuela. El resto de la tesis mantiene su versión original, haciendo referencia al Proyecto de Ley de Aguas, pero los razonamientos hechos siguen iguales porque el Proyecto no sufrió mayores alteraciones con respecto al texto final.*





# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	21
CAPÍTULO I	
MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DEL AGUA .....	25
1.1 Introducción.....	27
1.2 Antecedentes de la legislación del agua.....	27
1.3 Planteamiento constitucional sobre la gestión del agua .....	30
1.3.1 Poder central, poder autonómico y estatal.....	31
1.3.2 Materias sectoriales.....	33
1.3.3 Dominio hidráulico.....	35
1.3.4 Construcción de obras.....	36
1.3.5 Competencias residuales y transferencias.....	36
1.4 Normativa de rango legal y sublegal sobre gestión del agua .....	37
1.4.1 Regulación del dominio hidráulico .....	38
A. Aguas del dominio público.....	39
B. Aguas de propiedad privada.....	42
a. Aguas pluviales.....	43
b. Charcas .....	43
c. Manantiales.....	44
d. Arroyos.....	44
e. Lecho de los ríos no navegables .....	45
f. Aguas subterráneas.....	45
C. Las servidumbres como restricción al dominio hidráulico .....	48
1.4.2. Concepto de cuenca y demarcación hidrográfica.....	51
1.5 Principios que orientan la administración del agua .....	54
1.6 Políticas del Estado en materia de aguas .....	57
1.7 A manera de conclusiones .....	61
CAPÍTULO II	
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AGUA .....	63
2.1 Introducción.....	65
2.2 Antecedentes de la estructura administrativa.....	66
2.3 La organización en el ámbito nacional .....	69

2.3.1	Ministerio del Ambiente.....	69
2.3.2	Estructura del Ministerio del Ambiente.....	72
2.3.3	Órganos de Consulta .....	74
2.4	La intervención de los entes descentralizados territorial y funcionalmente en la administración del agua .....	76
2.5	A modo de conclusiones .....	78

### CAPÍTULO III

LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA .....		81
3.1	Introducción.....	83
3.2	Antecedentes históricos de las confederaciones hidrográficas .....	83
3.2.1	Primera etapa: 1926 hasta 1959 (administración institucional participada) .....	85
3.2.2	Segunda etapa: 1959 a 1979 (la vuelta imposible a los orígenes) .....	88
3.2.3	Tercera etapa: 1985 hasta 1996 (refundar las confederaciones hidrográficas) .....	89
3.2.4	Cuarta etapa: (últimas modificaciones).....	91
3.3	Definición de las confederaciones hidrográficas.....	93
3.4	Naturaleza jurídica .....	95
3.5	Funciones .....	96
3.6	Régimen económico .....	98
3.7	Órganos de Gobierno y Administración .....	99
3.7.1	Órganos de Gobierno.....	99
	A. Junta de Gobierno.....	99
	B. Presidente de la Confederación.....	100
3.7.2	Órganos de gestión en régimen de participación .....	100
	A. Asamblea de usuarios.....	100
	B. Junta de explotación.....	101
	C. Comisión de desembalse .....	101
	D. Comité permanente.....	101
	E. Junta de obras .....	101
3.7.3	Órgano de planificación (Consejo del Agua de la Demarcación).....	102
3.7.4	Órgano para la Cooperación (Comité de Autoridades Competentes) .....	102
3.8	Las confederaciones hidrográficas: una visión hacia el futuro .....	102
3.9	A manera de conclusiones .....	104

### CAPÍTULO IV

LOS USUARIOS Y LA GESTIÓN DEL AGUA .....		107
4.1	Introducción.....	109
4.2	Perfil de las comunidades de usuarios .....	109
4.3	Obligación de constituir comunidades de usuarios .....	113
4.4	Definición en la legislación española .....	114
4.5	Estatutos y Ordenanzas .....	116
4.6	Organización de las comunidades de usuarios.....	117
4.6.1	Junta General .....	117
4.6.2	Junta de Gobierno .....	118

4.6.3	Jurados .....	118
	A. Naturaleza jurídica.....	120
	B. Infracciones .....	120
	C. Designación de los jurados .....	121
	D. Procedimiento .....	121
	E. La decisión y el fallo.....	121
	F. Sanción.....	121
4.7	Facultades y obligaciones de las comunidades de usuarios .....	121
4.8	Extinción de las comunidades de usuarios.....	123
4.9	A manera de conclusiones .....	123

## CAPÍTULO V

ADMINISTRACIÓN DEL AGUA Y COMPETENCIAS SECTORIALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS.....		125
5.1	Introducción.....	127
5.2	Los Estatutos de Autonomía, decretos de traspasos sobre aprovechamientos hidráulicos y la Ley 9/1992, de 23 de diciembre .....	127
5.3	Legislación de las comunidades autónomas sobre aguas.....	131
	5.3.1 Legislación catalana .....	131
	5.3.2 Legislación gallega .....	132
	5.3.3 Legislación de las Islas Canarias .....	132
5.4	Los títulos sectoriales y la gestión del agua .....	133
	5.4.1 Medio Ambiente.....	133
	5.4.2 Pesca fluvial.....	135
	5.4.3 Sanidad .....	138
	5.4.4 Ordenación del territorio y urbanismo .....	139
	5.4.5 Montes.....	140
	5.4.6 Reflexiones finales.....	141
5.5	A manera de conclusiones.....	143

## CAPÍTULO VI

ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DEL AGUA EN ESPAÑA .....		145
6.1	Introducción.....	147
6.2	Distribución de competencias en materia de abastecimiento de agua a las poblaciones en España .....	148
	6.2.1 Competencias del Estado .....	151
	6.2.2 Comunidades autónomas .....	152
	6.2.3 Municipios y demás entes locales.....	153
	A. Gestión del servicio público de suministro de agua por el municipio y demás entes locales.....	155
	B. La concesión de agua para la prestación del servicio de suministro municipal .....	157
6.3	Distribución de competencias en materia de saneamiento .....	159
	6.3.1 Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y los Decretos de Transposición al ordenamiento español.....	160

6.3.2	Ley de Aguas y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico .....	162
6.3.3	Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005), de 17 de febrero de 1995.....	163
6.3.4	Ley Reguladora de las bases del Régimen Local .....	164
6.3.5	Algunos matices de la legislación de las comunidades autónomas .....	165
6.3.6	A manera de síntesis: competencias de alcantarillado del municipio, carácter supralocal del resto de actividades del saneamiento y cofinanciamiento del Estado .....	168
6.4	Dos Leyes autonómicas, en cuanto a los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua ...	169
6.4.1	Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la comunidad de Madrid .....	169
6.4.2	Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña .....	170
6.5	A modo de conclusiones .....	172

## CAPÍTULO VII

	APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS.....	175
7.1	Introducción.....	177
7.2	Utilización del agua.....	177
7.2.1	Usos comunes generales.....	179
7.2.2	Usos comunes especiales.....	181
7.2.3	Usos privativos .....	184
7.3	La concesión administrativa como forma normal de acceder al uso privativo del agua.....	186
7.3.1	Principios que rigen la concesión del dominio hidráulico.....	187
	A. Es un acto discrecional, otorgado por la administración de cuencas competente.....	187
	B. Las concesiones se otorgarán tomando en cuenta la explotación racional y conjunta de los recursos superficiales y subterráneos.....	188
	C. Toda concesión se otorgará según las previsiones de los planes hidrológicos.....	189
	D. La concesión tiene carácter temporal .....	190
	E. La administración no garantiza el caudal de agua.....	190
	F. La concesión deja a salvo los derechos de terceros .....	190
	G. Los caudales ecológicos se imponen como una limitación a los sistemas de explotación .....	191
	H. Revisión de las concesiones .....	192
	I. Reversión de las obras .....	192
	J. El agua que se conceda queda adscrita a los usos indicados en el título concesional...	193
	K. Cualquier modificación a las características de la concesión debe ser autorizada .....	193
	L. En la concesión para riego, el titular de la concesión deberá ser propietario de las tierras.....	194
	M. El procedimiento ordinario de otorgamiento de concesiones se ajustará a los principios de publicidad y tramitación en competencia.....	194
	N. Procedimiento menos gravoso o especial para algunas concesiones .....	195
	Ñ. Carácter oneroso de las concesiones.....	196
7.3.2	Orden de preferencia de los usos.....	198
7.3.3	Concesión de aguas subterráneas .....	199
7.3.4	Reserva de caudales .....	201

7.4	Extinción de los usos privativos .....	202
7.5	El contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas .....	203
7.6	Centros de intercambio de derechos .....	207
7.7	Registro de Aguas .....	208
7.8	A manera de conclusiones .....	211

## CAPÍTULO VIII

	PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS HIDRAÚLICAS .....	215
8.1	Introducción .....	217
8.2	La planificación hidrológica .....	218
	8.2.1 Administración Pública y Planificación .....	224
	8.2.2 Clasificación de los planes de acuerdo con la legislación española .....	225
	A. Planes hidrológicos de cuencas .....	226
	B. El Plan Hidrológico Nacional .....	230
	8.2.3 Relaciones de la planificación hidrológica en España .....	232
	A. Relaciones entre el plan hidrológico nacional y los planes de cuenca .....	232
	B. Relaciones de la planificación hidrológica con otras planificaciones sectoriales .....	232
8.3	Régimen jurídico de las obras hidráulicas .....	234
	8.3.1 Concepto de obras hidráulicas .....	235
	8.3.2 Clasificación de las obras hidráulicas .....	238
	8.3.3 Recuperación de costes de las obras hidráulicas .....	240
	8.3.4 A modo de recapitulación .....	241
	8.3.5 Las sociedades estatales para la construcción y explotación de obras hidráulicas .....	242
	8.3.6 Contratos de concesión de obras hidráulicas .....	246
8.4	A modo de conclusiones .....	248

## CAPÍTULO IX

	PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO Y DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS .....	253
9.1	Introducción .....	255
9.2	Referencias medioambientales dispersas en la Ley de Aguas española .....	256
	9.2.1 Protección de las aguas continentales (superficiales) y marinas .....	257
	9.2.2 Protección de las aguas subterráneas .....	258
	9.2.3 Estructura orgánica de las confederaciones hidrográficas y la protección del dominio hidráulico .....	259
	9.2.4 Restricciones derivadas de la planificación hidrológica .....	260
	9.2.5 Restricciones a la utilización del dominio hidráulico .....	261
	9.2.6 Comunidades de usuarios y la protección del dominio hidráulico .....	263
	9.2.7 Estudios de evaluación de efectos medioambientales .....	263
9.3	Normas específicas de protección del dominio hidráulico y de la calidad de las aguas (Título V del TRLAg.) .....	266
	9.3.1 Principios generales aplicados a la protección del dominio público hidráulico .....	266
	9.3.2 Definición de contaminación y degradación .....	269
	9.3.3 Control de los vertidos .....	270
	A. Autorización de vertidos .....	271
	B. Canon de control de vertidos .....	275

9.3.4	Reutilización de aguas depuradas.....	275
9.3.5	Zonas húmedas.....	277
9.4	Sistema sancionatorio español.....	280
9.5	Normas de las comunidades autónomas en materia de protección de la calidad de las aguas..	281
9.6	Protección del ambiente y la Constitución Nacional venezolana.....	282
9.6.1	Legislación general de protección del ambiente.....	284
9.6.2	Regulación específica de protección de las aguas .....	287
9.6.3	Régimen sancionatorio (Ley Penal del Ambiente) .....	292
9.6.4	Proyecto de Ley de Aguas venezolano .....	294
9.6.5	Reflexión final en torno a los dos ordenamientos en estudio .....	295
9.7	A modo de resumen y conclusiones.....	295

## CAPÍTULO X

	ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL AGUA EN VENEZUELA .....	301
10.1	Introducción.....	303
10.2	Administración del agua dependiente del nivel central.....	304
10.2.1	Viceministerio del Agua .....	305
	A. Dirección General de Cuencas Hidrográficas .....	305
	B. Dirección General de Equipamiento Ambiental.....	306
10.2.2	Viceministerio de Conservación Ambiental .....	308
	A. Dirección General de Calidad Ambiental .....	308
10.2.3	Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental.....	309
	A. Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental .....	309
	B. Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental.....	310
	C. Oficina Administrativa de Permisiones .....	310
10.2.4	Nivel desconcentrado del Ministerio .....	311
10.2.5	Entes descentralizados funcionalmente.....	312
	A. Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM).....	312
	B. Empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quíbor (SHYQ, C.A.) .....	313
	C. Compañía Hidrológica de Venezuela C.A. (HIDROVEN).....	315
10.2.6	A manera de síntesis: articulación milimétrica entre viceministerios, coordinación con las Direcciones Estadales del Ministerio y división de atribuciones de los entes descentralizados .....	316
10.3	Competencias de las entidades federales (Estados) en materia de agua.....	318
10.3.1	Administración de aguas y protección del ambiente en los Estados venezolanos.....	318
10.3.2	Ordenación del territorio y las facultades de control y ejecución de los planes por los gobernadores de Estados .....	323
10.4	Competencias en abastecimiento y saneamiento del agua.....	324
10.4.1	Evolución histórica de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento .....	325
10.4.2	Estructura institucional del sector de agua potable y saneamiento.....	326
	A. Ejecutivo Nacional.....	327
	B. Competencias de los Estados.....	328

C. Competencias municipales .....	329
D. Participación de los usuarios (Mesas Técnicas de Agua) .....	329
E. Modalidades de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento.....	330
10.5 Ley de Aguas de Venezuela.....	331
10.6 A modo de conclusiones .....	334
CONCLUSIONES GENERALES .....	337
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	343





## ABREVIATURAS

ABRAE	Áreas Bajo Régimen de Administración Especial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADAFE	Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico
CE	Constitución Española
Cc	Código Civil Español
CC.AA	Comunidades Autónomas
CCV	Código Civil Venezolano
COPLANARH	Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
DMA	Directiva Marco del Agua 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario en el ámbito de la política de aguas
DPH	Dominio Público Hidráulico
DT	Disposición Transitoria
ELA	Entidades Locales del Agua
HIDROVEN	Compañía Anónima Hidrológica Venezolana
INOS	Instituto Nacional de Obras Públicas
ICLAM	Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo
LAgV	Ley de Aguas de Venezuela
LCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
LCEN	Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre
LFSA	Ley Forestal de Suelos y Aguas
LOA	Ley Orgánica del Ambiente de Venezuela
LOD	Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público
LOPOT	Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio
LOPSAPS	Ley Orgánica para la prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento
LORM	Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela
LPA	Ley Penal del Ambiente de Venezuela

LPC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LPHN	Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional
LRA	Ley de Reforma Agraria
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
MAC	Ministerio de Agricultura y Cría
MARN	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
MOP	Ministerio de Obras Públicas
NRCARHCH	Decreto 1400. Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas.
OFIPLAMC	Oficina de Planificación y Manejo de Cuencas
PLAgV	Proyecto de Ley de Aguas Venezolano
PHN	Plan Hidrológico Nacional de España
RAPA	Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica
RDPH	Reglamento del Dominio Público Hidráulico
RLFSA	Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas
ROMARN	Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente de los Recursos Naturales Renovables
SHYQ,C.A.	Empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A.
TRLAg.	Texto Refundido Ley de Aguas
UNESA	Unidad Eléctrica, Sociedad Anónima

## INTRODUCCIÓN

La ciencia del Derecho abarca una gran gama de disciplinas, sin embargo, con el transcurso del tiempo, algunas adquieren mayor relevancia que otras. Este es el caso del Derecho de Aguas, disciplina que ha alcanzado en los últimos años un significado muy especial. La actualidad está rodeada de problemas ambientales que hacen de su regulación un factor primordial. Las nuevas tecnologías junto con el aumento de industrias en los países desarrollados, así como de la población en los subdesarrollados y la falta de una normativa adecuada, en concurrencia con innumerables intereses económicos y políticos, la necesidad de la prestación adecuada de los servicios de abastecimiento, saneamiento, riego, y producción de energía hidroeléctrica, hace que el vital líquido se vea altamente afectado, tanto en su cantidad como en su calidad.

Sin embargo, en lo que al Derecho Español atañe, desde hace muchos años, el tema del agua ha constituido una preocupación constante, pues está marcada por una situación muy especial, «donde su escasez unida a las necesidades del clima y a la naturaleza de los terrenos, la convierten en la más codiciada riqueza como fuente y origen de todas las demás» como bien lo ha expuesto MARTÍN RETORTILLO Sebastián<sup>1</sup>. De modo que la normativa española, se ha desarrollado a tal punto, que sirve como modelo para muchas otras legislaciones extranjeras. Mientras que Venezuela, que confronta problemas similares al español, ha tenido una actitud un poco dispersa en torno a esta materia<sup>2</sup>.

La gestión eficiente de las aguas debe garantizar la protección del recurso, cuidando su calidad y regulando los vertidos, una distribución equitativa y un aprovechamiento adecuado del recurso. La gestión del agua debe contar con una estructura orgánica, que ayude a lograr esos objetivos, lo cual viene a configurar la llamada Administración Hidráulica. Entendiendo el concepto de administración de las aguas públicas, en su sentido material, referido, no sólo a la acción ciertamente compleja que requiere el “buen orden en el uso y aprovechamiento de las mismas”, según señala expresamente la Ley, sino que comprende también, las actividades encaminadas a lograr el mayor rendimiento de las aguas y su máxima utilidad social<sup>3</sup>.

### ANTECEDENTES Y DESARROLLO ACTUAL DEL TEMA

España, como señalé anteriormente, se ha preocupado mediante una ley especial, de la administración del recurso desde 1866. La legislación, la doctrina y la jurisprudencia sobre esta materia ha sido prolífica.

---

1 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Titularidad y aprovechamiento de las aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1995. Pág. 92.

2 Aunque parezca un contrasentido, Venezuela cuenta con grandes recursos hídricos, provenientes en su mayoría de los aportes del río Orinoco, que divide al país en dos partes; pero, la desigual ocupación del territorio (80% de la población está asentada en la franja norte costera del territorio, dejando prácticamente olvidado y deshabitado todo el sur del país), anula esta abundancia, porque es precisamente en ésta, donde se encuentran esos recursos.

3 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*. Editado por COPLANARH. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 106.

Baste observar las obras interesantes de maestros como JORDANA DE POZAS Luis, MARTÍN RETORTILLO Sebastián, EMBID IRUJO Antonio, MENÉNDEZ REXACH Angel, SÁNCHEZ MORÓN Miguel Ángel, MOREU BALLONGA José Luis, FANLO LORAS Antonio, DELGADO PIQUERAS Francisco, quienes entre muchos otros, se han ocupado extensamente del tema desde sus más variados aspectos y de los cuales citamos algunas de sus obras más importantes en esta investigación.

Del lado venezolano, nos encontramos frente a un alto grado de dispersión legislativa. Así, existen preceptos para regular los aprovechamientos de agua en: la Ley Orgánica del Ambiente, Código Civil, Ley Forestal de Suelos y aguas, Ley Penal del Ambiente, Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento, en la Ley Orgánica del Régimen Municipal, etc., con el agravante de que la norma básica para regular los aprovechamientos de aguas, está contenida en un Decreto Presidencial, el Decreto 1400, que impide un desarrollo completo y acabado del mismo, debido en gran parte a la jerarquía de esta norma.

En el aspecto doctrinal, los años de 1970 a 1996, fueron realmente provechosos para esta área del conocimiento. La labor realizada por COPLANARH, brindó la posibilidad a Venezuela, de ponerse a la cabeza de los países con una legislación progresista y moderna de administración de las Aguas. Así podemos leerlo en los trabajos de MEAÑO Francisco, BREWER CARÍAS Allán R, AZPURÚA Pedro Pablo, BUROZ CASTILLO Eduardo, MEIER E. Henrique, y de D. MARTÍN RETORTILLO Sebastián, maestro a quien desde acá quiero rendir homenaje por su participación en COPLANARH, en calidad de colaborador en la elaboración del Plan Nacional de Aprovechamientos Hidráulicos, al tiempo que nos regalaba su obra: *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, citada en varias oportunidades en esta investigación.

Pero luego, otros problemas han llamado la atención de los políticos y olvidaron la urgencia de administrar el agua eficientemente. Algo similar, pareciera que sucedió en la doctrina, porque la protección del ambiente se convirtió en el norte de cada uno, descuidando y restando impulso a la necesidad de una Ley de Aguas, que se encargara de recoger en un texto único el conjunto de normas que regulan el aprovechamiento de las aguas y su protección.

## OBJETIVOS CONCRETOS

La gestión del agua es un tema de singular importancia, debido a que es un bien escaso (aproximadamente 97% del total del agua del planeta Tierra es salada o está congelada). De manera que los Estados han tenido que tomar conciencia de ello y producir respuestas apropiadas a cada caso particular, de acuerdo con la disponibilidad del recurso en su territorio. Esa respuesta puede ser distinta, en función de la estructura o forma de Estado asumida por los mismos e incluso puede variar también, como consecuencia de la influencia que sobre este medio puede ejercer el desarrollo de otras actividades, tales como la conservación del medio ambiente, el desarrollo industrial, riego, usos del suelo, pesca, etc., por lo que no puede negarse la vocación económica de los recursos naturales, pues constituyen la materia prima, es decir la base del desarrollo industrial, agro-industrial, agrícola y agropecuario<sup>4</sup>.

En este sentido, la propuesta se centra fundamentalmente en elaborar un estudio descriptivo de la actual normativa jurídica y de la forma de administrar este recurso en ambos Estados y aprovechando la experiencia del Estado español sobre la materia, verificar hasta qué punto es aplicable el modelo a la

---

4 MEIER E. Henrique. *Estudios de Derecho y Administración del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. Colección Congresos Venezolanos de Conservación. Editado por: República de Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Editorial Arte. Caracas, Venezuela: 1982.

administración venezolana, que a raíz de la reciente promulgación de la Constitución de la República, nacionaliza todas las aguas.

## INTERÉS DE LA TESIS

El estudio puede tener interés para ambas Naciones, en el sentido de observar las experiencias obtenidas por cada uno, como consecuencia de la estructura compuesta o federal mencionada, lo que supone que tanto las comunidades autónomas (en España), como los Estados (en Venezuela) y los municipios o entidades locales en ambos, reclamen o se apropien de competencias que tienen que ver directa o indirectamente con la administración del agua o con otras materias sectoriales (protección del medio ambiente, suelos, pesca fluvial, etc.). Por supuesto, no puedo dejar de mencionar que el beneficio sea mayor, para la legislación venezolana, en virtud de la reciente promulgación de un nuevo texto constitucional, obligando al legislador patrio a sancionar una Ley de Aguas. De modo que si logramos, tomar del ordenamiento jurídico español las líneas básicas de su administración, pudieran estas, servir de apoyo al reto venezolano, de empezar a organizar adecuadamente el agua.

## METODOLOGÍA

A través del método jurídico, procederé al análisis de las distintas instituciones y órganos de administración del agua. Recogiendo las voces de distintos autores, con intereses similares a los propuestos como objetivos de la investigación, intentando reflejar la situación venezolana, siempre de cara a la posibilidad de aplicar el modelo español en el sistema venezolano.

Así pues, estudiaré las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre la administración del agua, en los dos Estados, la doctrina y la jurisprudencia aplicable a estas normas. También las normas de las comunidades autónomas (España) y estatales (Venezuela) referidas al agua, así como las sectoriales que puedan influirla, ya que Venezuela a raíz del proceso de descentralización, confronta una situación similar a la española, de manera que las entidades federales y los municipios han asumido competencias que antes pertenecían al Poder Nacional, así como otras derivadas de leyes especiales, como por ejemplo la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Por supuesto, sin olvidar que en ambos Estados (España y Venezuela), los municipios y demás entes locales tienen atribuidas competencias en materia de abastecimiento y saneamiento de las aguas. De manera que se observará tanto la legislación como los organismos creados para cumplir estas competencias.

## ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo está dividido en diez capítulos. En el primero, pretendo introducir al lector en el tema de la administración de las aguas, mostrando el tratamiento constitucional del agua como recurso natural en cada uno de los dos Estados, describiendo el principio de dominialidad pública de las aguas, las políticas en materia de agua, las obligaciones del Estado y la participación de las otras administraciones públicas.

El Capítulo II está dedicado al conocimiento de la estructura orgánica de la administración hidráulica, comenzando con un breve repaso por la evolución histórica de la actividad de la gestión del agua, desde los Ministerios de Obras Públicas y Fomento, hasta la creación de un Ministerio de Medio Ambiente en España y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en Venezuela, observando las semejanzas y diferencias organizativas, entre ambos. Este capítulo es una especie de guía de lo que va a ser el desarrollo sucesivo del trabajo, esquematizando la estructura orgánica de la administración del agua en ambos países.

La base del sistema administrativo de gestión del agua español, se encuentra principalmente en la administración del agua a través de las cuencas hidrográficas. Por tanto, el Capítulo III, está dirigido al análisis de los organismos de cuenca, como ejemplo de administración especializada de las aguas, que junto al principio de dominio público hidráulico, la planificación de las aguas y su protección, son los pilares del sistema español de administración de las aguas, de allí la necesidad de dedicarle un capítulo.

El objetivo del capítulo IV busca establecer el grado de implicación de los particulares en la gestión de las aguas, mediante la constitución de comunidades de usuarios y el cumplimiento de sus obligaciones para un aprovechamiento racional del recurso y sus competencias de colaboración con la administración hidráulica.

En el Capítulo V pretendo verificar las conexiones entre la administración centralizada de las aguas y el comportamiento e influencia de las comunidades autónomas españolas en la gestión del agua. Por supuesto, en este capítulo debo referirme a una de las opciones tomadas por la legislación española, al permitir que las comunidades autónomas con cuencas internas, puedan administrar el recurso, siempre con base en la legislación del Estado y posteriormente analizar algunas leyes autonómicas que interfieren en la gestión del agua.

El Capítulo VI concentra tal vez uno de los usos del agua más críticos y más importante de todos, el abastecimiento de agua potable. El servicio de distribución de agua potable, ha sido en ambas legislaciones un servicio típicamente municipal, sin embargo, analizaré su aplicación real. La segunda parte del capítulo tiene mayor peso específico, por lo que al uso futuro de los recursos se refiere (estudio del saneamiento de aguas y el conjunto de actividades que incluye). En este capítulo también verificaré las competencias de las comunidades autónomas en el abastecimiento y saneamiento en alta.

La utilización de las aguas está dividida en usos generales, usos especiales y usos privativos. Cada uno de estos usos, así como los requisitos y restricciones, son el objetivo del Capítulo VII. Haciendo especial referencia a la concesión de aprovechamientos hidráulicos en España y Venezuela: como forma típica de adquirir su uso privativo, sus características, la revisión de la concesión y las formas de terminación del contrato.

El Capítulo VIII está dividido en dos partes. La primera, dedicada al estudio de la técnica de la planificación hidrográfica, los órganos competentes, la clasificación de los planes, así como su contenido en ambas legislaciones. Incorporando algunos aspectos específicos regulados en los planes hidrológicos de cuenca de la administración española. La segunda, está dedicada al régimen jurídico de las obras hidráulicas, su definición, las obras de interés general, la constitución de sociedades estatales y la concesión de explotación y construcción de obras hidráulicas.

La protección del medio ambiente en general y del dominio hidráulico en particular, es el objetivo del Capítulo IX. Este capítulo está dedicado a ambas legislaciones. De modo que el capítulo se dividirá en tres partes temáticas: Protección general de ambiente; protección específica del dominio hidráulico y en tercer lugar, las sanciones e infracciones por la comisión de hechos punibles contra el ambiente y el agua en particular.

Finalmente, el Capítulo X busca, a través de los conocimientos adquiridos en los capítulos anteriores, el estudio de las competencias de la República, los Estados y los Municipios venezolanos en materia de administración del agua, mencionando especialmente a la nueva Ley de Aguas de Venezuela.

CAPÍTULO I  
MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL  
DE LA GESTIÓN DEL AGUA





## 1.1 Introducción

La propiedad del agua y su aprovechamiento son temas que desde los mismos romanos se vienen estudiando. El derecho común a su uso para beber, bañarse, lavar y abreviar el ganado, se reconocía desde entonces. Pero con el transcurrir del tiempo, el aumento poblacional y las diferencias geográficas que impiden o permiten la obtención del recurso en la cantidad necesaria, los procesos de contaminación, que repercuten en la calidad del agua, hacen indispensable la intervención de los órganos del Estado como árbitro y gestor del recurso. Por supuesto, la actitud y postura más o menos rígida del Estado, estará condicionada por la abundancia o la escasez del recurso. Esta circunstancia influirá a su vez, en las normas jurídicas que se dicten y en las instituciones que se establezcan para su administración.

Por todo lo anterior, el conocimiento de los antecedentes legislativos resulta de mucha importancia en todo estudio jurídico, pero cuando se pretende comparar dos legislaciones que tienen una raíz común y una historia compartida, esta resulta indispensable. Por lo que en este Capítulo, se estudiará en primer término los antecedentes legislativos en materia de agua, en ambas legislaciones.

Esa concepción del Estado regulador e interventor, aparecerá reflejada en los textos constitucionales, por lo que se analizará el tratamiento de la gestión del agua en los textos constitucionales, en las normas de desarrollo de la Constitución que se encargarán a su vez de dar forma al marco constitucional, así como al resto de normas jurídicas que regulan el agua. En este primer capítulo se observarán entonces, esos principios básicos que rodean a la administración del agua, el estado actual del dominio hidráulico, las posibilidades de los particulares en los aprovechamientos de agua, y los principios y políticas del Estado en esta materia.

## 1.2 Antecedentes de la legislación del agua

MEÑÑO Francisco, célebre autor venezolano en materia de aguas, sostiene que el Derecho español recogió del Derecho Romano en las Siete Partidas, la doctrina de las *Institutas*, estableciendo el dominio público de los ríos, reconociendo la propiedad de la ribera al dueño de las tierras aledañas al río<sup>5</sup>. Coincidiendo con esta afirmación, GALLEGO ANABITARTE Alfredo considera que las Partidas no declaraban de uso público todas las aguas corrientes, como lo hacían los romanos (*aqua profluens*), sino que se limitaban a declarar de uso común todas las aguas de lluvia y las aguas de los ríos navegables; para decir esto último se basa en la prohibición que traían las Partidas de construir obras que impidan la navegación y permitiendo que cualquier nave atracara en la orilla<sup>6</sup>.

Las riberas de los ríos, aunque corresponden al señorío de aquellos cuyas son las heredades a que están ayuntadas, con todo eso todo home puede usar dellas, ligando a los árboles que estan y sus navíos e adovando sus naves e sus velas en ellas, e poniendo sus mercaderías: e pueden los pescadores y poner sus pescados e venderlos, e enxugar y sus redes, e usar en las riberas de todas las otras cosas semejantes de estas, que pertenecen al arte e al menester porque viven<sup>7</sup>.

---

5 MEÑÑO Francisco. *Régimen Legal de las Aguas en Venezuela*. Pág. 19. Para este autor, las Partidas no regulaban el derecho de propiedad sobre las aguas, sino el derecho al aprovechamiento.

6 GALLEGO ANABITARTE Alfredo. *El Derecho español de aguas en la historia y ante el Derecho comparado*. Primera Parte. Capítulo II. En: GALLEGO ANABITARTE Alfredo, MENÉNDEZ REXACH Ángel. *El Derecho de aguas de España*. Tomo I. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Secretaría General Técnica. Madrid, España: 1986. Pág. 131.

7 Ley 6, Título XXVIII de la Tercera Partida, citada por MEÑÑO Francisco. *Régimen Legal de...* Pág. 19, y por GALLEGO ANABITARTE Alfredo. *El Derecho español de aguas*. Primera Parte. Capítulo II. Pág. 131.

En tanto que las fuentes<sup>8</sup>, según Las Partidas, eran del propietario de la heredad donde habían surgido, con las únicas limitaciones del derecho adquirido en ellas por un tercero o que surtan de agua a una población. De modo que el propietario del fundo donde hubiera nacido, tiene derecho a conceder a otro aprovecharse de esas aguas, incluso luego de haber salido de los linderos de su propiedad<sup>9</sup>. De igual forma, también reconocían el derecho de todo propietario a abrir en su predio, fuente o pozo para aprovechar las aguas.

Por su parte, las Leyes de Recopilación de Indias recogían el principio de la propiedad comunal de las aguas, de manera que todos tenían igual derecho a su uso. Los Reyes de España, según expone MEAÑO Francisco “expresamente recabaron para ellas el dominio que sobre las aguas tenían clanes y parcialidades, a título de regalía..., es lo que hoy llamamos bienes de dominio público”<sup>10</sup>.

Las costumbres de los aborígenes americanos tampoco diferían del derecho español, así lo refiere el diputado AGUILERA Delfín A, al afirmar que “el dominio señorial de las aguas pertenecía a la tribu, es decir que los beneficios del agua y de la pesca eran para todos y no para los ribereños solamente...”<sup>11</sup>.

Como puede observarse, siguiendo el Derecho español, en Venezuela existía desde sus orígenes, y en los primeros cincuenta años de vida republicana, el principio del dominio público de los ríos<sup>12</sup>. Principio consagrado en el primer Código Civil venezolano de 1863, según el cual los ríos y los lagos son de dominio público, sin prever posibilidad de propiedad privada sobre las aguas, pero desapareciendo la vocación del uso común de todos los integrantes de la misma<sup>13</sup> que reseñáramos con anterioridad tanto en las Siete Partidas, en las costumbres indígenas y en las Leyes de Recopilación. Este Código tuvo una vigencia muy efímera, porque triunfante la revolución federal, se derogaron todas las leyes dictadas desde 1858. Se aprueba luego el Código de 1867, conservándose la enumeración de lagos y ríos como aguas del dominio público.

Durante la reforma de 1873, como consecuencia de la influencia (por no decir copia) del Código Civil italiano de 1865 y por intermedio de este, del francés de 1804, “comienza una regulación contraria a nuestros más remotos antecedentes, divorciada de la realidad venezolana”<sup>14</sup>. Se mantiene el carácter público para las aguas corrientes y lacustres y atribuye carácter privado a los manantiales<sup>15</sup>. Se introduce una clasificación, que se mantiene en los siguientes (1880, 1896, 1904, 1916, 1922, incluso en el actual de 1942)<sup>16</sup>, entre ríos del dominio público y otros que no lo son, con la dificultad de que no establecían ninguna pauta para distinguir unos de otros, situación que se mantiene hoy día.

---

8 El término “fuente” utilizado como sinónimo de manantiales.

9 “Ganada habiendo hombre la servidumbre de traer agua para regar su heredamiento de fuente que naciera en heredad ajena si después el dueño de la fuente quisiese otorgar a otro poder para aprovecharse de aquella agua non lo puede hacer sin consentimiento de aquel a quien primero fue otorgada la servidumbre de ella. Fuera en de si el agua fuese a tanta que abundase al heredamiento de ambos”. Ley V, Título XXXI de la Tercera Partida, citada por GALLEGU ANABITARTE Alfredo. El Derecho español. Primera Parte. Capítulo II. Pág. 13

10 MEAÑO Francisco. *Régimen Legal de...* Pág. 26.

11 Citado por MEAÑO Francisco. *Régimen Legal de...* Pág. 25.

12 AZPURÚA Pedro Pablo. *Ley de Aguas: análisis, estudio y proposiciones*. Editado por Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente. Caracas, Venezuela: 1981. Pág. 176.

13 BREWER CARÍAS Allán R. *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*. Editado por Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 62.

14 MEIER E. Henríque. ¿Existe un derecho de propiedad privada sobre las aguas en el Ordenamiento Jurídico Venezolano? En: *Separata de la Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Católica Andrés Bello. Editorial Sucre. Caracas, Venezuela: 1978. Pág. 134.

15 AZPURÚA Pedro Pablo. *Ley de Aguas...* Pág. 177.

16 Reformado parcialmente y sin modificación al régimen del agua en 1982.

El Código de 1916 recoge una novedad, en cuanto a la propiedad del lecho de los ríos no navegables por los fondos ribereños, con la limitación de no desviar el curso de los ríos, norma que también subsiste actualmente en el Código de 1942.

En el Código de 1942 vigente aún, se establecen diferencias entre aguas públicas y aguas privadas, aguas superficiales y subterráneas, aguas vivas y estancadas, contiene derechos preferentes sobre el uso del agua y la posibilidad de apropiarse el lecho de los ríos no navegables<sup>17</sup>.

Ahora bien, del lado español, los principios comentados de las Siete Partidas, “rigen en Castilla, hasta mediados del S. XIX, pero el régimen que se incorpora a las Leyes de Aguas de 1866 y 1879<sup>18</sup>, es el del Real Patrimonio del Reino de Valencia que supone que los aprovechamientos de todas las aguas corrientes se someten al control previo del Estado”<sup>19</sup>. Con todo, GALLEGO ANABITARTE Alfredo declara que la primera Ley de Aguas de 1866, estaba muy cerca del antiguo régimen por cuanto permitía las concesiones a perpetuidad, no distinguía estrictamente la autorización de la concesión, y traía un oscuro planteamiento del canon<sup>20</sup>.

Estas leyes (1866-1879), distinguen en relación con la utilización de las aguas públicas, entre uso común general (beber, lavar ropas, vasijas, bañarse, abrevar), uso común especial (pesca, navegación y flotación), y uso especial o privativo (utilización con carácter exclusivo frente a terceros). El primero no requiere autorización, el segundo requiere licencia y el último se obtiene mediante concesión o por prescripción<sup>21</sup>.

Para ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza, la Ley de Aguas (1866-1879) y el Código Civil de 1889, en concreto en los artículos 407 a 425, permiten concluir que “el aprovechamiento del agua por los particulares es una consecuencia de la propiedad de la tierra”<sup>22</sup>.

El 1º de enero de 1986<sup>23</sup>, entra en vigencia una nueva ley de aguas, que sin lugar a dudas representa un antes y un después en el Derecho de Aguas español, al incorporar todas las aguas al dominio público hidráulico, incluidas las subterráneas. Esta ley fue luego parcialmente reformada en 1999, y en el año 2001 a través de la Ley 1/2001, se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas<sup>24</sup>. Las últimas modificaciones

- 
- 17 MEIER E. Henrike. *Estudios de Derecho y Administración del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. Colección congresos venezolanos de conservación. Editado por: República de Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Editorial Arte. Caracas, Venezuela: 1982. Pág. 325
  - 18 Debe advertirse que los comentarios a esta Leyes, generalmente se consiguen juntos, por una razón lógica, y es que en 1879, se separó el régimen de las aguas terrestres y las marítimas, pero el de las primeras es idéntico en ambas leyes, así lo refiere MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*. Editado por COPLANARH. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 87.
  - 19 GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, citado por Ministerio de Obras Públicas. *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Estudios realizados por PÉREZ PÉREZ, Emilio. Editado por la Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Madrid, España: 1993. Pág. 24.
  - 20 Citado por GALLEGO ANABITARTE Alfredo. *El Derecho español de aguas en la historia y ante el derecho comparado*. Primera Parte. Capítulo II... Pág. 220.
  - 21 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de*. Pág. 91-93.
  - 22 ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza. Evolución del Régimen Jurídico de las aguas subterráneas en España. En: EMBID IRUJO, Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo II. Editado por el Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Madrid, España: 2002. Pág. 16.
  - 23 Aprobada el 29 de agosto de 1985, pero en la Ley se dispone que entrará en vigencia el 1 de enero de 1986, coincidiendo en fecha con la adhesión de España a la Unión Europea.
  - 24 Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE No. 176, de 24 de julio.

se producen con la Ley 62/2003<sup>25</sup>, para incorporar algunos preceptos de la Directiva Europea del Agua 60/2000/CE. De manera que no se harán mayores comentarios a la misma, ya que será objeto de análisis en la presente investigación.

Por su parte, Venezuela comienza a tratar el tema del agua a través de la legislación especial a partir de 1910, en la Ley de Montes y Aguas, con reformas o sanción de nuevas leyes en 1921, 1924, 1931, 1936, pero sin grandes avances por cuanto todas, mantuvieron vigente la diferencia entre dominio público y dominio privado de las aguas. De igual forma, la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966, aun cuando no contiene un capítulo para las aguas de dominio privado, sí se refiere a ellas, como se verá más adelante cuando sea objeto de análisis esta ley, aún vigente. En marzo de 1960, se dicta una Ley que representa un avance significativo en materia de Reforma Agraria. Esta ley incorpora un capítulo dedicado al régimen de las aguas, donde establece limitaciones a los aprovechamientos privados en virtud de un fin mayor como es el proceso de reforma agraria, y afectando todas las aguas del dominio público para este fin<sup>26</sup>.

En materia de proyectos de Ley de Aguas, Venezuela ha intentado en dos oportunidades promulgar una ley especial que regule la materia. La primera es conocida como Anteproyecto Cano<sup>27</sup>. La segunda oportunidad fue a través del Proyecto de Ley de Aguas elaborado por la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH en lo sucesivo)<sup>28</sup>. Este Proyecto se adecuaba perfectamente a los principios de administración por cuencas, gestión integral, aprovechamiento de aguas a través de concesiones administrativas, principio de recuperación de costos, entre otros, pero nunca se convirtió en Ley de la República.

Pues bien, aunque se ha hecho una síntesis de la evolución histórica de la regulación en materia de aguas entre ambos Estados, no siendo esos los únicos instrumentos jurídicos vigentes, pero sí los más relevantes, se puede llegar a concluir el origen común de ambas legislaciones en el Derecho Romano, con una separación por parte de Venezuela o mejor aún, un estancamiento en el desarrollo de la gestión del agua, que sólo va a ser mejorado a raíz de la promulgación de la nueva Constitución de la República en 1999.

### 1.3 Planteamiento constitucional sobre la gestión del agua

Comenzaré haciendo una revisión de ambos textos constitucionales para observar cómo se trata el tema del agua, bajo la premisa de que ambos Estados se definen como Compuestos, lo que supone una distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales y una labor de coordinación y colaboración entre las distintos poderes territoriales, que integran dichos Estados.

El análisis se hará partiendo de cinco elementos. En primer lugar, asignación de las competencias en materia de aguas al Poder Central o a otro nivel territorial; el reparto de competencias en materias sectoriales que puedan influir sobre la gestión del agua; la declaratoria o no del agua como bien del dominio

---

25 Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003.

26 Esta Ley ha sido derogada en el año 2001 por el Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicada en Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13 de noviembre del 2001. Esta ley no es tan específica como su antecesora, sin embargo establece que las aguas susceptibles de ser usadas con fines de regadío agrario y planes de acuicultura quedan afectadas en los términos de esta ley.

27 Por encargo del Ejecutivo Nacional, el Dr. Guillermo J. Cano, experto argentino en derecho y legislación de aguas, elaboró un proyecto de Ley de Aguas que entregó al Ejecutivo Nacional el 24 de enero de 1963. V. SÁNCHEZ PULIDO, Eolida. *Derecho y Administración del Agua*. Editado por la Universidad de Los Andes. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones Jurídicas. Mérida, Venezuela: 1977. Pág. 153.

28 Con fecha 28 de octubre de 1976 el ministro de Obras Públicas, Arnoldo José Gabaldón, presentó al Congreso de la República, por órgano del Senado este Proyecto. V. SÁNCHEZ PULIDO Eolida. *Derecho y Administración del Agua...* Pág. 159.

público; la construcción de obras públicas; y por último, las competencias residuales y la transferencia de competencias entre los distintos niveles territoriales.

Debe aclararse que los dos textos constitucionales en estudio prevén un tratamiento especial del agua, considerada como parte del ambiente y susceptible de protección por todos los órganos del Estado. Tanto el artículo 45 de la Constitución española como los artículos 127 a 129 de la venezolana consagran la utilización racional de los recursos naturales y la obligación para el Estado de conservarlo.

### *1.3.1 Poder central, poder autonómico y estatal*

La Constitución española (en lo sucesivo CE), contiene dos normas que fundamentalmente tratan el tema. Por supuesto, no son las únicas, como se verá en el desarrollo que sigue a continuación, pero sí las más importantes en que se apoya la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas españolas.

Las normas objeto de estudio son los artículos 148.1.10 y 149.1.22 CE. La primera se encarga de establecer cuáles son las competencias que tienen las comunidades autónomas españolas sobre el agua. Estableciendo que las mismas podrán encargarse de los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la comunidad autónoma; las aguas minerales y termales. Mientras que la segunda, establece que al Estado le corresponde la competencia exclusiva en legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma<sup>29</sup>.

Estas dos normas fueron criticadas por la doctrina, pues no explicaban claramente el significado o alcance de las competencias de cada uno de los niveles territoriales. Situación que no mejoró con la entrada en vigencia de los Estatutos de Autonomía que oscurecían aún más dicho significado. Esta problemática se mantuvo hasta 1985, cuando el Parlamento dictó la Ley de Aguas, en sustitución de la de 1879. Dicha Ley asimiló la frase “aguas que discurran por más de una comunidad”, contenida en el artículo 149.1.22 CE, al concepto de “cuencas hidrográficas”.

Esta similitud que en principio debió dar por finalizada las discusiones acerca de la distribución de competencias entre los dos niveles territoriales, derivó en la interposición por parte de algunas comunidades autónomas de recursos de inconstitucionalidad y de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional. Pues bien, aun cuando hoy día, se dan por resueltas las discrepancias en torno a las Competencias del Estado y las comunidades autónomas, y no creyendo oportuno reproducirlas acá en su totalidad<sup>30</sup>, sí se hace indispensable hacer mención de ello, porque recuerda la importancia del tema, en el Estado español.

---

29 Art. 149.1.22 CE.

30 V. En este sentido a MENÉNDEZ REXACH Ángel. La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: Análisis Institucional. Tercera Parte. Capítulo I y Capítulo II, epígrafe I. En: GALLEGO ANABITARTE Alfredo, MENÉNDEZ REXACH Ángel y DÍAZ LEMA José Manuel. *El Derecho de aguas de España*. Tomo I. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Secretaría General Técnica. Madrid, España: 1986. Pág. 543 y ss. También a SÁNCHEZ BLANCO Ángel. Distribución de competencias en materia de recursos naturales (agua, minas, montes). En: MARTÍN RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*. Tomo IV. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1991. Pág. 2987-3800; a MARTÍN RETORTILLO Sebastián. Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública*. No. 128. Madrid: Mayo-agosto 1992. Pág. 23-83 y a DELGADO PIQUERAS Francisco. La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: La sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública*. No. 118. Madrid, España: Enero-abril 1989. Pág. 271-294, entre otros.

La respuesta dada por el Tribunal Constitucional, la conseguimos en dos sentencias del Tribunal Constitucional: STC 227/1988, de 29 de noviembre<sup>31</sup> y la STC 161/1996, de 17 de octubre. Ambas sentencias validaron la opción del legislador de escoger como criterio de interpretación la definición de Cuenca Hidrográfica. De modo que las comunidades autónomas tendrán competencias sobre las aguas que discurren sobre su territorio siempre y cuando éstas constituyan íntegramente una cuenca hidrográfica, y hayan asumido a través de sus estatutos competencias sobre las mismas. Esa competencia “comporta una serie de funciones tales como la organización de una administración hidráulica propia, la planificación hidrológica, el establecimiento de servidumbres, la gestión del recurso de cara a su uso y aprovechamiento, policía de aguas, etc.”<sup>32</sup>; caso contrario, es decir, que las aguas continúen por otras comunidades, será indicativo de que son una cuenca intercomunitaria o supracomunitaria y por tanto, competencia del Estado a través de los organismos de cuenca (confederaciones hidrográficas), todo conforme al principio de la unidad de cuenca, entendido como “la obligación de que la cuenca sea considerada como un todo unitario e indivisible, y ello tanto desde un punto de vista territorial como funcional”<sup>33</sup>.

Por su parte el Derecho venezolano, establece en el artículo 156 de la novísima Constitución de 1999 (en lo sucesivo CRBV) que es competencia del Poder Público Nacional<sup>34</sup> el régimen administración, conservación, fomento y aprovechamiento de las aguas y otras riquezas naturales del país. Permitiendo la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional establezca un sistema de asignaciones especiales<sup>35</sup> en beneficio de los estados en cuyo territorio se encuentren dichas riquezas.

De la norma transcrita se deduce que en Venezuela la administración de los recursos naturales está centralizada en el Poder Nacional, y no cabe la posibilidad de la existencia de administración (de Aguas) por los Estados (Poder estatal<sup>36</sup>) o los municipios. Esta reserva al Poder Nacional, se encuentra en los textos constitucionales venezolanos desde 1925 (competencia del fomento y conservación de las aguas), y a partir de 1936, también el aprovechamiento.

A pesar de esto, aún se mantiene vigente el artículo 646 del CCV que permite a los estados y municipios mediante leyes y ordenanzas sobre policía “limitar o modificar el régimen de la propiedad predial de

---

31 La Sentencia fue el resultado de unos Recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Aguas de 1985, propuestos por: la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria. También de conflictos de competencia planteados por el Gobierno Vasco, en relación con el RD 849/1986, de 11 de abril 1986 (Reglamento del Dominio Público Hidráulico), la Orden de 23 de diciembre 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales), y el RD 650/1987, de 8 de mayo 1987 (Definición de los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos).

32 DELGADO PIQUERAS Francisco. La distribución de competencias... Pág. 293.

33 EZQUERRA HUERVA Antonio. Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas (Sentencia 161/1996, de 17 de octubre). En: Gobierno de Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública* No. 10. Edita el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Aragón, España: Junio 1997, Pág. 388.

34 Vale acotar que Venezuela por su Constitución es un Estado Federal, disponiendo la existencia de tres personas públicas territoriales: La Nación, los Estados y los Municipios. En cada uno de ellos hay ejercicio de Poder Público. A su vez, el Poder Público Nacional (La Nación) está dividido orgánicamente en Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral.

35 La CRBV establece que en los Estados donde se encuentren algunas de las riquezas señaladas en ese ordinal, a saber: minas e hidrocarburos, tierras baldías, bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales, que como contraprestación se le asignen unos recursos extraordinarios a los Estados donde se encuentren. V.: Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. *Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Capital Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos*. G.O. No. 37.086, de 27 de Noviembre de 2000.

36 En Venezuela se usa el término *estadal*, para hacer referencia a las Entidades Federales (actos, leyes o acompañamiento de la denominación de los mismos); mientras que el término *estatal*, se utiliza para hacer referencia a actos, leyes, etc., emanados de la República o persona jurídica que representa al conjunto del Estado Federal.

utilidad privada". Así da cuenta MEAÑO Francisco de leyes estatales, a las cuales califica obviamente de inaplicables por colisión con el texto constitucional<sup>37</sup>, puesto que en algunas ocasiones, interfieren con la administración del agua, por parte del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

### 1.3.2 Materias sectoriales

En otros ordinales de los artículos 148 y 149 de la Constitución española, se hace referencia a materias sectoriales que pueden influir directa o indirectamente sobre la gestión del agua, así encontramos la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; agricultura y ganadería; montes y aprovechamientos forestales; protección del medio ambiente; la pesca en aguas interiores, la caza y la pesca fluvial y sanidad e higiene, sobre las cuales el Estado dicta la legislación básica y las comunidades autónomas, tomando en cuenta esa legislación, dictan la legislación de desarrollo que generalmente constituye un refuerzo de la protección contenida en la legislación básica.

En Venezuela, el Poder Nacional debe elaborar la legislación básica y crear las políticas nacionales en materia de sanidad, medio ambiente, conservación fomento y aprovechamiento de las aguas, ordenación del territorio; y además establece el régimen general de los servicios públicos domiciliarios, y en especial la electricidad, agua potable y gas<sup>38</sup>.

A los Estados, la Constitución de la República en el artículo referido a sus competencias, no les asigna competencias sobre esas materias, y se limita a señalar que los Estados<sup>39</sup> tienen competencia exclusiva en el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley, y para crear y organizar los servicios públicos estatales, sin mencionar cuáles son estos servicios.

Pero, dentro de las llamadas competencias concurrentes, se encuentra que los estados y los municipios como personas jurídicas tienen competencias en materia de conservación y protección del medio ambiente, tal como lo señalan los artículos 127 a 129, reseñados con anterioridad<sup>40</sup>. De manera que a

---

37 Como por ejemplo: La Ley de Ordenanza de 1894 de la Asamblea Legislativa del Estado Lara, sobre el uso de las aguas del río Turbio y la quebrada Macuto; la Ley de Llano del Estado Bolívar, de fecha 8 de marzo de 1916; o la Ordenanza de Aguas de la quebrada Maguace del Concejo Municipal del Distrito Jiménez, del Estado Lara citadas por MEAÑO Francisco. *Régimen Legal de*. Pág. 68-70.

38 Artículo 156, ordinales 16, 23 y 29 CRBV.

39 Art. 164.5 y 164.8 CRBV.

40 Capítulo IX De los Derechos Ambientales CRBV. Artículo 127. Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Todos tienen derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia. Es un deber fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley. Artículo 128. El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento. Artículo 129. Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas. En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que involucren los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviera expresa la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenientes y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultara alterado, en los términos que fije la ley.

través de las llamadas competencias concurrentes (protección del ambiente), en el caso de los Estados que conforman a Venezuela, estos podrían influir en la gestión del agua.

Donde sí conseguimos que los estados y los municipios tienen competencias sobre los recursos naturales es en la Ley Orgánica de Descentralización y transferencias de competencias del Poder Público (en lo sucesivo LOD)<sup>41</sup>. Esta ley, prevé la posibilidad de transferir a los Estados, mediante convenios suscritos por el Ejecutivo Nacional, ciertas competencias concurrentes entre las que se encuentra el artículo 4.11 “La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales”<sup>42</sup>. Sin embargo, no tengo conocimiento de que se haya firmado algún convenio para transferir dicha competencia.

La Constitución establece además que las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados, siguiendo las pautas que señala la propia Constitución, es decir que la legislación debe estar orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad. Los Estados a su vez, deben tratar de transferir a los municipios los servicios y competencias que gestionen y que estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público<sup>43</sup>.

Los municipios por su parte, tienen competencias en todas aquellas materias cuyo objetivo sea el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad y especialmente en las siguientes áreas: ordenación del territorio y urbanística, turismo local, protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental, salubridad, servicios de agua potable, electricidad, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas.

Como puede observarse, tanto en la Constitución española como en la venezolana, se prevé la posibilidad de que las personas públicas territoriales (Estados/comunidades autónomas y municipios en ambas), mediante gestión de materias sectoriales (protección del ambiente y de los recursos naturales, en Venezuela; ambiente, pesca, navegación, ordenación del territorio entre otras, en España), se interfiera

---

41 Congreso de la República. *Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público*. Gaceta Oficial N°. 4.153, de 28 de diciembre de 1989. Modificada parcialmente por Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. *Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público*. Gaceta Oficial N°. 37.753, de 14 de agosto del 2003.

42 Artículo 4.- En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional: 1. La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia; 2. La protección de la familia, y en especial del menor; 3. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina; 4. La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio; 5. La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional; 6. La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico; 7. El deporte, la educación física y la recreación; 8. Los servicios de empleo; 9. La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de los trabajadores; 10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio; 11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales. 12. La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional; 13. La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales; 14. La vivienda popular, urbana y rural; 15. La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales; 16. La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional; 17. La investigación científica; y, 18. La defensa civil. Congreso de la República. *Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público*.

43 V. Artículo 165 CRBV.



en la gestión del agua, por lo que se hace indispensable un trabajo conjunto y coordinado de las distintas personas jurídicas que conforman al Estado.

### 1.3.3 Dominio hidráulico

El artículo 128 CE viene a reforzar la idea de la administración centralizada de las riquezas del país, al establecer su subordinación al interés general y la posibilidad de reservar al Estado los recursos o servicios esenciales por motivos de interés general. Por cierto que MARTÍN RETORTILLO Lorenzo<sup>44</sup>, solicitó que se incluyera el agua como bien del dominio público junto a los otros mencionados en el artículo 132.2 CE, propuesta que no fue aceptada. Sabemos que dicho artículo, aun cuando no es una norma atributiva de competencia, hubiera supuesto unos límites a la distribución de los artículos 148 y 149 CE, y posiblemente hubiera mejorado la situación planteada con anterioridad, en relación con los conflictos de competencia, pero lo cierto es que en estricto derecho, la Constitución española no recoge la declaratoria de bien del dominio público al Agua, pero según la doctrina el artículo 128, permitió que esa declaratoria se hiciera en la Ley de Aguas de 1985.

Venezuela en el Título VI del Sistema Socioeconómico, artículo 304 declara a todas las aguas como bienes de dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo.

El diputado a la Asamblea Nacional Constituyente BREWER CARÍAS Allán R, al referirse a este artículo, dice que tiene una redacción poco afortunada porque planteado de esa manera pareciera que Venezuela ejerce dominio público incluso sobre el agua de las lluvias, de las nubes y de la nieve, y en su momento propuso sustituirlo por el término “recursos hidráulicos”, pero sin lograr hacer variar la opinión de sus compañeros diputados<sup>45</sup>.

En ese mismo artículo 304, se deja al legislador ordinario, la facultad de establecer las normas necesarias para garantizar su protección y aprovechamiento, con la obligación de respetar las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio.

También encontramos otra referencia al dominio público hidráulico, como parte de los recursos naturales, en los llamados Derechos Económicos, artículo 113 CRBV, al establecer que el Estado puede dar en concesión los recursos naturales para su explotación, pero utilizando una expresión poco afortunada “propiedad de los recursos naturales”<sup>46</sup>. La frase y el concepto, corren con la desventura de no ser los más apropiados, porque los recursos naturales de un Estado no le pertenecen (propiedad) como tal, sino que para satisfacer un interés general se han sustraído a la apropiación privada. El dominio público conlleva la obligación para el Estado de que se haga un justo aprovechamiento de los recursos, impidiendo la apropiación privada pero sin que esto signifique a su vez la apropiación por parte del Estado<sup>47</sup>, y la mejor

---

44 MARTÍN RETORTILLO Lorenzo. *Materiales para una Constitución. Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado*. Editado por Akal/universitaria. Madrid, España: 1984. Pág. 329.

45 Intervención de BREWER CARÍAS Allán R.. Comentarios al artículo 304 CRBV. En: Gaceta Constituyente, Asamblea Nacional Constituyente. Octubre-noviembre, 1999. Debate 7-11-99, Pág. 46, citado por BADELL GRAU & DE GRAZIA. *Comentarios al Anteproyecto de Ley de Aguas*. Documento disponible en Internet: [http://www.badellgrau.com/opinion\\_ley\\_de\\_aguas.html](http://www.badellgrau.com/opinion_ley_de_aguas.html).

46 Artículo 113 CRBV Único aparte: Cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público.

47 V. STC 227/1988, de fecha 29 de noviembre. Marginal: RTC 1988\227. (Tribunal Constitucional, Sala Plena) y la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de Venezuela, de fecha 19-10-1964 en Gaceta Forense, No. 46, pp. 28 a 32, citada por BREWER CARÍAS Allán R. *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*. Pág. 60.

forma de aprovecharlos es darlos a través de la figura de la concesión, como bien lo señala el artículo que comentamos.

#### 1.3.4 Construcción de obras

Los artículos 148.1.4 y 149.1.24 CE, se encargan de regular las competencias en materia de obras públicas entre las comunidades autónomas y el Estado en España. El primero, establece que es competencia de las comunidades autónomas, las obras públicas de interés para ella realizadas en su territorio; el segundo, contempla la competencia del Estado, en las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.

El tema de la construcción de obras para el aprovechamiento de las aguas, fue resuelto en la modificación de la Ley de Aguas de 1999, estableciendo cuándo debe considerarse una obra de interés general, pero dejando además abierta la posibilidad para que el Estado declare cualquier obra de interés general y por tanto, corresponderle su construcción<sup>48</sup>.

En Venezuela según el texto constitucional corren por cuenta del Poder Nacional todas las obras públicas declaradas de interés nacional. Mientras que guarda silencio respecto de las obras que puedan construir los estados y los municipios. Pero sabemos que las obras públicas pueden tener el carácter de obras de interés regional o municipal, en cuyo caso les corresponderá su construcción a los estados o municipios o colaborar con el Gobierno Nacional para su construcción, como las del artículo 19 de la LOD<sup>49</sup>, para los aprovechamientos de aguas o las establecidas en materia de abastecimiento y saneamiento, que analizaré en el capítulo X.

#### 1.3.5 Competencias residuales y transferencias

En España, la Constitución de 1978 establecía una distinción entre comunidades de techo competencial alto y otras de techo competencial bajo, dependiendo de la forma en que hubieran accedido a la autonomía. Así según el Artículo 149.3 CE, las competencias residuales se otorgaban a las comunidades autónomas con techo competencial alto, invitándolas a que se apropiaran de las competencias que la Constitución no asignara directamente al Estado, sin necesidad de esperar los cinco años<sup>50</sup>. Mientras que las otras comunidades, que se formaron por el artículo 143 (comunidades con techo competencial bajo), al tener la condicionante de los cinco años, no podían arrogarse competencias de esta forma, si el Estado ya las había asumido. De no ser ese el caso, transcurridos los cinco años y reformando sus Estatutos podían asumirlas. La otra vía era que el Estado, mediante una Ley de Transferencia o delegación, podía traspasarle algunas competencias.

Actualmente, ambos artículos ya se han cumplido. Se dictaron varias leyes que otorgaban competencias a las comunidades de techo competencial bajo para equipararlas a las de techo competencial alto<sup>51</sup>. De modo que ya no puede hablarse en España de dos tipos o categorías de comunidades autónomas como consecuencia de su acceso a la autonomía que proponía el texto constitucional.

---

48 V. Artículo 46 TRLAg. y Capítulo VIII de esta investigación.

49 Congreso de la República. *Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público...*

50 Artículo 15.1 CE.

51 En este sentido V.: Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143. V. también las modificaciones que se operaron en los Estatutos de Autonomía a partir de 1994.

Las competencias residuales cuentan a favor de las comunidades autónomas, sin ningún distingo, siempre que hayan asumido dichas competencias a través de los Estatutos de Autonomía, en caso contrario, dichas competencias serán del Estado.

Venezuela, por su parte, asigna las competencias residuales a los Estados<sup>52</sup>, sin embargo, mediante una larga enumeración a favor del Poder Nacional y al Poder Municipal, hace prácticamente nula esa declaración y además, en el último ordinal del artículo referente a las competencias del Poder Nacional, hace la acotación de que el Poder Nacional le corresponden aquellas competencias que por su índole o naturaleza le pertenecen<sup>53</sup>.

En cuanto a la transferencia de competencias, ambos Estados prevén la posibilidad de transferir a los estados o comunidades autónomas ciertas competencias<sup>54</sup>.

#### 1.4 Normativa de rango legal y sublegal sobre gestión del agua

El marco jurídico de la gestión del agua, según nos comenta el doctor FANLO LORAS Antonio, se encuentra disperso en un conjunto de normas jurídicas de distinto rango<sup>55</sup>, entre las que destaca la Ley de Aguas (en lo sucesivo TRLAg.)<sup>56</sup>, y sus dos reglamentos de desarrollo (el del Dominio Público Hidráulico y el de Administración Pública del Agua). El resto del cuerpo normativo igualmente será objeto de análisis en el desarrollo de la presente investigación, incluyendo donde haya lugar además, a la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea 2000/60/CE, ya traspuesta a la Legislación española<sup>57</sup>.

La Ley de Aguas es un texto normativo de singular importancia para el desarrollo del Derecho de Aguas español, y ha servido de ejemplo a muchas otras naciones para proponer sus propias normas. Venezuela no ha escapado a esta condición y como se estudiará más adelante, el proyecto de Ley aprobado en primera discusión en el parlamento venezolano (Asamblea Nacional) recoge algunos de los postulados de la misma.

En Venezuela, la legislación en materia de aguas también se encuentra dispersa entre varios textos legislativos, siendo importantes destacar al Código Civil de 1942, la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966 y su Reglamento de 28 de abril de 1977, la Ley Orgánica del Ambiente de 1976 y el Decreto Presidencial 1400 de 10 de julio de 1996. Este Decreto tiene por objeto desarrollar las disposiciones sobre recursos hídricos y cuencas hidrográficas contenidas en la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y la Ley Forestal de Suelos y Aguas. Por supuesto resultará oportuno señalar los preceptos contenidos en el Proyecto de Ley de Agua, por cuanto pronto se transformará en Ley de la República.

---

52 Artículo 164.11 CRBV.

53 V. Artículo 156.33 CRBV.

54 V. Artículos 150.2 CE y 157 CRBV.

55 V. FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*. Colección Jurídica No. 16. Editado por Universidad de La Rioja. Logroño, España: 2001. Pág. 21.

56 Modificación a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. En esta Ley se ordena que por Real Decreto Legislativo se refundan en un texto único la normativa legal existente en materia de aguas [Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLAg)]. Mediante la Ley 62/2003, se modifica el TRLAg. para transponer la Directiva 2000/60/CE. V. Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003.

57 Merece la pena recordar que España tiene en materia de Aguas, una legislación muy completa que incluso fue recogida por la Unión Europea, de modo que la modificaciones producto de esta Directiva son muy puntuales, y se tratará de ir señalando en su momento, en qué consisten dichas modificaciones.

De la legislación mencionada, se intentará estudiar en este punto, el dominio hidráulico, las limitaciones y restricciones al uso y aprovechamiento del agua y el concepto de cuenca hidrográfica.

#### 1.4.1 Regulación del dominio hidráulico

El agua en la legislación española es considerada como un recurso unitario subordinado al interés general, integrándola al dominio público. Basado en este principio, la ley de aguas hace una lista de las aguas que pertenecen al dominio público hidráulico y por tanto su uso y aprovechamiento sometido al imperio de la Ley y de los órganos encargados por esta para su administración. De manera excepcional permite algunos derechos de apropiación o de aprovechamiento preferente, sobre ciertas aguas que se analizarán más adelante.

En Venezuela, la nueva Constitución Nacional recoge en su artículo 304 “la publicación de todas las aguas”, derogando implícitamente, todas las disposiciones contenidas en el Código Civil y en la Ley Forestal de Suelos y Aguas sobre dominio privado del agua, por lo que no debería seguir existiendo el régimen dual entre dominio público y propiedad privada de las aguas<sup>58</sup>. Esta afirmación se corresponde con la sostenida por MEIER E. Henrique, con motivo de la promulgación de la Constitución de 1961 (antecesora de la actual). El autor había sostenido que las normas del Código Civil de 1942 y de la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966, en relación con el dominio hidráulico quedaban derogadas, porque esta Constitución aun cuando no declaraba al agua bien del dominio público, sí lo calificaba como un recurso natural y otorgaba al Estado la obligación de manejarlo para el provecho colectivo<sup>59</sup>, así que de acuerdo con la Disposición Transitoria Vigesimaltercera de la Constitución Nacional de 1961<sup>60</sup>, quedaba derogada implícitamente toda la regulación del Código Civil de las aguas como bienes inmuebles por su naturaleza.

A pesar de esa posición mantenida por la Doctrina, el Congreso de la República sancionaba en el año de 1966 la Ley Forestal de Suelos y Aguas, admitiendo derechos a los particulares sobre los ríos de dominio público y en 1996, el Ejecutivo Nacional dicta un Decreto, que aunque de manera menos determinante, reconocía la existencia de unos derechos a favor de los propietarios de los fundos, emanados de las normas del Código Civil y de la Ley Forestal de Suelos y Aguas.

De modo que, en el supuesto que la norma constitucional no derogue inmediatamente las normas del Código Civil y ante la falta de una ley que establezca el régimen transitorio para las aguas actualmente en propiedad de los particulares y las condiciones para que ese propietario goce de derechos preferentes en el aprovechamiento del agua, pareciera necesario seguir hablando del régimen previsto en el Código Civil y en la Ley Forestal de Suelos y Aguas, es decir, aguas de dominio público y “aguas de propiedad privada y la apropiabilidad *ex lege* de aguas públicas”<sup>61</sup>.

---

58 V. Artículo 334 CRBV. “...En caso de incompatibilidad de entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente. V. igualmente Disposición Derogatoria única. “Queda derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el 23 de enero de 1961. El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución.

59 El agua es un recurso natural y no un bien inmueble por su naturaleza, lo que significa que no pertenece a nadie en particular, y sí a la Nación toda entera, teniendo los individuos y grupos en general de la misma, derecho sólo al uso y explotación de ese recurso, en los términos que establezca el Estado en virtud de ser constitucionalmente garante de su aprovechamiento y conservación con fines colectivos. V.: MEIER E. Henrique. ¿Existe un derecho... Pág. 146.

60 Disposición Vigesimaltercera de la Constitución Nacional de 1961 “Mientras no sea modificado o derogado expresa o implícitamente por la Constitución, se mantiene en vigencia el ordenamiento jurídico existente”.

61 División a la que se refiere BREWER CARÍAS Allán R. La Reforma del Régimen Legal de las Aguas en Venezuela. En: Asociación Internacional de Derecho del Agua. *Anuales Iuris Aquarum. Volumen II. Tomo 2. Actas y Documentos de la 11<sup>a</sup>. Conferencia Internacional de Derecho y Administración de Aguas*. Editado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 689.

Esa ley, como se ha mencionado anteriormente se encuentra actualmente en período de discusión por la Asamblea Nacional. El Proyecto recoge en parte el principio de la nacionalización de las aguas, declarando en el artículo 5 que se consideran del dominio público de la Nación, todas las aguas del espacio geográfico nacional, sean continentales, marinos e insulares, superficiales y subterráneas, incluyendo los lechos marinos, de los lagos y lagunas naturales y de los embalses de propiedad pública y los cauces de los ríos de régimen permanente. Digo en parte porque respecto de estos últimos, reconoce el derecho de los propietarios de los fundos ribereños contemplados en el Código Civil, legítimamente adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley, contradiciendo el principio constitucional y por tanto supongo, que no será aprobado este artículo bajo estas condiciones.

Lo normal debería ser que, salvo el uso para beber, bañarse, otros usos domésticos y abreviar ganado, y el aprovechamiento de las aguas provenientes de las precipitaciones pluviales, al igual que la legislación española, todo uso del agua esté sometido al régimen de autorizaciones o concesiones por parte de la Autoridad Nacional de las Aguas.

Partiendo entonces de las advertencias anteriores, en las siguientes páginas se dará cuenta del dominio hidráulico español y venezolano, en el entendido de que está a punto de desaparecer para Venezuela, en el momento que entre en vigencia la Legislación especial que ordena la Constitución Nacional.

#### A. Aguas del dominio público

Según el artículo 2 TRLAg. española, forman parte de los bienes del dominio público hidráulico del Estado<sup>62</sup>:

- Las aguas continentales (superficiales y subterráneas renovables).
- Los cauces de corrientes naturales, continuas y discontinuas.
- Los lechos de los lagos y lagunas y de los embalses superficiales en cauces públicos.
- Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.
- Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados en los apartados anteriores<sup>63</sup>.

No debo dejar pasar la oportunidad para referirme aunque sea brevemente, a las “aguas minerales y termales”, ya que de acuerdo con el artículo 1.5 TRLAg., quedan fuera de la regulación de la Ley de Aguas. Sin embargo, sobre este ordinal, la doctrina coincide en España, que la Ley de Aguas al declarar a todas las aguas continentales parte del dominio público hidráulico, incluye a las aguas minerales y termales y por tanto estas aguas no pueden ser objeto de apropiación.

---

62 Esta decisión de incorporar las aguas al dominio público hidráulico, supone separar un conjunto de bienes al tráfico ordinario del Derecho Civil, eliminando la distinción entre aguas públicas y privadas. Así ya no es posible el derecho de propiedad del que halla alumbrado aguas subterráneas o el que las obtenga mediante pozos ordinarios o artesianos (salvo lo que se dirá de éstas cuando tratemos la DT Tercera TRLAg. V. epígrafe de Aguas Subterráneas); o las pluviales y las de manantiales y arroyos, sobre las cuales los propietarios de los fundos podían hacer obras de embalse, almacenamiento o conducción de las mismas dentro de su propiedad. El dueño del fundo tiene ahora sobre todas esas aguas, un derecho a aprovecharse de ellas pero nunca su titularidad. V. ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*. Editorial Comares, S.L. Granada, España: 1999. Pág. 28-31. V. sobre incorporación de las aguas desaladas: COLOM PIAZUELO Eloy. *El Dominio Público Hidráulico*. Novedades. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La reforma de la Ley de Aguas. (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas SL. Madrid, España: 2000. Pág. 329-350.

63 Artículo 2 del TRLAg.

Por cierto que las comunidades autónomas, en sus estatutos de autonomía han pretendido atribuirse competencias sobre las aguas minerales y termales, y el Tribunal Constitucional<sup>64</sup> ha declarado que las comunidades autónomas deben legislar en materia de sus competencias ateniéndose a lo establecido en las leyes nacionales vigentes para el momento y que si una Ley estatal, cumpliendo con lo establecido en el 132 constitucional, declaró las aguas continentales parte del dominio público, las comunidades autónomas no pueden declarar competencias sobre ellas. Salvo que lo haga sobre su aprovechamiento, distinción que hace la Ley de Minas y que recuerda el doctor FANLO LORAS Antonio al comentar que no entiende por qué la Ley de Aguas remite a la legislación especial, las aguas minerales y termales<sup>65</sup>. Sin embargo, BARRIOBERO MARTÍNEZ Ignacio, sostiene una opinión contraria, considerando que la exclusión por parte de la Ley conlleva entre otras consecuencias, la ausencia de regulación expresa en cuanto a su titularidad<sup>66</sup>.

Para MARTÍN RETORTILLO Sebastián, la Ley de Aguas da “homogeneidad al tratamiento de las aguas superficiales y subterráneas, extremo que con anterioridad a la ley, no cabía entender estuviera vigente en nuestro ordenamiento positivo”<sup>67</sup>.

Pero en relación con las aguas subterráneas, hay que hacer una aclaratoria, ya que la ley establece que forman parte del ciclo hidrológico y del dominio público hidráulico, las aguas subterráneas renovables, por lo que las aguas subterráneas no renovables serían susceptibles de declarar su dominio las comunidades autónomas. Así que los estatutos de autonomía que recojan entre sus competencias a las aguas subterráneas, deberá entenderse que, sólo la tienen para las aguas subterráneas no renovables, es decir las aguas fósiles o no fluyentes<sup>68</sup>. Pero volveré sobre este tema en el epígrafe de aguas subterráneas.

La legislación venezolana califica en el Código Civil a las aguas como un bien. Según el Código Civil Venezolano, las aguas corrientes (lagunas, estanques, manantiales, aljibes y toda agua corriente), son bienes inmuebles por su naturaleza<sup>69</sup>. MEIER E. Henrique. sostiene que el Código Civil (vigente desde 1942), siendo fiel a todo el proceso de liberalización de la época no podía hacer otra cosa que mantener la

---

64 V. FJ. No. 30, STC 227/1988, de 29 de noviembre.

65 V. FANLO LORAS Antonio. Competencias en materia de aguas de las comunidades autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias (el caso de Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra). En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Números: 255-256. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: Julio-diciembre 1992. Pág. 557. “El artículo 2.2 LMi diferencia estos dos aspectos. Señala en efecto, que “en cuanto al dominio de las Aguas, se estará a lo dispuesto en el Código Civil y Leyes especiales, sin perjuicio de lo que establece la presente Ley en orden a su investigación y aprovechamiento”.

66 V. Tesis Doctoral de: BARRIOBERO MARTÍNEZ Ignacio. *El Régimen Jurídico de las aguas minerales y termales*. Memoria que presenta para obtener el Título de Doctor en Derecho. Logroño, España: Junio de 2001. P-p. 481. V. igualmente parte de esta Tesis, en artículo del mismo autor: Causas y consecuencias jurídicas de la consideración como recursos mineros de las aguas minerales y termales. En: *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja. REDUR*. Logroño, España: 2002. Pág. 18. “La inclusión de las aguas minerales y termales dentro de los recursos minerales explica que estas aguas sigan un régimen de distribución de competencias distinto al establecido para el resto de los recursos hidráulicos y que, en consecuencia, la Ley de Aguas de 1985, pese a la mayoritaria pertenencia de estas aguas al ciclo hidrológico, las excluya de su ámbito de aplicación. Esta exclusión supone, entre otras consecuencias de notable calado, que las aguas minerales y termales carezcan de una regulación expresa de su titularidad”.

67 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 414.

68 Términos usados por FANLO LORAS Antonio. Competencias en materia... *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Números: 255-256. Pág. 555.

69 Aclaratoria del artículo 527 CCV. Según palabras de MEAÑO Francisco, el legislador cuida de mencionarlas aparte, a pesar de estar en el artículo correspondiente a los “bienes inmuebles por su naturaleza”, como reservándose de cometer un error y calificarlas de tal. V. MEAÑO Francisco. *Régimen Legal de...* Pág. 66.

condición de “bien” para referirse al agua, pero que esta situación ha variado, ya que la Constitución<sup>70</sup> y la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la consideran como “Recurso”.

De acuerdo con la legislación civil, existen aguas del dominio público y aguas del dominio privado. En su artículo 539, el Código Civil Venezolano (en lo sucesivo CCV), considera bienes del dominio público:

- Los lagos
- Los ríos
- Los lechos de los ríos navegables

El Decreto 1400 “Normas sobre la regulación y control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas”<sup>71</sup>, por el contrario prefiere usar la expresión “derechos de los propietarios y derechohabientes al uso o al aprovechamiento de acuerdo con el Código Civil”, como tratando de ir cambiando la mentalidad del venezolano, y de evitar el dominio privado sobre las aguas.

Este Decreto exige que en todos los aprovechamientos de aguas se consideraran la titularidad, cantidad, abundancia relativa, calidad, características químicas y físicas, energía potencial y otras propiedades del recurso a aprovechar, así como lo previsto en los planes respectivos y las necesidades de abastecimiento de otros usuarios actuales y potenciales.

De manera que se observa una tendencia a limitar los derechos privados, basados en el interés colectivo, aun cuando no lo hace abiertamente, tal vez por el hecho mismo de encontrarnos frente a una norma jerárquicamente inferior al Código Civil y a la Ley Forestal de Suelos y Aguas, que si reconocen dominio privado sobre las Aguas.

Un régimen similar se establece para el aprovechamiento de las aguas termales, minerales o no. De acuerdo con el artículo 21 del Decreto 1400, el aprovechamiento de las aguas termales, minerales o no, estará sujeto a las normas de este Decreto, y a la realización de estudios previos que determinen su cantidad, calidad, aptitud de uso y propiedades curativas, de conformidad con las disposiciones establecidas al efecto por los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de Sanidad y Asistencia Social.

Por su parte, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, en sus artículos 88 al 92, establece que el uso de las aguas de dominio público se hará mediante la correspondiente autorización o concesión según el caso. Sin embargo, esta ley refuerza un régimen excepcional para las aguas de los ríos, contenida en la legislación civil que impone limitaciones al ejercicio dominical del Estado.

En efecto, de acuerdo con el 653 CCV, se permite la apropiación privada de los ríos en los términos establecidos en el mismo Código, es decir que el propietario de un fundo tiene derecho a sacar de los ríos y a conducir a su predio, el agua necesaria para sus procedimientos agrícolas e industriales, abriendo al efecto el rasgo correspondiente.

La Ley Forestal de suelos y Aguas de 1966, acogiendo este principio impide al Ejecutivo Nacional que otorgue concesiones de los ríos que nazcan en un fundo de propiedad privada, mientras lo atraviesen, ni aun después de la salida del fundo donde nacen, si esto le causa perjuicio al propietario. Dejando abierta la posibilidad del otorgamiento de concesión, previa la expropiación de los terrenos, cuando el aprovechamiento de las aguas se haga con fines de reforma agraria<sup>72</sup>.

---

70 Hace referencia a la C.N. de 1961 vigente en el año que escribe el autor 1977.

71 Presidencia de la República de Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996. Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas. Gaceta Oficial No. 36.013, de 02 de agosto de 1996.

72 V. Artículo 90 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas y los Artículos 41 a 51 de la Ley de Reforma Agraria (derogada). Sustituida por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (V. artículos 26 a 28).

En otras palabras, además de la norma comentada del Código Civil, la limitación establecida en la Ley Forestal de Suelos y Aguas antes transcrita, otorga una nueva modalidad de propiedad privada para el propietario del fundo donde nazca un río y de las aguas mientras cruzan su propiedad, impidiendo al Estado otorgar concesiones sobre esas aguas.

Este derecho del propietario del fundo sobre el río, se encuentra únicamente limitado por tres motivos: 1. No podrá usarla, si la cantidad del agua de los ríos no lo permite, sin perjuicio de los que tengan derecho preferente; 2. No podrá usar el agua si perjudica a la navegación, ni hacer en ellos obras que impidan el libre paso de los barcos o balsas o el uso de otros medios de transporte fluvial. 3. No podrá impedir el uso de las riberas argumentando el uso del agua<sup>73</sup>.

De las consideraciones anteriores se desprende que sobre las aguas de naturaleza pública se perfila los siguientes derechos: –derecho genérico al uso común de las aguas (beber, bañarse, abreviar ganado, pescar, navegar)<sup>74</sup>; –derecho preferente de los propietarios de predios para el uso agrícola e industrial (uso libre), sometido a la obtención de permiso para la construcción de obras de derivación, y –un derecho a la explotación privativa en razón de la concesión administrativa<sup>75</sup>. Aunque en este último supuesto, por las excepciones señaladas, en palabras de BREWER CARÍAS Allán R, se ha disminuido, ya que la excepción se ha convertido en regla y los aprovechamientos de agua se hacen sin la concesión administrativa<sup>76</sup>.

De modo que encontramos un sistema diametralmente opuesto al sistema español donde la regla para el aprovechamiento de las aguas es la autorización y la concesión, y la excepción como se verá a continuación, los derechos al aprovechamiento privado.

## B. Aguas de propiedad privada

En España “el agua en cuanto dominio público del Estado, está sustraída al comercio (*tres extracomercium*) y no es susceptible de apropiación por los particulares”<sup>77</sup>. Eliminándose la posibilidad de adquirir el derecho a la utilización del agua por prescripción (Art. 52.2 TRLAg.), y limita las concesiones a un plazo máximo de setenta y cinco años (Art. 59.4 TRLAg.).

El Estado a través de los organismos competentes se encarga de autorizar los aprovechamientos de agua y esta autorización o concesión, dependiendo del caso, estará siempre vinculada al uso para el que se ha otorgado, sin que exista la posibilidad de un cambio o la cesión del derecho al aprovechamiento sin la autorización previa del organismo de cuenca.

Sin embargo, la Ley de Aguas no pretende una ruptura radical con la situación anterior, recogiendo un régimen transitorio que facilite el cambio; así reconoce a los propietarios de aguas privadas (de acuerdo con la Ley de 1985), la capacidad de optar, en un determinado plazo de tiempo, por su permanencia en el régimen de propiedad privada, o por su paso, en circunstancias preferentes, a un régimen de propiedad pública<sup>78</sup>. Ese régimen excepcional se encuentra consagrado en algunas disposiciones transitorias de la Ley de Aguas, y que se hace necesario mencionar para tener una visión global del dominio hidráulico

---

73 V. Artículos 653 y 654 CCV.

74 Sobre los derechos de pesca y navegación V. Capítulo VII, Usos comunes especiales, sometidos a autorización.

75 Sobre este punto V. República de Venezuela, COPLANARH. *Administración Planificada del Agua. Publicación Divulgativa* No. 26. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 13.

76 BREWER CARÍAS Allán R. *Derecho y Administración...* Pág. 69.

77 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del...* Pág. 23.

78 EMBID IRUJO Antonio. Evolución del Derecho y de la Política del Agua en España. En EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo I. Editado por el Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Madrid, España: 2002. Pág. 21.



español<sup>79</sup>. Por lo que en su momento, se dará cuenta de las mismas cuando haga referencia a las aguas de charcas, manantiales y subterráneas.

Por su parte, la legislación venezolana declara, susceptibles de apropiación privada las aguas pluviales, de manantiales, arroyos, lechos de los ríos no navegables y las aguas subterráneas<sup>80</sup>. Aún cuando, MEIER E. Henrique considera que el ordenamiento jurídico venezolano, no recoge el derecho de propiedad sobre las aguas sino un derecho real de uso y goce del agua, a pesar de que en varias oportunidades el legislador utilice la expresión infeliz de “propiedad”<sup>81</sup>.

Tomando en consideración entonces, la amplitud de la legislación venezolana en cuanto a las aguas del dominio privado, se analiza la posición de ambos países en relación con las aguas pluviales, charcas, aguas procedentes de manantiales, arroyos, lechos de los ríos no navegables y las aguas subterráneas.

#### a. Aguas pluviales

De acuerdo con la legislación española, el propietario de una finca lo es también del cauce por el que ocasionalmente discurran aguas pluviales, en tanto atraviesen, desde su origen, únicamente fincas de dominio particular, imponiendo como limitación la prohibición de construir obras que puedan hacer variar el curso natural de las aguas o alterar su calidad en perjuicio del interés público o de tercero, o cuya destrucción por la fuerza de las avenidas pueda ocasionar daños a personas o cosas. En concordancia con este artículo encontramos el artículo 54 TRLAg que atribuye a los propietarios de las fincas el derecho a aprovechar las aguas pluviales y las estancadas, dentro de sus linderos, sin más limitaciones que las establecidas en la ley de Aguas y las que se deriven del respeto a los derechos de tercero y de la prohibición del abuso del derecho<sup>82</sup>. MARTÍN RETORTILLO Sebastián se inclina a pensar que el propietario de una finca, sí puede hacer obras, como por ejemplo un embalse para conservar las aguas pluviales, siempre que esto no ocasione perjuicio al público o a terceros<sup>83</sup>.

En Venezuela, SÁNCHEZ PULIDO Eolida y BREWER CARÍAS Allán R., señalan que las aguas pluviales pueden calificarse como privadas en virtud de la accesión, ya que todo lo que se encuentra encima de la superficie, pertenece al propietario del fundo<sup>84</sup>. De acuerdo con el artículo 656 del CCV, el propietario o poseedor de las aguas, podrá servirse libremente de ellas y disponer de las mismas a favor de otros, cuando no se opongan a ello un título o la prescripción; pero después de haberse servido no puede desviarlas de manera que se pierdan en perjuicio de los predios que pudieran aprovecharla, u ocasionar rebosamiento u otro perjuicio a los dueños de los fundos superiores.

El Proyecto de Ley de Aguas venezolano (PLAgV.) permite el uso y almacenamiento de las aguas pluviales que se precipiten en los fundos.

#### b. Charcas

En España, son de dominio privado, las aguas de las charcas situadas en predios de propiedad privada, las cuales se consideran parte de la finca siempre que se destinen al servicio exclusivo de tales

79 V. Comentarios al régimen transitorio de la Ley de Aguas, realizados por: BARRIOBERO MARTÍNEZ Ignacio. La aprobación del texto refundido de la Ley de Aguas y su incidencia sobre el régimen transitorio. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*. No. 22. Edita: Diputación General de Aragón. Zaragoza, España: junio 2003. Pág. 97-106.

80 SÁNCHEZ PULIDO Eolida. *Derecho y Administración del Agua*. Pág. 41, y BREWER CARÍAS Allán R. *Derecho y Administración de las Aguas*. Pág. 73.

81 MEIER E. Henrique. ¿Existe un derecho de propiedad privada sobre las aguas en el Ordenamiento Jurídico Venezolano?... Pág. 150.

82 V. Artículos 5 TRLAg, y 5, 84 y 189.2 del RDPH.

83 V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Pág. 170-171.

84 SÁNCHEZ PULIDO Eolida. *Derecho y Administración*. Pág. 41.

predios. Existe además, un régimen excepcional para los lagos, lagunas y charcas inscritas en el Registro de Propiedad, las cuales conservarán el carácter dominical que tenían en el momento de entrar en vigor la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas<sup>85</sup>.

Para MARTÍN RETORTILLO Sebastián, es innecesaria la inscripción de las charcas en predio privado, puesto que siempre que se utilicen para el servicio exclusivo del predio serán privadas; salvo que sean utilizadas por titulares distintos de los predios en los que las charcas están situadas, en cuyo caso si parece oportuna la inscripción. En relación con los lagos y lagunas, le parece excesiva la consecuencia que engendra su falta de inscripción, ya que según él, sería el único supuesto en que esté prevista una ablación de los derechos patrimoniales existentes con anterioridad a la Ley de Aguas<sup>86</sup>.

En Venezuela, aunque no se utiliza el término de charcas, se establece que las aguas pluviales estancadas o los receptáculos de estas como por ejemplo aljibes, lagunas y estanques, se pueden considerar también privadas, en oposición a los lagos que si se califican expresamente de aguas del dominio público<sup>87</sup>.

### c. *Manantiales*

Existe un régimen excepcional previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Aguas española, según la cual, los titulares de derechos sobre aguas procedentes de manantiales se les respetará los derechos adquiridos al amparo de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, por un lapso de cincuenta años, contados a partir de el 1 de enero de 1986, siempre que hayan obtenido su inscripción en el Registro de Aguas, concediéndoles un derecho preferente para su posterior renovación<sup>88</sup>.

En esa misma disposición transitoria se dispone que no gozarán de protección administrativa aquellos titulares que no cumplan con la obligación de la inscripción, pero que se les respetará el derecho que tienen a la utilización de las aguas<sup>89</sup>.

Según el Código Civil Venezolano, quien tenga en su predio un manantial podrá usar de él libremente, salvo el derecho del propietario del predio inferior, en virtud de un título o de la prescripción. Este derecho incluye la posibilidad de desviar su curso, con la única limitación de que esa agua se esté utilizando para el suministro de una población. Es decir, que al igual que las pluviales, las aguas de un manantial pertenecen por accesión al dueño del fundo donde nacen.

### d. *Arroyos*

Por arroyo debe entenderse un curso de agua de pequeña magnitud<sup>90</sup>. Mientras que el río sería también un curso de agua corriente pero de gran magnitud. En algunas legislaciones se hace esta distinción, basados en el carácter navegable o no del curso de agua, o en su importancia económica.

---

85 V. Artículo 10 y Disposición Adicional Primera TRLAg.

86 V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Pág. 170-171.

87 BREWER CARÍAS Allán R. *Derecho y Administración de las aguas*. Pág. 74.

88 La redacción de esta disposición transitoria y las siguientes, es criticada por su falta de coherencia. V. BARRIOBERO MARTÍNEZ Ignacio. La aprobación del texto refundido de la Ley de Aguas y su incidencia... Pág. 102. De acuerdo con el autor, al fijar la fecha de 1º de enero como comienzo del computo de los cincuenta años, debe entenderse que no interesa, el momento en que se haya fijado la opción. De manera que el aprovechamiento temporal de las aguas privadas de manantiales, se unifica para todos los supuestos en el día 1º de enero de 2036.

89 En este sentido es necesario tomar en consideración lo establecido en la Disposición Transitoria segunda de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, sobre la falta de reconocimiento de los aprovechamientos privados, si estos no solicitan su inscripción en el Catálogo de Aguas del Organismo de Cuenca respectivo en el lapso de tres meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley. V. la opinión del doctor FANLO LORAS Antonio. *La gestión del...* Pág. 22.

90 Así lo refiere MARIENHOFF citado por MEAÑO Francisco. *Régimen Legal de...* Pág. 102.

La distinción antes anotada no tiene cabida en la legislación española que declara a todas las aguas corrientes continuas o discontinuas parte del dominio público.

Tampoco en Venezuela está reconocida esta diferencia en la legislación, sin embargo, según el 652 CCV, las aguas corrientes que no son del dominio público son susceptibles de aprovechamiento privado para servirse de ellas, a su paso para el riego o para el beneficio de su industria. Es decir que en Venezuela, existen aguas corrientes que son del dominio público (ríos) y otras que no lo son, por lo que la doctrina las ha denominado arroyos o quebradas, y se ha servido de las diferencias antes anotadas, para establecer cuándo nos encontramos en presencia de uno u otra.

De acuerdo con el autor Argentino SPOTA Alberto G.<sup>91</sup>, en su comentario a la legislación de Aguas venezolana, señala que los ríos son aquellos que corren por cauces naturales, y que por arroyos debe entenderse aquellos que tienen una importancia económica reducida. Lo que sí está claro es que se tiene un derecho de propiedad privada sobre esas aguas como consecuencia de atravesar un fundo o delimitar dos fundos, con ciertas limitaciones que según MEAÑO Francisco, no hacen otra cosa sino ratificar el concepto de propiedad establecido en la legislación venezolana que reza lo siguiente “el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas en la ley”<sup>92</sup>.

En cuanto a los límites para servirse de esas aguas (arroyos), el mismo artículo señala que se deben devolver lo que quede de ellas a su curso ordinario, y según el 681 deberán evitar los perjuicios provenientes de la estagnación, rebosamiento o derivación de las aguas contra los fundos superiores o inferiores. Lo que ha llevado a decir al doctor CASANOVA Ramón Vicente que los arroyos o quebradas no son del dominio privado de los particulares sino de la Nación, quien permite a los ribereños su uso con la obligación de devolver los sobrantes<sup>93</sup>.

#### *e. Lecho de los ríos no navegables*

En la legislación española, no cabe hacer distinción entre ríos navegables y no navegables, porque todos los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas, como se ha mencionado, son públicas.

En Venezuela, según el segundo aparte del artículo 539 CCV, el lecho de los ríos no navegables pertenece a los ribereños según una línea que se supone trazada por el medio del curso del agua. Cada ribereño tiene derecho de tomar en la parte que le pertenezca todos los productos naturales y de extraer arenas y piedras, a condición de no modificar el régimen establecido en las aguas ni causar perjuicios a los demás ribereños.

#### *f. Aguas subterráneas*

La Ley de Aguas española, tiene una posición bien particular al respecto de las aguas subterráneas. En primer termino, permite el aprovechamiento en los predios de las aguas subterráneas, siempre que el volumen total anual no sobrepase los 7000 metros cúbicos, pero sí los acuíferos se hubieran declarados como sobreexplotados o en riesgo de estarlo, no podrán realizarse nuevas obras, para obtener las aguas subterráneas, sin la correspondiente autorización<sup>94</sup>. Además, estas explotaciones estarán sujetas a las restricciones derivadas del Plan de ordenación para la recuperación del acuífero, e incluso en condiciones de

---

91 SPOTA Alberto G. *Tratado de Derecho de Aguas*. Tomo I. Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez. Buenos Aires, Argentina: 1941. Pág. 1053.

92 Precepto citado por MEAÑO Francisco. *Régimen legal de...* Pág. 109.

93 CASANOVA, Ramón Vicente. *Derecho Agrario*. 4ta. Edición. Editado por el Instituto Iberoamericano de Derecho y Reforma Agraria. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela: 1986. Pág. 425-427.

94 V. Artículos 54.2, 58 y Disposición Adicional Séptima TRLAg. y Artículos 84.2 y 87 RDPH.

sequía grave, de sobreexplotación de acuíferos, o en similares estados de necesidad, podría el Gobierno mediante Decreto, para superar dichas situaciones, tomar medidas sobre esas aguas subterráneas, sin derecho a indemnización.

En segundo lugar, la Ley de Aguas, declara que forman parte del dominio público hidráulico y del ciclo hidrológico a las aguas subterráneas renovables. Con lo que hace una diferenciación sin mencionarlo expresamente en aguas subterráneas renovables y no renovables o aguas fósiles, como también se las conoce.

De manera que sobre las segundas (aguas subterráneas no renovables), si existieran<sup>95</sup> podrían ser objeto de apropiación particular, o bien ser declaradas parte del dominio público de alguna comunidad autónoma. Por cierto que ALEGRE ÁVILA Juan Manuel, no se explica por qué la Ley de Aguas de 1985<sup>96</sup> dejó fuera del dominio público hidráulico a las aguas subterráneas no renovables, fluyentes o estancadas, siendo que el sentido institucional de dominio público (su declaración) atañe a categorías de bienes, como es el caso del agua. Permitiendo la posibilidad de que las comunidades autónomas declararían de su dominio público a las aguas subterráneas no renovables, disociando la naturaleza, titularidad y régimen jurídico de unas y otras aguas (aguas subterráneas renovables y no renovables). Este autor considera que el Estado debe conducir las nuevamente al ordenamiento hidráulico (en el supuesto de que existieran, según declara el autor), por lo que habrá de acudir al derecho administrativo general para lograrlo<sup>97</sup>.

En tercer lugar, desde 1985 y también en la reforma de 1999, se establece un régimen transitorio para las personas que de acuerdo con la ley de 1879, estaban aprovechando aguas de este tipo. Así la ley de Aguas de 1985, señala en la Disposición Transitoria Tercera, que se deja a salvo los derechos de los propietarios de pozos o galerías que se hubieran inscrito en el Registro de Aguas, para lo cual tenían un plazo de tres años. La reforma de 1999, repite el mismo precepto en la Disposición Transitoria Tercera, y al igual que en la anterior, señala que se les respetará su derecho a los que no se inscriban, pero los sanciona al no prestarles la protección administrativa que el Registro de Aguas le otorga<sup>98</sup>.

Esta Disposición Transitoria coloca a la legislación española en situación de mantener un régimen dual (dominio público versus dominio privado), con la agravante de que la situación no parece mejorar a futuro, ya la Ley 10/2001, de 6 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, opta por darle un plazo improrrogable de tres meses contados a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, plazo que venció en octubre de ese mismo año, para solicitar su inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas de la Cuenca, y

---

95 El doctor FANLO LORAS Antonio recuerda que en las II Jornadas de Derecho del Agua, hubo pronunciamientos técnicos que declaraban la inexistencia en España, de aguas de este tipo, con lo que las normas (léase Estatutos de las comunidades autónomas) quedarían vacías de contenido. V. FANLO LORAS Antonio. Competencias en materia de aguas de las comunidades autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias (el caso de Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra). En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Números: 255-256. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: julio-diciembre 1992. Pág. 556.

96 Situación que no fue modificada en la Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999), de 13 de diciembre.

97 Así expone que tomando en consideración la Ley del Patrimonio del Estado, y atribuyéndoles la calificación de "bienes inmuebles vacantes o sin dueño conocido" (calificativo en el que está de acuerdo con la doctrina civilista para los alumbramientos de aguas subterráneas), se declaren bienes patrimoniales del Estado. Este reconocimiento cumpliría una doble función, por un lado las excluiría de la apropiación privada, y por el otro, otorgaría al Estado un título jurídico de intervención sobre estas aguas ALEGRE AVILA Juan Manuel. Naturaleza y régimen jurídico de las aguas subterráneas no renovables. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública* No. 130. Madrid, España: enero-abril 1993. Pág. 155-169. Por supuesto esta no es la única tesis ya que PÉREZ PÉREZ Emilio, establece que esas aguas forman parte del dominio público, por virtud del artículo 2.1 de la Ley de Minas que se le debe aplicar, citado por MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 160.

98 V. la valoración crítica del contenido de las Disposiciones Transitorias en: BARRIOBERO MARTÍNEZ Ignacio. La aprobación del texto refundido de la Ley de Aguas y su incidencia... Pág. 103-104.

establece que transcurrido este plazo sin haberse cumplimentado esta obligación no se reconocerá ningún aprovechamiento de aguas calificadas como privadas *si no es en virtud de resolución judicial firme* (cursivas nuestras). De modo que si el propietario hiciera dicha inscripción mantendría su derecho sobre las aguas subterráneas.

Al contrario, es decir, si no se inscribiera, llevaría consigo otros problemas, como lo plantea MOREU BALLONGA José Luis, quien hace una serie de comentarios para concluir que la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional está limitando el derecho de propiedad al permitir su confiscación o extinción, o en el mejor de los casos hace imposible el ejercicio del derecho de propiedad sobre el agua, o lo hace muy gravoso al someterlo a procesos judiciales que determinen la existencia de su derecho<sup>99</sup>.

En Venezuela, el Código Civil permite la apropiación privada de las aguas subterráneas, al establecer en su artículo 549 que la propiedad del suelo lleva consigo la de la superficie y de todo cuanto se encuentre encima o debajo de ella, salvo lo dispuesto en leyes especiales, y agrega en el artículo 554 que los propietarios pueden hacer en su suelo o debajo de él toda construcción o excavación y sacar por medio de ellas todos los productos posibles, salvo las excepciones establecidas en el capítulo de servidumbres prediales y lo que dispongan las leyes especiales y los reglamentos de policía.

Esas leyes especiales (en materia de aguas), lejos de limitar la norma antes señalada, la refuerzan, y así la Ley Forestal de Suelos y Aguas, permite a los propietarios abrir libremente pozos y construir zanjas o galerías dentro de sus fincas guardando entre ellos una distancia que no interfiera en la producción de los pozos que existen en los terrenos vecinos.

En cuanto a limitaciones, impone la obligación de separarlos por lo menos cuatrocientos metros de los pozos que surtan acueductos; y en segundo lugar, establece que aquellos pozos en los cuales el agua surge naturalmente de la superficie del terreno (pozos artesianos), deberán los propietarios tomar las medidas adecuadas para regular su producción con objeto de conservar la riqueza de la capa acuífera.

De modo que aunque ha sido tradicional en Venezuela, la naturaleza pública del subsuelo<sup>100</sup>, ésta según las normas señaladas tiene como excepción las aguas subterráneas.

El Proyecto de Ley de Aguas (PLAgV), al publicar todas las aguas como se ha dicho anteriormente, incluye a las aguas subterráneas y las agrupa en unidades de gestión denominadas provincias o cuencas hidrogeológicas<sup>101</sup>.

Concluyendo entonces, en Venezuela el derecho de aprovechamiento de las aguas de dominio privado, pertenece a los titulares de la propiedad superficial, donde nace un manantial o atraviesa un arroyo, o en definitiva donde se ha efectuado la perforación para la explotación de las aguas subterráneas.

Estos derechos están únicamente limitados por razones de utilidad privada (servidumbres prediales y ordenanzas de policía) y de utilidad pública (abastecimiento de poblaciones, conservación de los suelos, bosques y aguas)<sup>102</sup>.

---

99 V. MOREU BALLONGA José Luis. Los problemas de la legislación sobre aguas subterráneas en España: posibles soluciones. En: DEL SAZ Silvia, FORNES Juan María y LLAMAS M. Ramón (Editores). *Régimen Jurídico de las aguas subterráneas*. Editado por Fundación Marcelino Botín. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, España: 2002. Pág. 16-18. V. también FANLO LORAS Antonio. *La gestión del...* Pág. 22.

100 V. BREWER CARÍAS Allán R. *Derecho y Administración de las Aguas*. Pág. 75, quien menciona el Decreto del Libertador de 1829, el Código Civil de 1867. V. además la Ley de Hidrocarburos.

101 Artículo 18 PLAGV: Las provincias hidrogeológicas constituyen la unidad natural de gestión de las aguas subterráneas.

102 República de Venezuela, COPLANARH. *Administración Planificada del Agua*. Pág. 13.

Puede decirse además que la legislación venezolana actual tiene una tímida tendencia al uso del agua buscando satisfacer el interés colectivo, cuando señala limitaciones al derecho de los particulares basándose argumentos como el abastecimiento de agua a poblaciones o el uso en interés de la reforma agraria. Incluso el mismo Código Civil aun cuando reconoce la apropiación privada de los manantiales, incluye como limitación, la prohibición de desviar su curso si estas sirven para el abastecimiento poblacional.

Esfuerzos que también se observan en el Decreto Presidencial No. 1.400, aun cuando no se ha utilizado jurídicamente hablando el instrumento más adecuado, al imponer límites a los derechos que tienen, de acuerdo con el Código Civil, los propietarios y derechohabientes, al obligarles a solicitar ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales autorización para efectuar las actividades vinculadas con su aprovechamiento, anexando a la misma, la propiedad o el derecho sobre las aguas o la autorización del propietario o derechohabiente, memoria explicativa de la actividad a que se dedicará las aguas, con estimación del caudal requerido, así como la justificación de uso.

El Proyecto de Ley de Aguas venezolano y la Constitución Nacional vigente, por el contrario sí tienen una clara vocación de utilizar el agua como un recurso natural escaso, en beneficio de la colectividad y del desarrollo económico de toda la población.

Este Proyecto obliga al poseedor de derechos sobre las aguas, en primer lugar a regularizar su situación, es decir, a solicitar la correspondiente concesión, asignación o licencia a la Autoridad Nacional de las Aguas, so pena de no seguir utilizando el recurso ni gozar de los incentivos económicos previstos en la Ley.

Por el contrario, la legislación española salvo los comentarios que se hicieron sobre las dificultades para disponer completamente de las aguas subterráneas, se encuentra muy adelantada con relación al tema de la publicación del agua, pues incorpora la gestión de las aguas subterráneas a las superficiales, al considerarlas parte del mismo ciclo hidrológico. Situación que se viene estudiando mucho antes de la promulgación de la ley de 1985, como consecuencia de la carencia de aguas superficiales, producto de las sequías y la sobreexplotación de los acuíferos subterráneos, aunado a una injusta utilización de estos últimos, en detrimento del interés general.

### C. Las servidumbres como restricción al dominio hidráulico

Hasta ahora se han venido mencionando en cada aprovechamiento privado, las limitaciones<sup>103</sup> que el legislador impone al mismo. En este punto, se estudia la servidumbre como una restricción al derecho privado o al aprovechamiento privado (terminología más apropiada y usada por la legislación española).

En efecto, ambas legislaciones reconocen la facultad de la ley, para imponer a los particulares restricciones sobre el aprovechamiento de las aguas, la posibilidad de que el particular voluntariamente las asuma a favor de otros, o que estas se adquieran por prescripción<sup>104</sup>. De allí que las servidumbres puedan clasificarse en:

---

103 Aunque en la doctrina existe discrepancia en torno al significado de los términos "limitaciones y servidumbres", decidimos considerar la limitación como una "determinación del límite impuestas con carácter general por la ley", mientras que la servidumbre debe entenderse "como un gravamen impuesto sobre un fundo (sirviente), sus pertenencias o sobre el derecho al aprovechamiento, refiriéndonos específicamente al agua a favor de otro (dominante)", es decir una carga real impuesta. La limitación siempre tiene su origen en la ley mientras que la servidumbre la puede tener en la ley o en la voluntad de las partes. Las limitaciones salvo el caso de daños y perjuicios no entrañan indemnización, mientras que la servidumbre es considerada como una expropiación, y por tanto conlleva indemnización. V. GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo (Aguas, Montes, Minas)*. Segunda Edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 145.

104 La servidumbre de acueducto en Venezuela puede adquirirse de esta manera.

Servidumbres civiles y administrativas. Existiendo varias tesis para calificarlas como tal. Así, pueden calificarse de civiles las que satisfacen un interés privado, o las que se acuerdan entre particulares o se adquieren por prescripción; mientras que son administrativas, aquellas que son impuestas por un órgano de la administración pública, o para satisfacer intereses generales o en conexión con alguna utilidad pública.

También pueden ser voluntarias, legales y forzosas. Las cuales se explican por sí mismas.

La Ley de Aguas española y el Código Civil venezolano, prevén fundamentalmente dos servidumbres legales y forzosas. La primera, la servidumbre de desagüe, entendida como la obligación del predio inferior de recibir las aguas que naturalmente y sin obra del hombre desciendan de los predios superiores, así como la tierra o piedra que arrastren en su curso<sup>105</sup>. Esta servidumbre no es administrativa, según lo expresa GUAITA Aurelio, sino civil<sup>106</sup>.

La segunda, la servidumbre de acueducto, es decir el derecho que tiene todo el que quiera servirse del agua de que pueda disponer, a conducir el agua por fundos ajenos, con la obligación de indemnizar a sus dueños, y a los predios inferiores sobre las que se filtren o caigan las aguas.

Las diferencias de ambas legislaciones en la servidumbre de acueducto, la encontramos: Primero, en la condición jurídica del beneficiario del agua, pues el Código Civil venezolano, se refiere “al que tenga derechos en forma permanente o temporal sobre las aguas”, mientras que la ley de Aguas española, concede este derecho al titular de la concesión.

En segundo término, con relación a la utilidad de esas aguas, pues en España no tiene importancia el uso que se le vaya a dar, vale decir que el propietario del fundo sirviente, no puede negarse alegando que el uso del agua no es el otorgado<sup>107</sup>, mientras que Venezuela exige que sea para las necesidades de la vida o para usos agrarios o industriales, por lo que el uso para fines recreativos o lúdicos no estaría previsto, y podría negarse el propietario del fundo sirviente a dejar pasar el agua. En Venezuela, debe demostrarse además que el agua es suficiente para el uso que se la destina. Por supuesto, es oportuno señalar que España en el momento de solicitar la concesión, el organismo de cuenca estudia el uso del agua, por lo que posteriormente, es decir, para la constitución de la servidumbre, ya no es necesaria esta evaluación.

La tercera gran diferencia, estriba en que a pesar de ser una servidumbre legal y forzosa, el propietario del fundo si no llega a un acuerdo con el dueño del fundo sirviente, en el caso venezolano deberá dirigirse a los tribunales de justicia a través del procedimiento ordinario<sup>108</sup>, para demostrar la prescripción o solicitarla, por lo que pareciera que es una servidumbre civil y no administrativa; mientras que en España, el expediente de constitución de servidumbre se ventila a través de los organismos de cuenca, con arreglo a lo establecido en el CC y RDPH<sup>109</sup>, es decir que es una servidumbre administrativa, al igual que las siguientes.

Bien al lado de esas dos clases de servidumbres, se incluyen otras como:

- Servidumbres de saca de agua y abrevadero, son impuestas en la legislación española, únicamente por causa de utilidad pública en favor de una población o caserío, mientras que Venezuela, además

---

105 Artículos 47 TRLAg., 16.1 RDPH y 552 Cc. (España), y 647 CCV. (Venezuela).

106 GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo*. Pág. 146.

107 V. Art. 18.2 de Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. BOE núm. 103, de 30 de abril de 1986; corrección de errores en BOE núm. 157, de 2 de julio.

108 MEAÑO Francisco. *Régimen legal de las Aguas en Venezuela*. Pág. 189.

109 GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo*. Pág. 146. V. también los artículos 16 a 49 RDPH.

de ese uso, permite al propietario del fondo inferior, adquirir por prescripción o por justo título el aprovechamiento de las aguas de un manantial o de otras aguas propiedad de otro fondo<sup>110</sup>.

- Servidumbre de estribo de presa, pues como su nombre lo indica conlleva la construcción de una presa, para la derivación o toma de agua, y el que haya de hacerlo no es dueño de las riberas, o terrenos en que necesite apoyarla. En España, esta servidumbre deberá constituirse en el momento de otorgar la concesión, y será el mismo organismo de cuenca quien la prevea, tomando en consideración el artículo 6.1 TRLAg.
- Servidumbre de parada o partidior, en ambas legislaciones son similares, es decir la obligación que tiene el dueño de las riberas o terrenos de permitir la construcción de una bocatoma, para poder aprovechar el agua a la que tiene derecho<sup>111</sup>.
- Servidumbre de paso. Consiste entonces en el derecho de paso hasta donde se encuentra el agua o hasta donde están las obras para conservarlas y mantenerlas<sup>112</sup>. Prevista de similar forma en ambas legislaciones.
- Venezuela incluye también la servidumbre de derrame, que consiste en la obligación que tiene el propietario del fondo a restituir al concedente o a otro las aguas sobrantes.

A pesar de que las servidumbres en Venezuela están reguladas principalmente por el Derecho Común, y por tanto servidumbres civiles por el interés privado que las caracteriza, existen leyes especiales que autorizan la constitución de servidumbres administrativas. En efecto, de acuerdo con la Ley de Minas<sup>113</sup>

---

110 V. Artículo 656 CCV.

111 Artículo 562 Cc. Español y 681 CCV.- Quienes tengan derecho a tomar aguas de los ríos, arroyos, torrentes, canales, lagos u otros receptáculos pueden, si fuere necesario, establecer un barraje apoyado sobre los bordes, a condición de indemnizar y de hacer conservar las obras que preserven de todo peligro los fundos.

112 V. Artículos 564 a 570 Cc. y 727 CCV.

113 Artículo 11: El beneficiario de derechos mineros para ejercer las actividades reguladas por esta Ley, podrá solicitar la constitución de servidumbres, la ocupación temporal y la expropiación de bienes. Cuando las servidumbres hayan de constituirse sobre terrenos de propiedad privada, el beneficiario de derechos mineros podrá celebrar con los propietarios los contratos necesarios. De no lograrse el avenimiento, el beneficiario podrá ocurrir a un Tribunal de Primera Instancia en lo Civil, con jurisdicción en la localidad, para solicitar la autorización del comienzo de los trabajos. El solicitante señalará con precisión las áreas y bienes que se afectarán y los trabajos a realizarse. Admitida la solicitud, el Juez, el mismo día, ordenará la citación del afectado para que comparezca al tercer día siguiente al de la citación, si no se logra la citación, ordenará publicar en un diario de mayor circulación nacional, emplazándolo a comparecer al tercer día de despacho después de la publicación, en cuya oportunidad se procederá a la designación de tres (3) expertos, uno designado por el solicitante, el segundo por el afectado y el tercero por el Juez, a fin de que dictaminen sobre los posibles daños y el monto de la indemnización. Si no compareciera el afectado o se negare a nombrar el experto, el Tribunal lo hará por él. Los expertos deben estar presentes en el acto para su aceptación y juramentación. Si no lo están, el Tribunal designará a quienes los sustituyan. Los expertos deberán consignar informe dentro de un lapso de tres (3) días continuos al de su designación. Consignado el informe, el solicitante deberá depositar en el Tribunal el monto de la indemnización estimada y en el mismo acto el Juez autorizará el comienzo de los trabajos. Si el afectado acepta la indemnización el Tribunal dictará decisión para constituir la servidumbre en los términos de la solicitud. En caso de desacuerdo, se seguirá por los trámites del juicio ordinario. Para todo lo referente a la ocupación temporal y la expropiación, se aplicarán las disposiciones pertinentes de la legislación de expropiación por causa de utilidad pública e interés social. Artículo 12: Las servidumbres de diversa especie, necesarias para el ejercicio de las actividades mineras, se constituirán sólo en la medida indispensable por el objeto a que se destinen. Artículo 13: El beneficiario de derechos mineros podrá utilizar los terrenos baldíos en las condiciones y mediante las compensaciones que pacte con el Ejecutivo Nacional, el cual según las circunstancias puede exonerarle de las mismas. Cuando en los terrenos baldíos existan mejoras de particulares, la indemnización que corresponda la pagará el beneficiario de los derechos mineros. Artículo 14: El beneficiario de derechos mineros tiene derecho al uso y aprovechamiento racional de las aguas del dominio público para el ejercicio de sus actividades mineras, sujeto al cumplimiento de las disposiciones ambientales que rigen la materia. Así mismo, el beneficiario tiene derecho a la expropiación o al establecimiento de servidumbres para el aprovechamiento y uso de las aguas del dominio privado en su actividad minera.



y la Ley de Hidrocarburos<sup>114</sup>, pueden constituirse servidumbres, para beneficio del interés general que estas leyes tutelan. Las servidumbres son las mismas a las que hacemos referencia en este aparte, pero con la diferencia que al ser administrativas, la norma permite que, de no llegarse a un acuerdo con el dueño del fundo, puede solicitarse al Tribunal que ordene la construcción de las obras necesarias.

Además de aquellas, existen otras dos servidumbres, que nacen con motivo de la protección del agua y no directamente para aprovechamiento del agua. Estas son las servidumbres de uso público y la servidumbre de zona de policía, en la legislación española, mientras que Venezuela, utiliza la denominación de zona protectora. Evidentemente son servidumbres legales, forzosas y administrativas.

- Servidumbre de uso público. El artículo 6 TRLAg. dispone una servidumbre para uso público de cinco metros. Esta zona tiene como finalidad el paso del servicio de personal de vigilancia del cauce, el ejercicio de actividades de pesca fluvial, el salvamento de personas o bienes o el varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional o en caso de necesidad (Art. 7.1 a) RDPH<sup>115</sup>.
- Servidumbre de zona de policía<sup>116</sup>. Consiste en una banda de cien metros de anchura en la que el uso del suelo y las actividades que en ese suelo se desarrollan pueden estar sometida a ciertas condiciones<sup>117</sup>. Esa banda inicialmente concebida para los márgenes de los cauces de corrientes naturales, también debe entenderse para los márgenes de los lagos, lagunas y embalses, de conformidad al artículo 96 TRLAg. La legislación venezolana tiene prevista esta servidumbre, mediante la declaración de zonas protectoras, marcando un radio de doscientos metros en la zona alrededor del nacimiento de un manantial o del nacimiento de cualquier corriente de agua. Unas zonas mínimas de cincuenta metros para los ríos navegables y de veinticinco para los no navegables en ambas márgenes. Además una zona de cincuenta metros siguiendo el contorno de los lagos y lagunas. Ambos Estados permiten la realización de ciertas actividades dentro de estas zonas de protección, pero siempre que medie la autorización del organismo de cuenca correspondiente en España, o del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en la legislación venezolana.

#### 1.4.2 Concepto de cuenca y demarcación hidrográfica

El concepto de cuenca hidrográfica no es ninguna novedad para el Estado español, pues según palabras del doctor FANLO LORAS Antonio, éste se encuentra operativo desde 1906, y

constituye una aportación decisiva en la historia de la organización administrativa de las aguas que ya no se abandona pese a la tensión competencial que se percibe en los dos primeros decenios del siglo en relación con los servicios administrativos provinciales<sup>118</sup>.

El criterio de la cuenca hidrográfica es un criterio geográfico, que España ha convertido en la base jurídica de la administración hidráulica. “La cuenca hidrográfica es considerada unánimemente como el escenario idóneo para la gestión integrada del agua en único sistema, ya que ciertamente, es la unidad

---

114 Art. 38 a 41 Presidencia de la República. *Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos*. G. O. No. 37323, de 13 de noviembre de 2001.

115 Citado por LASAGABASTER HERRARTE Iñaki. Aguas. En: LASAGABASTER HERRARTE Iñaki (Director). *Derecho Ambiental*. Editado por el Instituto Vasco de Administración Pública. Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Oñati, España: 2001. Pág. 189.

116 V. además artículo 9 RDPH.

117 LASAGABASTER HERRARTE Iñaki. Aguas. En: LASAGABASTER HERRARTE Iñaki (Director). *Derecho Ambiental*. Pág. 188.

118 FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 177.

natural geográfica e hidrológica”, así lo refiere GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ Carlos<sup>119</sup>. Estamos en presencia entonces de un criterio “territorial” de delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

La ley de Aguas española, define a las cuencas hidrográficas como “la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso, se considera indivisible” (Art. 16 TRLAg.). De acuerdo con esto, la Ley de Aguas va a distinguir entre cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una comunidad autónoma (cuencas intercomunitarias o supracomunitarias) y cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en el territorio de la comunidad (cuenca intracomunitaria).

Por tal motivo, las comunidades autónomas que tengan dentro de su territorio una cuenca hidrográfica, pueden crear un organismo y encargarlo de su administración, teniendo como base lo pautado en el artículo Art. 18 TRLAg., y este pasaría a cumplir dentro de la cuenca, las mismas funciones que los organismos de cuenca tienen en las cuencas que exceden del ámbito territorial de una comunidad, según lo prevé la disposición adicional Segunda TRLAg., pero siempre deben tener presente la existencia de una legislación básica que respetar y con base a la cual pueden desarrollar sus competencias. Así podemos señalar la existencia de legislación básica en materia de comunidades de usuarios, en materia de contratos y concesiones, en materia de vertidos y potestad sancionadora, entre otras.

EZQUERRA HUERVA Antonio, decía al referirse a la Sentencia 161/1996, de 17 de octubre, que las facultades del Estado en relación con los recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas intercomunitarias, están definidas en la Ley de Aguas, de modo que estas operan como un límite a las competencias que pretenden asumir las comunidades autónomas sobre esas cuencas<sup>120</sup>.

Las comunidades autónomas pueden influir en las decisiones de las cuencas intercomunitarias, mediante su inclusión en el cuerpo directivo de los organismos de cuenca (Junta de Gobierno), es decir integrándose al trabajo en éstos. También en los órganos de planificación (Consejo del Agua), pero lo que no pueden hacer las comunidades autónomas es interferir o perturbar las funciones de las confederaciones hidrográficas<sup>121</sup>.

Pero además, de la definición de cuencas hidrográficas, encontramos una nueva definición anexada al artículo 16 y que tiene repercusiones para los entes encargados de la gestión del agua. El Estado español al transponer la directiva Marco del Agua 2000/60/CE, incorporó la definición de demarcación hidrográfica que esta contiene.

La demarcación hidrográfica, tiene como objetivo fundamental, la aplicación de las normas de protección ambiental en el espacio físico que ellas abarcan. Conforme al artículo 16 bis 1, se definen como “la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición<sup>122</sup>, subterráneas y costeras<sup>123</sup> asociadas a dichas cuencas”.

119 GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, Carlos. Los retos del Derecho del Agua. En: SOSA WAGNER Francisco (Coordinador). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo III. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000.

120 EZQUERRA HUERVA Antonio. Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas (Sentencia 161/1996, de 17 de octubre). En: Gobierno de Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública* No. 10. Edita el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Aragón, España: Junio 1997. Pág. 389.

121 FANLO LORAS Antonio. La articulación de las competencias de las comunidades autónomas en la gestión del agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del agua y medio ambiente*. Editorial Civitas, S.A. Madrid: 1997. Pág. 139.

122 En ese mismo artículo define las aguas de transición: “Son aguas de transición, las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce.

123 También el artículo 16 bis 1 define las aguas costeras: “Son aguas costeras, las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más

Las consecuencias de esta nueva definición y su implicación en los organismos de cuenca, en la planificación, y en las atribuciones medioambientales de las comunidades autónomas, será objeto de análisis en los Capítulos III y IX de esta investigación.

Venezuela, por su parte, no ha incluido expresamente en su legislación una definición de cuenca hidrográfica, aun cuando pueda inferirse de su ordenamiento jurídico que es considerada como “unidad de gestión”, específicamente el artículo 49 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1977 (RLFSA), señala que los planes de manejo, ordenación y protección de las cuencas hidrográficas comprenderán toda la operación como una unidad o sistema de administración para el logro de un máximo aprovechamiento de los recursos.

La Dirección General de Cuencas Hidrográficas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, plantea que la visión y trabajo gerencial debe hacerse a través de la gran cuenca, protegiendo la calidad y cantidad del agua, procurando el desarrollo sustentable de las unidades hidrográficas del país. Derivando en planteamientos para la protección de zonas de montaña y fuentes de agua, así como para las zonas intermedias y planicies de inundación, con visión integral del desarrollo regional. Argumenta que el trabajo del manejo de cuencas debe orientarse preferentemente hacia las áreas densamente pobladas, para dar respuesta a las exigencias de los sistemas de agua potable y alcantarillado, así como a los sistemas de drenaje de aguas pluviales y defensa contra crecidas e inundaciones. Por último esa Dirección pretende lograr la planificación local y la ejecución de estudios y proyectos de conservación de cuencas, en cada subcuenca y microcuenca, a cargo de las autoridades municipales<sup>124</sup>.

El Proyecto de Ley de Aguas (PLAgV), reconoce a las regiones hidrográficas, cuencas hidrográficas y cuencas hidrogeológicas, como unidades espaciales de referencia para la organización institucional y manejo de las aguas superficiales y subterráneas<sup>125</sup>

El proyecto prevé la creación de Consejos de Región Hidrográfica, Consejos de Cuenca y unidades de Gestión de las Cuencas Hidrogeológicas, para facilitar la toma de decisiones y la coordinación de las acciones que deben implementarse en cumplimiento de los planes, dando cabida a todos los entes involucrados en el manejo de las aguas, tales como los estados, municipios, usuarios y las sociedad civil organizada.

Para concluir, puede señalarse que ambas legislaciones reconocen la importancia del concepto de cuenca hidrográfica, como sinónimo de unidad de gestión del agua, pero en el caso venezolano, no se cuenta con entes encargados de la administración de cada una de las cuencas del país, y sólo tenemos organismos dedicados a cumplir algunas funciones de la administración del recurso, como el Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM), para resolver los problemas de contaminación; el Sistema Hidráulico Yacambú C.A. para contribuir a la conservación del Río Yacambú y terminar las obras de regulación, el desarrollo agrícola del Valle de Quibor y el abastecimiento urbano de Barquisimeto; las Empresas hidrológicas y sus filiales<sup>126</sup>, que se encargan de la construcción de obras y mantenimiento de las cuencas abastecedoras de agua a las poblaciones, entre otras que se tratarán en

---

próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.

124 Políticas no oficiales de la Dirección General de Cuencas citada por Tercer Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas en Zonas de Montaña. *Informe Nacional sobre la situación de manejo de cuencas en Venezuela*. Marzo 2002. Documento disponible en Internet: [http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes\\_nacionales/venezuela.pdf](http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes_nacionales/venezuela.pdf). Pág. 12.

125 Artículo 15 PLAGV.

126 Estas empresas se encuentran actualmente en período de transición para transferir sus competencias a los Municipios. Situación a la que se hará referencia en el Capítulo X.

detalle más adelante. Sólo en el Proyecto de Ley encontramos un organismo similar a los organismos de cuenca de la ley española, pero a los que tampoco se da la posibilidad de que los estados en cuyo territorio se encuentre íntegramente una cuenca pueda encargarse de su administración, lo que sin embargo, no es obstáculo para que influya en su administración a través de las figuras de participación previstas.

## 1.5 Principios que orientan la administración del agua

Ambos países, parten de la premisa de que la administración del recurso debe realizarse tomando en consideración su escasez. Escasez que puede considerarse en sus tres aspectos principales: “geográfica, temporal y cualitativa. Igualmente considerando su carácter vital; su uso múltiple; su condición móvil y su característica de relativa renovabilidad”<sup>127</sup>.

Por esa razón España, fija como principios de administración del agua<sup>128</sup>, los siguientes:

- Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
- Respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
- Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y la protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

Venezuela, aun cuando no cuenta con una expresa normativa en ese sentido donde recoja los principios sobre los cuales descansa la gestión integral del agua, obedece a similares planteamientos, procurando la conservación y el racional aprovechamiento de los recursos hídricos, armonizando las demandas actuales, evitando comprometer las necesidades de las generaciones futuras y garantizando una mejor calidad de vida de la población.

De manera que aquellos principios recogidos en el artículo 14 de la Ley de Aguas española, son válidos también para Venezuela, y sus consecuencias similares en ambos casos, de los cuales podemos deducir:

### 1. El rol regulador por parte del Estado

Tanto la legislación española como la venezolana, asigna a un ente central el carácter regulador a través del Ministerio del Ambiente. Si bien es cierto, para la legislación española, la posibilidad de existencia de cuencas hidrográficas intracomunitarias, permiten su administración a las comunidades autónomas, no es menos cierto que en virtud de la misma Ley de Aguas, éstas deben adecuar su actuación a los parámetros establecidos en la legislación hidráulica del Estado, y a su planificación hidrológica nacional, cuidando de no afectar la esfera de competencias del Estado.

Mientras que en Venezuela, el artículo 18.4, Decreto N° 2.083, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central<sup>129</sup>, otorga la condición de Autoridad Única en materia de aguas al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Esto le permite al Estado analizar más fácilmente el grave desequilibrio hidrográfico del país, y arbitrar entre los conflictos regionales que se

---

127 Así lo advertía el representante del Ministerio de los Recursos Naturales Renovables de Venezuela. MARN. Administración integrada de los Recursos Hidráulicos en Venezuela. En: Organización de las Naciones Unidas. *Sexto Período de Sesiones de la Comisión de Desarrollo sostenible*. Nueva York, Estados Unidos: 20 de abril a 1 de mayo de 1998. Versión disponible en Internet:

<http://www.un.org/esa/agenda21/natInfo/niau/ven-fw.htm> Pág. 2-3.

128 V. Artículo 14 TRLAg.

129 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.562 de fecha 04 de noviembre de 2002.

presenten producto de los trasvases que son necesarios para compensar las relaciones entre los centros de demanda y la localización de la oferta"<sup>130</sup>.

## 2. La protección, conservación y aprovechamiento integral de cuencas hidrográficas

En España, el artículo 92 TRLAg., establece que debe evitarse el deterioro del estado ecológico y la contaminación de las aguas para alcanzar un buen estado general; establecer programas de control de calidad en cada demarcación hidrográfica; impedir la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo, capaces de contaminar las aguas subterráneas, así como cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico; recuperar los sistemas acuáticos asociados al dominio público hidráulico.

En ese mismo sentido se desarrolla toda la normativa de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, que procura la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas, exigiendo a los Estados miembros la reducción de vertidos, emisiones y pérdidas de sustancias peligrosas; evitando la contaminación de aguas subterráneas, y tomando medidas que contribuyan a paliar los efectos de las inundaciones y sequías<sup>131</sup>.

En Venezuela, la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y específicamente de las cuencas, es una obligación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, quien debe coordinar con los otros organismos encargados de la operación y mantenimiento de embalses, acueductos, obras de riego y otras obras de infraestructura, las acciones y medidas de protección y conservación de las cuencas hidrográficas<sup>132</sup>. El Ejecutivo Nacional tiene la obligación de proteger las cuencas hidrográficas, contra todos los factores que contribuyan o puedan contribuir a su destrucción o desmejoramiento.

## 3. Relación entre ordenación del territorio y aprovechamiento de los recursos hídricos

ALLENDE ÁLVAREZ Manuel apunta que el agua nos puede ayudar mejor en la ordenación del territorio, ya que es un factor decisivo para el mantenimiento y el fomento de las actividades industriales, agrícolas o ganaderas<sup>133</sup>. Así la Ley de Aguas y la Ley del Plan Hidrológico Nacional, establecen que la elaboración de la planificación hidráulica se debe coordinar con las diferentes planificaciones sectoriales que la afecten, y se refiere entre otras al riego y al uso del suelo.

El ordenamiento jurídico venezolano dispone que el Sistema Nacional de Planes de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, formará parte del Sistema Nacional de Planificación y responderá a los lineamientos de los Planes Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente y de la Ordenación del Territorio. Específicamente, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio<sup>134</sup> establece que la ordenación del territorio comprende (entre otros muchos sectores y recursos naturales tanto renovables

---

130 MARN. Administración integrada de los recursos hidráulicos en Venezuela. En: Organización de las Naciones Unidas... Pág. 5.

131 Artículo 1 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. V. Ley que transpone la Directiva: Cortes Generales. Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003, que modifica la redacción del artículo 92 TRLAg. para incorporar este artículo de la Directiva.

132 V. Art. 50 Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas.

133 ALLENDE ÁLVAREZ Manuel. El Libro Blanco desde la perspectiva de una comunidad autónoma de la España interior. En EMBID IRUJO Antonio (Director). Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua). Editado por Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas, S.L. Madrid, España: 1999. Pág. 225-227.

134 Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 3238 Extraordinario, de 11 de agosto de 1983.

como no renovables), la protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas. Más adelante en su artículo 5, establece que son instrumentos básicos de la Ordenación del Territorio, los Planes Nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y demás planes sectoriales.

Como puede deducirse entonces, en Venezuela existe al igual que en España, una estrecha relación entre ordenación del territorio y agua, porque este recurso es fundamental al momento de intentar ordenar en el espacio los asentamientos humanos, ya que “la administración de los recursos hidráulicos incide sustantivamente en toda la problemática que plantea el tema de la ordenación del territorio, entendida ésta en el más amplio sentido, como la expresión geográfica de las políticas económicas y sociales de una nación<sup>135</sup>.”

#### 4. El valor económico del agua toma en cuenta la cantidad, la calidad y accesibilidad del recurso

La Directiva Europea, reconoce la recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos al recurso, pero desde una perspectiva de protección del ambiente, al establecer el principio “quien contamina paga”<sup>136</sup>. Esta Directiva fue transpuesta a la legislación española en 2003, y en el tema específico incorpora el principio de recuperación de costes en el artículo 111 bis<sup>137</sup>. Así pues, las tasas y exacciones actuales deberán revisarse para adecuarlas a dicho principio.

Actualmente, la legislación española en el Título VI de la Ley de Aguas dispone varias tasas, a saber: canon por ocupación de los bienes del dominio público hidráulico, por la utilización y ocupación de los bienes del dominio público hidráulicos. De igual forma los vertidos que se hagan al dominio público hidráulico estarán gravados con una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica, que se denominará canon de control de vertidos. Así como el establecimiento del canon de regulación, que se aplica a los beneficiados por obras de regulación, y por último la tarifa de utilización del agua, por los beneficios derivados de las obras hidráulicas específicas. Pero como puede observarse, no son tasas impuestas por el uso del recurso como tal, sino para compensar el costo de construcción, mantenimiento mejora de las obras hidráulicas, protección del medio ambiente. “Las exacciones o precios tienen solamente un cierto sentido indemnizatorio o compensatorio al Estado por algunos gastos e inversiones realizados para poner a disposición de los ciudadanos el agua que utilizan”<sup>138</sup>.

Por su parte, el valor económico del agua está recogido en la legislación venezolana en el Decreto No. 1400, en el artículo 28 cuando establece que en las concesiones a título oneroso, el interesado cancelará al Fisco Nacional un canon por el aprovechamiento del recurso, calculado sobre la base de la cantidad de

---

135 MARN. Administración integrada de los recursos hidráulicos en Venezuela. En: Organización de las Naciones Unidas... Pág. 5.

136 Artículo 9 Directiva Marco del Agua 2000/60/CE.

137 Artículo 111 bis TRLAg. Principios generales. 1. Las administraciones públicas competentes tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en función de las proyecciones a largo plazo de su oferta y demanda. 2. La aplicación del principio de recuperación de los mencionados costes deberá hacerse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos. Asimismo, la aplicación del mencionado principio deberá realizarse con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga, y considerando al menos los usos de abastecimiento, agricultura e industria. Todo ello con aplicación de criterios de transparencia. 3. Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos. Los planes hidrológicos de cuenca deberán motivar las excepciones indicadas.

138 ÁLVAREZ RICO Manuel, PÉREZ MARÍN Antonio y ÁLVAREZ-RICO GARCÍA Isabel. *Los problemas del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico*. Segunda Edición. Editorial Comares. Granada, España: 2002. Pág. 288.

recurso a aprovechar, su escasez relativa en el lugar donde se realizará el aprovechamiento, su calidad, variabilidad de su régimen y su energía potencial.

Este principio fue luego expuesto en la misma forma, en la Conferencia de París de marzo de 1998, donde Venezuela reconocía el valor económico del agua, basándolo tanto en su aprovechamiento, en la escasez y en la posibilidad de contaminación del recurso<sup>139</sup>.

## 5. La participación de los distintos entes y organismos para la conservación, planificación y administración de los recursos hídricos y cuencas hidrográficas.

La participación de los distintos entes está garantizada en la legislación española en la elaboración de la planificación hidrológica, así el doctor FANLO LORAS Antonio citando la famosa Sentencia 227/1988 de 29 de noviembre, considera que la planificación hidrológica de las cuencas intercomunitarias debe realizarse de forma coordinada con los diferentes planes que la afecten, primordialmente a través del procedimiento de su elaboración, a cuyo efecto resulta necesaria la participación de las comunidades autónomas.

Esa participación está garantizada desde el primer momento. Así el proyecto de directrices se les remite para que presenten las propuestas o sugerencias que consideren oportunas (Art. 100.3 RAPA). Además están integradas en el Consejo del Agua de la cuenca que es el que debe presentar su conformidad a la Propuesta de Plan Hidrológico que se remite al Gobierno (101.2 RAPA)<sup>140</sup>.

Pero también pueden participar, mediante su incorporación en los órganos de gobierno, de gestión y de planificación de los organismos de cuenca, que es la base central de administración del agua en España. Así las comunidades autónomas que hayan decidido incorporarse al organismo de cuenca, forman parte de la Junta de Gobierno de aquellas. También los usuarios pueden tener su representación en la misma y en el Consejo del Agua, órgano encargado de la elaboración del Plan Hidrológico de la Cuenca.

Venezuela dispone en el artículo 4 del Decreto 1400, "Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas", que el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables fomentará la participación de los Estados, municipios, organismos descentralizados de la administración pública nacional, estatal y municipal y de los particulares en la conservación, administración y gestión de los recursos hídricos y cuencas hidrográficas del país.

Establece además como obligación para los titulares de autorizaciones, concesiones y asignaciones de aprovechamientos de aguas, cualquiera que sea la titularidad que detenten sobre el recurso, a participar en la conservación de la cuenca de la cual se surten, en una medida proporcional al caudal que aprovechen y al costo de la prevención y recuperación de los daños que ocasionen a la misma<sup>141</sup>.

## 1.6 Políticas del Estado en materia de aguas

El momento oportuno del Estado para proponer las política hidráulica, es a través de la elaboración de los planes hidrológicos, por eso resulta necesario observar en el ordenamiento jurídico español y venezolano qué parámetros sirven para estructurar la planificación hidrológica.

---

139 MARN. Administración integrada de los recursos hidráulicos en Venezuela. En: Organización de las Naciones Unidas. Pág. 3.

140 FANLO LORAS, Antonio. La articulación de las competencias de las comunidades autónomas en la gestión del agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del agua y medio ambiente*. Editorial Civitas, S.A. Madrid: 1997. Pág. 182.

141 Artículo 23 del Decreto 1400, Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas.

*El Libro Blanco del Agua* define la política hidráulica o política del agua, término que le parece más apropiado por ser más global, como “el conjunto de acciones de las administraciones públicas, a distintos niveles y en diversos ámbitos, que afectan al desarrollo, asignación, preservación y gestión de los recursos hidráulicos”<sup>142</sup>.

El artículo 40 TRLAg, establece cuáles son los objetivos que se persiguen con la planificación hidrológica, es decir cuál es la política que el Estado pretende desarrollar en el sector.

Así establece que la planificación debe procurar conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico y la satisfacción de las demandas de agua, 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.

En España, la planificación hidrológica se realiza en dos fases. En primer lugar mediante la elaboración del Plan Hidrológico Nacional y en segundo lugar, a través de los Planes Hidrológicos de Cuenca. Cabe advertir que estos planes hidrológicos de cuenca deben seguir los lineamientos del Plan Hidrológico Nacional, y que además deben elaborarse en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto de los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios.

La planificación hidrológica, juega un papel fundamental para evitar las interferencias y la duplicidad de actuaciones, ya que en la planificación convergen los distintos actores afectados en la gestión del agua. En este sentido la Ley de Aguas, permite la incorporación<sup>143</sup> en los consejos de agua de las cuencas supracomunitarias, a las comunidades autónomas<sup>144</sup>.

El Consejo de Agua de la Demarcación, es el organismo encargado de la elaboración del plan hidrológico de cuenca (demarcación), y en él deben quedar plasmadas las recomendaciones que hagan las comunidades autónomas, para preservar los recursos naturales, bien sea el agua, o en el caso de las competencias sectoriales (medio ambiente, pesca fluvial, ordenación del territorio, riego, protección forestal, etc.).

La planificación hidrológica permite además, declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza; incluso ordena que estas previsiones sean respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio<sup>145</sup>. Por supuesto que esto no puede implicar en ningún momento como lo señala FANLO LORAS Antonio que, un valor medioambiental bloquee la política hidráulica, pues en el caso de las comunidades autónomas, “incurrirían en extralimitación competencial cuando pretenden tener en el caso de las cuencas hidrográficas supracomunitarias, efectos supracomunitarios”<sup>146</sup>. De modo que, las comunidades autónomas deben tener presente que la política hidráulica busca satisfacer un interés general, por lo que el valor

---

142 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España*. Edita Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente. Versión en CD ROM. Madrid, España: 2000. Pág. 509.

143 También permite su incorporación en la Junta de Gobierno, pero para el tema que estamos estudiando sirve únicamente de referencia.

144 V. Artículo 35 TRLAg.

145 V. Artículo 43.2 y 3 TRLAg.

146 STC 329/1993, de 12 de noviembre, (Fundamento Jurídico 3º.), citada por FANLO LORAS Antonio. La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del...* Pág. 176.



medioambiental que pretendan proteger, no debe impedir la realización de la política hidráulica, que tiene por objeto solucionar problemas para la mayoría o una gran parte de la sociedad. Creo que el doctor FANLO LORAS Antonio, dirige sus observaciones en este sentido, pero en ningún momento pretende desconocer el trabajo positivo que realizan la mayoría de las comunidades autónomas para proteger el medio ambiente.

Es normal que la política hidráulica nacional sea propuesta por el Estado (a través del Ministerio de Medio Ambiente), pero esto no constituye un obstáculo para que las comunidades autónomas expongan sus puntos de vista. Baste recordar que el Plan Hidrológico Nacional, antes de someterse a la aprobación por el Gobierno y posterior remisión al Congreso, debe contar con el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, organismo donde tienen representación las comunidades autónomas. De modo que en este espacio se puedan canalizar, como se ha dicho, sus inquietudes y las competencias sectoriales.

En este sentido la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, según su Exposición de Motivos<sup>147</sup>, tiene como objetivos primordiales los siguientes:

- Declara que el proceso de planificación no puede hacerse aisladamente, sin considerar como principal referencia al medio ambiente.
- Regula los criterios de coordinación de los planes hidrológicos de cuenca, la resolución de las diferentes alternativas que estos ofrecen, y las modificaciones que se prevean en la planificación del recurso, es decir fija los elementos básicos de coordinación de los planes hidrológicos de cuenca.
- Regula las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes de cuenca. Considerando que son el eje central de la Ley, y como importante instrumento vertebrador pero no el único para resolver el problema de escasez de agua en algunas comunidades. Por supuesto no es el momento oportuno para tratar los trasvases, estudio que resulta interesante por las manifestaciones que a favor y en contra se han producido.
- Por último, pretende garantizar un uso racional y sostenible de los recursos hidráulicos, haciendo mención especial a la gestión eficaz de las aguas para abastecimiento, la regulación de las reservas hidrológicas por motivos ambientales, la gestión de las sequías y regulación de las zonas inundables, protección de las aguas subterráneas y conservación de humedales y actuaciones de sensibilización, formación y educación en el uso sostenible del agua.

Además, España al formar parte de la Comunidad Europea, debe insertar dentro de su política hidráulica, las normas de ésta. La Comunidad Europea propone a sus Estados miembros que, en la elaboración de la política hidráulica, se procure la protección del medio ambiente y la prevención y control de la contaminación. Por cierto que, estos objetivos parecen más enfocados a una política de medio ambiente que a objetivos de política hidráulica, tal como lo refiere DELGADO PIQUERAS Francisco, cuando critica la Directiva Marco del Agua, calificándola de pieza de la política ambiental<sup>148</sup>.

En cuanto a Venezuela, el encargado de la elaboración de la política hidráulica es el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales<sup>149</sup>. Así podemos mencionar dentro de sus atribuciones: la regulación, formulación y seguimiento de las políticas ambientales del Estado; la planificación, coordinación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento y mejoramiento de la calidad de

---

147 Ley 10/2001, de 5 de julio, *del Plan Hidrológico Nacional*. BOE núm. 184, de 2 de agosto.

148 V. DELGADO PIQUERAS Francisco. La Planificación Hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua. En: PÉREZ PÉREZ Emilio Coordinador). *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*. Editado por Fundación Instituto Euromediterráneo de Hidrotecnía. Consejo de Europa. Madrid, España: 2003. Pág. 72

149 Artículo 18 V. Presidencia de la República. Decreto No. 2083, de la Organización y funcionamiento de la administración pública Central. Gaceta Oficial No. 37.562, de 04 de noviembre de 2002.

vida, del ambiente y de los recursos naturales; el diseño e implementación de las políticas educativas ambientales; la planificación y ordenación del territorio; la administración y gestión en cuencas hidrográficas; la conservación, defensa, manejo, restauración, aprovechamiento, uso racional y sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad; la generación y actualización de la cartografía y del catastro nacional; la evaluación, vigilancia y control de las actividades que se ejecuten en todo el territorio nacional, en especial en las áreas urbanas y marino-costeras, capaces de degradar el ambiente; la operación, mantenimiento y saneamiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos, entre otras que corresponden a otros recursos naturales.

Además por otras leyes como por ejemplo la Ley Forestal de Suelos y Aguas en sus artículos 22 y 23, se observa la obligación que tiene el Ejecutivo Nacional de proteger y conservar las cuencas hidrográficas. La Ley Orgánica del Ambiente, plantea que la Nación debe procurar mejorar el ambiente, entendiendo por *mejoramiento del ambiente*, entre otras cosas, el aprovechamiento racional de las aguas, mediante la protección conservación y mejoramiento de las cuencas hidrográficas.

En virtud de estas atribuciones, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ha propuesto como estrategias para lograr el desarrollo sustentable:<sup>150</sup>

1. Conservar y manejar las cuencas hidrográficas y el recurso hídrico para garantizar su calidad y disponibilidad.
2. Optimizar el saneamiento ambiental y el control de la contaminación.
3. Propiciar una ocupación racional del territorio dirigida hacia la búsqueda de una distribución espacial de actividades que satisfagan elementos del desarrollo y contribuya a alcanzar equilibrios dinámicos entre los factores económicos, sociales, ambientales y políticos.
4. Desarrollar actividades para la calidad ambiental del territorio nacional de acuerdo con las condiciones particulares de cada región, haciendo énfasis en las áreas críticas.
5. Promover la participación de los actores del desarrollo nacional en la gestión ambiental.
6. Propiciar la conservación del ambiente y de los recursos naturales y promover su uso sustentable como instrumento del desarrollo.
7. Garantizar la incorporación del componente ambiental como elemento integrante del desarrollo.
8. Promover lineamientos de política ambiental internacional de acuerdo con las necesidades de desarrollo nacional.
9. Conocer, conservar y valorar la diversidad biológica a fin de garantizar su aprovechamiento sustentable.

De esas estrategias mencionadas, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales ha definido como políticas referidas a la administración del agua, en un todo de acuerdo con los objetivos del establecidos en el Capítulo XVIII de Agenda 21, y con los planteamientos del Plan de Acción convenidos en la Conferencia de San José (junio de 1996) y en la Conferencia de París (marzo 1998)<sup>151</sup>, las siguientes políticas:

- El desarrollo de nuevas capacidades institucionales: regulación del recurso, gestión de cuencas, descentralización y transferencias al sector privado;

---

150 MARN. Dirección General de Cuencas Hidráulicas. *Segundo proceso de examen del Informe presentado sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía*. Caracas, Venezuela: Abril de 2002. Documento obtenido en Internet: <http://www.unccd.int/cop/reports/lac/national/2002/venezuela-spa.pdf>. Pág. 40.

151 Pactos y documentos citados por MARN. Administración integrada de los recursos hidráulicos en Venezuela. En: Organización de las Naciones Unidas. Pág. 11.

- La movilización de recursos financieros: desarrollo de opciones que atraigan capitales locales, subregionales e internacionales y que permitan ampliar las fuentes tradicionales de financiamiento del sector, que son asignación de fondos públicos y utilización de créditos multilaterales o bilaterales;
- El desarrollo del marco legal que establezca las competencias entre los distintos niveles territoriales de gobierno;
- La ejecución de obras públicas ambientales, de manera que los organismos prestadores de servicios se concentren en la formulación de proyectos, la recuperación de las inversiones y en la prestación eficiente del servicio;
- El fomento de la participación de la comunidad en la gestión del agua. La definición de los mecanismos de regulación para el aprovechamiento racional del agua;
- La ejecución de evaluaciones ambientales y la consecuente aplicación de planes de supervisión ambiental en todos los proyectos de aprovechamiento de recursos hidráulicos o prestación de servicios vinculados al agua;
- La definición, promoción e instrumentación de mecanismos que faciliten la gestión sectorial del recurso<sup>152</sup>.

### **1.7 A manera de conclusiones**

Ya finalizado el capítulo, se hace indispensable hacer énfasis en los siguientes aspectos:

- España y Venezuela tienen un origen común en cuanto al tratamiento jurídico del agua y su consagración como un bien de uso público y calificación de las aguas dentro del dominio público hidráulico.
- Venezuela por intermedio del Código Civil italiano y del Código Civil francés de 1804, abandona ese origen y comienza un proceso de liberalización y por ende de propiedad privada del agua (dominio privado de manantiales, aguas subterráneas, arroyos y lechos de ríos no navegables; incluso permite la apropiación de ríos del dominio público por el propietario del fundo, donde este nace).
- Mientras España desde 1985 impide toda posibilidad de apropiación privada del agua, respetando únicamente algunos aprovechamientos privados existentes o permitidos por normas jurídicas anteriores (Ley de Aguas de 1879 y la Ley de Aguas de 1985), con el objetivo de facilitar el proceso de transición al nuevo régimen.
- El uso del agua en España necesita de una autorización o concesión por parte del organismo de cuenca con competencias sobre la cuenca hidrográfica, mientras que Venezuela a pesar de existir un principio similar, en la práctica se observa que es la excepción.
- Ambas legislaciones prevén limitaciones al aprovechamiento del agua, como consecuencia de favorecer los intereses generales o colectivos (agua para abastecimiento poblacional o el uso del agua para desarrollo de la agricultura y ganadería).
- Permiten la constitución de servidumbres con motivo del uso del agua, entre las que destacan la servidumbre de desagüe y la servidumbre de acueducto. Para ambas legislaciones, ésta última es legal y forzosa. En España es impuesta por el organismo de cuenca, mientras que en Venezuela debe declararla la justicia ordinaria, si no se logra acuerdo entre los propietarios de los fundos.
- A través de la promulgación del texto constitucional de 1999, Venezuela declara del dominio público a todas las aguas, pero el panorama en cuanto a su aplicación inmediata no está del todo claro.

---

152 Venezuela, MARN. Proyecto de Actualización de la Política Ambiental Venezolana. Caracas: 1997, citado por MARN. Administración integrada de los recursos hidráulicos en Venezuela. En: Organización de las Naciones Unidas. Pág. 10-11.

- Los dos ordenamientos jurídicos reconocen el principio de gestión integral del agua a través de cuencas hidrográficas. España ha creado los organismos de cuenca para encargarnos de su administración; mientras que Venezuela, se encuentra aún en ese proceso y la gestión de las cuencas está dirigida directamente por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a través de la Dirección General de Cuencas Hidrográficas. Al mismo tiempo ha separado algunas partes de la administración como por ejemplo, la conservación y protección de cuencas específicas como el Instituto para la Conservación del Lago de Maracaibo (ICLAM), y la creación de empresas estatales (con capital de la Nación y de los Estados), para la realización de ciertas obras.
- El rol del Estado como ente articulador y director del proceso de gestión del agua; la protección y conservación del ambiente; aprovechamiento integral de las cuencas hidrográficas; vinculación entre ordenación del territorio y planificación hidrológica; valor del agua y la incorporación de los distintos entes y usuarios en la gestión del agua, son principios reconocidos por ambas legislaciones.
- La Planificación juega un papel fundamental para la aplicación y puesta en marcha de las políticas hidráulicas. España, contempla entre sus políticas de agua: la administración integral, la conservación y protección del ambiente y la lucha contra la sequía. Venezuela comprometida con esas mismas políticas, las ha declarado incluso en ámbitos internacionales como por ejemplo en la Agenda 21 o la Convención de San José.

CAPÍTULO II  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AGUA



## 2.1 Introducción

Para referirme a la estructura administrativa del Agua, debo mencionar, aunque sea brevemente, la forma de Estado asumida, así como los principios, la finalidad y el modelo de desarrollo escogido por la sociedad española y venezolana.

En torno a la forma de Estado, ambos son Estados compuestos, lo que lleva a suponer un reparto de competencias entre poderes territoriales. Por supuesto, el reparto de esas competencias no tiene que ser imperiosamente el mismo para cada uno de los niveles, así como tampoco el grado de implicación. En los dos Estados ese reparto se hace entre tres Poderes territoriales, con denominaciones distintas para las dos primeras, e igual para la tercera (Estado/Nación, comunidades autónomas/entidades federales, y municipios en ambos).

Los principios son similares. La protección de los recursos naturales, el fomento del bienestar, la descentralización de las funciones, el reparto equitativo de las riquezas, etc., así como sus fines, pues ambos buscan el desarrollo económico y social de sus habitantes.

En el modelo de desarrollo igualmente presentan similitudes, pues España y Venezuela, escogen como modelo, la democracia participativa, la libre iniciativa; en definitiva, el Estado es considerado como un ente rector de las actividades de sus ciudadanos.

De modo pues, que la estructura administrativa será el reflejo de todo ese conjunto de variables, y los órganos e instituciones son creados e instrumentados para que cada uno, contribuya al logro de los fines y a conseguir el máximo de felicidad posible para los ciudadanos.

Así, que ambos Estados en la materia que nos ocupa han decidido, en virtud del interés general que el recurso tiene y la complejidad de las actividades que se mueven a su alrededor, que la administración del agua se concentre en el Poder Central (Estado para España, Poder Nacional para Venezuela), por lo que principalmente debo abocarme al estudio de la organización nacional y sus atribuciones.

Las competencias del Estado español, en materia de aguas se basan fundamentalmente en los principios de descentralización funcional y administración por cuencas. De manera que, las atribuciones conferidas al Estado, son desarrolladas por los organismos de cuenca, cuando la cuenca atraviesa a dos o más comunidades autónomas. Ahora bien, dada su importancia, les dedico un capítulo más adelante, para observar su nacimiento, evolución y funcionamiento actual.

Sin embargo, esto no es obstáculo para que en virtud de la existencia de poderes territoriales, y el reparto de competencias entre estos, las comunidades autónomas españolas y las entidades federales venezolanas, cumplan funciones en materia de aguas. Situación resuelta en España con el principio de administración por cuencas, de modo que las comunidades autónomas con cuencas internas, pueden encargarse de su administración. Mientras que Venezuela, tímidamente a través del principio de descentralización confiere competencias en materia de protección del ambiente a las Entidades Federales. Así pues, se hace necesario recogerlas en este capítulo, pero con idéntica advertencia al párrafo anterior, de que en esta oportunidad solamente se mencionan para ser desarrolladas en los siguientes capítulos de la investigación.

Como resultado de las apreciaciones anteriores, el Capítulo se dividió en dos partes: La primera dedicada al estudio de la organización nacional para la gestión del agua, señalando cuáles son sus funciones, y mencionando brevemente los órganos descentralizados funcionalmente que la componen (organismos

de cuencas y empresas del Estado, en España y empresas e institutos autónomos, para Venezuela) y los Órganos de Consulta.

En segundo lugar, trataré de introducir al lector en la posibilidad que tienen las comunidades autónomas españolas y las Entidades Federales (Estados) en Venezuela, en gestión del agua, es decir, cómo puede ser su participación y el grado de implicación. Por supuesto, sin olvidar a los municipios, los entes más cercanos al administrado, y sus funciones en materia de abastecimiento de agua y alcantarillado.

Como puede observarse, este capítulo toca varios temas fundamentales, pero no todos serán desarrollados en este momento. Quedan pendientes para próximos capítulos, dada su importancia: los organismos de cuenca, la participación ciudadana, la gestión de las comunidades autónomas/entidades federales en materia de aguas, las empresas de construcción y explotación de obras hidráulicas en España y los institutos autónomos y empresas en Venezuela, las competencias municipales, para que al final, analizados en su conjunto, tengamos conformada lo que podría denominarse Administración Pública del Agua.

## 2.2 Antecedentes de la estructura administrativa

Dije anteriormente que ambas legislaciones tienen un origen común y una historia compartida que las hace similares en algunos aspectos. Este epígrafe sobre los antecedentes de la estructura organizativa que asume el Estado para administrar el agua, no es una excepción. Ambos Estados responden a la evolución propia de los Estados, que va desde un Estado liberal o burgués, pasando luego por un Estado interventor, hasta convertirse hoy, en un Estado rector de la administración de los recursos naturales, obedeciendo como se dijo, a criterios de escasez, altos índices de contaminación y la búsqueda de protección de los recursos naturales propuestas por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, foros y conferencias, en las que España y Venezuela han participado y de las cuales forman parte.

En España, el órgano estatal responsable del agua hasta 1931<sup>153</sup> fue el Ministerio de Fomento, del que dependía además todo lo relativo a los montes y minas, así como los cuerpos especiales técnicos de ingenieros de caminos, canales y puertos, de montes y minas. En esa época se reconocía la competencia técnica, en materia de aguas a los ingenieros de caminos, canales y puertos; mientras que a los ingenieros de montes, se les otorgaba la de pesca fluvial, y a los de minas, se les concedía la competencia en materia de aguas subterráneas<sup>154</sup>.

En Venezuela, la administración del agua para esas mismas fechas, se encontraba repartida entre el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) y el Ministerio de Obras Públicas (MOP). El primero se encargaba de “las actividades de conservación de cuencas hidrográficas, a través de la Dirección Forestal, pasando luego a conformar la División de Conservación de Suelos y Aguas (dependiente de la Dirección de Recursos Naturales Renovables)”. Mientras que el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Oficina de Proyectos Hidráulicos (creado en 1930), se encargaba de la planificación y construcción de obras hidráulicas. Posteriormente se transforma en la Dirección General de Obras Hidráulicas<sup>155</sup>.

---

153 Fecha ésta en que se suprime el Ministerio de Fomento y se crea el de Obras Públicas. V.: FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 124.

154 GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo (Aguas, Montes, Minas)*. Segunda Edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1986. Pág. 121.

155 Tercer Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas en Zonas de Montaña. *Informe Nacional sobre la situación de manejo de cuencas en Venezuela*. Marzo 2002. Documento disponible en Internet: [http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes\\_nacionales/venezuela.pdf](http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes_nacionales/venezuela.pdf). Pág. 4.



De esta primera apreciación, notamos entonces que las discrepancias técnicas o “corporativas” que pudieran surgir en España, eran resueltas por un único departamento ministerial, el de Fomento<sup>156</sup>, mientras que en Venezuela se encontraban divididas en dos departamentos ministeriales, el de Agricultura y Cría y el de Obras Públicas.

Pero España, sufriría el mismo proceso que Venezuela, y en 1931, el Ministerio de Fomento se desgaja; minas y montes, pasan al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio; mientras que el Ministerio de Fomento pasa a denominarse de Obras Públicas<sup>157</sup>.

Las atribuciones en materia de aguas, en general y en principio, quedaron en el Ministerio de Obras Públicas, y al Ministerio de Agricultura (cuerpo de ingenieros de montes) correspondía: a) pesca fluvial; b) repoblación forestal; c) riegos, aprovechamiento y régimen de aguas subterráneas, construcción de acequias y canales menores a través del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario y de su sucesor el Instituto Nacional de Colonización<sup>158</sup>.

Como puede observarse, la coordinación a la que aludimos al principio, se destruye como consecuencia de la desmembración de los departamentos ministeriales con competencias sobre el mismo recurso.

Pero aún más, el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio sufre otra división, y las competencias relacionadas a la producción de energía eléctrica de origen hidráulico pasan al Ministerio de Industria. Este último, igualmente tendrá las “competencias en materia de aguas subterráneas (salvo las que corresponden a los cauces y terrenos del dominio público o aguas subálveas), pues estas seguían siendo competencia del Ministerio de Obras Públicas”<sup>159</sup>.

Puede entonces señalarse que este reparto de competencias hidráulicas, entre varios ministerios, no es el adecuado para el manejo racional de recurso. Situación que vino a resolverse con la Ley de Aguas de 1985, al otorgar las competencias en materia de Aguas al Ministerio de Obras Públicas. Luego, tras la reestructuración de Departamentos ministeriales realizada por el RD 758/1996<sup>160</sup>, de 5 de mayo, se asignan las competencias de obras hidráulicas y confederaciones hidrográficas al Ministerio del Medio Ambiente y de igual forma, las correspondientes a la conservación de la naturaleza atribuidas hasta ese momento al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Cabe añadir que en el Capítulo dedicado a los organismos de cuenca (Capítulo III), me detendré un poco más en la evolución de la distribución de funciones, entre construcción de obras y administración del agua propiamente dicha, es decir la dualidad entre comisarías de aguas y confederaciones hidrográficas, que permiten tener una visión global de cómo España llega a la actual administración del agua.

En Venezuela, la tarea del Ministerio de Agricultura y Cría, a partir de 1930, se centró fundamentalmente en la reforestación de áreas degradadas y en la protección de amplias superficies contra la deforestación e incendios de vegetación, y en las cuencas abastecedoras de actividades agrícolas. Creándose luego el Servicio Nacional de Conservación de Suelos.

---

156 GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo...* Pág. 121.

157 V. ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*. Editorial Comares, S.L. Granada, España: 1999. Pág. 56.

158 GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo...* Pág. 122.

159 GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo...* Pág. 123.

160 Este Real Decreto, ha sido modificado en varias oportunidades, pero para fines que le conciernen a la investigación, la siguiente reforma es RD 1415/2000, de 21 de julio.

En el año de 1962, se creó la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH). Este plan sentó las bases para la planificación de los recursos hídricos en Venezuela<sup>161</sup>.

En el lapso 1964 a 1974, se pone en marcha el “Programa Subsidio Conservacionista”, mediante el cual la ejecución de medidas protección de cuencas era compensada con el establecimiento de infraestructura productiva y de mejoramiento de calidad de vida (sistemas de riego, vialidad, viviendas)<sup>162</sup>.

En el año de 1973, se crea en Mérida, la primera Oficina de Planificación y Manejo de Cuencas (OFI-PLAMC). La misma introduce criterios de calidad de aguas y abastecimiento a poblaciones. Su influencia se expande hacia la Región Centro Occidental del país, abarcando a dos cuencas de importancia, como productoras de agua potable: Tocuyo y Yaracuy<sup>163</sup>.

Ese movimiento organizativo, sirve de base para crear la Dirección de Conservación de Suelos y Aguas, adscrita a la Dirección General de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Cría, pasando esta dirección a realizar un inventario de las cuencas del país, y determinando la necesidad perentoria de su conservación. El trabajo se intensificó y se iniciaron actividades en las cuencas que abastecen al acueducto metropolitano de Caracas, así como en otras cuencas del país. Se solicitó la colaboración del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)<sup>164</sup>, para que invirtiera recursos en la conservación de cuencas que abastecían a sus acueductos pero con escasos resultados.

En 1976<sup>165</sup>, se crea el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y la Dirección de Manejo de Cuencas. En el Plan de Acción del Ministerio se propone el control de la erosión; controlar los procesos de sedimentación; concienciar al usuario de los recursos sobre la base de una actividad agrícola permanente; regular el régimen hidrológico de las corrientes, especialmente con fines de suministro de agua y control de crecidas, entre otros<sup>166</sup>.

La creación del Ministerio y de la Dirección de Cuencas produce grandes logros, incorporando al Poder Ejecutivo estatal (Gobernaciones de los Estados). “Se ejecutan planes conjuntos, para el manejo de cuencas abastecedoras de centrales hidroeléctricas, con la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). Se inicia un proceso muy activo de elaboración y ejecución de planes de manejo de cuencas, con orientación hacia la prevención (deforestación e incendios forestales). Este proceso abarca desde 1974 a 1984”<sup>167</sup>.

El período de 1984-89 marca una etapa de franco deterioro del Servicio de Manejo de Cuencas. No se elabora ningún plan. Los proyectos de CADAFE se independizan de la tutela técnica del Ministerio, las Gobernaciones disminuyen sus aportaciones, y se mantiene un criterio de manejo de pequeñas unidades de cuencas, mediante el control de la erosión ocasionada por las actividades agrícolas y pecuarias.

A partir de 1990, comienza nuevamente la recuperación de la Dirección de Cuencas, elevándola a la categoría de Dirección General Sectorial con el nombre de Dirección General de Conservación de

---

161 VENEZUELA. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Pequiven. Programa de Conservación y manejo de las cuencas de los ríos Carinicua y Manzanares, estado Sucre, 2001 citado por Tercer Congreso Latinoamericano. Pág. 4.

162 Tercer Congreso Latinoamericano. Pág. 4.

163 Tercer Congreso Latinoamericano. Pág. 4 y 5.

164 Este Instituto fue sustituido en el año de 1993 por la Empresa HIDROVEN y sus filiales.

165 Congreso de la República de Venezuela. *Ley Orgánica de Administración Central*. Gaceta Oficial No. 1.932 Extraordinaria, de fecha 28 de diciembre de 1976. Comienza a funcionar efectivamente en abril de 1977.

166 Tercer Congreso Latinoamericano. Pág. 5.

167 Ídem.

Cuencas. En 1992 esta Dirección constituye el Servicio Autónomo de Conservación de Suelos y cuencas hidrográficas. Este servicio logra la ejecución de tres proyectos con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y logra la captación de fondos de instituciones para desarrollar otros proyectos como instrumentación hidrológica, ordenación territorial y educación ambiental, entre otros.

En el año de 1997, nace el proyecto de jerarquización e inventario de las cuencas a escala nacional, “que involucra la cuenca desde las nacientes hasta su desembocadura; evaluándose aspectos físico-naturales, sociales, políticos, económicos y culturales, y la importancia de la cuenca basándose en sus potenciales y restricciones, permitiendo un marco general del estado de conservación y/o deterioro de los recursos naturales renovables”<sup>168</sup>.

En el año de 1998 se elimina el Servicio Autónomo y se crea la Dirección General de Suelos y Aguas, con tres Direcciones: Administración de Aguas, Suelos, y cuencas hidrográficas.

En 1999, se produce una nueva reforma del Ministerio del Ambiente, y se crea una Dirección General que se encarga de ejecutar funciones en materia de Agua, con la denominación de Dirección General de Cuencas Hidrográficas. Esta Dirección depende actualmente (desde septiembre de 2003), del Viceministerio de Agua, creado por la última reforma del Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales<sup>169</sup>.

Esta breve evolución de los Ministerios del Ambiente de ambos Estados, sirven para ahora reseñar cuál es su estructura actual y sus competencias.

## **2.3 La organización en el ámbito nacional**

Como puede observarse, la administración del agua durante el siglo anterior, ya se encontraba centralizada en el Poder Nacional (Estado en España/Nación en Venezuela). Con un reparto de competencias que pretende irse delimitando en un solo Ministerio, pero que la complejidad de actividades que dependen del agua, hace a veces difícil el logro de este cometido. Sin embargo, en este punto se hará referencia a los órganos principales de la administración hidráulica. De modo que se estudiará la organización y atribuciones del Ministerio del Ambiente en los dos países, en materia de gestión del agua.

### *2.3.1 Ministerio del Ambiente*

La Ley de Aguas española, va a centrar la administración del agua en el principio de la unidad de gestión de la cuenca, y toma en cuenta además la descentralización que se produce con motivo de Constitución de 1978, en el reparto de competencias con las comunidades autónomas. De manera que todo el engranaje institucional debe enmarcarse en dichos principios.

Las competencias en materia de aguas en Venezuela, según el ordenamiento jurídico, recaen directamente en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en su condición de Autoridad Nacional del Agua<sup>170</sup>. Con la advertencia necesaria de que aún Venezuela no tiene una administración descentralizada funcionalmente, salvo algunos casos aislados, mencionados con anterioridad (Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo ICLAM, el Sistema

---

168 Tercer Congreso Latinoamericano. Pág. 6.

169 V. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. *Decreto No. 2.623, de 23 de septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.664, de 29 de septiembre de 2003.

170 V. Artículo 12 Presidencia de la República. *Decreto No 1.400. Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas*. Gaceta Oficial No. 36013. Caracas: 2 de agosto de 1996.

Hidráulico Yacambú-Quibor C.A. SHYQ, C.A.), y experiencias en la creación de autoridades únicas de cuencas<sup>171</sup>, pero que fueron liquidadas en el año 2002.

A partir de 1977, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se encarga de coordinar y administrar casi todas las actividades que tienen como eje al agua, aunque no puede obviarse que otros Ministerios tienen injerencias sobre el agua, como el Ministerio de Salud y Desarrollo Social<sup>172</sup>, el de Infraestructura<sup>173</sup> y el Ministerio de Agricultura y Tierras<sup>174</sup>, pero mencionaré algunas de ellas, cuando haga referencia a la calidad de las aguas y a las obras hidráulicas (Capítulos VIII y IX).

Por su parte, el Proyecto de Ley de Aguas (PLAgV) que actualmente cursa por ante la Asamblea Nacional de Venezuela, plantea nuevamente que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tiene el ejercicio de la Autoridad Nacional de las Aguas, y por tanto, le corresponde definir las políticas y estrategias para la conservación y uso sustentable de las aguas; dirigir el Subsistema de Información de las Aguas y el Registro Nacional de Usuarios de las Aguas; elaborar, evaluar y ejecutar estudios y proyectos de importancia nacional vinculados con la gestión integral de las aguas; promover la construcción de las obras de importancia nacional necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la gestión integral de las aguas y velar por su adecuada operación y mantenimiento; elaborar las propuestas de los planes de gestión integral de las aguas y presentarlas para su aprobación por el Presidente de la República en Consejo de Ministros; controlar la ejecución de los planes de gestión integral de las aguas; recaudar, invertir y distribuir los recursos del Fondo Nacional para la Gestión Integral de las Aguas; ejercer el control jerárquico de los actos administrativos de efectos particulares que emitan los organismos a los que se atribuya funciones administrativas como secretarías ejecutivas de región y cuenca hidrográfica; tramitar y otorgar las concesiones, licencias y asignaciones para el uso con fines de aprovechamiento

- 
- 171 Venezuela creó Autoridades Únicas para la administración de la Cuenca del Lago de Valencia, para la Cuenca del Río Tuy y para los Islotes de los Roques. Actualmente sólo subsiste este último, por cuanto las otras dos experiencias fueron liquidadas por los Decretos No. 1686 y 1687, de 22 de febrero de 2002, respectivamente, sin que hasta el momento sean sustituidas por otros entes.
- 172 Establece las características básicas de calidad de las aguas, conjuntamente con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. V. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. *Resolución Ministerial No. SG-018-98, Normas Sanitarias de Agua Potable, de 11 de febrero de 1998*. Caracas: Gaceta Oficial, de 13 de febrero de 1998. También el Decreto No. 883 asigna competencias a este Ministerio. V. República de Venezuela. *Decreto No. 883, de 11 de octubre de 1995, Normas para la clasificación y control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos*. G.O. No. 5.021 Extraordinaria, de 18 de diciembre de 1995. Además el Artículo 14. En sus ordinales 2. Los programas de saneamiento y contaminación ambiental referidos a la salud pública, en coordinación con entidades estatales y municipales; y 3. La regulación y fiscalización sanitaria sobre los alimentos destinados al consumo humano, el suministro de agua potable y la producción y venta de productos farmacéuticos, cosméticos y sustancias similares”, contiene atribuciones para el Ministerio de Sanidad relacionadas con el agua. Presidencia de la República. Decreto-Ley No. 2.083, de 02 de noviembre de 2002, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.562, de 04 de noviembre de 2002.
- 173 En Venezuela, el Ministerio de Infraestructura es el encargado de elaborar y ejecutar los proyectos de obras hidráulicas. Artículo 16.5 “Los proyectos y realización de obras para el aprovechamiento de los recursos hídricos” Presidencia de la República. Decreto-Ley No. 2.083, de 02 de noviembre de 2002, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central...
- 174 El Decreto-Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, Publicada en Gaceta Oficial N°. 37.323 de fecha 13 de noviembre del 2001, Artículo 27. Además del uso de riego, doméstico y agroindustrial, se destinan al fomento de la acuicultura las aguas de uso agrario. El Instituto Nacional de Tierras promoverá la construcción de obras de infraestructura destinadas a extender las hectáreas de tierras bajo regadío. Corresponderá al Instituto Nacional de Tierras, la conformación de una comisión permanente coordinadora del régimen de uso de las aguas con fines agrarios, en la cual deberán participar los organismos y entes que tengan competencia en la materia. También el Decreto-Ley No. 2.083, de 02 de noviembre de 2002, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, ... Artículo 11.12. “La formulación de políticas relacionadas con los sistemas de riego, drenaje, soporte de infraestructura física del sector agropecuario y saneamiento de tierras”.

de aguas y licencias de vertido; autorizar los trasvases entre regiones y cuencas hidrográficas; ejercer la máxima autoridad en materia de vigilancia y control y aplicar sanciones administrativas en los casos de violaciones asociadas a las funciones que tiene atribuidas, entre otras<sup>175</sup>.

Ahora bien, para referirme en detalle a las competencias de los Ministerios del Ambiente, me apoyaré en la categorización de las funciones estatales, realizada por BAUTISTA Carmen <sup>176</sup>, señalando las competencias semejantes en ambas legislaciones. Es decir, las que tiene el Estado (España)<sup>177</sup> y el Poder Nacional (Venezuela), para administrar y proteger el dominio hidráulico. Entre esas funciones, encontramos:

- Formulación de la política hidráulica.
- Elaboración de los planes nacionales de los recursos hídricos.
- Elaboración de la normativa en materia de aguas.
- Protección, gestión y administración de los bienes del dominio público hidráulico.
- Otorgar las concesiones relacionadas con las aguas de dominio público.
- Conceder las autorizaciones relacionadas con el Dominio Público Hidráulico (en lo sucesivo DPH) y tutelarlos.
- La ejecución de las infraestructuras hidráulicas que sean de competencia estatal.
- Inventariar los recursos hidráulicos.
- Conservar y/o recuperar el medio natural.
- Ordenar los vertidos de las aguas residuales.
- Establecer las características básicas de calidad de las aguas.
- Establecer las directrices en relación con la carga y protección de los acuíferos.
- Realizar los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o de aquellas que formen parte de los planes estatales.
- Cumplir los acuerdos y convenios internacionales relativos a las aguas.

Frente a esas competencias similares, se encuentran otras previstas en la legislación española, y agrupadas junto a las anteriores por BAUTISTA Carmen <sup>178</sup>. Venezuela, las tiene dispersas en varias normas de distinto rango, a veces de contradictoria interpretación; o son funciones que corresponden a otros órganos y algunas, aún no están previstas. Pero se irán haciendo los señalamientos pertinentes en cada capítulo, cuando corresponda. Así tenemos:

- La coordinación y acción concertada con las comunidades autónomas en el ámbito de la política de saneamiento y depuración de las aguas.
- La modificación artificial de la fase atmosférica del ciclo hidrológico.
- Establecer criterios de prioridad y compatibilidad de usos.
- Asignar las reservas para los usos y demandas actuales y futuras.

---

175 Artículo 23 PLAGV.

176 BAUTISTA Carmen. *Aguas. Guía Técnico-jurídica*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, España: 2003. Pág. 46.

177 Recuérdese que en virtud de los principios de administración por cuencas y descentralización funcional, las competencias del Estado español son cumplidas por los organismos de cuenca. V. también Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE No. 176, de 24 de julio, y las modificaciones por Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003.

178 BAUTISTA Carmen. *Aguas*. Pág. 46.

- Establecer los perímetros de protección y las correspondientes medidas de conservación y recuperación, en caso de ser afectados tanto el recurso como el entorno.
- Definir los planes hidrológicos-forestales y de conservación del suelo.
- Establecer los criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos, así como fijar las condiciones para su ejecución.
- Establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes.

### 2.3.2 Estructura del Ministerio del Ambiente

Pasando ya a la estructura administrativa, de acuerdo con el RD 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente<sup>179</sup>, este cuenta con tres órganos superiores y directivos, uno de los cuales es la Secretaría de Estado Aguas y Costas encargada de cumplir las funciones que, de acuerdo con la Legislación del Agua, le corresponden al Estado. Esas funciones las va a cumplir a través de una de las Direcciones que dependen de la Secretaría: la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas y de los órganos adscritos a ésta.

Por intermedio de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, se adscriben a la Secretaría de Aguas y Costas:

- Los organismos de cuenca. Estos son entes descentralizados funcionalmente que reciben el nombre de confederaciones hidrográficas<sup>180</sup>. Se encargan de la administración de las cuencas que excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma, tales como la Confederación Hidrográfica del Ebro, Confederación Hidrográfica del Norte, Confederación Hidrográfica del Duero, etc., es decir, los organismos de cuenca son los encargados de ejecutar las funciones que le corresponden al Estado en materia de aguas y son el eje central de la administración del agua en España<sup>181</sup>.
- Asimismo, están adscritas a la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, las empresas estatales que se han creado para realizar los proyectos y encargarse de la construcción y explotación de las obras hidráulicas que le corresponden al Estado [Aguas del Júcar, S.A.; Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A. (ACESA); Aguas de la Cuenca del Sur, S.A. (ACUSUR); Aguas de la Cuenca del Norte, S.A. (ACUNOR), entre otras]<sup>182</sup>.

En Venezuela, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, está conformado por tres viceministerios, uno de los cuales es el Viceministerio del Agua<sup>183</sup>. De este dependen dos Direcciones Generales, que son la Dirección General de Cuencas Hidrográficas<sup>184</sup> y la Dirección General de Equipamiento Ambiental.

---

179 Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente. BOE. Núm. 175, sábado 22 de julio. Corrección de errores BOE Núm. 229, de 23.9.00.

180 Art. 3.8º Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio.

181 V. Capítulo III dedicado a los organismos de cuenca.

182 V. Capítulo VIII, Planificación y construcción de obras.

183 V. Artículos 18, 20 y 21 Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto No. 2.623, de 23 de septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.664, de 29 de septiembre de 2003. (ROMARN).

184 Esta Dirección, se encarga en líneas generales de la formulación de los planes junto con la Dirección General de Planificación del Ministerio del Ambiente y cuidando su ejecución; fomentando normativas técnicas para orientar las acciones de inventario y conservación de los recursos suelos, aguas y vegetación, de las cuencas hidrográficas. V. Art. 20 ROMARN.

El Viceministerio del Agua cumple las funciones que le delegue el Ministro del Ambiente, en su condición de Autoridad Nacional del Agua, además es el encargado de elaborar la planificación estratégica del sector agua y saneamiento ambiental; vigila el cumplimiento de las políticas y estrategias del Ministerio para la conservación, protección y manejo integral de las cuencas hidrográficas, así como su aprovechamiento; promueve y diseña proyectos de obras hidráulicas y de saneamiento ambiental, destinadas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; coordina los programas de concesiones de agua y otras modalidades para el control del uso y aprovechamiento del recurso, entre otras que le sean atribuidas por leyes o reglamentos.

De acuerdo con las atribuciones de las dos Direcciones Generales adscritas al Viceministerio del Agua, puede decirse que una Dirección se encarga de la elaboración de políticas para la administración del agua y la otra, del proyecto, realización, operación y mantenimiento de las obras ambientales. Hay entonces, una división entre administración del agua y construcción de obras de saneamiento ambiental.

– Administración del Agua

La Dirección General de Cuencas Hidrográficas<sup>185</sup>, se encarga de la elaboración de las políticas, directrices y lineamientos de la administración del agua, y de los planes y programas para la conservación de las cuencas hidrográficas.

– Construcción de obras de saneamiento ambiental<sup>186</sup>

La Dirección General de Equipamiento Ambiental<sup>187</sup> se encarga de la elaboración del plan anual de las obras de saneamiento ambiental, la elaboración y realización de obras de equipamiento ambiental, destinadas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y para el aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales y especialmente las requeridas para los programas de manejo de las cuencas hidrográficas, así como proyectar y ejecutar las obras para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tiene en cada entidad federal (Estados) una Dirección Estatal del Ministerio (en total 23, por cada uno de los Estados), dependientes directamente del Ministro, y se encargan en cada estado de cumplir las funciones antes señaladas al Ministerio.

Como puede observarse, España difiere en la organización del Ministerio del Ambiente venezolano, ya que una sola Dirección General (Dirección General de Obras Hidráulicas y calidad de las Aguas), cumple las funciones que la legislación del agua confiere al Estado en materia de recursos hidráulicos. A esa Dirección, están adscritos los organismos de cuenca y las empresas de construcción y explotación de las obras hidráulicas que le corresponde construir al Estado.

---

185 A la Dirección General de Cuencas Hidrográficas están adscritas, cinco Direcciones: Dirección de Planificación y Manejo de Cuencas Hidrográficas; Dirección de Cuencas Hidrográficas Internacionales; Dirección de Administración de Aguas; Dirección de Hidrología, Meteorología y Oceanología y la Dirección de Suelos. Artículo 1.2. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Resolución No. 229, de 28 de septiembre de 2004, *Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.033, de 29 de septiembre de 2004.

186 Esta función como dije antes, es compartida con el Ministerio de Infraestructura, pues a este Ministerio le corresponden los proyectos y realización de obras para el aprovechamiento de los recursos hídricos.

187 A esta Dirección General se encuentran adscritas, cuatro Direcciones: Dirección de Coordinación de Unidades Ejecutoras de Proyectos de Ingeniería Ambiental; Dirección de Estudios y Proyectos de Obras de Saneamiento Ambiental; Dirección de Ingeniería Ambiental y la Dirección de Operación y Mantenimiento de Obras de Saneamiento Ambiental. Artículo 1.2. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Resolución 229, de 28 de septiembre de 2004, *Reglamento Interno del Ministerio*.

A modo de recapitulación, puede indicarse que el Ministerio del Ambiente, es el órgano ideal para llevar a cabo la tarea de la administración hidráulica, evitando la dispersión de recursos tanto humanos como financieros, cuando las funciones de administración del agua, construcción de obras y protección de los recursos se encuentran dispersas en varios ministerios, puesto que hoy día es difícil desligar los problemas del ambiente, del aprovechamiento y protección de los recursos naturales renovables<sup>188</sup>. Además la práctica moderna aconseja que la gestión del recurso se encuentre en manos de organismos no usuarios, no sectoriales y no vinculados directamente a un sector de usos, por eso el Ministerio del Ambiente (Medio Ambiente en España o Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en Venezuela), es considerado por la CEPAL<sup>189</sup> como el ministerio más adecuado para ejercer la Autoridad de Aguas.

Además puede observarse, que tanto el Estado español como el venezolano confían la administración del agua al nivel central del Estado, pero con una diferencia a considerar por Venezuela, “la administración descentralizada por cuencas”, que tan buenos resultados ha aportado a España y que además es aconsejado por organismos internacionales, como el Parlamento Europeo a través de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, o la CEPAL en Latinoamérica, para el caso venezolano<sup>190</sup>.

### 2.3.3 Órganos de Consulta

En la organización de la estructura administrativa del Agua, existe un órgano consultivo superior, que en España se denomina Consejo Nacional del Agua, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Secretaría de Aguas y Costas. Además en cada organismo de cuenca, existe un órgano encargado de la elaboración del plan hidrológico de la cuenca, denominado actualmente Consejo del Agua de la Demarcación. Su función principal es la elaboración del plan hidrológico de la cuenca, pero también cumple funciones de órgano asesor para la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico<sup>191</sup>.

El Consejo Nacional del Agua está integrado por representantes de:

- La administración del Estado (vocales natos del Ministerio de Medio Ambiente, y vocales designados de otros Ministerios),
- Las comunidades autónomas (un representante por cada una)
- Los entes locales<sup>192</sup> a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación (Federación Nacional de Municipios y Provincias),
- Los organismos de cuenca (presidentes de las confederaciones hidrográficas, representantes de los consejos de agua de la demarcación),
- Las administraciones hidráulicas de cuencas internas.
- La Federación Nacional de Comunidades de Regantes,

---

188 BREWER CARÍAS Allán R. *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*. Editado por Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 39.

189 CEPAL. *Ordenamiento Político-institucional para la gestión del agua*. Documento preparado por la División de Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile: Enero de 1998. Pág. 7.

190 JOURAVLEV Andrei. *Administración del Agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Editado por CEPAL, ECLAC y División de Recurso Naturales e infraestructura. Santiago de Chile, Chile: 2001 (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/4/LCL1564PE/Lcl1564-P-E.pdf>). Pág. 5.

191 El Consejo del Agua de la Demarcación se estudiará nuevamente en el capítulo correspondiente a los organismos de cuenca.

192 V. Lo que se dice más adelante sobre la incorporación de los entes locales al Consejo Nacional del Agua y al consejo del Agua de la Demarcación.



- Unidad Eléctrica, Sociedad Anónima (UNESA),
- Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento,
- Consejo Superior de Cámaras,
- Las organizaciones profesionales del sector agrario y de las organizaciones empresariales,
- Vocales de amplia experiencia en materia medioambiental o conservación de la naturaleza,
- Las organizaciones ecologistas,
- Docentes universitarios con experiencia en planificación hidrológica,
- Expertos en técnicas de riego y
- Las Cámaras Agrarias, consideradas en su conjunto<sup>193</sup>.

Este órgano consultivo, debe rendir informe preceptivo sobre: el proyecto del Plan Hidrológico Nacional; los planes hidrológicos de cuenca; los proyectos de las disposiciones de carácter general de aplicación en todo el territorio nacional relativas a la ordenación del dominio público hidráulico; los planes y proyectos de interés general de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio en tanto afecten sustancialmente a la planificación hidrológica o a los usos del agua; y sobre las cuestiones comunes a dos o más organismos de cuenca en relación con el aprovechamiento de recursos hídricos y demás bienes del dominio público hidráulico.

El Consejo Nacional del Agua debe asimismo, emitir informe sobre todas aquellas cuestiones relacionadas con el dominio público hidráulico que pudiera consultarle el Gobierno o los órganos ejecutivos superiores de las comunidades autónomas; así, como proponer a las administraciones y organismos públicos las líneas de estudio e investigación para el desarrollo de las innovaciones técnicas en lo que se refiere a obtención de empleo, conservación, recuperación, tratamiento integral y economía del agua.

Venezuela ha creado un órgano de consulta, denominado Consejo Nacional de Planificación de los Recursos Hídricos. Este órgano con carácter ad-honorem y permanente, es asesor del Ejecutivo Nacional, y le propone políticas para el desarrollo y conservación de los recursos hídricos, la revisión y formulación del marco jurídico institucional en materia de conservación, administración y aprovechamiento de las aguas, entre otras funciones que le pueda encomendar el Ejecutivo Nacional.

El Consejo Nacional de Planificación está integrado por un presidente, designado por el Ministerio del Ambiente, y por representantes de los Ministerios de Agricultura y Cría<sup>194</sup>, Sanidad y Asistencia Social, y Ministerio de la Defensa. Igualmente, contará con representantes designados por las Gobernaciones de los Estados, por los alcaldes, por las universidades, por las empresas hidrológicas, y por miembros de la comunidad organizada.

El PLAGV prevé la creación de un nuevo órgano de consulta denominado Consejo Nacional de las Aguas, como una instancia de consulta, concertación y toma de decisiones. Estará integrado por un representante designado por cada uno de los siguientes organismos e instituciones y sectores:

1. La Autoridad Nacional de las Aguas quien la presidirá.
2. Consejos de Región Hidrográfica.
3. Usuarios de las aguas.
4. Academias nacionales, universidades o institutos de investigación.

---

193 V. DA 1º. Real Decreto 2068/1996, de 13 de diciembre, por el que se modifica la composición del Consejo Nacional del Agua y del Consejo del Agua de la Cuenca. BOE No. 237, de 1º de octubre de 1996.

194 Ahora Ministerio de Agricultura y Tierras.

5. Asociación de gobernadores.
6. Asociación de alcaldes.
7. Organizaciones no gubernamentales.

El Consejo Nacional de las Aguas tendrá las siguientes funciones: aprobar las políticas y estrategias para la conservación y uso sustentable de las aguas que elabore la Autoridad Nacional de las Aguas; asesorar a la Autoridad Nacional de las Aguas en la elaboración de la propuesta del Plan Nacional de Gestión Integral de las Aguas; aprobar las propuestas de normas técnicas para la conservación y uso sustentable de las aguas; aprobar la propuesta del Plan Nacional de Gestión Integral de las Aguas antes de ser sometida por la Autoridad Nacional de las Aguas; aprobar la procedencia de los trasvases entre regiones hidrográficas y fuera del territorio nacional; aprobar la propuesta de organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Gestión Integral de las Aguas, así como los presupuestos de gastos de sus recursos que no le corresponda aprobar a los consejos de región y cuenca hidrográfica; entre otras<sup>195</sup>.

## 2.4 La intervención de los entes descentralizados territorial y funcionalmente en la administración del agua<sup>196</sup>

España, tiene una administración del agua, basada fundamentalmente en los principios de administración por cuencas hidrográficas<sup>197</sup>, descentralización, desconcentración, coordinación y participación de usuarios. De acuerdo con estos principios, la Ley de Aguas divide las cuencas en: cuencas que atraviesan dos o más comunidades autónomas (cuencas intercomunitarias) y cuencas hidrográficas que transcurren íntegramente por una sola comunidad (cuencas intracomunitarias)<sup>198</sup>.

Para las primeras, su administración se lleva a cabo por los organismos de cuenca que reciben el nombre de Confederaciones Hidrográficas. Los organismos de cuenca son el eje fundamental de la administración hidráulica española, por ese motivo prefiero ocuparme de ellas *in extenso* en un próximo capítulo.

Las segundas, es decir, las cuencas que discurren íntegramente por el territorio de una sola comunidad autónoma, esta ha asumido a través del Estatuto de Autonomía, competencias sobre las Aguas; puede crear un organismo y encargarlo de su administración, siguiendo siempre, las pautas de la propia Ley de Aguas<sup>199</sup>. Dichas comunidades de acuerdo con la disposición adicional segunda tienen las mismas competencias que la Ley otorga a los organismos de cuenca.

Por supuesto, la existencia de administraciones hidráulicas en las comunidades autónomas, no significa incompatibilidad entre las distintas administraciones, por cuanto la propia Ley de Aguas, obliga a las comunidades autónomas con cuencas intracomunitarias, a respetar los principios establecidos en el

---

195 Artículo 25 PLAGV.

196 La lectura de este epígrafe requiere una advertencia, ya que en él se expone de manera sucinta el tema que abordamos en la investigación (La Administración del Agua), dando nacimiento a varios capítulos. Es decir, el estudio de los organismos de cuenca (confederaciones hidrográficas), la administración hidráulica en las comunidades autónomas, abastecimiento y saneamiento de las aguas y la administración centralizada de las aguas en Venezuela.

197 Actualmente y como consecuencia de la incorporación de la Directiva 60/2000/CE, España introduce un nuevo concepto en la Ley de Aguas, el de "Demarcación Hidrográfica", entendida como la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas. Sin embargo, la propia reforma establece que este nuevo concepto no modifica la gestión por cuencas, y que el Gobierno oída la opinión de las comunidades autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico, en el cual se aplicarán las normas de protección de las aguas, sin perjuicio del régimen específico de protección del medio marino que pueda establecer el Estado. V. Artículo 16 bis TRLAg. V. Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

198 Denominaciones (cuencas intercomunitarias e intracomunitarias), utilizadas frecuentemente por la doctrina y que ahora se incorporan a la Ley de Aguas. V. Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

199 V. Artículo 18 y la Disposición Adicional Segunda del TRLAg.

artículo 14 TRLAg., y a evitar que su actuación infrinja la legislación hidráulica del Estado, la planificación hidrológica, o afecte las competencias del Estado en materia hidráulicas, so pena de ser impugnados ante la jurisdicción contenciosa-administrativa<sup>200</sup>.

Las comunidades que tienen cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en el territorio de una comunidad, son todas las que tienen litoral, es decir, Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, País Vasco, Murcia y Valencia. Además, por supuesto, las comunidades insulares (Baleares y Canarias). Pero de todas ellas, sólo Cataluña, Canarias y Galicia tienen una regulación especial para sus cuencas.

Por otra parte, las comunidades autónomas pueden intervenir en las confederaciones hidrográficas, participando en los órganos de gobierno (Junta de Gobierno) y de planificación de las mismas (Consejo del Agua de la Demarcación). E incluso, a través de mecanismos de coordinación previstos en la Ley de Aguas, como por ejemplo, la solicitud de informes previos a las comunidades autónomas por parte de los organismos de cuenca y viceversa, en el ámbito de sus respectivas competencias<sup>201</sup>.

También mediante la celebración de convenios de colaboración<sup>202</sup> en el ejercicio de sus respectivas competencias prevista en el artículo 25 TRLAg., o la desconcentración de funciones del artículo 17 TRLAg., para que las comunidades autónomas realicen ciertas funciones que le corresponden al Estado, específicamente el literal "d" de dicho artículo permite que las autorizaciones que debe dar el Estado referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, puede encomendarse su tramitación a las comunidades autónomas. Procedimiento con el que está de acuerdo PÉREZ PÉREZ Emilio (refiriéndose a las aguas subterráneas), al establecer que la "Ley de Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común de 1992, reguló diversos mecanismos de colaboración entre las Administraciones públicas que podían permitir aunar esfuerzos y medios para la mejor gestión y administración de las aguas subterráneas"<sup>203</sup>.

Las entidades federales (Estados) en Venezuela, como dije en el capítulo anterior, no tienen mayores competencias en la administración del agua, debido a que constitucionalmente se ha establecido ésta, como una función nacional<sup>204</sup>. Sin embargo, las Asambleas Legislativas (hoy Consejos Legislativos estatales), dictan sus propias constituciones, códigos de policía, y otras leyes, como las Leyes de Llanos<sup>205</sup>, donde intervienen en la gestión del agua. Por supuesto, en su momento se estudiará la constitucionalidad de dichas normas, a la luz del precepto constitucional mencionado. Así como también las posibilidades actuales en materia de descentralización<sup>206</sup>.

200 V. Artículo 18 TRLAg.

201 V. Artículo 25.3 y 25.4 TRLAg.

202 En este sentido es interesante el trabajo del doctor Antonio Fanlo sobre la cooperación orgánica y funcional entre las CCAA, los Organismos de cuenca y los Entes Locales, en sus respectivas competencias. V. FANLO LORAS Antonio. La Reforma de la Ley de Aguas y las Entidades Locales: Especial referencia a la articulación de competencias concurrentes. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*. No. 16. Gobierno de Aragón. Zaragoza, España: Junio 2000. Pág. 331.

203 PÉREZ PÉREZ Emilio. El papel de los usuarios en la gestión de las aguas subterráneas. En DEL SAZ Silvia, FORNES Juan María y LLAMAS M. Ramón. *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*. Fundación Marcelino Botín. Ediciones Mundi Prensa. Madrid, España: 2002. P-p. 331.

204 V. Capítulo I, donde se establecía que el Poder Nacional asumió funciones de protección del agua desde 1925 y desde 1936 el aprovechamiento.

205 Las Leyes de Llanos fueron dictadas por el Poder Legislativo de las entidades federales (antes Asambleas Legislativas, hoy día denominadas Consejos Legislativos de los Estados). Estas Leyes regulan algunos aspectos relacionados con las actividades agrícolas y pecuarias, pero indirectamente inciden en la gestión del agua. En el capítulo correspondiente a la Administración del agua en las Entidades Federales venezolanas, me referiré nuevamente a ellas.

206 V. Congreso de la República. Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N°. 4.153, de 28 de diciembre de 1989. Modificada parcialmente por Asamblea Nacional de la

Otra fórmula utilizada por Venezuela, ha sido la creación de entes descentralizados funcionalmente para administrar algunos aspectos relacionados con el agua, como el Instituto Autónomo para el control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM), las Empresas Hidrológicas (HIDROVEN y las empresas filiales<sup>207</sup>), y empresas de capital mixto entre el MARN, los estados y municipios, como el Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A., Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano C.A., Empresa Regional Desarrollos Hidráulicos Cojedes C.A., y la Empresa Sistema Hidráulico Planicie de Maracaibo C.A., de las que se dará cuenta más adelante.

Por último, en el ámbito municipal, a pesar de que la Ley de Aguas española, tiene una tendencia generalizada a entender los municipios como un usuario del agua, a partir de la reforma de 1999, permite la incorporación de los entes locales en órganos como el Consejo Nacional del Agua (19 TRLAg.) y en el Consejo del Agua de la Demarcación de los organismos de cuenca, de la cuenca o cuencas que atraviesen su territorio, en función de la extensión o porcentaje de dicho territorio afectado por la cuenca (Art. 36e TRLAg.)<sup>208</sup>.

Además, ambos países confieren competencias en materia de abastecimiento de aguas y alcantarillado a los municipios<sup>209</sup>, de modo que indirectamente estos órganos de la administración pública tienen injerencia en la administración del agua. Pero al igual que en España, los municipios en Venezuela, son considerados como usuarios del agua, así que deben solicitar la correspondiente concesión al Ministerio del Ambiente, para el aprovechamiento y captación del agua cruda.

Puede concluirse entonces con CARLES José que, a pesar de haber dicho al comienzo del capítulo que ambos Estados tienen una administración de carácter público y centralizada de los recursos hidráulicos, cuando se profundiza, aparecen toda una serie de instituciones cuyas competencias y funciones en materias directamente relacionadas con la utilización del agua ejercen un fuerte impacto en la gestión del recurso<sup>210</sup>, que serán analizadas en detalle en los siguientes capítulos, como por ejemplo las sociedades españolas para la construcción de obras, las sociedades venezolanas e institutos autónomos para la administración y conservación de cuencas hidrográficas, los entes creados para la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en ambos Estados, entre otros. Además de la participación ciudadana en la gestión del agua, ya que España goza de una gran tradición y experiencia en este sentido.

## 2.5 A modo de conclusiones

Desde la introducción he advertido que el capítulo representa una suerte de resumen de toda la tesis, ya que se hace necesario para entender la administración del agua, todo el engranaje institucional que debe

---

República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 37.753, de 14 de agosto del 2003.

207 Estas empresas serán liquidadas en un plazo no mayor de cinco años, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, traspasando sus funciones, así como activos y demás bienes de las Empresas a los Municipios. HIDROVEN pasará a convertirse en la Empresa de Gestión Nacional prevista en ese mismo instrumento legal (V. Capítulo X).

208 Sobre la integración del Consejo del Agua de la Cuenca (ahora Consejo del Agua de la Demarcación), el Dr. Antonio Fanlo Loras plantea la imperfección técnica de la redacción dada al artículo 34e (hoy 36e TRLAg), pues "Si quiso darse participación a los municipios, no tiene sentido el criterio adoptado, puesto que puede haber miles de municipios en una cuenca. La ley debió cuantificar la representación que corresponde a los municipios sin más. La utilización del criterio de la extensión o porcentaje del territorio, tiene sentido para Administraciones territoriales de cierta dimensión (caso de las CCAA y de las provincias)". V. FANLO LORAS Antonio. La Reforma de la Ley de Aguas... Pág. 331.

209 V. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento. Caracas: Gaceta Oficial No. 5568 Extraordinario, 31 de diciembre de 2001.

210 CARLES José. La Administración Pública del Agua. En: LÓPEZ-GÁLVEZ J. y NAREDO J. M. (Editores). *La gestión del agua de riego*. Fundación Argentaria . Visor (Dis. S.A). Madrid, España: 1997. Pág. 261.

engarzarse para que esta funcione, mencionando brevemente su organización y funciones, en el entendido que serán objeto de análisis más adelante. Así pues, con esta advertencia, paso a producir algunas conclusiones con el objeto que sirvan para recapitular e ir entendiendo la estructura administrativa del agua:

- Tanto el Estado español como el venezolano confían la administración del agua al nivel central del Estado. El Ministerio del Ambiente, es el órgano ideal para llevar a cabo la tarea de la administración hidráulica, evitando la dispersión de recursos tanto humanos como financieros, cuando las funciones de administración del agua, construcción de obras y protección de los recursos, se encuentran dispersas en varios ministerios, puesto que hoy día es difícil desligar el aprovechamiento del agua y la protección del recurso. Además la práctica moderna aconseja que la gestión del agua, se encuentre en manos de organismos no usuarios, no sectoriales y no vinculados directamente a un sector de usos, por eso el Ministerio del Ambiente (Medio Ambiente en España o Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en Venezuela), es considerado por la CEPAL como el ministerio más adecuado para ejercer la autoridad de aguas.
- En cada uno de los Estados, el Ministerio recibe una denominación que difiere un poco. Así, España lo designa con el nombre de Ministerio de Medio Ambiente. Este Ministerio cuenta con la Secretaría General de Aguas y Costas, la cual se encarga de cumplir las funciones que la legislación del Agua confiere al Estado, a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas y calidad de las Aguas, Dirección a la que se encuentran adscritos los organismos de cuenca.
- En Venezuela, se denomina Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Tiene tres viceministerios, uno de los cuales es el Viceministerio del Agua. Este cuenta con dos Direcciones Generales (Dirección General de Cuencas Hidrográficas y Dirección General de Equipamiento Ambiental). Sin embargo, a pesar de esta estructura, las funciones en materia de administración del agua, dependen directamente del Ministro, salvo la delegación prevista en el Reglamento Orgánico del Ministerio, en el Viceministerio del Agua.
- Al Viceministerio del Agua venezolano, sólo le corresponde la elaboración de las políticas para la administración racional del recurso que permita el desarrollo sustentable de la Nación, pero la ejecución de políticas, salvo la delegación señalada, se encuentra directamente en el Ministro.
- Entre las competencias asignadas, en ambos Estados, el poder central se encarga de la administración y gestión de las cuencas hidrográficas, pero en virtud de la distribución vertical del poder, las comunidades autónomas españolas con cuencas internas y que hayan asumido a través de su Estatuto de Autonomía funciones sobre las mismas, pueden crear un ente y encargarlo de su administración.
- Existe por parte del Estado/Nación la posibilidad de crear entes descentralizados funcionalmente. En España, la descentralización permitió crear las confederaciones hidrográficas (encargadas fundamentalmente de la gestión de la cuenca y, a raíz de la incorporación de las normas de la Directiva 60/2000/CE, se encargan también de la administración de las aguas de transición y costeras). Luego, creó empresas (sociedades estatales), con el propósito de realizar los proyectos, construcción y explotación de las obras hidráulicas que le corresponden al Estado. Mientras que Venezuela, administra sus cuencas directamente por el Ministerio del Ambiente y a través de las Direcciones Estatales de cada uno de los Estados. La otra posibilidad en Venezuela, es la creación de empresas estatales, con capital mixto, incluidos capital de los estados y municipios, y encargarlas de algunas funciones específicas para la construcción de obras, conservación de cuencas o para el abastecimiento poblacional. Sin embargo, no existen órganos descentralizados funcionalmente, con características similares entre todos, para la administración de las cuencas.
- Finalmente, ambos estados cuentan con órganos consultivos, encargados de rendir informes en materia de recursos hidráulicos, así como la formulación de políticas o sugerencias acerca del manejo del agua.



CAPÍTULO III  
LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS  
EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA





### 3.1 Introducción

Para estudiar a los organismos de cuenca en la legislación española, debo primero referirme, aunque sea brevemente a las confederaciones hidrográficas, ya que estas pueden considerarse como antecedentes inmediatos de las actuales. Las confederaciones hidrográficas fueron definidas en sus comienzos, bajo la normativa del Decreto fundacional del 5 de marzo de 1926, «como una fórmula organizativa original para impulsar la construcción de las obras hidráulicas y la eficaz explotación de los sistemas de aprovechamientos hidráulicos»<sup>211</sup>.

En 1966, MARTÍN RETORTILLO Sebastián había manifestado: “que en la aplicación práctica las confederaciones hidrográficas presentaron notables inconvenientes, como consecuencia de dejar incumplidas buena parte de las normas que regulaban su funcionamiento; el hecho de no haber adecuado las estructuras orgánicas y funcionariales a los amplios cometidos que les asignaron, reduciendo su actividad, casi de modo exclusivo, a los servicios de construcción de obras, y sólo parcialmente a los de explotación”<sup>212</sup>.

La idea o la circunstancia más importante que ofrece la fórmula de las confederaciones hidrográficas, es «en primer lugar, la institucionalización en un solo ente, plenamente diferenciado, de todas las actividades que se comprenden en el concepto de administración de las aguas en su sentido más amplio»<sup>213</sup>. Es la fórmula deseable para la administración de las aguas, pues es la única, que permite su total aprovechamiento.

Toda esta situación, obliga a efectuar una reflexión sobre los antecedentes y la correspondiente evolución de las confederaciones hidrográficas, partiendo desde su creación hasta nuestros días, más una visión hacia el futuro de estos organismos, a fin de facilitar su acertada comprensión y entender sus transformaciones.

De manera que el estudio de los organismos de cuenca, comprenderá un análisis de la institución, partiendo de los antecedentes. Seguidamente haré referencia a las generalidades de la institución, definición, naturaleza jurídica, funciones, entre otros aspectos. Luego analizaré la organización de las actuales confederaciones hidrográficas, a través de la legislación vigente. En tercer lugar, pretendo incorporar unas reflexiones que permitan conocerlas con una visión de futuro.

Por lo antes expuesto, se quiere como objetivo principal del capítulo, mostrar al lector un estudio legislativo y doctrinario de uno de los organismos más importantes dentro de la Administración Hidráulica de las Aguas en el Derecho Español, como son las confederaciones hidrográficas.

### 3.2 Antecedentes históricos de las confederaciones hidrográficas

La trayectoria asumida por las confederaciones hidrográficas, ha sido larga. Su evolución ha provocado un cambio substancial desde su creación, tanto en el campo legislativo como doctrinario, lo cual pretendo dejar reflejado en las páginas siguientes.

---

211 FANLO LORAS Antonio. *Las confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 88.

212 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas públicas y obras hidráulicas*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, España: 1966. Pág. 303.

213 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*. Editado por COPLANARH. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 106.

Fueron establecidas en principio como «Administraciones públicas institucionales de carácter autónomo, delimitadas por cuencas fluviales importantes» y también como la culminación de un proceso general de participación de los usuarios, inmanente en el ordenamiento jurídico español de las aguas públicas<sup>214</sup>.

Su creación fue prevista por Decreto, el 5 de marzo de 1926, luego elevado a Decreto-Ley, el 28 de mayo del mismo año. Inicialmente se denominaron «confederaciones Sindicales Hidrográficas», quedando su constitución «a la voluntad de la administración pública –siempre que lo estime conveniente–, o de los propios administrados, cuando lo solicitase al menos el setenta por ciento de los representantes de la riqueza agrícola e industrial afectada a los posibles aprovechamientos»<sup>215</sup>.

La primera que se creó fue la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro, el 5 de agosto del mismo año con la denominación del respectivo río objeto de regulación; consistiendo su finalidad en el aprovechamiento general de los recursos hidráulicos de una cuenca mediante la integración metódica y coordinada de intereses y actividades (Artículo 2 del Reglamento).

Sin embargo, conviene mencionar, que en materia de aguas, con anterioridad a dicho decreto (1926), existieron como antecedentes legislativos, dos Leyes de Aguas (1866 y 1879), de contenido similar, que en ocasiones origina la referencia por algunos autores, de forma conjunta; otras leyes especiales, como la Ley de Obras Hidráulicas, la Ley de Riegos del Alto Aragón, la Ley para las Juntas de Obras, entre otras, y que tienen estrecha relación con las confederaciones hidrográficas, en cuanto la afectan de una u otra forma.

Así, la primera Ley de Aguas, dictada en el año de 1866, en su exposición de motivos, vino a regular, “no sólo el aprovechamiento sino también la propiedad de las aguas” y además, recogió la tradición existente en esta materia, tanto de textos escritos como costumbres<sup>216</sup>.

El segundo antecedente legislativo, lo constituye la Ley de Aguas de 1879, de 13 de junio, la cual según VERGARA BLANCO Alejandro, ha tenido en España una larga pervivencia histórica..., y opina que en esta ley: “Existe una casi completa publicación de las aguas; se establece un acabado procedimiento concesional; surgen derechos de aprovechamiento; se reserva a la Administración una intensa intervención sobre el uso de las aguas”<sup>217</sup>.

Luego vendría el Primer Congreso Nacional de Riegos, celebrado en Zaragoza, los días 2 a 6 de octubre de 1913 y la promulgación de la Ley de Riegos del Alto Aragón, el 7 de enero de 1915, que entre otras cosas, crea la Junta de Obras, (luego Junta Social, por el artículo 6 del Real Decreto-ley de 17 de febrero de 1925) con participación de los usuarios<sup>218</sup>.

De estos precedentes se extrae la idea, según MARTÍN RETORTILLO Sebastián, de plantear en toda la cuenca del Ebro “una acción común” (comillas del autor), incluyendo la ejecución del Plan de Riegos del Alto Aragón y la regulación del caudal del Ebro; también los servicios de guardería y la lucha contra las plagas del campo en la zona; la comercialización y exportación de los productos del regadío, es decir según el autor, se insiste en reconocer la conexión, entre el agua y los resultados de sus aprovechamientos, y la afirmación del valor del regadío y su relación con la ejecución de las grandes obras que el Estado debe ejecutar y explotar<sup>219</sup>.

---

214 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 112.

215 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 114.

216 Citada por MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 87.

217 VERGARA BLANCO Alejandro. *Derecho de Aguas*. Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile: 1998. Pág. 98.

218 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 659.

219 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 659.

Posteriormente, por Real Decreto de 6 de julio de 1917, y «en aplicación de lo establecido en la Ley de 7 de enero de 1915, que aprobaba el Plan de Riegos del Alto Aragón, se establecieron de modo definido y concreto las funciones de la Junta de Obras, que se constituían para llevar a cabo la administración económica de las obras que integraban el Plan<sup>220</sup>.

Así, precisamente, llegamos al Real Decreto Ley del 5 de marzo de 1926, por el cual se crean las confederaciones hidrográficas. Su análisis histórico conviene dividirlo en etapas, a fin de estructurar la vida de las confederaciones hidrográficas, en función de las transformaciones sufridas desde el decreto de 1926, hasta la creación de los organismos de cuenca con la Ley de Aguas de 1985, y las modificaciones producidas por el texto refundido del 2001 y de 2003, para incorporar la Directiva Marco del Agua.

### 3.2.1 Primera etapa: 1926 hasta 1959 (administración institucional participada)

El Real Decreto de 1926, concibe en sus orígenes a las confederaciones, como un supuesto de participación de los interesados en la actuación hidráulica del Estado. De acuerdo con ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica, “el quicio y esencia de estas instituciones eran la representatividad, la integración de elementos sociales en las estructuras administrativas”<sup>221</sup>, o como afirma FANLO LORAS Antonio, su potencialidad dependía de la máxima adhesión de usuarios<sup>222</sup>.

La constitución y establecimiento de las confederaciones hidrográficas respondía de forma principal, según opinión de MARTÍN RETORTILLO Sebastián «a la idea de proceder a la planificación de los recursos hidráulicos, sobre la base de las grandes cuencas principales que comprendía cada una de aquéllas», y como un intento de administración autónoma y corporativa, integrando en una misma estructura todas las actividades e intereses que confluyen en la administración del agua<sup>223</sup>.

Una de las primeras funciones que les asigna, según esta disposición legal (1926), es la de formar un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos comprendidos en la Confederación a los efectos de su mejor aprovechamiento (artículo 7,a).

Dicha ley prevé, además, que la ejecución de todas las obras hidráulicas se hará en conexión directa con lo que el plan establezca, que de este modo es título habilitante para la actuación administrativa a llevar a cabo: la confederación, se dice en el apartado b) del mismo artículo, llevará a cabo la ejecución de las obras del plan en el orden que de él resulte, atendiendo a su mayor o más inmediata utilidad en relación con los respectivos costes presumibles<sup>224</sup>.

Para PARADA VÁZQUEZ José Ramón, las confederaciones hidrográficas “fueron un ejemplo más, en la época, de las numerosas corporaciones o cámaras oficiales creadas para agrupar obligatoriamente en torno a la administración a todos los interesados en un sector económico con representantes del Estado”<sup>225</sup>, llegándose a calificar «como supuestos de administración institucional participada, dada la combinación que en ellos se produce entre los principios de gestión burocrática y participación”<sup>226</sup>,

---

220 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 94.

221 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*. Editorial Comares, S.L. Granada, España: 1999. Pág. 67.

222 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*. Colección Jurídica No. 16. Editado por Universidad de La Rioja. Logroño, España: 2001. Pág. 2.

223 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997 citado por PARADA VÁZQUEZ José Ramón. *Derecho Administrativo. Tomo III. Bienes públicos Derecho Urbanístico*. (8va. Edición). Editorial Marcial Pons. Madrid, España: 2000. Pág. 132.

224 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 133.

225 PARADA VÁZQUEZ José Ramón. *Derecho Administrativo...* Pág. 133.

226 PARADA VÁZQUEZ José Ramón. *Derecho Administrativo*. Pág. 133.

es decir constituidas para “fomentar, construir y explotar obras hidráulicas imprescindibles, con participación de los usuarios y del Estado”<sup>227</sup>.

El modelo de confederación nacido de este decreto de 1926, integraba o quería integrar en su esencia a usuarios y Estado, en torno al agua, a su administración, pero resaltando la independencia funcional de los órganos estatales, constituyendo así uno de los primeros “ejemplos de descentralización por servicios”<sup>228</sup>, lo cual es necesario destacar, no solo dentro del derecho español, sino frente a otras legislaciones que para la misma época no veían a la descentralización como movimiento impulsor y generador de desarrollo.

Sin embargo, la institución sufrió serias transformaciones que la llevaron a desvirtuar totalmente su naturaleza. Transformaciones que tratarán de señalarse, a fin de conformar en su conjunto a los antecedentes de un organismo, que hoy reclama su aplicabilidad desde su concepción primitiva.

Algunos autores comentan, que «este diseño institucional, murió en España “casi en flor, apenas nacidas”<sup>229</sup>, ya que bien pronto quedaron reducidas a simples órganos de la Administración del Estado”<sup>230</sup>, es decir órganos o dependencias del Ministerio de Obras Públicas. Aquellos orígenes de la descentralización, que vieron en estas instituciones el desarrollo regional, con una combinación de participación de los usuarios y del Estado, respetando su autonomía funcional, desapareció.

El primer atentado contra ellas se produjo durante la propia dictadura que las suprimió durante algún tiempo<sup>231</sup>. En el año de 1942, se produce un nuevo atentado contra las confederaciones, al entrar en vigencia la Orden Ministerial de 17 de enero, por la que se suspende la representación de los síndicos colectivos y se ordena que “transitoriamente” las Juntas de Gobierno de las mismas quedarán constituidas de modo exclusivo por los elementos oficiales<sup>232</sup>.

Estos dos ataques, el de la dictadura en 1929, y el régimen del general Franco que en 1942 suprime la participación de los usuarios, las aniquilaron. Sin embargo, MARTÍN RETORTILLO Sebastián va más lejos y concluye con motivo de los primeros 76 años de las confederaciones que estas no lograron cumplir con el propósito, espíritu y razón trazado por sus creadores, pues en su ejercicio se presentaron inconvenientes a la hora de estructurar orgánicamente las funciones de las mismas, existiendo dentro de la realidad administrativa española, una dispersión orgánica tal, que influyó en muchas ocasiones en una concurrencia de órganos, ministerios o departamentos en la administración pública de las aguas<sup>233</sup>.

Para detallar aún más este fenómeno, recogeré algunas normas que afectaron a las confederaciones hidrográficas, entre las cuales pueden resaltarse las siguientes:

El Real Decreto de 11 de junio de 1926, autoriza a las confederaciones hidrográficas a la constitución de las llamadas Juntas Sociales para obras de riegos. Estas van a cuidar del “planteamiento y ejecución de los medios de aprovechamiento y explotación de las obras...”, así como de cuantos problemas plantea

---

227 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 30.

228 ROYO VILLANOVA citado por FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 31.

229 GARCÍA DE ENTERRIA E., citado por ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 68.

230 MARTÍN RETORTILLO Sebastián citado por FANLO LORAS Antonio. *La Administración Hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional*. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Plan Hidrológico Nacional*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 89.

231 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 68.

232 Ídem.

233 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de...* Pág. 108.

en cada lugar y caso la conveniencia de aprovechar en grado máximo y del modo más rápido y eficaz la nueva realidad creada por las obras”<sup>234</sup>.

En 1932, la ley de 20 de mayo y el Decreto de 29 de noviembre, establecen una autoridad especializada en materia de aguas, que ejerce la competencia en toda la cuenca, denominada “Jefes de Aguas”<sup>235</sup>.

El Decreto de 10 de enero de 1947, viene a reorganizar los Servicios Hidráulicos, disponiendo la integración de las Jefaturas de Aguas (Jefaturas de Obras y Jefaturas o comisarías de aguas) en las confederaciones hidrográficas, bajo una dirección única. “Este planteamiento ha permitido, ciertamente, muy importantes realizaciones, pero ha sido también el origen de no pocas confusiones, pues de modo directo contribuyó a la desnaturalización de las confederaciones hidrográficas, convertidas con frecuencia más en oficinas de construcción de obras que en auténticas corporaciones de usuarios de aguas públicas”<sup>236</sup>.

El Decreto del 17 de junio de 1949, por el que se aprueba el Reglamento de la Confederación del Guadalhorce, suprime cualquier alusión a la integración de los distintos aprovechamientos en la misma y hace desaparecer la Asamblea de usuarios. Este Decreto califica la Confederación de ente fundacional<sup>237</sup>.

Para 1956, “se incluyen a las confederaciones, por la Ley de Entidades Estatales Autónomas, entre los organismos que debían regirse por ella”<sup>238</sup>.

En 1958, se sustituyen los Jefes de Aguas por Comisarios de Aguas. Durante esta época, tiene especial relevancia, el Real Decreto 1740/1959, de 8 de octubre, en virtud del cual se consagra “la ruptura del principio de unidad en la administración del agua, al separar las funciones administrativas (potestades de soberanía sobre las aguas) que encomienda a las comisarías de aguas, de las funciones confederales (planes de aprovechamiento y las obras correspondientes), que siguen atribuidas a las confederaciones”<sup>239</sup>.

Esta nueva reestructuración orgánica, prevista por este decreto, “ha puesto fin con todo acierto a la tendencia anterior, al restablecer con carácter independiente las comisarías de aguas, dando la relevancia debida a los problemas propios de la administración estricta de las aguas y de su explotación, orgánicamente diferenciados de los de construcción de las obras”<sup>240</sup>. En virtud de ello, las comisarías de aguas quedan como órganos periféricos de naturaleza burocrática y jerárquicamente dependientes del Ministerio correspondiente, configurando la administración del agua en sentido estricto, por un lado; y las confederaciones hidrográficas como organismos autónomos estatales, descentralizados, para la construcción y explotación de obras hidráulicas, configurando la Administración del Agua en sentido amplio, por otro lado.

Nótese que el vaivén vivido por estas entidades, desde su creación en 1926 hasta 1959 constituye según la estructura asumida, la primera etapa de las confederaciones, la cual, ha llevado a la institución a un pronunciado deterioro de su fórmula original.

---

234 Artículo 2, 2 citado por MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 95. Además el autor señala que «Son también funciones de estas Juntas con carácter preferente, fomentar la creación de las comunidades y sindicatos que en su día han de hacerse cargo, bajo la tutela del Estado, de la administración autónoma en período de explotación de las obras ejecutadas o intervenidas por la Confederación Hidrográfica».

235 FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas...* Pág. 118.

236 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 50.

237 DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas...* Pág. 134. La Confederación está, pues, administrada por una Junta de Gobierno compuesta exclusivamente por representantes estatales y un delegado del Gobierno que representa legal y socialmente a la Confederación y actúa como Presidente de la Junta, pudiendo vetar sus acuerdos, resolviendo en definitiva el Ministro de Obras Públicas.

238 DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas...* Pág. 134.

239 FANLO LORAS Antonio. *La Administración Hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional...* Pág. 89.

240 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 50.

### 3.2.2 Segunda etapa: 1959 a 1979 (la vuelta imposible a los orígenes)

Este ciclo comienza con el Decreto de 1959, en el cual se produce una reestructuración de las confederaciones hidrográficas, separando las funciones de las comisarías de aguas y las confederaciones; continua con el proceso de creación de algunos organismos; y la recuperación de la participación de los usuarios en la organización confederal, hasta llegar a la incorporación plena en 1979<sup>241</sup>.

Entre los organismos que se crean, se citan: “en 1960, la Comisión de Desembalse. En 1965, “el Ministerio de Obras públicas publicó dos Órdenes de fecha 8 de mayo, por las que de modo uniforme y general se regula la constitución y funcionamiento en las confederaciones hidrográficas de las Juntas de Explotación y de las Juntas de Obras”<sup>242</sup>, las cuales “constituyeron el paso más trascendental y definitivo que ha dado la administración española en los últimos treinta años en materia de organización de usuarios de aguas públicas”<sup>243</sup>.

Cabe recordar, e incluir en este período el Decreto 1348/1962, de 14 de junio, en aplicación de la Disposición Transitoria 5ª-1º, de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 1958, que clasificó a las confederaciones como organismos autónomos (Entidades Estatales Autónomas) sometidos a dicha ley.

También durante este período debe señalarse la importante desconcentración de las funciones propias de las confederaciones hidrográficas, al residenciar con carácter necesario en las Juntas de explotación y en las de Obras las funciones que, en materia de sus respectivas competencias de modo genérico asigna el ordenamiento administrativo a las confederaciones hidrográficas, sin atribución expresa a alguno de los órganos de las mismas”<sup>244</sup>.

En 1967 se recupera la representación de los usuarios en las Juntas de Gobierno, suspendidas desde 1941 y que sólo contaba con la representación “oficial” desde 1942. Pero va a ser el Decreto de 1979, el que da inicio a un nuevo proceso de cambio y renovación de las confederaciones hidrográficas, variando su composición interna en un intento de potenciar en su seno el principio de participación. “Con esta finalidad se restauraron las Asambleas, máximo órgano colegiado en el que participaban los distintos interesados: Administración del Estado, representantes de los intereses generales de la cuenca, representantes de las diputaciones provinciales, representantes de los intereses económicos, representantes de los distintos usuarios y por último representantes del personal de la confederación”<sup>245</sup>. Se quiere, por decirlo así, alcanzar nuevamente la esencia de las confederaciones originales, volver al inicio, en donde la participación de los usuarios entre otras cosas era fundamental.

En este período, fruto de la reforma constitucional de 1978, se modifica el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de aguas. Sin embargo, no será hasta 1988 cuando estas normas cobren plena vigencia, pues una vez promulgada la Ley de Aguas, varias comunidades autónomas se sienten vulneradas por dicha Ley e intentan un recurso de inconstitucionalidad contra la misma. El Tribunal Constitucional, hubo de interpretar los numerales referidos a la administración del agua y la vigencia de la Ley de Aguas de 1985, acogiendo como principio delimitador de competencias el “Principio de la gestión por cuencas”<sup>246</sup>, así las cuencas hidrográficas que abarcan el territorio de varias comunidades autónomas –denominadas “intercomunitarias”– corresponde al Estado

---

241 FANLO LORAS Antonio. La Administración Hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional... Pág. 89.

242 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 96.

243 Considerando que el texto al que se hace referencia fue publicado en 1966.

244 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas Públicas y...* Pág. 97.

245 DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas...* Pág. 130.

246 STC 227/1988, de fecha 29 de noviembre.

su administración. Mientras que la gestión de aquellas cuencas, cuyo territorio está comprendido en el interior de una comunidad autónoma –denominadas “intracomunitarias”– corresponderá a dicha comunidad autónoma, siempre que haya asumido dicha competencia a través del Estatuto de Autonomía. A las primeras se les mantiene el nombre de confederaciones hidrográficas y a las segundas, cada comunidad autónoma les impondrá su correspondiente denominación, como lo expone FANLO LORAS Antonio, en su ponencia con ocasión de la conmemoración del 75 aniversario de la creación de la Confederación Hidrográfica del Ebro<sup>247</sup>.

### 3.2.3 Tercera etapa: 1985 hasta 1996 (refundar las confederaciones hidrográficas)

Como parte de este análisis, quiero incorporar en esta tercera etapa, la aprobación del Real-Decreto 1821/1985<sup>248</sup>, de 1º de agosto y la promulgación de una nueva Ley de Aguas, de fecha 2 de agosto del mismo año, junto con la normativa dictada con posterioridad para completar sus preceptos, como fueron:

- El Real Decreto 8 de mayo 1987, número 650/1987 (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) que define los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los Planes Hidrológicos.
- El Real Decreto 927/1988<sup>249</sup>, de 29 de julio, que aprueba el reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RDPH).
- Ocho (8) Reales Decretos de 21 de julio de 1989, que van a constituir a las nuevas confederaciones hidrográficas, con el fin de someterlas a la nueva regulación prevista por la Ley de Aguas (1985).
- El Real Decreto 984/1989, de 28 de julio de 1989<sup>250</sup>, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las confederaciones hidrográficas.

Con el Real Decreto (1821/1985) y la nueva Ley de Aguas se institucionaliza un modelo de administración de las aguas presidido por los principios de “unidad de gestión, descentralización, participación de los usuarios y respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica”<sup>251</sup>.

Sin embargo, a pesar de esas buenas intenciones, el “mando único” y la participación de los usuarios, no superó lo previsto hasta los momentos, pues según expresan ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica<sup>252</sup>, “la dominación que el aparato político-burocrático del Estado ejerce sobre las confederaciones es total”, y “otro tanto se podría decir del régimen patrimonial (bienes adscritos, no propios) y económico-financiero (recaudación en nombre del Estado y control completo de Hacienda)”<sup>253</sup>.

Aun cuando hay opiniones contrarias de autores, como la de SÁNCHEZ BLANCO Angel que considera: que el diseño organizativo de los organismos de cuenca y el generoso cuadro de competencias que

247 FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *El marco jurídico de la creación y actuación posterior de las Confederaciones Hidrográficas en España*. Logroño, España: 2000. Pág. 2.

248 Real Decreto 1821/1985, de 1º de agosto, por el que se integran en las confederaciones hidrográficas las funciones de las comisarías de aguas y se modifica su estructura orgánica. B.O.E. de 9 de octubre de 1985.

249 Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley de Aguas. B.O.E. No. 209, de 31 de agosto de 1988.

250 V. Real Decreto 984/1989, de 29 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas. B.O.E. núm. 183, de 2 de agosto.

251 MENÉNDEZ REXACH Ángel. La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: Análisis Institucional. Tercera Parte. Capítulo I y Capítulo II, epígrafe I. En: GALLEGO ANABITARTE Alfredo, MENÉNDEZ REXACH Ángel y DÍAZ LEMA José Manuel. *El Derecho de aguas de España. Tomo I*. Ministerio de Obras Públicas y urbanismo. Secretaría General Técnica. Madrid, España: 1986. Pág. 537.

252 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 69.

253 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 70.

los artículos 21 y 22<sup>254</sup>, no permiten afirmar que el esquema orgánico y operativo de los organismos de cuenca se identifiquen con criterios organizativos centralistas, sino que, por el contrario, constituyen un imaginativo diseño, consciente de las mutuas implicaciones entre lo público y lo privado, en calidad de referencias complementarias y nunca antagónicas<sup>255</sup>.

A pesar de estas críticas, a favor o en contra, no puede negarse que este cuerpo normativo tuvo relevancia significativa para la institución en estudio, ya que previó la regulación de los llamados organismos de cuenca, estableciendo que los mismos van a recibir la denominación de confederaciones hidrográficas, cuando su gestión corresponda a la administración general del Estado. Mientras que los organismos de cuenca regionales, recibirán diversas denominaciones según lo dispongan las respectivas comunidades autónomas, como por ejemplo: Junta de Aguas y luego Agencia de Aguas, en Cataluña; Instituto Balear del Agua y la Energía, en Baleares; Consejos Insulares de Aguas, en Canarias; Aguas de Galicia, en Galicia.

También existen opiniones contradictorias acerca de si los organismos de cuenca con la denominación confederaciones hidrográficas, son los mismos que nacieron en 1926 o si por el contrario se trata de unos entes nuevos. Para algunos se trata de unos entes nuevos, ya que las modificaciones efectuadas a las anteriores fueron de tal magnitud, que parece que el ordenamiento jurídico de 1985 los creara nuevamente.

Pero otros son de la opinión que simplemente se sustituye la denominación de confederaciones hidrográficas por “la equivalente, y ciertamente inexpresiva, de organismos de cuenca”, y critican la expresión “se constituirán”, afirmando que ellas ya existían. Es decir, que creen en la transformación de las anteriores y no en el surgimiento de unas nuevas.

No obstante, estas posiciones doctrinales opuestas, resultan irrelevantes, si se observa la realidad asumida por parte de estos organismos, ya que por Real Decreto 931/1989, de 21 de julio, se constituyó legalmente la Confederación Hidrográfica del Ebro, como Organismo de Cuenca. Con este Decreto y los de las otras confederaciones, puede afirmarse que como tales “organismos de cuenca”, no existían.

Una opinión más conciliadora es emitida por MENÉNDEZ REXACH Ángel <sup>256</sup>, señalando que, “lo que ocurre es que los nuevos organismos son unas confederaciones potenciadas, ya que junto a las funciones que hasta ahora desempeñaban aquellas, se les encomiendan también en bloque las que venían ejerciendo las comisarías de aguas en la administración del dominio público hidráulico”. Es decir, las funciones de las comisarías se integran en las confederaciones.

Resumiendo, no se trata de asumir posiciones extremas, diciendo que son totalmente nuevas, creadas a partir de la Ley de aguas de 1985, (posición asumida por el diputado Tarrega Bernal, en nombre del grupo mayoritario, en el debate parlamentario)<sup>257</sup>; ni que son las mismas instituciones creadas desde 1926; porque ambas posiciones serían equivocadas, sino que a partir de 1985, las confederaciones hidrográficas, creadas en 1926, fueron refundadas, justificando así, la nueva constitución legal de cada una de las confederaciones existentes, con posterioridad a 1985, y que aun siendo instituciones nuevas, traen consigo la herencia de errores y aciertos de sus antecesoras.

---

254 Actualmente 23 y 24 TRLAg.

255 SÁNCHEZ BLANCO Ángel. Usuario e intereses generales en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. La dinámica entre un modelo de producción agrario y el equilibrio intersectorial y los intereses generales. En: *Revista española de Derecho Administrativo*. No. 45. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1985. Pág. 35.

256 MENÉNDEZ REXACH Ángel. La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985... Pág. 537.

257 MENÉNDEZ REXACH Ángel. La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985... Pág. 538.



En función de ello, pueden extraerse como novedades las siguientes:

- Se integran en las confederaciones hidrográficas las funciones de las comisarías de aguas, modificando su estructura orgánica.
- Los Comisarios de Aguas, son incluidos en la Presidencia de la Confederación.
- Se consagran los principios de unidad de gestión y de cuenca en la administración del agua y la participación de los usuarios.
- Se configuran los organismos de cuenca como organismos autónomos estatales<sup>258</sup>.
- Se crea el Consejo Nacional del Agua, como órgano consultivo superior en la materia.

Por otra parte, fuera del tema de las confederaciones, no puede negarse que dicho texto legal, adquiere fundamental importancia al recoger prácticamente toda la normativa existente sobre aguas y que “en todo él hay una mantenida y expresa intención de cambio, de modificar la realidad jurídica existente”<sup>259</sup>, del cual no logró escapar la institución de las confederaciones hidrográficas.

Así en opinión de SÁNCHEZ BLANCO Ángel “Los preceptos de la Ley reguladores de los organismos de cuenca están orientados por la preocupación básica de integrar a representantes de la administración central, a los representantes de las comunidades autónomas y a los representantes de los usuarios”<sup>260</sup>.

De esta forma, esta tercera etapa, que se ha ubicado entre los años de 1985 a 1996, cambió nuevamente la fisonomía y estructura de las confederaciones hidrográficas. Pero, no todo termina aquí, para el año 1996, se promulga la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y de orden social, la cual, va a modificar a la Ley de Aguas de 1985, iniciando así una cuarta etapa.

#### 3.2.4 Cuarta etapa: (últimas modificaciones)

La última etapa, está dedicada a reunir todas aquellas normas que han afectado a las confederaciones hidrográficas, hasta el 2003. Así, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de orden social, introduce la posibilidad de crear empresas estatales para la construcción, explotación o ejecución de obras hidráulicas. Autorizando al Consejo de Ministros para constituir las. Para SANCHO MARCO Tomás, esta legislación busca la gestión directa de la construcción y/o explotación de determinadas obras públicas<sup>261</sup>.

FANLO LORAS Antonio, comenta que la creación de estas sociedades está sustraída a la libre disponibilidad de los organismos de cuenca. “La sociedad es estatal (el capital, es patrimonio estatal), no un ente instrumental de los organismos de cuenca”<sup>262</sup>.

Bajo toda esta nueva normativa, se crea el 17 de diciembre de 1997, la sociedad estatal “Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A.” (ACESA). Como una forma de dar respuesta a una “creciente complejidad en la

---

258 V. lo que se dice en el epígrafe de la Naturaleza Jurídica de los Organismos de Cuenca y la Ley 11/1999, de 21 de abril, que ajusta su naturaleza a los criterios establecidos en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

259 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Titularidad y aprovechamiento de las aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1995. Pág. 23.

260 SÁNCHEZ BLANCO Ángel. *Usuario e intereses...* Pág. 34.

261 SANCHO MARCO Tomás. *Financiación de obras hidráulicas*. Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El nuevo derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas. S.A. Madrid, España: 1998. Pág. 287.

262 FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de los organismos de cuenca*. Mimeo. XI Jornadas de Derecho de Aguas. Logroño, España: 2001. Pág. 24.

gestión del agua en la cuenca del Ebro y la necesidad de realizar actuaciones de infraestructura hidráulica y de tipo medioambiental contempladas en la Propuesta del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, que exigen una administración hidráulica igualmente compleja y con importantes medios humanos y económicos". El 11 de junio de 1998 se firma el primer convenio de gestión directa de la construcción y/o explotación de obras hidráulicas entre el Ministerio de Medio Ambiente y la sociedad estatal mencionada.

Posteriormente, la Ley 50/1998 de 30 de diciembre, referida también a medidas fiscales, administrativas y de orden social, en su artículo 99, autoriza la creación de sociedades mercantiles estatales para la ejecución de obras e infraestructuras de modernización y consolidación de regadíos.

Como puede observarse, esta cuarta etapa centra la intención del legislador y de la doctrina en la búsqueda de mecanismos que faciliten la construcción de las obras, es decir, trata de propiciarse la creación de un marco jurídico que permita formas distintas de inversión por parte del Estado, así como favorecer la llegada de capital privado para la realización de infraestructuras otorgando, a esos efectos, diversas ventajas<sup>263</sup>.

Hay que recordar que la vigencia de la Ley de 1985, puede haber causado perjuicios para la administración del agua, pues al unificar en un solo organismo a las confederaciones y las comisarías de aguas, rebotó no solo las actividades de los organismos de cuenca, sino la capacidad de respuesta financiera de la institución.

Cabe igualmente citar en este período, la Ley 11/1999, de 21 de abril, que abandona la calificación de organismos autónomos comerciales, por organismos autónomos estatales, ajustando su naturaleza a los criterios establecidos en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Al tiempo que permite la incorporación en el Consejo Nacional del Agua y a la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca a las entidades locales, y a las provincias en las Juntas de Gobierno. Así como también la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, que modifica la composición del Consejo del Agua de los organismos de cuenca, dando entrada a las entidades locales<sup>264</sup>.

Finalmente, la reforma de la Ley de Aguas en 2003, tuvo como objetivo la transposición de la Directiva marco del agua 2000/60/CE. Esta Directiva propone lograr la protección del medio ambiente acuático, pues con la consecución de este objetivo se contribuye al logro de los demás objetivos básicos: el suministro de agua potable y de agua para las necesidades económicas e incluso, el de atenuación de los efectos de inundaciones y sequías<sup>265</sup>. Pues bien, la transposición de la Directiva en cuanto a las confederaciones hidrográficas contiene algunas normas que hacen variar la estructura de las mismas, al crear al Comité de Autoridades Competentes y exigen una mayor preocupación en el ámbito de lograr los objetivos medioambientales, como consecuencia de una nueva definición (demarcaciones hidrográficas), con la cual las medidas de protección de las aguas de las cuencas hidrográficas, se extiende ahora a las aguas de transición y a las aguas costeras.

No puede decirse que estas últimas normas, constituyan literalmente antecedentes de las confederaciones hidrográficas, sino que traté simplemente de recopilar todo aquello que ha influido de una forma u otra en la institución, creada en el año de 1926. Una trayectoria larga, que no es fácil reseñar, en virtud

---

263 EMBID IRUJO Antonio. Público y privado de la construcción, explotación y mantenimiento de obras públicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del Agua y medio Ambiente*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 82.

264 V. comentario de la cita 208 de esta investigación.

265 PÉREZ PÉREZ Emilio. Introducción. En: PÉREZ PÉREZ Emilio (Coordinador). *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*. Ecoiuris. Madrid, España: 2003. Pág. 23.

de los cambios y transformaciones sufridas en su estructura; pero que estas cuatro etapas, analizadas en su conjunto, pueden dar una idea de lo que han sido y significado las confederaciones hidrográficas para España.

### **3.3 Definición de las confederaciones hidrográficas**

“La estatalización del agua –con el consiguiente sistema de asignación pública del agua– y la protección de su calidad requieren una organización administrativa especializada con esa finalidad”, así se expresa el doctor FANLO LORAS Antonio, quien destaca la necesidad de la existencia de un organismo especializado en la materia. Esta necesidad queda cubierta por las confederaciones hidrográficas, definidas por el citado autor como “organismos públicos que gestionan el agua en las cuencas que abarcan el territorio de varias comunidades autónomas”<sup>266</sup>.

La definición anterior contiene algunos términos que merece la pena destacar: “organismos públicos”, “gestionar” y “cuenca hidrográfica”. No obstante, antes de entrar a detallarlos, es necesario advertir que las opiniones y conceptos que van a darse, están referidos a la concepción actual de las confederaciones hidrográficas.

Recuérdese, como se explicó anteriormente, que la Ley de Aguas de 1985 incorpora las funciones de aprovechamiento del agua, explotación y construcción de obras (antiguas confederaciones) y las de gestión del Agua (comisaría de aguas), en un único organismo, buscando afianzar “el principio de unidad de gestión de las aguas, el concepto de Cuenca Hidrográfica, la Administración especializada, la participación de los usuarios, la vinculación aguas-obras y la planificación hidrológica”<sup>267</sup>, entre otros.

Por tanto, para comenzar a explicar los términos contenidos en la definición de FANLO LORAS Antonio, debe decirse que desde su creación, las confederaciones hidrográficas fueron concebidas como instituciones u organismos con una autonomía funcional, como un intento novedoso de descentralización. Naturalmente, hubo momentos en que el Estado intervino en mayor o menor grado, pero hoy, se les reconoce como entes con personalidad jurídica propia e independiente del Estado, que bajo la forma de Organismos autónomos, administran y disponen del agua, con todas las implicaciones que el derecho administrativo les reconoce.

En segundo lugar, conviene precisar los términos de “administrar y gestionar el agua”. Así, en la gestión del agua, deben diferenciarse las funciones de asignación de los recursos (otorgamiento de concesiones, policía de aguas, incluida la protección), y gestión de los aprovechamientos (abastecimiento de poblaciones, regadío, industrial, etc.), incluidas las funciones de construcción y explotación de obras hidráulicas que los hacen posibles”<sup>268</sup>. Considerando que “la asignación del agua”, es una típica función administrativa consecuencia de su publicación. Como función administrativa, siempre ha dependido de un organismo burocrático de la administración del Estado, vale decir: gobernadores civiles, jefes provinciales de obras públicas, jefes de aguas, comisarios de aguas, y a partir de la ley de 1985, presidentes de las confederaciones hidrográficas. Lo cual para el autor citado, constituye todo esto, la Administración del agua en sentido estricto.

Mientras que “las formas organizativas creadas para la gestión de los aprovechamientos constituyen la Administración del agua en sentido amplio, incluyendo la construcción y explotación de las obras”.

---

266 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 29.

267 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 31.

268 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 29.

Delimitados de esta forma los términos, podría asumirse que las confederaciones hidrográficas, son organismos autónomos, que van a encargarse de la Administración del agua en sentido amplio, es decir, de la gestión de los aprovechamientos hidráulicos.

La propia Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1985, declara la necesidad de que la administración del agua, se encuentre en manos de un órgano único, con personalidad jurídica y autonomía funcional. Igual posición mantiene la doctrina, y en este sentido QUINTANA PETRUS Josep María, observa que existe una “tendencia creciente en el plano de la legislación comparada como de las recomendaciones de los organismos internacionales, hacia la gestión unitaria de las aguas, lo que supone, dentro del ámbito de la Administración del Estado, una organización tendente a la superación de la fragmentación de competencias entre diversos entes y organismos territoriales”<sup>269</sup>. Por último, en relación con la utilización del término Confederación Hidrográfica, el doctor FANLO LORAS Antonio, afirma que dicha denominación debe entenderse en la actualidad para los únicos organismos encargados de la administración del agua en las cuencas hidrográficas cuyo territorio se extiende por varias comunidades autónomas”, y agrega, que esta definición, sólo puede entenderse en clave histórica<sup>270</sup>. Es decir, el autor se decanta por la idea de que las confederaciones hidrográficas existentes a partir de 1926 y las creadas por la Ley de Aguas de 1985, son dos entes distintos, con funciones y cometidos igualmente distintos, pues las primeras tenían como único objetivo la construcción de obras hidráulicas, y las actuales, son organismos encargados de la administración del agua e impulsores de la construcción de obras<sup>271</sup>.

Dentro de este conjunto de ideas, a la definición de confederaciones hidrográficas propuesta, se une el término de “cuenca hidrográfica”, el cual es fundamental, al momento de querer delimitar el alcance de estos organismos.

Para ARRIETA ALVAREZ Carlos, la cuenca hidrográfica (como unidad de gestión) “permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una comunidad autónoma, son manifiestamente supracomunitarios”<sup>272</sup>.

Por su parte, FANLO LORAS Antonio, define la cuenca hidrográfica como la “división administrativa para el ejercicio de las funciones propias de la administración de los recursos”<sup>273</sup>.

En resumen, puede decirse que las confederaciones hidrográficas son aquellos organismos de cuenca, que bajo la forma de órganos autónomos, administran las aguas de una cuenca hidrográfica que se extienda por más de una comunidad autónoma y cooperan en la aplicación de las normas de protección de las aguas de la respectiva demarcación hidrográfica<sup>274</sup>.

---

269 QUINTANA PETRUS Josep María. *Derecho de Aguas (La Ley de Aguas de 1985)*. (2da. Edición). Editorial Boss, Casa Editorial, S.A. Barcelona, España. 1992. Pág. 187.

270 FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de...* Pág. 4.

271 A pesar de que esta unificación es más aparente que real, puesto que en el interior de las Confederaciones subsiste dicha fragmentación, en virtud del principio de separación entre las funciones de administración del dominio público y las demás. V. FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de...* Pág. 6.

272 ARRIETA ALVAREZ Carlos. La Administración Pública del Agua. En: SALVADOR Armando (Coordinador). *Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, España: 1990. Pág. 79-80.

273 FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de...* Pág. 5.

274 Esta última parte de la definición ha sido agregada, luego de las modificaciones a la Ley de Aguas en 2003, por la transposición de la Directiva Marco del Agua a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003.

### 3.4 Naturaleza jurídica

Las confederaciones hidrográficas, de acuerdo con la Ley de Aguas, son organismos autónomos de los previstos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado<sup>275</sup>, adscritos a efectos administrativos al Ministerio del Medio Ambiente (ordinal 1, artículo 22 TRLAg.). Se rigen por dicha Ley y demás disposiciones de aplicación a los organismos autónomos, así como por la Ley de Aguas y los reglamentos dictados para su desarrollo y ejecución (ordinal 4, artículo 22 TRLAg.).

Los organismos de cuenca dispondrán de autonomía para regir y administrar por sí los intereses que les sean confiados, para adquirir y enajenar los bienes y derechos que puedan constituir su propio patrimonio; para contratar y obligarse y para ejercer ante los Tribunales todo género de acciones, sin más limitaciones que las impuestas por las Leyes. Sus actos y resoluciones ponen fin a la vía administrativa (ordinal 2, artículo 22 TRLAg.).

Sin embargo, a pesar de la claridad meridiana con que la Ley de Aguas califica las confederaciones hidrográficas, la doctrina ha insistido en la falta de autonomía, y en la excesiva burocratización de dichos órganos.

Así, ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica, se unen a la voz de MARTÍN RETORTILLO Sebastián, afirmando que en la práctica, las confederaciones son un “coherente sistema de ocupación política de la administración del recurso”, en virtud de darle participación al gobierno central y al gobierno de las comunidades autónomas, en la Junta de Gobierno de la Confederación<sup>276</sup>.

La participación de los usuarios, se ve disminuida, si se toma en consideración los orígenes de la institución. De esta manera opina LÓPEZ MENUDO Francisco, al criticar la ley de aguas de 1985, pues según el autor, es claramente regresiva respecto del sistema anterior, además de la acusada burocratización de las Confederaciones<sup>277</sup>.

La Ley de Aguas rebaja sustancialmente dicha participación, tanto cuantitativa como cualitativamente: a) no contempla representación de «intereses generales»; b) configura la Asamblea de usuarios como órgano de gestión (y no de Gobierno, como hace el Real Decreto a extinguir), c) en la Junta de Gobierno la representación de los usuarios será de «al menos *un tercio* del total de vocales y en todo caso un mínimo de tres [art. 25, c)]; d) la Ley nada establece sobre la vicepresidencia de la Junta de Gobierno<sup>278</sup>.

Por esa razón fundamental y las referidas a la designación del presidente de la Confederación; el régimen aplicable a los funcionarios que trabajan en las confederaciones y en el aspecto funcional, específicamente en materia de contratación, que se rigen por la Legislación de Contratos del Estado, es por lo que LÓPEZ MENUDO Francisco, señala que es inviable la fórmula adoptada por la Ley del 85, y propone que sean calificadas como sociedades estatales autónomas<sup>279</sup>.

Sin embargo, esta fórmula no ha tenido apoyo en la legislación, y en 1999 (21 de abril) se ajusta la naturaleza jurídica a los criterios establecidos en la Ley de organización y funcionamiento de la

275 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. B.O.E. No. 90, de 15 de abril de 1997. Editorial Civitas S.A. Madrid, España.

276 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y...* Pág. 71.

277 V. RD Real Decreto 2419/1979, de 14 de septiembre, sobre composición y funciones de los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas.

278 LÓPEZ MENUDO Francisco. Los organismos de cuenca en la nueva Ley de Aguas. En: *Revista española de Derecho Administrativo*. No. 49. Editorial Civitas S.A. Versión en CD ROM. Madrid, España: 1986. Pág. 7-8.

279 LÓPEZ MENUDO Francisco citado por DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas...* Pág. 135.

administración general del Estado, cambiando su condición de organismos autónomos comerciales, por organismos autónomos estatales.

Por último, aunque no menos importante por ello, es la opinión del Doctor FANLO LORAS Antonio, quien señala que “la actual configuración jurídica de las confederaciones para usuarios y comunidades autónomas es la constatación de participar en una gestión excesivamente dirigida desde la administración del Estado, aunque formalmente autónoma”<sup>280</sup>.

De opinión contraria es ORTIZ DÍAZ J.<sup>281</sup>, para el cual las confederaciones son un caso ejemplar de esos organismos en que la atribución de la personalidad jurídica responde a un criterio real no ficticio y se confiere al sustrato sociológico de intereses diferenciados de los propiamente estatales.

A pesar de estos comentarios en uno u otro sentido, lo cierto es que las confederaciones hidrográficas deben seguir siendo organismos tutelados por el Derecho Administrativo y no por el Derecho Privado. Distinto es, que algunas de sus actividades estén sujetas al Derecho Privado, como ha querido hacerse ver, creando sociedades mercantiles para financiar las obras, lo cual no las lleva a calificar a las confederaciones, como organismos de Derecho Privado<sup>282</sup>. Para DEL SAZ Silvia, los organismos de cuenca desempeñan importantes funciones administrativas, que exigen un control directo por parte de la administración central. “Su calificación de organismos autónomos les atribuye la independencia funcional suficiente y necesaria para la gestión del sector hidráulico, siempre dentro del indispensable control y tutela del Ministerio de Obras Públicas”<sup>283</sup>.

### 3.5 Funciones

Las confederaciones hidrográficas, tienen entre sus funciones lograr la correcta administración y control de las aguas. Sin embargo, aun cuando algunas de estas funciones las han acompañado a lo largo de su vida, hay otras que se han ido sumando junto con las nuevas regulaciones sobre la materia. Así, puede decirse que son funciones de las confederaciones hidrográficas, las siguientes:

- a) La elaboración del plan hidrológico de cuenca, así como su seguimiento y revisión.
- b) La administración y control de dominio público hidráulico.
- c) La administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma.
- d) El proyecto, la construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del organismo, y las que les sean encomendadas por el Estado.
- e) Las que se deriven de los convenios con comunidades autónomas, corporaciones locales y otras entidades públicas o privadas, o de los suscritos con los particulares (Art. 23 TRLAg.).

En relación con la función de planificación, merece la pena destacar que la misma representa un avance, ya que deja de ser un catálogo de obras para convertirse en una norma compleja y de variado contenido. En este sentido se pronuncia EMBID IRUJO Antonio, al señalar que “la Ley de Aguas de 1985, es el comienzo de una nueva etapa en la historia de la planificación hidrológica”, rompiendo con la concepción de la planificación vinculada a la realización de obras hidráulicas, pasando a tener un contenido normativo que la hace a la vez parte sustantiva y complementaria del bloque del derecho de aguas... en

---

280 FANLO LORAS Antonio. La Administración Hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional... Pág. 93.

281 ORTIZ DÍAZ J. citado por ARRIETA ALVAREZ Carlos. La Administración Pública... Pág. 85.

282 FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas*... Pág. 301-302.

283 DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas*... Pág. 135. Entiéndase actualmente Ministerio de Medio Ambiente.

función de las necesidades que puedan ser sometidas de forma diversa en las distintas cuencas y aun dentro de dichas cuencas, en ámbitos territoriales diferentes<sup>284</sup>.

En cuanto a la función del artículo 23.d TRLAg., se permite a las confederaciones realizar actos de administración respecto de los títulos representativos de capital social de sociedades estatales que se constituyan para la construcción, explotación o ejecución de obras hidráulicas; suscribir convenios de colaboración o participar en agrupaciones de empresas que se constituyan con el fin indicado antes y concederles préstamos o créditos a esas mismas empresas (Artículo 23.2 TRLAg.).

Por último, merece la pena destacar entre las funciones, una que ha sido incorporada en la reforma de la Ley de Aguas de 1999, referida a la posibilidad de los organismos de cuenca de realizar planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica y ambiental de los diferentes usos del agua mediante el aprovechamiento global de las aguas superficiales y subterráneas<sup>285</sup>, atribución esta que será reseñada más abajo junto a otras que se encuentran dispersas en el texto legal.

Para el cumplimiento de estas funciones, los organismos de cuenca, tienen las siguientes atribuciones: otorgamiento de autorizaciones y concesiones; inspección y vigilancia; realización de aforos y estudios de hidrología; estudio, proyecto, ejecución, conservación y mejora de obras hidráulicas; la realización de planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro en los distintos usos del agua; la prestación de servicios técnicos y asesoramiento a la administración general del Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales y demás entidades públicas o privadas, así como los particulares (Art. 24 TRLAg.).

Sin embargo, a lo largo del texto de la Ley de Aguas, se encuentran dispersas otras atribuciones de los organismos de cuenca que le permiten el cumplimiento cabal de las funciones comentadas. Entre las que destacan:

- a) La posibilidad de que el organismo de cuenca pueda fijar el régimen de explotación de los embalses establecidos en los ríos y de los acuíferos subterráneos o la explotación conjunta de las aguas superficiales y subterráneas (Art. 55.1);
- b) condicionar o limitar el uso del dominio público hidráulico para garantizar su explotación racional (Art. 55.2);
- c) otorgar concesiones a precario sobre caudales reservados por el Estado y no utilizados inmediatamente (Art. 55.3);
- d) determinar los sistemas de control efectivo de los caudales de aguas utilizados y de los vertidos al dominio público hidráulico (Art.55.4);
- e) solicitar información a las empresas suministradoras de servicios energéticos en relación con las potencias instaladas y los consumos de energía para extracción de aguas subterráneas (Art. 55.5);
- f) declarar la sobreexplotación o su riesgo de los recursos subterráneos de una zona y aprobar un plan de ordenación para la recuperación del acuífero o unidad hidrogeológica (Art. 56);
- g) imponer la sustitución de la totalidad o parte de los caudales concesionales por otros de distinto origen, con el fin de racionalizar el aprovechamiento del recurso (Art. 61.3.);

---

284 EMBID IRUJO Antonio. El Plan Hidrológico como norma. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Plan Hidrológico Nacional*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas. S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 29.

285 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua...* Pág. 17.

- h) otorgar concesiones colectivas para riego a una pluralidad de titulares de tierras que se integren mediante convenio en una agrupación de regantes (Art. 61.5);
- i) llevar el Registro de Aguas en el que inscribirán de oficio las concesiones, así como los cambios autorizados que se produzcan en su titularidad o en sus características (Art. 80.1).

### 3.6 Régimen económico

En cuanto al patrimonio de las confederaciones hidrográficas, de acuerdo con los artículos 38 y 39 TRLAg., está integrado por:

- Los bienes que se adscriban a los organismos de cuenca, para el cumplimiento de sus fines, correspondiéndole sólo la administración de los mismos.
- todos los bienes que le pertenecían a las antiguas confederaciones hidrográficas, y los que estas adquieran por cualquier título, durante su gestión.
- los productos y rentas de su patrimonio, los proyectos realizados, las asignaciones presupuestarias, los procedentes de la recaudación de las tasas, exacciones y precios autorizados al organismo, los reintegros de los anticipos otorgados por el Estado para la construcción de obras y las aportaciones realizadas por los usuarios.

Por cierto que, MARTÍN RETORTILLO Sebastián, considera que la principal fuente de financiación de las confederaciones, está principalmente en las transferencias de créditos que puedan recibir del Estado y de las comunidades autónomas y de las tasas, exacciones y precios autorizados por el organismo y de los reintegros<sup>286</sup>.

Pues bien, dejando a un lado los ingresos provenientes de las transferencias del Estado y las comunidades autónomas, que como quedó dicho son actualmente su fuente principal de financiamiento, quiero hacer énfasis en lo que está llamado a convertirse, en el más importante o destacado principio del sistema de financiamiento de la gestión del agua, el principio de recuperación de costes<sup>287</sup>.

El principio de recuperación de costes permitirá incentivar el uso eficiente del agua y por tanto contribuir al logro de los objetivos medioambientales. En este sentido, los planes hidrológicos de cuenca deberán aplicar dicho principio, para lo cual tomarán en consideración los diversos usos del agua, con especial énfasis en el abastecimiento poblacional, el uso para la agricultura e industria, el principio “quien contamina paga”, las consecuencias ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.

Este principio obligará por tanto a revisar todo el sistema de financiación de los organismos de cuenca<sup>288</sup>, pues antes de la reforma de 2003, el sistema sólo pretendía amortizar las obras ejecutadas por el Estado, así como los costes de explotación y proteger la calidad de las aguas. Pero el artículo 111 bis, busca satisfacer objetivos medioambientales y toma en consideración el recurso como tal. De modo que los servicios, exacciones y tasas actuales (canon de utilización, canon de control de vertidos, canon de regulación y tarifa de utilización del agua<sup>289</sup>) deberán adecuarse al nuevo principio expuesto.

---

286 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 487.

287 V. Artículo 111 bis TRLAg.

288 V. FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *Confederaciones Hidrográficas*. Logroño, España: 2004. Pág. 13.

289 V. detalles sobre estos servicios, tasas y exacciones en los Capítulos I (1.5. Principios que orientan la administración del Agua 4. El valor económico del agua toma en cuenta la cantidad, calidad y accesibilidad del recurso); Capítulo VII (ñ. Carácter oneroso de las concesiones); Capítulo VIII (8.3.4. Financiamiento de las obras, canon de regulación y tarifa de utilización del agua) y en el capítulo IX (canon de control de vertidos).



En ellos debe concentrarse el futuro financiero de las confederaciones hidrográficas. El Estado debe fomentar un adecuado sistema financiero que le permita a estas instituciones cumplir sus funciones, y lograr una verdadera autonomía financiera.

### 3.7 Órganos de gobierno y administración

Los órganos de los organismos de cuenca, son de cuatro tipos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Aguas:

1. Órganos de gobierno
2. Órganos de gestión en régimen de participación
3. Órgano de planificación y
4. Órgano para la cooperación.

Los Órganos de Gobierno, lo integran:

- La Junta de Gobierno
- El Presidente de la Confederación

Los Órganos de Gestión en régimen de participación, están formados:

- Asamblea de usuarios
- Las juntas de explotación
- La comisión de desembalse
- Comité permanente
- Las juntas de obras.

El Órgano de planificación, constituido por:

- El Consejo de Agua de la Demarcación

El Órgano para la cooperación es:

- El Comité de Autoridades Competentes

Ahora intentaré dar cuenta de cada uno de los encargados de administrar las confederaciones hidrográficas.

#### 3.7.1 Órganos de gobierno

Como ya se mencionó, los órganos de gobierno están constituidos por la Junta de Gobierno y el Presidente de la Confederación.

#### A. Junta de Gobierno

La Junta de Gobierno, esta formada por el Presidente de la Confederación, quien la preside; por representantes de la administración general del Estado. Además contará con la presencia de vocales, representantes de la comunidades autónomas, que decidan incorporarse al Organismo de Cuenca; representantes de los usuarios, y representantes de las provincias por las que atraviesa la cuenca. En relación con la representación de las comunidades autónomas en la Junta de Gobierno, MARTÍN RETORTILLO Sebastián plantea que su participación constituye la vía más firme de potenciamiento de las comunidades autónomas para participar en la determinación de la política hidráulica nacional<sup>290</sup>.

---

290 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 481-482.

Entre las funciones más importantes de la Junta de Gobierno, se encuentran: aprobar la propuesta de presupuesto; acordar actos de disposición sobre el patrimonio de los organismos de cuenca; aprobar previo informe del Consejo del Agua, las modificaciones sobre la anchura de las servidumbres, declarar los acuíferos sobreexplotados; proponer al Consejo del Agua de la demarcación la revisión del plan hidrológico correspondiente (Art. 28 TRLAg.).

## B. Presidente de la Confederación

Especial relevancia tiene cada uno de los órganos que conforman el gobierno de las confederaciones hidrográficas. Para el doctor FANLO LORAS Antonio, a pesar de continuar usando la denominación anterior de Confederación Hidrográfica, la figura del “Presidente de la Confederación no es, como en el pasado, un mero cargo representativo y honorífico, sino una pieza fundamental en el nuevo diseño organizativo<sup>291</sup>.”

El Presidente del organismo –que preside a su vez todos los órganos importantes– del mismo, es la pieza clave, porque está en el centro de todos los procesos de decisión y sobre él descansa la máxima autoridad ejecutiva<sup>292</sup>.

Los Presidentes de los organismos de cuenca serán nombrados y cesados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Medio Ambiente, y entre las atribuciones más relevantes, podemos mencionar que es el representante legal del organismo preside la junta de gobierno, la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse y el Consejo del Agua; desempeña la superior función directiva y ejecutiva del organismo; y en general, el ejercicio de cualquier otra función que no esté expresamente atribuida a otro órgano (Arts. 30 TRLAg. y 33 RAPA).

De acuerdo con el Real Decreto 984/1989, modificado parcialmente por el Real Decreto 281/1994, de la Presidencia de las confederaciones dependen: la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Secretaría General y la Oficina de Planificación Hidrológica. En estos dos textos legislativos pueden leerse las atribuciones de cada uno<sup>293</sup>.

### 3.7.2 Órganos de gestión en régimen de participación

Los órganos de gestión, en régimen de participación, están formados por: la asamblea de usuarios, la junta de explotación, la comisión de desembalse, el comité permanente y la junta de obras.

## A. Asamblea de usuarios

La asamblea de usuarios está integrada por todos aquellos usuarios que forman parte de las Juntas de Explotación, y tiene por finalidad coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua en toda la cuenca, sin menoscabo del régimen concesional y derechos de los usuarios.

“La Asamblea de Usuarios tiene como cometido fundamental, debatir aquellas cuestiones que se formulen entre varias Juntas de Explotación y recabarán la información precisa sobre los presupuestos a que tiene que someterse la Confederación Hidrográfica”<sup>294</sup>.

---

291 FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas...* Pág. 38.

292 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 70.

293 V. Real Decreto 984/1989, de 29 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas. B.O.E. núm. 183, de 2 de agosto y el Real Decreto 281/1994, de 18 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas. B.O.E. No. 57.

294 ARRIETA ÁLVAREZ Carlos. *La Administración Pública...* Pág. 90.

## B. Junta de explotación

Tiene por finalidad coordinar, respetando los derechos derivados de las correspondientes autorizaciones y concesiones, la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de aguas de aquel conjunto de ríos, río, tramo de río o unidad hidrogeológica cuyos aprovechamientos estén especialmente interrelacionados.

Se promoverá la constitución de Juntas de Explotación conjunta de aguas superficiales y subterráneas en todos los casos en que los aprovechamientos de unas y otras aguas estén claramente interrelacionados. (Art. 32 TRLAg.).

En estas juntas participaran mayoritariamente los usuarios. El artículo 41 RAPA, señala la forma como va a quedar formada la representación de los usuarios en las Juntas de Explotación, proponiendo que la misma estará constituida por: los municipios, mancomunidades y consorcios o empresas públicas o privadas, titulares de concesiones de abastecimiento de aguas; las Comunidades de Regantes; representantes de la Junta Central o Comunidad General; el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario o los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, representarán a los usuarios de las zonas regables, mientras se constituyan las correspondientes comunidades de usuarios; las empresas productoras de energía eléctrica en proporción a los kVA instalados; por los restantes aprovechamientos, agrupados o no en comunidades de usuarios.

## C. Comisión de desembalse

Corresponde a este órgano deliberar y formular propuestas al Presidente del organismo sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca, atendidos los derechos de los usuarios.

## D. Comité permanente

El artículo 49 RAPA, incluye este organismo, que no está previsto en la Ley de Aguas, y que ejerce funciones de manera extraordinaria. De acuerdo con el Reglamento, se ordena la constitución en Comité Permanente al Presidente del Organismo, al Comisario de Aguas, al Director técnico y al Jefe de Explotación, cuando se sucedan avenidas o circunstancias excepcionales.

El objetivo del Comité Permanente, es tomar las medidas oportunas, incluso embalses o desembalses extraordinarios, sin necesidad de oír a la Comisión de Desembalse de la cuenca, debiendo dar inmediata cuenta de su actuación a la Dirección General de Obras Públicas y poner en conocimiento de la propia Comisión el conjunto de medidas adoptadas. Todo ello sin perjuicio de lo regulado al efecto en materia de protección civil.

El Comité es un órgano de información y asesoramiento de las autoridades competentes en materia de protección civil de emergencias por inundaciones.

El Comité se constituirá con la mayor brevedad, por iniciativa de cualquiera de sus miembros. Durante el plazo que transcurra entre el momento en que se conozca la emergencia y la constitución del Comité Permanente antes indicado, quien haya promovido su constitución podrá acordar medidas con carácter de urgencia debiendo ponerlas en conocimiento del Comité, tan pronto como se constituya, así como del gobernador de la provincia.

## E. Junta de obras

La Junta de Gobierno, a petición de los futuros usuarios de una obra, podrá constituir la correspondiente Junta de Obras, en la que participaran los usuarios, a fin de que estén informados del desarrollo e incidencias de dicha obra (Art. 34 TRLAg.).

### 3.7.3 Órgano de planificación (Consejo del Agua de la Demarcación)

El órgano de participación y planificación, a diferencia de los órganos anteriores, está constituido únicamente por el Consejo de Agua de la Demarcación<sup>295</sup>.

Este es un órgano de planificación, llamado a convertirse, en un órgano de extraordinaria relevancia política desde el punto de vista de la gestión del dominio público hidráulico<sup>296</sup>.

Entre sus atribuciones se encuentran: elevar al Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones. Asimismo, podrá informar las cuestiones de interés general para la cuenca y las relativas a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico.

El Consejo de Agua es un órgano colegiado con funciones consultivas de los organismos de cuenca. Es el órgano de mayor importancia que la Ley establece y carece de antecedentes legislativos en el ordenamiento de las aguas<sup>297</sup>.

### 3.7.4 Órgano para la Cooperación (Comité de Autoridades Competentes)

El Comité de Autoridades Competentes es un órgano de Cooperación creado en las confederaciones hidrográficas, para colaborar en la aplicación de las normas de protección de las aguas en las demarcaciones hidrográficas.

Estará integrado por representantes de los órganos de la administración general del Estado (con competencias en aprovechamiento, protección y control de las aguas). También por representantes de las comunidades autónomas y de los entes locales (con competencias en protección y control de las aguas), que formen parte de la respectiva demarcación hidrográfica.

El Comité de Autoridades Competentes tiene tres funciones básicas: –Favorecer la cooperación en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostenten las distintas administraciones públicas. –Impulsar la adopción de medidas que exija el cumplimiento de las normas de protección, y –proporcionar a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera.

En este sentido, FANLO LORAS Antonio, observa que las confederaciones hidrográficas ya eran órganos de cooperación e instancias de integración de las políticas públicas sectoriales<sup>298</sup>. Por lo que creo entender que según el autor, se hace innecesaria la creación del Comité de Autoridades Competentes, como tal, es decir que las confederaciones hidrográficas ya son instancias de encuentro de las Comunidades autónomas y de los entes locales, en las cuales puede lograrse la adopción y participación de las mismas en la protección y control de las aguas en las demarcaciones hidrográficas.

## 3.8 Las confederaciones hidrográficas: una visión hacia el futuro

Creo que la premisa inicial para empezar este epígrafe debe rondar en la idea de que las confederaciones hidrográficas no morirán en el futuro cercano, pero que deben recibir modificaciones que las adapten a las nuevas exigencias. Este punto pretende por tanto, hacer una reflexión acerca del futuro de las confederaciones.

---

295 La composición del Consejo de Agua de la Demarcación está prevista en el artículo 36 TRLAg.

296 FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas...* Pág. 38.

297 ARRIETA ALVAREZ Carlos. *La Administración Pública...* Pág. 92.

298 FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *Confederaciones Hidrográficas*. Logroño, España: 2004. Pág. 12.

La ley de aguas de 1985, marcó una reforma trascendental del régimen legal de las confederaciones hidrográficas, y con posterioridad a ella las modificaciones han sido motivo de mejora y perfeccionamiento, más que de deterioro.

De la Ley de Aguas de 1985, FANLO LORAS Antonio, decía que las confederaciones tenían una nueva oportunidad de probarse, y mencionaba como puntos relevantes, la inclusión del número 2 del artículo 23, sobre la creación de sociedades mercantiles estatales, para la construcción y explotación de obras públicas, y los números 3 y 4 del artículo 25, sobre solicitud de informes de las confederaciones a las comunidades autónomas y viceversa. Aunque respecto de la primera inclusión, no desconoce que podría ser una oportunidad para privatizar de facto el ejercicio de auténticas funciones públicas<sup>299</sup>.

FANLO LORAS Antonio también expone la necesidad de una adecuada articulación entre las competencias sectoriales de las comunidades autónomas (medio ambiente, pesca fluvial, agricultura, ordenación del territorio, etc.) que inciden en la gestión del agua (competencia de las confederaciones)<sup>300</sup> y que analizaré más adelante.

Otro aspecto a resaltar de la reforma y que tiene que ver con el futuro de las confederaciones hidrográficas, es el referido a la Planificación Hidrológica, entendida como una norma compleja y no como un catálogo de obras a realizar, que era la función que cumplían las confederaciones en esta materia, antes de 1985. Este tema, también es considerado por la Comunidad Europea, así la Directiva Marco 2000/60/CE, propone que para una sana administración del agua es necesario una adecuada planificación, y al efecto establece en su Artículo 13.1. "Los Estados miembros velarán porque se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio"<sup>301</sup>, es decir, la planificación, debe verse como un "instrumento coordinador de la gestión del agua, con las distintas políticas sectoriales de las demás administraciones públicas"<sup>302</sup>.

La permanencia de la institución dentro del régimen jurídico del agua, pasa por incluir a todos los usuarios en los órganos de Gobierno. Las confederaciones, desde su esencia y para cumplir sus funciones con eficiencia, deben integrar a todos los usuarios, de modo que los haga sentir la institución como suya. Sin embargo, entiendo que ciertos aspectos de la administración del agua tienen que continuar sin la injerencia de los usuarios (vgr. concesiones, autorizaciones, protección de la calidad de las aguas), es decir las llamadas funciones "soberanas".

En este sentido, parece que el nuevo gobierno del PSOE, pretende a través del Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua), reestructurar las confederaciones hidrográficas, para dar mayor participación a las comunidades autónomas en el proceso de tomas de decisiones y control público. Creando también, un Banco Público del Agua, que permitirá reasignar los derechos históricos al agua con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad<sup>303</sup>, sin embargo, al momento de escribir esta tesis, no se han aportado mayores detalles al respecto.

Por último, la idea con la que quiero finalizar este epígrafe, es al tiempo una reflexión sobre el futuro de las confederaciones hidrográficas «para el cumplimiento eficiente de las funciones, las confederaciones deben contar con los medios personales y financieros suficientes», por lo que el Estado debe garantizar

---

299 FANLO LORAS Antonio. *El marco jurídico...* Pág. 27.

300 Ídem.

301 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, de 23 de octubre de 2000. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 22.12.2000. I 327.

302 FANLO LORAS Antonio. *Problemática general de...* Pág. 10.

303 V. Ministerio de Medio Ambiente. *Programa A.G.U.A.* Página Oficial. WEB: [http // www.mma.es](http://www.mma.es)

un adecuado sistema financiero que les permita obtener ingresos a no depender exclusivamente de los aportes del Estado y de las comunidades autónomas.

### **3.9 A manera de conclusiones**

Se hace indispensable puntualizar sobre los aspectos más importantes que muestra la experiencia positiva de las confederaciones hidrográficas españolas, pues el agua llega prácticamente a toda España con regularidad; hay agua para la producción de alimentos y electricidad; se cuida su calidad, propósito fundamental en la nueva Ley de Aguas, así como en la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE; se han construido obras hidráulicas, para asegurar la regularidad, es decir, una verdadera organización del recurso hidráulico. Por supuesto, deben seguir construyéndose obras, hacer mantenimiento a otras, pero las confederaciones hidrográficas, como obras del ingenio humano, son perfectibles y ajustarse a las necesidades actuales. Por tanto, podemos concluir de las confederaciones hidrográficas, cuanto sigue:

- Las confederaciones hidrográficas nacieron en 1926 como la culminación de un proceso de participación de los usuarios, tanto que llegaron incluso a denominarse Corporaciones de usuarios de aguas públicas.
- Nacieron como un intento de administración autónoma y se encargarían de la elaboración de un plan de aprovechamiento de las aguas y de la construcción y explotación de obras públicas, según el plan. Pero esa estructura original, duró bien poco porque en 1942, se eliminó la participación de los usuarios de las Juntas de Gobierno y no vuelve a recuperarse hasta 1967 en forma parcial y en general en 1979. En un primer momento, las confederaciones estaban caracterizadas por la participación de los usuarios en los órganos de gobierno, luego en una segunda etapa desaparece dicha intervención y todos los órganos estaban integrados por medios oficiales. Esta etapa se caracteriza también, por la separación funcional entre gestión del agua y construcción de obras. Con la Ley de 1985, se integran estas dos funciones, aunque sea sólo formalmente, al igual que en la reforma de 1999. Se dice formalmente, porque tanto en el 85 como en el 99, la ley al establecer que en la estructura organizativa, se mantendrá el criterio de separación entre las funciones de administración del dominio público hidráulico y las demás, produce una fractura al interior del organismo entre la presidencia y los otros órganos y hace subsistir la dualidad aguas-obras.
- A partir, de 1996, vuelve a darse otra modificación, al permitirse que las obras sean realizadas no por las confederaciones directamente, sino a través de empresas creadas para tal fin. Lo cual hace parecer que para las confederaciones comienza una nueva etapa en la gestión del agua y en materia de planificación hidrológica, pero será el tiempo quien diga si esto será positivo y si las confederaciones se desentenderán de una función que ha sido desde sus inicios la más relevante (la construcción y explotación de obras).
- La Ley clasifica a los organismos de cuenca en: confederaciones hidrográficas (cuando una cuenca hidrográfica excede el ámbito territorial de una comunidad), y los otros, con la denominación que dispongan las comunidades, cuando la cuenca sólo se extiende en el territorio de una comunidad.
- Pero el hecho de que una cuenca hidrográfica atraviese varias comunidades, no implica que se deje de lado a dicha comunidad en la administración de la cuenca. Así, la misma Ley de Aguas, señala que formarán parte de la Junta de Gobierno, por lo menos con un vocal cada comunidad que se incorpore al organismo de cuenca.
- Debe existir una constante colaboración entre las confederaciones hidrográficas y las comunidades autónomas por la que discurre la cuenca. Las confederaciones deben solicitar informes de los expedientes que tramiten a las comunidades autónomas, en materia de su competencia y las comunidades autónomas, también deben solicitar informes a las confederaciones sobre sus competencias de medio

ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional.

- Las confederaciones hidrográficas, son organismos autónomos, con personalidad jurídica propia, distinta e independiente del Estado, que administra y gestiona el agua de una cuenca hidrográfica, que excede de una comunidad autónoma. Estas confederaciones tienen como funciones principales: elaborar el plan hidrológico de la cuenca; dar autorizaciones y concesiones a los usuarios; elaborar proyectos, construir y explotar las obras hidráulicas que corresponde al Estado; llevar el registro de aguas, entre otras.
- La naturaleza jurídica de los organismos de cuenca, aun a pesar de las posibilidades, como en la ley actual, de permitir la constitución de sociedades anónimas para la construcción y explotación de obras hidráulicas, siempre tiene que ser de naturaleza pública y regirse por el Derecho Administrativo. Esta nueva posibilidad, no puede ser una excusa para privatizar los organismos de cuenca.
- El presidente de la Confederación tiene bajo su mando la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Secretaría General y la Oficina de Planificación Hidrológica. Dicho presidente, es designado y cesado libremente por el Consejo de Ministros, a proposición del Ministerio del Medio Ambiente.
- Las confederaciones hidrográficas para cumplir con eficiencia sus funciones deben contar con los medios personales y financieros. El Estado debe garantizar un adecuado sistema financiero que le permita obtener sus ingresos por los servicios que presta, y no depender exclusivamente de los aportes del Estado y de las comunidades autónomas.





CAPÍTULO IV  
LOS USUARIOS Y LA GESTIÓN DEL AGUA



## 4.1 Introducción

La participación en todos los ámbitos de la gestión estatal de los particulares se hace cada vez más relevante. La gestión del agua, no es una excepción. El ciudadano de “a pie”, está cada vez más interesado en su futuro, en la salvaguarda de los recursos para las generaciones venideras. De manera que la participación en la protección del medio ambiente en general y de los recursos hidráulicos, que es el tema que nos ocupa, la constitución de organizaciones no gubernamentales, el derecho a estar informados, son retos que deben enfrentar las Administraciones Públicas actuales y el Derecho de Aguas, so pena de quedarse rezagados. EMBID IRUJO Antonio llega incluso a pensar en la pertinencia de la incorporación de los ciudadanos en los distintos órganos de las confederaciones hidrográficas<sup>304</sup>.

En fecha reciente, con la transposición de la Directiva 2000/60/CE, se modificaron varios artículos de la Ley de Aguas, uno de los cuales fue el relativo al nombre y composición del Consejo de Agua de la cuenca, que ahora pasa a denominarse “Consejo del Agua de la Demarcación”, pero en el ámbito que nos interesa, modificó su composición, permitiendo la representación de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua<sup>305</sup>. Esta previsión, adquiere ahora rango legal, pues ya estaba prevista en el Reglamento del Dominio Público del Agua y de la Planificación Hidrológica (RAPA Art. 55). De modo que, el Derecho español con estas modificaciones, legitima la actuación de los ciudadanos (que no usuarios), en la gestión del agua.

En consecuencia, la participación ciudadana, debe enfocarse desde tres puntos de vista:

- El derecho de todos los ciudadanos a estar informados<sup>306</sup>, incluyendo la posibilidad de que transformados en grupos de presión interfieran en la gestión del agua, y se incorporen a los organismos de cuenca (representantes de los intereses ambientales). Especie que estará presente en algunos momentos dentro del desarrollo de toda la investigación.
- En segundo lugar, en su condición de usuarios, participando en los órganos de gestión y planificación de los organismos de cuenca, como se mencionó en el capítulo sobre las confederaciones hidrográficas.
- Por último, actuando organizados a través de las comunidades de usuarios, tema sobre el que me ocuparé a continuación, debido a la importancia práctica que la misma tiene en España, haciendo algunos señalamientos en torno a esta incipiente y poco desarrollada figura en el Derecho venezolano.

## 4.2 Perfil de las comunidades de usuarios

La Ley de Aguas española, tiene entre sus objetivos, asegurar a todos los usuarios un recurso de calidad y en la cantidad que cada uno requiere. Con ese objetivo, ordena la agrupación o unión de los

---

304 EMBID IRUJO Antonio. Evolución del Derecho y de la Política del Agua en España. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo I. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España: 2002. Pág. 44-45.

305 Artículo 36 TRLAg. en su nueva redacción de acuerdo con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social...

306 V. Artículo 15 TRLAg y Artículo CRBV.

usuarios en comunidades, pero estos no sólo se sirven del agua o de los bienes del dominio hidráulico, sino que además participan activamente en su administración, porque al otorgarles una concesión, tienen la obligación de velar por el buen aprovechamiento de la misma, por la protección de las obras y la conservación del recurso.

Para estudiar las comunidades de usuarios, debo aunque sea brevemente hacer referencia a su modelo y antecesora “Las Comunidades de Regantes”. Estas no tienen una fecha clara de aparición en el Derecho Histórico español, ya que se trata de asociaciones regidas por sistemas y reglas propias de romanos y árabes; como las hermandades, sindicatos, juntas, gremios, etc.<sup>307</sup>. Aunque PÉREZ PÉREZ Emilio, piensa que si bien es cierto que los romanos hicieron grandes obras de riego, fueron los árabes, los que dieron gran impulso a las actividades del regadío, dejando huellas en el aspecto técnico y en el orden jurídico<sup>308</sup>.

Entre 1847 a 1851, se dictaron numerosas Reales Órdenes aprobando los reglamentos de muchos sindicatos de riegos. El 27 de octubre de 1848, se declaró subsistente los juzgados privativos de riego de Valencia, Murcia y cualesquiera otros ya establecidos<sup>309</sup>.

El 10 de junio de 1847, se dicta un Real Decreto por el cual se disuelve el establecimiento conocido como Empresa Lorca, que pasa a ser un Sindicato de Riegos. En ese Real Decreto, va a delimitarse además, las competencias de los Tribunales de Aguas, estableciendo que les corresponde el conocimiento de las cuestiones de hecho que se susciten entre los interesados en los riegos<sup>310</sup>.

Los Sindicatos de Riego, van a ser recogidos en la primera Ley de Aguas española de 1866, y también en la de 1879. En 1985, con la promulgación de la nueva Ley de Aguas, se recoge la esencia de las comunidades de regantes y se crean a las comunidades de usuarios, invitando u ordenando en algunos casos, que los aprovechamientos de aguas de una misma toma o concesión, o de bienes del dominio hidráulico, se reúnan formando una Comunidad.

La importancia histórica mencionada y los datos aportados tanto por FANLO LORAS Antonio<sup>311</sup>, quien refiere que las confederaciones hidrográficas y las comunidades de regantes, han cumplido una labor muy importante para que España goce hoy de las obras de regulación de las aguas, y por GARCÍA Andrés del Campo, según los cuales “en España, entre el 80 por 100 (en épocas pasadas) y alrededor del 70 por 100 (en épocas actuales) de los recursos hídricos consuntivos disponibles son demandados por el sector de regadíos”<sup>312</sup>, hacen que la vigente Ley de Aguas mencione especialmente a las comunidades

---

307 V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 501-502. Ver también los antecedentes históricos que refiere el presidente de la Federación Nacional de Regantes: GARCÍA Andrés del Campo. Comunidades de Regantes en España. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo II. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España: 2002. Pág. 510.

308 Para este autor, esos regadíos se gobernaban autónomamente; pero en algunas oportunidades, su gobierno correspondió a los Concejos Municipales, o mezclando ambas formas alternativamente. V. PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Editado por la Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Madrid, España: 1993. Pág. 159.

309 PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre...* Pág. 160.

310 Ídem.

311 FANLO LORAS Antonio. La Titularidad de las Obras de regadío. En: DE PABLO CONTRERAS Pedro (Director de las Jornadas). *Actas de las II Jornadas de Derecho Agrario. Problemas Jurídicos actuales del aprovechamiento del agua en la agricultura*. Editado por la Fundación Caja Rioja y Autores. Logroño, España: 28,29 y 30 de 1997. Pág. 127.

312 GARCÍA Andrés del Campo. Comunidades de regantes en España. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en...* Pág. 512.

de regantes, y las reconozca incluso validando los Reglamentos y Estatutos que las rigen desde antiguo, permitiendo que sigan rigiéndose por ellos hasta que decidan su modificación, con arreglo a la vigente Ley de Aguas.

De manera que las comunidades de usuarios no representan una novedad en la vigente Ley de Aguas pues como dije antes, ellas existían con otras denominaciones y formas distintas de organización (comunidades, juntamientos, juntas, sindicatos) desde tiempos inmemoriales<sup>313</sup>. De igual forma, existían “órganos jurisdiccionales” (tribunales o jurados de riego), como por ejemplo el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, que se encargaba y aún lo continua haciendo, de sancionar determinados comportamientos de los usuarios de aguas de la comunidad, y que tanto la Constitución española como la Ley de Aguas reconocen y aceptan como tal.

Lo que sí representa una novedad, a pesar de su ubicación en el texto de la Ley de Aguas español (las comunidades de usuarios están fuera del Título II de la administración pública del agua, específicamente en el Título IV de la utilización del agua), es que las comunidades de usuarios tienen un carácter protagónico, al replantear sus funciones y considerarlas como un ente corresponsable en la gestión del agua, junto al resto de las administraciones públicas. Razonamiento sugerido por EMBID IRUJO Antonio, al señalar que las comunidades de usuarios son administración, por cuanto colaboran con la administración hídrica<sup>314</sup>.

Por su parte Venezuela, según MEAÑO Francisco<sup>315</sup>, aun cuando no aporta mayores detalles, ha encontrado documentos donde un grupo de propietarios de una acequia, o los ribereños de un arroyo, reglamentan de común acuerdo la utilización de sus aguas y establecen la forma de designación de una persona, a quien frecuentemente dan el nombre de Juez, cuyas atribuciones son atender y vigilar el reparto de agua comunera y resolver las diferencias de hecho que puedan surgir entre los propietarios con motivo de su aprovechamiento.

Pero en la legislación venezolana, la constitución de agrupaciones de usuarios, aparece regulada en la Ley de Reforma Agraria de 1960 (LRA)<sup>316</sup>. Por supuesto esta Ley tenía como objetivo fundamental el desarrollo de las actividades agrícolas y pecuarias, así que las sociedades de usuarios van referidas específicamente al riego. Debían constituirse como tal si querían obtener concesiones para aprovechar aguas de dominio público, construir obras de riego y fuerza motriz, proveerse de los fondos necesarios para la construcción de las obras en proyecto y adquirir los inmuebles necesarios a su objeto. La ley les reconocía personalidad jurídica a estas sociedades (sin mencionar si eran públicas, privadas o mixtas), previo el cumplimiento de las formalidades legales<sup>317</sup>.

El Estado, por su parte, tenía la obligación de colaborar con los propietarios de los fundos que voluntariamente se constituyeran en sociedades de usuarios, para reunir y utilizar en común las aguas del dominio público que emanen de una misma fuente o de fuentes contiguas. Pero también existía la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional constituyera de oficio, una sociedad de usuarios a *motu proprio* o a solicitud de algunos propietarios.

---

313 Así lo refiere MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 501.

314 EMBID IRUJO Antonio. Evolución del Derecho y de la Política del Agua en España. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas...* Pág. 48.

315 MEAÑO, Francisco. *Régimen Legal de las Aguas en Venezuela*. Segunda Edición. Editorial Arte. Caracas, Venezuela: 1979. Pág. 274.

316 Congreso de la República. *Ley de Reforma Agraria*. Caracas: 5 de marzo de 1960. Esta Ley esta derogada: V. Presidencia de la República Bolivariana De Venezuela. *Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*. Caracas: Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13 de noviembre del 2001.

317 Artículo 51 LRA.

Como ya mencioné en el Capítulo I, esta Ley fue derogada recientemente, y la nueva, denominada Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, tan sólo menciona la existencia de organizaciones de usuarios, estableciendo que será el Reglamento de la Ley quien debe desarrollar la participación de los usuarios, mediante formas de organización local<sup>318</sup>.

En el año de 1996, con el Decreto 1400<sup>319</sup> se amplía, al tiempo que se complica el abanico de posibilidades de participación de los usuarios. Estas normas van a permitir, en primer lugar, la creación de empresas de riego, a las que se denomina “sociedades de riego”. El Estado asume la obligación por intermedio del Ministerio de Agricultura y Cría, de crear esas empresas con capital público, mixto o privado, para que se encarguen de la administración de los sistemas de riego<sup>320</sup>, procurando que logren su autonomía financiera, cobrando por los servicios que preste. Estas empresas deben tramitar directamente la concesión para el aprovechamiento de las aguas de dominio público de la Nación, y procurar establecer mecanismos que estimulen la participación de los usuarios. De modo que nada tienen que ver con las sociedades de usuarios a la que hacia referencia la Ley de Reforma Agraria.

En segundo lugar, recoge la posibilidad que se constituyan asociaciones de usuarios, similares a las españolas. La finalidad de dichas asociaciones, según lo expresa el Decreto, ha de ser el aprovechamiento más eficiente y coordinado del recurso, así como la defensa de sus intereses. Estas asociaciones si parecieran adecuarse más a las sociedades de usuarios de la Ley de Reforma Agraria, salvo el detalle de la forma en la que deben nacer a la vida jurídica, pues la Ley de Reforma Agraria hace referencia a “sociedades”, mientras que el Decreto 1400, utiliza el termino de “asociación”.

Lo cierto es que el Decreto 1400, es muy parco en este tema, limitándose a señalar únicamente que los asociados deben redactar y aprobar los estatutos, pero sin más detalles.

La realidad nos demuestra que la mayoría de las agrupaciones que se han constituido en Venezuela bajo estas premisas, lo hacen mediante la forma de Asociación Civil, de manera que debe recurrirse a las normas del Derecho común, para conocer su organización, así como los requisitos para adquirir personalidad jurídica<sup>321</sup>; o de una sociedad de hecho, funcionando a partir de acuerdos de voluntades, sin someterse a normas preestablecidas en estatutos internos<sup>322</sup>.

Por otra parte, el PLAgV plantea la participación de los usuarios, mediante las figuras previstas en el texto constitucional (cooperativas, asociaciones de vecinos, juntas para la conservación, defensa y

---

318 Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. *Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*. Caracas: Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13 de noviembre del 2001. Artículo 28. A los fines de utilización común de las aguas, los beneficiarios de este Decreto Ley establecerán formas de organización local. El Reglamento del presente Decreto Ley desarrollará su creación, forma y funcionamiento.

319 Presidencia de la República De Venezuela. *Decreto 1400, de 10 de julio de 1996, Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas*. Caracas: Gaceta Oficial No. 36.013, de 02 de agosto de 1996.

320 Ejemplos de estas Empresas son: Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A. (SHYQ,C.A.), Empresa Regional Sistema Hidráulico Planicie de Maracaibo C.A., Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano C.A., Empresa Regional Desarrollos Hidráulicos Cojedes, C.A. Por supuesto, el objetivo de estas empresas, en algunos casos va más allá de la administración de sistemas de riego y abarca también el proyecto, construcción y administración de obras hidráulicas con el objetivo de abastecimiento de agua a las poblaciones o para uso industrial. El capital de estas empresas es mixto, con participación de la Nación, los Estados, Municipios.

321 Artículo 19.3 CCV. Son personas jurídicas: Las asociaciones, (...). La personalidad la adquirirán, con la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro del Departamento o Distrito en que hayan sido creadas, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus Estatutos. El acta constitutiva expresará: el nombre, domicilio, objeto de la asociación, (...), y la forma en que será administrada y dirigida.

322 De ello, da cuenta SÁNCHEZ PULIDO Eolida. *Derecho y Administración del Agua...* Pág. 137 y 142.

mejoramiento del ambiente fundamentalmente), y específicamente a través de las asociaciones de usuarios y los jurados de aguas en los consejos de región hidrográfica y en los de cuenca hidrográfica.

Respecto de los asociaciones de usuarios establece que las mismas pueden constituirse para la gestión más eficiente del recurso y la defensa de sus intereses.

Mientras que los jurados de aguas son instancias creadas por la Autoridad Nacional de las Aguas, para dirimir conflictos y controversias entre los usuarios de las aguas, mediante mecanismos de conciliación y cuando ello no fuere posible, haciendo uso de la equidad o cuando las partes lo soliciten expresamente. Las decisiones de los jurados de agua serán apelables por ante las autoridades administrativas competentes, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la publicación de la sentencia<sup>323</sup>.

Sin embargo, al no estar vigentes aún las normas señaladas y tan aisladas las experiencias de estas formas de asociación en Venezuela, impide establecer semejanzas y diferencias con la institución española, de viejo arraigo, por lo que he decidido que, en los siguientes puntos, me dedicaré fundamentalmente a comentar la legislación española sobre comunidades de usuarios, con algunas reseñas a la legislación venezolana, donde haya lugar.

#### 4.3 Obligación de constituir comunidades de usuarios

Hecha la advertencia anterior, estudiaré la participación de los usuarios en España, para verificar la obligación que tienen de constituirse en comunidad, y una vez establecidos como tal, estudiar cuál es la relación que tienen con la estructura del Estado.

El principio general de constitución de comunidades de usuarios, es que los usuarios tienen la obligación de constituirse en comunidad, cuando de forma colectiva utilizan la misma toma de aguas procedentes o derivadas de manantiales, pozos, corrientes naturales o canales construidos por el Estado o usen un mismo bien o conjunto de bienes de dominio público hidráulico.

Sin embargo, existen otros supuestos, en los que la ley obliga a la unión de varios usuarios. Así, para otorgar las concesiones para abastecimiento poblacional de varias poblaciones está condicionada a que las corporaciones locales se agrupen en mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes, o a que todas ellas reciban el agua a través de una misma empresa concesionaria. El encuadramiento de este artículo en el Capítulo de las comunidades de usuarios, no significa que las mancomunidades y los consorcios sean estrictamente comunidades de usuarios, sino que la Ley de Aguas, ha querido señalar que deben agruparse para obtener la concesión<sup>324</sup>.

Una obligación similar tienen los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero, pues a requerimiento del organismo de cuenca, deben constituirse en Comunidad de Usuarios. Para SETUÁIN MENDÍA Beatriz, esta obligación representa una excelente oportunidad para resolver algunos problemas relacionados con la administración de las aguas subterráneas, pues la constitución de comunidades de usuarios acercaría a los usuarios de aguas subterráneas a los organismos de cuenca<sup>325</sup>, y

---

323 V. Artículo 43 PLAgV. Este artículo contiene algunos términos poco afortunados, como la utilización de "días hábiles", desaparecido del argot jurídico venezolano, donde los lapsos se cuentan por días continuos. En segundo lugar, referirse a la decisión de los jurados de agua como "sentencia", es poco usual, por cuanto se trata de un acto a lo sumo "administrativo", por lo que el término adecuado sería "decisión" u otro semejante. Utilizar este termino podría provocar la imposibilidad de ejercer el recurso de apelación ante los Tribunales Judiciales por cuanto violaría el principio de la doble instancia.

324 V. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El Abastecimiento de agua en España*. Editorial Thomson. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, España: 2004. Pág. 370.

325 SETUÁIN MENDÍA, Beatriz. La Reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. En: EMBID IRUJO Antonio. *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999*,

por ende una administración más transparente. Este razonamiento parece válido, por cuanto pensamos que la gran dificultad para la administración de este tipo de aguas, es precisamente el desconocimiento de los organismos de cuenca de los usuarios de aguas subterráneas<sup>326</sup>.

Por último, los organismos de cuenca pueden obligar a la constitución de una comunidad de usuarios a los que aprovechen conjuntamente aguas superficiales y subterráneas, cuando así lo aconseje la mejor utilización de los recursos de una misma zona (Art. 88 TRLAg. y 228.2 RDPH).

Pero también las comunidades de usuarios pueden crearse de oficio. La ley de Aguas ordena a los organismos de cuenca, que transcurridos seis meses desde la fecha de declaración de sobreexplotación de un acuífero, sin que se hubiese constituido la Comunidad de Usuarios, encomiende de oficio sus funciones con carácter temporal a un órgano representativo de los intereses concurrentes (Art. 87.2 TRLAg.).

En otras oportunidades, faculta a los usuarios para que decidan si quieren o no constituirse en comunidad. Así, las entidades públicas, corporaciones o particulares que tengan necesidad de verter agua o productos residuales, pueden constituirse en comunidad para llevar a cabo el estudio, construcción, explotaciones y mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes que les permitan efectuar el vertido en el lugar más idóneo y en las mejores condiciones técnicas y económicas, considerando la necesaria protección del entorno natural. Pero aun a pesar de la potestad comentada, el organismo de cuenca justificadamente podría exigir su constitución en Comunidad (Art. 90 TRLAg.).

En Venezuela, como ya dije anteriormente, los usuarios pueden constituirse voluntariamente en Asociaciones de usuarios, y según el Proyecto de Ley de Aguas venezolano (PLAgV), solo es obligatoria su constitución para los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero sobreexplotado o con riesgo de sobreexplotación. La asociación creada tendrá por finalidad determinar los límites y normas para la extracción de las aguas.

#### 4.4 Definición en la legislación española

De conformidad con los preceptos de la Ley de Aguas española, pueden definirse las comunidades de usuarios como corporaciones de derecho público, adscritas a un organismo de cuenca, organizadas conforme a la legislación de aguas y lo convenido en sus estatutos y ordenanzas, que tienen por finalidad, utilizar el agua de una misma toma o concesión u otros bienes del dominio hidráulico.

La Ley de Aguas califica a las comunidades de usuarios como una “Corporación de derecho público”, y de acuerdo con el artículo 35.1 CC.: Las corporaciones son personas jurídicas. No cabe duda pues, con base a esas dos normas jurídicas, que las comunidades de usuarios son personas jurídicas de derecho público; pero por las actividades que realizan (explotación económica), y el interés particular o propio de la comunidad que de su actividad se deduce, ha llevado a autores como GUAITA Aurelio, a considerar que las comunidades de usuarios tienen un régimen híbrido

Por eso el régimen jurídico de las comunidades de usuarios es híbrido, en parte administrativo: relaciones con la Administración y con los comuneros, sus actuaciones como delegadas y concesionarias de la Administración; y jurídico-privado en todo lo demás: sus empleados no son funcionarios, sus bienes no son dominiales, sus contratos no son administrativos, su responsabilidad extracontractual no se rige por las normas aplicables a la Administración, sino por el CC como los demás particulares, etc.<sup>327</sup>.

---

de 13 de diciembre). Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas, S.L. Madrid, España: 2000, Pág. 248.

326 Pienso que las medidas coercitivas (artículo 116 h. TRLAg), no son siempre el mejor camino para solucionar los problemas, sino las medidas disuasivas (concienciación), las que logran mejores resultados.

327 GUAITA, Aurelio. *Derecho Administrativo (Aguas, Montes, Minas)*... Pág. 178.



De la misma opinión son JILIBERTO Rodrigo y MERINO Amparo, quienes dicen que las Corporaciones son una frontera entre los entes públicos y los privados, pues aun cuando tienen una base asociativa, de carácter privado, cumplen fines públicos de interés general<sup>328</sup>.

En la terminología utilizada por MARTÍN RETORTILLO Sebastián, las comunidades de usuarios son administraciones públicas de base privada<sup>329</sup>. Y es que no puede ocultarse la tutela y protección pública que dimana de la propia Ley de Aguas, cuando se refiere al régimen jurídico aplicable a las comunidades de usuarios, planteando un orden de prelación de las normas.

En primer lugar, establece que las comunidades de usuarios, se rigen por las normas de dicha ley y sus reglamentos; en segundo lugar, por sus estatutos y ordenanzas, y en tercer lugar por lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC en lo sucesivo).

Esa protección continúa cuando la ley de aguas adscribe las comunidades de usuarios a los organismos de cuenca, para que estos velen por el cumplimiento de los estatutos y ordenanzas, así como por el buen orden de los aprovechamientos.

La naturaleza pública que ostentan las Comunidades de Usuarios, nos lleva a plantear que forman parte del engranaje administrativo de la gestión del agua porque al ser concesionarios del agua o de los bienes del dominio hidráulico, tienen funciones de policía, de distribución y administración de las aguas, es decir realizan una función pública o de interés público<sup>330</sup>. Funciones que pueden ser mayores porque la propia ley, permite que las comunidades de usuarios ejecuten las atribuciones que las leyes le confieran o las que puedan asumir por la suscripción de convenios con los organismos de cuenca. Este último señalamiento, indica la importancia de las comunidades de usuarios como administradores del agua, y refuerza su capacidad operativa<sup>331</sup>.

En cuanto a la denominación, las comunidades de usuarios la recibirán de acuerdo con la actividad para la cual utilizan el agua o los bienes del dominio hidráulico. Por supuesto, la figura de comunidades de usuarios tiene su expresión más relevante en los usuarios de aguas de riego, por lo que la propia ley de aguas, las menciona expresamente, designándolas con el nombre genérico de comunidades de regantes.

Ahora bien, la definición que acabamos de explicar, hace referencia a las comunidades normales u ordinarias<sup>332</sup>, sin embargo la ley de Aguas española recoge otras posibilidades de agrupaciones de Comunidades de usuarios.

---

328 JILIBERTO Rodrigo y MERINO Amparo. Sobre la situación de las Comunidades de Regantes. En: LÓPEZ-GÁLVEZ J. y NAREDO J. M. (Editores). *La gestión del agua de riego*. Fundación Argentaria. Visor (Dis. S.A). Madrid, España: 1997. Pág. 190.

329 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 594.

330 GARCÍA Andrés del Campo. Comunidades de Regantes en España. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en...* Pág. 516, afirma que la finalidad de las Comunidades de Regantes es de interés público, al igual que los fondos de que disponen y pueden serlo las propiedades afectas a dichos fines. Opinión similar, podemos encontrar en: CAROPATÓN CARMONA Isabel. *El Derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*. Editorial Marcial Pons. Madrid, España: 1997. Pág. 149, cuando señala que "Dejando a un lado el discutible conflicto entre la libertad de asociación y la obligatoriedad de pertenencia a las Comunidades de Regantes, interesa dejar claro que nos encontramos ante Administraciones públicas y, en particular, Administraciones públicas de los regadíos: en el ejercicio de las funciones de policía de los aprovechamientos dictan actos administrativos. En cuanto tales actos son ejecutivos y ejecutorios, se rigen por la LPC y están sujetos al control judicial característico de los actos de las administraciones públicas [arts. 106.1 de CE y 1.2.c) de la LJ], aunque en ocasiones ésta sea una circunstancia desconocida por los propios regantes".

331 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. La Reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre... Pág. 269.

332 Término utilizado por MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 552.

Primero, permite a las comunidades de usuarios que se agrupen a su vez en comunidades generales, es decir, varias comunidades normales u ordinarias con intereses comunes que proteger, pueden unirse en comunidades generales<sup>333</sup>. Estas no explotan ningún aprovechamiento colectivo, pero en el supuesto que exploten obras, instalaciones o servicios en beneficio de las entidades que las han constituido, en este ámbito funcional, su estructura será la misma que las comunidades de usuarios de primer grado<sup>334</sup>.

Segundo, prevé que los usuarios individuales y las comunidades de usuarios se unan mediante un convenio para crear una Junta central de usuarios, con la finalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros y ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos.

Por último, los organismos de cuenca pueden sustituir la comunidad de usuarios por la realización de convenios específicos, cuando el número de usuarios sea reducido o las circunstancias y características del aprovechamiento lo aconsejen. De acuerdo con el RDPH, esta celebración de convenios se hará cuando el número de usuarios sea inferior a veinte<sup>335</sup>. Exigiendo además que el convenio sea suscrito por todos los usuarios para que pueda aprobarlo el organismo de cuenca. Para PÉREZ PÉREZ Emilio, las comunidades que surgen de estos convenios, no tienen la personalidad jurídica de Derecho Público que la Ley de Aguas, otorga a las comunidades de primer grado, pues según el autor, ese debe ser el sentido que la ley ha querido darles, al sustituir el régimen normal por este otro del convenio<sup>336</sup>.

#### 4.5 Estatutos y Ordenanzas

Los estatutos de las comunidades de usuarios deben ser elaborados por ellos mismos, con aprobación del organismo de cuenca al que estén adscritos. Dicho Organismo no puede denegar la aprobación de los estatutos o introducir modificaciones, sin consultar antes al Consejo de Estado; sin embargo, debe verificar la conformidad con la legislación vigente, y el cumplimiento de unos requisitos mínimos establecidos en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, a saber:

- Inclusión de todos los propietarios de los bienes adscritos al aprovechamiento colectivo, y hacerlos partícipes en la constitución y funcionamiento de la comunidad, y a tener la posibilidad de desempeñar algún cargo;
- Regulación de la figura de la representación, salvo para el desempeño de cargos dentro de la comunidad;
- Derecho a voto de todos los propietarios, sin importar su cuota de participación, permitiendo la agrupación de propietarios para conseguir el mínimo exigido;
- Los Estatutos no pueden permitir que algún propietario aglutine el 50 por ciento del conjunto de todos los comuneros, cualquiera que sea la participación de aquél en los elementos comunes y, consiguientemente, en los gastos de la comunidad.
- Los Estatutos deben contener prohibiciones para exonerar por entero a un comunero de las obligaciones y cargas inherentes a su participación en el aprovechamiento colectivo de aguas y en los demás elementos comunes.

---

333 MARTÍN RETORTILLO Sebastián señala que no debe confundirse estas comunidades generales con la Comunidad General de Regantes, existentes antes de la Ley de Aguas, pues estas últimas a pesar de su nombre tienen un solo titular del Aprovechamiento. V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Pág. 555.

334 PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre...* Pág. 163.

335 Artículo 203 RDPH.

336 PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre...* Pág. 164.

- Tampoco podrán establecerse pactos o cláusulas estatutarias prohibitivas de repartición de los gastos eventuales (necesarios) de la comunidad y al cumplimiento de las demás obligaciones de la misma, o por los que se exima de responsabilidad a los cargos de la comunidad<sup>337</sup>.

En líneas generales, los estatutos y ordenanzas de las comunidades de usuarios deben incluir la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes del dominio público hidráulico; regular la participación y representación obligatoria, en relación con sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua<sup>338</sup>; la obligación para que todos los titulares contribuyan a satisfacer en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan. Además deben prever las infracciones y sanciones que puedan ser impuestas por el jurado de acuerdo con la costumbre y el procedimiento propio de los mismos, garantizando los derechos de audiencia y defensa de los afectados<sup>339</sup>.

Ninguna comunidad de usuarios puede carecer de estatutos, pero si se negaren a crearlos, el organismo de cuenca, previo dictamen del Consejo de Estado puede establecer los que considere necesarios.

Por último, aun cuando la Ley de Aguas, permite que las comunidades de usuarios, continúen rigiéndose por sus estatutos, la disposición final tercera de la Ley establece que, deberán revisar sus Estatutos para adaptarlos a los principios de democracia y representatividad, y el RDPH, ordena que esas modificaciones se produzcan antes del 1º de enero de 1989. De no hacerlo para esta fecha, el organismo de cuenca, previo dictamen del Consejo de Estado, podrá de oficio ordenar la revisión de los Estatutos, para adecuarlos a los principios señalados.

#### 4.6 Organización de las comunidades de usuarios

Todas las comunidades de usuarios estarán integradas por una junta general o asamblea, una junta de gobierno y uno o varios jurados. Sin embargo, MARTÍN RETORTILLO Sebastián, recuerda que la propia Ley de Aguas permite la pervivencia de comunidades que no tienen esa estructura organizativa. "Supuestos en los que concurren en un solo órgano las funciones del Sindicato y del Jurado de Riegos; otros, en los que actuando como jurado el de la comunidad distinta, la comunidad conserva sólo como órganos propios la Asamblea y el Sindicato de Riegos..."<sup>340</sup>, entre otros casos.

##### 4.6.1 Junta General

Compuesta por todos los usuarios. Es el máximo organismo de las comunidades de usuarios, y como tal le corresponden todas las facultades propias de una Asamblea, como por ejemplo, la elección de las autoridades de la comunidad. El artículo 216 RDPH explica las facultades que tiene este órgano de la comunidad, resaltando la solicitud de nuevas concesiones o autorizaciones; la solicitud de los beneficios

---

337 Artículo 201.8 RDPH

338 Para PÉREZ PÉREZ Emilio, de esta norma se deduce que las comunidades de usuarios tienen las características básicas de un consorcio real, ya que la constitución de las Comunidades se produce en consideración a los fondos, por lo que los comuneros deben ser siempre los propietarios, automáticamente sustituidos por los adquirentes en cualquier supuesto de sucesión o transmisión de los fondos, y también por el hecho de que los fondos quedan sujetos con carga real al cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la conservación, administración y mejor disfrute de los elementos comunes. Para mayores detalles sobre esta posición: V. PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre...* Pág. 178.

339 Vale la pena recordar que lo acá estipulado es válido para las Comunidades de usuarios adscritas a Organismos de Cuenca, de cuencas intercomunitarias, por lo que de acuerdo con la STC 227/1988, de 27 de noviembre, estas normas tendrían el carácter de supletorias para las organizaciones adscritas a Organismos creados en las Comunidades Autónomas con cuencas internas.

340 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Pág. 557.

de expropiación forzosa o la imposición de servidumbres en beneficio de la comunidad, y la redacción de los proyectos de ordenanzas.

La Junta General tendrá un Presidente que necesariamente no tiene que ser el de la Junta de Gobierno, pero sí debe cumplir con los requisitos que se exigen para este cargo. Cuando la Presidencia de la Comunidad y de la Junta de Gobierno, no recaigan sobre la misma persona, la renovación no será simultánea.

#### 4.6.2 Junta de Gobierno

“Es como la comisión permanente de la comunidad, su órgano de gobierno, y cuida tanto de la ejecución de las ordenanzas como de la de sus acuerdos y los de aquélla”<sup>341</sup>. Para MARTÍN RETORTILLO Sebastián, la Junta de Gobierno ha pasado de ser el órgano más importante de la Comunidad (según la Ley de 1879), a ser un órgano ejecutor de los acuerdos de la asamblea, en la normativa vigente<sup>342</sup>.

La Junta de Gobierno estará formada por vocales. De estos vocales se elegirá un presidente y vicepresidente, conforme al procedimiento establecido en los estatutos y ordenanzas, o en su defecto por mayoría de votos, entre los vocales. Éstos deben además, elegir entre ellos, un tesoreo-contador responsable de los fondos comunitarios.

La Junta de Gobierno debe designar un secretario si no lo fuere el de la comunidad. Si en el secretario no concurre la condición de vocal ejercerá el cargo por tiempo indeterminado, teniendo la Junta de Gobierno facultad para suspenderlo en sus funciones, y proponer a la Junta General su cese definitivo, mediante la apertura de expediente.

La Junta de Gobierno tiene entre sus atribuciones más relevantes, las siguientes: dictar las disposiciones convenientes para mejor distribución de las aguas; establecer los turnos de agua, conciliando los intereses de los diversos aprovechamientos; hacer que se cumpla la legislación del agua, las ordenanzas de la comunidad y sus reglamentos y las órdenes que le comunique el organismo de cuenca.

Las acuerdos que tome la Junta General o la Junta de Gobierno son ejecutivos en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, y se permite su impugnación en alzada ante el organismo de cuenca, cuya resolución agotará la vía administrativa, siendo en todo caso revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### 4.6.3 Jurados

Hablar de la institución de los jurados, en las comunidades de usuarios en España, nos lleva indefectiblemente a referirnos aunque sea brevemente del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia. Este Tribunal tiene incluso su acogida en el propio texto constitucional español, en el artículo 125<sup>343</sup>. Ha sido ejemplo a seguir tanto por las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, como la de 1985, para referirse al órgano de los jurados.

El Tribunal de Aguas de Valencia, tenía funciones de dos clases, según advierte MARTÍN RETORTILLO Sebastián, por un lado, tenía funciones de policía de aguas y el conocimiento de las cuestiones de

---

341 GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo (Aguas, Montes, Minas)*... Pág. 180.

342 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*... Pág. 559.

343 El artículo 125 hace referencia a los supuestos de participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, y menciona la posibilidad de que sigan existiendo aquellos que eran tradicionales. “Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los tribunales consuetudinarios y tradicionales”.

hecho entre los inmediatamente interesados en el riego, y de otro lado, funciones de carácter ejecutivo en la administración de los recursos<sup>344</sup>.

Actualmente al jurado o jurados, le corresponde conocer las cuestiones de hecho<sup>345</sup> que se susciten entre los usuarios de la Comunidad en el ámbito de las Ordenanzas, e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias<sup>346</sup>, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción.

En Venezuela, la constitución de la figura de los Jurados de Agua, también es de vieja data, pero no guardan ninguna relación con las asociaciones de usuarios, como sucede en España, que los Jurados son o forman parte de una comunidad de usuarios o comunidad de riego, por ser estas, de las que surgió la idea de aquellas.

Los Jueces de Aguas, son entidades independientes, creadas antiguamente por los Concejos Municipales<sup>347</sup>, como por ejemplo, en la Ordenanza de Agua de la Quebrada de Acarigua, dictada por el Concejo Municipal del Distrito<sup>348</sup> Quibor, del Estado Lara, en 8 de mayo de 1886, en la cual se crea el cargo de Juez de Agua<sup>349</sup>.

Actualmente, la Ley Forestal de Suelos y Aguas vigente desde 1966, incluye la figura del Jurado<sup>350</sup>, pero difieren en mucho de la institución española. En primer término, son funcionarios que dependen directamente del Ejecutivo Nacional que es la autoridad que los nombra. En segundo lugar, pueden ser funcionarios permanentes o temporales, creados para los ríos o zonas de éstos que se creyere conveniente. En tercer lugar, cumplen funciones administrativas, por cuanto según la ley deben establecer los turnos de riegos de cada ribereño. Y por último, los fallos de estos jurados son ejecutivos y para su ejecución se recurre a los jueces del distrito o departamento de la jurisdicción.

A partir de 1996, por el Decreto 1400, las asociaciones de usuarios pueden solicitar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la constitución, mediante Resolución, de Jurados de Aguas como instancia de conciliación entre los usuarios, por supuesto sin que estos jueces estén por encima de las competencias que la Ley y las normas del Decreto confieren al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables como autoridad administrativa de las Aguas. De acá se desprende que forman parte de la estructura orgánica del Ministerio, y que no tienen vinculación con las Asociaciones de usuarios, es decir que no forman parte de las mismas.

El Proyecto de Ley de Aguas venezolano, recoge y junta las normas de la Ley Forestal de Suelos y Aguas y del Decreto 1400, dejando en los mismos términos señalados a los Jurados de Aguas. Son instancias administrativas dependientes del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, creados por Resolución ministerial, como una instancia conciliatoria entre los usuarios de una asociación de usuarios, que establece los turnos de riego, captación o uso de cada ribereño comprendido bajo su

---

344 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 579, 585.

345 Son cuestiones de hecho: abuso en el aprovechamiento del agua; obstrucción de las acequias o de sus boqueras; rotura de canales, acequias o de sus muros; riego sin corresponder el turno; verter aguas residuales que provoquen reducción en las que puedan utilizarse para regar, etc. V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 609.

346 Las sanciones siempre serán pecuniarias, y no podrán exceder de las que el Código Penal impone para las faltas.

347 Esta institución tiene parecido con los Sindicatos de Riego existentes en España, para esas mismas fechas y que en algunas oportunidades eran gobernadas por los Concejos Municipales.

348 Actualmente no son Distritos sino Municipios.

349 MEAÑO Francisco. *Régimen Legal de las...* Pág. 274.

350 Ver Artículo 93 Congreso de la República de Venezuela. *Ley Forestal de Suelos y Aguas*. Caracas: Gaceta Oficial Extraordinario No. 1004, de 26 de enero de 1966.

jurisdicción (entendida esta como el espacio físico donde puede actuar). Tienen carácter permanente o temporal, de acuerdo con lo establecido en la Resolución que los crea.

Ahora bien, regresando a la legislación española, se comentará entonces esta institución en sus aspectos más relevantes. Analizando la naturaleza jurídica de los jurados, el sujeto infractor, la designación de los jurados, el procedimiento por el que se rige, la decisión y el fallo, así como el tipo de sanciones que puede imponer.

#### A. Naturaleza jurídica

Los jurados de agua son tribunales consuetudinarios y tradicionales, reconocidos como tal por el texto constitucional, como se mencionó arriba. Con el alcance que les da el propio texto constitucional, al catalogarlos como formas de participación de los ciudadanos y órganos de colaboración con la administración de Justicia sin formar parte de ella. Los jurados no cumplen funciones jurisdiccionales sino funciones administrativas; hacer un pronunciamiento distinto, chocaría abiertamente con el texto constitucional y con el principio de unidad de jurisdicción<sup>351</sup>.

No van a decidir sobre el derecho<sup>352</sup> que asiste a alguno de los afectados sino sobre el daño causado, e imponer las sanciones pecuniarias por la infracción cometida, así como devolver las cosas al estado en que se encontraban antes de producirse la infracción, si esto fuera posible, todo de conformidad con lo establecido en los estatutos y reglamentos de la comunidad de usuarios.

Los jurados, según el Doctor MARTÍN RETORTILLO Sebastián, tantas veces citado acá, los califica como árbitros o peritos. La decisión tiene carácter técnico, pues el jurado es un perito, un conocedor de la materia; en definitiva un "hombre bueno"<sup>353</sup>, que apegado a ciertos ritos y símbolos tiene que decidir<sup>354</sup>, sobre las infracciones a que se refieren los estatutos y ordenanzas de la comunidad.

#### B. Infracciones

Las infracciones deben ser cometidas por un usuario. Para MARTÍN RETORTILLO Sebastián, la infracción la puede cometer una persona que tenga vínculos con la comunidad, es decir, un comunero directamente o un agente suyo<sup>355</sup>. Si la infracción fue cometida por un extraño, es decir alguien que no tiene ningún vínculo con la comunidad, el jurado no puede conocer, y debería poner en conocimiento a la autoridad competente. Tampoco puede conocer el jurado, si se trata de un ilícito administrativo, ya que será competente la autoridad hidráulica<sup>356</sup>.

---

351 MARTÍN RETORTILLO Sebastián, es claro al afirmar que tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen en las funciones de los actuales Jurados, funciones administrativas y no jurisdiccionales, y que no decidir sobre el derecho, no implica no aplicar el derecho, en este caso el proveniente de los Estatutos, Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad de Usuarios. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 590 y 592.

352 No pueden pronunciarse sobre el derecho de propiedad; estado posesorio, o imposición de penas. MARTÍN RETORTILLO, Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 609.

353 Será práctica habitual según señala MARTÍN RETORTILLO Sebastián que los jurados estén formados por personas acreditadas por su prestigio y experiencia.

354 Esta es la connotación de "Jurados" que se tiene en España, y aunque esté recogida en la Ley de Aguas actual, esta misma permite su pervivencia, cuando señala que pueden mantener su organización los entes que existían antes de la Ley y que sus procedimientos se rijan por las costumbres y tradiciones.

355 Tienen vínculos con la Comunidad: los comuneros por supuesto; pero también sus agentes cualquiera que sea la forma jurídica que ostenten, como por ejemplo arrendatarios, aparceros, trabajadores a su servicio, etc. V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 628.

356 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 615.

### C. Designación de los jurados

El Jurado tiene una composición doble. Un miembro es designado por la Junta de Gobierno entre ellos (el Presidente), y los otros Vocales (principales y suplentes) designados por la Junta General. Actuará como Secretario el que lo sea de la Junta de Gobierno o el que designen las ordenanzas. El Presidente convocará las sesiones del jurado, por iniciativa propia, por denuncia o por solicitud de la mayoría de los vocales.

### D. Procedimiento

Los procedimientos aplicados por el jurado o jurados son públicos y verbales. Se rigen principalmente por la costumbre o por el Reglamento del Jurado o Jurados de la comunidad de usuarios<sup>357</sup>.

### E. La decisión y el fallo

El jurado o jurados tomarán sus decisiones por mayoría absoluta, siendo necesaria para su validez la concurrencia del número de vocales que exijan los estatutos. En caso de empate decide el voto del Presidente.

Las decisiones que tome el jurado son ejecutivas. Existiendo entonces la posibilidad de que el órgano ejecutor (suponemos que debe ser la Junta de Gobierno<sup>358</sup>), utilice la vía administrativa del apremio y prohibir el uso del agua, mientras no se satisfaga la sanción, como queda reflejado en el epígrafe siguiente, de las facultades de las comunidades de usuarios<sup>359</sup>.

Las decisiones sólo pueden revisarse en reposición ante el propio Jurado, pero no son revisables por el jurado de una comunidad general, o por el organismo de cuenca. Según el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, la reposición se considera un requisito previo para acceder al recurso contencioso-administrativo, sin embargo, para GUAITA Aureli es inoportuna esta declaración, porque la jurisdicción contencioso-administrativa, sólo puede conocer de lo que le atribuye la Ley y no un Reglamento.

El fallo del jurado se consignará por escrito con expresión de los hechos y de las disposiciones de las Ordenanzas en que se funden, así como la cuantía de la sanción, de la indemnización y de las costas.

### F. Sanción

Las sanciones que imponga el jurado siempre serán pecuniarias, y su importe en ningún caso excederá el límite fijado en el Código Penal para las faltas, y además puede consistir en la obligación de devolver las cosas al estado en que se encontraban antes de la infracción, si esto fuere posible.

## 4.7 Facultades y obligaciones de las comunidades de usuarios

Son facultades de las comunidades de usuarios:

---

357 MARTÍN RETORTILLO Sebastián plantea una discusión preguntándose a que “reglamento” se refiere la Ley de Aguas y el RDPH. Pues la primera dice “...en la forma que determine la costumbre y el reglamento” Art. 84.6 TRLAg.; y el Artículo 223 RDPH establece “...en la forma que determine la costumbre y este reglamento”. Será el reglamento de los jurados o realmente será el RDPH, posibilidad esta que descarta, argumentando que la norma parece dar una prioridad de la costumbre sobre el Reglamento, y si esto es así, como podría la costumbre estar por encima de la reglamentación del Estado. V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 631.

358 Por aplicación de lo establecido en el artículo 220 literal o RDPH. Cuantas otras facultades le delegue la Junta General o le sean atribuidas por las Ordenanzas de la Comunidad y disposiciones vigentes, y en general, cuanto fuere *conveniente* para el buen gobierno y *administración de la comunidad* (cursivas nuestras).

359 V. Artículos 83.4 TRLAg. y 212 RDPH.

- Ejecutar directamente las obligaciones de hacer de los usuarios, salvo aquellas que sean personalísimas. El coste de ejecución será exigible por la vía administrativa del apremio. Exigir a los organismos de cuenca el auxilio necesario para el cumplimiento de sus acuerdos.
- Exigir los beneficios de la expropiación forzosa y la imposición de servidumbres.
- Solicitar la declaratoria de utilidad pública de los aprovechamientos de los que son titulares o la ejecución singularizada de determinadas obras o proyectos.
- Las comunidades de usuarios de aguas subterráneas pueden celebrar convenios con los Organismos de cuenca, a objeto de establecer la colaboración en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y respeto a los derechos sobre las aguas. En este sentido, expresa ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza, cuando señala que estos convenios fomentan un modelo de corresponsabilidad entre organismos de cuenca y los usuarios<sup>360</sup>.
- Exigir por vía del apremio, o prohibir el uso del agua, mientras no se paguen las deudas a la comunidad por los gastos de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas. Igual criterio puede utilizarse, cuando las deudas provengan de multas e indemnizaciones impuestas por los tribunales o jurados de riego.
- Recaudar las exacciones previstas en la Ley de Aguas<sup>361</sup>.
- Construir obras o explotar obras, acordadas mediante la firma de un convenio entre la administración general del Estado y la comunidad de usuarios, fijando el monto de las ayudas públicas asociadas a la operación<sup>362</sup>. También a través de la firma de convenios con las sociedades estatales para la construcción de obras hidráulicas concretas. Para PÉREZ GONZÁLEZ José Luis, las obras hidráulicas justifican plenamente la existencia de comunidades de usuarios, haciendo posible el cumplimiento de su primera obligación, servir de aguas a sus usuarios<sup>363</sup>.
- Explotación y mantenimiento de las obras hidráulicas que le afecten y que haya sido encomendada a estas por el Ministerio del Medio Ambiente o por las confederaciones hidrográficas<sup>364</sup>.
- Las comunidades de usuarios tienen entre sus facultades, la incorporación a los distintos órganos de gobierno, de gestión y planificación de los organismos de cuenca<sup>365</sup>.

Entre las obligaciones más importantes, está la de velar por el aprovechamiento que se le ha concedido, y realizar las obras o instalaciones que la administración le ordene, a fin de evitar el mal uso del

---

360 ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza. La Prevención y la Gestión de los acuíferos sobreexplotados tras la reforma de la Ley de Aguas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 2000. Pág. 326.

361 Artículo 115.3 TRLAg.

362 Artículo 125.2 TRLAg.

363 V. PÉREZ GONZÁLEZ José Luis. Las comunidades de usuarios y las obras hidráulicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo II. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España: 2002. Pág. 541. El patrimonio nacional que constituyen los más de 1.100 embalses que racionalizan el uso del agua en España, es fruto del apoyo e impulso de los futuros usuarios, hecho realidad por la existencia de organizaciones, altamente representativas, las Comunidades de usuarios, que han hecho posible la participación de los usuarios en la planificación y posterior desarrollo de las obras hidráulicas.

364 Artículo 125.1 TRLAg.

365 Con relación a las últimas cuatro facultades de las comunidades de usuarios, fueron sugeridas de la lectura del artículo de la profesora SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *La Reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre...* Pág. 270.



agua o el deterioro del dominio público hidráulico, pues como se ha dicho antes, ellos forman parte de la administración del agua<sup>366</sup> y como tal corresponsables<sup>367</sup> de la gestión eficaz y sostenible del recurso.

#### **4.8 Extinción de las comunidades de usuarios**

De acuerdo con el artículo 214 RDPH, las comunidades de usuarios, se extinguen en los siguientes casos:

- Causas derivadas de la concesión.
  - Expiración del plazo de concesión, si no ha sido prorrogado;
  - Caducidad de la concesión;
  - Expropiación forzosa de la concesión.
- Causas que dependen de los comuneros
  - Fusión en otra comunidad;
  - Renuncia del aprovechamiento, formulada al menos por las tres cuartas partes de los comuneros, a menos que los que no hubieran renunciado acuerden mantener la comunidad con la modificación de sus estatutos y de la inscripción registral.
- Causas que dependen del Organismo de Cuenca
  - Resolución del organismo de cuenca adoptado en expediente sancionador;
- Causas de fuerza mayor
  - Desaparición total o en sus tres cuartas partes, al menos, de los elementos objetivos o reales, salvo que los comuneros no afectados acuerden mantener la comunidad con la modificación de sus estatutos y de la inscripción registral.

Una vez aprobada la extinción de la comunidad, procederá ésta a la liquidación de sus bienes patrimoniales, con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil para la liquidación de las sociedades<sup>368</sup>.

#### **4.9 A manera de conclusiones**

Ya finalizado el capítulo, es indispensable puntualizar los siguientes aspectos:

- La participación de los ciudadanos en España, se diversifica cada día, asumiendo como derecho la necesidad de información de los ciudadanos, incorporándose en los organismos no gubernamentales y en el Consejo del Agua de la Demarcación, entre otros. Venezuela aun cuando reconoce constitucionalmente, el derecho a la información, la falta de estructuras organizativas a nivel cuencas, impide que se haga referencias a las mismas. Dicha participación sólo es posible actualmente en el Consejo Nacional de Planificación, donde se permite la participación de la comunidad organizada.
- España, con gran arraigo tiene consagrada en su legislación la agrupación de usuarios, conocidas por ellos fundamentalmente a través de las comunidades de regantes, aunque a partir de la Ley de Aguas de 1985, tomando esa experiencia, permite u obliga, dependiendo del caso, la constitución de

---

366 PÉREZ PÉREZ Emilio opina que las comunidades de regantes no son administración pública, pero que ejercen determinadas potestades administrativas, por lo que las califica de “vicarias de la administración pública” (comillas nuestras). V. PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre...* Pág. 174.

367 La idea de la corresponsabilidad de los usuarios la apoyo en las palabras de la ministra de Medio Ambiente citadas por SETUÁIN MENDÍA Beatriz. La Reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre... Pág. 267.

368 De acuerdo con el 1708 Cc. Español, se le aplican las reglas de partición de las herencias.

comunidades de usuarios. Dichas comunidades son las encargadas de solicitar la concesión para la utilización del agua o de los bienes del dominio hidráulico.

- Las comunidades son reconocidas jurídicamente como corporaciones de Derecho Público, de manera que pueden considerarse como colaboradoras en la gestión del agua. Están adscritas a los organismos de cuenca, y se encargan de la administración y protección del aprovechamiento o de los bienes del dominio público hidráulico concedidos. Sin embargo, tienen una estructura de carácter privado, y cumplen unos fines también privados. De modo que su naturaleza jurídica es mixta, de carácter público (aprovechamiento, administración del recurso, policía de agua, fiscalización por los organismos de cuenca), y de carácter privado (organización interna, cumplimiento de fines).
- Venezuela, tiene una incipiente organización de usuarios, permitiendo la asociación de usuarios, pero regidas fundamentalmente por el derecho común. No existe relación entre esas asociaciones y la administración del agua. Así que su constitución es voluntaria. En la Ley de Reforma Agraria, recientemente derogada si existía relación entre concesión y usuarios, por cuanto para obtener una concesión, los usuarios debían constituirse en una sociedad de usuarios.
- Dentro de la organización de las comunidades de usuarios españolas, se encuentra la figura del jurado (cuyo ejemplo clásico es el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia), al que corresponde conocer las cuestiones de hecho que se susciten entre los usuarios de la comunidad en el ámbito de las ordenanzas e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción.
- Mientras que en Venezuela la figura de los jueces de Aguas no guardan relación con las asociaciones de usuarios, es decir no forma parte de su estructura (cuando existen estas), pues son designados directamente por el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales. Su única relación con las asociaciones de usuarios, es que estas pueden solicitar su constitución al Ministerio. La función de los jueces de Agua, es establecer los turnos de riego de cada ribereño, y servir de conciliador entre las partes. Sus fallos son ejecutivos y para su ejecución se recurre a los jueces de Distrito o Departamento.

CAPÍTULO V  
ADMINISTRACIÓN DEL AGUA Y COMPETENCIAS SECTORIALES  
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS



## 5.1 Introducción

La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en España, no es simple, sobre todo considerando como señala el doctor FANLO LORAS Antonio, que “en la actuación sobre el espacio físico concurren competencias de distintas administraciones públicas con diferente objeto jurídico”<sup>369</sup>, y que es importante su análisis, para tener una visión de la gestión del agua en España.

Este capítulo tiene como objetivo el estudio de las competencias de las comunidades autónomas que se proyectan sobre el agua. Específicamente las competencias que provienen de la Constitución, de los estatutos de autonomía, de las leyes de transferencias y decretos de traspaso. Algunas de esas competencias permiten administrar directamente el agua a las comunidades autónomas, como consecuencia de poseer cuencas hidrográficas intracomunitarias, o la incorporación a los órganos de gestión y planificación de los organismos de cuenca, cuando no poseen este tipo de cuencas.

Pero además, las comunidades autónomas han dictado normas en desarrollo de los preceptos constitucionales, que le confieren competencias en materia de protección de medio ambiente, pesca, sanidad, ordenación del territorio, montes y otras, que pueden influir sobre el agua. Por lo que es indispensable verificar la constitucionalidad de las mismas, así como las interferencias que en su ejecución pueden producirse, y las posibles lesiones de las competencias que sobre ese mismo medio tienen los organismos de cuenca o al contrario, porque puede suceder que el Estado (organismos de cuenca), en ejecución de sus competencias pueda menoscabar las que sobre alguna competencia sectorial tengan las comunidades autónomas.

## 5.2 Los Estatutos de Autonomía, decretos de traspasos sobre aprovechamientos hidráulicos y la Ley 9/1992, de 23 de diciembre

La Constitución española de 1978, delimitó las competencias del Estado y las comunidades autónomas. Pero esa delimitación en materia de aguas no fue pacífica, creando algunos inconvenientes que ahora son parte de la historia de este país, pero que en su momento fueron muy discutidas por la doctrina<sup>370</sup>. La situación no mejoró con la sanción de una nueva ley de Aguas en el año de 1985, la cual según algunas Comunidades violentaba sus competencias. Así pues, hubo de intervenir el Poder Judicial (STC 227/1988, de 29 de noviembre), con la cual quedaron resueltas, las diferencias entre el Estado y las comunidades autónomas, en lo que a competencias en gestión del agua se refiere, aclarando los términos

---

369 FANLO LORAS Antonio. La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del agua y medio ambiente*. Editorial Civitas, S.A. Madrid: 1997. Pág. 139.

370 V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública*. No. 128. Madrid: mayo-agosto 1992. Pág. 23 a 83. V. Igualmente: EMBID IRUJO Antonio. Las competencias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 37-79. FANLO LORAS Antonio. Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra. Autonomía y reintegración foral. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 549-598. DELGADO PIQUERAS Francisco. La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: La Sentencia de 29 de noviembre de 1988. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública*. No. 118. Madrid, España: Enero-abril de 1989. Pág. 271-294. MEILÁN José Luis y RODRÍGUEZ ARANA Jaime F. Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos

constitucionales y de la Ley de Aguas, asimilando el concepto de Cuenca Hidrográfica como elemento delimitador de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, subsistiendo aún algunas discrepancias en competencias que se proyectan sobre el agua (protección del ambiente, suelos, pesca fluvial, etc.), pero que mencionaré más adelante.

Se distinguen entonces, dos tipos de cuencas (intercomunitarias e intracomunitarias), otorgando competencias sobre las primeras, al Estado a través de los organismos de cuenca y sobre las segundas, a las comunidades autónomas. De manera que las comunidades autónomas, pueden asumir competencias de legislación y ordenación en las cuencas intracomunitarias, abriendo la posibilidad de que lo hicieran, siempre que lo dispusieran en sus estatutos, situación ésta que presume la sentencia, contenían ya los Estatutos de los recurrentes, pues se decanta por la similitud de los términos “recursos y aprovechamientos”<sup>371</sup>. En este sentido se pronuncia la sentencia y que me permito transcribir:

En consecuencia, por lo que se refiere a las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables que discurren por cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en sus respectivos territorios, las Comunidades de Galicia y el País Vasco tienen atribuida la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento. De acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, y como admite el Letrado del Estado, para el ejercicio de esta competencia no sólo les corresponden funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas<sup>372</sup>.

Pero ante de esta sentencia y posteriormente, con base en el procedimiento previsto en la Ley del Proceso Autonómico<sup>373</sup>, el Estado ha traspasado servicios a las comunidades autónomas. Los primeros decretos, como consecuencia de la existencia de diferencias en la forma de acceder a la organización estatal, las comunidades autónomas se clasificaban en comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 151 y asimiladas y comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución. Bien con relación a las primeras, consideradas de techo competencial alto, el Estado traspasó por ejemplo, la elaboración del Plan Hidrológico del Pirineo Oriental (Cataluña) y los planes hidrológicos de Galicia. Mientras que a las comunidades del segundo tipo (techo competencial bajo), el Estado se reserva genéricamente todas las funciones que tiene legalmente atribuidas en materia de obras públicas,

---

gallego y canario. *Autonomies. Revista catalana de Derecho Público*. No. 11. Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms. Editorial Novagràfik, S.A. Barcelona, España: diciembre de 1989. Pág. 29-48. EZQUERRA HUERVA Antonio. Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas (Sentencia 161/1996, de 17 de octubre). En: Gobierno de Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública* No. 10. Edita el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Aragón, España: Junio 1997, Pág. 377-399. Más recientemente, y con nuevas opciones al reparto de competencias, en la segunda parte del libro, escrito por la primera de los dos autores (El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas), en la obra: CARO-PATÓN CARMONA Isabel y BERNARD-FRANK Macera. *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y Aguas*. Universidad de Valladolid. Salamanca, España: 2002. P-p. 175, entre otros.

371 Una de las críticas más fuertes a la STC 227/1988, de 29 de noviembre, resulta precisamente esta: La Sentencia asume una similitud práctica de los términos recursos y aprovechamientos. V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas... Pág. 68. Lo cierto fue que a raíz de 1994, casi todas las Comunidades Autónomas han recogido en sus Estatutos la posibilidad de ordenar sus recursos hidráulicos siempre que discurren únicamente por su territorio. Es decir entendieron que no era posible el razonamiento del Tribunal Constitucional porque la mayoría de los estatutos para ese momento (con excepción de Andalucía), hacían referencia a “aprovechamientos” y no a recursos.

372 FJ. No. 18, STC 227/1988, de 29 de noviembre...

373 La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. BOE 15 de octubre 1983, núm. 247/1983. El Congreso tomando en consideración la sentencia STC 76/1983, de 5 de agosto, contra el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). BOE 197, de 18 de agosto, dictó esta Ley, en la que regula el conjunto de normas aplicables a las Comunidades Autónomas para la transferencia de servicios.

pudiendo traspasar a las comunidades, las obras en materia de abastecimiento de aguas, saneamientos, encauzamientos y defensas de márgenes en áreas urbanas y Regadíos<sup>374</sup>.

En fechas posteriores, se han dictado decretos similares en su contenido (obras hidráulicas) para otras comunidades (RD 482/1985, de 6 de marzo, para Canarias; RD 2792/1986, de 30 de diciembre, para Galicia; RD 115/1995, de 27 de enero, para Baleares).

Un contenido parecido tiene también el Real Decreto 1551/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la comunidad autónoma del País Vasco en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos<sup>375</sup> o más recientemente el RD 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones de la administración del Estado a la comunidad autónoma de Andalucía, en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur).

En sentido contrario, es importante por lo que se dirá más adelante, no han recibido decretos de traspasos, las siguientes comunidades: (comunidades litorales y con cuencas internas: Asturias, Cantabria, comunidad Valenciana y Murcia) o aquellas que tienen cuencas endorréicas (Aragón –cuenca de Gallicantá– o Castilla –La Mancha– cuenca de Pozohondo)<sup>376</sup>.

De estos traspasos, puede resaltarse el RD 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de obras hidráulicas. Con este decreto, según la respetable voz del maestro EMBID IRUJO Antonio, “se ha producido un traspaso de competencias a la Generalidad, que en verdad corresponden al Estado. Específicamente la situación se presenta en materia de policía demanial, autorizaciones de vertidos y utilización del dominio público hidráulico, supeditado a la posterior vigilancia del Estado o a un peculiar sistema de silencio administrativo –positivo para la Generalidad– sobre aguas supracomunitarias”<sup>377</sup>, vale decir que no forman parte de la cuenca del Pirineo, ni de ningún otro río y sí de la cuenca del Ebro. Es decir que la administración hidráulica de Cataluña tiene la función ejecutiva de policía de aguas bajo el superior control y supervisión de la confederación hidrográfica del Ebro, así como la tramitación autorizaciones de vertidos en cauces públicos o para la utilización o aprovechamiento del dominio público en el territorio de Cataluña (pero pertenecientes a la cuenca del Ebro). La confederación hidrográfica del Ebro recibirá las propuestas de resolución de la administración hidráulica catalana y deberá decidir en el plazo de seis meses, sí no lo hace se considerará aceptada la propuesta.

En este proceso de transferencias y delimitación de competencias, tuvo particular importancia la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE (CCAA de techo competencial bajo), para que puedan ordenar y hacer concesiones de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas

---

374 Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aguas Continentales*. Editado por: Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: 1992. Pág. 25 y 26.

375 El País Vasco no ha sancionado hasta la fecha el Plan Hidrológico de sus cuencas internas, estas siguen incluidas en el Plan Hidrológico del Norte III. V. FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *La sorpresiva e inesperada anulación por el Tribunal Supremo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar*. Logroño, España: 2004. Pág. 12. Pero ya ha dado los pasos pertinentes para hacerlos con la reciente creación del Consejo del Agua del País Vasco. V. también Decreto 33/2003, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo del Agua del País Vasco y se regula el procedimiento de tramitación del Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín No. 2003046, de 05 de marzo de 2003.

376 V. FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *La sorpresiva e inesperada anulación...* Pág. 13.

377 EMBID IRUJO Antonio. Las competencias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica. En: EMBID IRUJO Anotnio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 33-34.

discurran íntegramente por el ámbito territorial de la comunidad autónoma. De manera que esta norma, eliminó la diferencia de comunidades con autonomía amplía y reducida, y la única diferencia válida es que las comunidades autónomas tengan o no cuencas propias (cuencas intracomunitarias). Esta norma, será de gran importancia para las Islas Baleares, para Cantabria y Asturias<sup>378</sup>. Pero en cambio, para la mayoría de comunidades, como lo señala MARTÍN RETORTILLO Sebastián, esta Ley resulta inoperante, pues todos sus ríos están interconectados a uno principal<sup>379</sup>.

A pesar de ello, la mayoría de las comunidades autónomas procedieron a reformar sus estatutos de autonomía a partir de 1994, luego de la aprobación de la Ley 9/1992. Así que muchas de las competencias que anteriormente se tenían entre las que asumirían pasados los cinco años, se insertaron en esas modificaciones.

Lo más importante a destacar de las reformas a los estatutos de autonomía, en materia de gestión de aguas, es que dichas reformas han logrado uniformar el criterio utilizado en cada una de las comunidades autónomas. Los estatutos reformados tienen en común que establecen como criterio delimitador de competencias, el criterio territorial “que las aguas discurran íntegramente por su territorio”, de manera que dan cumplimiento al contenido de la Ley de Aguas y a la Sentencia 227/1988, de noviembre, colocando este criterio delimitador, como el más importante para la gestión unitaria del agua.

En segundo lugar, y también en consonancia con el texto constitucional, señalan que las competencias que asumen de legislación y ejecución, respetarán los límites del 149.1 de la CE.

Por último, conectados también con las sentencias que han venido señalando que las comunidades autónomas deben observar la legislación básica dictada por el Estado, todas mencionan que su desarrollo legislativo será respetuoso de la misma.

Ahora bien, en relación con las reformas estatutarias y los decretos de traspasos, se está observando actualmente una dificultad que merece la pena destacar, la cual puede resumirse con la siguiente afirmación e interrogantes: La afirmación viene relacionada con el hecho de que los estatutos de autonomía señalan cuáles son las competencias de la comunidad, pero esto es suficiente en todos los casos, para asumir efectivamente la competencia, o será necesario un Decreto de Traspaso que lo haga efectivo.

La respuesta y postura frente a la afirmación e interrogantes, es de importancia singular, porque recientemente se ha producido una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo<sup>380</sup>, en la cual anula algunos artículos del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, por considerar que las comunidades autónomas de Valencia y de Castilla-La Mancha, tienen competencias en las aguas que discurran íntegramente por sus territorios autonómicos.

La respetable voz del doctor FANLO LORAS Antonio en este sentido, critica la sentencia argumentando que la gestión del agua tiene una naturaleza compleja y técnica, que hace imprescindible el previo traspaso de los medios personales o materiales para el pleno ejercicio de la competencia estatutaria, razón por la cual, hasta que esta no se produzca, el Estado puede ejercer dichas competencias, señalando al efecto ejemplos de estatutos autonómicos que tienen atribuida las competencias de legislación y ejecución sobre recursos y aprovechamientos de aguas y sin embargo, no las han hecho efectivas hasta los respectivos decretos de traspasos. Continúa el autor señalando que ha sido práctica administrativa

---

378 EMBID IRUJO Antonio. Las competencias sobre las aguas continentales... Pág. 46.

379 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 430.

380 STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de octubre de 2004. Recurso de Casación No. 3554/2002, que anula parcialmente el Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar.



pacífica que hasta tanto no se ha traspasado el servicio correspondiente no se ejercen las competencias estatutarias en materia de aguas<sup>381</sup>.

De modo que este epígrafe nos fuerza a concluir que los Decretos de Traspasos son una excelente oportunidad para lograr una verdadera articulación de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, evitando la duplicidad de actuaciones.

### 5.3 Legislación de las comunidades autónomas sobre aguas

En el entendido que la única diferencia entre las comunidades autónomas, en la materia que venimos tratando, dependerá exclusivamente de la existencia o no de cuencas hidrográficas intracomunitarias, debe verificarse las comunidades que tienen cuencas de esta naturaleza. La respuesta es que todas las comunidades costeras e insulares poseen cuencas intracomunitarias, a saber: (Andalucía, Asturias, Cataluña, Canarias, Cantabria, Galicia, Islas Baleares, Murcia, País Vasco y Valencia). Pero de esas comunidades con cuencas intracomunitarias importantes, sólo están Andalucía, Islas Baleares, Cataluña, Canarias, Galicia y País Vasco; y de estas, sólo tres han dictado normas sustantivas para regular la gestión del agua de sus cuencas. Así pues, en los siguientes epígrafes revisaré la normativa de Cataluña, Canarias y Galicia.

#### 5.3.1 Legislación catalana

Cataluña tiene cuencas internas (comprende los ríos: Muga, Fluvià, Ter, Daró, Tordera, Besòs, Llobregat, Foix, Gaià, Francolí y Riudecanyes, y las de todas las rieras costeras entre la frontera con Francia y el desagüe del río Senia). Por su territorio también discurren las cuencas del Ebro, del Júcar y del Garona. Respecto de las primeras, ejerce competencias en materia de aguas tomando en consideración la legislación básica en materia de aguas. En relación con las segundas, es decir en las cuencas intercomunitarias, participa en la forma que se analizó en las confederaciones hidrográficas, en su condición de comunidad autónoma y otras funciones, provenientes del Decreto de traspaso 2646/1985, de 27 de diciembre, mencionado *supra*. A través de este decreto asumió vía silencio administrativo, competencias en autorización de vertidos y aprovechamiento del dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias.

La Ley 3/2003, de 04 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, va a concentrar o como su nombre lo indica, va a refundir las distintas normas jurídicas dictadas por la comunidad autónoma en materia de administración del agua en las cuencas intracomunitarias y a ejecutar las atribuciones conferidas por los Decretos de Traspaso<sup>382</sup>.

Las competencias que le corresponden a la Generalidad de Cataluña, serán ejecutadas por la Agencia Catalana del Agua. Entre esas competencias se encuentra la administración y gestión de los recursos hídricos que le correspondan según la legislación de aguas y los que le sean transferidos, delegadas o encomendadas por la administración general del Estado.

En la administración hidráulica catalana, participan también los entes locales [Entidades Locales del Agua (ELA)], en los términos de la propia Ley y de las competencias que le sean delegadas o asignadas por la Agencia Catalana del Agua, y a los que tendré la oportunidad de referirme más adelante, en el Capítulo VI.

---

381 V. FANLO LORAS Antonio. (Mimeo). *La sorpresiva e inesperada anulación...* Pág. 2, 11 y 12.

382 RD 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de obras hidráulicas.

### 5.3.2 Legislación gallega

La Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la administración hidráulica de Galicia, plasma sus competencias, adhiriéndose plenamente a los principios establecidos en la Ley de Aguas de 1985, de forma tal que recoge el principio de unidad de gestión del agua, a través de la cuenca hidrográfica. En este sentido, debo aclarar que Galicia cuenta con cuencas hidrográficas intracomunitarias y también intercomunitarias, estableciendo que todas las aguas que están dentro del territorio gallego, son cuencas intracomunitarias, salvo las correspondientes a los ríos Miño, Eo, Navia, Limia y Duero Norte.

La Ley crea un ente autónomo con la denominación de Aguas de Galicia, integrante de la administración institucional de la comunidad autónoma y adscrito a la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, que incorpora en sus órganos colegiados de decisiones y de gestión una representación destacable de los distintos usuarios del agua en función de su importancia respectiva. Dicho organismo concentra, con las excepciones que resultan de la propia ley, tanto las funciones de programación de obras como las de política de las aguas y sus cauces, englobadas en la noción más amplia de administración del dominio público hidráulico. Unas y otras funciones se prevé que sean en buena medida ejercidas por órganos territoriales del propio ente, a fin de aproximar la gestión a los administrados, según el principio de desconcentración<sup>383</sup>.

Se crea también por esta misma Ley la “Empresa Pública de Obras y Servicios Hidráulicos”, como entidad de derecho público de la administración autonómica, y que tendrá como objetivo principal hacer frente a las demandas de servicios e infraestructura de los principales destinatarios, como usuarios actuales y futuros de los recursos hidráulicos de Galicia, así como llevar a cabo las actuaciones de la evacuación y tratamiento de las aguas residuales que se fijen en la planificación aprobada.

### 5.3.3 Legislación de las Islas Canarias

En la comunidad Canaria existen unas condiciones muy particulares, que han condicionado su régimen jurídico, reconocido incluso “mucho antes de que llegasen los tiempos propicios de las autonomías constitucionales”<sup>384</sup>. Esas características que la hacen diferenciarse del resto de las comunidades, incluso de las otras que tienen también la condición de islas son las siguientes:

Rigurosa separación hidrogeológica interinsular incluso entre algunas zonas de una misma isla; –predominio absoluto de las aguas subterráneas, con niveles freáticos en descenso y salinidad en los acuíferos próximos al mar; –geología volcánica con abundancia de poros y fracturas en las superficies (que dificultan la construcción de vasos), así como una caprichosa formación de acuíferos subterráneos<sup>385</sup>.

Esas características particulares y la existencia de una legislación anterior, condicionaron al legislador a entregar junto con su Estatuto de Autonomía, una Ley de Transferencias a las Islas Canarias<sup>386</sup>. La Ley de transferencias permitía entonces que la comunidad Canaria tuviera competencias legislativas y de ejecución correspondientes a “aguas superficiales y subterráneas”, ya que no se trataba de aguas que discurrieran por el territorio de otra comunidad<sup>387</sup>. Luego de algunos intentos fallidos, la comunidad

---

383 Preámbulo de la Ley 8/1993, de 23 de junio, de Administración hidráulica, de Galicia.

384 NIETO GARCÍA Alejandro. La legislación de Aguas de Canarias. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 101.

385 NIETO GARCÍA Alejandro. La legislación de Aguas de Canarias. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua...* Pág. 101.

386 Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias (LOTRACA).

387 NIETO GARCÍA Alejandro. La legislación de Aguas de Canarias. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua...* Pág. 104-105.

Canaria dicta una Ley de Aguas que aún se encuentra vigente. La Ley 12/1990, de 26 de julio<sup>388</sup>, tiene como objeto principal la regulación integral de todos los aprovechamientos y recursos hídricos y la ordenación de todo el dominio público hidráulico<sup>389</sup>. Para cumplir con ese objetivo se crean los Consejos Insulares de Aguas, organismos autónomos adscritos a los cabildos, funcionalmente independientes en la adopción de las principales decisiones relativas a los sistemas hidráulicos insulares<sup>390</sup>.

La Ley va a regular: la ordenación, el aprovechamiento en su sentido más amplio, el transporte del agua y el régimen económico del dominio público hidráulico. Se establece el régimen de auxilio económico de la comunidad a las obras hidráulicas y de regadío, y el régimen sancionador<sup>391</sup>.

#### **5.4 Los títulos sectoriales y la gestión del agua**

La Ley de Aguas, establece en su artículo 14 que la gestión del agua es una actividad unitaria que comprende su tratamiento integral (respeto al principio de la unidad de cuenca hidrográfica), pero al mismo tiempo exige compatibilidad entre: ordenación del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

Así, el Estado tiene competencias exclusivas en materia de regulación y gestión del agua en las cuencas hidrográficas intercomunitarias y fija las bases y principios sobre gestión del agua en las cuencas intracomunitarias. Pero también fija las bases y principios en competencias sectoriales como medio ambiente, pesca fluvial, fauna, sanidad, montes y otros. Mientras que las comunidades autónomas, como ya se mencionó tienen competencias en materia de cuencas hidrográficas intracomunitarias, al tiempo que pueden regular y ordenar mediante normas complementarias, la protección del medio ambiente. Además tienen competencias en ordenación del territorio, sanidad, pesca fluvial, montes, entre otras que no se han analizado en la presente investigación (vgr. Agricultura y actividades conexas como la legislación de riegos, aprovechamientos hidroeléctricos, transporte fluvial).

De modo que los siguientes epígrafes están dedicados al análisis de las normas jurídicas de las comunidades autónomas que intervienen o dificultan la actuación de los organismos de cuenca en las cuencas intercomunitarias, al ejercer sus competencias sectoriales en medio ambiente, pesca fluvial, ordenación del territorio, sanidad y montes; o al contrario, casos en los que el Estado plantea conflictos de competencias a las comunidades autónomas, teniendo éstas últimas, la competencia en gestión del agua o en una determinada materia sectorial, y el Estado cree tenerla en materia de aguas o sobre ese sector en particular.

##### *5.4.1 Medio ambiente*

El estudio del medio ambiente como título de distribución de competencia, comienza por el señalamiento que la Constitución española hace en el artículo 45, al contemplar como una competencia concurrente (de los poderes públicos), “la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales”. Así la Constitución española establece en su artículo 149.1.23, competencia exclusiva a favor del Estado “fijar las normas básicas de protección del medio ambiente”, y en ese mismo numeral prevé la posibilidad de que las comunidades autónomas dicten normas adicionales sobre protección del medio ambiente. Además continua el artículo, la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

---

388 V. Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas de Canarias.

389 Preámbulo de la Ley citado por EMBID IRUJO Antonio, FANLO LORAS Antonio y DOMPER FERRANDO Javier. *Código de las Aguas continentales*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1992.

390 Ídem.

391 Ídem.

Pero allí, no acaban las competencias del Estado en materia de medio ambiente, porque si entendemos al medio ambiente como un todo, debemos aclarar que en la Constitución se encuentran otros ordinales que tienen que ver con esta materia y que señalan atribuciones para el Estado, es decir que inciden sobre la conservación del medio ambiente, como por ejemplo: legislación civil (8ª), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª), bases y coordinación general de la sanidad (16ª), legislación sobre expropiación forzosa (18ª), pesca marítima (19ª), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad Autónoma (22ª), obras públicas de interés general o que afecten a más de una comunidad (24ª).

De otra parte, el 148.1 CE en varios de sus numerales atribuye a las comunidades autónomas posibilidades para que asuman competencias que giran en torno al 45 constitucional. Por ejemplo en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (3ª), agricultura y ganadería (7ª), montes y aprovechamientos forestales (8ª), gestión en materia de protección del medio ambiente (9ª) aprovechamientos hidráulicos (10ª), pesca en aguas interiores, caza y pesca fluvial (11ª), fomento del desarrollo económico (13ª), y sanidad e higiene (21ª).

Como puede observarse el abanico es bastante complejo. De modo que el interés de mencionarlas acá, tiene como objetivo establecer que el Estado y las comunidades autónomas pueden dictar normas jurídicas para la protección del medio ambiente, y que éste es un concepto amplio, que engloba a todos los recursos naturales y a todas las actividades que pueden desmejorarlo.

Existe por tanto, “una compleja red de competencias estatales y autonómicas que se establecen en el «bloque de la constitucionalidad» que convierte en imposible la tarea de delimitar los contornos precisos de las atribuciones que corresponden a cada una de las entidades territoriales”<sup>392</sup>. DOMPER FERRANDO Javier hace un comentario similar, estableciendo que la práctica totalidad de las normas del 148 y 149 sobre recursos naturales aparecen interrelacionados con medio ambiente<sup>393</sup>.

Cada elemento del ambiente tiene unos aspectos que inciden en él, así que el entramado normativo tanto del Estado como de las comunidades autónomas y de los entes locales, pueden legislar en un elemento del ambiente y que influya sobre todo el medio ambiente o al contrario, es decir que una norma para proteger al medio ambiente influya sobre uno de sus elementos, como por ejemplo en el agua.

Debo además dejar constancia que, sobretodo a raíz de la modificación de los Estatutos de Autonomía producto de la Ley 9/1992, todas las comunidades autónomas han asumido competencias de «desarrollo legislativo» y ejecución, en el marco de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente<sup>394</sup>.

Por tanto, intento analizar algunas normas que pueden influir sobre la gestión del agua y que fueron dictadas para la protección del medio ambiente, específicamente las que tienen que ver con declaración de zonas protegidas, vertidos y depuración de aguas e impacto ambiental. Dejando para los próximos epígrafes, normas sobre pesca fluvial, sanidad, ordenación del territorio y montes, que incidan sobre la gestión del agua.

---

392 RUIZ RICO RUIZ Gerardo. *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000. Pág. 190.

393 V. DOMPER FERRANDO Javier. *El Medio Ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen I. Planteamientos constitucionales*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1992. Pág. 168-169. “...la práctica totalidad de los recursos naturales, salvo el aire, aparecen relacionados expresamente en los artículos 148 y 149 de la constitución y de una u otra manera al Bloque de la Constitucionalidad, al que debemos referirnos, e incluye la referencia directa o indirecta al resto de los aspectos del medio ambiente, desde las fuentes potencialmente contaminantes hasta las técnicas correctoras, pasando por los agentes contaminantes y, por supuesto, los recursos ambientales”.

394 RUIZ RICO RUIZ Gerardo. *El Derecho Constitucional...* Pág. 187.

Comenzaré con la Ley 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de monumentos naturales de los Glaciares Pirenaicos y la Ley 5/1991, de 8 de abril, de declaración de la reserva natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, la Cartuja y el Burgo del Ebro, ambas leyes dictadas en la Comunidad de Aragón<sup>395</sup>. FANLO LORAS Antonio pone en evidencia que en principio estas dos leyes, tienen como objetivo la protección del medio ambiente (declaración de zona húmeda y reserva natural), pero sin embargo, contienen preceptos que interfieren indirectamente sobre la gestión del agua, al prohibir: “m) Desecar las áreas húmedas naturales; y n) Extraer aguas de los galachos, sin perjuicio de contemplar las autorizaciones otorgadas con anterioridad a la aprobación de esta ley”. Es decir que hay una obligación absoluta pro futuro, que afecta las actuaciones del organismo de cuenca (Confederación Hidrográfica del Ebro)<sup>396</sup>.

La comunidad Catalana ha promulgado una ley que como su nombre lo indica, interviene en todas las actividades que pueden desarrollarse dentro del territorio de la Comunidad y que afecten al medio ambiente, es la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención integral de la administración ambiental de Cataluña<sup>397</sup>. Esta Ley viene a uniformar todas las actividades que puedan tener incidencia sobre el medio ambiente, y las divide en tres grandes grupos: “elevada”, “moderada” o “baja”, de tal forma que la intervención administrativa también varía, de acuerdo con el grado de esa incidencia. “Al mismo tiempo, se integran las autorizaciones y los sistemas de control medioambientales sectoriales como medio para llevar a cabo un enfoque integrado en el procedimiento de valoración de los diferentes tipos de emisiones al agua, al aire y al suelo, evitando que se produzca una transferencia de contaminación de un medio a otro”<sup>398</sup>. De acuerdo con esta Ley, se otorgan tres tipos de autorizaciones: a) Las del anexo I, régimen de autorización y control ambiental; b) Las del anexo II, régimen de licencia y control ambiental, y c) Las del anexo III, régimen de comunicación y control ambiental. Por supuesto, la Ley ha sido cuidadosa, al establecer en su artículo 3.2. que las intervenciones a la que se refiere la presente Ley, se entienden sin perjuicio de las que correspondan a la Administración General del Estado en las materias de su competencia.

Finalmente, en materia de impacto ambiental, el artículo 13.6 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León<sup>399</sup>, deja en manos del “Gobierno castellano leonés la determinación del impacto ambiental”<sup>400</sup>. A pesar de que según la Ley de Aguas<sup>401</sup>, la declaración de impacto ambiental corresponde solicitarla a la administración con competencias sobre el agua, que en este caso es la Confederación Hidrográfica del Duero<sup>402</sup>.

#### 5.4.2 Pesca fluvial

La delimitación del título competencial “pesca fluvial” no puede ignorar, en absoluto, la inescindible conexión que existe entre el recurso natural objeto de esa actividad y el medio en el que habita», que es

395 Citadas por FANLO LORAS Antonio. Competencias en materia de aguas... Pág. 591.

396 FANLO LORAS Antonio. Competencias en materia de aguas... Pág. 591.

397 Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la administración ambiental de Cataluña. BOE 8 de abril de 1998, núm 84/1998 [pág. 11918]. .

398 Preámbulo de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la administración ambiental de Cataluña...

399 El artículo 13 de esta Ley junto con otros artículos fueron declarados inconstitucionales. V. STC 110/1998, de 21 de mayo, Recurso de Inconstitucionalidad 749/1993. BOE 19 de junio de 1998, núm. 146/1998 (suplemento), contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León.

400 EMBID IRUJO Antonio. Usos del agua e impacto ambiental: evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Calidad de las Aguas*. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. Pág. 148.

401 V. artículo 98 TRLAg.

402 EMBID IRUJO Antonio. *Usos del agua e impacto ambiental: evaluación...* Pág. 148.

presupuesto inherente a esa actividad «el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros» o como lo señala la Sentencia 15/1998, el entrecruzamiento y la eventual colisión entre títulos competenciales (administración de cuencas intercomunitarias y pesca fluvial) obedece a su proyección sobre un mismo espacio o realidad física: constituido por las cuencas fluviales supracomunitarias. En ellas vive la fauna piscícola objeto de la pesca, y en ellas ejercen sus competencias los organismos de cuenca, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Aguas<sup>403</sup>.

Al Estado le corresponde dictar normas sobre el medio, sí las aguas son supracomunitarias, de manera que la legislación de las comunidades autónomas, no debería intervenir en esta facultad, salvo que mediante mecanismos de coordinación, haga ver su parecer.

En los siguientes párrafos, mencionaré algunas leyes de las comunidades autónomas que contravienen al 149.1.22 CE, es decir que intentan regular “el medio”. En este sentido, FANLO LORAS Antonio establece que el Tribunal Constitucional debe buscar salidas que permitan articular las competencias de las comunidades autónomas en las cuencas supracomunitarias, tarea que puede acometer resolviendo los recursos de inconstitucionalidad contra leyes de pesca y fauna silvestre de algunas comunidades autónomas<sup>404</sup>. Por cierto que LOPERENA ROTA Demetrio, califica esta situación como “un fenómeno disturbador de la coherencia del ordenamiento hidráulico”<sup>405</sup>.

Entre esas Leyes autonómicas, se encuentran las leyes de pesca y fauna silvestre de Castilla-La Mancha<sup>406</sup>, Castilla y León<sup>407</sup>, Galicia<sup>408</sup>, Extremadura<sup>409</sup>, Murcia<sup>410</sup> y Navarra<sup>411</sup>. De estas, tres tienen dictadas sentencias del Tribunal Constitucional, declarando inconstitucionales varios de sus artículos, a saber la Ley de Castilla-La Mancha<sup>412</sup>, Castilla y León<sup>413</sup> y Navarra<sup>414</sup>.

---

403 STC 15/1998. (Fj. 3).

404 FANLO LORAS Antonio. La articulación de las competencias de las comunidades autónomas en la gestión del agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del...* Pág. 134.

405 LOPERENA ROTA Demetrio. *Los Principios del Derecho Ambiental*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1998. Pág. 130.

406 Ley 2/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha.

407 Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca, de Castilla y León.

408 Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial, de Galicia.

409 Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca Fluvial, de Extremadura.

410 Ley 7/1995, de 21 de abril, de animales silvestres, caza y pesca fluvial, de la Región de Murcia.

411 Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, de Navarra. Esta Ley fue modificada por la Ley Foral 8/1994, de 21 de junio, pero en nada altera los preceptos impugnados.

412 V. STC 15/1998, de 22 de enero, Recurso de Inconstitucionalidad núm 2559/92. BOE 24 de febrero de 1998, núm. 47/1998 (suplemento), interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 20, 21, 22, 23.1, 24.1 y 2, 25 34.8, 37.4 y, por conexión, los arts. 48.2 (apartados 18, 19, 20 y 21), 48.3 (apartados 3, 19 y 24 ), 48.4 (apartados 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 13), y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha. El Tribunal considera que las normas legales impugnadas exceden del ámbito que es propio al título competencial que pretendidamente le sirve de fundamento –a saber la competencia autonómica sobre pesca fluvial [arts. 148.1.11.<sup>a</sup> CE y 31.1, h) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha]–, invadiendo la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE), con desconocimiento de la doctrina constitucional establecida en la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ. No. 1).

413 V. STC 110/1998, de 21 mayo, Recurso de inconstitucionalidad 749/1993. BOE 19 junio 1998, núm. 146/1998 (suplemento), contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León.

414 V. STC 166/2000, de 15 de junio, Recurso de inconstitucionalidad núm. 1997/93, contra determinados preceptos de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats.

El Tribunal Constitucional está de acuerdo en las competencias que tienen las comunidades autónomas sobre protección del ambiente y pesca fluvial, pero siempre que las mismas no sean interventoras, perturben o impidan la actuación de los organismos de cuenca.

Así la STC 15/1998, declaró inconstitucional la obligación de construir obras para permitir el paso de los peces, es decir esta obligación sólo es válida para nuevas concesiones, en virtud de que debe existir la articulación de fórmulas procedimentales y de intervención que permitan armonizar el ejercicio de las respectivas competencias evitándose el desplazamiento o menoscabo de las ajenas; pero obligar a construirlas en las concesiones ya otorgadas, es considerado como una interferencia de la comunidad autónoma en el dominio público hidráulico, con desconocimiento de la competencia estatal sobre el mismo (F. j. 7).

Esta misma sentencia, declaró inconstitucional la “autorización” que exigía la comunidad autónoma a los concesionarios de los aprovechamientos hidráulicos, cuando se produce un agotamiento o disminución del caudal, que pueda dañar la pesca. Esta “autorización” es considerada interventora y desconocedora de las competencias que tiene el organismo de cuenca.

La prohibición de reducir el caudal de las aguas, o de alterar los cauces y destruir la vegetación acuática es declarada inconstitucional por considerar que esta es una competencia de los organismos de cuenca (F. j. 8). La Ley 6/1992, de Castilla y León, tiene un planteamiento similar, estableciendo que el caudal ecológico mínimo instantáneo no podrá ser inferior al 20 por ciento del caudal medio interanual. El Tribunal Constitucional señala que la fijación del mismo en las cuencas intercomunitarias, corresponde al organismo de cuenca, y por tanto declara inconstitucional la norma, permitiendo que la comunidad fije un caudal provisional hasta que el organismo de cuenca se encargue de hacerlo (STC 15/1998, F.j. 6). La otra posibilidad es que la exigencia de un caudal mínimo, se integre en los planes hidrológicos de la cuenca, de manera que aunque haya sido propuesto por la comunidad autónoma, no puede considerarse inconstitucional, siempre que se informe de dicha obligación antes de producirse la concesión, pues de esta manera, encaja perfectamente como una norma adicional de protección del medio ambiente o como una obligación adicional que ha de tener en cuenta el propio organismo de cuenca, facilitando la interacción armónica de las competencias hidráulicas y pesqueras<sup>415</sup>.

Por considerar que la competencia para abrir o cerrar compuertas, es una atribución de la Comisión de Desembalse de la cuenca, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el artículo 6 de la Ley 6/1992, de Castilla y León<sup>416</sup>.

A pesar de que encaja en una norma de protección del medio ambiente, la STC 166/2000, declaró inconstitucional el artículo 48 de la ley navarra que “prohíbe la instalación de centrales hidroeléctricas, la extracción de gravas y arenas, la corta de vegetación en las orillas, los baños y cualesquiera otras actividades que puedan suponer un perjuicio para la fauna”, por dejar a un lado las previsiones del organismo de cuenca: (F. j. 11).

Por último, la STC 15/1998, consideró inconstitucional la prohibición de vertidos directos o indirectos, bajo el argumento de que la norma interfería con la competencia del Estado de dictar normas básicas sobre protección del medio ambiente (F. j. 9). A similar convencimiento llega también la STC 110/1998, declarando inconstitucional la necesidad de un informe vinculante<sup>417</sup> de la administración de la comunidad autónoma de Castilla y León (F. j. 6).

---

415 STC 15/1998 Fj. 5 y STC 166/2000, F. j. 7.

416 V. STC 110/1998, de 21 de mayo, Recurso de Inconstitucionalidad 749/1993. BOE 19 de junio de 1998. Fj. 3.

417 Artículo 12.1 Toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular el vertido de aguas y de productos residuales o de cualquier tipo, capaces de contaminar las aguas continentales,

Además de las leyes mencionadas, existen otras, pero no tengo conocimiento de que hayan sido objeto de recursos de inconstitucionalidad y que cometen los mismos errores por los cuales han sido declarados inconstitucionales aquellos artículos, pues interfieren en las competencias que tienen los organismos de cuenca sobre las aguas intercomunitarias. Me refiero a la Ley de Pesca Fluvial de Extremadura (Ley 8/1995, de 27 de abril) y la Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial, de Galicia (autoriza a la Xunta, la determinación del caudal ecológico, orientado al mantenimiento de la vida piscícola)<sup>418</sup>. LOPERENA ROTA Demetrio, al comentar esta última ley señala que “la reserva del caudal ecológico poco o nada tiene que ver con el aprovechamiento piscícola, dado que los peces susceptibles de pesca son una mínima parte, y no la más importante, de la riqueza biológica del cauce, los márgenes y sus riberas, y además resulta ilógico pensar que para regular un aprovechamiento, se deba también regular el medio, de modo que esa irracionalidad convierte en antijurídica tal expansión competencial”<sup>419</sup>.

### 5.4.3 Sanidad

En materia de Sanidad, la Constitución española establece en el 149.1.16 que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “Sanidad Exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”. Mientras que a las comunidades autónomas, les corresponde “Sanidad e higiene”, según el 148.1.21. El Estado, debe entonces fijar las bases generales y las comunidades autónomas, normas para ejecutar aquellas.

Sobre esta competencia sectorial, se dio un conflicto de competencias, entre la Administración del Estado y la comunidad autónoma Vasca<sup>420</sup>, para determinar a quien corresponde «la adopción de determinadas medidas de control sobre la calidad de las aguas en tomas de aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable»<sup>421</sup>.

La Administración Vasca hace tomas de agua, pertenecientes a cuencas hidrográficas sujetas a competencia estatal, pero aduce que las medidas que toma para el control de la calidad, las realiza en virtud de su competencia en materia sanitaria. Mientras el Abogado del Estado, establece que la competencia no es sobre agua potable, sino sobre “aguas que luego producirán agua potable”, y sobre éstas, es competente el Estado, ya que éste tiene encomendada la policía de las aguas, por lo que defiende la constitucionalidad de la Orden con arreglo a la competencia atribuida al Estado en materia de aguas por el 149.1.22 CE (recursos y aprovechamientos hidráulicos), en relación con la cuencas intercomunitarias, y que esa Orden va dirigida a los organismos de cuenca, es decir, a órganos propios de la administración hidráulica estatal<sup>422</sup>.

El Tribunal no reconoce esta diferencia y sí la finalidad sanitaria de los controles, sobre ambos tipos de agua. De modo que inscribe como potestad de la comunidad Vasca, la realización de tales controles,

---

exige autorización administrativa y para su obtención será necesario y vinculante un informe de la Junta sobre las materias de su competencia.

418 LOPERENA ROTA Demetrio. *Los Principios...* Pág. 132.

419 LOPERENA ROTA Demetrio. *Los Principios...* Pág. 133.

420 V. Artículos 10.15 y 18.1, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, donde asume estas competencias mencionadas arriba para las Comunidades Autónomas.

421 STC 208/1991, de 31 de octubre, en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de febrero de 1988, relativa a métodos de medición y a muestreo y análisis de las aguas superficiales que se destinan a la producción de agua potable, citada por Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aguas Continentales...* Pág. 67.

422 Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aguas Continentales...* Pág. 39.



que en nada afectan las competencias estatales sobre la cuenca hidrográfica, pues los controles realizados aparecen claramente ordenados a la protección de la salud humana, y son eminentemente una actividad ejecutiva de la competencia relativa a la protección de la salud (F.J. 6)<sup>423</sup>.

#### 5.4.4 Ordenación del territorio y urbanismo

En materia de Ordenación del Territorio, la labor ha sido prolífica, ya que casi todas las comunidades autónomas cuentan con una Ley sobre Ordenación territorial, con el inconveniente de que legislar en materia de suelos puede implicar a su vez interferencias con otros sectores. Esas interferencias pueden derivarse, entre otras, de la clasificación de los suelos en “no urbanizables”, con el objetivo de proteger los recursos naturales, abriendo la posibilidad de que las comunidades autónomas decidan los tipos de obras que pueden construirse en estos suelos o establecer prohibiciones. A título de ejemplo, me referiré a algunas de ellas.

La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, de Valencia “tiene la aportación meritoria de relacionar la gestión y aprovechamiento del agua con la ordenación territorial, incluyendo la dimensión ambiental”<sup>424</sup>. Sin embargo, contiene normas que interfieren las atribuciones del Estado en materia de Aguas, específicamente en materia de dominio público estatal (mar territorial), y que ha sido objeto de un Recurso de Inconstitucionalidad<sup>425</sup>. También en materia de protección del medio ambiente, impidiendo causarle daños a las zonas húmedas<sup>426</sup>.

En materia propiamente de aprovechamientos de aguas, puede impedir la reducción de los cauces públicos o privados, sin que exista un proyecto debidamente aprobado por el órgano competente que plantee solución alternativa que garantice el discurso normal de las aguas<sup>427</sup>.

La Ley 1/2001, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 11/1992, 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón. La lectura del preámbulo de esta Ley, resulta bien interesante, pues declara que las actividades de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias; proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la comunidad autónoma; pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza; protección de los ecosistemas en los que se desarrollen dichas actividades; instalaciones de producción, de distribución y de transporte de cualesquiera energías, incluidos los recursos y aprovechamientos hidroeléctricos, e industria, tienen como denominador común a la ordenación del territorio. Es decir, que la ordenación del territorio es una actividad que recoge a los otros sectores. Por supuesto considerarlo de esta manera, es una actitud que resta autonomía al Estado sobre algunas de esas materias. En este sentido COSCULLUELA MONTANER Luis decía:

---

423 STC 208/1991, de 31 de octubre, en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de febrero de 1988, relativa a métodos de medición y a muestreo y análisis de las aguas superficiales que se destinan a la producción de agua potable, citada por Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aguas Continentales...* Pág. 68.

424 MARTÍN MATEO Ramón. El Ordenamiento Hídrico en la Comunidad Valenciana. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 99-100.

425 Recurso de Inconstitucionalidad No. 1977/1989, formulado contra la Ley 6/1989, de 7 de julio, de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana, citado por Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ordenación del Territorio, Urbanismo y vivienda*. Editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: 1993. Pág. 32.

426 Artículo 66 Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, de Valencia.

427 Artículo 68 Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, de Valencia.

Convendría abandonar la idea, planteada coherentemente desde el plano urbanístico, pero incierta en un plano más general del conjunto de las funciones públicas, de que todos los planes no «urbanísticos» son sectoriales y deben subordinarse a los de ordenación del territorio y de urbanismo<sup>428</sup>.

Situación esta que es contraria al TRLAg., al señalar el artículo 43.3, que las previsiones de los planes hidrológicos deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio.

Esta Ley 1/2001<sup>429</sup>, de 8 de febrero, modifica la disposición adicional novena de la Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio, de Aragón, estableciendo la necesidad de que el Plan Hidrológico Nacional o los Planes de Cuenca antes de aprobarse, conozcan el Informe Preceptivo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón. Esta norma ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, ya que convierte al plan hidrológico nacional en un acto complejo, quitando la atribución al Estado de elaborarlo. Por supuesto, esto no impide que las comunidades autónomas, participen en la elaboración de los planes a través de los mecanismos establecidos en la Ley de Aguas, pero exigir que se oiga un informe preceptivo para el Plan Hidrológico Nacional, es cosa distinta.

Como último ejemplo a mencionar está la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbánística de Castilla-La Mancha, de 4 de junio de 1998. Dicha ley establece una tipología del suelo rústico en: suelo rústico protegido y suelo rústico de reserva (art. 47). Dentro del primer grupo establece las siguientes categorías: suelo rústico de protección ambiental, paisajístico, cultural, etc., y suelo rústico de protección de infraestructuras y equipamientos. En la primera división, incluye el que debe preservarse por sus valores agrícolas, ganaderos, forestales y de riquezas naturales. De modo que las construcciones que vayan a realizarse, deberán obtener una doble autorización (informe y licencia)<sup>430</sup>.

#### 5.4.5 Montes

De acuerdo con el artículo 148.1.8 CE, las comunidades autónomas tienen competencias para la protección de los Montes que se encuentren dentro de su territorio. La comunidad de Navarra dictó una Ley para la protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra<sup>431</sup>, en cuyo articulado prevé la formulación del Plan Forestal de Navarra. En este Plan según el artículo 44.6 de la Ley, se incluirá la cuantificación y zonificación de los problemas erosivos de Navarra, así como la priorización y programación de los trabajos de restauración hidrológico-forestal. Como puede observarse, a través de una legislación sectorial, se influye en el agua, con medidas de protección del recurso o de su mantenimiento, que serán realizadas por la administración forestal, estableciendo que podría (potestativo), realizar convenios con otras administraciones para llevarlos a cabo, es decir, que según la Ley la Administración Forestal podría o no, notificar a la administración del Estado, que va a realizar esas obras.

La Ley 2/1988, de 31, de mayo, de Conservación del Suelo y Protección de Cubiertas Vegetales de Castilla La Mancha, plantea una preocupación de cómo la deforestación y la introducción de ciertos cultivos están produciendo lo que la Ley denomina “erosión, en su modalidad hídrica”, por lo que plantea

---

428 COSCULLUELA MONTANER Luis. Presupuestos constitucionales de las competencias urbanísticas. En: MARTÍN RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*. Tomo IV. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1991. Pág. 3561-3562.

429 V. también la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua, de Aragón, que contiene una norma similar a esta.

430 SERRANO ALBERCA José Manuel. Artículo 20. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable. En: SERRANO ALBERCA José Manuel (Coordinador). *Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid y Barcelona, España: 1999. Pág. 332-333.

431 Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra, citada por FANLO LORAS Antonio. *Competencias en materia de aguas...* Pág. 598.

la redacción y ejecución inmediata de Proyectos de Restauración Hidrológico-Forestal y Planes de Conservación de Suelos Agrícolas, con los cuales busca la restauración hidrológica y la adopción de medidas para reducir la erosión y degradación específica de los suelos dedicados a cultivos agrícolas<sup>432</sup>.

SÁNCHEZ BLANCO Ángel, comenta que la mejor manera para lograr una adecuada protección de los montes y de los recursos forestales en general, es a través de los Decretos de Transferencias, que permiten a las comunidades autónomas, tomando como referencia las normas básicas del Estado, realizar una política integral en materia forestal, con independencia de titularidades dominicales y de estructuras institucionales diferenciadas<sup>433</sup>, pues les permite incorporar aspectos productivos, educativos y recreativos a los aspectos de regeneración y reconstrucción de equilibrios biológicos, sin fracturas sectoriales y con posibilidad de operar desde la premisa de coherente integración de los recursos naturales renovables<sup>434</sup>.

#### 5.4.6 Reflexiones finales

Las leyes y sentencias analizadas, tienen en común la búsqueda del equilibrio, basado en la colaboración y cooperación entre las comunidades autónomas y los organismos de cuenca, en el entendido que deben proyectar sus competencias sobre un mismo espacio. De manera que el ejercicio de una competencia, no merme o interfiera la que el otro tiene sobre ese mismo "espacio físico". Así la comunidad autónoma puede dictar normas complementarias para la protección del medio ambiente, pero no interferir las básicas del Estado; puede solicitar informes sobre ciertas actividades a realizarse sobre el aprovechamiento, pero siempre que no sean vinculantes; puede exigir la construcción de algunas obras al concesionario, siempre que se conozcan antes de producirse el acto de concesión, y puede establecer un caudal mínimo, pero siempre que se integre al plan de la cuenca. Es decir, se hace necesario la coordinación y colaboración entre comunidad autónoma y Estado (organismo de cuenca), para impedir que se quebranten las competencias de uno u otro lado, principio regulado en el artículo 128 TRLAg.<sup>435</sup>.

Así el artículo 25 TRLAg. establece varios mecanismos de colaboración entre los organismos de cuenca y las comunidades autónomas para el ejercicio de sus respectivas competencias. La primera de ellas y que se ha comentado antes, es la incorporación de las comunidades autónomas a la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca.

Otra posibilidad es la celebración de convenios de colaboración con las comunidades autónomas, para el ejercicio de sus respectivas competencias. Un ejemplo de estos acuerdos, lo encontramos en la Ley

---

432 Artículo 3, Ley 2/1988, de 31 de mayo citada por SÁNCHEZ BLANCO Ángel. Distribución de competencias en materia de recursos naturales (agua, minas, montes). En: MARTÍN RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*. Tomo IV. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1991.

433 SÁNCHEZ BLANCO Ángel. Distribución de competencias en materia de recursos naturales (agua, minas, montes). En: MARTÍN RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la...* Pág. 3645.

434 SÁNCHEZ BLANCO Ángel. Distribución de competencias en materia de recursos naturales (agua, minas, montes). En: MARTÍN RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la...* Pág.3646.

435 Artículo 128 TRLAg. Coordinación de competencias concurrentes. 1. La Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en la disponibilidad, calidad y protección de aguas y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan. 2. La coordinación y cooperación a la que se refiere el apartado anterior se efectuará a través de los procedimientos establecidos en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de los específicos que se hayan previsto en los convenios celebrados entre las administraciones afectadas. 3. Respecto a las cuencas intercomunitarias, la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación

7/1995, de 21 de abril, de Animales Silvestres, Caza y Pesca Fluvial, de Murcia, que en sus artículos 39 y 40<sup>436</sup> prevé la concertación entre la Conserjería de Medio Ambiente y la Administración del Estado para colaborar en la realización de obras para la protección del recurso pesquero en los cauces.

Finalmente, la forma más expedita de lograr este cometido es mediante la figura de los informes previos. Estos informes deben solicitarse bien por el organismo de cuenca, en el ejercicio de la competencia de utilización y aprovechamiento de las aguas<sup>437</sup>, o por la comunidades autónomas, en el ejercicio, entre otras, de sus competencias en medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo<sup>438</sup>. De acuerdo con el 25.3 TRLAg., los expedientes que tramiten los organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico se someterán a informe previo de las comunidades autónomas para que manifiesten, lo que estimen oportuno en materias de su competencia.

De lo que puede deducirse que es indispensable elaborar unos principios que marquen o delimiten la actuación de las distintas administraciones públicas. Estos principios han sido expresados con bastante claridad por el doctor FANLO LORAS Antonio, denominados “principios de articulación de las competencias concurrentes en materia de aguas”. A saber, esos principios son los siguientes:

- *Principio de compatibilidad o de legitimidad de las competencias sectoriales de las comunidades autónomas en relación con el agua.* Pues la concurrencia no debe resolverse en términos de exclusión sino de acomodación de ambas competencias.
- *Principio de cooperación.* Actuaciones conjuntas, intercambio de información, fórmulas procedimentales de actuación, instrumentos de integración de políticas (planeamiento, creación de órganos de composición mixta).

---

territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca o en el Plan Hidrológico Nacional requerirán, antes de su aprobación inicial, el informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente, que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico y sin perjuicio de lo que prevean otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Este informe se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo de dos meses. 4. Los terrenos reservados en los planes hidrológicos para la realización de obras hidráulicas de interés general, así como los que sean estrictamente necesarios para su posible ampliación, tendrán la clasificación y calificación que resulte de la legislación urbanística aplicable y sea adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales. Los instrumentos generales de ordenación y planeamiento urbanístico deberán recoger dicha clasificación y calificación.

436 Ley 7/1995, de 21 de abril, de animales silvestres, caza y pesca fluvial, de Murcia. BOE 2 junio 1995, núm. 131/1995. Artículo 39. Aprovechamientos hidráulicos. El Gobierno regional podrá celebrar convenios con el Gobierno de la Nación, o llegar a acuerdos con el Organismo de Cuenca, a fin de colaborar en el proyecto y ejecución de obras que faciliten el acceso de los peces, y muy particularmente de los emigrantes, salvando presas, diques u otras construcciones existentes en los cauces. Artículo 40. Actuaciones en los cauces. Sin perjuicio de las competencias de la Administración del Estado, se concertará con ésta la forma en la que la Consejería de Medio Ambiente pueda participar en la tramitación de expedientes de autorización o concesión, emitiendo su informe sobre las medidas correctoras a establecer para la protección del medio ambiente y de la fauna silvestre, con carácter previo a la ejecución de los siguientes proyectos o actividades: a) Eliminar o modificar la vegetación de las zonas de protección de los cursos fluviales, lagunas, embalses y humedales. b) Levantar y sacar fuera de los cauces las piedras, gravas y arenas del fondo. c) Desviar el curso natural de los cursos fluviales, así como modificar las lagunas, los embalses, las zonas húmedas y las zonas de protección de tales cursos. d) Reducir el caudal de las aguas y proceder al agotamiento de los caudales y obras de derivación o captación. e) La construcción de presas y diques en las aguas y sus modificaciones. f) La implantación de viveros de peces y cangrejos y estaciones de fecundación artificial en aguas. g) El encauzamiento, dragado, modificación y ocupación de cauces.

437 Artículo 25.3. TRLAg.

438 Artículo 25.4 TRLAg.

- *Principio de complementariedad de las competencias de las comunidades autónomas.* En relación con las desarrolladas en la dirección y gestión de los órganos de las confederaciones hidrográficas.
- *Principio de no interferencia o perturbación de las competencias de las confederaciones hidrográficas.* Las actuaciones sectoriales son factibles siempre que no perturbe ni interfiera las competencias de estas<sup>439</sup>.

## **5.5 A manera de conclusiones**

Llegados a este punto, es necesario establecer algunas conclusiones que sirvan a su vez de recomendaciones para evitar la duplicidad de actuaciones entre el Estado y las comunidades autónomas:

- Es normal, como se ha señalado reiteradamente por las sentencias, que sobre un mismo medio se proyecten competencias de diferentes administraciones, pero lo importante es que sean sobre objetos jurídicos distintos, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que se hace imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las distintas administraciones públicas.
- Entre esos mecanismos de colaboración, se encuentran las Leyes de Transferencias o de delegación, que son una excelente oportunidad para lograr el equilibrio y evitar el despilfarro de recursos, por la duplicidad de actuaciones sobre el mismo medio. Pero por supuesto, en estas Leyes, no debe el Estado desligarse completamente de la competencia cedida. También puede hacerse uso de la figura de la “encomienda” a las comunidades autónomas de la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.
- Otra formas son los convenios de colaboración y los informes previos, previstos en el artículo 25 de la Ley de Aguas. Los organismos de cuenca y las comunidades autónomas podrán establecer una mutua colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias.
- Pero junto a los mecanismos señalados en los puntos anteriores, la planificación juega un papel fundamental para evitar las interferencias y la duplicidad de actuaciones, pues en ellas convergen los distintos actores afectados en la gestión del agua. En este sentido la Ley de Aguas, permite la incorporación de las comunidades autónomas, a los consejos de agua de la demarcación en las cuencas supracomunitarias. Es allí, en el plan, que deben quedar plasmadas las recomendaciones que hagan las comunidades autónomas sobre las condiciones que deben regularse para preservar los recursos naturales, bien sea el agua, o en el caso de las competencias sectoriales (medio ambiente, pesca fluvial, ordenación del territorio, riego, protección forestal, etc.).

---

439 FANLO LORAS Antonio. La pesca fluvial: algunos criterios para articular su protección jurídica. En: COSCULLUELA MONTANER Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico*. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo. Editorial Civitas S.L. Madrid, España: 2003. Pág. 1015-1016.



CAPÍTULO VI  
ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DEL AGUA EN ESPAÑA





## 6.1 Introducción

Para el estudio de este capítulo, partimos de varias premisas; la primera es que: España es un Estado compuesto, y coexisten tres Administraciones (Estado, comunidades autónomas y municipios). Esta distribución del Poder Público en tres personas jurídicas territoriales distintas, implica la existencia de competencias exclusivas para cada una, pero también la concurrencia de algunas de ellas.

La segunda premisa, parte del hecho de que existen servicios que superan el ámbito municipal (supralocal) o que tienen repercusión fuera de ellos<sup>440</sup> y servicios locales propiamente<sup>441</sup>. Distribuyendo las competencias sobre los primeros, entre el Estado y las comunidades autónomas y dejando los segundos, en manos de los municipios.

Por último, el abastecimiento y saneamiento de aguas, en sentido técnico, presentan dos fases: en el abastecimiento, conseguimos la fase de aducción<sup>442</sup> (servicio en alta) y la fase de distribución<sup>443</sup> (servicio en baja). Mientras que las fases del saneamiento son: el alcantarillado<sup>444</sup> y la depuración<sup>445</sup>.

Ahora bien, he dicho anteriormente y tengo que referirme a ello nuevamente, que la administración de cuencas en España, supone la asunción de competencias por las confederaciones hidrográficas en las cuencas intercomunitarias, de manera que al Estado a través de estas, le corresponde la gestión integral de la cuenca, con lo cual debe autorizar o conceder a los diversos usuarios de la cuenca para poder hacer uso privativo de las aguas y demás bienes del dominio público hidráulico. Además, el Estado tiene atribuciones para la construcción de obras de interés general, como por ejemplo las obras de abastecimiento, potabilización y desalación), cuya realización afecte a más de una comunidad; comparte responsabilidades en la construcción de obras de saneamiento y tiene competencias en materia de autorización de vertidos directos a las cuencas hidrográficas intercomunitarias y calidad de las aguas.

Las comunidades autónomas también tienen competencias para la gestión del agua cuando poseen cuencas internas, con las mismas funciones señaladas para el Estado en las cuencas intercomunitarias y también cumplen funciones, como consecuencia de la declaratoria de interés autonómico, dado el carácter supramunicipal de ciertos servicios y construcción de obras, en materia de abastecimiento y saneamiento.

---

440 La Ley parte de una nueva consideración del abastecimiento y saneamiento, regulándolos en función de los ámbitos territoriales que resulten afectados. De acuerdo con ello, se consideran de interés supramunicipal aquellos servicios cuya prestación exige la superación de los límites del término municipal o que tienen evidentes repercusiones fuera de ellos. La aducción o traída de aguas, incluso embalses, captaciones y grandes redes pueden precisar el recurso a otros ámbitos para encontrar las condiciones exigidas para un buen abastecimiento. Exposición de motivos de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid. BO No. 298, de 7 de febrero de 1985. Igualmente los servicios de depuración de aguas residuales que inciden en la contaminación del agua que circula por los territorios de varios municipios.

441 Por ejemplo, la distribución del agua desde los depósitos hasta las acometidas y la recogida de agua residuales hasta la depuradora. Exposición de motivos de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid.

442 La aducción incluye la captación, alumbramiento, embalse, conducción por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósito del agua.

443 La distribución comprende la elevación por grupos de presión y el reparto por tuberías, válvulas y aparatos hasta las acometidas particulares.

444 Alcantarillado: recogida de aguas residuales y pluviales, y su evacuación a los distintos puntos de vertido.

445 Depuración: Devolución a los cauces o medios receptores, convenientemente depuradas.

Finalmente, y no por ello menos importantes, están los municipios y sus competencias en distribución de aguas y alcantarillado, con la advertencia, en primer lugar que para la prestación de estos servicios, es necesario la realización de obras, que en muchas oportunidades escapan a las posibilidades técnicas y financieras de los municipios, requiriendo entonces financiación del Estado y de las comunidades autónomas, y en segundo lugar, que los municipios no tienen competencias sustantivas en materia de dominio público hidráulico, pero sin embargo, su actuación incide indirectamente en las mismas, como tendremos oportunidad de señalar.

A pesar de las apreciaciones anteriores, la distribución de competencias a la que se hace referencia no es pacífica, por lo que deben verificarse las alternativas que la legislación española tiene para resolver esta situación. Así pues, la metodología utilizada será el análisis de la legislación del Estado, de las comunidades autónomas y de los municipios, sin olvidar la normativa comunitaria, para comprender su distribución entre cada nivel y el grado de cooperación.

Por tanto, el capítulo va a dividirse en tres partes. Una referida al abastecimiento de aguas a las poblaciones. La segunda, dirigida a determinar las competencias de los distintos niveles territoriales en saneamiento de aguas residuales y una tercera, como especie de resumen, en la que analizaré dos leyes autonómicas, en las que se determinan de manera distinta las competencias locales y de las comunidades autónomas en abastecimiento y saneamiento de aguas.

## 6.2 Distribución de competencias en materia de abastecimiento de agua a las poblaciones en España

El abastecimiento de aguas es una actividad compleja, compuesta de varias operaciones, en la que intervienen el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. En el ámbito normativo de abastecimiento, sucede algo similar, la labor legislativa ha sido prolífica y coexisten normas de la Comunidad Europea, del Estado, de las comunidades autónomas y de los municipios que regulan la materia.

En cuanto a la normativa comunitaria, destaca la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, y que trataré en el Capítulo IX, por su relación con la protección de las aguas.

Dentro de las normas del Estado, pueden mencionarse algunas leyes sectoriales, como la legislación urbanística<sup>446</sup> y la legislación sanitaria. También, se encuentran referencias al abastecimiento de aguas, en la Ley de Aguas, sobre todo referidas a la planificación, calidad de las aguas, concesiones, etc, y por supuesto, en la Ley del Régimen Local.

Varias comunidades autónomas, han legislado en materia de abastecimiento de aguas, haciendo uso de distintos títulos competenciales, como sanidad, protección del ambiente y por su relación con el abastecimiento, también en la legislación de saneamiento. Así tienen leyes de abastecimiento y saneamiento, las comunidades de Madrid, Cataluña, el Principado de Asturias, Aragón y Castilla La Mancha<sup>447</sup>, entre otras.

---

446 Artículo 8 a) Suelo Urbano es aquel que entre otras condiciones establecidas en el artículo cuenta con abastecimiento de aguas. Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones. BOE núm. 89, de 14 de abril. Así también el artículo 42.3 No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales. Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. BOE de 29 de abril de 1986.

447 V. Ley 17/1984, de 20 diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid... . V. igualmente: Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña; Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias; Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua, de Aragón. BO. núm. 64/2001, de 1 junio

Pues bien, entrando en materia y haciendo referencia específicamente a la definición de abastecimiento de agua a la población, de acuerdo con FANLO LORAS Antonio, “comprende las instalaciones de captación, depósito, tratamiento de potabilización, redes de distribución en alta y en baja”<sup>448</sup>.

Esta definición permite entender, que existen varias actividades en el abastecimiento de aguas. Esas múltiples actividades, son divididas técnicamente en dos fases: La aducción (servicio en alta)<sup>449</sup> y la distribución (servicio en baja)<sup>450</sup>. La aducción incluye la captación, alumbramiento, embalse, conducción por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósito del agua<sup>451</sup>. Para SETUÁIN MENDÍA Beatriz, esta fase tiene por objeto “acercar el agua desde el lugar en que se encuentre hasta el punto desde el que debe procederse a su distribución”<sup>452</sup>. La ley aragonesa agrega en esta fase “las acciones para hacerla apta para su uso”<sup>453</sup>. La fase de distribución (abastecimiento en baja), ampararía la acometida –o enlace de la red de distribución con la instalación interior de fontanería– y la distribución propiamente dicha<sup>454</sup>.

Entendidas las fases del abastecimiento, cabría preguntarnos, en segundo término, cuál es el uso que puede darse al agua. Puede usarse indistintamente para la agricultura, industria, etc. o al contrario, tiene algunas limitaciones. MARTÍN MATEO Ramón en este sentido dice que el abastecimiento o suministro de agua<sup>455</sup> es “la provisión de estos recursos para atender necesidades distintas de las correspondientes a la agricultura, que incluyen, sobre todo, las derivadas de los asentamientos humanos en viviendas y las estructuras asociadas, así como las de industria, incorporadas a los núcleos urbanos o constituyendo complejos independientes”<sup>456</sup>.

Partiendo entonces de esa limitación, conviene remarcar que el suministro de aguas, excluye el uso del agua en la agricultura y los usos industriales que no estén incorporados a los núcleos urbanos. Esta exclusión tiene un sentido práctico y realista, por cuanto estos dos usos, superan en la mayoría de las oportunidades al abastecimiento poblacional.

---

2001. BOE núm. 148/2001, de 21 junio 2001 y la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. DOCM núm. 83, de 8 de julio. BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 2002.

448 FANLO LORAS Antonio. Dominio Público Hidráulico y saneamiento de aguas residuales. En: ESTEVE PARDO José (Coordinador). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Diputación de Barcelona. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 310.

449 La Ley del Plan Hidrológico Nacional recoge esta terminología, señalando en el artículo 3 Definiciones “g) Sistemas de abastecimiento en alta: abastecimiento de aguas para comarcas, mancomunidades, o agrupaciones de municipios en régimen de servicio público. V. Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE núm. 161, de 6 de julio de 2001; corrección de errores en BOE núm. 184, de 2 de agosto.

450 Términos usados por ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*. Editorial Comares, S.L. Granada, España: 1999. Pág. 96-97.

451 Artículo 1.2 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad de Madrid...

452 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. Abastecimiento de aguas. En: BALLESTEROS FERNÁNDEZ Angel y otros (Coordinadores). *Diccionario Enciclopédico El Consultor*. 2da. Edición. Tomo I. A-C. Madrid, España. 2003. Pág. 20.

453 Artículo 6 ...la aducción de agua, comprende la captación de ríos, manantiales, pozos o embalses y las infraestructuras de conducción hasta la cabecera de los sistemas de distribución o los puntos de conexión con éstos. Las infraestructuras de conducción pueden incluir también instalaciones de almacenamiento intermedio o potabilización cuando así resulte conveniente para optimizar el conjunto del abastecimiento, en particular cuando se trate de sistemas supramunicipales.

454 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. Abastecimiento de aguas. En: BALLESTEROS FERNÁNDEZ Angel y otros (Coordinadores). *Diccionario Enciclopédico...* Pág. 20

455 El autor parece utilizar indistintamente ambos términos, aunque claramente hace alusión al suministro de aguas.

456 MARTÍN MATEO Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. II. Editorial Trivium, S.A. Madrid, España: 1992. Pág. 54.

Por su parte, ni la Ley de Aguas ni el RDPH contiene una definición de abastecimiento de aguas a poblaciones, salvo lo añadido en el artículo de los usos del agua<sup>457</sup>. En este sentido, puede servir de ejemplo la calificación de la Ley Catalana, que incluye dentro de los usos del agua, los llamados usos domésticos e incluye: los usos particulares que se corresponden con el uso del agua para sanitarios, para duchas, para cocina y comedor, para lavados de ropa y de vajillas, para limpiezas, riegos de parques y jardines, refrigeración y acondicionamientos domiciliarios sin actividad industrial, y con otros usos del agua que puedan considerarse consumos inherentes o propios de la actividad humana no industrial, ni comercial, ni agrícola, ni ganadera<sup>458</sup>.

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica intenta delimitar el término y señala que solamente debería incluirse: “el suministro de recursos hidráulicos para la provisión de necesidades que exigen los ciudadanos en su vida diaria: agua para la bebida y la preparación de alimentos, para la higiene, para el desenvolvimiento de las actividades cotidianas, para el riego de las calles y jardines, etc.”<sup>459</sup>. Para calificar el suministro, no tiene importancia indagar si las necesidades de agua surgen de un núcleo urbano más o menos amplio, pues este dato no es fundamental porque el abastecimiento poblacional puede producirse aun en viviendas más o menos aisladas<sup>460</sup>.

MARTÍN RETORTILLO Sebastián plantea que debería establecerse diferencias entre los distintos usos dentro del renglón de “abastecimiento poblacional”, ya que entran usos como por ejemplo, el riego de calles y parques, usos industriales y deportivos, que no son propiamente abastecimiento poblacional. Son matices a tenerse en cuenta, porque si en otros aprovechamientos como los agrícolas e industriales, se buscan formulas para reducir el consumo, no hay razón para que esos mismos criterios no se apliquen a la heterogénea utilización de los recursos que se llevan a cabo bajo la cobertura genérica de abastecimiento poblacional<sup>461</sup>.

En descargo de esta apreciación, puede decirse que el organismo de cuenca, sí puede fijar pautas o establecer límites respecto del uso del agua, distinto al calificado de “abastecimiento poblacional”, ya que el TRLAg. y el RDPH reconocen la inclusión dentro del abastecimiento poblacional, el agua para las industrias, pero utiliza la expresión “de poco consumo”; de manera que el organismo de cuenca, tiene la posibilidad de limitar el uso del recurso, que tenga como fin, el uso industrial u otros, que no sean propiamente de abastecimiento poblacional. Así el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, establece limitaciones o dotaciones máximas admisibles de abastecimiento “urbano”<sup>462</sup>, incluidas las necesidades industriales integradas en la red, salvo justificación adecuada. Asigna unos valores por habitante por día, referidos al recurso en su punto de captación, tomando en consideración la población permanente y

---

457 V. Artículo 60. 3 TRLAg. Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de aguas situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.

458 Artículo 2.16 a) Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.

459 ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El Abastecimiento de agua en España*. Editorial Thomson. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, España: 2004. Pág. 244-245.

460 ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El abastecimiento de Agua en España...* Pág. 249.

461 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 298.

462 El Plan Hidrológico utiliza el término “abastecimiento urbano” e incluye dentro de este renglón los domésticos, municipales, comerciales, industriales de poco consumo, de servicios y ganaderos y otros de escasa importancia conectados a las redes municipales. Artículo 7, Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 222, de 16 de septiembre de 1999.

la estacional y en relación con el uso industrial, elabora una tabla de usos por sectores de industria, que tienen carácter indicativo, cuando se carezcan de los estudios específicos<sup>463</sup>.

Otra posible solución es el uso de aguas reutilizadas, que aunque en la actualidad, no esté generalizado, existen Leyes que la promueven, como por ejemplo la Ley 1/1994, de Abastecimiento y Saneamiento de Asturias<sup>464</sup>.

Pues bien, entendido que el abastecimiento poblacional presenta dos fases (aducción y distribución) y que el uso de las aguas bajo este renglón, incluyen la provisión de agua para atender las necesidades que exigen los ciudadanos en su vida diaria: agua para la bebida y la preparación de alimentos, para la higiene, para el desenvolvimiento de las actividades cotidianas y el agua para las industrias de poco consumo situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. Merece la pena preguntarnos cuál es el ente o entes con competencia en esta materia y cuál es el régimen jurídico aplicable. Interrogantes que trato de aclarar en los próximos epígrafes.

### 6.2.1 Competencias del Estado

Tomando en consideración la declaración de la Ley de Aguas de que todas las aguas forman parte del dominio público hidráulico<sup>465</sup>, debemos concluir que el Estado tiene competencias en el tema del abastecimiento a las poblaciones. En primer lugar, tomando en consideración la clasificación de las cuencas supracomunitarias e intracomunitarias, le corresponderá otorgar la autorización o la concesión<sup>466</sup> para la construcción de obras para la captación del agua en las cuencas supracomunitarias, así como la concesión para el uso de las aguas<sup>467</sup>.

En segundo lugar, porque declarado por la Ley de Aguas en el artículo 60 que “el abastecimiento de agua a las poblaciones”, es el primero de todos los usos, al Estado le corresponde incluir en los planes hidrológicos de cuencas (cuencas supracomunitarias), los usos y demandas existentes y previsibles<sup>468</sup>; y en el Plan Hidrológico Nacional, las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones e incluso tiene potestad expropiatoria a favor de un determinado uso<sup>469</sup>, ordenando que en los planes hidrológicos se respete la supremacía del abastecimiento poblacional, aunque para ello deba sacrificarse los caudales ecológicos<sup>470</sup>.

Finalmente, corresponde a la administración estatal la construcción de obras de interés general (abastecimiento, potabilización y desalación de las aguas)<sup>471</sup>, es decir obras “para poner el agua en los depósitos

---

463 V. Artículo 8 Dotaciones para usos urbanos y Anejo 2. Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro...

464 Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias. Disposición Adicional Cuarta. La Administración del Principado promoverá que el uso por las entidades públicas de la alimentación de fuentes ornamentales, bocas de riego y extinción de incendios, así como el riego de parques, jardines y zonas verdes de instalaciones deportivas tenga lugar con agua reutilizada, tras el correspondiente proceso de depuración.

465 Salvo el régimen transitorio, para el uso del agua, bajo el régimen de la Ley de Aguas de 1879, que la Ley de Aguas de 1985 y luego la reforma de 1999 respetan. V. Disposiciones Transitorias Primera a Cuarta de TRLAg.

466 Art. 59 TRLAg. y Artículo 24 LPHN.

467 V. en este sentido el régimen jurídico aplicable a las concesiones demaniales Capítulo VII, de esta investigación.

468 V. Artículos 42 TRLAg y 74, 75, 76 y 77 RAPA.

469 V. Artículo 60 TRLAg.

470 V. Artículos 60.3 TRLAg. y 59.7 TRLAg.

471 Artículo 46 TRLAg. V. también Capítulo VIII, “Planificación y construcción de obras hidráulicas”. Epígrafe sobre las obras de interés general.

de cabecera, todo ello a partir de las tomas en un embalse, en un río, en campos de pozos para captar aguas subterráneas (no debe olvidarse que una tercera parte de los españoles beben aguas subterráneas) o sencillamente en el mar, para el supuesto de plantas desalinizadoras<sup>472</sup>, y la “gestión y explotación de las instalaciones”<sup>473</sup> y la regulación básica en materia de sanidad, pues el abastecimiento de agua a las poblaciones debe cumplir con unas condiciones de calidad para poder ser utilizada<sup>474</sup>.

### 6.2.2 Comunidades autónomas

Como ha quedado dicho, en sentido técnico el abastecimiento de aguas presenta dos fases: la aducción y el suministro de aguas. Las comunidades autónomas tienen competencias principalmente sobre la primera fase, para lo cual podrán celebrar convenios con el Estado y los municipios. EMBID IRUJO Antonio comenta que las intervenciones de las comunidades autónomas en esta materia derivan principalmente del «interés» autonómico y del carácter supramunicipal de las obras a realizar para el abastecimiento de agua<sup>475</sup>.

Así pues, la mayoría de las comunidades que tienen leyes de abastecimientos de aguas se atribuyen competencias para la elaboración y aprobación definitiva del Plan Director<sup>476</sup>, en cuya elaboración participen los entes locales; construcción, gestión y explotación de obras y la aprobación y control del régimen financiero, entre otras<sup>477</sup>. Generalmente estas competencias son ejecutadas por un ente adscrito a la comunidad autónoma que, en el caso de Madrid es la Empresa Canal Isabel II; en Aragón, el Instituto Aragonés del Agua y en Castilla La Mancha, la Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha.

472 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España...* Pág. 96-97.

473 SÁINZ MORENO Fernando. *Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento*. En: SOSA WAGNER Francisco. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo II. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000. Pág. 1936.

474 V. Ley 14/1986, de 25 de abril, *General de Sanidad* y el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano (incorpora al la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre de 1998, al derecho interno español). Esta Directiva recoge los avances y progresos de los últimos años en lo que a las aguas de consumo humano se refiere, estableciendo las medidas sanitarias y de control necesarias para la protección de la salud de los consumidores. V. detalles en Capítulo IX, “Protección de las Aguas”.

475 EMBID IRUJO Antonio. *Competencias de las Administraciones Públicas en materia de agua*. En: LEÓN GROSS Jorge (Coordinador). *Jornadas sobre Derecho de Aguas*. Editado por el Colegio de Abogados de Málaga y Editorial Aranzadi. Navarra, España: 1999. Pág. 57.

476 Artículo 5. Planes directores. 1. El plan director de obras a que se refiere el art. 2.1,a) de la presente Ley, recogerá justificadamente las infraestructuras que en materia hidráulica deberán realizarse en Asturias, tanto de nueva planta como de mejora de las existentes o de interrelación entre ellas, para asegurar con la mayor garantía posible la prestación de los servicios. 2. El plan director de gestión al que se refiere el precepto indicado en el apartado anterior, establecerá los niveles mínimos de prestación de los servicios y de calidad exigibles. Contendrá, asimismo, respecto a los sistemas de abastecimiento declarados de interés de la Comunidad Autónoma, las medidas que aseguren una actuación coordinada de las distintas administraciones competentes en el ciclo del agua para garantizar el suministro de agua en casos de urgencia y necesidad, a consecuencia de sequía, desabastecimiento de poblaciones por averías, contaminación de las fuentes de alimentación o cualquier otra situación catastrófica, determinando para cada caso los puntos de la red desde los que se efectuarán los suministros, sustituyendo total o parcialmente los caudales de cada consejo afectado por otros de origen diferente. Determinará igualmente las compensaciones que procedan a los titulares de los recursos que se utilicen en favor de otros usuarios. Especificará, asimismo, las instalaciones y servicios concretos cuya gestión será financiable con cargo al canon de saneamiento regulado por la presente Ley. 3. Los planes directores serán aprobados por acuerdo del Consejo de Gobierno. Reglamentariamente se determinará el procedimiento de elaboración de los planes garantizándose en todo caso la participación de las entidades locales afectadas y siendo preceptivo un período de información pública. Ley 1/1994, de 21 de febrero, *sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias*.

477 V. Artículo 2.2 Competencias de la Comunidad de Madrid. Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad de Madrid... V. igualmente Artículo 2. Competencias del Principado de Asturias.

También a las comunidades autónomas, le corresponden las funciones comentadas en el epígrafe anterior del Estado (otorgar concesiones, planificación, etc.), cuando posean cuencas hidrográficas intra-comunitarias.

Por último, en materia sanitaria las comunidades autónomas tienen competencia para vigilar la calidad de las aguas de consumo público y la idoneidad técnica y sanitaria de las instalaciones que conforman su abastecimiento<sup>478</sup>.

### 6.2.3 Municipios y demás entes locales

El suministro de aguas como competencia de interés local ha estado presente desde hace muchos años. La razón principal de este presupuesto parte de la necesidad vital del suministro de agua. De forma explícita la competencia en materia de suministro de aguas a las poblaciones, como servicio público, fue recogida en el Real Decreto-ley de 12 de abril de 1924, pero encuentra destacados antecedentes en la Ley de Obras Públicas de 1877, en la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y en la Ley de Régimen Local (Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955)<sup>479</sup>.

La vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, hace referencia en tres artículos, al abastecimiento de aguas. En el artículo 25.2.1), 26.1 a) y en el 86.3. De acuerdo, al 25.2.1), los Municipios tienen competencia en el suministro de agua potable, pero esta competencia al igual que las otras enunciadas en el artículo, están sometidas a lo establecido en las Leyes estatales o de las comunidades autónomas (Art. 25.3 LRBRL).

Por su parte, el artículo 26.1. a), considera como servicio mínimo, obligatorio para todos los municipios entre otros, al abastecimiento domiciliario de agua potable.

Mientras que el artículo 86.3 LRBRL, prevé que el abastecimiento de agua es una competencia que puede reservarse a los entes locales, sometiéndola previamente a la doble aprobación del pleno de la Corporación y del órgano de gobierno de la comunidad autónoma cuando estas actividades se ejerzan en régimen de monopolio (Art. 86.3 LRBRL).

Ahora bien, de conformidad con el primero de los artículos mencionados, los municipios podrán asumir realmente esta competencia, siempre que una Ley estatal o autonómica se la otorgue, de acuerdo con el artículo 2 LRBRL. En este sentido suscribo la posición del doctor FANLO LORAS Antonio, al señalar que el artículo 25.2 LRBRL, no atribuye competencias a los municipios, sino que es un listado de materias sobre las cuales los municipios tienen interés, pero será necesario, que el legislador sectorial (mediante una Ley estatal o de las comunidades autónomas)<sup>480</sup>, acuerde al municipio la asunción de esta competencia y los límites de la misma, derivados del interés supralocal que pueda resultar.

---

Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias. V. también Artículo 7. Competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ley 6/2001, de 17 de mayo, *de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua*, de Aragón. BO. núm. 64/2001, de 1 junio 2001. BOE núm. 148/2001, de 21 junio 2001. Por último, V. Artículo 6. Competencias de la Administración regional en Ley 12/2002, de 27 de junio, *reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*. DOCM núm. 83, de 8 de julio. BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 2002.

478 V. artículo 148.1.21 CE Competencias en materia de sanidad e higiene. Las comunidades han dictado también normas sobre la calidad del agua de consumo. V. Capítulo IX, donde se mencionan varios decretos de las comunidades autónomas referidos a las redes de control y vigilancia de las aguas potables de consumo público.

479 MESTRE DELGADO Juan Francisco. *El servicio público de distribución de aguas...* Pág. 1647.

480 V. FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. No. 266. Editado por Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones

Esta doctrina no es aceptada pacíficamente, por cuanto hay autores que interpretan que el artículo 26, atribuye de modo directo competencias a los municipios. Otros basados en el 18.1.g LRBRL (obligatoriedad de prestar servicios) y de algunas sentencias que reconocen el derecho de los ciudadanos a solicitar la prestación del servicio), llegan a idéntica conclusión. Un tercer grupo conviene en que la LRBRL es una norma básica y por tanto no ven necesario la existencia de otra norma que atribuya a los municipios competencias para que estos lleguen a asumirla<sup>481</sup>.

PARDO MOLERO María del Carmen cita dos sentencias que refuerzan lo dicho anteriormente, en el sentido de considerar al “suministro de agua”, como competencia de los municipios.

STS 22-V-1990 (Ar. 4609). “Es indudable la competencia del Ayuntamiento (además de obligación ineludible del mismo) en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable –arts. 25.2.1.), 26.1.a) y 86.3 de la Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985”<sup>482</sup>.

STS 22-IX-1994 (Ar. 7137). “El suministro de agua potable a los ciudadanos, es un servicio público esencial de titularidad municipal. Por ello el art. 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, declara la reserva a favor del Entidades Locales del servicio esencial de abastecimiento y depuración de las aguas y que la efectiva ejecución de esas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la comunidad autónoma. Por su parte el art. 26.1.a) de dicha Ley 7/1985, manda que los Municipios, por sí o asociados, presten entre otros servicios, el de abastecimiento domiciliario de agua potable<sup>483</sup>.

Sin ánimo de entrar en polémicas, en torno a las sentencias, creo que las mismas refuerzan el hecho cierto que, el suministro de aguas y el alcantarillado, como se verá más adelante, son dos materias sobre las cuales tienen interés, los municipios. Interés que ha sido respetado por las comunidades autónomas cuando dictan normas de régimen local o de abastecimiento y saneamiento, donde efectivamente declaran competencias obligatorias de los municipios, entre las que se encuentran las analizadas en este epígrafe y el de saneamiento<sup>484</sup>.

En conclusión, el abastecimiento de aguas como dije anteriormente, consta de dos fases y a los municipios les corresponde la segunda de estas fases, es decir la prestación del servicio de distribución. La distribución del agua, comprende la elevación por grupos de presión y el reparto por tuberías, válvulas

---

Públicas. Madrid, España: Abril-junio 1995. Pág. 295-296. Tesis seguida también por: GARCÍA DE COCA José Antonio. El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración. Nuevas tendencias, en especial su gestión indirecta. En: SOSA WAGNER Francisco (Coordinador). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo I. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000. Pág. 656-657 y EMBID IRUJO Antonio. Los servicios públicos del Agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales. En: *Revista aragonesa de Administración Pública*. No. 9. Editada por el Gobierno de Aragón. Zaragoza, España: Diciembre de 1996. Pág. 25-26.

481 Entre ellos, la propia autora y otros que menciona en la cita 141. V. SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El saneamiento de las aguas...* Pág. 321-325.

482 Sentencia citada por PARDO MOLERO María del Carmen. Competencias municipales en materia de servicios públicos. En: DE VICENTE DOMINGO Ricardo (Coordinador). *Los Servicios Públicos Locales en la Jurisprudencia*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1998, Pág. 109.

483 Sentencia citada por PARDO MOLERO María del Carmen. Competencias municipales... Pág. 109.

484 Así por ejemplo: Artículo 67. Servicios mínimos. Los municipios, independientemente o asociados, tienen que prestar, como mínimo, los servicios siguientes: a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza vial, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. V. Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. DOGC núm. 3887 - 20/05/2003. En este mismo sentido también puede mencionarse el Artículo 44. Servicios municipales obligatorios. Los municipios, por sí mismos o asociados a otras entidades locales y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras Administraciones Públicas, prestarán, como mínimo, los siguientes servicios: a) En todos los municipios: Abastecimiento domiciliario de agua



y aparatos hasta las acometidas particulares<sup>485</sup>, así que los municipios y demás entes locales, podrán planificar las redes secundarias; redactar proyectos, construir, explotar y mantener las infraestructuras de suministro; organizar el servicio, su control y la gestión del mismo<sup>486</sup> y solicitar concesiones para construir obras para el abastecimiento de aguas y para el uso privativo. Sobre esta última competencia, volveré más adelante.

Finalmente, debo significar que el ejercicio de estas competencias de suministro de aguas y las de alcantarillado, a la que haré referencia más adelante, implican el ejercicio por parte de los ayuntamientos de competencias indirectas o derivadas sobre la gestión del agua. Así, en virtud del título concesional para el aprovechamiento de las aguas, los Ayuntamientos tienen funciones de policía del agua, y en virtud de la autorización de vertidos y de las competencias de protección del medio ambiente, cumplen funciones de control y fiscalización de los vertidos<sup>487</sup>.

#### A. Gestión del servicio público de suministro de agua por el municipio y demás entes locales<sup>488</sup>

En cuanto al régimen jurídico aplicable, debe señalarse que, el “suministro de aguas”, por imperio de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, es un servicio público. El artículo 85 LRBRL dice que son “servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”<sup>489</sup>. Para ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica, el suministro de aguas es un servicio público que generalmente se presta en régimen de monopolio<sup>490</sup>. De acuerdo con el artículo 86.3 cuando el Municipio decide reservarse la prestación de un servicio público en forma de monopolio, requiere del control por parte de las comunidades autónomas. Ahora bien, no necesariamente los servicios públicos deben gestionarse de forma directa sino que puede hacerlo por las vías indirectas que la Ley pone a su disposición.

La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas:

- a) Gestión por la propia entidad local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma.

---

potable, alcantarillado y tratamiento adecuado de las aguas residuales. V. Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. BOE núm. 108, jueves 6 de mayo de 1999.

485 Artículo 1.2 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad de Madrid.

486 SÁINZ MORENO Fernando. Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento... Pág. 1938.

487 FANLO LORAS Antonio. Dominio Público Hidráulico y saneamiento de aguas residuales. En: ESTEVE PARDO José (Coordinador). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Diputació de Barcelona. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 306.

488 De acuerdo con el artículo 3 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local, los Entes Locales pueden ser: Provincia, La Isla (en los archipiélagos balear y canario), Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, en sus leyes de régimen local (caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos), las comarcas, áreas metropolitanas, y mancomunidades.

489 V. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local. BOE. Núm. 301, de 17 de diciembre. La doctrina ha construido su definición de servicio público y entiende por tal “las actividades de prestación positiva, de carácter técnico y económico, indispensables para la vida social, cuya titularidad se ha reservado por Ley a la Administración Pública”. V. ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España...* Pág. 249.

490 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España...* Pág. 249.

La gestión indirecta de acuerdo con el artículo 85 LRBRL<sup>491</sup> adoptará alguna de las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos del artículo 156 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>492</sup>, a saber:

- a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.
- b) Gestión interesada, en cuya virtud la administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.
- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- d) Sociedad de economía mixta en la que la administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

El régimen de gestión varía considerablemente con el tamaño de la población, para poblaciones de más de 20.000 habitantes, se aprecia la consolidación de la tendencia a encomendar la gestión a sociedades municipales y empresas privadas. A su vez, en poblaciones con menos de 20.000 habitantes, 60% de los abastecimientos gestionados por los propios ayuntamientos en 1994 ha pasado al 53% en 1996, mientras que 24% de gestión por concesión en 1994 ha pasado al 29% en 1996<sup>493</sup>.

La creación de entes supralocales a través de convenios de colaboración entre Municipios (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades<sup>494</sup>, consorcios<sup>495</sup>), es ponderada por ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica, señalando que estos entes dejan a salvo la autonomía municipal y facilitan el ejercicio de las competencias de los Ayuntamientos que se integran<sup>496</sup>. Por cierto que la Ley de Aguas (TRLAg.), condiciona el otorgamiento de concesiones para abastecimiento a varias poblaciones a que los entes locales constituyan mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes, o a que todas ellas reciban el agua a través de una empresa concesionaria<sup>497</sup>.

Cada vez es más frecuente que la prestación del servicio se haga a través de entes supramunicipales, "con la consiguiente economía de escala (en infraestructuras, gestión técnica, gastos generales, etc.). Estos entes pueden ser de ámbito local (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas o agrupación de municipios) o autonómicos (organismos autónomos administrativos, entes públicos o empresas públicas)"<sup>498</sup>.

---

491 Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

492 V. Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

493 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España*. Edita Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente. Versión en CD ROM. Madrid, España: 2000. Pág. 257.

494 Las Mancomunidades es una de las figuras más utilizadas por los Municipios y entre sus ventajas tiene el hecho de que es un Ente creado directamente por los Municipios, sin intervención de otra Administración Pública. V. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El abastecimiento de Agua en España...* Pág. 355.

495 Por cierto que este ente asociativo no es considerado como Ente Local por la LRBRL. V. Artículo 3 LRBRL anteriormente citado, pero el artículo 87 LRBRL prevé la constitución de consorcios para la consecución de intereses comunes. *Artículo 87*. 1. Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las administraciones públicas. 2. Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.

496 ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El abastecimiento de Agua en España...* Pág. 323.

497 V. Artículo 89. 1 TRLAg.

498 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España...* Pág. 257. V. igualmente COLOM PIAZUELO Eloy. La gestión de los servicios públicos por las administraciones locales y el dominio hidráulico: Posibilidades de articulación. En: SOSA WAGNER Francisco. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo II.

Por último, y ya como nota anecdótica por su falta de generalidad, se encuentran los abastecimientos privados de agua. Dentro de este renglón se incluyen de acuerdo con el RDPH<sup>499</sup>, la tramitación de concesiones para abastecimiento de poblaciones y urbanizaciones aisladas que no puedan ser abastecidas desde la red municipal. Sin embargo, puede considerarse que incluso acá el municipio participa en estos abastecimientos, ya que el propio RDPH condiciona el otorgamiento de la concesión a que la solicitud sea conocida por el ayuntamiento o ente local en cuyo territorio se encuentra la población o los particulares interesados.

## B. La concesión de agua para la prestación del servicio de suministro municipal

Al pertenecer las aguas (superficiales y subterráneas), al dominio público hidráulico<sup>500</sup>, todo uso del agua que no sea de los previstos en el artículo 50 TRLAg. (usos comunes), ni de los establecidos en el artículo 51 TRLAg. (usos comunes especiales sujetos a autorización), será considerado “uso privativo” y por tanto, se adquiere por concesión según la Ley de Aguas, si se trata de los municipios; o de una autorización especial, si el agua va a ser utilizada por el Estado o las comunidades autónomas, de acuerdo con el artículo 59.5 TRLAg.

El municipio o ente local, debe solicitar la correspondiente concesión<sup>501</sup>, de acuerdo con el procedimiento previsto en la Ley de Aguas (Arts. 59 a 80 TRLAg.) y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Arts. 93 a 139 y especialmente los artículos 122 a 125 ya mencionados supra, para la tramitación de concesiones de agua para abastecimiento de poblaciones y urbanizaciones aisladas).

La Ley de Aguas considera de esta manera a los municipios como simples usuarios, al exigirles que deben solicitar concesiones para aprovechamientos de agua y las únicas diferencias con ellos, es que si el uso es para abastecimiento de poblaciones, no lo somete al régimen de competencia (art. 79.2 TRLAg.) y la seguridad de la renovación de la concesión<sup>502</sup>. La concesión se otorga a favor de los municipios o demás entes locales, salvo que la Ley exija que se constituyan en mancomunidad u otra figura asociativa como dije anteriormente<sup>503</sup>.

La renovación de la concesión, tiene su excepción en el artículo 125.3 y 125.4 RDPH. Así, cuando el ente local haya optado por la gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua, la duración de la concesión no podrá exceder de la fijada para el régimen de gestión y está prohibido al beneficiario solicitar una nueva concesión con el mismo uso y destino, luego que llegue a termino final el contrato

---

499 V. Artículos 122 a 125 RDPH.

500 V. artículo 2 TRLAg.

501 Sin embargo, de acuerdo con el Libro Blanco del Agua los Ayuntamientos no comienzan este procedimiento legal por el temor a que les reduzcan los caudales aprovechados, y son muchos los abastecimientos de núcleos importantes de población que no disponen de concesión. V. Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España...* Pág. 342-343.

502 V. Artículos 53.3 TRLAg. y 24 LPHN. Esta regla tiene su excepción en el artículo 125 3 y 4 RDPH que comento en el párrafo siguiente del cuerpo del trabajo.

503 Los organismos de cuenca o las administraciones hidráulicas de las comunidades autónomas con cuencas internas, podrían exigir el cumplimiento del artículo 89.1 TRLAg. El otorgamiento de las concesiones para abastecimiento a varias poblaciones estará condicionado a que las corporaciones locales estén constituidas a estos efectos en mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes, de acuerdo con la legislación por la que se rijan o a que todas ellas reciban el agua a través de una empresa concesionaria. Por cierto que este artículo fue declarado por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, de aplicación supletoria y no básico en materia de concesiones administrativas. Fundamento 24: “Tampoco es básico el art. 81 (actual Art. 89 TRLAg), que no regula un nuevo tipo de comunidad de usuarios, sino que condiciona el otorgamiento de concesiones para abastecimiento de aguas a varias poblaciones a la constitución de mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes. El régimen jurídico básico de estas entidades se establece en la legislación de régimen local, que a la Comunidad Autónoma del País Vasco corresponde desarrollar y, en su caso, ejecutar, en el ámbito de sus competencias. Por otra parte,

celebrado con el ente local<sup>504</sup>. Es decir, en estos casos la concesión se entiende concedida hasta por el plazo de vigencia que tenga convenido el beneficiario de la gestión indirecta.

La autorización especial o la concesión, deberá otorgarla el organismo de cuenca (estatal o autonómico), con competencia en la respectiva cuenca hidrográfica, salvo que se trate de obras y de actuaciones de interés general del Estado, en cuyo caso será el Ministerio de Medio Ambiente, quien las conceda.

Del análisis de las normas anteriores, se evidencia un trato desigual a favor del estado y de las comunidades autónomas, en detrimento de los municipios y demás entes locales, porque a estos últimos se les exige seguir el procedimiento de concesión<sup>505</sup> y sólo gozan de privilegios respecto de los particulares para obtener una concesión, ya que puede eliminarse el régimen de competencia con los otros posibles peticionarios, cuando se trate de agua para abastecimiento<sup>506</sup>.

Finalmente, en materia de concesiones, el artículo 110 RDPH, exige que el organismo de cuenca envíe copia del expediente y de los documentos técnicos aportados a la comunidad autónoma, para que esta rinda un informe en las materias de su competencia, es decir sobre la suficiencia de la dotación por habitante considerada, la posibilidad de utilizar las aguas para el abastecimiento desde el punto de vista sanitario, y las medidas de protección a establecer en la toma e idoneidad de las instalaciones de potabilización proyectadas<sup>507</sup>.

A pesar de todo lo anterior, existe un régimen transitorio<sup>508</sup>, previsto en la Ley de Aguas de 1985 y en su reforma de 1999, en las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera<sup>509</sup>, que aunque no generalizado, debe hacerse notar. La primera de esas disposiciones se refiere a aguas públicas, y la segunda y tercera a aguas de titularidad privada, por lo que GARCÍA DE COCA José Antonio establece la posibilidad de que el abastecimiento se efectúe mediante recursos hidráulicos de titularidad privada, en cuyo caso no será necesaria la concesión, como por ejemplo de manantiales, pozos o galerías<sup>510</sup>.

---

el condicionamiento de las concesiones que prevé el art. 81 de la Ley no puede considerarse como una norma básica sobre concesiones administrativas, habida cuenta de que regula un supuesto específico y no contiene una norma general del propio sistema concesional. ...de aplicación meramente supletoria en el País Vasco”.

504 Mientras que si el servicio se presta de forma directa por el Municipio, puede solicitar otra concesión en los mismos términos de la anterior. V. art. 53.3 TRLAg.

505 GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ Carlos. La Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento a poblaciones. En: LEÓN GROSS Jorge (Coordinador). *Jornadas sobre Derecho de Aguas*. Editorial Aranzadi S.A. Navarra, España: 1999. Pág. 90.

506 V. Artículo 79.2 TRLAg.

507 GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ Carlos. La Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento a poblaciones... Pág. 97.

508 V. el punto de abastecimiento sin concesión en GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ Carlos. La Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento a poblaciones... Pág. 88-89.

509 Disposiciones Transitorias primera, segunda y tercera de TRLAg. Así la primera establece que para los titulares de derechos de aguas públicas derivados de la Ley de 13 de junio de 1879, en virtud de concesión, de prescripción acreditada o de autorización de ocupación, se les respetaría sus derechos por setenta y cinco años. La disposición transitoria segunda, contiene un régimen para los titulares de derechos sobre aguas privadas procedentes de manantiales, derivados de la Ley de 1879, a lo que se les respetará ese derecho por cincuenta años a contar desde el 1º de enero de 1986. Finalmente, la disposición transitoria tercera, prevé el respeto a los titulares de derechos sobre aguas privadas procedentes de pozos o galerías, derivados de la Ley citada antes, por un plazo de cincuenta años, contados como quedó dicho en la disposición segunda. En todos los tres casos, existe la obligación de inscribirse en el Registro de Aguas y se aplicará la normativa para el caso de acuíferos sobreexplotados, los usos del agua en caso de sequía grave o de urgente necesidad y, en general, las relativas a las limitaciones al uso del dominio público hidráulico.

510 GARCÍA DE COCA José Antonio. El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración... Pág. 648. V. también NIETO GARCÍA Alejandro. La legislación de aguas de Canaria. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 101-119.

### 6.3 Distribución de competencias en materia de saneamiento

El problema del saneamiento y depuración de las aguas, no es sólo de España, sino también del conjunto del planeta, de allí que en las siguientes páginas aun cuando voy a centrarme en las competencias de las distintas Administraciones Públicas españolas en materia de saneamiento, será necesario mencionar algunas normas internacionales, y específicamente comunitarias, que intentan disminuir la contaminación del medio ambiente y en especial del medio hídrico<sup>511</sup>.

La calidad de las aguas es una actividad por la que deben velar todas las Administraciones Públicas del Estado (estado, comunidades autónomas y municipios), por tanto intentaré determinar el grado o intensidad de la actuación de cada administración. Según destaca el doctor FANLO LORAS Antonio, indagar acerca de la delimitación de competencias en materia de saneamiento de aguas residuales, es al mismo tiempo indagar por el régimen jurídico de las obras hidráulicas de saneamiento y depuración de las aguas residuales<sup>512</sup>.

En sentido amplio, el saneamiento de aguas residuales implica el conjunto de actividades, perfectamente diferenciables unas de otras, realizadas en torno a aquéllas con el objetivo final de despojarlas en lo posible, y antes de proceder a su vertido a cauce público de su contenido contaminante<sup>513</sup>. De manera que bajo la denominación de “saneamiento urbano” quedan integradas el servicio o red de alcantarillado y el sistema de colectores generales hasta las instalaciones de depuración<sup>514</sup> o como señala MARTÍN MATEO Ramón, el saneamiento incluye un conjunto de funciones (red de alcantarillado, sistemas de colectores, depuración de aguas residuales, entre otras)<sup>515</sup>.

El estudio de las competencias en materia de saneamiento, implica analizar otros títulos atributivos de competencias, (calidad de las aguas, protección del ambiente y alcantarillado), así que resolviendo a quien corresponde la competencia en cada uno de los ítem mencionados, podemos acercarnos a los entes que tienen competencia en materia de saneamiento de aguas residuales.

Me propongo entonces verificar la legislación que hace referencia al tema, considerando la Directiva 91/271/CEE (norma básica en saneamiento de aguas residuales) y los Decretos Leyes de transposición, la Ley de Aguas y el Reglamento de Dominio Público del Agua, el Plan Nacional de Saneamiento y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Además de la normativa de algunas comunidades autónomas y de modo especial, las de las comunidades de Madrid y Cataluña.

---

511 V. también Capítulo IX “Protección de las Aguas”.

512 FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración... Pág. 290.

513 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen Jurídico*. Editorial Lex Nova. Colección Derecho Público. Valladolid, España: 2002. Pág. 277.

514 FANLO LORAS Antonio. *Estudio Jurídico sobre los organismos autonómicos de depuración de las aguas residuales urbanas en la Cuenca del Ebro y la titularidad de los vertidos en aguas residuales urbanas en los expedientes autorizatorios. Segunda Parte*. (Mimeo). Logroño, España: 2003. Pág. 9

515 MARTÍN MATEO Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. II. Editorial Trivium, S.A. Madrid, España: 1992. Pág. 67. Este autor también define al saneamiento como un acto complejo: “el saneamiento abarca un conjunto complejo de operaciones consistentes en la captación de las aguas residuales, su traslado vía alcantarillado a las estaciones de tratamiento pasando, quizá, antes por una red general de colectores, el vertido y posible reutilización de las aguas depuradas y finalmente, en su caso, la disposición sanitariamente aceptable de los lodos”.

### 6.3.1 Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y los Decretos de Transposición al Ordenamiento español

El objetivo de la Directiva 91/270/CEE es la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y el tratamiento y vertido de las aguas residuales procedentes de determinados sectores industriales, protegiendo al medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales<sup>516</sup>.

Así la Directiva propone que todos los Estados miembros dispongan de sistemas de colectores<sup>517</sup> (Artículo 3), y que las aguas residuales urbanas antes de ser vertidas a los mismos, sean objeto de un tratamiento secundario u otro equivalente (Artículo 4), o uno más riguroso dependiendo de la calificación como zona sensible o menos sensible (Artículo 5). La fecha de realización de estas tareas (instalación de sistemas colectores y tratamiento de aguas residuales), dependerá de la cantidad de población.

En relación con el vertido de aguas residuales industriales a sistemas colectores e instalaciones de aguas residuales urbanas deben someterse a la normativa previa y/o solicitar autorización específica a la autoridad competente (Artículo 11). Mientras que para las aguas residuales industriales biodegradables, que no penetren en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas antes de ser vertidas en las aguas receptoras, deben someterse a las condiciones establecidas en la normativa previa y/o autorización específica correspondiente (Artículo 13). Estos dos requisitos alternativos deberían ser acumulativos, al decir de SETUÁIN MENDÍA Beatriz, pero lo que preocupa aún más a la autora, es el olvido del Decreto 11/1985 al no incorporarlas a la legislación; olvido que intenta solucionar el Decreto complementario 509/1996 (Artículo 8<sup>518</sup>) pero de forma deficiente, por parecerse más a unos objetivos generales que a unas previsiones concretas<sup>519</sup>.

La Directiva permite reutilizar las aguas residuales tratadas (Artículo 12) y los lodos (Artículo 14), siempre que la autoridad competente lo autorice, dejando a los Estados la posibilidad de establecer cuando pueden usarse. Con relación a los lodos prohíbe que los mismos sigan lanzándose a las aguas de superficie luego del 31 de diciembre de 1998 (Artículo 14.3).

---

516 Artículo 1 Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Diario Oficial nº L 135 de 30/05/1991 P. 0040-0052. WEB: <http://www.gestion-ambiental.com/norma/ley/391L0271.htm>

517 Sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas. Artículo 2.5 Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. El Decreto de transposición que se analiza más adelante, agrega a esta definición “desde las redes de alcantarillado de titularidad municipal, a las estaciones de tratamiento”. V. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables al Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas.

518 Artículo 8. Necesidad de tratamiento previo del vertido de las aguas residuales industriales. Los vertidos de las aguas residuales industriales en los sistemas de alcantarillado, sistemas colectores o en las instalaciones de depuración de aguas residuales urbanas serán objeto del tratamiento previo que sea necesario para: a) Proteger la salud del personal que trabaje en los sistemas colectores y en las instalaciones de tratamiento. b) Garantizar que los sistemas colectores, las instalaciones de tratamiento y los equipos correspondientes no se deterioren. c) Garantizar que no se obstaculice el funcionamiento de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales. d) Garantizar que los vertidos de las instalaciones de tratamiento no tengan efectos nocivos sobre el medio ambiente y no impidan que las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad de la normativa vigente. e) Garantizar que los fangos puedan evacuarse con completa seguridad de forma aceptable desde la perspectiva medioambiental. En ningún caso se autorizará su evacuación al alcantarillado o al sistema colector. RD 509/1996, de 15 marzo, Desarrolla el Real Decreto-ley 11/1995, de 28-12-1995), por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. BOE 29 de marzo de 1996, núm. 77/1996.

519 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las Aguas Residuales...* Pág. 414.

De modo que la Directiva propone “diseñar un modelo completo de control de las aguas residuales urbanas sobre la base de controlar su calidad antes del tratamiento (vertidos al colector), así como la instalación de sistemas colectores, el tratamiento y el post-tratamiento”<sup>520</sup>, en las *aglomeraciones urbanas*<sup>521</sup>.

Con algunos años de retraso, España transpuso la Directiva 91/271, de 21 de mayo, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, mediante el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre. Decreto que se complementa con el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo<sup>522</sup>.

El primero de los Decretos-Ley (Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre) se propone con arreglo a la Directiva, que para el 1º de enero de 2006, estén instalados sistemas colectores para las aguas residuales; así como reglamentar los sistemas de tratamiento a los que deberán someterse las aguas antes de su vertido, en las aguas continentales o marítimas.

Este Real-Decreto constituye legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución, por lo que corresponde a las comunidades autónomas, su ejecución, en virtud de las competencias estatutarias atribuidas a éstas, en el marco del artículo 148.1.9 CE. Así que debe analizarse la legislación autonómica para determinar las funciones que asumirán las comunidades autónomas y cuales son las competencias de los Entes Locales, situación que analizaré más adelante.

Así pues, corresponde a las comunidades autónomas fijar, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados, las aglomeraciones urbanas en que se estructura su territorio, estableciendo el ente público representativo de los municipios a los que corresponda, en cada caso, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Real Decreto (Artículo 3). Las aglomeraciones urbanas van a clasificarse, tomando en consideración el número de habitantes equivalentes<sup>523</sup> y su declaración de zona sensible o menos sensible. Las diferencias de acuerdo con estos criterios, determinarán la instalación de plantas de tratamiento y los procedimientos más o menos rigurosos de las aguas antes de ser vertidas (tratamiento primario<sup>524</sup>, tratamiento secundario<sup>525</sup> o tratamiento adecuado<sup>526</sup>). Las comunidades autónomas tienen igualmente

---

520 GARCÍA E. Alonso. El Derecho ambiental de la Comunidad Europea, Ed. Civitas-Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1993, vol. II, pág. 17 citado por SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El régimen jurídico de las aguas residuales..* Pág. 29.

521 Término utilizado por la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Artículo 2.4 «Aglomeración urbana»: la zona cuya población y/o actividades económicas presenten concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final. Las aglomeraciones urbanas son el espacio territorial que determina los tratamientos a que deben someterse las aguas residuales, así como los plazos para instalar los sistemas colectores. El Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, asume que la aglomeración urbana puede estar formada por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, dejando a la legislación autonómica la determinación de los mismos dentro de su territorio. V. Artículos 2 y 3 RD 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables al Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas.

522 Modificado a su vez por el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre, para introducir cambios al Cuadro 2 del Anexo I de dicho Decreto.

523 1 h-e (habitante equivalente): La carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO 5), de 60 gramos de oxígeno por día. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables...

524 Tratamiento primario: El tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso físico o físico-químico que incluya la sedimentación de sólidos en suspensión, u otros procesos en los que la DBO 5 de las aguas residuales que entren, se reduzca, por lo menos, en un 20% antes del vertido, y el total de sólidos en suspensión en las aguas residuales de entrada se reduzca, por lo menos, en un 50%. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables...

525 Tratamiento secundario: El tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso que incluya un tratamiento biológico con sedimentación secundaria u otro proceso, en el que se respeten los requisitos que se establecerán reglamentariamente. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables...

526 Tratamiento adecuado: El tratamiento de las aguas residuales urbanas mediante cualquier proceso o sistema de eliminación, en virtud del cual las aguas receptoras cumplan después del vertido, los objetivos de calidad previstos en el ordenamiento jurídico aplicable. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables...

la obligación, para la aplicación de lo establecido en este Real Decreto-Ley, la elaboración de un Plan de Saneamiento (Artículo 9)<sup>527</sup>.

El Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, es complementario de la anterior y fija los requisitos técnicos que deberán cumplir los sistemas colectores y las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales, los requisitos de los vertidos procedentes de instalaciones secundarias o de aquellos que vayan a realizarse en zonas sensibles y regula el tratamiento previo de los vertidos de las aguas residuales industriales cuando éstos se realicen a sistemas colectores o a instalaciones de depuración de aguas residuales urbanas. Asimismo, se determinan los criterios que deberán tomarse en consideración para la declaración de las «zonas sensibles» y «zonas menos sensibles», que corresponderá efectuar bien a la administración general del Estado o a las comunidades autónomas.

### 6.3.2 Ley de Aguas y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico

La Ley de Aguas y el Real Decreto 849/1986, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico<sup>528</sup> (RDPH), aun cuando no regulan directamente el servicio de saneamiento y depuración, lo entienden como una función importante para cumplir el objetivo de la Ley de Aguas de garantizar la calidad del agua<sup>529</sup>, es decir se plantea desde la perspectiva de política hídrica. Pudiendo afirmarse que dos de los grandes pilares sobre los que se asienta la Ley de Aguas, tienen relación con el saneamiento de las aguas, me refiero al tema de la planificación hidráulica y la protección de las aguas.

El artículo 42 referido al contenido de los planes hidrológicos de cuencas, prevé que los planes deben establecer la lista de los objetivos medioambientales para las aguas superficiales, subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, así como los controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades que incidan en el estado del agua. Este artículo sirve de unión con el otro título de la ley que interesa a nuestro estudio, pues los objetivos medioambientales están determinados en el artículo 92 bis (Del Título V de Protección del dominio hidráulico y de la calidad de las Aguas) TRLAg.

Dicho artículo plantea entre los objetivos de la protección de las aguas: la eliminación o reducción de la contaminación<sup>530</sup> de los cuerpos de agua, prevenir el deterioro de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales; promover el uso sostenible del agua y establecimiento de medidas para reducir los vertidos, las emisiones y la pérdida de sustancias peligrosas.

---

527 La Planificación de saneamiento, ha sido regulada en casi todas las Comunidades. V. a título de ejemplo: Artículos 7 a 11 Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. V. igualmente Artículo 14 sobre el contenido del Plan Director de Depuración de Aguas Residuales Urbanas. Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

528 Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas ...

529 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Editorial Egido. Zaragoza, España: 1998. Pág. 37.

530 La contaminación es definida en el artículo 93 TRLAg, como la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores, con la salud humana o con los ecosistemas acuáticos o terrestres directamente asociados a los acuáticos; causen daños a los bienes; y deterioren o dificulten el disfrute y los usos del medio ambiente.



El acatamiento de las medidas de protección<sup>531</sup> será ejercido por la administración hidráulica competente (confederación hidrográfica o administración hidráulica de la comunidad autónoma), y en su momento autorizar todos los vertidos<sup>532</sup> que puedan hacerse a las aguas (artículos 100 y 101 TRLAg.).

El artículo 245.1 RDPH, por su parte, define los vertidos directos e indirectos. Se entiende por vertido directo la emisión directa de contaminantes a las aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como la descarga de contaminantes en el agua subterránea mediante inyección sin percolación a través del suelo o del subsuelo. Se considerará vertido indirecto, los realizados en aguas superficiales a través de azarbes, redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales o por cualquier otro medio de desagüe, o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como los realizados en aguas subterráneas mediante filtración a través del suelo o del subsuelo. Sin perjuicio de volver sobre estos conceptos en el Capítulo de Protección de las aguas<sup>533</sup>, en este momento, interesa traerlos a colación, con el objetivo de determinar cuál es el órgano competente para dar la autorización de vertidos. Así pues, de acuerdo con el artículo 245.2, el órgano competente para autorizar los vertidos será el organismo de cuenca, en los vertidos directos a las aguas superficiales o subterráneas y en los indirectos a las aguas subterráneas, y en el caso de los vertidos indirectos a las aguas superficiales corresponde al órgano autonómico o local competente.

El TRLAg. relaciona directamente la autorización de vertidos con los planes de depuración. Pues según el artículo 101, la administración hidráulica competente debe especificar las instalaciones necesarias y los elementos de control de su funcionamiento (Artículo 101.1), incluso cuando se trate de entidades locales, la solicitud de autorización de vertidos, contendrá un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales (art. 101.4). De manera que la Ley de Aguas considera que los entes locales tienen obligaciones en la protección de los cuerpos de agua. Por último, permite que por razones de interés general y de forma temporal, los organismos de cuenca se encarguen de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales (Artículo 107).

### 6.3.3 *Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005), de 17 de febrero de 1995*<sup>534</sup>

Este Plan se dictó meses antes de los Decretos de Transposición de la Directiva 91/271/CEE, pero tiene una clara influencia de ella, que lo lleva incluso a copiarlo en uno de sus anexos, sin que este acto formalmente signifique la transposición de la Directiva.

“El objetivo básico del plan es el de garantizar la calidad de la depuración y del vertido de las aguas residuales urbanas, acorde con los criterios de la Unión Europea, mediante la integración y coherencia de

---

531 Según el artículo 94 TRLAg, la policía de las aguas superficiales y subterráneas y de sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección se ejercerá por la administración hidráulica competente.

532 A los efectos de la Ley de Aguas, se consideran vertidos los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o la técnica utilizada (Artículo 245 RDPH).

533 V. las críticas que se hacen a los conceptos de vertidos directos e indirectos y sobre la autorización de vertidos, en el Capítulo IX de esta investigación, donde trataré nuevamente el tema.

534 El Plan Nacional de Saneamiento, se publicó en el BOE 12 de mayo de 1995, pero no es en modo alguno una norma jurídica sino un instrumento en donde se prevé un determinado comportamiento de las distintas Administraciones públicas. V. este comentario en: EMBID IRUJO Antonio. Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales. En: *Revista aragonesa de Administración Pública*. No. 9. Editada por el Gobierno de Aragón. Zaragoza, España: Diciembre de 1996. Pág. 54.

las inversiones de los tres niveles de la administración”<sup>535</sup>. El plan intenta corresponsabilizar y comprometer a las distintas administraciones públicas para mejorar la calidad de las aguas mediante la unión de sus recursos económicos, abandonando la tradicional calificación de obras de interés general. Para esto se propone la firma de convenios bilaterales con cada una de las comunidades autónomas, y se compromete a aportar hasta un máximo del 25 por ciento de la inversión total necesaria hasta el año 2005 en cada una de las comunidades autónomas<sup>536</sup>.

Entre las medidas que deben adoptarse para conseguir los objetivos propuestos, se encuentran:

- El cambio en los procesos productivos para disminuir la carga contaminante, en particular de origen industrial; así que el Gobierno se propone otorgar créditos subvencionados y créditos blandos, para fomentar los planes sectoriales de las empresas de reducción de contaminación en origen.
- La implantación del canon de saneamiento que grave la contaminación producida en el agua. El plan pone como condición imprescindible a las comunidades autónomas para tener acceso a los recursos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda o de los Fondos de Cohesión, la implantación del canon específico que preferentemente cubra los costes de establecimiento y explotación de las plantas que se construyan en desarrollo del Plan (canon de saneamiento), y la aprobación de un Plan Regional de Saneamiento, acorde con los criterios de las directivas comunitarias, dentro de los dos años siguientes a la firma del convenio bilateral.

En definitiva el Plan Nacional de Saneamiento “constituye el instrumento de coordinación de las inversiones que la administración general del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales deben acometer en cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE”<sup>537</sup>.

#### 6.3.4 Ley Reguladora de las bases del Régimen Local

La referencia principal en esta materia, es la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. De esta Ley, son básicos tres artículos que establecen la posible competencia del Municipio en materia de saneamiento de aguas residuales. Aun cuando otros artículos se refieren a protección de medio ambiente (Artículos 25.1.f y 26.1.d) y salubridad pública (25.2.h), competencias bajo las cuales, cabe también referirse al saneamiento en favor de los municipios<sup>538</sup>.

El artículo 25.2.l, prevé la competencia de los municipios en materia de “alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”, con el agregado como se hizo en materia de suministro de aguas, que una Ley estatal o autonómica, le acuerde efectivamente estas competencias<sup>539</sup>.

535 Resolución de 28 de abril de 1995 (Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda), por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, que aprueba el *Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005)* (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995). Versión obtenida a través de la Página Web: <http://www.cev.es/saegema/legis/vertidos/Continental/Res28-4-95.htm>.

536 Incluyendo para el cómputo de dicho porcentaje, el importe de las obras que en su caso hayan sido declaradas de interés general por el MOPTMA, desde el momento del traspaso de competencias. Excluyendo a Asturias, cuyo Plan de Saneamiento se declaró de interés comunitario por parte de la Unión Europea y constituye por tanto una excepción justificada por la gravedad de los problemas de contaminación de las cuencas mineras. Resolución de 28 de abril de 1995 (Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda), por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, que aprueba el *Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005)*...

537 Exposición de Motivos. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Pág. 5

538 SETUÁIN MENDÍA Beatriz, destaca que no existe obstáculo alguno para entender comprendida dentro de las mismas, la realización de actividades de saneamiento de aguas residuales, en tanto que con ellas se favorece tanto la protección medioambiental como la de la salubridad pública y en cuanto que, de no existir las menciones concretas, podrían amparar perfectamente las actividades analizadas. V. SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas...* Pág. 277.

539 V. lo comentado sobre el artículo 25.2 LRBRL como norma atributiva de competencias anteriormente. V. también SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas...* Pág. 284-290, donde plantea las tesis sobre la atribución directa de competencias del 25.2 LRBRL.

El segundo artículo es el 26 LRBRL. Este artículo considera al “alcantarillado” como un servicio mínimo, es decir de obligatoria prestación por todos los municipios, independientemente del número de población. Los Tribunales de Justicia han reconocido el carácter de servicio público del “alcantarillado”. En este sentido, PARDO MOLERO María del Carmen expone la condición del servicio de alcantarillado como un auténtico servicio público que debe prestar el municipio<sup>540</sup>.

Por último, el artículo 86.3 reserva a favor de los entes locales el servicio de “depuración de aguas”.

Como puede observarse, la LRBRL utiliza el término de “alcantarillado”, para referirse tanto a la red de alcantarillas propiamente dichas y al sistema de colectores<sup>541</sup>. Pero no es el único término utilizado por la LRBRL, pues también usa expresiones como “tratamiento de aguas residuales” y “depuración de aguas”.

De manera que la primera interrogante que surge es, si todos estos vocablos son sinónimos o si al contrario forman parte de distintas fases del saneamiento. En segundo lugar, cabría preguntarse, ¿sobre qué recae el servicio? ¿Sólo es competencia del municipio el servicio de alcantarillado? O ¿sí tiene competencia en tratamiento de aguas residuales y depuración? Estas interrogantes trataré de resolverlas en los siguientes epígrafes.

### 6.3.5 Algunos matices de la legislación de las comunidades autónomas

El saneamiento de las aguas residuales, en sentido amplio, comprende dos fases:

La red de alcantarillado o saneamiento en baja (en la terminología de la Directiva 91/271/CEE y del Decreto de 11/1995 “sistema de colectores”) y la existencia y funcionamiento de las instalaciones de tratamiento y recuperación de aquéllas o saneamiento en alta (en la Directiva “instalaciones de saneamiento”). Aunque pareciera que tanto las normas autonómicas como la Directiva 91/276/CEE, utilizan el término «saneamiento» en su sentido más amplio, comprensivo de las dos fases<sup>542</sup>.

El alcantarillado o red de alcantarillado, puede definirse como el conjunto de tuberías que se encargan de recoger las aguas residuales de origen doméstico, así como las aguas pluviales y los residuos de las empresas que no se viertan directamente a los cauces públicos, hasta el punto en que deban incorporarse a los colectores generales o a las instalaciones de depuración. Mientras que las instalaciones de depuración o de tratamiento son aquellas en las que vierten los colectores generales o el alcantarillado, las aguas residuales para ser sometidas al tratamiento que corresponda.

El saneamiento comprende entonces, el alcantarillado y la depuración de aguas, y ambas fases pueden prestarse por los municipios<sup>543</sup>, haciendo falta que una ley sectorial acuerde esas competencias. Sin embargo, “dado que la calidad de los vertidos afecta, aguas abajo, al resto de los usuarios de la cuenca hidrográfica y a la protección de determinados bienes y valores ambientales”<sup>544</sup> y el carácter supralocal

540 STS 21-I-1992 (Ar. 756) citada por PARDO MOLERO María del Carmen. Competencias municipales... Pág. 110.

541 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas...* Pág. 48-49. Sin embargo, existen diferencias entre alcantarillado y sistemas de colectores, pues son fases del proceso de saneamiento, y lo que es más importante, que en su labor atributiva de competencias otorgan funciones sobre las mismas a niveles de administración diversos, en atención al interés supramunicipal del sistemas de colectores.

542 FANLO LORAS Antonio. *Obras hidráulicas de saneamiento y depuración...* Pág. 281.

543 Pues es reconocido el interés local en las distintas fases del saneamiento. V. SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El saneamiento de las aguas...* Pág. 300.

544 Exposición de Motivos. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Pág. 7.

de las obras necesarias para el tratamiento y depuración de las aguas, la mayoría de las leyes autonómicas declaran encargarse de la planificación de saneamiento y establecen limitaciones específicas a la actividad local<sup>545</sup>.

Algunas comunidades autónomas, han dictado sus propias normas de saneamiento, distinguiendo entre control y fiscalización de vertidos por la comunidad autónoma y el control y fiscalización que corresponde a los ayuntamientos. Por supuesto, estos controles van referidos a las aguas que van a verterse a los alcantarillados, a los sistemas colectores o a las instalaciones de depuración (vertidos indirectos, de acuerdo con la terminología del artículo 245.1 RDPH), porque el control y autorización de vertido final, corresponde a la autoridad competente en materia de aguas (organismo de cuenca o administración hidráulica autonómica respectivamente).

Las leyes de saneamiento dictadas en las comunidades de Valencia<sup>546</sup>, Madrid<sup>547</sup>, La Rioja<sup>548</sup>, Murcia<sup>549</sup> o el Principado de Asturias<sup>550</sup>, entre otras, señalan que el encargado del control de vertido en los Sistemas Colectores<sup>551</sup> es la comunidad autónoma y los Ayuntamientos cuando el vertido vaya a realizarse en las redes de alcantarillado.

La Ley Foral 10/1988, de 29 de noviembre, de saneamiento de aguas residuales de Navarra; la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana<sup>552</sup>, la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la comunidad autónoma de La Rioja y la Ley 8/2001, de 2 de agosto, de Protección de la Calidad de las Aguas de las Rías de Galicia y de Ordenación del Servicio Público de Depuración de Aguas residuales urbanas, entre otras, reconocen la competencia de alcantarillado y de planificación, explotación y gestión de las obras y servicios de los mismos a los Municipios.

- 
- 545 FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración... Pág. 338. Las comunidades autónomas asumen competencias en materia de saneamiento y depuración de aguas, basados en la protección de medio ambiente, sanidad, ordenación del territorio y construcción de obras de interés autonómico (dado el carácter supralocal de las obras) fundamentalmente. V. también SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El régimen jurídico de las aguas residuales...* Pág. 39-42.
- 546 Artículo 3.1 Competencias de la Generalitat e) El control de los vertidos a las redes de colectores generales, estableciendo las limitaciones de caudal y contaminación en función de las características de la red y de las instalaciones de tratamiento, y Artículo 4.2 Competencias de los entes locales d) El control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes ordenanzas municipales, normativa general de la Generalitat y del Estado. Ley 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas residuales de la Comunidad valenciana.
- 547 V. Artículos 2.2.f) y 3.2.d) Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid. BOCM No. 298, de 7 de febrero de 1985.
- 548 V. Artículo 15 Autoridad competente para autorizar los vertidos. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.
- 549 V. Artículos 3.1.e) y 4.2.d) Ley 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales e implantación del canon de saneamiento. BORM No. 175, de 29 de julio de 2000.
- 550 Artículos 2.1 f) Competencias del Principado y 3.2 e) Facultades de los entes locales. Ley 1/1994, de 21 de febrero, de abastecimiento y saneamiento de aguas del Principado de Asturias.
- 551 El Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Rioja. Boletín Oficial de la Rioja Núm. 155, de 27 de diciembre de 2001, fija parámetros para distinguir donde comienza la red de alcantarillado y el colector general. Artículo 6 c) "Cuando se trate de redes de saneamiento, la gestión del colector general corresponderá al ente responsable de la estación depuradora de aguas residuales. Se considerará colector general el tramo de colector que va desde el punto en el que se recoge más del cincuenta por ciento de la carga generada en cada uno de los municipios servidos hasta la estación depuradora. El resto de la red de saneamiento tendrá la consideración de red de alcantarillado y su gestión corresponderá al municipio correspondiente".
- 552 V. Artículo 4. Competencias de las entidades locales 1. En relación con las actuaciones contempladas en la presente ley, y en el ejercicio de sus competencias, las entidades locales tienen iniciativa para: a) Constituir cualquier organismo de gestión previsto en la vigente legislación de régimen local. b) Redactar planes y proyectos, en el marco de la planificación que la

Mientras que las comunidades autónomas declaran de interés general de la comunidad las obras y servicios de colectores generales e instalaciones de depuración y la competencia para: establecer y ejecutar la política regional de saneamiento y depuración de aguas; elaboración del Plan Director de Saneamiento y Depuración; aprobación definitiva de los planes y proyectos de ejecución de obras e instalaciones de depuración y colectores generales; la gestión, recaudación, inspección y revisión del canon de saneamiento; la potestad sancionadora; la regulación de los vertidos a las redes de alcantarillado y a los colectores generales; la alta inspección de los vertidos a las redes de alcantarillado y el control de los vertidos a los colectores generales, y el control de la eficacia del proceso de tratamiento en las instalaciones de depuración.

Estas competencias pueden ejercerse directamente por la comunidad o como sucede generalmente, por intermedio de órganos públicos de tipo consorcial<sup>553</sup>, empresas o institutos autónomos<sup>554</sup>. Pero no excluyen la posibilidad de que los municipios puedan prestar estos servicios, de acuerdo con la coordinación establecida en los Planes de Saneamiento.

Una situación particular plantea la legislación canaria, al establecer que la autorización de vertidos debe otorgarse por los Consejos Insulares del Agua (organismo de cuenca de la comunidad), a los que también corresponde aprobar en última instancia las ordenanzas sobre vertidos de los ayuntamientos. Al tiempo que responsabiliza a los municipios del servicio de alcantarillado y tratamiento o depuración de aguas residuales y del control de vertidos y los faculta para otorgar autorizaciones de vertidos a través de fosas sépticas<sup>555</sup>, es decir que las competencias en materia de saneamiento, se distribuyen entre el organismo de cuenca y los ayuntamientos y no entre la comunidad autónoma y los municipios como en las demás comunidades.

---

Generalitat establezca. c) Contratar y ejecutar obras. d) Gestionar la explotación de las instalaciones y de los servicios correspondientes, mediante cualquiera de las fórmulas establecidas en la legislación vigente. 2. De conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local, es de competencia municipal el servicio de alcantarillado, y podrá gestionarse mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación. En relación con éste, corresponde a los ayuntamientos: a) La planificación de sus redes de alcantarillado, de acuerdo con sus Planes de Ordenación Urbana y respetando los puntos y condiciones de salida –a las redes de colectores generales– o llegada –puntos de vertido final– establecidos por el Plan Director o los planes zonales de saneamiento aprobados por la Generalitat. b) La construcción, explotación y mantenimiento de las redes. c) La aprobación de las tarifas o tasas del servicio de alcantarillado, de conformidad con los requisitos establecidos en la legislación vigente. d) El control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes ordenanzas municipales, normativa general de la Generalitat y del Estado.

553 Por ejemplo, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja. Es un ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia, distinta de las Administraciones consorciadas. Este organismo, auspiciado por el Gobierno de La Rioja, se caracteriza por la unión voluntaria de la casi totalidad de los municipios de la comunidad autónoma; es un ente respetuoso de la autonomía municipal; en su diseño organizativo está garantizada la participación de la comunidad autónoma y de las entidades locales adheridas y no tiene atribuciones propias, sino las que le encomiendan o delegan la comunidad autónoma y los municipios que lo conforman. Es un ente creado con tal amplitud que podría llegar a ocuparse no sólo de las funciones de saneamiento sino también en un futuro de las funciones de suministro de aguas y la gestión de residuos. V. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

554 V. El último epígrafe hace referencia a estas dos figuras creadas en la comunidad de Madrid y en Cataluña respectivamente.

555 V. Artículos 9 b) Atribuciones de los consejos insulares. Tramitación, otorgamiento y condicionamiento de vertidos. Artículo 10. De la administración municipal. 1. Los municipios son directamente responsables de los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable, de alcantarillado y de tratamiento o depuración de aguas residuales en los términos de la legislación de Régimen Local. Entre sus responsabilidades se incluyen: a) El cumplimiento de la normativa aprobada por las Administraciones hidráulicas sobre sustancias admisibles en los sistemas públicos de alcantarillado. b) El buen funcionamiento de sus servicios de depuración, así como la vigilancia de los instalados en las urbanizaciones no conectados al sistema general. c) El control de los efluentes de sus servicios de alcantarillado y depuración de aguas residuales. d) La aportación de la información que les sea solicitada por los consejos insulares o el gobierno de Canarias. 2. Todos los municipios canarios tienen el deber general de procurar por sí mismos, y cooperar con las demás administraciones, en el cumplimiento de las acciones encaminadas a evitar el deterioro de los sistemas naturales de recepción, condensación o infiltración del

También se comporta de manera excepcional la comunidad balear, que a pesar de no contar con una legislación específica de saneamiento, de su normativa puede inferirse que atribuye a los municipios competencias en las dos fases<sup>556</sup>.

Finalmente, quiero agregar la opinión de SETUÁIN MENDÍA Beatriz, en relación con la Transposición de la Directiva 91/271/CEE. De acuerdo con esta profesora, los Municipios pudieran acceder a competencias diferentes del “alcantarillado” y “de propuesta y gestión en relación con los sistemas colectores”, pues las comunidades autónomas deben determinar el espacio físico que contiene a las “aglomeraciones urbanas”, término al que hace referencia la Directiva y los Decretos de Transposición. De modo que la “coincidencia entre el municipio y los nuevos entes destinatarios de atribuciones en relación con los sistemas colectores y la depuración, pudiera abrir paso a aquéllos en un campo que inicialmente, le venía vetado<sup>557</sup>. Sería el caso de que una aglomeración urbana coincidiera con el espacio territorial de un Municipio, en caso contrario, cuando una aglomeración urbana englobe a dos o más municipios, estos deberán crear una figura asociativa que podrá estar determinada en la Ley Autonómica o escogida de común acuerdo por los municipios interesados.

### 6.3.6 *A manera de síntesis: competencias de alcantarillado del municipio, carácter supralocal del resto de actividades del saneamiento y cofinanciamiento del Estado*

Puede concluirse entonces que las entidades locales tienen competencias *derivadas* en materia de aguas, como consecuencia de la titularidad de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas<sup>558</sup>, y haciendo referencia al saneamiento, parece evidente, que si el municipio debe responder ante el organismo de cuenca de los vertidos, debe vigilar lo que va a volcarse en su red. Por lo que los ayuntamientos tienen que sofisticar cada vez más la regulación de la calidad de los vertidos en sus ordenanzas ambientales locales, asimilándolos a los que serían exigibles por las propias confederaciones hidrográficas o servicios de aguas o de saneamiento de las comunidades autónomas<sup>559</sup>.

El alcantarillado, de acuerdo con la legislación básica estatal, constituye un servicio obligatorio de competencia municipal. Mientras que el resto de los servicios de saneamiento (colectores generales e instalaciones de depuración), la mayoría de las comunidades autónomas las declaran de su interés, sin excluir la competencia local, aunque sujeta a coordinación, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Director de Saneamiento. La clave para lograr el éxito en la determinación de las competencias entre las comunidades autónomas y los municipios, sin lugar a dudas, se encuentra en la coordinación y colaboración entre ambas administraciones públicas, mediante la creación de organismos especializados, con participación de ambas administraciones y el ejercicio mancomunado de la planificación y ejecución de obras, su gestión y mantenimiento, será en definitiva lo que permita un adecuado tratamiento de las aguas residuales y por ende menores niveles de contaminación.

---

agua atmosférica; a la reutilización de las aguas, al mantenimiento de un adecuado nivel de las aguas, así como a impedir la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo, de tal modo que se pueda poner en peligro la calidad de las aguas superficiales o subterráneas. De acuerdo con el artículo 12.2, corresponde a los Ayuntamientos, la autorización de vertidos en fosas sépticas. Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Control de Vertidos para la Protección del Dominio Público Hidráulico, de Canarias. BOC 104, de 24-08-94.

556 V. FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración... Pág. 171-172.

557 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El régimen jurídico de las aguas residuales...* Pág. 318-320.

558 FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración... Pág. 331.

559 FANLO LORAS Antonio. Dominio Hidráulico y Saneamiento de Aguas Residuales, citado por ALONSO GARCÍA Enrique. La Gestión del Medio Ambiente por las Entidades Locales. En: MUÑOZ MACHADO Santiago (Director). *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo II. (2da. Edición). Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 2003.

Finalmente, las comunidades autónomas pueden celebrar convenios de colaboración con la administración general del Estado para cooperar en la construcción de las obras de saneamiento, ya que en esta materia, el Estado abandona la declaración de interés general de las obras, para pasar a cofinanciarlas, comprometiéndose a aportar hasta un máximo del 25 por ciento de la inversión total necesaria hasta el año 2005 en cada una de las comunidades autónomas, de conformidad con el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005), de 17 de febrero de 1995.

## **6.4 Dos Leyes autonómicas, en cuanto a los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua**

Mención especial debe hacerse de dos Leyes que han representado un hito en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas en España, me refiero a la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, y la Ley 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Sin embargo, otras comunidades tienen también sus propias leyes que regulan estas materias, pero que a título de ejemplo, por ser pioneras en la elaboración de las leyes y el modelo adoptado, he querido considerarlas expresamente.

### *6.4.1 La Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la comunidad de Madrid*

Esta ley regula el abastecimiento y el saneamiento en función de los ámbitos territoriales afectados; al tiempo que considera de interés supramunicipal aquellos servicios cuya prestación exige la superación de los límites de un municipio. El abastecimiento y el saneamiento, los divide en dos etapas: el primero en aducción y distribución; y el segundo, en alcantarillado y depuración.

Las competencias las distribuye entre la comunidad autónoma y los municipios. A la comunidad de Madrid le otorga competencias en materia de aducción y depuración, y así le corresponde:

- La regulación de esos servicios, sin perjuicio de las competencias del Estado y de las entidades locales.
- La planificación general con formulación de esquemas de infraestructura y definición de criterios sobre niveles de prestación de servicios y niveles de calidad exigibles a los afluentes y cauces receptores, de acuerdo con los planes hidrológicos y ambientales del estado y de la comunidad y con el planteamiento territorial y urbanístico.
- Aprobación definitiva de planes y proyectos referentes a dichos servicios.
- Elaboración de planes y proyectos, así como construcción y explotación de las obras que promueva directamente.
- Aprobación y control de régimen financiero.

La función ejecutiva y de control de los vertidos en las aguas que discurran por su territorio, sin perjuicio de las competencias estatales en la materia (esta función la realizará de modo coordinado con la administración central). Sobre esta última competencia comenta MARTÍN MATEO Ramón, que deberían darse dos supuestos, en primer lugar que las aguas discurran por territorio madrileño y que además lo hiciera sólo por ese territorio (exclusivamente), y en este caso no es así<sup>560</sup>; de modo que, esta competencia desvirtúa el principio de que el Estado tiene la administración cuando la cuenca es supracomunitaria.

---

560 MARTÍN MATEO Ramón. El ordenamiento hídrico en la Comunidad valenciana. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 91.

Las atribuciones de la comunidad autónoma serán prestadas por una empresa pública denominada “Canal Isabel II”<sup>561</sup>, pues considera la Ley que estos servicios deben prestarse mediante una gestión unitaria. A esta empresa le son traspasados los patrimonios, funciones y obligaciones de la Fundación Provincial para Abastecimiento de Aguas Potables y del Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento a los pueblos de la Sierra de Guadarrama (CASRAMA)<sup>562</sup>.

Mientras que los municipios, la ley reconoce competencias en distribución y alcantarillado, y podrán:

- Planificar sus redes de distribución y alcantarillado, de acuerdo con sus planes de ordenación y respetando los puntos y condiciones de salida –depósitos o conexiones a redes supramunicipales– y llegada –puntos de vertido final– autorizados por la planificación general de la comunidad.
- Proyectar, construir, explotar y mantener esas redes.
- Aprobar las tarifas o tasas de ambos servicios dentro de los límites de tasas máximas establecidas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, y previa autorización de la comisión de precios de la comunidad de Madrid.
- Controlar los vertidos a la red municipal de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes ordenanzas municipales, normativa general de la comunidad y del estado.

De manera que la Ley de Madrid divide en abastecimiento en alta (aducción) y en baja (distribución) y otorga, las competencias sobre el primero a la comunidad autónoma (Canal Isabel II), y el abastecimiento en baja, a los municipios.

División que vuelve a repetir cuando se trata del saneamiento, repartiendo las competencias de depuración a la comunidad autónoma y el servicio de alcantarillado a los municipios.

#### 6.4.2 *La Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña*

La Comunidad catalana tiene atribuidas competencias para la ordenación, administración, planificación y control de calidad del dominio público hidráulico<sup>563</sup> (Artículo 4). Mientras que los entes locales, tienen competencias en materia de abastecimiento, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y control sanitario de las aguas residuales (Artículo 5).

---

561 V. Real Decreto 1873/1984, de 26 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de obras hidráulicas y aprovechamientos hidráulicos. “Esta empresa pública se encarga del abastecimiento y saneamiento a la capital y al resto de la región, gozando de una reserva de caudales sobre los ríos de la vertiente sur de la sierra de Guadarrama” MORELL OCAÑA L. Abastecimiento y saneamiento de agua de la comunidad de Madrid. En: Estudios sobre el Derecho de la comunidad de Madrid (Gómez-Ferrer, dir.). Civitas 1987, citado por DELGADO PIQUERAS Francisco. El abastecimiento a poblaciones en la Ley de aguas. Análisis para una posible reforma. En: *Revista de Administración Pública* No. 145. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, España: Enero/abril 1998. Pág. 317.

562 La Fundación es un organismo de la comunidad de Madrid, procedente de la Diputación Provincial, y CASRAMA es un consorcio, cuyas instalaciones y patrimonio ha realizado y abonado en su totalidad la Comunidad de Madrid, por acumulación de las participaciones de la Diputación Provincial y de la Confederación Hidrográfica del Tajo, esta última de conformidad con el Real Decreto de transferencia a la Comunidad en materia de obras hidráulicas.

563 Siempre considerando que la cuenca sea intracomunitaria y las excepciones dadas a través de los Decretos de Traspasos. V. RD 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de obras hidráulicas.



Ahora bien, aun cuando la Ley no impide que los entes locales ejerzan directamente las competencias comentadas<sup>564</sup>, ha creado una figura organizativa (*Entidades Locales del Agua*), a las que encomienda o transfiere la totalidad o parte de las competencias que tienen la comunidad autónoma o los entes locales. Sin embargo, a casi cinco años después de su regulación legal, no se ha constituido ninguna, salvo la constituida por la propia Ley (ELA Básica Entidad Metropolitana de Servicios Hídricos y Tratamiento de Residuos). Por tanto, mientras estas no se constituyan, serán los Ayuntamientos quienes continúen ejerciendo las competencias en materia de suministro de aguas y alcantarillado o los entes asociativos que hayan creado (mancomunidades, consorcios, etc.) y la Agencia Catalana del Agua<sup>565</sup>.

Las Entidades Locales del Agua (ELA en lo sucesivo) son organismos descentralizados funcional y territorialmente, que se constituyen para la gestión más eficiente de los recursos hídricos y de las obras y actuaciones hidráulicas y para la prestación de los servicios relacionados. De acuerdo con el artículo 2.9 y 2.10, existen dos tipos de ELA, el llamado "básico", que sería el ente local o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia encargada de gestionar uno o más sistemas públicos de saneamiento o sistemas de abastecimiento de agua en alta y de suministro de agua en baja de los municipios que lo componen<sup>566</sup>. La Entidad Local del Agua calificada (ELA calificada), sería el segundo tipo, y es un ente supramunicipal o la agrupación de entes locales, también con personalidad jurídica, encargada de la gestión integrada de una cuenca o porción de cuenca fluvial. Es decir que esta Ley no prevé la separación de atribuciones que se ha mencionado, de abastecimiento y saneamiento en baja y en alta (división en fases), asignando cuando lo cree ambas funciones a una misma ELA<sup>567</sup>.

La Ley crea dos sistemas, en los que engloba las funciones de abastecimiento y de saneamiento. Denomina a la primera "Redes básicas de abastecimiento"<sup>568</sup> y a la segunda "Sistema Público de Saneamiento"<sup>569</sup>. Ambos sistemas tienen como órgano rector a la Agencia Catalana del Agua, que es un ente adscrito al gobierno de la comunidad autónoma, y que se encarga de ejecutar las competencias que tiene la comunidad en materia de aguas.

---

564 SETUÁIN MENDÍA Beatriz comentando la Ley 6/1999, señala que esta permite la creación de las ELA, pero que ello en modo alguno, significa que los Municipios no puedan realizar actuaciones en este sector (se refiere al saneamiento), basada en la interpretación de los artículos 6, 7 y 15. Pues de ellos se desprenden unos requisitos que deben cumplir las ELA para asumir realmente esas funciones y que para el caso que no los cumplan puede el Municipio prestar estas funciones, siguiendo el habitual reparto en fases, ya conocido. V. SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El saneamiento de las aguas*. Pág. 304. Esta Ley ha sido derogada por la Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, pero el comentario sigue siendo válido, interpretando los artículos 14, 15 y 53.

565 FANLO LORAS Antonio. *Estudio Jurídico sobre los Organismos Autonómicos de depuración de las Aguas Residuales urbanas...* Pág. 57.

566 Se entiende por ELA básica un ente local (un municipio, una comarca, una entidad municipal descentralizada, una entidad metropolitana, una mancomunidad de municipios...) o una agrupación de entidades locales con personalidad jurídica propia (un consorcio), capacitada para gestionar íntegramente uno o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y/o el sistema o sistemas de suministro de agua de los municipios que la componen. Puede haber ELA básicas para el saneamiento, ELA básicas para el suministro y ELA básicas mixtas que gestionen tanto el saneamiento como el suministro de agua de su ámbito. Definición contenida en la Página Web: Agencia Catalana del Agua. Tipos de entidades locales. En: [http://www.gencat.net/aca/cas/administracio\\_local/tipus\\_entitats\\_locals.htm](http://www.gencat.net/aca/cas/administracio_local/tipus_entitats_locals.htm).

567 V. comentario análogo de SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El saneamiento de las aguas...* Pág. 304.

568 Artículo 2.12 La Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Definición de redes básicas de abastecimiento: el conjunto de instalaciones situadas en el territorio de Cataluña afectadas a la captación y aducción, las plantas de potabilización, las conducciones, las estaciones de bombeo y los depósitos reguladores que sean susceptibles de llevar agua hasta los depósitos de cabecera o puntos de conexión de uno o más sistemas municipales de suministro de agua en baja, con independencia de la titularidad y gestión.

569 Artículo 2.13 Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Definición de sistema público de saneamiento de aguas residuales: el conjunto de bienes de dominio

La Agencia Catalana del Agua, en relación con las redes básicas de abastecimiento (con independencia de su régimen de titularidad y gestión), tiene atribuidas las funciones: de policía administrativa; puede sustituir total o parcialmente para todas las concesiones y aprovechamientos, los caudales circulantes en las redes básicas de abastecimiento, y adoptar medidas de carácter temporal ante situaciones de sequía extraordinaria o estados de necesidad (Artículo 12).

Mientras que en los sistemas públicos de saneamiento, a la Agencia Catalana del Agua le corresponde: la autorización de vertidos al medio receptor, así como la eventual reutilización de sus efluentes, y la alta inspección y demás funciones que la legislación de aguas atribuye a los organismos de cuenca y a la autoridad competente de la Administración de la Generalidad en el Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña (Artículo 17).

En conclusión, las ELA como su nombre lo indica son Entidades Locales encargadas de cumplir las funciones que le encomienden o transfieran la Agencia Catalana del Agua y el municipio y/o municipios o entidades locales (comarca, entidad municipal descentralizada, entidad metropolitana, mancomunidad de municipios o un consorcio). Las ELA se encargarán de gestionar íntegramente uno o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y/o el sistema o sistemas de suministro de agua de los municipios que la componen, es decir que pueden haber ELA básicas para el saneamiento, ELA básicas para el suministro y ELA básicas mixtas que gestionen tanto el saneamiento como el suministro de agua de su ámbito<sup>570</sup>. Esta organización representa en palabras de SETUÁIN MENDÍA Beatriz una excepción dentro de lo que puede considerarse la regla general operativa en el resto de las comunidades autónomas, dejándolas en una posición menos activa<sup>571</sup>.

## 6.5 A modo de conclusiones

Finalizado el capítulo, merece la pena hacer énfasis en los siguientes aspectos:

- El abastecimiento de agua a las poblaciones se divide técnicamente en dos fases: abastecimiento en alta (construcción, explotación, recuperación y gestión de las obras de captación, potabilización y desalación), las cuales corresponderán a las comunidades autónomas en virtud de la declaratoria de interés autonómico en su legislación y al Estado cuando las obras afecten a dos o más comunidades autónomas; y abastecimiento en baja (distribución o suministro de agua), competencia de los entes locales, directamente o a través de las vías indirectas previstas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- El Estado y las comunidades autónomas en sus respectivas cuencas hidrográficas tienen competencia para otorgar las concesiones de abastecimiento poblacional a los entes locales.
- El Estado y las comunidades autónomas sólo requieren de una autorización de acuerdo con la Ley de Aguas, para utilizar el agua.
- El suministro de agua a las poblaciones es un auténtico servicio público municipal, que sólo podrá ser limitado por razones de interés supralocal.

---

público interrelacionados en un todo orgánico, compuesto por una o más redes locales de alcantarillado, colectores, estaciones de bombeo, emisarios submarinos, estación depuradora de aguas residuales y demás instalaciones de saneamiento asociadas, con el objeto de recoger, conducir hasta la estación y sanear, de forma integrada, las aguas residuales generadas en uno o más municipios.

570 Agencia Catalana del Agua. *Tipos de Entidades Locales*. En: [http://www.gencat.net/aca/cas/administracio\\_local/tipus\\_entitats\\_locals.htm](http://www.gencat.net/aca/cas/administracio_local/tipus_entitats_locals.htm).

571 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas...* Pág. 305. La autora considera además que es un modelo que posiblemente se implementará en otras comunidades autónomas.

- El Estado (Ministerio de Medio Ambiente y confederaciones hidrográficas) y a las comunidades autónomas (administraciones hidráulicas autonómicas), les corresponde prever en los planes hidrológicos de la cuenca, las características básicas de calidad de las aguas y la ordenación de los vertidos de aguas residuales; autorizar los vertidos en las cuencas hidrográficas de su competencia y la recaudación del canon de vertido; velar por la instalación y funcionamiento de obras de tratamiento o recuperación de aquéllas, para someter el agua al tratamiento adecuado, de acuerdo con clasificación de la zona declarada "sensible" o "menos sensible", para finalmente poder verterlas a los cauces.
- El Estado abandona en materia de saneamiento, la calificación de "obras de interés general", para pasar a cofinanciarlas.
- Las comunidades autónomas han asumido competencias en materia de saneamiento y depuración de aguas, basados en la protección de medio ambiente, sanidad, ordenación del territorio y construcción de obras de interés autonómico (dado el carácter supralocal de las obras) fundamentalmente. Así pues, las comunidades autónomas tienen competencias en algunos servicios de saneamiento (colectores generales e instalaciones de depuración), pues la mayoría las declaran de su interés, sin excluir la competencia local, aunque sujetas a coordinación, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Director de Saneamiento.
- Los ayuntamientos tienen competencia en: - La prestación del servicio público de alcantarillado, es decir del saneamiento en baja. - Otorgar la autorización para vertidos industriales que se vuelquen a la red de alcantarillado y la recaudación de canon de vertidos a su red. - Los ayuntamientos tienen la obligación de solicitar la autorización de vertido final a los organismos de cuenca y pagar el canon correspondiente. De manera que puede concluirse que las competencias en distribución y saneamiento de aguas de los ayuntamientos inciden indirectamente en el dominio público hidráulico.
- La coordinación entre las comunidades autónomas y municipios en los dos casos mencionados (Madrid y Cataluña) sirven de ejemplo para continuar la labor de gestión integral del agua, que se ha venido repitiendo a todo lo largo de la investigación.



CAPÍTULO VII  
APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS



## 7.1 Introducción

La premisa desde la cual inicio el estudio del aprovechamiento de las aguas, ha sido ya objeto de análisis en el Capítulo I. Es decir, si estamos de acuerdo en que ambos Estados se decantan por el dominio público de las aguas, también tenemos que entender que todo uso o aprovechamiento de las aguas debe estar sometido a regulación por el Estado, a través de la Administración Pública o Administraciones Públicas de cada uno de ellos. Así, pues, con base en el texto legal español que declara todas las aguas del dominio público hidráulico y del precepto constitucional venezolano que recoge igual postulado, me dedicaré al análisis de las formas en que puede accederse al uso o aprovechamiento del agua, y los requisitos o limitaciones que deben observarse.

La división para el estudio de la utilización del agua, coincide con la clasificación de la legislación española en uso común general, uso común especial y uso privativo; y tres epígrafes más que se refieren a la cesión de derechos al aprovechamiento, los centros de intercambios de derechos y el registro de aguas.

En el primer epígrafe revisaré los usos del agua que ambas legislaciones aceptan como comunes, y por tanto, permitidos “libremente”. He anotado libremente entre comillas, porque incluso ese uso tiene sus limitaciones, como se verá en su momento.

Luego, dentro de los usos comunes, me referiré a los denominados usos comunes especiales, es decir usos, que la administración pública debe autorizar.

En el tercer epígrafe, estudiaré los aprovechamientos privativos, sobre ellos me detendré, por encontrarnos acá en presencia de la figura jurídica de las concesiones y todo lo que ella significa.

En cuarto lugar, trataré un tema que representa una novedad en el Derecho de Aguas español, la cesión de derechos de aprovechamiento y los centros de intercambio, divididos en dos epígrafes, observando la regulación jurídica y su importancia práctica.

Por último, analizaré los sistemas que tienen los dos Estados para conocer los recursos que poseen, quienes hacen uso del mismo y sus modificaciones.

## 7.2 Utilización del agua

La Ley de Aguas española, para referirse al agua, emplea expresiones tales como “utilizar el agua”, “uso del agua” y “aprovechamiento del recurso”. Cada una de ellas, tiene un significado, que intento diferenciar, para explicar su sentido en esta investigación.

Así pues, cuando se dice utilizar el agua, debe entenderse el “hecho objetivo y genérico del empleo del agua por el hombre, comprensivo de los diferentes destinos dados al recurso por la actividad humana”<sup>572</sup>. Según el *Libro Blanco del Agua*, esa sería la perspectiva económica del agua, que implica la satisfacción de las necesidades, y constituye un medio para alcanzar unos objetivos de producción o de consumo. Pero este término también tiene otra perspectiva “del medio natural”, que implica la transformación de sus

---

572 PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Editado por la Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Madrid, España: 1993. Pág. 65.

características, mediante acciones que modifican cuantitativa y cualitativamente el ciclo natural; en este sentido, haría referencia a las captaciones o derivaciones<sup>573</sup>.

La Directiva Marco del Agua (DMA en adelante) también hace referencia al uso del agua, en forma similar a la acá planteada. Es decir en la connotación de las distintas utilidades del agua, y su valor económico<sup>574</sup>.

Mientras que “uso del agua” parece encerrar, según PÉREZ PÉREZ Emilio, un doble sentido: “uno objetivo correspondiente a cada uno de los destinos (abastecimiento, regadío recreación, etc.); y otro subjetivo, consistente en el ejercicio de una facultad del propietario o del concesionario del agua<sup>575</sup>.

El TRLAg.<sup>576</sup> y el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RAPA)<sup>577</sup>, definen “usos del agua” como las distintas clases de utilización de la misma según su destino y de acuerdo con la Ley de Aguas, significa además toda actividad sobre el agua que tenga repercusiones significativas en el estado de las mismas.

Puede concluirse entonces que, el término uso del agua en sentido objetivo tiene que ver con la utilización del agua desde la perspectiva económica, vale decir, los diferentes destinos (abastecimiento, regadío, transporte, etc.) dados al agua, en un todo de acuerdo con el sentido que le otorga el RAPA y de acuerdo con la Ley de Aguas, además de lo anterior, todo uso que repercuta en su calidad; en tanto que “uso del agua en sentido subjetivo”, sería similar al término de aprovechamiento, que seguidamente explicaré.

El término aprovechamiento, lo dejaré únicamente para hacer referencia al uso privativo del agua, acepción que es la más apropiada, y que coincide con la utilizada por PÉREZ PÉREZ Emilio<sup>578</sup>. También el RDPH, define el aprovechamiento a efecto de la inscripción en el Registro de Aguas, como el “derecho a utilizar un volumen determinado de agua que se toma de uno o varios puntos, para uno o varios usos, dentro de una misma concesión o derecho al uso privativo de las aguas”<sup>579</sup>.

En expresión de ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza, sólo hay un derecho que tiene por objeto la utilización de las aguas que integran el dominio público hidráulico, y éste es el derecho de aprovechamiento. Es un derecho subjetivo de naturaleza real que concede a su titular el uso y disfrute *erga omnes*. Según la autora, el objeto es igual, idéntico el interés tutelado e iguales los límites, sólo que los distintos títulos que lo permiten, pueden marcar algunas diferencias en cuanto a su adquisición o extinción<sup>580</sup>.

---

573 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España*. Edita Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente. Versión en CD ROM. Madrid, España: 2000. Pág. 246.

574 V. Art. 2.39 DMA que luego en la transposición a la legislación española queda de la siguiente forma: Artículo 40 bis TRLAg. “j. usos del agua las distintas clases de utilización del recurso, así como cualquier otra actividad que tenga repercusiones significativas en el estado de las aguas. A efectos de la aplicación del principio de recuperación de costes, los usos del agua deberán considerar, al menos, el abastecimiento de poblaciones, los usos industriales y los usos agrarios”.

575 PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre...* Pág. 65.

576 Artículo 40 bis j).

577 Artículo 74 Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, *Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica*. BOE núm. 209, de 31 de agosto; rect. BOE núm. 234, de 29 de septiembre.

578 Aprovechamiento es el derecho a usar el agua, por expresa disposición legal o por concesión. V. PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre...* Pág. 65.

579 Artículo 192.1 RDPH.

580 ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza. Evolución del Régimen Jurídico de las aguas subterráneas en España. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo II. Editado por el Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Madrid, España: 2002. Pág. 57.



La legislación venezolana, a través del Decreto 1400, que es la norma básica sobre regulación y aprovechamiento del agua en Venezuela, pareciera utilizar el término “uso” solamente cuando se refiere al uso común general, es decir el derecho de todos a usar el agua para beber, bañarse y otros usos domésticos, es decir, el uso que no requiere autorización o concesión por parte de la Administración. Dejando el término “aprovechamiento” para el derecho al uso privativo de las aguas.

Ahora bien, pasando a la utilización del agua, la Ley española (TRLAg.), la clasifica en: uso común general, uso común especial y uso privativo.

El uso común general, es el derecho al uso del agua sin necesidad de autorización de la administración pública. Mientras que el uso común especial es aquel que requiere autorización, pero que no impide su utilización por terceros; y por último, el uso privativo. Este se obtiene por mandato de la ley o por concesión, prohibiendo expresamente que se obtenga por prescripción.

En Venezuela, puede extraerse una clasificación similar, a la española. En primer lugar, reconoce la existencia del uso común general, (tanto el Decreto 1400 como del Proyecto de Ley de Aguas). Es decir, el derecho de todos a usar el agua, sin ninguna autorización. En segundo término, la legislación especial, deja en evidencia que existen usos comunes especiales, como la pesca, la navegación y según el PLAGV, también los aprovechamientos de aguas marinas. En tercer lugar, los usos privativos. Este puede obtenerse porque la legislación lo reconozca, el Ministerio del Ambiente asigne un determinado caudal o por concesión administrativa.

Así, en las próximas páginas, haré un análisis de los distintos usos del agua en las dos legislaciones; las limitaciones y requisitos que la administración pública dispone para los distintos usuarios.

### 7.2.1 Usos comunes generales

El principio general que rige en esta materia, y común en ambas legislaciones, e incluso, redactado de forma similar, es que “todos tienen derecho a usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado, sin necesidad de autorización administrativa”<sup>581</sup>.

Este derecho reconocido a “todos”, presenta algunos matices, a los que necesariamente debo referirme. Tan elemental que pareciera tomar agua, bañarse o utilizar el agua para los usos domésticos, y considerarlo como un derecho natural y absoluto<sup>582</sup>, o como lo recoge MARTÍN RETORTILLO Sebastián citando a O. MAYER “un derecho que corresponde al ciudadano en cuanto forma parte del público”<sup>583</sup>; sin embargo, está sometido a algunas restricciones que varían de una legislación a otra.

581 Este principio es recogido igualmente por el Proyecto de Ley de Aguas de Venezuela (PLAgV).

582 V. 4A Cumbre P7.cumbre de Siete Países de los más Pobres del Mundo. *El agua, derecho de vida en el siglo XXI*. Bruselas, Parlamento europeo del 7 al 10 de junio de 2000. Artículo de Internet: <http://www.losverdesdeandalucia.org/documentos/detail.htm#7>. “El acceso al agua es un derecho humano individual y colectivo: - De acuerdo con la declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre fuentes de agua, en Mar del Plata, Argentina, en 1977: «Cada persona tiene el derecho al acceso a agua potable en las cantidades y la calidad que correspondan a sus necesidades básicas». - De acuerdo con el párrafo 18.47 de la Agenda 21, aprobada en Río de Janeiro en 1992, y suscrita por los jefes de Estado y Primeros Ministros de 130 países: «Todos los pueblos, sea cual fuera su estado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tienen el derecho de acceder a agua potable en las cantidades y calidad correspondientes a sus necesidades básicas. - De acuerdo con las numerosas resoluciones del Comité de Derechos Humanos de las NNUU y las conferencias mundiales de la FAO, OMS y la UNESCO. En muchas ocasiones se constató que el acceso al agua era parte fundamental de: 1.El derecho a la alimentación. 2.El derecho a la salud. 3.El derecho a la vivienda”. V. también WSF. *El agua: recurso social, cultural, económico y natural*. Artículo obtenido a través de Internet: <http://www.conocimientosweb.net/portal/article387.html>. En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU estableció que el acceso a cantidades adecuadas de agua limpia para uso doméstico y personal es un derecho humano fundamental.

583 O. MAYER citado por MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 235.

Las limitaciones provienen en primer lugar, de las Leyes o Reglamentos, de acuerdo con la legislación española; o de la conformidad del uso general, en la legislación ambiental, según Venezuela<sup>584</sup>. Pues bien, de acuerdo con este postulado, la Administración queda habilitada suficientemente para modular el ejercicio de esos derechos. Así, MARTÍN RETORTILLO Sebastián, señala que las limitaciones al uso común, no pueden dar lugar a regulaciones singulares, pero que podrían llegar a prohibirlos, en casos de emergencia, por razones de seguridad, o como medida de protección a los usos que aguas abajo se haga de ellas (abastecimiento a poblaciones)<sup>585</sup>.

En segundo lugar, las normas de los dos países, prohíben alterar o desviar los cauces o lechos de las aguas para realizar los usos comunes o variar la calidad o el caudal de las aguas. Las dos son prohibiciones expresas, pero respecto de la última, MARTÍN RETORTILLO Sebastián, dice que no cabe la posibilidad que los usos comunes hagan variar la calidad o el caudal de las aguas, porque pensar lo contrario, llevaría a prohibir absolutamente dichos usos, dejando por supuesto aparte, el abastecimiento a poblaciones, pues sólo en este caso, podría prohibirse los demás usos comunes<sup>586</sup>.

Merece la pena referirnos al hecho de que ambas legislaciones señalan, que el uso común debe realizarse en las aguas que circulen por canales naturales, pero luego España, en el mismo artículo permite que pueda realizarse en aguas que circulen por canales artificiales, con la limitación derivada de la protección del acueducto. Lo que parece inapropiado, dada la condición de todas las aguas son públicas; lo importante sería consagrar como se hizo, la prohibición de cambiar el curso de las aguas o de variar la calidad, pero no establecer diferencias entre canales artificiales y naturales.

España y Venezuela, insisten en que el uso común de las aguas, no puede dar lugar al desperdicio o mal uso de las aguas, y España, además recoge la tesis del "abuso del derecho", aclarando que en el uso común que se haga de las aguas, se prohíbe el abuso del derecho<sup>587</sup>.

La legislación venezolana, establece además, como limitaciones al uso común de las aguas, unos derechos preferentes (los derechos de los propietarios y derechohabientes establecidos en el Código Civil y otras leyes), es decir los derechos que tienen los propietarios de los fundos sobre los lechos de los ríos, arroyos, aguas pluviales, manantiales y aguas subterráneas<sup>588</sup>, e incluso, reconoce el derecho que asiste a los propietarios de predios ribereños a cursos de agua, para defender sus riberas y márgenes con arboledas, estacadas o protección menores, siempre que no alteren el curso natural de las corrientes ni causen daños a terceros<sup>589</sup>.

Para terminar el uso común general de las aguas, y pasar al uso común especial, debe aclararse que Venezuela privilegia sobre los usos comunes, el uso del agua como medio de transporte, al señalar que

---

584 V. Artículos 20 y 21 de las actividades susceptibles de degradar el Ambiente en Congreso de la República. Ley Orgánica del Ambiente, de 15 de junio de 1976, y V. también Presidencia de la República. Decreto No. 1.257, de 13 de marzo de 1996, Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente. G.O. No. 35.946, de 25 de abril de 1996. (en lo sucesivo NRCARHCH), entre otras.

585 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 241.

586 Ídem.

587 V. Artículo 7 Cc. Español.

588 V. Capítulo I, acerca de la publicación de las aguas en Venezuela por la norma constitucional, de modo que se termina la propiedad privada de las aguas, y por tanto estos privilegios mencionados. La única exigencia del Decreto, para con esos privilegios, era la solicitud de inscripción de su derecho ante el Ministerio del Ambiente. Puede decirse que era un requisito para conocer la cuantía de los recursos aprovechados por esos propietarios y derechohabientes.

589 Artículo 16 Presidencia de la República de Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996, Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas. Caracas: Gaceta Oficial No. 36013, de 02 de agosto de 1996.

los usos comunes no pueden impedir la navegación fluvial. “La navegación ha sido considerada por el legislador de manera preferente entre las diversas utilidades que prestan las aguas...”<sup>590</sup>. El artículo 654 del CCV prohíbe el uso de las aguas que perjudique la navegación, así como hacer en ellos obras que impidan el libre paso de los barcos, balsas o de otros medios de transporte fluvial.

### 7.2.2 Usos comunes especiales

Tomando como punto de partida, la legislación española, sobre los usos comunes especiales, intentaré dar cuenta de la situación venezolana en este aspecto. De acuerdo con la Ley de Aguas (TRLAg.), se considera como usos comunes especiales, los siguientes:

- Navegación y la flotación

La navegación debe diferenciarse de los de medios de flotación que puedan considerarse complementarios del baño. Sirven de parámetros para distinguir unos de otros, el tamaño de la embarcación y el lugar donde se encuentren estos medios.

La navegación recreativa en embalses, se condicionará atendiendo a los usos previstos para las aguas almacenadas, protegiendo su calidad y limitando el acceso a las zonas de derivación o desagüe.

Por su parte, Venezuela como dije anteriormente, privilegia la navegación sobre los usos comunes generales, lo cual no es obstáculo para que además sea considerada como un uso común especial, obligando a solicitar autorización, de acuerdo con lo establecido en la legislación que la regula<sup>591</sup>.

- El establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos

Para el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos será necesario acompañar a la solicitud, un proyecto de planos de los embarcaderos, salvo que no esté previsto el transporte de vehículos a motor, en cuyo caso podrá sustituirse por una memoria descriptiva y justificativa de las instalaciones y de la embarcación. Además del Reglamento de explotación, si se destina a un servicio público.

- Cualquier otro uso, que no sea uso común general, que no excluya la utilización por terceros

Este último literal es desarrollado ampliamente en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), por lo que la lista de usos que requieren autorización por parte de la Administración, aumenta considerablemente. Así, que continuando con la enumeración anterior, también son usos comunes especiales:

- Autorizaciones para siembras, plantaciones y corta de árboles y pastos en terrenos de dominio público hidráulico
- Establecimientos de zonas de baño o zonas recreativas y deportivas
- Extracciones de áridos<sup>592</sup>
- Autorizaciones en zonas de policía<sup>593</sup>

---

590 MEAÑO Francisco. *Régimen Legal de las Aguas en Venezuela...* Pág. 213.

591 V. Congreso de la República. Ley de Navegación. Gaceta Extraordinaria N° 5.263 de fecha 17 de septiembre de 1998. y Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley General de Marinas y actividades conexas. Gaceta oficial N° 37.570 de fecha 14 de noviembre de 2002.

592 Las extracciones de áridos, que no pretendan el uso exclusivo de un tramo de un río, conllevan la exigencia de constitución de una fianza o aval, para responder de los posibles daños al dominio público hidráulico, además de la notificación previa a la autoridad de costas. Cuando se plantea el uso exclusivo, entonces se hará necesario la solicitud de concesión. V. Aprovechamientos privativos (la concesión de extracción de áridos).

593 Para realizar cualquier tipo de construcción en zona de policía de cauces, se exigirá la autorización previa al organismo de cuenca, a menos que el correspondiente Plan de Ordenación Urbana, otras figuras de ordenamiento urbanístico, o planes

- Establecimiento de puentes o pasarelas
- Utilización por hidroaviones
- Autorizaciones para derivaciones de agua de carácter temporal que no pretendan un derecho al uso privativo<sup>594</sup>

La enumeración contenida en la Ley de Aguas y el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, no es un *numerus clausus*, ya que el propio Reglamento señala que cualquier otra autorización distinta de las especificadas, se registrará en lo posible por sus disposiciones. De modo que, cualquier uso que no sea común general, ni que impida el uso de terceros, requerirá de la correspondiente autorización. Así, en la propia ley de Aguas y en el Reglamento, encontramos otras autorizaciones, que agregamos a la lista anterior:

- Investigación de aguas subterráneas<sup>595</sup>

La investigación de aguas subterráneas comprende el conjunto de operaciones destinadas a determinar su existencia, incluyendo las labores de profundización en el terreno, de alumbramiento y de aforo de los caudales obtenidos. Sólo estarán exentos de esta autorización, el aprovechamiento privativo legal de las aguas subterráneas cuando el volumen anual no sobrepase los 7000 metros cúbicos, y las investigaciones realizadas por la administración como parte integrante de estudios generales sobre acuíferos, sin perjuicio de su notificación al organismo de cuenca.

La autorización de investigación de aguas subterráneas puede solicitarla cualquier persona natural o jurídica, pero si lo hace el propietario de los terrenos afectados, gozará de un derecho preferente para obtenerla, dentro del mismo orden de prelación establecido en el Plan de la Cuenca o a falta de éste, el excepcional previsto en la Ley de Aguas<sup>596</sup>. También puede convocarla de oficio el organismo de cuenca.

La autorización de investigación de aguas subterráneas deben tramitarse por régimen de competencia, salvo que se trate de autorizaciones con fines de abastecimiento poblacional.

No podrá aceptarse peticiones de investigación de aguas subterráneas en los terrenos objeto de concesiones de explotación minera, ni dentro de los perímetros de protección de recursos que establece la legislación de minas, sin el consentimiento de su titular o de los organismos interesados y previa estipulación de resarcimiento de daños y perjuicios.

El plazo de la autorización para la investigación de aguas subterráneas, no podrá exceder de dos años, y su otorgamiento llevará implícita la declaración de utilidad pública a efectos de la ocupación temporal de los terrenos necesarios para la realización de las labores.

Sí resultaren positivas las labores de investigación, los titulares de la autorización, tendrán un derecho preferente para solicitar la correspondiente concesión de las aguas alumbradas, tema que será tratado más adelante (en la concesión de aguas subterráneas).

- Autorización de vertidos

La autorización de vertidos tendrá como objeto la consecución del buen estado ecológico de las aguas, de acuerdo con las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión establecidas reglamentariamente. Volveré sobre la autorización de vertidos y el pago del canon de control de vertidos, en el capítulo IX de Protección de las aguas.

---

de obras de la administración, hubieran sido informados por el organismo de cuenca y hubieran recogido las oportunas previsiones formuladas al efecto.

594 Estas autorizaciones se otorgan por un plazo no superior a dos años, y siempre se conceden a precario, ya que el organismo de cuenca puede revocarla, si lo cree conveniente para una mejor gestión del dominio hidráulico.

595 V. lo que se dice también en concesiones de aguas subterráneas.

596 V. Artículo 60 TRLAg.

– La pesca

Mención aparte, merece la pesca. Aun cuando la Ley de Aguas (TRLAg.) la incluye entre los usos comunes generales, remitiendo su regulación a la normativa general de medio ambiente, y a la especial de la materia, la necesidad de autorizaciones exigidas para el desempeño de esta actividad, tanto por la legislación estatal española<sup>597</sup>, como la legislación de las comunidades autónomas, impiden que la misma pueda considerarse como un uso común general, por lo que prefiero incorporarla a la lista de la enumeración anterior. De la misma forma, piensa MARTÍN RETORTILLO Sebastián, señalando que no se explica por qué se hizo esa referencia en la norma española (artículo 47.3. L.A, hoy artículo 50 TRLAg.)<sup>598</sup>, relativa al uso común general, pues considera que la pesca es un uso común especial.

En Venezuela, según MEAÑO Francisco, la pesca es un uso común general del agua<sup>599</sup>, pero al igual que en España, esta actividad tiene su legislación especial, y de la lectura de la norma vigente para el momento que escribe el autor, sólo estaba exenta de control por parte del Estado la pesca para uso doméstico y deportiva. Más recientemente, con la nueva ley de pesca venezolana, sólo está exenta de autorización la llamada pesca de subsistencia<sup>600</sup>; así que difiero de este autor venezolano, y considero que no puede catalogarse la pesca, como uso común general, sino especial.

De todas maneras, es importante anotar que la pesca es una actividad en la que tienen influencia varios departamentos ministeriales, así que será necesaria la coordinación entre ellos, debido a la facilidad con que las decisiones tomadas sobre un recurso, puede afectar al otro.

Al listado anterior de autorizaciones, debe agregarse las que cada comunidad autónoma establezca, como consecuencia de sus competencias en materias sectoriales, especialmente en materia de protección del medio ambiente, pesca fluvial y ecosistemas acuáticos. Pero sobre esto, volveré cuando estudie las competencias de las comunidades autónomas.

Referente a la tramitación de las autorizaciones en España, estas pueden ser encomendadas a la administración de las comunidades autónomas. La comunidad autónoma formula la propuesta de resolución al organismo de cuenca, quien toma la decisión. Esta decisión debe luego, ponerse en conocimiento de la comunidad autónoma. La delegación comentada, no podrá hacerse, cuando se trate de obras que ejecute la administración del Estado o en el caso de que deban llevarse a cabo en cauces que delimiten el territorio de dos o más comunidades autónomas.

En cuanto a las prohibiciones para solicitar autorizaciones de uso común especial, la legislación española prohíbe específicamente, el montaje o ubicación de instalaciones destinadas a albergar personas, aunque sea de manera provisional o temporal.

Las autorizaciones para usos comunes especiales, generan a favor de la administración, unas obligaciones que deben cumplir los usuarios. Estas obligaciones, en la legislación española son: –Pago de tasas o canon. Todas las autorizaciones, conllevan el pago de un canon, bien sea, el canon de utilización del dominio público hidráulico o el canon de control de vertidos. –Construcción de las obras necesarias. Por ejemplo, los usuarios deben realizar el balizamiento para señalar las zonas de fondeo y mangas, en las

---

597 V. Ley 20 Febrero 1942, de Pesca. Jefatura de1 Estado, B. O., de 8 marzo y el Decreto 6 abril 1943, Reglamento de la Ley de Pesca.

598 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 243.

599 MEAÑO Francisco. *Régimen Legal de...* Pág. 214. Plantea como uso común de acuerdo con la ley especial de la materia (Ley de Pesca de 1944).. Esta ley fue derogada recientemente.

600 V. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley de Pesca y acuicultura. G.O. No. 37727, de 8 de julio de 2003. Esta ley denomina pesca de subsistencia, la realizada con fines de alimentación del grupo familiar, y es la única actividad libre y exenta de autorización por parte del Estado.

autorizaciones de navegación y flotación. –Obligación de comunicar al organismo de cuenca cualquier alteración dañosa en las obras o instalaciones y dejar los bienes del dominio hidráulico en condiciones normales, aun en caso de revocación de la autorización.

El organismo de cuenca puede exigir adecuadas garantías para obligar a los beneficiarios a restituir el medio.

### 7.2.3 Usos privativos

El termino que mejor define a los usos privativos, es el de “aprovechamiento”. Tanto España como Venezuela, recogen la posibilidad de que los usuarios de los bienes del dominio hidráulico adquieran un derecho privativo al uso de un determinado caudal de aguas o de los bienes del dominio hidráulico; es decir, frente a los usos comunes que no impiden el uso del agua o de los bienes del dominio hidráulico, los usos privativos son individualizados y oponibles frente a terceros, e incluso frente a la Administración, como lo aclara MARTÍN RETORTILLO Sebastián<sup>601</sup>. España, clasifica el aprovechamiento del dominio público hidráulico en: consuntivo y no consuntivo.

La forma de acceder a este derecho, en las dos legislaciones, es similar. Pues ambas establecen que el uso privativo se obtiene por disposición legal o mediante la figura de la concesión administrativa. Sin embargo, además de la concesión y la asignación, el PLAGV propone una tercera forma de uso privativo menos gravosa que la concesión, denominada “Licencia para los aprovechamientos menores”<sup>602</sup>.

La Ley de Aguas española, recoge para la primera forma de acceder al uso privativo (por disposición de la Ley), a los aprovechamientos de aguas pluviales, las estancadas y las aguas subterráneas<sup>603</sup>. Estos aprovechamientos van juntos a la propiedad de la finca, por lo que serán susceptibles de enajenación y gravamen junto con la propiedad del fondo, pero el RDPH exige al propietario su inscripción en el Registro de Aguas, así como cualquier modificación que se produzca respecto del aprovechamiento o cambio de propietario del fondo.

Esta disposición legal (Artículo 54 TRLAg.), no ha estado exenta de inconvenientes, ya que los artículos 59 TRLAg. y 93 RDPH, establecen que fuera de estos casos, los demás usos privativos requieren concesión, impidiendo que alguna ley actual o futura pudiera contemplar otro uso privativo. MARTÍN RETORTILLO Sebastián, basado en la STS de 20 de enero de 1989, expone refiriéndose al artículo 57.1 (hoy 59.1 TRLAg.), que esa expresión debe tenerse como no puesta<sup>604</sup>.

A esos dos supuestos señalados, debo incluir otros dos: los provenientes de los derechos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Aguas<sup>605</sup>, con la advertencia de que estos, son

---

601 Tiene el *ius excludendi*. V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 247.

602 El PLAGV deja al Reglamento de la Ley la definición de Aprovechamiento Menor. V. Artículo 96 PLAGV. Sin embargo, en la Disposición Décima Tercera, existe una clasificación referencial de lo que debe entenderse por aprovechamientos menores y aprovechamientos mayores. V. Capítulo X. Epígrafe 10.5. El Proyecto de Ley de Aguas venezolano.

603 V. Artículos 52, 54, 59 TRLAg y 83, 84 y 93 RDPH y lo que respecto de las aguas de lluvia y las aguas subterráneas, se dijo en el Capítulo I de esta investigación.

604 V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 251-252.

605 Para no volver sobre el tema, remito a lo dicho en el capítulo I, sobre los derechos que asisten sobre charcas, lagos y lagunas en la Disposición Adicional Primera (conservarán el carácter dominical que tuvieran en el momento de entrar en vigencia la Ley 29/1985, de 2 de agosto, siempre que haya constancia en el Registro de la Propiedad); aguas procedentes de manantiales, derivados de la Ley 13 de junio de 1879 (que hubieran obtenido su inclusión en el Registro de Aguas, como aprovechamiento temporal de aguas privadas, se les respetará ese derecho por 50 años, contados desde el 1º de enero de 1986, y al termino del plazo tendrán un derecho preferente para obtener la concesión), y por último, aprovechamientos temporales de aguas privadas procedentes de pozos o galerías, (inscritos en el Registro de Aguas conforme a la Ley 29/1985, de 2 de

derechos limitados en el tiempo; y por último, la autorización que otorga a la administración central y a las comunidades autónomas, para que usen los bienes del dominio hidráulico.

En Venezuela, el Proyecto de Ley de Aguas (PLAgV), establece respecto a las aguas pluviales, que todos los ciudadanos pueden usar y almacenar las aguas pluviales que se precipiten en sus predios, pero confiere potestad al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, para que por razones técnicas, sanitarias, ambientales o de seguridad, condicione y limite el uso y almacenamiento de las mismas.

El PLAGV, también contiene una disposición transitoria para reconocer los derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la Ley. Así establece que reconoce los derechos de uso de las aguas, legítimamente adquiridos y en ejercicio para el momento de la promulgación de la Ley, en las mismas condiciones en que se venían efectuando<sup>606</sup>, sin perjuicio de las limitaciones que deban establecerse para garantizar la conservación y uso sostenible del recurso, pero con la obligación de inscribir en el Registro Nacional de usuarios de las Aguas, su aprovechamiento dentro de los tres años siguientes a la promulgación de la Ley. En caso contrario, no podrá beneficiarse de este régimen transitorio<sup>607</sup>.

Ahora bien, siguiendo con el cuarto supuesto, es decir, las autorizaciones para las Administraciones Públicas, la Ley de Aguas española establece que si el requerimiento del agua, es de los órganos de la Administración Central o de las comunidades autónomas, no se obtendrá por la figura de la concesión sino de la Autorización especial extendida a su favor o del Patrimonio del Estado.

En Venezuela, conforme al Decreto 1400 (NRCARHCH), sólo están exentos de la figura de la concesión, los requerimientos de agua de la Administración Central, a cuyo efecto, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, fijará una asignación del volumen de agua necesario y establecerá las características del aprovechamiento. Por tanto, las entidades federales (estados), municipios y la administración de entes descentralizados, que requieran el agua, deben solicitar la correspondiente concesión<sup>608</sup>.

No deja de asombrar que los dos Estados reconocen al abastecimiento poblacional como competencia de los municipios y demás entes locales, y sin embargo, los asimila a usuarios del agua, sometiéndolos al régimen de concesión con algunos privilegios, como por ejemplo, la exención del régimen de tramitación en competencia, en la legislación española; o la garantía de viabilidad técnica y económica de la concesión

---

agosto, se les respetará su derecho por 50 años, contados igualmente, a partir de 1 de enero de 1986). De otro lado, y que no fue tratado en el capítulo I, se encuentran los titulares de aprovechamientos de aguas públicas en virtud de concesión administrativa o prescripción acreditada (quedarán legalizados mediante la inscripción en el Registro de Aguas, y su derecho se prolongará por 75 años, contados desde el 1º de enero de 1986, siempre que hubiera cumplido con los requisitos establecidos en la Ley 29/1985, de 2 de agosto (se refiere al Acta de Notoriedad, en la que debe acreditarse el derecho a la utilización del recurso en los mismos términos en que se hubiera venido disfrutando el aprovechamiento durante veinte años). Pareciera necesario aclarar sobre este punto, por la importancia que pueda tener en su momento para Venezuela, que de acuerdo con la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ No. 11: Estas limitaciones a los derechos no engendra indemnización, ya que “estas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. Muy al contrario, al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general”... “se trata de una nueva regulación del contenido de aquellos derechos, que afecta, sin duda, a un elemento importante de los mismos, pero que no restringe o desvirtúa su contenido esencial”.

606 La Ley exonera a estos aprovechamientos de la contribución especial de aprovechamiento por 35 años. V. Disposición Transitoria Segunda PLAGV.

607 V. Disposiciones Transitorias Primera a Quinta PLAGV.

608 Sin embargo, las empresas del Estado y los particulares venezolanos, no tienen la correspondiente concesión y aprovechan el agua sin haber solicitado concesión. De manera que son muy pocos los concesionarios, pudiendo mencionarse cuatro contratos conocidos de Empresas, que han firmado con el MARN contratos de concesión. Dos de ellos con la Empresa Petroquímica de Venezuela S.A. (PEQUIVEN) sobre el río Neverí (Río Neverí-Los Montones y río Neverí-Las

que otorga mediante convenio el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, a los municipios en Venezuela.

Por último, la Ley de Aguas española y el PLAGV, contienen un artículo para referirse a los aprovechamientos mineros, permitiendo la utilización del agua con esos fines, pero debo aclarar que en ningún momento las normas, pretenden exonerar a los titulares de aprovechamientos mineros, de la aplicación del principio de la obtención del uso privativo mediante la figura de la concesión<sup>609</sup>.

Así pues, salvo estas excepciones, y prohibiendo expresamente la legislación española, la prescripción como formula para alcanzar aprovechamiento del agua<sup>610</sup>, debo concluir que la forma normal (legislativa) de acceder al uso privativo de los bienes del dominio hidráulico, en ambas legislaciones, es la concesión.

### 7.3 La concesión administrativa como forma normal de acceder al uso privativo del agua

La concesión administrativa, “se convierte en el eje sobre el que pilota todo el régimen jurídico del derecho a utilizar o aprovechar el agua, en sus distintas modalidades”<sup>611</sup>. Aunque España, ha incluido dos nuevas figuras a su Derecho de Aguas, conocidas en doctrina como “mercados del agua”, a los que haré referencia más adelante, para verificar su importancia práctica.

El estudio de la concesión administrativa, se basa en tres pilares fundamentales: Primero, que la concesión administrativa es un contrato<sup>612</sup> celebrado entre la administración hidráulica y los usuarios del agua. Segundo, la concesión tiene algunas particularidades, ya que permite su revisión y control por parte de la Administración; y tercero, la concesión no otorga el derecho de propiedad sobre las aguas, sino un derecho real al aprovechamiento<sup>613</sup>.

---

Parchitas). Con Corpoven (río Aroa) y con Aguas de Matícora (Embalse Matícora). V. DIEZ DE ARCONADA Mercedes. Leyes y Normas para la gestión de los Recursos Hídricos. En: URDANETA Alberto. *Ciclo de Recursos Hídricos en Venezuela: VI Seminario Aspectos Legales en la Administración y Manejo de los Recursos Hídricos*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios Rectorado UCV. Caracas, Venezuela: 2000. Pág. 136-141.

609 V. Artículo 57 TRLAg. y Presidencia de la República. Decreto No. 295, de 5 de septiembre de 1999, decreto con rango y Fuerza de Ley de Minas. Publicada en Gaceta Oficial N°. 5.382 (Extraordinaria) de fecha 28 de septiembre de 1999. Artículo 14. “El beneficiario de derechos mineros tiene derecho al uso y aprovechamiento racional de las aguas del dominio público para el ejercicio de sus actividades mineras, sujeto al cumplimiento de las disposiciones ambientales que rigen la materia. Así mismo, el beneficiario tiene derecho a la expropiación o al establecimiento de servidumbres para el aprovechamiento y uso de la aguas del dominio privado en su actividad minera.”

610 En opinión de la famosa Sentencia STC 227/1988, de fecha 29 de noviembre... FJ No. 23.c). La prescripción es contraria al sistema de concesión administrativa. Por supuesto, la sentencia reconoce la validez de la Disposición Transitoria Primera (igual DT Primera TRLAg), que permite la subsistencia de los derechos adquiridos por prescripción adquisitiva de acuerdo con la ley de 1879.

611 VÁZQUEZ Carlos. La regulación de los contratos de cesión de derechos de usos del agua. En: EMBID IRUJO ANTONIO (Director). *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 2000. Pág. 170.

612 V. GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo (Aguas, Montes, Minas)*. Segunda Edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1986. Pág. 151. Este autor, califica a la concesión de contrato administrativo. V. también LÓPEZ RAMÓN Fernando. Concesión. En: *Enciclopedia Jurídica Básica*. Volumen I. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1995. Pág. 1341-1343. Este autor clasifica los tipos concesionales en: concesiones demaniales, concesiones de obra pública, concesiones de servicio público y concesiones industriales. La concesión demanial es el negocio jurídico que da derecho a un uso privativo o al uso anormal del dominio público. Explicando que la concesión es el contrato administrativo (contrato de adhesión) “El régimen jurídico expresamente establecido para la concesión demanial es el régimen jurídico contractual, luego la naturaleza jurídica de la concesión es la de contrato, siempre y cuando se entienda, como debe ser, que la naturaleza afirmada de una institución no es sino una forma abreviada de expresar su régimen jurídico».

613 GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo...* Pág. 151. Igual pensamiento tienen PÉREZ PÉREZ Emilio, quien considera que el concesionario tiene un derecho real administrativo. V. PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre propiedad...* Pág. 66.



### 7.3.1 Principios que rigen la concesión del dominio hidráulico

Los principios que se mencionan a continuación, son válidos para las dos legislaciones, e incluso deben ser tomados en consideración por las comunidades autónomas españolas con cuencas internas<sup>614</sup>. Así pues, los principios que rigen a la concesión administrativa para el aprovechamiento de los bienes del dominio hidráulico, son los siguientes:

#### A. Es un acto discrecional, otorgado por la administración de cuencas competente

De acuerdo con la legislación española, el otorgamiento de las concesiones referentes al dominio público hidráulico es atribución de los organismos de cuenca, salvo las relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponden directamente al Ministerio de Medio Ambiente.

En Venezuela, todos los contratos de concesión<sup>615</sup> deben ser otorgados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y luego requieren para su validez, la aprobación del Congreso de la República (ahora Asamblea Nacional).

Según ambas legislaciones, la concesión es un acto discrecional de la Administración. Sin embargo, MARTÍN RETORTILLO Sebastián, plantea la relatividad de la discrecionalidad, y establece que existen supuestos en los cuales, la Administración está obligada a otorgar la concesión<sup>616</sup>; o supuestos donde limita o circunscribe la actuación de la administración con principios tales como, la racionalidad de la explotación, otorgamiento de las concesiones que supongan menor consumo de agua, o la misma planificación hidrológica. Estos elementos son condicionantes de la discrecionalidad de la Administración y deben tomarse en cuenta, ante una posible confrontación jurisdiccional de lo actuado por la Administración<sup>617</sup>.

Puede afirmarse entonces, que la discrecionalidad, no es absoluta, ya que las concesiones deben otorgarse según las previsiones de los planes hidrológicos<sup>618</sup> y el acto que deniega la solicitud debe ser motivado. De manera que la planificación y la motivación de la negativa, se comportan como condicionantes de la discrecionalidad<sup>619</sup>.

Los resultados positivos de una investigación de aguas subterráneas, dan derecho al investigador a solicitar la correspondiente concesión, y entiendo que acá se proyecta un derecho a la concesión, porque se privilegia con la exclusión del trámite de competencia de proyectos, y tiene derecho a indemnización, ante la negativa de la Administración de otorgarle la concesión. Es decir que, en este caso lo que está

---

614 El sistema de distribución de competencias que rige en la legislación española, y en un todo conforme con el principio establecido en el artículo 149.1.18 CE, el Estado tiene que dictar la normativa básica en materia de concesiones administrativas. Dicho principio quedó suficientemente aclarado en la STC 227/1988, de 29 de noviembre; así que, las comunidades autónomas españolas con competencias sobre las cuencas intracomunitarias, deben atenerse a lo establecido por la legislación del Estado, para regular las concesiones de agua en dichas cuencas.

615 La concesión del aprovechamiento de los recursos hidráulicos se rige fundamentalmente por el Decreto 1400 (NRCAR-HCH).

616 De acuerdo con el artículo 180.4 RDPH, la autorización para la investigación minera, de resultar positiva, el interesado deberá formalizar la petición de concesión dentro de los seis meses siguientes. Esta solicitud se tramitará sin competencia de proyectos. V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 289.

617 El autor plantea la tesis, en primer lugar, de que la concesión del dominio hidráulico no tiene el carácter discrecional que la Ley de Aguas le irroga; y por otro lado, afirma que el acto que niega la concesión puede ser confrontado jurisdiccionalmente. V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Pág. 289-293.

618 Ver lo que se dirá más adelante en letra C.

619 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*. Editorial Comares, S.L. Granada, España: 1999. Pág. 104. Estos autores también consideran a la planificación y la motivación del acto, como condicionantes de la discrecionalidad.

sometido a discrecionalidad y al trámite en competencia, sería la autorización de investigación, pero luego el otorgamiento de la concesión no estaría sometida a esa condición. Sin embargo, ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza señala que “la autorización de investigación no garantiza la correspondiente concesión posterior”<sup>620</sup>.

ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica, manejan una tesis similar a la anterior, al establecer que los solicitantes no gozan de un derecho subjetivo para obtener la concesión, por tratarse de un bien que no es de su propiedad<sup>621</sup>.

#### B. Las concesiones se otorgarán tomando en cuenta la explotación racional y conjunta de los recursos superficiales y subterráneos

La Ley de Aguas española, confiere a los organismos de cuenca algunas facultades que le ayudan a cumplir estos cometidos, entre otras:

La Ley faculta a los organismos de cuenca para fijar el régimen de explotación de los embalses establecidos en los ríos y de los acuíferos subterráneos cuando así lo exija la disponibilidad del recurso, obligando incluso, como se dijo en el capítulo cuarto, a constituir comunidades de usuarios de aguas superficiales y subterráneas.

También podrá, con carácter temporal, condicionar o limitar el uso del dominio público hidráulico para garantizar su explotación racional. Pero cuando ello ocasione un perjuicio para unos aprovechamientos a favor de otros, los beneficiados deberán satisfacer la oportuna indemnización<sup>622</sup>.

La administración concedente podrá imponer la sustitución de la totalidad o de parte de los caudales concesionales por otros de distinto origen. En estos casos, la administración responderá únicamente de los gastos inherentes a la obra de sustitución, pudiendo repercutir estos gastos sobre los beneficiarios.

Podrá otorgar concesiones a precario sobre caudales que no vayan a ser aprovechados inmediatamente (caudales reservados o comprendidos dentro de algún Plan del Estado). Estas concesiones no darán lugar a indemnización cuando el organismo de cuenca reduzca los caudales o revoque la autorización.

Los organismos de cuenca están facultados para obligar a instalar sistemas de medición, que garanticen información sobre los caudales de agua en efecto utilizados o retornados. Estos sistemas también son exigibles a quienes realicen vertidos<sup>623</sup>.

Permite a los organismos de cuenca, oído el Consejo del Agua de la Demarcación, declarar un acuífero sobreexplotado o en riesgo de estarlo, y por tal motivo limitar la extracción del agua, como medida preventiva y cautelar, hasta la aprobación del plan. Delimitando perímetros donde no será posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas a menos que los titulares de las preexistentes, se constituyan en comunidades de usuarios.

---

620 ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza. Evolución del Régimen... Pág. 31.

621 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 103.

622 Estas facultades de los organismos de cuenca establecidas en el artículo 55 TRLAg, son de acuerdo con la STC 227/1988, de 29 de noviembre, de aplicación supletoria de las comunidades autónomas con cuencas internas.

623 Por cierto que de acuerdo con la Disposición Transitoria Duodécima, declara como infracción grave, la falta de instalación de los adecuados sistemas de medición e información y su reiteración será causal de declaración de caducidad de la concesión. V. Ley 10/2001, de 5 de julio, aprueba el Plan Hidrológico Nacional. BOE No. 161, de 6 de julio; rect. BOE No. 184, de 2 de agosto.

### C. Toda concesión se otorgará según las previsiones de los planes hidrológicos

Podría afirmarse como lo hace el *Libro Blanco del Agua* que la esencia misma de los planes reside en establecer las posibilidades de uso del recurso en un determinado período<sup>624</sup>. Claro, el plan no otorga un derecho subjetivo a los usuarios potenciales, sino que se comporta como un instrumento de información para ellos, que en el plano jurídico se concreta limitando la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de las concesiones, pero en modo alguno, obliga a la administración a dar concesiones, pero sí le impide otorgarlas contradiciendo el plan. Así pues, la concesión puede considerarse como la concreción del cumplimiento de las previsiones de los planes<sup>625</sup>.

Sin embargo, aunque esta sea la forma normal de establecer los recursos que se otorgarán en concesión, actualmente existe otra posibilidad, que no puedo dejar pasar sin comentar aunque sea brevemente, respecto a las concesiones de aguas trasvasadas.

De acuerdo con la Ley del Plan Hidrológico Nacional, mediante Real Decreto, el Consejo de Ministros, previo informe de los organismos de cuenca, establecerá los distintos usos, zonas y ámbitos de aplicación de los recursos trasvasados, así como su cuantificación precisa. Basándose en esta disposición, se procederá al otorgamiento de las correspondientes concesiones, o en su caso, a la modificación de las existentes<sup>626</sup>.

Si bien es cierto que las concesiones se dan de acuerdo con las previsiones de los Planes, no es menos cierto, que en realidad, los caudales a otorgar en concesión, se deciden en la Comisión de Desembalse y en las Juntas de Explotación. Así lo afirma VÁZQUEZ Carlos cuando dice que "Es en el ámbito del ejercicio periódico por la Administración Hidráulica de sus competencias de gestor del recurso, donde quedan determinados los derechos a disponer privativamente del agua, y el alcance que efectivamente cada derecho tiene"<sup>627</sup>. Igual pensamiento tiene MARTÍN RETORTILLO Sebastián, al señalar que las Juntas de Explotación, constituyen la pieza clave del Sistema, pues ellos coordinan la utilización de los recursos<sup>628</sup>.

Sin embargo, la tesis antes expuesta, sólo puede considerarse, si estamos claros en que la Juntas de Explotación y la Comisión de Desembalse, son órganos de gestión (de consulta), no son órganos ejecutivos; así que el primero podrá aconsejar (función de coordinación) la mejor utilización del agua. Por su parte, la Comisión de Desembalse es la encargada de proponer al Presidente del organismo el llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca; aunque algunas propuestas de la Comisión de Desembalse, son vinculantes para el Presidente del organismo de cuenca (cuando son tomadas por unanimidad por los vocales y favorable el informe emitido por el Comisario de Aguas, el Director Técnico y el Jefe de Explotación), pero repito, no pueden disponer materialmente el otorgamiento o no de nuevas concesiones o la modificación de las existentes, sino aconsejar lo más conveniente, propuestas que de ser aceptadas podrían tomarse en consideración al elaborar el Plan de la Cuenca<sup>629</sup>.

---

624 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del...* Pág. 338.

625 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 282.

626 V. Artículo 17.7 Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE No. 184, de 2 de agosto.

627 VÁZQUEZ Carlos. *La regulación de los contratos...* Pág. 178.

628 V. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 281 y 484.

629 Para decir esto me apoyo en la exposición del doctor Antonio Fanlo Loras sobre las funciones de las Juntas de Explotación y de la Comisión de Desembalse. V. FANLO LORAS Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 243 y ss.

#### D. La concesión tiene carácter temporal

De acuerdo con la legislación española, la concesión no excederá de setenta y cinco (75) años. Sin embargo, si la concesión es para el riego o abastecimiento de poblaciones<sup>630</sup>, puede solicitarse una nueva con el mismo uso y destino, dentro de los cinco años anteriores a terminar la concesión, siempre que a ello no se opusiere el Plan Hidrológico Nacional<sup>631</sup>. Utilizando este procedimiento, el concesionario evita el trámite en competencia de su solicitud.

En Venezuela, las concesiones tienen una duración de sesenta (60) años, pero podrán prorrogarse por una sola vez, por igual período de tiempo. Al finalizar esta prórroga, el concesionario tendrá un derecho preferente para solicitar una nueva concesión, por un plazo máximo no prorrogable de sesenta años, de acuerdo con las características y condiciones que para el momento del otorgamiento de ésta, establezca el plan nacional y los planes regionales de aprovechamiento de los recursos hídricos.

En ambas legislaciones, los beneficiarios de la concesión tienen derecho a solicitar una prórroga cuando la concesión otorgada, no ha permitido recuperar el costo de las obras. Ese plazo en España no puede exceder de diez años, siempre que dichas obras no se opongan al plan hidrológico nacional, y el concesionario acredite los daños que le causarían si no se la otorgan<sup>632</sup>. Venezuela tiene prevista la excepción, pero no señala el plazo de prórroga para recuperar el valor de las obras construidas.

#### E. La administración no garantiza el caudal de agua

La Administración no garantiza la posibilidad y menos la rentabilidad de la concesión; de allí que no responda nunca de la falta o disminución del caudal expresado en la concesión.

#### F. La concesión deja a salvo los derechos de terceros

La cláusula *salvo iure tertti* como se conoce en doctrina, tiene como propósito fundamental salvar la responsabilidad de la Administración y trasladarla a los particulares.

El perjuicio provendrá del concesionario que en el ejercicio abusivo y extralimitado, aun de buena fe, de un derecho que no existía, por ser incompatible la concesión con los derechos preexistentes o recaer sobre aguas de las que la administración no podía disponer, o que no facultaba llegar hasta donde lo hizo el nuevo concesionario. Por ello será responsable el concesionario de los daños y perjuicios ocasionados<sup>633</sup>. La nueva concesión, por tanto, podría declararse nula total o parcialmente, dependiendo de su posibilidad de seguir subsistiendo.

Para tener una idea de cuándo estamos en presencia de responsabilidad del nuevo concesionario para con aprovechamientos anteriores, puede consultarse el artículo 184.6 del RDPH. En este, se destaca la incompatibilidad producida y el daño que causa una nueva concesión, haciendo imposible un

---

630 Las concesiones para abastecimiento poblacional prestado por las corporaciones locales en régimen de gestión indirecta, no tienen este derecho del beneficio de la prórroga y exención del trámite en competencia previsto en el 53.3 TRLAg. Este derecho sólo lo tienen las corporaciones locales individualmente o constituidas en comunidades de usuarios.

631 De manera que la previsión temporal, tiene una excepción cuando se trata del abastecimiento poblacional y regadío. Artículo 24 LPHN, según el cual en los expedientes de declaración de extinción de las concesiones para abastecimiento de poblaciones y regadíos, sus titulares podrán solicitar una nueva con el mismo uso y destino para las aguas, con exclusión del trámite de proyectos en competencia, siempre que a ello no se opusiere lo dispuesto en el plan hidrológico de la cuenca correspondiente.

632 V. Art. 59.6 TRLAg.

633 MAS BADIA María Dolores. *El nuevo régimen jurídico de las Aguas*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, España: 1992. Pág. 103-106.

aprovechamiento anterior (reducción del caudal realmente aprovechado o un deterioro de su calidad que lo haga inutilizable para el fin a que se dedicaba).

La cláusula *salvo iure tertii*, tiene una excepción, según expresa MAS BADIA María Dolores, ya que para otorgar concesiones de aguas subterráneas, la administración hidráulica, debe considerar los aprovechamientos legalizados con anterioridad. Ahora bien, si de los datos objetivos de la captación legalizada resultara evidente la incompatibilidad, y aun así otorgara la concesión, la administración sería responsable<sup>634</sup>. Sobre esta posición doctrinal, debo decir, que en ese mismo artículo que se comenta<sup>635</sup>, la Ley traslada la responsabilidad al titular de la concesión, como queriendo especificar que a pesar del error de la Administración, será el nuevo concesionario quien deba resarcir los daños causados, es decir, a nuestro modo de ver, es todo lo contrario, hay un reforzamiento de la tesis del *salvo iure tertii*, más que una excepción a la misma.

En la legislación venezolana, esta cláusula está recogida como exención de responsabilidad de la administración, al establecer que los concesionarios serán responsables del incumplimiento de las obligaciones que le correspondan o por actos u omisiones de sus contratados o dependientes.

### G. Los caudales ecológicos se imponen como una limitación a los sistemas de explotación

Entre las condiciones que se fijan en la concesión se encuentra el respeto por los caudales mínimos para los usos comunes o por motivos sanitarios o ecológicos. Es decir, que “determinados caudales pasan a sustraerse de su utilización directa por parte de los usos que sí se enuncian”<sup>636</sup>. Los caudales ecológicos, tienen como finalidad, además del mantenimiento de la calidad de las aguas, la posibilidad de permitir la subsistencia, en condiciones apropiadas, de las especies piscícolas, así como su habitat.

La única excepción a la fijación de los caudales ecológicos, es la derivada de la preeminencia del abastecimiento poblacional<sup>637</sup>. SÁNCHEZ MORÓN Miguel Ángel señala que esta previsión legal resulta contradictoria con el concepto y significación jurídica de la técnica del caudal ecológico, haciéndolo nulo en algunas oportunidades o reduciéndolo seriamente. Considera que el caudal ecológico podría subordinarse al abastecimiento poblacional en situaciones extraordinarias (graves sequías o desabastecimiento), pero considerarlo como regla, puede llevar a considerar más importante la construcción de un complejo turístico, antes que garantizar el buen estado de los ecosistemas acuáticos<sup>638</sup>.

Además de esa previsión legal, la fijación de los caudales ecológicos, no está exenta de polémicas, por la distribución de competencias entre el Gobierno central y las comunidades autónomas; pero ya hice referencia a ello, cuando analicé los títulos competenciales de las comunidades autónomas, que influyen sobre el agua, señalando la actitud que asumen las comunidades autónomas y las soluciones que se han previsto. Así, como tampoco lo está la habilitación que hacen la mayoría de los planes a que los caudales sean fijados por concreciones posteriores. En este sentido, CARO-PATÓN CARMONA Isabel y MENÉNDEZ MARTÍNEZ Carlos, señalan que los caudales ecológicos deben fijarse en los planes hidrológicos, de manera que mientras no se fijen, no son obligatorios para los usuarios del dominio público<sup>639</sup>.

634 MAS BADIA María Dolores. *El nuevo régimen...* Pág. 121.

635 Artículo 60 Ley de Aguas, actualmente 76 TRLAg.

636 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 300.

637 V. Artículos 59.7 TRLAg. y 26 Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE No. 184, de 2 de agosto.

638 SÁNCHEZ MORÓN Miguel Ángel. Aspectos ambientales de la modificación de la Ley de Aguas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 2000. Pág. 97.

639 CARO-PATÓN CARMONA Isabel y MENÉNDEZ MARTÍNEZ Carlos. Concepto, determinación e implantación de los caudales ecológicos. El problema de su afección a derechos concesionales preexistentes. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. No. 124. Civitas S.L. Madrid, España: Octubre-diciembre 2004. Pág. 584.

## H. Revisión de las concesiones

La revisión de las concesiones, procede: cuando se modifican los supuestos determinantes de su otorgamiento; en casos de fuerza mayor, a petición del concesionario, o cuando lo exija su adecuación a los planes hidrológicos. La revisión, consiste en el análisis de sus características<sup>640</sup>, comprobando la eficiencia de la gestión y la utilización de los recursos hídricos objeto de la concesión.

Para MARTÍN RETORTILLO Sebastián, esa revisión de las características a que se refiere la DT, no puede ser únicamente la revisión formal de referencias erróneas o incompletas, sino que debe ir a más, revisando los caudales fijados, para reducirlos si ha variado la superficie regable o para modularlos como consecuencia de la ejecución de obras de regulación<sup>641</sup>.

El RDPH establece además que, independientemente de la facultad de revisión, en virtud de las competencias de inspección y vigilancia de las obras, los organismos de cuenca podrán imponer modificaciones a un proyecto en curso de ejecución.

La revisión de las concesiones puede dar lugar a indemnización, cuando como consecuencia de la misma, se produzca un daño efectivo al patrimonio del concesionario. De acuerdo con el RDPH, esa indemnización sólo será procedente si la revisión se produce para adecuar su aprovechamiento a los planes hidrológicos.

Al lado de esta revisión, si se quiere ordinaria o normal, existe otra, extraordinaria, que habilita al Gobierno español (mediante Decreto), oído el organismo de cuenca, para adoptar las medidas<sup>642</sup> necesarias ante graves situaciones como sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos, o similares estados de necesidad y urgencia. Esas medidas llevarán implícita la declaración de utilidad pública de las obras, sondeos o estudios necesarios para desarrollarlos, a efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la urgente necesidad de la ocupación.

Cuando el Decreto trate sobre acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, las medidas podrán hacerse efectivas, incluso sobre los aprovechamientos privativos de aguas subterráneas con volumen anual que no sobrepase los 7.000 metros cúbicos, y sobre los derechos de aguas privadas de pozos y galerías reconocidos transitoriamente como aprovechamientos privados.

En síntesis, las medidas pueden afectar cualquier aprovechamiento privativo, y en ningún caso, darán lugar a indemnización. Según ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza “en la mayoría de los casos esas medidas supondrán la modificación de los aprovechamientos, alterando los caudales y llegando incluso a suprimirlos”<sup>643</sup>.

Por su parte, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales venezolano, puede modificar las condiciones de la concesión por razones de salubridad o protección del ambiente o cualquiera otra de utilidad pública o interés general, basado en la investigación y estudios técnicos.

## I. Reversión de las obras

Al extinguirse el derecho concesional, revertirán a la administración competente gratuitamente y libres de cargas todas las obras que hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para

---

640 V. DT Sexta TRLAg.

641 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas...* Pág. 285.

642 Las medidas a tomar van en relación con la utilización del dominio hidráulico.

643 ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza. La Prevención y la gestión de los acuíferos sobreexplotados tras la reforma de la Ley de Aguas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 2000. Pág. 318.

la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional<sup>644</sup>.

En Venezuela existe una norma similar que revierte al Estado al vencimiento de la concesión, sin indemnización todas las obras, siempre que estén destinadas al uso y servicio público en virtud de sus características. No se considerarán dentro de estos bienes, las tierras regadas y las obras de infraestructura e instalaciones industriales incorporadas a las tierras privadas, según las condiciones contenidas en el contrato de concesión.

#### J. El agua que se conceda queda adscrita a los usos indicados en el título concesional

La administración pública está en la obligación de verificar que la concesión se está utilizando de acuerdo con el uso que establece el título, pues a pesar que en la mayoría de los supuestos, el agua no se entrega para cumplir un servicio público, de modo indirecto contribuye a la satisfacción del interés general. De manera que el concesionario no puede defraudar o burlar con su conducta negligente el interés público<sup>645</sup>. Así como tampoco puede servir a otras tierras, sino a aquellas para la cual se otorgó la concesión, sin perjuicio de lo que se dice más adelante, del riego en régimen de servicio público y de las cesiones de derechos.

En Venezuela, para poder destinar las aguas a otro fin, se requiere la autorización del otorgante, tramitándose como si se tratase de una nueva concesión. Por eso, se exige la constitución de garantías suficientes, a juicio del Ejecutivo Nacional, para asegurar las obligaciones del concesionario.

Por supuesto, la concesión puede ser para uso múltiple, situación también prevista en la legislación venezolana, pero en este caso debe dejarse constancia en el contrato de las características de los diferentes usos y la forma como habrán de ejecutarse y operarse las obras.

#### K. Cualquier modificación a las características de la concesión debe ser autorizada

No pueden hacerse modificaciones a las características de la concesión sin la autorización administrativa del mismo órgano otorgante. De acuerdo con el RDPH español, por características esenciales, se entiende: identidad del titular, caudal máximo y continuo medio equivalente a derivar, corriente y punto de toma, finalidad de la derivación, superficie regada en las concesiones para riego y tramo afectado en las destinadas a producción de energía eléctrica.

Las solicitudes de autorización para estas modificaciones serán sometidas a información pública con el ámbito que determine el organismo de cuenca, siempre que a juicio de éste puedan suponer afecciones a terceros. También se pedirán los informes de otros organismos que sean preceptivos en los supuestos de concesión, o que considere el organismo de cuenca, imprescindibles para la resolución.

La Ley de Aguas y el RDPH consideran especialmente, la modificación resultante de la transmisión de aprovechamientos que impliquen un servicio público o la constitución de gravámenes, pues en estos casos requieren autorización.

La legislación venezolana establece que cualquier modificación de las características y condiciones de la concesión, debe ser autorizada por el MARN; sin embargo, impide específicamente que la modificación pueda ser del titular, porque la sanciona con extinción del título concesional.

---

644 V. Arts. 53.4 y 135.2b TRLAg

645 GUAITA Aurelio. *Derecho Administrativo...* Pág. 151.

L. En la concesión para riego, el titular de la concesión deberá ser propietario de las tierras

De acuerdo con la legislación española, en las concesiones para riego, debe acreditarse la propiedad de la tierra por el solicitante de la concesión. Situación que no está prevista en la legislación venezolana, que sólo exige para este tipo de concesiones, determinar la superficie a regar y el volumen de agua a aprovechar.

Sin embargo, el TRLAg. prevé excepciones al principio anterior, cuando permite la concesión a Comunidades de usuarios, las concesiones colectivas<sup>646</sup> o la concesión de riego en régimen de servicio público, a empresas o particulares, aunque no ostenten la titularidad de las tierras eventualmente beneficiarias del riego, siempre que el peticionario acredite previamente que cuenta con la conformidad de los titulares que reunieran la mitad de la superficie de dichas tierras.

El titular de una concesión para riego en régimen de servicio público no tiene el derecho privilegiado de solicitar una nueva concesión con anterioridad a su vencimiento. Serán los propietarios de las tierras quienes podrán solicitarlo individualmente, y las obras que no se hayan revertido al Estado, le corresponderán a éstos.

De acuerdo con la Ley de Tierras venezolana<sup>647</sup>, el uso y aprovechamiento racional de las aguas susceptibles de ser usadas con fines de regadío agrario y planes de acuicultura, quedan afectados a dicha ley, para lo cual se ordena al Instituto Nacional de Tierras levantar el censo de aguas con fines agrarios.

M. El procedimiento ordinario de otorgamiento de concesiones se ajustará a los principios de publicidad y tramitación en competencia

Como la mayoría de los actos y procedimientos que adelanta la administración pública, están sometidos al régimen de publicidad. Las concesiones no son una excepción. En las dos legislaciones, las solicitudes de concesión, una vez aceptadas a trámite, deben publicarse para que todos cuantos quieran puedan, en primer lugar, postular para el mismo aprovechamiento, o para hacer oposición a su otorgamiento.

En España, puede oponerse quien crea lesionado sus derechos obtenidos con anterioridad a la nueva concesión. Así lo establece el RDPH al señalar que durante el lapso que sucede a la publicación (nunca puede ser inferior a 20 días naturales), los que se consideren perjudicados pueden examinar el expediente y documentos técnicos en el organismo de cuenca, a donde deberán ir por escrito las alegaciones pertinentes.

En Venezuela son causales de oposición a la solicitud de concesión: Alegatos de mejor derecho; lesiones de derechos preexistentes e impedimentos técnicos. A partir de la última publicación en prensa de la oferta de contrato, se abrirá un lapso de diez (10) días hábiles para la interposición de oposición. Cualquier persona con interés legítimo, personal y directo, podrá presentar oposición, mediante documentos demostrativos de sus alegatos. Vencido el plazo para la oposición, sin que se presente alguna, o si interpuesta, se declara sin lugar, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales procederá al otorgamiento de la concesión.

Referente al trámite en competencia, salvo el abastecimiento poblacional<sup>648</sup>, bien por primera vez o para solicitar una nueva; la solicitud de una nueva concesión de riegos; las concesiones de escasa

---

646 V. Artículo 81.5 TRLAg.

647 V. Artículo 26. Decreto-Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, Publicada en Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13 de noviembre del 2001.

648 Además de eliminar la gestión mediante el trámite de proyectos en competencia, cuando se va a hacer con aguas subterráneas, se elimina las condiciones de distancia entre pozos y las medidas de afectación a aprovechamientos preexistentes.



importancia por su cuantía, y algunas concesiones de aguas subterráneas, como se verá más adelante, todas las demás solicitudes deben resolverse con el trámite de competencia de proyectos.

Con esta norma, la legislación española y la venezolana que prevé el trámite de licitación pública, pretenden eliminar cualquier posibilidad de privilegios de un potencial usuario sobre otro, aunque Venezuela permite que el MARN pueda otorgar las concesiones por adjudicación directa, lo cual no parece adecuado para alcanzar los objetivos de protección y uso racional de los recursos.

De acuerdo con la ley española, en igualdad de condiciones, se prefiere el proyecto que proponga un uso más racional del agua y una mejor protección y conservación del recurso y su entorno. España, suprime cualquier privilegio para obtener la concesión, exceptuando solamente al propietario del fundo para solicitar la autorización de investigación de aguas subterráneas, pero únicamente a efectos de presentarla.

Cuando usa la figura de la licitación pública, la legislación venezolana prevé que la concesión se otorgará a quien presente las mejores condiciones, tomando en cuenta: su conformidad con la política de distribución del recurso establecida por el MARN; su compatibilidad con el plan nacional y los planes regionales de aprovechamiento de los recursos naturales; las investigaciones y estudios realizados; las mayores ventajas ofertadas, y las mejores condiciones técnicas y económicas para responder del ejercicio de la concesión o de la asignación.

#### N. Procedimiento menos gravoso o especial para algunas concesiones

Las dos legislaciones tienen previstos procedimientos menos gravosos cuando los aprovechamientos sean de escasa importancia por su cuantía, o en la terminología venezolana (concesiones de aprovechamientos menores). Sin embargo, el Decreto 1400 no fija las condiciones para considerar una concesión como "aprovechamiento menor", dejando al MARN la discrecionalidad para que lo decida, mediante Resolución Ministerial<sup>649</sup>.

Cuando la legislación española considera que la concesión tiene escasa importancia por su cuantía, exige en parte el procedimiento normal de la concesión administrativa, como por ejemplo eliminación del trámite de competencia de proyectos<sup>650</sup>; limita la información pública o los documentos a acompañar a la solicitud<sup>651</sup>.

También puede dictar un procedimiento para tramitar la concesión, como por ejemplo los aprovechamientos hidroeléctricos de potencia inferior a 5.000 kVA, previsto en un ordenamiento especial<sup>652</sup>.

La otra posibilidad, es dictar un procedimiento especial en el propio RDPH, como el previsto para los aprovechamientos hidroeléctricos en embalses o canales construidos con fondos del Estado o del organismo de cuenca; o el procedimiento para las concesiones de extracción de áridos en el tramo de un río.

Por último, estableciendo algunas particularidades, como en el procedimiento para el abastecimiento de aguas a poblaciones y urbanizaciones aisladas, que no pueden ser abastecidas desde la red municipal.

---

649 Hasta la fecha, dicha Resolución Ministerial no ha sido dictada.

650 Por ejemplo, concesión de agua para riego, sin régimen de servicio público y con caudal menor a los 8 litros/segundo; usos domésticos hasta 2000 personas; acuicultura hasta un caudal de 100 litros/segundo; o bien un caudal inferior a 5 litros/segundo para destinos no energéticos distintos de los mencionados.

651 Por ejemplo, los aprovechamientos de riego con caudal menor de 4 litros/segundo; usos domésticos hasta 50 personas, constituyan o no un núcleo habitado; o un caudal inferior a 2 litros/segundo para otros destinos diferentes de los indicados anteriormente.

652 V. RD 916/1985, de 25 de mayo, Tramitación de concesiones y autorizaciones administrativas para la instalación, ampliación o adaptación de aprovechamientos hidroeléctricos con potencia no superior a 5000 KVA, BOE núm. 149, de 22 de junio.

En este último caso no las sustrae totalmente al procedimiento ordinario de la concesión, sino que prevé algunos trámites distintos; o cuando hace algunas precisiones y salvedades para la tramitación de concesiones de obras e instalaciones en el dominio público hidráulico.

### Ñ. Carácter oneroso de las concesiones

En los capítulos I y III, hice referencia al precio del agua, su consagración en ambas legislaciones y la incorporación en 2003 del principio de la recuperación de costes en la legislación española. Sin embargo, este principio debe ser desarrollado, ya que las tasas y exacciones actuales se derivan de la ocupación, utilización y aprovechamiento de los bienes del dominio hidráulico; por las mejoras producidas por la construcción de una obra; para mantener la calidad del agua, o por la disponibilidad del agua, producto de una obra hidráulica específica<sup>653</sup>, dejando por fuera la mayor parte de los aprovechamientos de aguas subterráneas, los que utilizan infraestructuras propias, los regadíos tradicionales y las obras de regulación anteriores<sup>654</sup>. Es decir aún no toman en consideración el recurso como tal. Así pues, las exacciones consagradas en la legislación española son cuatro:

- Canon por la ocupación, utilización y aprovechamiento de los bienes del dominio hidráulico.
- Canon de regulación.
- Canon de control de vertidos, y la
- Tarifa de utilización del agua.

Veamos un poco en qué consiste cada una, excepto la de control de vertidos, que analizaré en el Capítulo IX de Protección del Agua:

El canon por la ocupación, utilización y aprovechamiento de los bienes del dominio hidráulico

Este canon se paga por la ocupación y utilización de los bienes del dominio hidráulico que se encuentren en los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas; en los lechos de los lagos, lagunas y embalses superficiales en cauces públicos. El canon incluye el aprovechamiento de los materiales que requieran los concesionarios o autorizados, pero no tienen que pagar el canon de ocupación y utilización de los terrenos del dominio público necesarios para llevar a cabo la concesión.

El canon de utilización de los bienes del dominio hidráulico está destinado a la mejora y protección del recurso; se paga una vez obtenida la concesión, y luego una cuota de mantenimiento anual.

El canon de regulación<sup>655</sup>

Los beneficiarios por obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas<sup>656</sup>, financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, deben pagar un canon para compensar los costes de la inversión que soporte la administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras. El hecho imponible radica en el dato esencial del valor de las mejoras producidas sobre el volumen del curso de los ríos<sup>657</sup>

---

653 Diferencia del hecho imponible en el canon de regulación y la tarifa de utilización. V. ÁLVAREZ RICO Manuel, PÉREZ MARÍN Antonio y ÁLVAREZ-RICO GARCÍA Isabel. *Los problemas del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico*. Segunda Edición. Editorial Comares. Granada, España: 2002. Pág. 203.

654 Ministerio del Medio Ambiente. *Libro Blanco del...* Pág. 407.

655 Son objeto del canon de regulación, de acuerdo con el artículo 297 RDPH, las mejoras producidas por la regulación de los caudales de agua sobre los regadíos, abastecimientos de poblaciones, aprovechamientos industriales o usos e instalaciones de cualquier tipo que utilicen los caudales que resulten beneficiados o mejorados por dichas obras hidráulicas de regulación.

656 Las obras de regulación pueden y de hecho lo hacen, beneficiar a las aguas subterráneas, pues aumentan el nivel de los acuíferos, de manera que es factible el cobro del canon de regulación a los aprovechamientos de aguas subterráneas.

657 ÁLVAREZ RICO Manuel, PÉREZ MARÍN Antonio y ÁLVAREZ-RICO GARCÍA Isabel. *Los problemas del régimen...* Pág. 189.

### Tarifa de utilización del agua

Los beneficiarios de otras obras hidráulicas específicas<sup>658</sup>, deben pagar esta tarifa por la disponibilidad o uso del agua, para compensar los costes de inversión que soporta la administración estatal, y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras<sup>659</sup>.

La cuantía del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua está prevista en el artículo 296 numerales 3, 4 y 5 RDPH. Estas cantidades se fijarán para cada ejercicio presupuestario y se sumarán las siguientes cantidades:

- El total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas.
- Los gastos de administración del organismo gestor imputables a dichas obras.
- 4 por 100 del valor de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda.

La distribución individual de dicho importe global entre todos los beneficiarios por las obras se realizará con arreglo a criterios de racionalización del uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciamiento del servicio.

Todas estas exacciones en las cuencas intercomunitarias serán recaudadas directamente por los organismos de cuenca; o por la administración tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél, o bien por la Comunidad de usuarios u organización que los represente, si los obligados están agrupados, y los organismos de cuenca los autorizan.

Por su parte, la legislación venezolana prevé que las concesiones pueden ser a título gratuito u oneroso. Cuando son onerosas, el interesado pagará al fisco nacional un canon por el aprovechamiento del recurso calculado sobre la base de la cantidad del recurso a aprovechar, su escasez relativa en el lugar donde se realizará el aprovechamiento, su calidad, la variabilidad de su régimen y su energía potencial. Además del valor del agua, en dicho canon se incluirá también los servicios en materia de conservación, operación y mantenimiento de infraestructura que realice el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Sin embargo, no existe una aplicación efectiva de la norma, y los aprovechamientos de agua realizados para abastecimiento de agua potable, riego e hidroelectricidad, no generan pagos por parte de los usuarios, que generalmente suelen ser del mismo gobierno nacional<sup>660</sup>.

El Proyecto de Ley de Aguas (PLAgV) recoge expresamente el principio del valor del agua, al señalar que el agua en sus condiciones naturales tiene un valor, tomando como base su escasez, calidad, variabilidad de régimen de escurrimiento, posibilidad de utilización, energía potencial y la realidad social y económica presente en el país en el momento de su fijación<sup>661</sup>.

Así, el PLAGV, establece que toda concesión, licencia para el aprovechamiento de aguas o licencia de vertido dará lugar al pago de una contribución especial<sup>662</sup>.

---

658 Son obras hidráulicas específicas por contraposición a las generales, aquellas que benefician a una parte de los usuarios. V. ÁLVAREZ RICO Manuel, PÉREZ MARÍN Antonio y ÁLVAREZ-RICO GARCÍA Isabel. *Los problemas del régimen...* Pág. 207. El artículo 306 RDPH, define las obras hidráulicas específicas como el conjunto de obras e instalaciones interrelacionadas que constituyan un sistema capaz de proporcionar un servicio completo de suministro de agua.

659 V. Artículo 296.2 RDPH.

660 GONZÁLEZ LANDAZÁBAL Angela B. *Informe nacional sobre la gestión del agua en Venezuela*. Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Global Water Partnership (GWP), Caracas, Venezuela: 28 de enero de 2000. (disponible en Internet: <http://www.unesco.org.uy/phi/vision2025/Venezuela.pdf>). Pág. 56.

661 Artículo 114 PLAGV.

662 V. Artículos 121, 122 y 123 PLAGV.

Ya para finalizar este epígrafe y como reflexión, no puedo dejar de señalar que las administraciones públicas, para decidir un expediente de solicitud de concesión, deben evaluar el cumplimiento de estos principios, pero su estudio y los trámites que implica, pueden superar perfectamente el año, antes de que la administración otorgue o niegue la concesión<sup>663</sup>, produciendo situaciones de hecho que en nada benefician a la administración del agua, ni a la seguridad jurídica de los usuarios y mucho menos a la protección de los recursos<sup>664</sup>, dejando al descubierto la necesidad de revisar el régimen concesional para flexibilizar el procedimiento, pero sin que ello signifique eliminar la facultad fiscalizadora de la administración hidráulica.

### 7.3.2 Orden de preferencia de los usos

Tanto España como Venezuela establecen que el orden de preferencia entre los usos estará determinado en los planes hidrológicos. En España, son los Planes Hidrológicos de la Cuenca, y en Venezuela, el Plan Nacional y los Planes Regionales de Aprovechamientos Hídricos.

A falta de planificación por los organismos de cuenca, España tiene un orden subsidiario, dispuesto en la Ley de Aguas, con la siguiente gradación descendente:

1. Abastecimiento poblacional, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de aguas situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.
2. Regadíos y usos agrarios.
3. Usos industriales para producción de energía eléctrica.
4. Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.
5. Acuicultura.
6. Usos recreativos.
7. Navegación y transporte acuático.
8. Otros aprovechamientos.

El orden de preferencia llega incluso a permitir la expropiación forzosa, cuando se vulnere el mismo, a favor del aprovechamiento que le preceda según orden de preferencia establecido en el Plan Hidrológico de la Cuenca.

Además de este orden en los usos del agua, la Ley del Plan Hidrológico Nacional (en adelante LPHN), prevé los usos para las aguas trasvasadas. Estas sólo podrán usarse para alimentar o complementar los sistemas de abastecimiento en alta existentes; mejorar las condiciones ambientales de ecosistemas, tramos fluviales, sectores de acuíferos, o elementos del medio hídrico natural, que se encuentren actualmente sometidos a intensa degradación; consolidar el suministro de las dotaciones de los regadíos existentes, establecido en su correspondiente plan hidrológico de la cuenca; eliminar situaciones de insostenibilidad actual debida a la sobreexplotación existente en los acuíferos de la cuenca receptora.

---

663 VILLARROYA ALDEA Carlos. Problemática de las concesiones. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del Agua y medio Ambiente*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 326-330.

664 *El Libro Blanco del Agua*, refiriéndose a los problemas actuales de la Administración de los recursos hidráulicos españoles, plantea que "...existen situaciones de aprovechamientos sin inscripción (muchos de ellos resultado de iniciativas de la propia Administración, que se limitaron a la ejecución de las obras, y no fueron capaces de culminar los expedientes administrativos), incompleta definición de aprovechamientos (incluso de los ya inscritos), imprecisión de los derechos poseídos (en especial en los aprovechamientos históricos), desinterés o desidia de los usuarios para completar sus expedientes, deficiente aplicación de las disposiciones transitorias de la Ley, etc. V. Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del...* Pág. 337-338.

Venezuela, no tiene una enumeración alternativa de prioridad de los aprovechamientos, pues las menciones contenidas en la LFSa y en el Decreto 1400<sup>665</sup>, sólo pueden considerarse como ejemplos de los distintos usos que pueden darse al agua.

De acuerdo con la LFSa, el aprovechamiento de agua, materia de la concesión puede tener por objeto:

1. Abastecimiento poblacional.
2. El servicio de riego.
3. El establecimiento de canales de navegación.
4. El servicio de empresas ferroviarias. Respecto a éstas la concesión de aguas podrá ser todo el tiempo que dure la concesión ferroviaria.
5. El servicio de energía hidroeléctrica.
6. El funcionamiento de cualquiera otra empresa agrícola o industrial.

La única observación de la LFSa, que podría considerarse como un orden de preferencias, es el privilegio de la navegación y el abastecimiento poblacional sobre el resto de los aprovechamientos que trae esta Ley, al señalar que las concesiones no podrán otorgarse en perjuicio de éstas.

El PLAGV contiene una declaración general acerca del uso de las aguas, estableciendo que su uso, por cualquier título debe adecuarse a las disponibilidades reales, a las necesidades reales de la actividad a la que se pretende destinar, al interés público y a las previsiones de los planes de gestión integral de las cuencas. Luego de esta declaración, clasifica los usos de acuerdo con el control administrativo que debe regir a cada uno señalando cuáles requieren el cumplimiento de formalidades especiales y cuáles no.

Dentro de los que no requieren ninguna formalidad están los usos domésticos, para abreviar ganado, ambiental y navegación. Mientras que el abastecimiento de poblaciones, riego, actividades industriales, generación de energía hidroeléctrica, son clasificados como usos con fines de aprovechamiento y por tanto, sometidos a las formalidades de la concesión, asignación o licencia, al igual que los usos con fines para dilución y transporte de contaminantes generados por el vertido de efluentes líquidos.

Este proyecto contiene una variación respecto a la norma vigente (LFSa), ya que elimina la categoría del agua para servicios ferroviarios. No tiene sentido nombrar esta actividad, cuando tiene un desarrollo casi nulo en Venezuela, lo que lleva a suponer una torpeza su incorporación a la Ley Forestal de Suelos y Aguas.

El PLAGV deja que el orden de preferencias sea establecido en el plan de gestión integral de las aguas. Sin embargo, aun cuando la clasificación anterior no puede considerarse un orden de usos, no creo equivocarme al pensar que sirve de guía, tanto para la elaboración de los planes como para suplir las faltas de estos, pues tiene un sentido lógico, de las necesidades del agua en nuestro país.

### *7.3.3 Concesión de aguas subterráneas*

Todo aprovechamiento de aguas subterráneas distinto al establecido en los usos privativos por mandato legal, requiere de la correspondiente concesión administrativa, que se tramitará de acuerdo con los

---

665 Artículo 17. La distribución de los recursos hídricos entre las distintas actividades que demanden su aprovechamiento, tales como abastecimiento urbano, industrial, de servicio, agrícola, pecuario, comercial y otros, la realizará el Ejecutivo Nacional, a través de los órganos competentes, de acuerdo con los beneficios sociales y a la importancia económica de cada uno de estos sectores, según los lineamientos establecidos en el Plan Nacional y los Planes Regionales de Aprovechamientos de los Recursos Hídricos. V. Presidencia de la República de Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996, Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas. Caracas: Gaceta Oficial No. 36013, de 02 de agosto de 1996.

principios establecidos anteriormente; o mediante un procedimiento menos gravoso, dependiendo de la importancia de la concesión de aguas subterráneas, la cual será determinada en los planes hidrológicos, para cada acuífero o unidad hidrogeológica, o a falta de estas previsiones, lo que señale el organismo de cuenca.

Sin embargo, de acuerdo con la LPHN, existe la posibilidad de que un mismo acuífero sea compartido por dos o más organismos de cuenca, en cuyo caso cada uno, se encargará de la administración de la parte del acuífero que le corresponda, pero debe notificar al otro u otros, las resoluciones que adopte. La LPHN también permite que las Juntas de Gobierno interesadas resuelvan encomendar la gestión del acuífero a uno de los organismos afectados. En caso de discrepancia, el Ministerio de Medio Ambiente deberá resolver lo conducente.

El titular de una autorización de investigación de aguas subterráneas, goza de un derecho preferente para solicitar la concesión, siempre que lo haga dentro de los seis meses siguientes a la finalización de la autorización. Este peticionario goza además del derecho a que la misma se gestione sin el procedimiento de tramitación en competencia de proyectos, y que le otorguen la concesión en los mismos términos que planteó en la solicitud de autorización de investigación (volumen de agua extraíble y destino de las mismas), siempre que no se presuma la existencia de perjuicios a terceros.

Como puede observarse y se dijo en la autorización de investigación de aguas subterráneas, tanto ésta como la concesión pueden recaer en persona distinta del propietario de la tierra. De ser así, y el aprovechamiento hubiese sido declarado de utilidad pública, el organismo de cuenca determinará el lugar de emplazamiento de las instalaciones, fijándose además la indemnización que corresponda, de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa.

En relación con la concesión de aguas subterráneas, existen otras ideas que quiero resaltar:

Si la autorización de investigación y las concesiones de aguas subterráneas tienen como objetivo el abastecimiento poblacional, podrán otorgarse por el organismo de cuenca sin el trámite de competencia de proyectos. Dicho otorgamiento llevará implícito la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación de aprovechamientos anteriores, no siendo aplicable en este caso las normas sobre distancias mínimas y afecciones<sup>666</sup>.

Podrán otorgarse concesiones de aprovechamiento de las aguas sobrantes de explotaciones mineras puestas a disposición del organismo de cuenca, pero estas concesiones siempre se otorgarán a precario, sin que el titular pueda reclamar indemnización en el caso de reducción o modificación de las características de los caudales.

Aun cuando TRLAg. prevé una serie de medidas a tomar para los acuíferos declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo, debo aclarar que el organismo de cuenca, de acuerdo con el plan de ordenación para la recuperación del acuífero, podrá otorgar concesiones de aguas subterráneas, en circunstancias de sequía previamente constatadas por la Junta de Gobierno.

Por último y quizás la más importante de todas y que resulta una novedad de la reforma efectuada a la Ley de Aguas española en 1999, es la declaración de que las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos. A decir de ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza, este principio pretende desarrollar una política en torno a la gestión integrada de los recursos, permitiendo una mejor protección del dominio público hidráulico<sup>667</sup>. Así la Ley de Aguas,

---

666 El Artículo 181.1 b) RDPH establece que el Plan Hidrológico debe definir las distancia entre nuevos pozos y los existentes o manantiales, pero que a falta de ésta, la distancia no podrá ser inferior a 100 metros sin el permiso del titular del aprovechamiento preexistente legalizado.

667 ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza. Evolución del Régimen Jurídico... Pág. 47-48.

obliga a la constitución de comunidades de usuarios de aguas superficiales y subterráneas<sup>668</sup>, a la constitución de Juntas de Explotación conjuntas cuando los aprovechamientos de unas y otras aguas estén claramente interrelacionados<sup>669</sup>, entre otras.

#### 7.3.4 Reserva de caudales

Los organismos de cuenca, pueden reservarse determinados caudales de agua, de acuerdo con las previsiones de los planes hidrológicos, para regadíos, pesca, aprovechamientos hidroeléctricos, o para cualquier otro servicio del Estado o fin de utilidad pública.

Estos caudales deben inscribirse con esa condición en el Registro de Aguas. En el asiento debe especificarse la cuantía de los caudales, el plazo de la reserva y la finalidad a los que se adscriben. Los caudales reservados pueden luego darse en concesión, previa la apertura de un lapso de información pública. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 25 LPHN, las reservas hidrológicas por motivos ambientales, no requieren de registro, sino que basta con el acto administrativo del Gobierno<sup>670</sup> declarando la reserva.

En la actualidad, la reserva de caudales cumple otra función. Sirve para hacer posible los trasvases, ya que de acuerdo con la LPHN debe fijarse la reserva mínima necesaria para garantizar los usos propios de la cuenca cedente. Por otro lado, los recursos sobrantes anualmente, son los que el Plan Hidrológico Nacional fija como volumen anual objeto de una transferencia, es decir, el excedente se comportaría como la reserva a favor de la cuenca de destino. La autorización de transferencia supone entonces, la fijación de las correspondientes reservas a favor de las cuencas receptoras, respecto de las cuales el Plan Hidrológico Nacional determina los destinos de las aguas trasvasadas<sup>671</sup>.

Venezuela no tiene prevista esta figura, sin embargo en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario declara la afectación de todas las aguas a los fines de la Ley<sup>672</sup>.

El PLAGV, en cambio, sí tiene prevista la reserva de caudales para fines específicos o para ulterior asignación o concesión a entes públicos, y autorizar el uso temporal de los mismos cuando los planes de gestión integral de las aguas no establezca su utilización inmediata<sup>673</sup>.

---

668 V. Artículo 88 TRLAg. 228.2 RDPH.

669 V. Artículo 32 TRLAg.

670 CARO-PATÓN CARMONA Isabel y MENÉNDEZ MARTÍNEZ Carlos. Concepto, determinación e implantación de los caudales ecológicos... Pag. 587.

671 PÉREZ PÉREZ EMILIO. La gestión integral de las aguas superficiales y subterráneas. En: PÉREZ PÉREZ Emilio (Coordinador). *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco del Agua*. Fundación Instituto Euromediterráneo de Hidrotecnia. Consejo de Europa. Ecoiuris. Madrid, España: 2003. Pág. 198.

672 V. Artículo 26 y 27 Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Caracas: Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13 de noviembre del 2001. Artículo 26. El uso y racional aprovechamiento de las aguas susceptibles de ser usadas con fines de regadío agrario y planes de acuicultura, quedan afectados en los términos señalados en el presente Decreto Ley. El Instituto Nacional de Tierras levantará el censo de aguas con fines agrarios. Artículo 27. Además del uso de riego, doméstico y agroindustrial, se destinan al fomento de la acuicultura las aguas de uso agrario. El Instituto Nacional de Tierras promoverá la construcción de obras de infraestructura destinadas a extender las hectáreas de tierras bajo regadío. Corresponderá al Instituto Nacional de Tierras, la conformación de una comisión permanente coordinadora del régimen de uso de las aguas con fines agrarios, en la cual deberán participar los organismos y entes que tengan competencia en la materia.

673 V. Artículo 75 PLAGV.

## 7.4 Extinción de los usos privativos

Otro punto que merece la pena mencionar, son las causas de extinción del uso privativo de las aguas. Algunas son similares en las dos legislaciones, y otras solo previstas en una de ellas. El uso privativo se extingue, cualquiera que sea el título de adquisición:

- Por término del plazo de la concesión.
- Por caducidad de la concesión.

Las concesiones podrán declararse caducas por incumplimiento de cualquiera de las condiciones esenciales o plazos en ella previstos; por interrupción permanente de la explotación durante tres años consecutivos, siempre que sea imputable al titular.

Venezuela considera como causales de caducidad: no iniciar las obras en el plazo de dos (2) años, contados a partir de la fecha establecida al efecto en el título de la concesión, o por no utilizar durante un (1) año el aprovechamiento concedido o asignado.

Existe en la legislación venezolana, unas causales denominadas *causales de rescisión*. Voy a hacer referencia a ellas en este momento, porque repiten las causales de caducidad, y además, porque ambos procedimientos son comenzados por la administración. Así, menciona como causales de rescisión: no comenzar las obras dentro del plazo previsto; destinar la concesión a una finalidad distinta, o permitir el uso a otras personas distintas de las indicadas en la concesión; hacer uso de medios fraudulentos o ilegales para obtener la concesión o mantenerla; violar las estipulaciones contenidas en el título; dejar de pagar los montos fijados en el título de la concesión, en la forma y plazos establecidos; violación de las disposiciones legales vigentes sobre la materia; y por las causales establecidas en el título de la concesión.

Como puede observarse, todas estas causales pueden englobarse en una sola, “incumplimiento de las estipulaciones contenidas en el contrato de concesión y de las normas legales vigentes en materia de concesión”, por lo que perfectamente podrían haberse colocado sólo causales de rescisión o causales de caducidad para indicar la facultad que tiene la administración, en virtud de las atribuciones de fiscalización, sancionar al titular de la concesión por su incumplimiento.

- Por expropiación forzosa

Las concesiones están sujetas a expropiación, como se indicó antes, de acuerdo con la legislación general sobre la materia, a favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden de preferencia establecido en el plan hidrológico de la cuenca. Una vez acreditado el pago, el organismo de cuenca, iniciará el expediente de extinción del derecho. Esta causal de extinción no está prevista en la legislación venezolana expresamente, pero suponemos que la declaratoria de utilidad pública que debe preceder a toda expropiación será suficiente para utilizar este mecanismo en la legislación venezolana.

- Por renuncia expresa del concesionario

Un concesionario puede renunciar a la misma, de acuerdo con la legislación española, si la renuncia no afecta el interés general o el de terceros. La renuncia debe aceptarla la administración para que surta efectos administrativos. La renuncia no se aceptará si el titular no ha cumplido con las obligaciones o haya afianzado su cumplimiento, en los términos que determine el organismo de cuenca.

Además de las causales anteriores, similares en ambas legislaciones, Venezuela menciona también como causales de extinción de las concesiones y asignaciones, las siguientes: La enajenación de los bienes o instalaciones afectos al aprovechamiento con independencia de la concesión; la enajenación de la concesión;



el cese de actividades, la disolución o extinción de la persona jurídica titular de la concesión<sup>674</sup> y la muerte del concesionario<sup>675</sup>.

## 7.5 El contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas

El contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas y los centros de intercambios de derechos, pueden incluirse como una variedad de la transmisión de los aprovechamientos<sup>676</sup>.

En Venezuela, está prohibida expresamente la transmisión de los derechos concesionales, ya que la enajenación de la concesión conlleva la extinción de la concesión, pues la concesión es considerada como un acto *intuitu personae*. El PLAGV prevé la cesión de concesiones, asignaciones y licencias, con la autorización de la autoridad de aguas competente<sup>677</sup>.

Ahora bien, haciendo referencia a España, debo aclarar que el contrato de cesión de derechos de aprovechamientos español presenta algunas diferencias con la transmisión de la concesión, a pesar de ser una variedad de ésta.

En primer lugar, la transmisión de la concesión comporta un cambio de titularidad, quedando subrogado el adquirente, en la posición jurídica del transmitente; mientras que en la cesión, el cedente no pierde su titularidad<sup>678</sup>.

En segundo lugar, la transmisión requiere autorización de la administración hidráulica, si el aprovechamiento implica un servicio público. En cambio, la cesión de derechos, como se verá más adelante, siempre requiere autorización. Sin embargo, esta diferencia no está suficientemente clara en la legislación de aguas española, pues el cambio de titularidad en la concesión, es indicativo de una modificación de las características esenciales de la concesión, de modo que, siempre requiere autorización administrativa. ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica, observan de la lectura de los artículos de la Ley (los autores se refieren a la Ley de Aguas de 1985) y el Reglamento, algunas contradicciones. La Ley de Aguas y luego el RDPH establecen como principio general que la transmisión requiere autorización administrativa, sólo si el aprovechamiento se presta en régimen de servicio público. Pero luego, los artículos de las modificaciones de la concesión, recalcan que una característica básica de la concesión es el cambio de titularidad, requiriendo autorización mediante un trámite burocrático bastante complejo. Lo cierto, continúan los autores, es que oficialmente no se han producido transmisiones, no así en el mercado negro<sup>679</sup>.

---

674 En este caso, deberá ser participada dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, por el liquidador o administrador, al otorgante.

675 Sus herederos deberán participar al ente otorgante de la concesión, en un término de treinta (30) días hábiles contados a partir del fallecimiento, su voluntad de continuar con el aprovechamiento. En dicho caso gozarán de un derecho de preferencia para la obtención de una nueva concesión.

676 El artículo 63 TRLAg. establece que la transmisión de total o parcial de los aprovechamientos o la constitución de gravámenes, sólo requiere autorización si el aprovechamiento se utiliza para prestar un servicio público.

677 Artículo 83. Los titulares de concesiones, asignaciones y licencias previstas en esta Ley podrán ceder o transferir a terceros, total o parcialmente, a título gratuito u oneroso, los derechos de uso de las aguas que les hayan sido otorgados, previa autorización de la autoridad de las aguas competente. Los beneficiarios de la cesión o transferencia deben: 1. Reunir los requisitos para ser titular del derecho; y 2. Acreditar suficientemente su capacidad y disposición para cumplir con las obligaciones y condiciones para la conservación y uso sustentable del recurso establecidas en la correspondiente concesión, asignación o licencia. PLAGV.

678 V. MENÉNDEZ REXACH Ángel. Consideraciones sobre los mercados de aguas en España. En especial, los contratos de cesión de derechos de aprovechamientos en la legislación estatal de aguas. En: EMBID IRUJO, Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo I. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España: 2002. Pág. 80, y también a VÁZQUEZ Carlos. La regulación de... Pág. 194.

679 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 202-203.

Para VÁZQUEZ Carlos, la transmisión de derechos tiene varias etapas. Primero debe solicitarse una modificación por cambio de uso. Una vez aprobada esta, debe solicitarse otra modificación de la concesión por cambio de titularidad. Luego de cumplidas estas dos etapas es que tiene lugar la transmisión de derechos<sup>680</sup>.

Ante esta perspectiva, y en la búsqueda de un procedimiento más expedito que permita la transmisión de los derechos concesionales, sin restar importancia a la Administración hidráulica, la reforma a la Ley de Aguas de 1999 introduce dos nuevas figuras que son variantes de la transmisión de derechos<sup>681</sup>. Estas dos figuras jurídicas son la cesión de derechos al uso privativo y los centros de intercambio de derechos. Este epígrafe lo dedicaré al estudio del primero y en el siguiente, haré una breve referencia a los Centros de Intercambio.

La cesión de derechos al uso privativo, puede definirse como un contrato escrito por el cual, el cedente transfiere al cesionario, con carácter temporal y previa autorización administrativa, la totalidad o parte de los derechos de uso que le correspondan, pudiendo establecerse a cambio, una compensación económica. Esta definición requiere algunas aclaraciones:

*Primero.* La cesión de derechos es considerada en la doctrina española como una “flexibilización<sup>682</sup>” del sistema concesional.

A pesar de ello, no está exenta de críticas. Así, según MENÉNDEZ REXACH Ángel, el contrato de cesión de derechos resquebraja varios principios fundamentales del régimen concesional, pues permite la utilización del recurso para fines distintos a los que fue concedido; permite regar tierras distintas de las que fueron objeto de la concesión, así como el cobro de una cantidad de dinero como “compensación”, por el derecho cedido<sup>683</sup>.

*Segundo.* La cesión de derechos es un contrato de derecho privado, aunque una de las partes contratantes sea una administración pública, como por ejemplo, que el cedente o el cesionario sea un ayuntamiento, ya que el contrato lo estaría realizando como usuario y no como administración.

*Tercero.* La cesión puede hacerse entre concesionarios o titulares de derechos que tengan el mismo rango en el orden de prelación o a uno que se encuentre en un rango superior. Esta condición, de acuerdo con el TRLAg. sólo puede ser suspendida, con carácter excepcional y temporal por el Ministro de Medio Ambiente, cuando razones de interés general lo justifiquen.

La Ley de Aguas prohíbe expresamente que pueda cederse los usos de carácter no consuntivos a otros, que no tengan esa condición.

El RDPH, permite la celebración del contrato de cesión a los concesionarios y titulares de derechos al uso privativo que tengan registrados sus aprovechamientos. Entre estos se encuentran: los concesionarios de aguas superficiales y subterráneas y los titulares de aprovechamientos temporales de aguas privadas inscritos en el Registro de Aguas conforme a las DT segunda y tercera del TRLAg. (Artículo 343.2 RDPH).

De manera que los usuarios que hayan optado por declarar sus aprovechamientos en el Catálogo de Aguas Privadas, no podrán acceder a la cesión de derechos, aunque siendo aguas consideradas

---

680 VÁZQUEZ Carlos. La regulación de... Pág. 187.

681 Reglamentado por el RDPH, mediante la incorporación de un título adicional el Sexto. En dos Capítulos, el primero hace referencia al Contrato de Cesión y el Capítulo II a los Centros de Intercambio. Artículos 343 al 355. Título Adicionado por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo (BOE núm. 135, de 6 de junio).

682 V. MENÉNDEZ REXACH Ángel. Consideraciones sobre los... Pág. 67, y VÁZQUEZ Carlos. La regulación de... Pág. 194.

683 MENÉNDEZ REXACH Ángel. Consideraciones sobre los... Pág. 65-69.

como privadas, parece lógico pensar que pueden enajenarse como cualquier otro bien. Sin embargo, esta apreciación, también está fuertemente limitada en la legislación española, porque por ejemplo, las charcas situadas en predios de propiedad privada se consideran parte integrante de los mismos siempre que se destinen al servicio exclusivo de tales predios. Por lo que para hacer uso de la cesión, deberán previamente registrar sus aprovechamientos, con lo cual dejarían de ser privadas.

La cesión de derechos está prohibida a los titulares de concesiones a precario y a los órganos de la Administración Central y de las comunidades autónomas, que hayan obtenido autorización para la utilización de las aguas (Artículo 343.3 RDPH).

Tampoco se considerará como cesión de derechos, los acuerdos realizados entre usuarios de una misma comunidad, sino como actos internos. Pero en cambio, sí podrán utilizar esta figura jurídica los titulares de aprovechamientos de aguas, a los que los organismos de cuenca pueden obligar a constituir en comunidades de usuarios<sup>684</sup>. En este supuesto, además de la autorización al organismo de cuenca, deben poner en conocimiento del respectivo contrato de cesión a la comunidad de usuarios a la que pertenecen.

*Cuarto.* La cesión realizada sin la correspondiente autorización, es una infracción, y causal para declarar la caducidad de la concesión.

La autorización de cesión de derechos sólo puede ser denegada por la administración competente, mediante resolución motivada, por las causales taxativas siguientes:

- No tener registrado el aprovechamiento, alguna de las partes contratantes.
- Si afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos de la cuenca, a los derechos de terceros, a los caudales medioambientales, al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos.
- Si incumple algunos de los requisitos, previstos en la ley de Aguas o el RDPH. Esos requisitos son: en cuanto a los sujetos que pueden celebrar los contratos de cesión; la solicitud de autorización; el registro de los aprovechamientos; el objeto del contrato.
- También podrá denegarse la cesión de derechos que comporte vertidos de aguas o productos residuales no autorizados (Artículo 353.3 RDPH).

Sin embargo, la administración hidráulica, en los plazos que tiene para otorgar la autorización de la cesión de derechos, puede acordar la adquisición del aprovechamiento de los caudales objeto del contrato, en virtud del derecho preferente que le reconoce la Ley de Aguas, debiendo el organismo de cuenca abonar al cedente, la misma compensación económica que estaba prevista en el contrato de cesión.

Durante los lapsos previstos, para que el contrato sea autorizado, pueden las comunidades de usuarios, formular a los organismos de cuenca las alegaciones que estimen conveniente sobre la cesión contratada.

*Quinto.* Debe entenderse que el cedente sólo puede transferir al cesionario el total o una parte del volumen realmente utilizado. Para calcular ese volumen, se tendrá en cuenta los valores del volumen realmente utilizado en los últimos cinco años.

El valor resultante puede ser corregido, atendiendo a la dotación objetiva que fije el plan hidrológico de la cuenca, los retornos que procedan, las circunstancias hidrológicas extremas, el respeto a los

---

684 El TRLAg, en sus artículos 87 y 88 establece que los organismos de cuenca pueden obligar a constituir comunidades de usuarios, a los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero cuando se haya declarado sobreexplotado o en riesgo de estarlo. También a los usuarios conjuntos de aguas superficiales y subterráneas, cuando así lo aconseje la mejor utilización de los recursos.

caudales medioambientales, o en definitiva, atendiendo al buen uso del agua. En ningún caso el volumen susceptible de cesión podrá ser superior al que resulte de los acuerdos que adopte el organismo de cuenca en función de la situación hidrológica de cada año.

Pero será en definitiva, la resolución que autorice el contrato de cesión, la que establezca el volumen máximo anual susceptible de cesión, así como la obligación de instalar un contador homologado que mida el caudal realmente cedido.

*Sexto.* Pueden requerirse condiciones especiales, autorizaciones o informes en la cesión de derechos de aprovechamientos.

En la cesión de aguas para abastecimiento poblacional, debe presentarse además, informe de la autoridad sanitaria sobre la idoneidad del agua para dicho uso.

En las cesiones que para el cumplimiento de su objeto, se requiera el empleo de instalaciones o infraestructuras hidráulicas de titularidad de los organismos de cuenca, o estén encomendadas a ellas; o la construcción de obras que deban situarse en terrenos de dominio público hidráulico, los contratantes deberán presentar junto con la solicitud de autorización del contrato de cesión, el documento técnico que defina adecuadamente dichas obras e instalaciones, solicitando autorización para la utilización o construcción de las mismas.

La autorización de construcción o utilización de obras e instalaciones, es independiente de la autorización para realizar el contrato de cesión, por lo que esta última autorización, no equivale a la aceptación de construcción, instalación o utilización de infraestructuras hidráulicas. Por supuesto, si las infraestructuras son propiedad de terceros, su uso será establecido por libre acuerdo entre las partes.

En caso que el cedente o el cesionario fuesen titulares de la autorización de vertidos, deberán hacer constar esta circunstancia en la documentación remitida para solicitar la autorización de cesión de derechos, acompañada de un estudio de los posibles efectos que pueda tener sobre la autorización de vertidos.

Finalmente, cuando la cesión tenga por objeto, el agua de riego debe identificarse claramente los terrenos que el cedente renuncia a regar o que se compromete a regar con menor dotación, durante la vigencia del contrato, así como los predios que regará el adquirente con el caudal cedido. En estos contratos de cesión, se requiere además, informe positivo de la comunidad autónoma y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

*Séptimo.* Puede preverse compensación económica derivada de la cesión de derechos al uso de aguas, la cual fijarán de mutuo acuerdo los contratantes. El Ministerio de Medio Ambiente podrá establecer el importe máximo de la compensación, atendiendo a la situación del mercado y a sus desviaciones. La compensación económica, no es un elemento esencial del contrato de cesión de derechos de aprovechamiento, por lo que puede o no estar presente<sup>685</sup>.

En el supuesto que el organismo de cuenca, haga uso del derecho preferente a la adquisición de los derechos de aprovechamiento, objeto del contrato de cesión, abonará la compensación económica que estuviera prevista en el contrato.

Aunque no puede configurarse como compensación económica, sin embargo, merece la pena destacar que si se precisan infraestructuras de titularidad pública, este uso devengará las tasas o precios que resulten de aplicación. Mientras que si fueran de titularidad privada, los contratantes podrán pactar libremente las compensaciones económicas.

---

685 VÁZQUEZ Carlos. *La regulación de...* Pág. 196.

*Octavo.* El contrato de cesión de derechos de aprovechamientos, debe inscribirse en el Registro de Aguas del Organismo de cuenca, así como el rescate de los aprovechamientos mediante la adquisición preferente.

A manera de síntesis, puede decirse que el contrato de cesión de derechos, debe cumplir una misión fundamental, servir de base para que la Administración competente se aboque a la revisión de las concesiones. Es decir, sabemos que el contrato de cesión debe hacerse sobre los recursos que realmente está utilizando el cedente, pero también sabemos que entre estos y los concedidos puede haber una diferencia.

De modo pues, que la administración puede autorizar el contrato de cesión, pero si queda en evidencia, la diferencia entre el recurso realmente utilizado y los concedidos, debe proceder inmediatamente a la revisión de la concesión<sup>686</sup>; caso contrario, el contrato de cesión que tiene también entre sus objetivos la racionalización, gestión eficaz y la diversificación del uso, perdería todo sentido, pues el cedente no estaría realizando un verdadero desprendimiento de un recurso que "le hace falta" a cambio de una compensación, sino simplemente obteniendo un lucro o ganancia indebida, sin sufrir ninguna pérdida o merma, por cuanto puede seguir utilizando el recurso en la misma proporción que antes, sirviéndose de los excedentes. Para cumplir este objetivo, es indispensable que los organismos de cuenca, obliguen a la instalación de sistemas de medición, que permitan tener una idea clara del recurso aprovechado y de los sobrantes.

De opinión contraria a la nuestra, es la posición que mantenían antes de la aprobación de esta figura, ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica, cuando calificaban de dislate los que proponían que, en lugar de abrir mercados del agua, la administración revisara los títulos concesionales, pues esta figura, conlleva un largo y lento procedimiento burocrático y engendra inseguridad jurídica. La apertura, es decir, la posibilidad de vender el agua sobrante a cambio de un precio, sería según los autores, un incentivo para fomentar el ahorro del agua<sup>687</sup>.

A pesar de lo dicho anteriormente, la realidad demuestra que no se han producido las revisiones, pero tampoco se han autorizado cesiones de derechos. Así, la situación se mantiene como antes de la reforma, quedando en evidencia por un lado, la falta de infraestructuras necesarias para hacer posible los mercados del agua, y de otro, la imposibilidad material de los organismos de cuenca de revisar las concesiones. Esto último parece muy grave, porque plantea desconocimiento por parte del Estado, al no poder contabilizar todo el recurso. Sin embargo, la planificación hidrológica, podría aportar algunos beneficios en este sentido. Pero sobre ello, tendré oportunidad de volver en el capítulo VIII, de la Planificación Hidrológica.

## 7.6 Centros de intercambio de derechos

Los centros de intercambios de derechos del uso del agua, son una modalidad dentro de la cesión de derechos. Pero difieren de estas en que una de las partes, es la administración hidráulica (organismo de cuenca), ya sea como adquirente o como cedente, sin que por ello, pueda considerarse como un contrato de naturaleza pública<sup>688</sup>.

---

686 La revisión de la concesión es una facultad de la administración hidráulica, y por tanto, debe proceder a verificar hasta qué punto los derechos concesionales otorgados son necesarios para cada usuario. Ese procedimiento, aunque es largo y a veces difícil de cumplir, debe ser prioritario para conocer los usos y necesidades del agua.

687 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas...* Pág. 205.

688 VÁZQUEZ Carlos. *La regulación de...* Pág. 223.

También se diferencian porque los centros de intercambios, permiten la compra de derechos, tanto de los aprovechamientos inscritos en el Registro de Aguas, como los declarados en el Catálogo de Aguas de la Cuenca; mientras que en la cesión, sólo puede hacerse entre aprovechamientos registrados. Aunque el Reglamento no lo establece específicamente, supongo que será únicamente para la adquisición de derechos, es decir, una vez recuperados por los organismos de cuenca, sólo será posible cederlos a los usuarios que tengan aprovechamientos registrados. Permitir lo otro, es decir, ceder aprovechamientos a usuarios que solamente tienen declarados sus aprovechamientos, equivaldría a mantener situaciones anómalas, salvo que previamente se exija la regularización del aprovechamiento<sup>689</sup>.

Los centros de intercambio tienen como finalidad, la recuperación de aprovechamientos a través de oferta pública, para posteriormente cederlos a otros usuarios, previo pago del precio. Es decir, la Administración hidráulica se comporta como un intermediario en la compra y posterior venta de los derechos concesionales<sup>690</sup>.

El Ministerio de Medio Ambiente puede solicitar al Consejo de Ministros, que dicte un Acuerdo para la constitución de centros de intercambios de derechos, si al analizar la situación de los recursos hidráulicos, observa la necesidad de:

- a) mejorar la disponibilidad del recurso;
- b) condicionar o limitar su uso;
- c) existencia de acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo;
- d) situaciones de sequía extraordinarias, o similares estados de necesidad, urgencia;
- e) concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales;
- f) cualquiera otra condición similar, expuesta por vía reglamentaria.

Las comunidades autónomas pueden pedir a los organismos de cuenca que solicite la constitución de centros de intercambio, para atender fines concretos de interés autonómico.

En los procesos de compra y venta de los derechos de aprovechamientos, deben respetarse los principios de publicidad y libre concurrencia.

Los centros de intercambios pueden darse entre usuarios de una misma cuenca o de otras cuencas, siempre que el Plan Hidrológico Nacional lo haya previsto.

## 7.7 Registro de Aguas

La Administración Hidráulica, tiene la obligación de llevar un registro de los recursos disponibles, así como los recursos que autoriza o da en concesión e incluso aquellos, que tienen un derecho de aprovechamiento por cualquier otro título. Ya lo decía en Venezuela el profesor AZPURÚA Pedro Pablo, al señalar que los recursos naturales deben conocerse para su debida protección y aprovechamiento en beneficio colectivo de todos los venezolanos. Establecía que toda investigación que diese a conocer las disponibilidades y las necesidades de agua, debe considerarse como gastos de preinversión en la administración del recurso<sup>691</sup>.

---

689 V. Artículos 71 y 72 TRLAg. y Artículos 354 y 355 RDPH.

690 VÁZQUEZ Carlos. La regulación de... Pág. 221.

691 AZPURÚA Pedro Pablo. Discurso y Trabajo de incorporación como Individuo de Número. Academia de Ciencias, Físicas, Matemáticas y Naturales. Caracas: 1980, Pág. 20-21 citado en AZPURÚA Pedro Pablo. *Ley de Aguas: Análisis, estudio y proposición*. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente. Caracas: 1981. Pág. 263-264.

A esta observación debe agregarse otra: el registro tiene como función principal otorgar seguridad jurídica a los usuarios de los recursos que se le dan en concesión o que se le permiten usar.

La legislación española asume como una responsabilidad compartida entre el Estado (organismos de cuenca) y los potenciales usuarios, la tarea del inventario de los recursos. Así, los organismos de cuenca, al encargarse de la administración de las cuencas hidrográficas tienen, entre otras, facultad para la realización de aforos y estudios de hidrología que permiten conocer los recursos que tienen; mientras que las personas naturales o jurídicas, a su vez, pueden solicitar autorización para la investigación de las aguas subterráneas.

Con relación a quienes utilizan el recurso y los distintos títulos que pueden dar lugar a los aprovechamientos, España ha creado un Registro del Dominio Público Hidráulico, que sustituye al antiguo registro de aprovechamiento.

El registro es calificado como un medio de prueba de la existencia y situación de la concesión. Pero además, confiere al inscrito, la posibilidad de hacer interesar al organismo de cuenca, en la defensa de sus derechos de acuerdo con el contenido de la concesión o título administrativo que ampare su derecho y de lo establecido en la legislación en materia de aguas.

El Registro de Aguas lo llevan los organismos de cuenca, y en él van a inscribirse de oficio las concesiones de agua, los otros títulos de derecho para la utilización de las aguas, así como los cambios autorizados, que se produzcan en su titularidad o en sus características.

Los organismos de cuenca deben llevar también un Catálogo de Aguas Privadas, en el que figuran las declaraciones de los titulares legítimos de los aprovechamientos de aguas calificadas como privadas por la Ley de Aguas de 1879, cuyos titulares optaron por mantenerla en tal régimen. De acuerdo con la LPHN, los titulares de aprovechamientos privados, tenían un plazo improrrogable de un año a partir de la vigencia de dicha Ley<sup>692</sup> para solicitar su inclusión en el catálogo de aguas de la cuenca. Transcurrido ese plazo, sin haberse cumplimentado esta obligación no se reconoce ningún aprovechamiento de aguas calificadas como privadas si no es en virtud de resolución judicial firme<sup>693</sup>.

La inscripción en el Catálogo de Aguas, no produce para el titular, que opte por esta vía, la protección que se deriva del Registro de Aguas.

Para ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza, la mayor dificultad que tiene la administración pública hidráulica española es no tener actualizado el Registro de Aguas y el catálogo de aprovechamientos privados, por lo que no serán totalmente efectivas, ninguna de las medidas y objetivos marcados en el Plan Hidrológico<sup>694</sup>. Así lo demuestra también con cifras, el *Libro Blanco del Agua* al señalar que "De un total de más de medio millón de aprovechamientos estimados en las cuencas intercomunitarias, sólo están declarados algo más de la mitad, y de ellos sólo están inscritos algo menos de la mitad"<sup>695</sup>.

Por último, debo anotar que la legislación española no declara la ilegalidad de los aprovechamientos no inscritos, sino que los denomina *clandestinos*, con lo cual no desconoce el título en que se base el aprovechamiento, pero le permite sancionar la falta de inscripción.

---

692 Este plazo venció en el año 2001.

693 V. comentarios sobre esta Disposición Transitoria Segunda de la LPHN, en el Capítulo I de esta investigación en el epígrafe de aguas subterráneas.

694 ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza. Evolución del Régimen Jurídico... Pág. 54.

695 Sin perjuicio de que algunas estimaciones arrojan cifras mucho mayores para el número de aprovechamientos existentes (específicamente en las aguas subterráneas), y de que existe un gravísimo déficit de inscripción en el catálogo de aguas privadas (sólo 8% de los estimados), las aguas superficiales, usualmente consideradas como mejor caracterizadas desde el punto de vista jurídico, presentan sólo 60% de inscripciones frente al total estimado, y de este total de inscripciones dos

Venezuela, por su parte, incorporó en la vigente LFSA la obligación para el Ejecutivo Nacional de realizar el inventario de los abastecimientos de aguas, tanto superficiales como subterráneos del país, a objeto de hacer un uso más racional del recurso. Esta obligación estaba también contenida en la derogada Ley de Reforma Agraria, y ahora en su sucesora, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

La responsabilidad de llevar a cabo el inventario de los Recursos, está centralizada en el MARN<sup>696</sup>, a través de la Dirección de Hidrología, Meteorología y Oceanografía, dependiente de la Dirección General de cuencas hidrográficas. Mientras que el Ministerio de Tierras y Desarrollo Agrario, debe realizar un inventario de las aguas que puedan ser utilizadas para riego, con la obligación de cruzar la información con el MARN. Sin embargo, el inventario de aguas no ha sido una tarea fácil, sobre todo en lo referente al conocimiento de las aguas subterráneas que están utilizando para el riego, por las reticencias de los propietarios de los fundos a dar la información.

En cuanto al registro de aguas otorgadas en concesión o aprovechadas por otro título, hay que insistir en su necesidad y en la obligatoriedad que debe caracterizarlo, para poder hacer una adecuada administración y aprovechamiento de los recursos. El Decreto 1400 (NRCARHCH), ordena que todo aprovechamiento de aguas debe ser registrado en el plazo de un año a partir de la publicación de las normas, en las dependencias regionales del MARN. Este registro debe ser complementado con la inclusión de todo nuevo aprovechamiento autorizado, asignado o concedido por el Ministerio. Pero estas normas, no tienen aparejada ninguna sanción al incumplimiento de la obligación, por lo que resulta prácticamente nula su aplicación.

El Decreto debió prever, además de la obligatoriedad, la posibilidad de que la administración pudiera hacerlo de oficio, pues no debe esperarse a que los usuarios voluntariamente, presenten su declaración.

El PLAGV sí establece el registro de oficio, tomando como ejemplo los artículos de la Ley española, crea un Registro Nacional de Usuarios de las Aguas donde integra todos los registros coordinados por el MARN. Se define como un sistema automatizado de cobertura nacional para el manejo de datos e información de los distintos usos de las aguas continentales superficiales y subterráneas, marinas e insulares, incluyendo el vertido de efluentes líquidos. Es un instrumento de apoyo para el control de los usos del recurso, del subsistema de información y de los planes de gestión integral de las aguas, así como para la protección de los derechos de los usuarios<sup>697</sup>.

La inscripción en el registro, de acuerdo con el proyecto, tiene carácter obligatorio y será medio de prueba de la existencia y situación de la concesión, asignación o licencia para el aprovechamiento de aguas y de la licencia de vertidos.

La conclusión evidente, para este epígrafe debe ser sin duda alguna, la obligación del Estado de velar por el buen uso y calidad del recurso y los usuarios, a su vez tienen el deber de registrar los aprovechamientos del agua. Pienso que si queremos tener una administración eficiente y proteger el recurso, debe

---

tercios proceden del antiguo Registro de Aprovechamientos y permanecen aún sin la preceptiva revisión de características [(D.T. 7ª L.A.) Actualmente D.T 6ª.] previa a su traslado al nuevo Registro de Aguas. V. Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua...* Pág. 147.

696 Gracias a la sistemática recopilación continuada por el MARN y los estudios de COPLANARH, sobre análisis y sistematización, puede decirse que se tiene un conocimiento cierto del volumen medio anual escurrido, el cual es de unos 705 mil millones de metros cúbicos año, equivalentes a 22.500 metros cúbicos por segundo (una lámina media escurrida de 772 mm aproximadamente), sin incluir la Guayana Esequiba; al incluir esta área territorial esta cifra ascendería a 838 mil millones de metros cúbicos, es decir 26.600 metros por segundo equivalentes a 781 mm. Datos aportados por AZPURÚA Pedro Pablo. Ley de Aguas: Análisis, estudio y proposición. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente. Caracas: 1981. Pág. 265-266.

697 V. Artículos 100 y 101 PLAGV.



declararse la *ilegalidad del uso*, cuando falte el correspondiente registro, sancionada con multa y la retirada del servicio. Sólo así, podrá tenerse una visión clara de los recursos, dónde y cómo se están utilizando. Paralelamente tiene que producirse un proceso de educación y concienciación de los usuarios del agua, sobre la conveniencia de aceptar el control del Estado para beneficio colectivo.

## 7.8 A manera de conclusiones

Llegados a este punto, es necesario resumir lo aprehendido. Así, se imponen las siguientes reflexiones:

- El término “uso del agua” tiene dos sentidos, uno objetivo que tiene que ver con la utilización del agua desde la perspectiva económica, vale decir, los diferentes destinos (abastecimiento, regadío, transporte, etc.) dados al agua; y uno subjetivo, que se asimilaría al término de aprovechamiento, entendido como el uso privativo de las aguas (derecho de aprovechamiento).
- La utilización del agua se clasifica en usos comunes generales, usos comunes especiales y los usos privativos. Por el primero se entiende el derecho que tienen todos para beber, bañarse, otros usos domésticos y abrevar ganado. Este uso no requiere autorización, sin embargo, existen en ambas legislaciones algunas limitaciones derivadas del interés general (abastecimiento poblacional), o prohibiciones para evitar el mal uso o desperdicio.
- Los usos comunes especiales, requieren autorización administrativa. En España, existe una larga lista de las actividades que requieren autorización de la administración hidráulica, entre las que pueden mencionarse la navegación fluvial y flotación, establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos, investigación de aguas subterráneas, autorizaciones de vertidos, autorizaciones en zonas de policía, etc. Todas estas autorizaciones deben pagar un canon o tasa, bien el de utilización de los bienes del dominio hidráulico o el canon de control de vertidos.
- Los usos privativos, es decir el derecho de aprovechamiento, es un derecho individualizado, subjetivo, de naturaleza real, que concede a su titular el uso y disfrute *erga omnes*. Se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa.
- Por disposición legal, España incluye a las aguas pluviales, las estancadas y las aguas subterráneas, siempre que su volumen anual no sobrepase los 7000 metros cúbicos. Además, el reconocimiento de los derechos adquiridos con anterioridad a la Ley (derechos al amparo de la Ley de 1879), con la advertencia de que son derechos limitados en el tiempo; y los derechos que otorga a la administración central y las comunidades autónomas (autorización), para que usen los bienes del dominio público hidráulico.
- Ambos Estados sorprendentemente reconocen en los municipios a un usuario del agua, y le conceden algunos privilegios, pero no los exoneran de la obligación de solicitar la concesión, para cumplir la función del abastecimiento poblacional.
- La concesión es el eje sobre el que gira todo el régimen jurídico para utilizar privativamente el agua. Aunque España, permite la transmisión de los derechos concesionales y en la reforma de 1999 incluyó dos nuevas figuras que son la cesión de derechos y los centros de intercambios.
- La concesión administrativa es un acto discrecional otorgado por las administraciones hidráulicas competentes. En el Estado español, los encargados de otorgar las concesiones son los organismos de cuenca o el Ministerio del Medio Ambiente, cuando las obras y actuaciones son de interés general del Estado. En Venezuela, los contratos de concesión siempre son otorgados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- En ambas legislaciones es un acto discrecional, aunque no es absoluta, ya que las concesiones deben otorgarse según las previsiones de los planes hidrológicos, y el acto que la deniega debe ser motivado.

- La discrecionalidad está condicionada o disminuida en el otorgamiento de concesiones de aguas subterráneas, pues el autorizado para investigar la existencia de las mismas tiene un derecho a la concesión o la posibilidad de indemnización, en caso que se la nieguen.
- La Planificación Hidrológica no otorga un derecho subjetivo a la concesión, pero a los potenciales usuarios les sirve de instrumento de información.
- La concesión deja a salvo los derechos de terceros. Esta cláusula tiene como propósito fundamental salvar la responsabilidad de la administración. El concesionario será responsable de los daños y perjuicios ocasionados, pudiendo declararse la nulidad total o parcial de la nueva concesión. Los daños pueden ser (reducción del caudal realmente aprovechado o deterioro de la calidad que la haga inutilizable para el fin a que se dedicaba).
- Entre las condiciones que se fijan en la concesión, se encuentra el respeto por los caudales mínimos para los usos comunes, por motivos sanitarios o ecológicos. La única excepción a la fijación de caudales ecológicos, es la derivada de la preeminencia del abastecimiento poblacional.
- La revisión de la concesión consiste en el análisis de sus características, comprobando la eficiencia de la gestión y la utilización de los recursos hídricos objeto de la concesión. La revisión puede dar lugar a indemnización, cuando para adecuar los aprovechamientos a los planes hidrológicos, se produzca un daño efectivo al patrimonio del concesionario.
- Existe otro tipo de revisión, si se quiere extraordinaria, que se produce mediante Decreto, ante graves estados de necesidad o urgencia. En estos casos, podrían tomarse medidas sobre cualquier aprovechamiento privativo y no da lugar a indemnización.
- El agua queda adscrita a los usos indicados y para regar las tierras señaladas en el título concesional, sin perjuicio de la modalidad de riego en régimen de servicio público, la cesión de derechos y los usos múltiples. En Venezuela, para destinar las aguas a otro fin, se requiere autorización del ente otorgante, tramitándose como una nueva concesión. De modo que, cualquier modificación de las características de la concesión debe ser autorizada.
- En España, la concesión está sometida a los principios de publicidad y trámite en competencia. La publicidad, permite el conocimiento de todos, de la solicitud que se adelanta y posibilita la oposición de los interesados, o su participación para acceder al aprovechamiento.
- Venezuela otorga las concesiones mediante adjudicación directa o a través de licitación pública. Este último procedimiento ofrece mayores garantías, para el manejo racional del recurso y beneficia la protección del recurso.
- España es contraria a reconocer derechos preferentes para obtener una autorización o concesión. Como excepción, tenemos el derecho preferente de los propietarios del fundo para obtener la autorización de investigación de aguas subterráneas.
- La concesión como tal no acarrea el pago de una tasa o exacción. Estas se derivan de la ocupación, utilización y aprovechamiento de los bienes del dominio hidráulico; por las mejoras producidas por la construcción de una obra; para mantener la calidad del agua, o por su disponibilidad, producto de una obra hidráulica específica. Así pues, al no tomar en cuenta el valor económico del agua sin las obras, deja por fuera la mayor parte de los aprovechamientos de aguas subterráneas, los que utilizan infraestructuras propias, los regadíos tradicionales y las obras de regulación anteriores. Dejando de considerar que el nivel de los acuíferos puede beneficiarse de las obras de regulación y, por tanto, sujetos estos aprovechamientos al canon de regulación.
- En Venezuela las concesiones pueden hacerse a título gratuito u oneroso. Cuando son onerosas, el interesado pagará al Fisco Nacional un canon por el aprovechamiento del recurso, calculado sobre

la base de la cantidad del recurso a aprovechar, su escasez relativa en el lugar donde se realizará el aprovechamiento, su calidad, la variabilidad de su régimen y su energía potencial. Además del valor del agua, en dicho canon se incluirá también los servicios en materia de conservación, operación y mantenimiento de infraestructura que realice el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Sin embargo, no existe una aplicación efectiva de la norma y los aprovechamientos de agua realizados para abastecimiento de agua potable, riego e hidroelectricidad, no generan pagos por parte de los usuarios, que generalmente suelen ser del mismo gobierno nacional.

- El orden de preferencia que debe respetarse para el otorgamiento de las concesiones, es propuesto en la planificación hidrológica. En España, a falta de éste, existe uno alternativo que da prioridad al abastecimiento poblacional, regadíos y usos agrarios, usos industriales de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático y otros usos, en ese orden. Posibilitando la expropiación de un uso cuando sea necesario para satisfacer las demandas de otro que se encuentre por encima en el orden señalado.
- Venezuela también deja la labor de la prioridad en los usos a la planificación hidrológica, pero la legislación vigente no establece un orden alternativo, salvo el privilegio para la navegación y el abastecimiento poblacional. En cambio, el PLAGV sí prevé un orden decreciente, favoreciendo las necesidades humanas primarias, el abastecimiento de poblaciones y el uso ambiental o mantenimiento de ecosistemas.
- La reserva de caudales es una figura utilizada por la legislación española, mediante la cual los organismos de cuenca pueden separar determinados caudales de aguas, de acuerdo con las previsiones de los planes hidrológicos, para regadíos, pesca, aprovechamientos hidroeléctricos, o para cualquier otro servicio del Estado o fin de utilidad pública. Estos caudales, serán luego dados en concesión. En la actualidad, la reserva de caudales cumple otra función, al posibilitar los trasvases entre cuencas, estableciendo las necesidades de la cuenca cedente.
- Venezuela no prevé actualmente la reserva de caudales, no así el PLAGV, que lo tiene previsto con las mismas características de la legislación española. Cumple por tanto, una labor de protección del recurso, a través de la exclusión de cualquier tipo de aprovechamiento, cuando existan graves riesgos de daños a las fuentes; y también puede reservarlos para el cumplimiento de fines específicos, o para su ulterior concesión o asignación de entes públicos.
- El uso privativo tiene previstas causas de extinción en ambas legislaciones: expiración del plazo, caducidad de la concesión, expropiación forzosa, renuncia expresa del concesionario.
- Venezuela, agrega a la enumeración anterior, como causas de extinción: la enajenación de los bienes e instalaciones afectos al aprovechamiento; enajenación de la concesión; el cese de las actividades, disolución o extinción de la persona jurídica titular de la concesión y la muerte del concesionario.
- España tiene en su legislación dos figuras que intentan flexibilizar el sistema concesional, el contrato de cesión de derechos y los centros de intercambio de derechos.
- Ambas instituciones, transmiten el total o una parte del volumen aprovechado a otro usuario, en el caso de la cesión o a un intermediario (organismo de cuenca), en los centros de intercambio.
- La cesión de derechos sólo permite la transmisión entre usuarios que tengan sus aprovechamientos registrados, pero los centros de intercambio, el organismo de cuenca puede acceder a aprovechamientos simplemente declarados en el Catálogo de Aguas.
- La cesión de derechos requiere la correspondiente autorización del organismo de cuenca y se considera causal de caducidad de la concesión su falta.

- La cesión de derechos debe servir para que la administración tome la determinación de revisar las concesiones. Pues, pueden existir diferencias entre el caudal concedido y el utilizado realmente. Si queda en evidencia esta diferencia, la administración hidráulica en su condición de ente gestor debe proceder a su revisión.
- Los centros de intercambio tienen como finalidad la recuperación de aprovechamientos a través de oferta pública, para posteriormente cederlos a otros usuarios, previo pago del precio.
- La administración hidráulica, tiene la obligación de llevar un registro de los recursos disponibles, así como de los recursos que autoriza o da en concesión e incluso aquellos que tienen un derecho de aprovechamiento por cualquier otro título.
- El registro es calificado como un medio de prueba de la existencia y situación de la concesión. Además, confiere al inscrito la posibilidad de hacer interesar al organismo de cuenca, en la defensa de sus derechos de acuerdo con el contenido de la concesión o título administrativo que ampare su derecho y de lo establecido en la legislación en materia de aguas.

CAPÍTULO VIII  
PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y CONSTRUCCIÓN  
DE OBRAS HIDRÁULICAS



## 8.1 Introducción

La administración pasa primero por una etapa de planificación, ya que no puede haber administración eficiente sin planes<sup>698</sup>, que permitan enfocar cuáles son las actividades que deben permitirse, estimularse, desarrollarse o impedirse; es decir, la planificación hidrológica es uno de los grandes instrumentos de la planificación nacional, para lograr el desarrollo, “por cuanto, se trata de la programación de un recurso en función de todos los sectores que el desarrollo como hecho –complejo–, hace aparecer dentro de la dinámica económico-social (industria, agricultura, servicios, procesos de urbanización)”<sup>699</sup>. La planificación hidrológica debe elaborar un modelo deseable en el aprovechamiento del recurso, de modo que nuestro comportamiento se adecue dentro de una específica estrategia encaminada a modificar sustancialmente el concepto y la praxis en el uso y conservación de las aguas<sup>700</sup>.

Pero no puede obviarse que la regulación debe producirse sobre un bien existente. La planificación debe buscar información para establecer un balance entre las demandas y las disponibilidades del recurso, previendo las regulaciones para los períodos de escasez; así como la responsabilidad del Estado, frente a estos hechos y lograr al mismo tiempo mantener la calidad del recurso. Desde ese ángulo, tan importante es la planificación como las medidas que dentro de este se incorporen y tengan como finalidad la protección del recurso.

Otro aspecto a destacar, en la planificación hidrológica es la construcción de las obras. La planificación debe prever la necesidad de las obras, pues ellas representan de una parte, materializar la disponibilidad del recurso, así como evitar que el recurso pueda causar daños a los seres humanos, y al mismo tiempo, hacer posible su protección. Como dice el Doctor FANLO LORAS Antonio, en España, sin obras (en especial, las de regulación), no hay agua con la seguridad, física y jurídica necesaria dada, la irregularidad espacial y temporal del sistema de precipitaciones de la península Ibérica<sup>701</sup>. Venezuela, como tendré oportunidad de repetir más adelante, posee abundantes recursos hídricos, pero estos, se encuentran en la parte sur del país, prácticamente deshabitada, mientras que en la parte norte costera el recurso hidráulico escasea y precisamente allí se concentra gran parte de la población venezolana, por tanto, las obras de regulación tienen igual importancia que para España y junto a estas, las obras de saneamiento, para resolver los problemas de contaminación de las fuentes.

Por tanto, las premisas desde la que partimos para estudiar la planificación hidráulica y la construcción de obras, son bien sencillas. En primer lugar, que la adecuada planificación de la política hidráulica se impone como una necesidad para el desarrollo de la sociedad y el bienestar de la naturaleza; y en segundo lugar, que la construcción de obras hidráulicas es un instrumento de la planificación para tener el agua con regularidad, en el lugar necesario y evitar que cause daños.

---

698 Así lo dispone el punto 7 “La correcta gestión hidráulica exige un plan establecido por las autoridades competentes” de Consejo de Ministros de los Países del Consejo de Europa. Carta europea del Agua. Proclamada en Estrasburgo, 6 de mayo de 1968. Obtenida a través de Internet: <http://www.talleresfalcon.com/Carta%20Europea%20del%20Agua.htm>

699 MEIER E. Henrique. *Estudios de Derecho y Administración del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. República de Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Editorial Arte. Caracas, Venezuela: 1982. Pág. 422.

700 MEIER E. Henrique. *Estudios de Derecho...* Pág. 422.

701 FANLO LORAS Antonio. *El marco jurídico de la creación y actuación posterior de las confederaciones hidrográficas en España*. (Mimeo). Logroño, España: 2000. Pág. 4.

Los planteamientos anteriores, permiten entonces dividir el capítulo en dos partes fundamentales. Una dedicada a la planificación de los recursos hidráulicos y la segunda, que busca el conocimiento del régimen jurídico de las obras hidráulicas.

## 8.2 La planificación hidrológica

Para EMBID IRUJO Antonio, la planificación hidrológica no es una técnica o institución más dentro de la ley de aguas, sino la segunda gran decisión de la misma<sup>702</sup>. En otras palabras, la planificación es un mecanismo indispensable para la aplicación de la propia legislación de aguas, en cuanto que en sus preceptos existen continuas llamadas y remisiones a la planificación hidrológica<sup>703</sup>. Así puede leerse en el artículo 1.4 TRLAg. que toda actuación sobre el dominio público hidráulico debe someterse a la planificación hidrológica y pueden encontrarse en todo el texto de la ley, constantes remisiones a la planificación hidrológica<sup>704</sup>.

Los postulados de planificación hidrológica, son muy sencillos. En primer lugar, la necesidad de gestionar globalmente un sector. Segundo, tener en cuenta las cambiantes exigencias de producción, así como la propia evolución tecnológica; y por último, el aprovechamiento del agua, en el entendido de que es un bien limitado, escaso, y por ello mismo es preciso proteger<sup>705</sup>.

La planificación de los recursos hidráulicos debe ser capaz de lograr la ordenación de los recursos hidráulicos, reduciendo en lo posible los márgenes residuales que quedan sin aprovechar, así como potenciar las posibles utilidades de unos mismos recursos. Pero, obliga además a adoptar medidas contra la contaminación de las aguas, pues se trata de distribuir el recurso y de conservarlo<sup>706</sup>.

De acuerdo con la legislación española, la planificación hidrológica tiene como objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico de las aguas, la satisfacción de las demandas del agua, 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<sup>707</sup>.

Desde esta perspectiva, los objetivos de la planificación hidrológica en España pueden resumirse fundamentalmente en dos:

- Lograr la protección de los recursos hidráulicos<sup>708</sup>, y
- Asegurar el uso y aprovechamiento de las aguas, a través de la racionalización y el establecimiento de los distintos usos del agua.

---

702 La primera es la institución del dominio público de todas las aguas continentales.

703 EMBID IRUJO Antonio. *La Planificación Hidrológica: régimen jurídico*. Editorial Tecnos. Madrid, España: 1991. Pág. 56.

704 V. a título de ejemplo, los siguientes artículos del TRLAg.: 17 a) Funciones del Estado en relación al dominio hidráulico (la planificación); 20. Materias sometidas al informe previo del Consejo Nacional del Agua (Proyecto de Plan Hidrológico Nacional); 53.3 La renovación de la concesión de aguas para abastecimiento y riego siempre que a ello no se oponga el Plan Hidrológico Nacional; 60. El orden de preferencias de los usos, en las concesiones se observará lo que establezca el Plan; entre muchas otras remisiones, que se han anotado en el desarrollo de la presente investigación. Como señala el doctor Antonio Embid Irujo, "...lo primero que llama la atención es la importancia objetiva, desde un punto de vista meramente cuantitativo, que se concede a la planificación hidrológica dentro de la Ley de Aguas". EMBID IRUJO Antonio. *La Planificación Hidrológica: régimen jurídico...* Pág. 55.

705 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 279

706 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. Presentación del Libro. En: AZPURÚA Pedro Pablo y SOSA DE MENDOZA Cecilia. *Venezuela. Bases de una política hidráulica*. Editorial Latina. Caracas, Venezuela: 1972. Pág. i.

707 Art. 40.1 y 40.4 TRLAg. modificados por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003.

708 La protección del agua será analizada en el siguiente Capítulo.



El primer objetivo es de vital importancia, por cuanto condiciona al segundo. Como afirma EMBID IRUJO Antonio, “la planificación hidrológica, es una oportunidad para lograr integrar la tradicional política de obras hidráulicas con otras muchas posibilidades de actuación en las que la protección ambiental alcanza una importancia singular”<sup>709</sup>. De igual forma lo refería en 1976, MARTÍN RETORTILLO Sebastián al advertir que el tema del “control de la calidad del agua constituye un tema básico y fundamental en orden a la adecuada ordenación de los recursos hidráulicos”<sup>710</sup>.

Para ORTIZ DE TENA María del Carmen, la planificación es una decisión trascendental de la Ley de Aguas. Es un instrumento de la declaración de dominialidad pública del Estado, de manera que bajo esta premisa, podría justificarse el recorte del ejercicio de los derechos de los particulares, y también la intervención de la administración en el sector<sup>711</sup>. Consecuentes con este principio, la Ley española califica los planes hidrológicos como públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada. Declarando además, que no crearán por sí solos derechos a favor de los particulares o entidades, de modo que su modificación no dará lugar a indemnización<sup>712</sup>.

En Venezuela, también se considera la planificación hidrológica como un instrumento de la planificación económica y está de acuerdo en la importancia que tiene dentro de esta. Sin embargo, a pesar que desde 1949<sup>713</sup> se vienen desarrollando labores de planificación, estas no pasaban de ser catálogos de obras o visiones sectoriales a través de la planificación para riegos.

Un antecedente verdaderamente importante en materia de planificación hidrológica y que aun hoy día representa fuente de consulta para el tratamiento del agua en Venezuela, es el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos de 1970, descrito por LÁZZARI Charles como “el primer plan a partir del cual se define una política de ordenación del territorio en torno al aprovechamiento del recurso agua, el recurso suelo y los patrones de ocupación del territorio por parte de la población venezolana”<sup>714</sup>.

Este Plan fue elaborado por la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH)<sup>715</sup>, creada con este fin por Decreto Presidencial<sup>716</sup>. La primera tarea a

---

709 EMBID IRUJO Antonio. *La Planificación Hidrológica en la actualidad. Consideraciones desde una perspectiva jurídica*. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1999. Pág. 78.

710 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*. Editado por COPLANARH. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 40.

711 ORTIZ DE TENA María del Carmen. *Planificación hidrológica*. Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, España: 1994. Pag. 32.

712 Salvo el caso de la revisión de la concesiones para adaptarlas al plan hidrológico de cuenca.

713 Plan de Irrigación de 1949.

714 LÁZZARI Charles. Vinculación entre las leyes hidrológicas y el ordenamiento territorial. En: URDANETA Alberto. *Ciclo de Recursos Hídricos en Venezuela: VI Seminario Aspectos Legales en la Administración y Manejo de los Recursos Hídricos*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios Rectorado UCV. Caracas, Venezuela: 2000. Pág. 144.

715 Es de hacer notar que el inminente autor español don SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO, fue asesor de dicha Comisión en la elaboración del Plan Nacional de Aprovechamiento Hidráulicos y del Proyecto de Ley de Aguas. Fruto de estos trabajos, el autor escribió una edición litografiada en 1970 bajo el título “Análisis comparativo de los modelos existentes en materia de aprovechamiento de aguas”, que luego sería ampliada en el Libro: MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Problemas actuales de la ordenación Jurídica de los Recursos Hidráulicos*. Editado por COPLANARH. Caracas, Venezuela: 1976. P-p. 247, que me honra citar en la presente investigación.

716 Presidencia de la República de Venezuela. Decreto No. 901, de 18 de agosto de 1967, sobre la creación de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 28408, de 18 de agosto de 1967. Derogado por el Decreto: Presidencia de la República. Decreto No. 47, de 7 de mayo de 1969, sobre ampliación de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y los fundamentos sobre la planificación,

desarrollar por la Comisión fue conocer y estudiar la realidad de nuestro país en relación con los recursos hidráulicos. Aunque parezca paradójico, no existían hasta ese momento estudios serios al respecto. Además de un conocimiento previo del marco jurídico global en el que se desarrollaban las actividades relacionadas con el agua. Una vez realizados estos estudios y diagnósticos, la Comisión elaboró el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos<sup>717</sup>, entendiendo la planificación como un instrumento fundamental para conciliar conservación con explotación de las aguas.

El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, proponía como objetivos, los siguientes:

Precisar la cantidad, calidad y ubicación de los recursos hidráulicos del país; satisfacer oportunamente las demandas de abastecimiento de agua para consumo urbano, industrial y agrícola; asegurar la defensa contra la acción destructiva de las aguas, especialmente en lo que se refiere al planteamiento conceptual del problema de inundaciones que debe ser tratado como el aprovechamiento armonioso de los recursos de las áreas inundables; proteger las aguas contra la acción del hombre cuando va en detrimento del saneamiento ambiental y de la conservación racional de los recursos naturales; garantizar los caudales requeridos para la generación de energía, la piscicultura, la navegación, la recreación y otros aspectos que afecten o puedan afectar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos; jerarquizar las diferentes acciones de programas para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos; y controlar el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos<sup>718</sup>.

A partir del 1969, con el Decreto 47<sup>719</sup>, COPLANARH tendrá también funciones de órgano de consulta del Ejecutivo Nacional, ordenando que cualquier proyecto, decreto o acto general que emanara de un organismo oficial y que afectare directa o indirectamente el uso y administración de las aguas, debería someterse a la consideración de la Comisión, antes de pasar al Consejo de Ministros.

En 1972, mediante Decreto del Ejecutivo Nacional<sup>720</sup>, Venezuela acoge el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos como documento rector de la política hidráulica del país, encargando a COPLANARH su coordinación, ejecución y control<sup>721</sup>, es decir se convierte en el organismo encargado de gestionar las acciones para el aprovechamiento racional de dichos recursos.

Los primeros años de ejecución del plan fueron positivos, pues este rompía con el esquema tradicional de considerar los planes como un catálogo de obras a construir. Sus características lo convierten en una pieza clave para la planificación del desarrollo económico y social del país, pues planteaba, su aplicación en todo el territorio nacional; implicaba a todos los planes sectoriales, necesitando por tanto proporcionar y recibir información de los diferentes planes sectoriales que conforman el Plan de la Nación (transversal). Era integral, consideraba todos los usos del agua con fines urbanos, industriales o agrícolas y la protección del recurso. Era prospectivo, intentado explorar las posibilidades futuras. Era a largo plazo,

---

vigilancia y ordenación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 28925, de 21 de mayo de 1969.

717 Presidencia de la República. Ministerio de Obras Públicas. *Proyecto de Ley de Aguas. Exposición de Motivos*. Edición mimeografiada. Caracas, Venezuela: 1976. Pág. 10.

718 República de Venezuela. COPLANARH. *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*. Tomo I. Editado por COPLANARH. Caracas, Venezuela: 1970. Pág. 58.

719 Presidencia de la República. Decreto No. 47, de 7 de mayo de 1969, sobre ampliación de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y los fundamentos sobre la planificación, vigilancia y ordenación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 28925, de 21 de mayo de 1969.

720 Presidencia de la República de Venezuela. Decreto No. 1127, de 15 de noviembre de 1972, Reglamento sobre Coordinación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Gaceta Oficial No. 29959, de 17 de noviembre de 1972.

721 MEIER E. Henrique. *Estudios de Derecho...* Pág. 319.

hacia previsiones a tres décadas, siendo su horizonte el año 2000. Era dinámico, permitía actualizaciones para irse adaptando a las circunstancias y avance de la tecnología<sup>722</sup>.

Pero, en 1975 aún persistía la preocupación inicial (falta de conocimiento exhaustivo de nuestros recursos naturales), y se había sumado el deterioro de los recursos naturales. Estas inquietudes y la idea de administración integral de los recursos hidráulicos, son los temas centrales que según COPLANRH justificaban la creación del Ministerio del Ambiente.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se crea, como dije en el Capítulo II de esta investigación, en 1976<sup>723</sup>. A partir de ese momento, COPLANRH se transforma en la Dirección de Planificación de los Recursos Hidráulicos del Ministerio del Ambiente<sup>724</sup>.

El recién creado Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, pospuso en ese momento la urgente necesidad de administrar el agua de manera integral y a cambio propuso a través de su Plan de Acción, el programa de conservación de cuencas, con el objetivo de controlar la erosión y los procesos de sedimentación; concienciar al usuario de los recursos sobre la base de una actividad agrícola permanente; regular el régimen hidrológico de las corrientes, especialmente con fines de suministro de agua y control de crecidas, entre otros<sup>725</sup>, es decir la ideología o el pensamiento de los políticos venezolanos cambió de rumbo, debido en gran parte a la sanción por el Congreso de la Ley Orgánica del Ambiente. Dicha Ley propone la creación del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, constituyéndose en la preocupación inicial del MARN<sup>726</sup>.

El Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, según la propia Ley Orgánica del Ambiente, forma parte del Plan de la Nación, y entre otros, tenía como objetivo establecer las normas para *el aprovechamiento de los recursos naturales basados en el principio del uso racional de los recursos* (cursivas nuestras). De manera que esta visión integral del uso de los recursos, dejaba a un lado, la otra de COPLANRH de entender que el ciclo hidrológico condicionaba al resto de los recursos naturales<sup>727</sup>, por lo que COPLANRH tuvo que matizar su propuesta, para tratar de conciliar las posiciones entre quienes estaban a favor de la gestión por sectores o la gestión integral de todos los Recursos Naturales.

Los cambios institucionales ocurridos con la creación del MARN, la disminución del ritmo de inversión en obras hidráulicas y el incremento de las mismas por Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), determinaron un cambio en la política de actuación de los planificadores hidráulicos<sup>728</sup>. Además

- 
- 722 V. Análisis de estas características en: AZPURÚA Pedro Pablo y SOSA DE MENDOZA Cecilia. *Venezuela. Bases...* Pág. 24 a 28.
- 723 El MARN es creado a través de la reforma de la Ley de Administración Central. Congreso de la República de Venezuela. Ley Orgánica de Administración Central. Gaceta Oficial No. 1.932 Extraordinaria, de fecha 28 de diciembre de 1976. Esta ley está derogada.
- 724 MEIER E. Enrique. *Estudios de Derecho...* Pág. 443.
- 725 Tercer Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas en Zonas de Montaña. Informe Nacional sobre la situación del Manejo de Cuencas en Venezuela. Marzo 2002. Documento disponible en Internet: [http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes\\_nacionales/venezuela.pdf](http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes_nacionales/venezuela.pdf). Pág. 5.
- 726 BUROZ CASTILLO Eduardo. *La gestión ambiental. Marco de referencia para las evaluaciones de impacto ambiental*. Fundación Polar. Caracas, Venezuela: 1998. Pág. 92.
- 727 GABALDÓN Arnoldo José, decía que "El agua es un elemento síntesis fundamental de la problemática ambiental, por estar vinculado, a través del ciclo hidrológico, al suelo, al aire, a la fauna". Este autor (Ministro-Fundador), criticaba incluso el nombre dado al Ministerio (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables), ya que Ministerio del Ambiente, era un término integral para recoger aprovechamiento y conservación de los recursos naturales renovables. GABALDON Arnoldo José. *Política ambiental y Sociedad*. Monte Avila Editores. Caracas, Venezuela: 1984. P-p. 225. Citado por BUROZ CASTILLO Eduardo. *La gestión ambiental...* Pág. 126.
- 728 BUROZ CASTILLO Eduardo. Planificación de los Recursos Hídricos en Venezuela. En: MONTILLA J. J. (Coordinador). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. I Seminario: Situación y perspectivas*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios. Caracas, Venezuela: 1998. Pág. 92.

de las nuevas ideas acerca del desarrollo, como señalaba SOSA GÓMEZ Cecilia “el agua fue suplantada por concepciones como el ambiente y la calidad de vida”<sup>729</sup>.

La “serie azul” como se le denominó a la revisión detallada de los sistemas de abastecimiento de agua potable de las principales ciudades del país, determinó la desaceleración de los programas de riego, afectando su construcción fundamentalmente en las áreas cerealícolas, pues pensaron que la agricultura estaba causando contaminación difusa, inclinándose por la construcción de obras de saneamiento<sup>730</sup>.

Esta revisión que en definitiva lo era del Plan de COPLANRH, no cumplió plenamente sus expectativas y para la década de los noventa, se pueden apreciar varias influencias que reorientaron el proceso de planificación, entre las que cabe mencionar: el proceso de Reforma del Estado, que estimuló la descentralización; las propuestas derivadas de organismos multilaterales que promueven la concreción de proyectos viables de acuerdo con las necesidades de la población, y las necesidades sectoriales de desarrollo de obras hidráulicas. Concluyéndose en ese momento que el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos de 1972 no había sido comprendido. Los políticos no pudieron comprender que se basaba en la planificación estratégica, dejando la posibilidad de modificarse de acuerdo con la realidad y los cambios tecnológicos que se sucedieran<sup>731</sup>, pues el horizonte del Plan alcanzaba hasta el año 2000.

En la década de los noventa, se propone entonces buscar cambios en la organización del Estado, la transferencia de responsabilidades, a través de los procesos de desconcentración, descentralización y privatización, para acercar la administración al ciudadano, pero en materia de administración integral del agua estas premisas, no fueron acogidas plenamente, salvo en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas como se analizará más adelante<sup>732</sup>.

En 1996, y ante la imposibilidad de contar con una Ley de Aguas en Venezuela, el Ejecutivo Nacional dicta el Decreto 1400<sup>733</sup>, recoge algunos principios básicos para la gestión del Agua en Venezuela y crea el Sistema Nacional de Planes de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos; estos debían guiarse por las estrategias y directrices del Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, con lo cual vuelve a la idea de COPLANARH de planificar por sectores los recursos.

El Sistema Nacional de Planes está integrado por tres categorías de planes, a saber Planes de aprovechamientos (Plan Nacional y por Planes Regionales de Aprovechamiento); Planes de calidad de aguas (Plan Nacional y los Planes Regionales y Locales de Calidad de las Aguas), y Planes de conservación de cuencas (Plan Nacional y Planes Regionales y Locales de Conservación de cuencas hidrográficas). A pesar de esta división, el propio Reglamento permite que estos planes, puedan ser formulados conjuntamente y aprobarse en uno solo documento (Artículo 71 NRCARHCH).

---

729 SOSA GÓMEZ Cecilia. Exposición con motivo del XXV Aniversario del Plan Nacional de Aprovechamientos Hidráulicos citado por LÁZZARI Charles. Vinculación entre las Leyes Hidrológicas... Pág. 145.

730 BUROZ CASTILLO Eduardo. Planificación de los Recursos ... Pág. 93.

731 Para BUROZ CASTILLO Eduardo “La planificación, en tanto que previsible, puede inducir a quienes ven oportunidades para desarrollar proyectos redituables, basados en un riesgo calculado de la demanda...”. V. BUROZ CASTILLO Eduardo. Planificación de los Recursos ... Pág. 105.

732 V. Capítulo X de esta investigación. Se disuelve el INOS, pasando sus funciones a HIDROVEN y las empresas filiales, con el objetivo final del traspaso a los municipios.

733 Presidencia de la República de Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996, Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas. Caracas: Gaceta Oficial No. 36013, de 02 de agosto de 1996.

Este Decreto ordena a su vez que los Planes de Ordenamiento y Reglamentos de uso de las áreas bajo régimen de administración especial (ABRAE en lo sucesivo) deberían armonizarse con los planes nacionales y regionales de aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

Sin embargo, la normativa vigente de organización y funcionamiento del MARN (Reglamento Orgánico del Ministerio 2003 y el Reglamento Interno del MARN 2004), no mencionan el Sistema Nacional de Planes de Aprovechamiento, por lo que debe entenderse que en la política actual del Ministerio del Ambiente, no está previsto recoger el Sistema de Nacional de Planes de Aprovechamiento. Manteniéndose por tanto la visión de planificar de manera integral todos los recursos naturales, centralizando esta función en la Dirección de Planes Ambientales, encargada de elaborar el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, por supuesto tomando en consideración los parámetros señalados en la planificación sectorial. Planificación esta que debe sugerir el Viceministerio del Agua, pero que en definitiva, quien elabora la planificación hidrológica es el Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental (específicamente la Dirección de Línea: Dirección de Planes Ambientales)<sup>734</sup>. Es decir que la planificación hidrológica es sectorial respecto de la planificación de conservación y defensa del ambiente y también respecto de la planificación de ordenación del territorio.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (en adelante LOPOT)<sup>735</sup>, los planes de aprovechamiento hidráulico son instrumentos básicos de la ordenación del territorio y catalogados por la misma como planes sectoriales, debiendo ajustarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio<sup>736</sup>. Por cierto que esta Ley, no menciona el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, como un plan sectorial<sup>737</sup>. Más adelante, esta ley considera que el plan nacional de Ordenación del Territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, de manera que puede concluirse que siendo la planificación del sector hidráulico un instrumento básico del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y que este forma parte de la planificación del desarrollo económico, puede inferirse que la planificación del sector hidráulico condiciona la planificación económica.

El PLAgV<sup>738</sup>, pretende introducir el Sistema Nacional de Planes de Gestión Integral de las Aguas, integrado por un plan nacional y por planes en el ámbito de las cuencas hidrográficas. El Sistema Nacional de Planes de Gestión Integral de las Aguas formará parte del Sistema Nacional de Planificación, respondiendo a los lineamientos de los planes nacionales de conservación, defensa, mejoramiento, aprovechamiento, manejo y restauración del ambiente y de ordenación del territorio. De modo que se volvería a la idea surgida de COPLANARH acerca del enfoque de la planificación hidráulica.

Pero, todo lo anterior existe en el plano jurídico formal (contenido y la jerarquía de los planes de aprovechamientos hidráulicos), porque en la actualidad, no existe un Plan Nacional, con la publicidad y reconocimiento que tenía el Plan COPLANARH.

---

734 V. Artículo 20.4 Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

735 Congreso de la República de Venezuela. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 3223 Extraordinario, de 11 de agosto de 1983.

736 V. Artículo 14. Los planes sectoriales y, en particular, los planes de desarrollo agrícola y reforma agraria, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos de los recursos naturales energéticos o mineros, de desarrollo industriales de transporte, de construcciones y de equipamientos de interés público, en su dimensión espacial, deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos del mismo contenidos en los otros planes de ordenación del territorio. Congreso de la República de Venezuela. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio...

737 Hasta la fecha no tengo conocimiento que se haya dictado este plan.

738 República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional. Comisión Permanente del Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial. Proyecto de Ley de Aguas. Edición mimeografiada. Caracas, Venezuela: 2004. Artículos 52 y ss.

### 8.2.1 Administración Pública y Planificación

La función de planificación está concebida como una tarea fundamental del Estado Moderno. La CE recoge en el artículo 131, la planificación económica general como función del Estado, para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución<sup>739</sup>. Pero no menciona expresamente la planificación hidrológica, aunque tampoco lo hace con los otros sectores. De modo que puede considerarse que la planificación hidrológica es sectorial respecto de la planificación económica general y que por supuesto tendrá repercusión sobre ella.

Tomando en consideración los artículos 149.1.13 (obligación del Estado de sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica) y el 149.1.22<sup>740</sup>, (las competencias del Estado en ordenación de los recursos hidráulicos), puede concluirse que desde la Constitución se encuentra la obligación del Estado de planificar los recursos hidráulicos.

La Ley de Aguas española, señala expresamente que la función de Planificación de los recursos hidráulicos corresponde al Estado. Así los artículos 1.3 y 17 TRLAg. establecen que al Estado le corresponde la realización de la planificación hidrológica, a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio hidráulico y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o cualquier otro estatal que forme parte de aquellos. Además de cumplir funciones de coordinación y conciliación a través del plan hidrológico nacional que, como indica su nombre, tiene aplicación en todo el territorio del Estado español.

De acuerdo con la ley de aguas, la planificación hidrológica se lleva a cabo mediante los planes hidrológicos de cuenca y el plan hidrológico Nacional. A su vez, el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RAPA en lo sucesivo), clasifica los planes hidrológicos de cuenca en planes intracomunitarios o intercomunitarios, según que su ámbito territorial esté incluido íntegramente o no en una comunidad autónoma<sup>741</sup>. Al espacio físico de actuación de estos planes hidrológicos, debe agregarse a partir de 2003, las aguas costeras y de transición, a efectos de su protección<sup>742</sup>.

La planificación hidrológica en España es pública y vinculante, dada su naturaleza normativa. Sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada<sup>743</sup>. De modo que su modificación no dará lugar a indemnización, salvo en el caso de la revisión de una concesión, para adecuarla al plan hidrológico de la cuenca<sup>744</sup>. Además para evitar posibles conflictos con los propietarios o poseedores de los terrenos donde deban realizarse la obras necesarias para la ejecución de los planes de cuenca, la Ley de Aguas declara de utilidad pública los trabajos de investigación, estudios, proyectos y obras previstas en el plan e incluso antes de su aprobación, también pueden declararse por el Gobierno, de utilidad pública los trabajos, estudios e investigaciones requeridos para la elaboración y revisión de los planes hidrológicos (Artículo 44 TRLAg.).

En relación con la aprobación y posterior publicación de los planes hidrológicos de cuenca, el Real Decreto 1664/1998, por el que se aprueban los planes hidrológicos de cuenca<sup>745</sup>, establece en la

---

739 Artículo 131 CE.

740 Entendiendo por "ordenación", el conjunto de actividades para administrar los recursos hidráulicos.

741 Art. 71.2 Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica. BOE No. 209, de 31 de agosto; rect. BOE 234, de 29 de septiembre.

742 V. más adelante, las repercusiones de la incorporación del concepto de demarcación hidrográfica en la planificación hidrológica de España, en el epígrafe: A. Planes hidrológicos de cuenca.

743 Artículo 40.4 TRLAg.

744 V. Artículos 117.2 y 76.2 RAPA.

745 Disposición final. Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio (Medio Ambiente), por el que se aprueban los planes hidrológicos de cuenca. BOE num. 191, de 11 de agosto de 1998.

disposición final, que el Ministerio del Ambiente elabore un texto único donde recoja las determinaciones de contenido normativo incluidas en los diferentes planes y publicarlos en el Boletín Oficial del Estado, luego de que los Consejos de Agua de cada cuenca, hayan rendido su informe<sup>746</sup>.

Por su parte el Estado venezolano, obliga al acatamiento de las disposiciones de los Planes Básicos de Ordenación del Territorio, desde el día siguiente a su publicación en Gaceta Oficial de la República<sup>747</sup>, pero los planes hidrológicos en Venezuela no tienen rango legal ni sublegal, lo que impide hacer efectiva la obligación del sector privado de acatar las medidas que allí se adopten (respecto de los particulares, los planes de aprovechamientos son indicativos). De manera que el Estado, mediante incentivos y labor de convencimiento, debe procurar el acatamiento de los mismos. Esta situación degenera en una serie de vicios que impiden el desarrollo del país.

Lo deseable, al igual que sucede en España, es que la planificación hidrológica nacional se aprobara por la Asamblea Nacional, dando así rango legal y aplicación general y obligatoria para toda la sociedad y no sólo para el sector público.

Este inconveniente no es resuelto completamente en el PLAGV, ya que se limita a repetir el precepto de publicidad y obligatoriedad, pero no establece la forma jurídica que debe asumir el Plan Nacional de Gestión de las Aguas ni los planes de gestión integral de las cuencas en el ámbito de las cuencas hidrográficas.

### 8.2.2 Clasificación de los planes de acuerdo con la legislación española

Como quedó dicho, la planificación hidrológica en España se realiza mediante los planes hidrológicos de cuenca y el plan hidrológico nacional. Entre ambas clases, pueden anotarse algunas diferencias:

En primer lugar, por el ámbito espacial de aplicación, ya que el plan hidrológico nacional como su nombre lo indica, tiene aplicación en todo el territorio español; mientras que los planes de cuenca tienen un ámbito espacial más reducido, el territorio de la demarcación hidrográfica<sup>748</sup>.

En segundo lugar, se diferencian por el procedimiento de aprobación de cada uno de los planes. Así el Plan Hidrológico Nacional debe aprobarse por Ley<sup>749</sup>, mientras que los planes de cuenca se aprueban por Decreto del Gobierno<sup>750</sup>, por lo que jerárquicamente deben ajustarse a lo establecido en el Plan Hidrológico Nacional<sup>751</sup>.

En tercer lugar, la función y contenido de cada uno de los planes también es distinto, ya que de acuerdo con la Ley, el Plan Hidrológico Nacional debe encargarse de coordinar y dirigir las políticas hidráulicas en las distintas cuencas; en cambio que los planes hidrológicos de cuenca implican la ordenación de los recursos dentro de la misma<sup>752</sup>.

---

746 A lo largo de este capítulo y el siguiente se citan algunas normas de estos planes.

747 V. Artículo 7 LOOT.

748 El ámbito territorial de cada plan hidrológico, será coincidente con el de la demarcación hidrográfica correspondiente. Art. 40.3 TRLAg. (redacción dada a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social).

749 Art. 107 RAPA.

750 Artículo 104.3. RAPA. V. también Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de Cuenca. BOE num. 191, de 11 de agosto de 1998.

751 ORTIZ DE TENA María del Carmen. *Planificación hidrológica...* Pág. 102. Pero cuidado porque de acuerdo con la DT Quinta TRLAg., los Planes vigentes antes de la elaboración del PHN, tienen plena eficacia jurídica.

752 ORTIZ DE TENA María del Carmen. *Planificación hidrológica...* Pág. 102.

En común tienen que tanto el plan hidrológico nacional como las planes de cuenca son de obligatorio cumplimiento tanto para las administraciones como para los particulares. Aunque por sí solos no generen derechos a favor de los particulares o entidades ni den lugar a indemnización, generan expectativas legítimas que deben respetarse por la administración<sup>753</sup>. Así pues, voy a detenerme un poco en el contenido de cada uno.

#### A. Planes hidrológicos de cuencas

La elaboración y posterior aprobación de los planes hidrológicos de cuenca, siguen el procedimiento previsto en la Ley de Aguas y en el RAPA. De acuerdo con estos instrumentos legales, el Consejo del Agua de la Demarcación<sup>754</sup> o el organismo encargado por la comunidad autónoma, si la cuenca es intracomunitaria<sup>755</sup>, luego de un proceso de consulta y de rendición de informes tanto por organismos de la comunidad autónoma, así como del Estado, elaboran el plan hidrológico de la cuenca, que debe ser aprobado por el Gobierno a través de un Decreto<sup>756</sup>.

El Gobierno antes de su aprobación debe verificar la conformidad con los objetivos generales de conseguir el buen estado y adecuada protección del dominio público hidráulico (Art. 40.1 TRLAg.); la coincidencia del ámbito territorial con la respectiva demarcación hidrográfica (Art. 40.3 TRLAg.); que no creen por sí solos derechos a favor de los particulares o entidades (Art. 40.4. TRLAg.); el cumplimiento del contenido de los planes de acuerdo con el artículo 42 TRLAg.; que no afecte a los recursos de otras cuencas, y que se adecuen a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional.

De otra parte, como consecuencia de la incorporación a la legislación española, la Directiva Marco del Agua, se hizo necesario recoger un nuevo concepto (Demarcación Hidrográfica). Definición esta que ya fue aportada en el Capítulo I, y que en este momento debe servir para verificar como afecta a los planes hidrológicos de cuenca.

La redacción que acordó el Gobierno para incorporar dicho concepto, establece que el ámbito territorial del plan hidrológico de la cuenca, será coincidente con el de la demarcación hidrográfica<sup>757</sup>. De manera que lógicamente, a los ámbitos territoriales de las cuencas intercomunitarias e intracomunitarias, habrá que asociarle las aguas de transición y costeras, a efectos de planificar las medidas de protección de

---

753 DELGADO PIQUERAS Francisco. Planificación Hidrológica y Planificación Agraria. Consideraciones Jurídicas... Pág. 190.

754 V. Artículo 56 RAPA. (Extracto) El Consejo podrá actuar en pleno y en Comisiones. Existirá en todo caso una Comisión de Planificación Hidrológica para cada uno de los planes hidrológicos que se prevean en el ámbito territorial del organismo de cuenca. La Comisión de Planificación estará presidida por el presidente del Consejo del Agua e integrada por representantes de varios Ministerios (los especifica el artículo); un representante por cada comunidad autónoma; representantes de los usuarios (siempre debe haber representantes de los usos de abastecimiento, regadíos y usos energéticos), un representante de las organizaciones profesionales del sector agrario y uno de las organizaciones ecologistas. Además se integrarán en la Comisión el Comisario de Aguas, el Director Técnico y el Jefe de la Oficina de Planificación. El órgano de apoyo técnico del Consejo del Agua será la Oficina de Planificación Hidrológica del organismo de cuenca.

755 Las comunidades autónomas con cuencas internas, deben respetar los principios básicos de Planificación V. Artículo 102 RAPA. Insta a las Administraciones Hidráulicas de las Comunidades Autónomas a seguir las reglas establecidas en la Sección 2 de la elaboración de los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias (Artículos 99 a 101 RAPA) y las nuevas normas sobre protección de aguas, permitiendo que las autoridades estatales y demás interesados puedan participar y ejercer sus funciones V. Artículo 36.2 TRLAg.

756 Arts. 104 y ss. RAPA

757 Sobre el alcance del concepto de cuenca hidrográfica y demarcación hidrográfica, V. FANLO LORAS Antonio. La adaptación de la Administración Pública Española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua. En: PÉREZ PÉREZ Emilio (Coordinador). *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*. Fundación Instituto Euromediterráneo de Hidrotecnia. Consejo de Europa. ECOIURIS. Madrid, España: 2003. Pág. 169.



las aguas<sup>758</sup>, que ordena la Directiva Marco del Agua, para lograr los objetivos de calidad, y cumplir con lo establecido en el artículo 41.2 TRLAg. Todo esto, sin perjuicio del régimen específico de protección del medio marino que pueda establecer el Estado.

En relación con esta incorporación a efectos de planificación de las aguas costeras y de transición, el Doctor FANLO LORAS Antonio plantea un posible solapamiento de competencias entre las comunidades autónomas y las confederaciones hidrográficas, ya que las primeras tienen competencias para autorizar los vertidos tierra-mar, sin embargo, continúa el autor que los objetivos medioambientales no pueden fijarse unilateralmente por las comunidades autónomas sino en el seno de los organismos de cuenca, que es el ámbito de coordinación donde confluyen el Estado, las comunidades autónomas y los usuarios del agua. Una vez fijados estos objetivos, cada administración competente, será la encargada de cumplirlos y hacerlos cumplir en su espacio físico de actuación, pero siempre en forma coordinada con las otras administraciones<sup>759</sup>.

Antes de elaborar los planes de cuenca, debe establecerse un programa de medidas para cada demarcación hidrográfica<sup>760</sup>, en el que se tendrán en cuenta los estudios realizados para determinar las características de la demarcación, las repercusiones de la actividad humana en sus aguas, así como el estudio económico del uso del agua en la misma<sup>761</sup>. Al programa de medidas se integrarán las medidas básicas y complementarias que dicten las Administraciones competentes en la protección de las aguas<sup>762</sup>.

En los planes de cuenca deben concretarse las actuaciones y previsiones necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales<sup>763</sup>, así como la inviabilidad de conseguirlos en masas de aguas muy afectadas<sup>764</sup>.

Los planes vigentes actualmente, fueron realizados tomando en consideración la ley de Aguas de 1985, e incluso antes de la elaboración del Plan Nacional, aunque no por esto dejan de tener eficacia<sup>765</sup>. Sin embargo, suponemos que a partir de ahora, serán revisados para adaptarlos a las nuevas exigencias medioambientales, inclusión de las medidas de protección de las aguas de transición y costeras, incorporar el resumen del análisis económico del uso del agua y las acciones prácticas para la aplicación del principio de recuperación de costes, contenido añadido en 2003.

Los planes hidrológicos de cuenca tienen fijado su contenido en el artículo 42.1<sup>766</sup> TRLAg. Los objetivos generales expresados en este artículo son un elemento reglado, pero es obvio que se expresan mediante conceptos indeterminados<sup>767</sup>, permitiendo diferentes concreciones en cada uno de los planes

---

758 El plan hidrológico de la cuenca debe contener los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las comunidades autónomas que participen en el comité de autoridades competentes de la demarcación y que cuenten con litoral. V. Artículo 41.2 TRLAg.

759 FANLO LORAS Antonio. La adaptación de la... Pág. 172-173.

760 Artículo 41.2 TRLAg.

761 Artículo 92 quáter TRLAg.

762 Artículo 92 quáter 4 TRLAg., artículo introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

763 Los objetivos medioambientales están regulados en el artículo 92 bis TRLAg. V. Capítulo IX, donde se hace referencia a los mismos.

764 Artículo 92 bis 2 y 3 TRLAg. con las modificaciones aportadas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre...

765 V. DT. Quinta TRLAg.

766 Artículo redactado de acuerdo con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003.

767 Así se expresaba del artículo 38.1 LA hoy 42 TRLAg. DELGADO PIQUERAS Francisco. Planificación Hidrológica y Planificación Agraria. Consideraciones Jurídicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua). Seminario de Derecho de Aguas de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1999. Pág. 188.

de las diferentes cuencas. Así intentaré señalar cuál es el contenido de los planes y donde haya lugar, haré algún señalamiento al alcance específico en los planes vigentes<sup>768</sup> o acotaciones del Reglamento de Planificación Hidrológica. De acuerdo con este artículo, los contenidos mínimos de las planes de cuenca deben ser:

a) *La descripción general de la demarcación hidrográfica* (mapas, límites, eco-regiones, inventario de los recursos<sup>769</sup>, características básicas de calidad de las aguas).

Los planes hidrológicos de cuenca, deben referirse a la situación de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas y a los objetivos de calidad que deben alcanzarse en cada río o tramo de río. Estos objetivos de calidad, se definirán en función de los usos previstos para las aguas y deberán cumplir al menos, las condiciones que, de acuerdo con las Directivas de la Comunidad Europea, se establecen en los anexos del RAPA<sup>770</sup> (Artículo 79 RAPA).

A los planes de cuenca, también les corresponde la protección de la calidad frente a la contaminación y las características básicas de la ordenación de los vertidos de las aguas residuales (Artículo 80 RAPA) y prever programas de actuación para eliminar de las aguas continentales, la contaminación producida por aquellas sustancias que, por su toxicidad, persistencia o bioacumulación, figuran en las relaciones primera y segunda del Anexo III del RDPH<sup>771</sup>. Para FANLO LORAS Antonio, estas «normas de tipo general» pueden permitir establecer, por ejemplo, los criterios de aplicación de los parámetros en las autorizaciones individuales en función de la cantidad y calidad de los vertidos; los supuestos en que deban exigirse requisitos más rigurosos; criterios para el cómputo temporal de los valores asignados; criterios para la revisión de las autorizaciones, etc.<sup>772</sup>.

b) *La descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas* (usos y demandas existentes, contaminación de fuente, criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, orden de preferencias entre los distintos usos y aprovechamientos, asignación y reservas de recursos

---

768 Por Orden de 24 de septiembre de 1992, se aprueban las instrucciones y recomendaciones técnico complementarias para la elaboración de los Planes Hidrológicos de cuencas intercomunitarias. Los organismos de cuenca en la actualidad cuentan cada una con sus respectivos planes hidrológicos, los cuales fueron aprobados por Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. Por Orden 13 de agosto de 1999, se dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo de los diferentes planes. Publicación que se realiza en el Boletín Oficial del Estado en los días 27, 28 y 30 de agosto y 16 y 17 de septiembre de 1999.

769 Por inventario de recursos hidráulicos se entenderá la estimación cuantitativa, la descripción cualitativa y la distribución temporal de dichos recursos en el ámbito territorial del plan hidrológico. En el inventario se considerarán únicamente las aguas que contribuyan a las aportaciones de los ríos y que alimenten depósitos naturales de aguas superficiales o subterráneas. V. Artículo 73.1 RAPA.

770 Anexos RAPA: Anexo 1 (Calidad exigida a las aguas superficiales que sean destinadas a la producción de agua potable); Anexo 2 (Calidad exigida a las aguas dulces superficiales para ser aptas para el baño); Anexo 3 (Calidad exigible a las aguas continentales cuando requieran protección o mejora para ser apta para la vida de los peces); y Anexo 4 (Calidad exigible a las aguas cuando requieran protección o mejora para cría de moluscos).

771 V. también Real Decreto 995/2000, de 2 de agosto, por el que se fijan objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes, ya que los planes hidrológicos sólo contemplan objetivos de calidad en función del uso de las aguas, dejando por fuera otras sustancias contaminantes. Así por ejemplo, el Plan Hidrológico del Júcar en el artículo 31, prevé los objetivos de calidad para las aguas de abastecimiento poblacional, calidad del agua para albergar determinadas especies bióticas y aguas de baño. Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

772 FANLO LORAS Antonio. La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos. En: SOSA WAGNER Francisco (Coordinador). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo III. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000.

para demandas actuales y futuras, así como para la conservación o recuperación del medio natural<sup>773</sup>, la definición de un sistema único de explotación<sup>774</sup> y los sistemas parciales).

c) *La identificación y mapas de las zonas protegidas.*

d) *Las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las aguas y los resultados de ese control.*

e) *La lista de los objetivos medioambientales, los plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para excepciones y prórrogas.*

f) *Resumen del análisis económico del uso del agua* (descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes).

g) *Resumen de los programas de medidas adoptados* (medidas para aplicar la legislación sobre protección de las aguas y sobre el agua potable en particular; acciones prácticas para la aplicación del principio de recuperación de costes; resumen sobre controles de extracción y almacenamiento de aguas; controles sobre vertidos y medidas para evitar la contaminación<sup>775</sup>; normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío<sup>776</sup>, criterios de evaluación de los aprovechamientos energéticos y la fijación de los condicionantes requeridos para su ejecución; estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a los fenómenos hidráulicos; las infraestructuras básicas requeridas para el plan, entre otras).

h) *Registro de los programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuencas* (determinaciones del PHN para el plan hidrológico de la cuenca).

i) *Resumen de las medidas de información pública y consultas.*

j) *Lista de autoridades competentes designadas.*

k) *Los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información requerida por las consultas públicas.*

El TRLAg ordena además que en la primera actualización del plan hidrológico, y en todas la actualizaciones posteriores, deben comprender obligatoriamente un resumen de todos los cambios o actualizaciones efectuados desde la publicación precedente; una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos medioambientales alcanzados y de los no alcanzados; un resumen y explicación de las medidas previstas en la versión anterior que no se hayan puesto en marcha; así como

773 Hace referencia a la asignación o reserva de recursos de los llamados caudales ambientales o mínimos como utilizan algunos Planes. V. Artículo 8.1. El caudal mínimo medioambiental a circular en el cauce no será inferior a un décimo del caudal medio interanual, con un mínimo de 50 litros/segundo en ríos con caudales permanentes todo el año, o la totalidad del caudal natural fluyente, si este fuese menor a un décimo o a 50 litros/segundo. Plan Hidrológico del Norte III. Orden de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo de los Planes Hidrológicos de Cuenca del Norte I, Norte II y Norte III, aprobados por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999. También el Artículo 18. 1. Se considera como caudal ecológico o medioambiental la disponibilidad de caudales que permitan el mantenimiento y la recuperación de los ecosistemas propios de cada tramo de río. En el caso de que no se cuente con estudios específicos y para cauces de régimen permanente, el caudal medioambiental mínimo no superará el caudal natural del río con un límite superior de 1 m<sup>3</sup>/s. Orden de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar.

774 Los sistemas de explotación están constituidos por elementos naturales, obras e instalaciones de infraestructura hidráulica, normas de utilización del agua derivadas de las características de las demandas y reglas de explotación que, aprovechando los recursos hidráulicos naturales, permitan establecer los suministros de agua que configuran la oferta de recursos disponibles del sistema de explotación. V. Artículos 73.3, 4 y 5 RAPA.

775 V. Artículo 18 sobre identificación de las aguas afectadas por contaminación de nitratos de origen agrícola y determinación de zonas vulnerables (campañas de muestreo, viabilidad de instalación de sistemas de drenaje. Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

776 Cfr. con Artículo 75 b) RAPA.

también un resumen de todas las medidas adicionales transitorias adoptadas para las masas de agua que probablemente no alcancen los objetivos ambientales previstos<sup>777</sup>.

En los planes de cuenca pueden establecerse reservas de agua<sup>778</sup> y de terrenos, necesarias para las actuaciones y obras previstas. Pueden declararse de protección especial las zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de aguas que tengan importancia especial por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza<sup>779</sup>.

## B. El Plan Hidrológico Nacional<sup>780</sup>

La lectura de la Ley Aprobatoria del Plan Hidrológico Nacional, induce a pensar que las transferencias de recursos son el instrumento escogido por los redactores del mismo, para evitar los déficit estructurales de recursos, que amenazan el desarrollo económico y social de ciertos territorios<sup>781</sup>.

Ahora bien, escogida esta opción, resulta natural que el contenido del Plan Hidrológico Nacional, contenga varias normas sobre las transferencias de recursos<sup>782</sup>, como también lo es, que haya sido plasmado en una Ley, porque así lo exige la propia Ley de Aguas<sup>783</sup>.

---

777 Artículo 42.2 TRLAg. con las modificaciones aportadas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre...

778 V. Artículo 77 RAPA sobre reserva de recursos para atender con obras hidráulicas específicas y su inscripción en el Registro de Aguas.

779 En este sentido debe recordarse las competencias que tienen las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio. V. Comentarios a las Leyes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas en el Capítulo V de esta investigación y la Disposición Adicional Quinta TRLAg.

780 La necesidad de la elaboración de un Plan Hidrológico Nacional es regulada formalmente en la Ley de Aguas de 1985, sin embargo, pueden mencionarse algunos antecedentes: el Plan General de Pantanos y Canales de 1899, el Plan Gasset de 1902, el I Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, el Plan General de Obras Hidráulicas incluidas en el Plan Nacional de Obras Públicas de 1940 y por último el Proyecto de Plan Hidrológico Nacional de 1993. V. GIL OLCINA Antonio. El Área Mediterránea y el Plan Hidrológico Nacional. En: PÉREZ PÉREZ Emilio (Coordinador). *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco del Agua*. Fundación Instituto Euromediterráneo de Hidrotecnía. Consejo de Europa. ECOIURIS. Madrid, España: 2003. Pág. 215-225.

781 Artículo 11 LPHN. A los efectos previstos en el artículo 43.1.b) (hoy 45.1.b) de la Ley de Aguas, las únicas alternativas que han previsto los planes hidrológicos de cuenca, y cuya solución se afronta en esta Ley, son las relativas a las transferencias de recursos que se regulan en los artículos siguientes.

782 Sin embargo, este Plan fue objeto de críticas de varios sectores de la sociedad. Estas críticas al PHN influyeron en el Gobierno del PSOE, recién instalado en la Moncloa, y en una de sus primeras actuaciones modifica la Ley del Plan Hidrológico Nacional para suprimir el trasvase del Ebro. V. Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE núm. 148, de 16 de junio de 2004. Este RDL, divide en tres los supuestos por los cuales decide la derogación de los artículos de la LPHN que prevén el trasvase del río Ebro: En el aspecto económico, señala que se han exagerado los beneficios económicos del proyecto y que los costes para la industria, agricultura y consumidores no se han explicado suficientemente. En cuanto a las repercusiones ambientales, no se han estudiado los efectos de una posible reducción de las cantidades a trasvasar; no se ha despejado la incertidumbre del caudal futuro del río; no se han adoptado las medidas necesarias para la protección del río; ni el impacto que el trasvase puede ocasionar al cumplimiento del Protocolo de Kioto, por falta de información sobre estaciones de bombeo y uso de la energía para el trasvase. En cuanto a los aspectos técnicos: cabe destacar la falta de estudios técnicos rigurosos sobre la disponibilidad efectiva del agua a trasvasar, así como un margen de duda sobre la capacidad de los embalses para almacenar el agua en las cuencas receptoras. Adicionalmente añade otras causas que impiden el trasvase como: la imposibilidad de obtener financiamiento del Fondo de Cohesión FEDER por las razones antes expuestas; la falta de garantías de que la cuenca cedente pueda verse comprometida por la transferencia, ni tampoco queda asegurado el caudal ecológico; basados en la Directiva 2000/60/CE, sólo es posible la transferencia cuando se han optimizado los recursos hídricos de cada cuenca, y por último que la recuperación de costes se haría inviable puesto que los regadíos no tendrían capacidad económica para soportarlos. Por esas razones, el Decreto establece que el único trasvase posible es el Tajo-Segura, y propone la utilización de otras vías para solucionar los problemas de agua de las cuencas del Mediterráneo. Entre esas nuevas actuaciones para solventar los problemas de agua, está la potenciación de aguas desaladas y la reutilización de aguas residuales.

783 V. Artículos 45.1 TRLAg. "El Plan Hidrológico Nacional se aprobará por Ley y contendrá en todo caso: c) La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de

Sin embargo, a pesar de lo anterior, no puede negarse que el Plan Hidrológico Nacional tiene también un contenido medioambiental. Así pueden mencionarse entre otras, a título de ejemplo, las siguientes normas: consideración de los caudales ambientales como limitación previa a los flujos del sistema de explotación<sup>784</sup>; gestión de las sequías<sup>785</sup>; protección del dominio público hidráulico y actuaciones en zonas inundables<sup>786</sup>; mención a la gestión eficaz del agua para abastecimiento<sup>787</sup>.

De acuerdo con la Ley de Aguas y a la Ley aprobatoria del Plan Hidrológico Nacional español, este debe contener:

a) *Las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de la cuenca*<sup>788</sup>.

Entre los criterios de coordinación que deben adoptar los planes hidrológicos de cuencas de carácter intercomunitario, se encuentran: el sistema de explotación único en cada plan, en el que estén incluidos los sistemas parciales de forma simplificada; identificación y delimitación de las unidades hidrogeológicas compartidas entre dos o más cuencas y la metodología para homogeneizar los procedimientos y técnicas a aplicar para fijar las demandas consolidadas y los balances de recursos y demandas<sup>789</sup>.

b) *La solución a las posibles alternativas que aquellos ofrezcan.*

c) *Las previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca.*

Las transferencias se basarán en los principios de garantía de las demandas actuales y futuras de los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, incluidas las restricciones medioambientales, sin que pueda verse limitado el desarrollo de dicha cuenca amparándose en la previsión de transferencias. Se atenderá además a los principios de solidaridad, sostenibilidad, racionalidad económica y vertebración del territorio<sup>790</sup>.

d) *Las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones y regadíos*<sup>791</sup>.

Por su parte en Venezuela, el Plan Nacional de Aprovechamiento, según el Decreto 1400, debe fijar las estrategias nacionales y regionales que permitan conocer la cantidad, calidad, ubicación, potencial energético de los recursos hídricos y cualquiera otra característica necesaria. Establecerá el balance entre la demanda y disponibilidad, contemplando las necesidades actuales y futuras del país, determinará los usos y prioridades a los que deben ser destinados los volúmenes de agua disponibles, de acuerdo con los objetivos de la ordenación del territorio. Debe además fijar las bases para la protección contra los efectos perjudiciales de las aguas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales; y por último, establecer las medidas de protección de las aguas y el reconocimiento de su valor<sup>792</sup>.

---

cuenca". Asimismo, el artículo 46.4 TRLAg., establece que "La declaración como obras de interés general de las infraestructuras necesarias para las transferencias de recursos, a que se refiere el párrafo c), apartado 1, del artículo 45 de la presente Ley, sólo podrá realizarse por la norma legal que apruebe o modifique el Plan Hidrológico Nacional".

784 Artículo 26 LPHN.

785 Artículo 27 LPHN.

786 Artículo 28 LPHN.

787 Artículo 30 LPHN.

788 V. Artículos 5 al 10 LPHN.

789 Artículo 3 Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los... V. también la ampliación de estos criterios en el artículo 6 LPHN.

790 Artículo 12 LPHN.

791 V. Artículo 24 LPHN.

792 El contenido del Plan Nacional de Aprovechamientos propuesto en el Decreto 1400, es copia del Proyecto de Ley de Aguas de 1976, que nació como consecuencia de la aprobación del Plan de COPLANRH de 1972. Pero en realidad, Venezuela no cuenta en la actualidad con un Plan Nacional de Aprovechamiento de las Aguas, como dije anteriormente.

### 8.2.3 Relaciones de la planificación hidrológica en España

Las relaciones de la planificación hidrológica pueden dividirse en: relaciones entre planes hidrológicos y entre éstos y otros sectores de planificación.

#### A. Relaciones entre el plan hidrológico nacional y los planes de cuenca

Entre el plan hidrológico nacional y los planes de cuenca existen relaciones de subordinación y relaciones de coordinación (relaciones verticales<sup>793</sup>). Así, los planes hidrológicos de cuenca deberán adaptarse a las previsiones del PHN<sup>794</sup>. Incluso el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, llega a declarar la suspensión de las previsiones contrarias de los planes de cuenca con la planificación nacional (Art. 118.1 RAPA).

Las relaciones de coordinación entre el plan hidrológico nacional y los planes de cuenca, quedan evidentes al observar el artículo 45 TRLAg., el cual plantea que el contenido del plan hidrológico nacional va dirigido a tomar las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca y la solución a las posibles alternativas que ellos ofrezcan. A su vez, el artículo 5 LPHN establece que las medidas de coordinación de los planes hidrológicos de cuenca se regirán por los principios generales de precaución, racionalidad, sostenibilidad, protección del dominio público hidráulico, del buen estado ecológico de las aguas y la protección de los caudales ambientales.

Pueden también observarse relaciones horizontales (denominación utilizada por EMBID IRUJO Antonio), para referirse a la independencia de los planes de cuencas entre sí. Por supuesto, esa independencia no está exenta de salvedades, por cuanto la Ley de Aguas prohíbe al Gobierno la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca que afecten los recursos de otras cuencas (Artículo 40.6 TRLAg.).

#### B. Relaciones de la planificación hidrológica con otras planificaciones sectoriales

El principio que rige en estas relaciones, está consagrado en la obligación del artículo 41.4 TRLAg., al establecer que los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que le afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios, así como el Artículo 92 RAPA, cuando establece que la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca se realizará en el Plan Hidrológico Nacional considerando las diversas planificaciones sectoriales de carácter general, en particular la agrícola, la energética y la de ordenación del territorio, así como la protección del medio ambiente y de la naturaleza, todo ello en el marco de la política económica general del Estado.

Sin embargo, aunque aquél y no otro debería ser el resultado de las relaciones entre las distintas planificaciones sectoriales, pareciera que en la actualidad hubiera cambiado, ya que de acuerdo con el artículo 40.2 TRLAg. (objetivos de la planificación), la política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas.

En esa misma línea, se encuentra también el artículo 20.1 d) TRLAg., al ordenar que el Consejo Nacional del Agua rinda un informe preceptivo (no vinculante) sobre los planes y proyectos de interés general de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio, en tanto afecten sustancialmente a la planificación hidrológica o a los usos del agua. El resultado de este informe podría incluso hacer palpable la necesidad de modificar la planificación hidrológica, cuando esta se vea afectada por aquella planificación de interés general (Artículo 21.1 RAPA).

---

793 EMBID IRUJO Antonio. *La planificación hidrológica: régimen jurídico...* Pág. 88.

794 Artículo 45.3 TRLAg.

En materia de protección de medio ambiente, de acuerdo con el Artículo 43. 2 y 3 TRLAg.<sup>795</sup>, los planes de protección especial de determinadas zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos, masas de agua, deben ser conformes a la legislación ambiental y de protección de la naturaleza o con los planes de ordenación urbanística del territorio respecto de este último artículo, la Ley de Aguas, no señala quién es la autoridad competente para declarar la zona como de especial protección, sino que su señalamiento va dirigido fundamentalmente a que la planificación hidrológica debe salvaguardarlo. Respecto de este artículo EMBID IRUJO Antonio, señala que representa la prevalencia de los valores medioambientales y tendrán preferencia incluso en los instrumentos urbanísticos<sup>796</sup>.

También en materia de protección del dominio hidráulico, la LPHN prevé que las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, son las encargadas de realizar actuaciones para proteger los cauces públicos situados en zonas urbanas, sin perjuicio de las competencias sobre el dominio hidráulico. El artículo continúa señalando la necesidad de la firma de convenios entre el Ministerio del Ambiente y las administraciones autonómicas para la financiación de tales actuaciones (Artículo 28.4 LPHN).

Con la incorporación de la Directiva 2000/60/CE a la legislación española, aparece otro supuesto de coordinación entre comunidades autónomas y organismos de cuenca, para integrar en el plan hidrológico, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la administración general del Estado o por las comunidades autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral.

Otro ejemplo de estas relaciones entre planes, la encontramos en el artículo 75 RAPA cuando establece que los planes hidrológicos de cuenca deben incorporar la estimación de las demandas actuales y de las previsiones de los distintos usos y en particular, menciona el abastecimiento de poblaciones, usos agrarios, energéticos e industriales, y refiriéndose específicamente al abastecimiento de poblaciones (literal a), establece que tomará en cuenta los planes urbanísticos.

También encontramos relaciones de coordinación en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y sus valoraciones<sup>797</sup>, cuando declara terrenos no urbanizables, aquellos que estén sometidos a un régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial<sup>798</sup>, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. De manera que la planificación urbanística debe tomar en consideración la planificación hidráulica, para determinar cuáles suelos pueden ser urbanizables<sup>799</sup>.

---

795 Para verificar la importancia de estas relaciones de coordinación, V. por ejemplo Artículo 75.a RAPA. También puede observarse su importancia, si tomamos en consideración la Disposición Adicional Quinta TRLAg. al establecer que las posibles limitaciones en el uso de suelo y reservas de terrenos, previstas en los artículos 6,11,20.1d), 43 y 96 de esta Ley, se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio.

796 EMBID IRUJO Antonio. *La Planificación Hidrológica*. S/F. Artículo obtenido a través de Internet: <http://www.unizar.es/fnca/congresos/congreso1/docum/ponen/504.pdf#search=Planificaci%20n%20Hidrol%20gica%20por%20Antonio%20Embid%20Irujo>. Pág. 12.

797 Artículo 9.1. Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones. BOE núm. 89, de 14 de abril.

798 V. lo que dice sobre la clasificación de las zonas inundables en la Ley de suelos: FANLO LORAS Antonio. La delimitación de las zonas inundables en los Planes Hidrológicos. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*. Seminario de Derecho del Agua. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1999. Pág. 135-136.

799 V. a modo de ejemplo Artículo 6 Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

De manera que siendo la ordenación del territorio una competencia exclusiva de las comunidades autónomas y la planificación hidrológica en las cuencas intercomunitarias, una competencia de la confederación hidrográfica<sup>800</sup>, es necesario una labor de coordinación y colaboración entre ésta y las comunidades del ámbito territorial de la cuenca respectiva. La coordinación entre los diferentes planes debería llevarse a cabo en la fase de elaboración<sup>801</sup> o a través de los diferentes trámites (establecimiento de directrices<sup>802</sup>, información pública<sup>803</sup>, informes, etc.) del procedimiento de elaboración de los Planes, en los que habría ocasión de considerar las distintas planificaciones que pudieran afectar a la hidrológica<sup>804</sup> y por último, a través de la firma de convenios entre las comunidades autónomas y la administración hidráulica.

En materia de riegos, el Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, plantea la coordinación de su actuación tanto con el Estado (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) como con las comunidades autónomas y sus respectivas planificaciones de riego<sup>805</sup>. Así, cuando va a referirse al orden de preferencia de las peticiones, específicamente, en el uso para riego establece que atenderá preferentemente los riegos consolidados e inscritos y los declarados de interés general por el Estado o comunidades autónomas por este orden, sin perjuicio de lo que disponga el Plan Nacional de Regadíos<sup>806</sup>.

Siguiendo en el área agrícola y la coordinación entre distintas planificaciones, encontramos ejemplos de la misma en el Real Decreto 261/1996, según el cual, a las comunidades autónomas corresponde declarar como zonas vulnerables, aquellas que estén contaminadas por nitratos de origen agrario o en riesgo de estarlo. Para esas zonas vulnerables, las comunidades autónomas deben elaborar un programa de actuación con el objeto de prevenir y reducir la contaminación y aportar estos contenidos a los organismos de cuenca, en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca<sup>807</sup>.

### 8.3 Régimen jurídico de las obras hidráulicas

El estudio del régimen jurídico de las obras hidráulicas comprende varios elementos que deben analizarse para tener una visión de conjunto del carácter instrumental de las obras, respecto de la planificación hidrológica. En el capítulo IV, aunque de forma incidental hube de referirme a las obras hidráulicas, cuando traté el tema de las comunidades de usuarios y la construcción de obras. En el Capítulo VI, las

---

800 Me refiero a la coordinación entre comunidades autónomas y organismos de cuenca, por ser dos administraciones públicas. Suponemos que la coordinación será más sencilla entre órganos de una misma administración pública.

801 V. Artículo 36 c) TRLAg. Integración del Consejo del Agua de la Demarcación. En “una etapa inicial, los particulares, los Ministerios y las Conserjerías habrán tenido ocasión de informar y hacer sugerencias al proyecto de directrices del Plan”. DELGADO PIQUERAS Francisco. Planificación Hidrológica y Planificación Agraria. Consideraciones Jurídicas. Pág. 186.

802 Artículo 100.3 RAPA. El proyecto de directrices del plan se remitirá a los Departamentos Ministeriales y a las comunidades autónomas que participen en el Consejo del Agua de la cuenca para que presenten, en el plazo de dos meses, las propuestas o sugerencias oportunas.

803 Artículo 100.4 RAPA. Al mismo tiempo, el proyecto de directrices estará a disposición de las entidades y de los particulares que deseen consultarlo para su conocimiento y formulación, en su caso, de observaciones y sugerencias.

804 GONZÁLEZ IGLESIAS Miguel Ángel. Los Principios de articulación de la Planificación Hidrológica y de la Ordenación del Territorio. Artículo obtenido a través de Internet. <http://www.fundicot.org/grupo%201/002.pdf>. Pág. 8.

805 V. además artículo 79.4 TRLAg. En el caso de concesiones y autorizaciones en materia de regadíos u otros usos agrarios y la solicitud del informe preceptivo que deben rendir la comunidad autónoma y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en relación con las materias propias de su competencia y su posible afeción a los planes de actuación existentes.

806 Artículo 8.2. Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

807 V. Artículo 6 Real Decreto 261/1996, 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. BOE. Núm. 61, de 11 de marzo de 1996.



mencioné también, para establecer las obras que corresponde construir al Estado, a las comunidades autónomas y a los entes locales, en materia de abastecimiento y saneamiento de agua. Asimismo, en el capítulo IX, volveré sobre ellas para hacer referencia a la técnica de Declaración de Impacto Ambiental y en el capítulo X, para el estudio de las obras hidráulicas en Venezuela, por lo que remito a esos capítulos, a manera de referencia de los órganos con competencias para la construcción, explotación o mantenimiento de obras hidráulicas..

Para comprender el régimen jurídico de las obras, es necesario primero, dar un concepto obra hidráulica, en el entendido que siempre cabe la posibilidad que algunas obras no calificadas como hidráulicas, tengan este carácter. En segundo lugar, plantear la obligatoriedad de obtener un derecho de aprovechamiento antes de construir una obra, y finalmente, estudiar la clasificación de las obras hidráulicas, la recuperación de la inversión y los distintos medios o instrumentos que pueden utilizarse para construir o explotar las obras hidráulicas.

### *8.3.1 Concepto de obras hidráulicas*

Con la advertencia anterior y con la convicción de la dificultad que representa asumir un listado de obras que puedan calificarse como hidráulicas, por la cantidad de obras que pueden o no categorizarse dentro del mismo, la Ley de Aguas, escoge la opción de señalar, qué obras a efectos de la Ley deben considerarse como tales, es decir incluidas dentro de este concepto. En el entendido que es una norma indicativa y que por tanto, pueden haber otros supuestos no especificados en el artículo, pues en su parte final utiliza la expresión “así como aquellas actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico”.

De acuerdo con el artículo 122 TRLAg. se entiende por obra hidráulica la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble destinada a la captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas, así como el saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aprovechadas y las que tengan como objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre cauces, corrección del régimen de corrientes y la protección frente avenidas, tales como presas, embalses, canales de acequias, azudes, conducciones, y depósitos de abastecimiento a poblaciones, instalaciones de desalación, captación y bombeo, alcantarillado, colectores de aguas pluviales y residuales, instalaciones de saneamiento, depuración y tratamiento, estaciones de aforo, piezómetros, redes de control de calidad, diques y obras de encauzamiento y defensa contra avenidas, así como aquellas actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico.

Por su parte, en Venezuela desde 1936 a 1996, se crea y evoluciona la Dirección de Obras Hidráulicas, funcionando entre el desaparecido Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales<sup>808</sup>.

En 1999, se promulga una nueva Ley de Administración Central<sup>809</sup>, cambiando radicalmente. Asigna al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), las funciones de operación, mantenimiento y saneamiento de las obras para el aprovechamiento de los recursos hídricos, mientras que las atribuciones de formulación de los proyectos y realización de las obras para el aprovechamiento de los recursos hídricos, las va a asumir el nuevo Ministerio de Infraestructura creado por dicha Ley. Esta

---

808 DE ONDIZ Joseba. Una imperiosa necesidad. En: HIDROCAPITAL. *Revista Vertientes*. No. 11. Editado por MARN, HIDROVEN e HIDROCAPITAL. Caracas, Venezuela: 2002. Pág. 11.

809 Congreso de la República. Ley Orgánica de Administración Central. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 36.775, de 30 de agosto de 1999, citada por DE ONDIZ Joseba. Una imperiosa necesidad. En: HIDROCAPITAL. *Revista Vertientes*. No. 11... Pág. 11.

delimitación de competencias se mantiene aún vigente, repetida en la última reforma de esta Ley mediante Decreto con rango y Fuerza de Ley No. 2083<sup>810</sup>.

Como consecuencia de la reestructuración de los Ministerios, en el mismo año de 1999 se promulga un nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente, creando varias Direcciones Generales, una de ellas es la Dirección de Equipamiento Ambiental<sup>811</sup> a la que otorga atribuciones para la planificación y construcción de Obras de Equipamiento Ambiental, introduciendo entonces una variante de obra hidráulica, que subsiste aún en la última reforma del Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente.

De acuerdo con este Reglamento Orgánico y al Reglamento Interno del MARN, las obras ambientales están dirigidas a la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento (aguas servidas, acueductos, control de torrentes, protección de márgenes y protección de cuencas hidrográficas); obras requeridas para los programas de manejos de cuencas hidrográficas, en coordinación con la Dirección General de cuencas hidrográficas y obras para la prevención y defensa contra inundaciones.

De lo anterior, puede inferirse entonces que tanto el Reglamento Orgánico del MARN como el Reglamento Interno, parecieran incluir dentro de las obras ambientales, a todo el conjunto de obras hidráulicas al establecer “que las obras de equipamiento y saneamiento ambiental están destinadas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y *al aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales*”<sup>812</sup> (*cursivas nuestras*) o en la terminología del Reglamento Interno del MARN “todas aquellas que se consideren necesarias para la conservación, defensa, manejo, aprovechamiento y mejoramiento del ambiente”. Pudiendo concluirse que obras ambientales en la legislación venezolana, es sinónimo de obras hidráulicas para el aprovechamiento.

De otra parte, el Decreto 1400, tantas veces citado a lo largo de esta investigación, guarda silencio respecto al régimen jurídico de las obras hidráulicas, por lo que el régimen aplicable es el ordinario de las obras públicas que he venido comentando, descrito en las normas generales de la Administración Pública Central y la especial de abastecimiento poblacional y saneamiento de aguas de la LOPSAPS, que analizaré en el Capítulo X.

Lo que queda claro es que la planificación y ejecución de las obras hidráulicas es una función nacional que deberá coordinarse entre el Ministerio de Infraestructura y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Llamando igualmente a participar al Ministerio de Tierras y Desarrollo Agrario, si la obra hidráulica es para desarrollar o mejorar los sistemas de riego, pues éste último Ministerio tiene la operación y mantenimiento de los sistemas de riego y la promoción de la construcción de obras de infraestructura para extender las tierras bajo regadío<sup>813</sup>. También pueden participar en la

---

810 V. Artículos 16.5 y 18.12 Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto N° 2.083, 02 de noviembre de 2002, Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial N° 37.562 de 04 de noviembre de 2002.

811 Presidencia de la República. Decreto No. 379, de 07 de octubre de 1999, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 36.838, de 26 de noviembre de 1999. Este Decreto fue derogado por el Decreto No. 2.623, de 23 de septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.664, de 29 de septiembre de 2003.

812 Artículo 21 Reglamento Orgánico MARN y Artículo 32.1. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Resolución No. 229, de 28 de septiembre de 2004, Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.033, de 29 de septiembre de 2004.

813 V. Artículo 139 Ordinales 3 y 4 Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial N° 37.323, de 13 de noviembre de 2001.

construcción los estados y los municipios, ya que la LOD, en su artículo 19 prevé la inversión coordinada<sup>814</sup> del Situado Constitucional<sup>815</sup>, y específicamente para la construcción de obras que tienen que ver con el aprovechamiento de las aguas.

Por último, el PLAGV contiene un capítulo dedicado al equipamiento, en el cual plantea la necesidad de la construcción, operación y mantenimiento de obras hidráulicas<sup>816</sup>, para el cumplimiento de los objetivos de la gestión integral de las aguas.

Para el Proyecto de Ley, la construcción, operación y mantenimiento de las obras podrá efectuarse por el Estado o por los particulares, en función de sus competencias e intereses (Artículo 105 PLAGV). A pesar de lo poco afortunado de la redacción del artículo, en virtud de utilizar la expresión “competencias” para referirse a los particulares, cuando lo único que puede motivar a estos es el “interés” porque puedan conseguir mayores beneficios económicos al construir una obra, quiero hacer énfasis en otro aspecto del artículo. La norma utiliza el término “Estado”, de manera que al utilizar este término, está haciendo referencia a las tres personas públicas territoriales venezolanas, por lo que las obras podrán ser entonces realizadas por la República, los Estados (entidades federales) y los municipios, ya que si hubiera sido otra la idea del proyectista, hubiera mencionado específicamente a cualquiera de ellas. Por lo cual cabe entonces la clasificación de las obras públicas en: obras de interés general, obras de interés estatal y obras de interés municipal.

De acuerdo con el PLAGV la construcción, operación y mantenimiento de obras, puede efectuarse mediante: la figura de la concesión de obras o servicios públicos nacionales; a través de la figura de la encomienda de gestión a las organizaciones de usuarios, a solicitud de la misma, y por último, mediante la creación de entes que garanticen la construcción de obras de carácter público, sin hacer mayores alusiones a esta última figura, por lo que puede entenderse que serán sociedades anónimas o institutos autónomos o cualquier otra figura, a la que el Estado otorgue las funciones comentadas.

Visto lo anterior, voy a hacer referencia al ordenamiento jurídico español, para verificar el sistema adoptado por éste y sus particularidades, que pudieran beneficiar al Proyecto de Ley y aclarar el concepto de obra hidráulica de la legislación venezolana. Aun cuando entiendo que es factible que dos órganos de la administración central tengan facultades para la construcción de obras hidráulicas, lo más saludable

---

814 Artículo 17.- En cada ejercicio fiscal, las Gobernaciones deberán destinar a sus programas de inversión un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del monto que les corresponde por concepto del situado constitucional. Se entenderá por programas de inversión, exclusivamente los siguientes: 1. Programas de desarrollo agropecuario y nivel estatal y regional, los cuales comprenderán especialmente la construcción de caminos de penetración rural, de obras de riego, otras obras de aprovechamiento de aguas y saneamiento de suelos; ... 3. Programas de salud y asistencia social, especialmente los nutricionales; la construcción y dotación de edificios médico- asistenciales; la construcción de acueductos rurales: la construcción y el financiamiento de viviendas de interés social. ... 8. Programas de conservación del ambiente y de los recursos naturales. Asamblea Nacional de Venezuela. Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 37.753, de 14 de agosto del 2003.

815 El situado constitucional es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.

816 Artículo 104 PLAGV. Constituye requisito esencial para el cumplimiento de los objetivos de la gestión integral de las aguas, la construcción, operación y mantenimiento de las obras destinadas a: 1. La captación, extracción, desalinización, almacenamiento, regulación, conducción, recarga artificial de acuíferos, tratamiento y distribución de las aguas. 2. La recolección, tratamiento, disposición y reuso de las aguas residuales. 3. La prevención, control y defensa contra inundaciones. 4. La recreación. 5. La recolección de información básica de tipo hidrometeorológico y de calidad de aguas u otra vinculada a la investigación, conservación y uso sustentable de las aguas. 6. La conservación de cuencas hidrográficas. Las autoridades de las aguas competentes asegurarán que estas obras cumplan con los fines para los cuales fueron concebidas.

sería que se centralizarán en uno solo, tanto las funciones de proyecto y construcción como las de operación y mantenimiento. Encontrando adecuado que la proyección y construcción de obras hidráulicas, debe volver al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por ser el órgano técnico que conoce cuáles son las obras necesarias.

### 8.3.2 Clasificación de las obras hidráulicas

Luego de enumerar las obras hidráulicas, la Ley de Aguas señala cuáles de esas obras pueden tener carácter público y cuáles carácter privado. Así pues, serán de carácter público, las destinadas a garantizar la protección, control y aprovechamiento de las aguas continentales y del dominio público hidráulico y que sean competencia de la administración general del Estado, de las confederaciones hidrográficas, de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

Las obras de carácter público, a su vez pueden ser de interés general del Estado, de las comunidades autónomas o de interés local.

Cuando las obras son de interés general del Estado, se ejecutarán directamente por los órganos competentes del Ministerio del Ambiente; también por intermedio de las confederaciones hidrográficas o mediante la celebración de convenios específicos o encomienda de gestión a las comunidades autónomas (Artículo 124 TRLAg.).

El artículo 46 TRLAg.<sup>817</sup>, establece cuáles obras deben calificarse de interés general. De su lectura, podemos concluir que la calificación de una obra como de interés general puede hacerse: 1. Por la propia Ley de Aguas (*ex lege*)<sup>818</sup>. 2. Mediante una Ley especial que la califique de interés general. 3. Por Real

---

817 Artículo 46 TRLAg. Obras hidráulicas de interés general. 1. Tendrán la consideración de obras hidráulicas de interés general y serán de competencia de la Administración General del Estado, en el ámbito de las cuencas a que se refiere el artículo 21 de esta Ley: a) Las obras que sean necesarias para la regulación y conducción del recurso hídrico, a objeto de garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua en toda la cuenca. b) Las obras necesarias para el control, defensa y protección del dominio público hidráulico, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos como las inundaciones, sequías y otras situaciones excepcionales, así como la prevención de avenidas vinculadas a obras de regulación que afecten al aprovechamiento, protección e integridad de los bienes del dominio público hidráulico. c) Las obras de corrección hidrológico-forestal cuyo ámbito territorial afecte a más de una comunidad autónoma. d) Las obras de abastecimiento, potabilización y desalación cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma. 2. El resto de obras hidráulicas serán declaradas de interés general por Ley. 3. No obstante lo señalado en el apartado anterior, podrán ser declaradas obras hidráulicas de interés general mediante Real Decreto: a) Las obras hidráulicas contempladas en el apartado 1 en las que no concurren las circunstancias en él previstas, a solicitud de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubiquen, cuando por sus dimensiones o coste económico tengan una relación estratégica en la gestión integral de la cuenca hidrográfica. b) Las obras necesarias para la ejecución de planes nacionales, distintos de los hidrológicos, pero que guarden relación con ellos, siempre que el mismo plan atribuya la responsabilidad de las obras a la Administración General del Estado, a solicitud de la comunidad autónoma en cuyo territorio se ubique. 4. La declaración como obras hidráulicas de interés general de las infraestructuras necesarias para las transferencias de recursos, a que se refiere el párrafo c), apartado 1 del artículo 45 de la presente Ley, sólo podrá realizarse por la norma legal que apruebe o modifique el Plan Hidrológico Nacional.

818 Son de interés general *ex lege*: Todas las obras que se construyan sobre cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una comunidad autónoma, así se declaran como tal: las obras necesarias para la regulación y conducción del recurso hídrico, a objeto de garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua en toda la cuenca; las obras necesarias para el control, defensa y protección del dominio público hidráulico, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos como las inundaciones, sequías y otras situaciones excepcionales, así como la prevención de avenidas vinculadas a obras de regulación que afecten el aprovechamiento, protección e integridad de los bienes del dominio público hidráulico; las obras de corrección hidrológico-forestal cuyo ámbito territorial afecte a más de una comunidad autónoma; las obras de abastecimiento, potabilización y desalación cuya realización afecte a más de una comunidad.

Decreto, a solicitud de una comunidad autónoma, en cuyo territorio se ubique la obra, o 4. A través de la Ley del Plan Hidrológico Nacional (por ejemplo, las obras para las transferencias de recursos).

Como puede observarse, el artículo deja a discreción de la administración general del Estado, la declaración de algunas obras como de interés general, sumado al interés de las comunidades autónomas de solicitar tal declaración para beneficiarse de la financiación de las mismas<sup>819</sup>.

En segundo lugar, del artículo resalta también que sólo pueden considerarse obras de interés general del Estado<sup>820</sup> aquellas que deban ejecutarse en las cuencas intercomunitarias o las que afecten a más de una comunidad, salvo que aunque la obra afecte solo a una comunidad “en cuyo territorio se ubiquen”<sup>821</sup>, solicite la declaratoria de interés general de la obra hidráulica, porque las dimensiones o costes económicos tengan una relación estratégica en la gestión integral de la cuenca hidrográfica o porque vayan a ejecutarse planes generales distintos de los hidrológicos (pero que guardan relación con ellos), por la administración general del Estado. Sólo en estos dos casos es posible que aunque la obra afecte a una sola comunidad, pueda solicitarse la declaratoria de interés general.

En los demás casos, la iniciativa para la declaración de una obra como de interés general, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a instancia de quienes tuvieran interés en ello. Por tanto, pueden solicitar la iniciación del expediente: el resto de los Departamentos Ministeriales de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y las comunidades de usuarios u organizaciones representativas de los mismos<sup>822</sup>.

Las obras de interés general llevarán implícita la declaratoria de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos, a los fines de expropiación forzosa y ocupación temporal. Esta declaración se referirá también a los bienes y derechos comprendidos en el replanteo del proyecto y en las modificaciones en las obras que puedan aprobarse posteriormente<sup>823</sup>.

Además de estos privilegios, de acuerdo con el artículo 127 TRLAg., las obras hidráulicas de interés general, no tienen que solicitar licencias ni estarán sujetas a actos de control preventivo municipal, ni podrá ser suspendida su ejecución por los órganos urbanísticos, siempre que hayan cumplido con: –el trámite del informe previo; –que esté debidamente aprobado el proyecto técnico por el órgano competente; –que las obras se ajusten a dicho proyecto o a sus modificaciones y –se haya comunicado a las Entidades Locales afectadas la aprobación de los proyectos de las obras públicas hidráulicas.

Pero a lo que sí tienen obligación y está plasmado en ambas legislaciones (española y venezolana), es la declaración de impacto ambiental, a la que quedan sometidas algunas obras hidráulicas. Sin embargo,

---

819 Sin embargo, aun a pesar de transparencia de la norma, esta no ha estado exenta de polémica. De acuerdo con EZQUERRA HUERVA Antonio y MARTÍN RETORTILLO Sebastián, pareciera que lo único importante es la declaratoria en la Ley, sin entrar a detallar si la obra es realizable o posible, técnicamente hablando. De modo que, aunque no es necesario que la obra cuente ya con el proyecto técnico, “sí es deseable que las Cortes cuenten con una mínima descripción de, al menos, la envergadura, la ubicación y la finalidad de cada infraestructura específica”, para realizar la declaratoria de interés general porque son estos datos los que permiten calificarla de tal. V. EZQUERRA HUERVA Antonio citado por MARTÍN RETORTILLO Sebastián. Régimen Jurídico de las Obras Hidráulicas... Pag. 68.

820 Para EMBID IRUJO Antonio, ha cambiado un poco la definición de obra de interés general del Estado, como aquella que construye el Estado con sus fondos –con independencia de los auxilios que pudiera recibir de las CC.AA previo convenio–, en virtud de las distintas posibilidades de ejecución con que ahora cuenta (ejecución directa, por una sociedad estatal o entregarla a los particulares mediante el contrato de concesión de obras. V. EMBID IRUJO Antonio. Público y Privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas. En: *Revista de Administración Pública*. No. 143. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España: mayo/agosto, 1997. Pág. 70.

821 Suponemos que el legislador, aunque no lo dijo expresamente, referirse a la construcción de obras en cuencas internas.

822 V. Artículo 131 TRLAg.

823 V. Artículo 130 TRLAg.

dejo esta obligación, para analizarla más adelante (Capítulo IX), como una técnica de protección del ambiente<sup>824</sup>.

Por último, debe aclararse que el resto de las obras públicas, es decir aquellas que no se han declarado de interés general, son competencia de las confederaciones hidrográficas si son realizadas con cargo a sus fondos, en el ámbito de las competencias de la administración pública. también pueden ser competencia de las comunidades autónomas o de los entes locales, de acuerdo con lo que establezcan los estatutos de autonomía y sus leyes de desarrollo y la legislación de régimen local.

La administración general del Estado, las confederaciones hidrográficas, las comunidades autónomas y las entidades locales podrán celebrar convenios para la realización y financiación conjunta de obras hidráulicas de su competencia<sup>825</sup>.

Pero la administración general del Estado y las confederaciones hidrográficas, también pueden usar la figura de la encomienda de gestión y encargar a las comunidades de usuarios o juntas centrales de usuarios la explotación y mantenimiento de las obras hidráulicas, o declararlos beneficiarios directos, sin concurrencia, de concesiones de construcción o explotación de las obras hidráulicas que les afecten (mediante la firma de un convenio específico en el que se regulará la obra y se fijarán las ayudas públicas asociadas a cada operación).

Finalmente, un aspecto a destacar en la construcción de obras es el requisito previo establecido en el artículo 123 TRLAg. De acuerdo con este artículo "No podrá iniciarse la construcción de una obra hidráulica, que comporte la concesión de nuevos usos del agua, sin que previamente se obtenga o declare la correspondiente concesión, autorización o reserva demaniales, salvo en el caso de declaración de emergencia o de situaciones hidrológicas extremas"<sup>826</sup>.

### 8.3.3 Recuperación de costes de las obras hidráulicas

La declaratoria de interés general de la obra, lleva consigo la financiación de la ejecución del proyecto con cargo a los fondos del Estado principalmente. Pero una vez que la obra ha sido concluida y se encuentra operativa, el actual sistema no ha conseguido recuperar completamente el costo de la obra, con el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua (Artículos 114 TRLAg.<sup>827</sup> y 296 a 311 RDPH),

824 V. Capítulo IX y los artículos 129 TRLAg. y Artículo 129 CRBV.

825 Por ejemplo, varias leyes autonómica prevén la realización de convenios con la administración general o con las entidades locales para la construcción o explotación de las obras hidráulicas de su competencia. Vgr. Artículo 29. Financiación de las obras de abastecimiento. La construcción y explotación de las obras de abastecimiento de competencia de la Comunidad Autónoma se financiarán con cargo a los presupuestos del Instituto Aragonés del Agua, sin perjuicio de que para su financiación se suscriban convenios entre este Instituto y las entidades locales beneficiarias o se utilicen, con la finalidad de ejecutar las obras, fuentes de ingresos complementarias. Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua, de Aragón. BO. Núm. 64, de 1 junio 2001. BOE Núm. 148, de 21 junio 2001 o el Artículo 33.- Licitación de otras obras. 1. Como norma general, la concreción de las actuaciones a ejecutar por cada uno de los entes públicos intervinientes respecto del proyecto, construcción y gestión de otras infraestructuras no declaradas de interés regional, en las que intervengan conjuntamente la Administración regional y la Administración local, se materializará bajo forma de convenio entre las Administraciones Públicas competentes. Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. DOCM Núm. 83, de 8 de julio de 2002. BOE Núm. 224, de 18 de septiembre de 2002, entre otras.

826 Respecto de este artículo comentaba MARTÍN RETORTILLO Sebastián que, la práctica ha venido demostrando lo contrario, y en muchas oportunidades las Comunidades Autónomas comienzan obras hidráulicas sin contar previamente con la autorización debida. MARTÍN RETORTILLO Sebastián. Régimen Jurídico de las Obras Hidráulicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre). Ediciones Civitas S.L. Madrid, España: 2000. Pág. 42.

827 Artículo 114 TRLAg. Canon de regulación y tarifa de utilización del agua. 1. Los beneficiados por las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, satisfarán un **canon de**

con lo cual además de beneficiarse con la construcción de las obras, los usuarios del agua están siendo subvencionados por el Estado<sup>828</sup>.

Para FANLO LORAS Antonio, el sistema actual permite la recuperación total del coste nominal de las obras (canon de regulación) y el cincuenta por ciento, en el caso de la utilización del agua. Ante esta situación, propone una modificación del sistema, ya que la fórmula actual resulta inoperante, cuando los tipos de interés y tasas de inflación son inferiores al 6 por ciento<sup>829</sup>, con lo cual los usuarios, están subvencionados en seis puntos de interés, impidiendo la actualización del valor de la inversión<sup>830</sup>.

#### 8.3.4 A modo de recapitulación

Antes de pasar al siguiente epígrafe y sin querer separar las sociedades estatales, del régimen jurídico de las obras hidráulicas, se hacen necesarias unas conclusiones que sirvan de introducción al tiempo que de reflexión para el estudio de aquellas, pues sobre ellos he de volver en el siguiente epígrafe, para analizar su repercusión y aplicación en las sociedades estatales de construcción de obras hidráulicas.

No quiero restar méritos a la gran primera conclusión que resalta del estudio de las obras hidráulicas, como es la declaratoria de interés general, con la implicaciones que ello conlleva, creo que quedó suficientemente expuesta. Pero a efectos de establecer diferencias con el régimen normal para la construcción de obras, o mejor dicho el régimen ordinario que surgió desde la creación de las confederaciones

---

**regulación** (resaltado nuestro) destinado a compensar los costes de la inversión que soporte la administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras. 2. Los beneficiados por otras obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente a cargo del Estado, incluidas las de corrección del deterioro del dominio público hidráulico, derivado de su utilización, satisfarán por la disponibilidad o uso del agua una exacción denominada «**tarifa de utilización del agua**» (resaltado nuestro), destinada a compensar los costes de inversión que soporte la administración estatal y a atender a los gastos de explotación y conservación de tales obras. 3. La cuantía de cada una de las exacciones se fijará, para cada ejercicio presupuestario, sumando las siguientes cantidades: a) El total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas. b) Los gastos de administración del organismo gestor imputables a dichas obras. c) El 4 por 100 del valor de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda, en la forma que reglamentariamente se determine. 4. La distribución individual de dicho impone global, entre todos los beneficiados por las obras, se realizará con arreglo a criterios de racionalización del uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciación del servicio, en la forma que reglamentariamente se determine. 5. En el supuesto de cuencas intercomunitarias las exacciones previstas en este artículo serán gestionadas y recaudadas por el organismo de cuenca o bien por la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél. En este segundo caso, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria recibirá del organismo de cuenca los datos y censos pertinentes que faciliten su gestión, e informará periódicamente a éste en la forma que se determine por vía reglamentaria. El canon recaudado será puesto a disposición del organismo de cuenca correspondiente. 6. El organismo liquidador de los cánones y exacciones introducirá un factor corrector del importe a satisfacer, según el beneficiado por la obra hidráulica consuma en cantidades superiores o inferiores a las dotaciones de referencia fijadas en los planes hidrológicos de cuenca o, en su caso, en la normativa que regule la respectiva planificación sectorial, en especial en materia de regadíos u otros usos agrarios. Este factor corrector consistirá en un coeficiente a aplicar sobre la liquidación, que no podrá ser superior a 2 ni inferior a 0,5, conforme a las reglas que se determinen reglamentariamente. 7. El organismo de cuenca aprobará y emitirá las liquidaciones reguladas en este artículo en el ejercicio al que correspondan.

828 EMBID IRUJO Antonio. Condicionamientos jurídicos de una política de precios del Agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Precios y Mercados del Agua*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 65.

829 V. Artículos 300 (canon de regulación) y 307 (canon de utilización del agua) RDPH. Los dos artículos proponen la actualización teniendo en cuenta la amortización técnica y la depreciación monetaria. El mecanismo de actualización del valor nominal de la inversión, empieza a operar cuando el valor del dinero se deprecia en 6 puntos (cifra que se corresponde con interés legal del dinero). Es decir, el sistema actualiza el valor de las obras, si la tasa de interés y las tasas de inflación superan en 6 puntos, ese año.

830 FANLO LORAS Antonio. *La gestión del Agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*. Colección Jurídica No. 16. Editado por Universidad de La Rioja. Logroño, España: 2001. Pág. 52.

Hidrográficas en 1926, con las modificaciones posteriores hasta 1996, y las nuevas opciones aparecidas en esa fecha, en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos<sup>831</sup> y que trataré en el siguiente epígrafe, quiero recalcar los siguientes aspectos:

En primer lugar, la construcción, explotación de las obras hidráulicas en las cuencas intercomunitarias u obras que afecten a dos o más comunidades autónomas, es una función del Estado, realizada directamente por el Ministerio del Ambiente (Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas) o por intermedio de sus órganos de adscripción (confederaciones hidrográficas). Pero también puede gestionarse por la firma de convenio específico o encomienda de gestión a las comunidades autónomas o encomendarse mediante contratos de concesión de construcción o explotación a las comunidades de usuarios y juntas centrales de usuarios. Pero a partir de 1996, se crean dos nuevos instrumentos, que mencionaré en los epígrafes siguientes (la constitución de sociedades estatales y el contrato de concesión de obras).

En segundo lugar, la construcción y explotación de esas obras, así como su mantenimiento acarrea unos costes que deben ser recuperados, aplicando para ello el artículo 114 TRLAg. que establece el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua.

Por último, un tercer aspecto a resaltar lo constituye la necesidad de que previamente a la construcción de la obra, debe obtenerse la respectiva concesión o reserva de aprovechamiento de las aguas, es decir, contar con un título de uso privativo del agua (concesión, autorización, reserva de caudales), salvo que se declare una emergencia o situaciones hidrológicas extremas.

### 8.3.5 Las sociedades estatales para la construcción y explotación de obras hidráulicas

Las sociedades estatales<sup>832</sup> para la construcción y explotación de obras hidráulicas, fueron creadas por la ley de acompañamiento 13/1996, de 30 de diciembre, con el objeto de construir, explotar o ejecutar las obras públicas hidráulicas que a tal efecto determine el propio Consejo de Ministros, en el ámbito geográfico de la cuenca hidrográfica para la que haya sido creada. Dicho objeto social fue luego recogido en el TRLAg., pero en el año 2001<sup>833</sup>, se agrega al mismo una ampliación, por medio de la cual las sociedades podrán adquirir obras hidráulicas públicas o privadas para su integración a sistemas hidráulicos, con el fin de conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos hídricos y una gestión más eficaz de los mismos, previo por supuesto, el cumplimiento de los trámites y requisitos establecidos en la normativa vigente, en el que destaca la desafectación del demanio público cuando corresponda.

Ahora bien, a pesar de que por ley, ese es el objeto social que deben tener las sociedades estatales, cuando verificamos la constitución de las sociedades que se han creado hasta el momento<sup>834</sup>, se observa que el mismo está extendido, por lo que me permito citar, ya que se repite en casi todas de la misma forma:

---

831 Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE num. 315, de 31 de diciembre de 1996. Esta es la norma que permite la constitución de Sociedades Estatales para la construcción de obras hidráulicas.

832 La creación de sociedades estatales vinculadas a la realización de obras públicas (hidráulicas, o de cualquier otro género) es una manifestación del fenómeno de privatización. Así lo declara MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO Iñigo, haciéndose eco de las reflexiones de EMBID IRUJO Antonio y MARTÍN RETORTILLO Sebastián. V. MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO Iñigo. Sociedades Estatales, Obras Públicas Hidráulicas y desalación de las aguas marinas: Algunas acotaciones al talante privatizador de la última reforma de la Ley de Aguas. En: COSCULLUELA MONTANER Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*. Civitas S.L. Madrid, España: 2003. Pág. 320.

833 V. Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE núm. 313, de 31 de diciembre.

834 ACESA (Aguas de la Cuenca del Ebro, S. A.) <http://www.aguas-ebro.es> constituida por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 14 de noviembre de 1997; Aguas del Júcar S.A. <http://www.aguas-jucar.es> Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 17 de julio 1998; ACUSUR (Aguas de la Cuenca del Sur, S.A.) <http://www.acusur.es> Acuerdo del Consejo de



“1º La contratación, construcción y explotación en su caso, de toda clase de obras hidráulicas y el ejercicio complementario de cualesquiera actividades que deban considerarse partes o elementos del ciclo hídrico y estén relacionadas con aquellas.

2º La gestión de obras y recursos hídricos, incluida la medioambiental de acuíferos, lagunas, embalses, ríos y tramos de ríos, así como el ejercicio de aquellas actividades preparatorias, complementarias o derivadas de las anteriores.

3º La promoción de las mencionadas obras hidráulicas mediante la participación en el capital de sociedades o la financiación a través de préstamos cuando se constituyan con algunos de los fines señalados en los apartados anteriores”<sup>835</sup>.

Como puede observarse con una simple lectura, el objeto social de la Sociedad ha sido ampliado, utilizando expresiones tales como gestión de obras y recursos hídricos, incluida la medio ambiental, de modo que aunque hasta el presente, estas sociedades sólo se han encargado de la construcción o explotación de obras, realizan actuaciones para la protección del ambiente y cuidan de cumplir las regulaciones ambientales, pareciera que pueden llegar a adquirir las funciones soberanas que cumplen los organismos de cuenca. Esta situación ha sido advertida en la doctrina, y en este sentido me hago eco de la opinión del doctor EMBID IRUJO Antonio, quien aun cuando no llega a esta conclusión específicamente, le preocupa la extensión del objeto social de las Sociedades Estatales Hidráulicas<sup>836</sup>.

Dentro de los aspectos a destacar de las Sociedades Estatales, uno que sin duda es de suma importancia es la relación de estas con la administración general del Estado.

De acuerdo con el TRLAg., la Administración General, debe firmar convenios con las Sociedades Estatales<sup>837</sup>, aplicando el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio y siguiendo las pautas del artículo 132.2 TRLAg. Estos convenios cumplen un doble propósito. De una parte, contienen el régimen de construcción o explotación de las obras públicas hidráulicas de que se trate, pues las sociedades no tienen autonomía para determinarlas libremente. Con esto se evidencia el carácter instrumental de la sociedad<sup>838</sup>. “Se trata

---

Ministros de fecha 29 de julio de 1998; Hidroguadiana, S.A. (Sociedad Estatal de Aguas de la Cuenca del Guadiana) [www.hidroguadiana-sa.es](http://www.hidroguadiana-sa.es) Acuerdo del Consejo de fecha 13 de enero de 1999; ACSEGURA (Sociedad Estatal Aguas de la Cuenca del Segura, S.A.) <http://www.acsegura.es> Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 2 de julio de 1999; AD (Sociedad Estatal Aguas del Duero S.A.) Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 2 de julio de 1999 <http://www.aguasduero.es> <http://www.aguasduero.es>; ACUNOR (Sociedad Estatal Aguas de la Cuenca del Norte, S.A) <http://www.acunor.es> Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de julio de 2001. Salvo DEPURBAIX (Sociedad Estatal Depuradora del Baix Llobregat, S.A) <http://www.depurbaix.com>. Esta sociedad estatal tiene por objeto únicamente la construcción del sistema de saneamiento, depuración y reutilización del Baix Llobregat, así como la ampliación a tratamiento biológico de la Depuradora del Besòs, entre otras.

835 Objeto Social de ACUSUR (Aguas de la Cuenca del Sur, S.A.) Obtenido de Internet. Página de la Sociedad Estatal. <http://www.acusur.es>.

836 V. EMBID IRUJO Antonio. Sociedades Estatales para la construcción, explotación, adquisición y... de obras hidráulicas. Nuevas Reflexiones. En: COSCULLUELA MONTANER Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*. Civitas S.L. Madrid, España: 2003. Pág. 295.

837 Por ejemplo la Administración General del Estado firmó Convenio de Gestión Directa con la Sociedad Estatal de Hidroguadiana el 14 de mayo de 1999 y 1º de agosto de 2003, para la construcción y/o explotación de varias actuaciones: Mejora del Abastecimiento de Agua a Badajoz, Presa de la Colada, entre otras. V. HIDROGUADIANA S.A. *Informe Anual 2003*. Archivo de Internet: <http://www.hidroguadiana-sa.es>. Pág. 16. Convenio de Gestión Directa con ACUNOR, de fecha 10 de abril de 2002.

838 FANLO LORAS Antonio. *Problemática General de los Organismos de cuenca*. (Mimeo). Logroño, España: 2001. Pág. 24. “Son un instrumento de gestión directa de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado en relación con las obras hidráulicas. No son sociedades instrumentales de los organismos de cuenca”.

de un ente gestor en sentido estricto, lo que supone limitaciones en su autonomía negocial<sup>839</sup>. Sin embargo, para CARO-PATÓN CARMONA Isabel, la figura que mejor se adapta a este régimen es el de la adjudicación<sup>840</sup>.

En segundo lugar, en los convenios se plasman las potestades que tiene la administración general del Estado en relación con la dirección, inspección, control y recepción de las obras, las aportaciones económicas que haya de realizar a la sociedad estatal y las garantías que hayan de establecerse a favor de las entidades que financien la construcción o explotación de las obras públicas hidráulicas, pues la sociedad, no actúa por título propio, sino que su "actuación se produce por cuenta de la administración a la que sustituye"<sup>841</sup>.

Mientras que en el resto de las relaciones jurídicas, las sociedades estatales se rigen por lo establecido en sus Estatutos y las normas aplicables a las sociedades privadas. Pero a pesar del régimen jurídico de derecho privado que se les aplica, la Ley de Aguas establece que en los contratos que estas sociedades estatales concluyan con terceros para la construcción de las obras públicas hidráulicas se observarán algunas reglas del Derecho administrativo. Así se aplicará la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación). Se incluirán las cláusulas para la adecuada defensa de los intereses públicos afectados y se establecerá la jurisdicción contencioso-administrativo como la competente para conocer de las cuestiones que se susciten en relación con la preparación y adjudicación (Artículo 132.3 TRLAg.), estableciendo "modulaciones de derecho público que necesariamente deben introducirse cuando la Administración recurre a formas organizativas propias del Derecho Privado. En definitiva, se trata de establecer los límites y vinculaciones de la actividad estatal jurídico-privada"<sup>842</sup>.

Quedan igualmente, algunos detalles sobre estas sociedades estatales que deben obtener una respuesta de parte de la legislación, para evitar eventuales conflictos jurisdiccionales que pudieran presentarse en el desenvolvimiento de sus funciones.

En primer lugar, la constitución de estas sociedades ha significado en la mayoría de los casos la nula participación de las comunidades autónomas, porque salvo la Sociedad Estatal Depuradora Baix Llobregat, S.A., cuyo capital social es 85% del Estado y el restante 15% corresponde a la Comunidad de Cataluña y más recientemente la Sociedad Canal de Navarra, S.A. (cuyo capital accionario era inicialmente de ACESA), en donde la Comunidad Foral ha adquirido parte del capital social<sup>843</sup>, el común denominador es que el capital social, pertenece al Estado a través de la Dirección General de Patrimonio del Estado integrada en el Ministerio de Economía y Hacienda<sup>844</sup>.

---

839 MALARET Elisenda. Las sociedades para la construcción de obras hidráulicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El nuevo Derecho de Aguas: Las Obras Hidráulicas y su financiación*. Seminario de Derecho de Aguas de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1998. Pág. 124.

840 V. Artículo 53 LCAP citado por CARO-PATÓN CARMONA Isabel y BERNARD-FRANK Macera. *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...* Pág. 123.

841 MALARET Elisenda. Las sociedades para la construcción de obras hidráulicas. Pág. 125.

842 MALARET Elisenda. Las sociedades para la construcción de obras hidráulicas. Pág. 98.

843 EMBID IRUJO Antonio. Sociedades estatales para la construcción, explotación, adquisición y... Pág. 291.

844 De acuerdo con la Ley 33/2003, la administración de los títulos representativos del capital corresponderá al Ministerio de Hacienda, quien ejercerá los derechos inherentes a la titularidad de las acciones a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado (Artículo 173), mientras que la tutela funcional corresponde, tomando en consideración el artículo 166.2 y 176 al Ministerio del Ambiente. V. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. BOE núm. 264, de 04 de noviembre.

En segundo lugar, como mencioné *supra*, la construcción y posterior mantenimiento de las obras acarrearán gastos y costes que deben ser compensados por los beneficiarios<sup>845</sup> de dichas obras. Ahora bien, considerando que el funcionamiento de las Sociedades Estatales Hidráulicas, se rige por el derecho privado, quedan excluidos los servicios que preste a los usuarios, del régimen financiero del Artículo 114 TRLAg. (canon de regulación y la tarifa de utilización del agua) y las tarifas y precios serán regulados por principios mercantiles<sup>846</sup>.

Por último, hace falta clarificar la relación de las confederaciones hidrográficas y las sociedades estatales. Por un lado, en la práctica se viene observando que el presidente de la Confederación Hidrográfica, es a su vez el presidente de la Sociedad Estatal. De otra parte, la Ley de Aguas, de acuerdo con el artículo 23.2 TRLAg., establece que las confederaciones hidrográficas pueden adquirir por suscripción o compra, enajenar, y en general realizar cualesquiera actos de administración respecto de títulos representativos de capital de sociedades estatales o suscribir convenios de colaboración o participar en agrupaciones de empresas y uniones temporales de empresas que tengan como objetivo la construcción y explotación de obras hidráulicas.

De manera que parece conveniente establecer de manera legal, la práctica que se viene siguiendo respecto del Presidente y haciendo generalizada la realización de los convenios de colaboración. Convenios estos que deben servir, para regular entre otras, la solicitud de la correspondiente concesión o autorización de uso de los bienes públicos, antes de proceder a la construcción de las obras, y para darle participación a las confederaciones hidrográficas<sup>847</sup> en dichas sociedades, como por ejemplo, a las Juntas de Obras, que al decir de EMBID IRUJO Antonio, son un elemento muy importante para el control de las obras hidráulicas<sup>848</sup>.

---

845 Artículo 299 RDPH Beneficiarios de las Obras.

846 Así, en el Informe Anual 2003 de Hidroguadiana puede leerse: El inicio de esta actividad de explotación por parte de la Sociedad, ha llevado aparejado el establecimiento de un marco de tarifas a repercutir a los usuarios beneficiarios de la infraestructura. El esquema seguido para la confección del sistema de tarifas, aunque cuenta con diferentes matices en función de la infraestructura hidráulica ejecutada, está basado en el establecimiento de una tarifa que contempla por un lado el importe a repercutir en concepto de amortización de las obras, y por otro en concepto de repercusión de los gastos corrientes de explotación de cada ejercicio. Dichos importes serán repercutidos a los usuarios en función del consumo real efectuado. V. HIDROGUADIANA S.A. *Informe Anual 2003...* Pág, 33.

847 Sin embargo, el Plan Hidrológico de la Cuenca del Guadalquivir tiene asumida la realización de construcción de obras de manera coordinada con la Sociedad estatal ACUAVIR, por cuanto en dicho Plan se establece la necesidad de trabajar mancomunadamente ambos entes dependientes del Ministerio del Ambiente "Inversiones: La concienciación medioambiental guía las actuaciones de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, y la sociedad estatal Aguas de la Cuenca del Guadalquivir (AQUAVIR) en su ámbito territorial. El Ministerio de Medio Ambiente, del que dependen ambas organizaciones, ha elaborado un programa de inversiones para gestionar el agua con la máxima eficiencia posible, satisfaciendo la demanda, incrementando la disponibilidad de este recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando su uso. Estos propósitos motivan las inversiones del Plan Hidrológico Nacional para el período 2000-2008 en la Cuenca del Guadalquivir, que ascienden a 1.942 millones de euros, más de 300.000 millones de las antiguas pesetas. Una aportación destinada a la administración, control y mejora de la gestión de los bienes hidráulicos. Esta inversión hace posible la modernización de las infraestructuras de riego introduciendo mejores técnicas, la depuración de las aguas residuales, y las acciones hidrológico-forestales, entre otras actuaciones. Todas estas líneas componen el Plan Hidrológico para el Guadalquivir. Un proyecto integral para la preservación del agua como un bien de todos, que actúa en armonía con los recursos medioambientales de la cuenca del Guadalquivir". Información obtenida a través de la Oficina de Planificación Hidrológica. Cuenca de Guadalquivir. Plan Hidrológico de la cuenca. Página WEB: <http://www.chguadalquivir.es>. 2003.

848 EMBID IRUJO Antonio. Público y Privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas. En: *Revista de Administración Pública*. No. 143.... Pág. 68.

### 8.3.6 Contratos de concesión de obras hidráulicas

Los contratos de concesión de obras hidráulicas<sup>849</sup>, junto a los otros mencionados anteriormente (construcción directa o a través de las confederaciones hidrográficas, convenios con las CCAA y entes locales, con los usuarios y las sociedades estatales), son un instrumento con el que cuentan las administraciones públicas para construir o explotar obras hidráulicas<sup>850</sup>. El contrato de concesión de obras confiere el protagonismo principal, a la iniciativa y capital privados.

En el contrato de concesión de obras, la Administración pública o entidad de derecho público<sup>851</sup> concedente otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras relacionadas en el artículo 120 LCAP<sup>852</sup> o, en general, de aquellas que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general, reconociendo al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra, en dicho derecho acompañado del de percibir un precio o en cualquier otra modalidad establecida en este título<sup>853</sup>.

De la definición anterior, pueden extraerse dos características fundamentales de este contrato, explicadas por EMBID IRUJO Antonio y COLOM PIAZUELO Eloy:

1. Vinculación de la actividad a una obra pública susceptible de explotación, con independencia de si esta actividad consiste en la construcción de una obra, la construcción y explotación o la explotación

---

849 El régimen jurídico del contrato de concesión de obras hidráulicas será el establecido en los artículos: 125. 2 y 3 (encomienda de gestión de construcción o explotación de las obras hidráulicas que les afecten y aplicación supletoria del Título V del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a esta encomienda de gestión a los usuarios), 133 (señala cuál es el régimen jurídico de los contratos de concesión), 134 (plazos máximos de la concesión) y 135 (ampliación del contenido mínimo del pliego de condiciones administrativas o condiciones particulares) TRLAg. V. Título V del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. V. Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. BOE núm. 148, de 21 de junio de 2000 (en lo sucesivo LCAP). La Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Obras Públicas. BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2003, introduce un nuevo Título, el V a la LCAP, en el se que regula el contrato de concesión de Obra Pública. El contrato de concesión de obras hidráulicas, tiene una excepción prevista en la propia Ley de Aguas, cuando prevé en el artículo 125.2 TRLAg. (ya mencionado antes) que las comunidades de usuarios y las juntas centrales de usuarios podrán ser **beneficiarios directos, sin concurrencia** (resaltado nuestro) de concesiones de construcción o explotación de las obras hidráulicas que les afecten.

850 Está previsto en el artículo 133 a 135 TRLAg.

851 Para MALARET Elisenda el término “entidad de derecho público”, pareciera entenderse en sentido material y no formal. De manera que poco importa la figura jurídica (personificaciones públicas o privadas), siempre y cuando pueda caracterizarse atendiendo a la noción material de Administración. Es decir organismos que realizan una actividad que puede identificarse con la Administración y que pueda oponerse a la actividad económica (industrial o mercantil). V. MALARET Elisenda. Las sociedades para la construcción de obras hidráulicas... Pág. 134. V. también Artículo 220.5 LCAP, establece que el régimen del contrato de concesión de obras previsto en este título será aplicable a todas las entidades de derecho público cualquiera que sea su régimen jurídico de contratación y denominación. Es decir, de acuerdo con la LCAP, se aplica a las Administraciones Públicas y a las Entidades de Derecho Público.

852 Artículo 120. Objeto del contrato. A los efectos de esta Ley se entiende por contrato de obras el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea: a) La construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa del litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias, así como cualquier otra análoga de ingeniería civil. b) La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos. c) La reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos en las letras anteriores. Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. BOE núm. 148, de 21 de junio de 2000.

853 Artículo 220.1 V. Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

solamente<sup>854</sup>. Cuando el contrato es para la construcción y la explotación, estamos en presencia de un contrato de objeto múltiple, es un contrato de construcción de obras inicialmente y cuando se concluye, se convierte en un contrato de gestión de servicios públicos<sup>855</sup>.

2. La contraprestación, que generalmente consiste en la “explotación de la obra<sup>856</sup>”, asumiendo el concesionario el riesgo de la misma<sup>857</sup>. La explotación, se convierte así en característica esencial del contrato.

La contraprestación, puede verificarse desde tres ángulos distintos: Primero, las ayudas que el Estado puede otorgar al concesionario, durante la construcción de la obra. Segundo, la retribución por la “utilización de la obra”. Para EMBID IRUJO Antonio, la retribución en este contrato, es de naturaleza esencialmente privada y por tanto, se separa claramente de las exacciones (canon de regulación y tarifa del agua), que tienen naturaleza tributaria y por tanto pública<sup>858</sup>. “Esa retribución de forma general radicará en la existencia de una «tarifa» que abonarán los usuarios y que fijará el órgano de contratación con el carácter de máxima previéndose también su revisión periódica<sup>859</sup>, y tercero, las aportaciones públicas por la explotación de las obras<sup>860</sup>.

---

854 EMBID IRUJO Antonio y COLOM PIAZUELO Eloy. (2da. Edición). *Comentarios a la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas. (Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas)*. Editorial Thomson-Aranzadi. Navarra, España: 2004. Pág. 63.

855 EMBID IRUJO Antonio y COLOM PIAZUELO Eloy. (2da. Edición). *Comentarios a la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas...* Pág. 93.

856 La explotación de la obra no debe confundirse con la concesión de dominio público otorgada por la Ley de Aguas, aunque la contraprestación pueda, en algún momento, consistir en el otorgamiento de una concesión del dominio hidráulico. El concesionario tiene derecho a la utilización de los bienes del dominio público hidráulico, pero previo el cumplimiento de los requisitos y autorizaciones correspondientes. V. Artículo 242 c) LCAP.

857 EMBID IRUJO Antonio y COLOM PIAZUELO Eloy. (2da. Edición). *Comentarios a la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas...* Pág. 91. Así el artículo 220.2 LCAP establece que “La construcción y la explotación de las obras públicas objeto de concesión se efectuarán a riesgo y ventura del concesionario, quien asumirá los riesgos económicos derivados de su ejecución y explotación en los términos y con el alcance establecidos por esta ley, lo que será en todo caso compatible con los distintos sistemas de financiación de las obras que en ella se regulan y con las aportaciones a que pudiera obligarse la Administración concedente”. Riesgo y ventura que pudieran ser menores, de acuerdo con las ayudas que pudiera prestar las Administraciones Públicas. V. Artículo 220.4 LCAP “El sistema de financiación de la obra y retribución del concesionario se determinarán por la Administración concedente con respeto a los objetivos de estabilidad presupuestaria y atendiendo a criterios de racionalización en la inversión de los recursos económicos, a la naturaleza de las obras y a la significación de éstas para el interés público”. Para EMBID IRUJO Antonio y COLOM PIAZUELO Eloy, el riesgo llega prácticamente a desaparecer, como consecuencia de la aplicación del artículo 247 LCAP. “Las Administraciones públicas podrán otorgar al concesionario las siguientes aportaciones a fin de garantizar la viabilidad económica de la explotación de la obra: a) Subvenciones al precio, anticipos reintegrables, préstamos participativos, subordinados o de otra naturaleza, aprobados por el órgano de contratación para ser aportados desde el inicio de la explotación de la obra, o en el transcurso de la misma cuando se prevea que vayan a resultar necesarios para garantizarla viabilidad económico-financiera de la concesión. La devolución de los préstamos y el pago de los intereses devengados en su caso por los mismos se ajustarán a los términos previstos en la concesión. b) Ayudas en los casos excepcionales en que, por razones de interés público, resulte aconsejable la promoción de la utilización de la obra pública antes de que su explotación alcance el umbral mínimo de rentabilidad”. V. EMBID IRUJO Antonio y COLOM PIAZUELO Eloy. (2da. Edición). *Comentarios a la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas...* Pág. 161-163.

858 EMBID IRUJO Antonio. Público y Privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas. En: *Revista de Administración Pública*. No. 143.... Pág. 49.

859 Los mismos autores señalan además que esa tarifa puede ser abonada por la Administración (sería el usualmente “peaje en sombra”). Teniendo en cuenta su utilización y en la forma prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares. V. EMBID IRUJO Antonio y COLOM PIAZUELO Eloy. (2da. Edición). *Comentarios a la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas...* Pág. 161.

860 V. Artículo 247 LCAP.

Finalmente, como nota especial de estos contratos, podemos incluir la regulación establecida en el artículo 135 TRLAg., según el cual, la administración concedente podrá incluir dentro del pliego de las cláusulas la obligación al licitador seleccionado que incorpore a la sociedad o entidad que al efecto se constituya, las comunidades de usuarios del agua relacionados con la obra objeto de la concesión. Así como también la determinación de los mecanismos adecuados para la recuperación de las aportaciones, que en su caso haya realizado.

Venezuela plantea una situación similar para las obras que debe construir el Poder Nacional (República). De acuerdo con el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica sobre promoción de la inversión privada bajo el régimen de concesiones, la República a través de los órganos o entidades que conforman la administración pública nacional, podrán otorgar contratos de concesión para la ejecución de proyectos integrales (diseño, financiamiento y construcción), o la explotación, administración, reparación y conservación de obras existentes a empresas jurídicas<sup>861</sup>. La administración pública debe, a tales efectos, conformar un comité de concesiones, para que se encargue de la organización, preparación y ejecución de los procesos de licitación para el otorgamiento de concesiones, así como el seguimiento, inspección y control de los contratos otorgados. Entre los proyectos, obras y servicios adjudicables, de acuerdo con esta Ley, se encuentran entre otras: las obras de infraestructura hidráulica, las obras de riego, obras de saneamiento y de recuperación ambiental, o cualesquiera otras obras o servicios de la competencia del poder nacional susceptibles de ser ejecutas o gestionadas bajo régimen de concesión.

Un último aspecto, a tratar para finalizar este epígrafe, es el artículo referido a la reversión de las obras, pues una vez que se ha extinguido el contrato de concesión, deben revertir a la administración competente<sup>862</sup> gratuitamente y libres de cargas, las obras construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional.

#### 8.4 A modo de conclusiones

A modo de conclusiones o resumen final, quisiera destacar, cuanto sigue:

- La planificación hidrológica debe procurar la gestión global del sector, tomando en consideración las exigencias de producción y la propia evolución tecnológica, entendiéndose siempre que el agua es un bien limitado y por tanto precisa su protección. Es decir los objetivos de la planificación son básicamente dos: Lograr la protección de los recursos hidráulicos y asegurar el uso y aprovechamiento de las aguas a través de la racionalización y el establecimiento de los distintos usos del agua.

---

861 Artículo 2. Definición del contrato de concesión. Son contratos de concesión los celebrados por la autoridad pública competente por medio de los cuales una persona jurídica llamada concesionario asume la obligación de construir, operar y mantener una obra o bien destinados al servicio, al uso público o a la promoción del desarrollo, o la de gestionar, mejorar u organizar un servicio público, incluyendo la ejecución de las actividades necesarias para el adecuado funcionamiento o la prestación de la obra o del servicio, por su cuenta y riesgo y bajo la supervisión y el control de la autoridad concedente, a cambio del derecho a explotar la obra o el servicio y de percibir el producto de las tarifas, precios, peajes, alquileres, valorización de inmuebles, subsidios, ganancias compartidas con algún ente público u otra fórmula establecida en los contratos correspondientes, durante un tiempo determinado, suficiente para recuperar la inversión, los gastos de explotación incurridos y obtener una tasa de retorno razonable sobre la inversión. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica sobre promoción de la inversión privada bajo el régimen de concesiones. Gaceta Extraordinaria N° 5.394 de fecha 25 de octubre de 1999.

862 Por Administración competente, debe entenderse de acuerdo con FJ. No. 23 f) de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, la norma del artículo 54 (hoy 53 TRLAg.), tiene “sólo valor supletorio del Derecho que puedan establecer las Comunidades Autónomas con competencia general sobre los aprovechamientos hidráulicos en las cuencas intracomunitarias”, por lo que la reversión opera a favor de la Administración encargada de otorgar la concesión (organismo de cuenca o administración hidráulica de la comunidad autónoma, cuando la cuenca sea intracomunitaria).

- La planificación hidrológica en España es un mecanismo indispensable para la aplicación de toda la legislación de aguas. Toda actuación sobre el dominio público hidráulico, deberá someterse a la planificación hidrológica en los términos que establezca la Ley de Aguas.
- Venezuela, por su parte, considera la planificación hidrológica como un instrumento de la planificación económica. Pero salvo el antecedente y que hoy día sigue mencionándose, del Plan Nacional de Aprovechamientos Hidráulicos de 1972, no se está realizando planificación hidrológica en Venezuela, salvo la que suponemos realizan los ingenieros del MARN para facilitar su trabajo, pero como tal Ley o Plan aprobado por el Gobierno o por la Asamblea Nacional, en la actualidad no existe.
- Por Ley, la planificación hidrológica en Venezuela debe guiarse por las estrategias y directrices del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, pero el Reglamento Orgánico del MARN, no menciona el Plan Nacional de Aprovechamiento, por lo que parece que la tendencia es a volver a elaborar un plan único (Plan Nacional de Conservación, Defensa y mejoramiento del Ambiente), donde se incluya al aprovechamiento de las Aguas, correspondiendo su elaboración a la Dirección de Planes Ambientales del Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental. El Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, sólo es obligatorio para el sector público e indicativo para los particulares. Lo deseable sería que fuera vinculante para ambos, como en España.
- El PLAGV tiene prevista la creación de un Sistema Nacional de Planes de Gestión integral, en el que se integre tanto el aprovechamiento de las aguas como la conservación de las cuencas. Volviendo de esta manera al enfoque COPLANRH que promovía la planificación hidrológica, es decir la planificación por sectores de los recursos.
- La planificación hidrológica en España se lleva a cabo por los planes hidrológicos de cuenca y el plan hidrológico nacional.
- Los planes de cuenca son elaborados por el Consejo del Agua de la Demarcación o por el organismo encargado por la comunidad autónoma si la cuenca es intracomunitaria. Este plan debe ser aprobado por el Gobierno a través de un Real Decreto, para lo cual el Gobierno debe verificar la conformidad con los objetivos medioambientales; que no se creen por sí solos derechos a favor de los particulares o entidades; que esté conforme al contenido de los planes, previsto en la Ley de Aguas (artículo 42 TRLAg.); que no afecte los recursos de otras cuencas y que se adecúe a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional.
- Antes de elaborar los planes de cuenca, debe establecerse un programa de medidas para cada demarcación hidrográfica, en la que se tendrán en cuenta los estudios realizados para determinar las características de la demarcación, las repercusiones de la actividad humana en sus aguas, así como un estudio económico del uso del agua.
- En los planes de cuenca deben concretarse las actuaciones y previsiones necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales, la imposibilidad de alcanzarlos en ciertas masas de aguas muy afectadas, así como la descripción general de la demarcación hidrográfica y la descripción de los usos y demandas existentes, el grado de contaminación de la fuente, criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, orden de preferencias entre los distintos usos y aprovechamientos, asignación y reservas de recursos para demandas actuales y futuras, la definición de un sistema único de explotación y los sistemas parciales, entre otros de los aspectos del referido artículo 42 TRLAg.
- El Plan Hidrológico Nacional de España a su vez, se aprueba por Ley y se encarga de coordinar y dirigir las políticas hidráulicas en las distintas cuencas. El Plan Hidrológico Nacional vigente, tiene como objetivo principal la autorización de los trasvases, para dar cumplimiento a la Ley de Aguas, de que sólo por Ley pueden autorizarse los trasvases entre cuencas. Sin embargo, esto no es

obstáculo para que en su contenido se incorporen algunas normas para la conservación y protección del ambiente.

- Entre el plan hidrológico nacional y los planes de cuenca existen relaciones de subordinación y coordinación. Las primeras pueden observarse cuando la Ley de Aguas ordena la actualización de los planes de cuenca para adaptarlos a la planificación nacional. Las segundas (relaciones de coordinación), tanto la Ley de Aguas como la Ley del Plan Hidrológico Nacional, declaran que el contenido del PHN, debe procurar la coordinación entre los distintos planes de cuenca, tomando en consideración los principios de precaución, racionalidad, sostenibilidad, protección del dominio público hidráulico, etc.
- Existen también relaciones de coordinación entre la planificación hidrológica y los demás planes sectoriales, como por ejemplo, en materia de suelos, planificación de usos agrarios, planes de protección especial, de ordenación urbanística, energética y de ordenación territorial.
- En cuanto a las obras hidráulicas, la Ley de Aguas española utiliza una definición indicativa de lo que debe entenderse por obra hidráulica, entendiéndose que son aquellas que tienen por objeto la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble destinada a la captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas, así como el saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aprovechadas y las que tengan como objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre cauces, corrección del régimen de corrientes y la protección frente a avenidas, tales como presas, embalses, canales de acequias, azudes, conducciones, y depósitos de abastecimiento a poblaciones, instalaciones de desalación, captación y bombeo, alcantarillado, colectores de aguas pluviales y residuales, instalaciones de saneamiento, depuración y tratamiento, estaciones de aforo, piezómetros, redes de control de calidad, diques y obras de encauzamiento y defensa contra avenidas, así como aquellas actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico.
- La Legislación venezolana, por su parte, plantea una diferencia entre obras para el aprovechamiento hidráulico y obras ambientales. Entendiéndose que las primeras deben ser proyectadas y construidas por el Ministerio de Infraestructura y su operación y mantenimiento corresponderá al MARN. Luego tanto el Reglamento Orgánico del MARN como el Interno, incluye en las obras calificadas como “ambientales”, a todas aquellas que deban construirse para aprovechar los recursos naturales, con lo cual genera una confusión terminológica, que crea a su vez conflictos competenciales entre ministerios.
- De lo anterior puede deducirse que aunque estamos a favor de que sea el MARN, el encargado de la elaboración de proyectos, construcción, operación y mantenimiento de las obras hidráulicas, mientras eso no suceda debe existir un adecuado flujo de información y coordinación entre los Ministerios del Ambiente, de Infraestructura y el Ministerio de Tierras y Desarrollo Agrario en tan importante función.
- Por su parte, el PLAGV, establece que las obras deben construirse por el Estado (con lo cual puede ser la República, los estados o los municipios). Valiéndose de instrumentos como la concesión o la creación de entes que garanticen la construcción, sin especificar la forma jurídica que adoptarán.
- En España, la construcción de obras hidráulicas debe contar previamente con un título de uso privativo del agua, salvo la declaratoria de emergencia o de situaciones hidrológicas extremas.
- Las obras hidráulicas pueden tener carácter público o privado, y dentro de las primeras pueden ser de interés general o no. La calificación de interés general está condicionada a los postulados del artículo 46 TRLAg. De este artículo resalta que se consideran de interés general, las obras que deban ejecutarse en las cuencas intercomunitarias o las que afecten a más de una comunidad. Al tiempo que también puede ser de interés general, aquella obra que afecte a una sola comunidad, pero que por las dimensiones o costes económicos, tenga una relación estratégica en la gestión integral de la



cuenca o porque vayan a ejecutarse planes generales distintos de los hidrológicos (pero que guarden relaciones con ellos) por la administración general del Estado.

- Las obras de interés general llevan implícita la declaratoria de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos, a los fines de la expropiación forzosa y ocupación temporal. Además no tienen que solicitar licencias ni estarán sujetas a actos de control preventivo municipal, ni podrá ser suspendida su ejecución por los órganos urbanísticos, siempre que hayan cumplido con: –el trámite del informe previo; –que esté debidamente aprobado el proyecto técnico por el órgano competente; –que las obras se ajusten a dicho proyecto o a sus modificaciones y –se haya comunicado a las entidades locales afectadas la aprobación de los proyectos de las obras públicas hidráulicas.
- El resto de las obras públicas que no han sido declaradas de interés general, pueden ser competencias de las confederaciones hidrográficas, de las comunidades autónomas o de los entes locales y podrán realizarse directamente por estos, o mediante la realización de convenios para la financiación conjunta. También pueden ser encomendada su construcción o explotación a las comunidades de usuarios o juntas centrales, mediante la firma de un convenio de encomienda de gestión o mediante una concesión de construcción o explotación de las obras hidráulicas que les afecten.
- El canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, tienen como objetivo recuperar la inversión de la obra, así como su mantenimiento, pero estas exacciones, presentan algunas dificultades, ya que actualmente, sólo se actualiza el valor de las obras, si la tasa de interés y las tasas de inflación superan en 6 puntos, ese año, con lo cual los beneficiarios están indirectamente subvencionados.
- En el año de 1996, se introduce una nueva opción para la construcción y explotación de obras a través de la constitución de sociedades estatales. Estas sociedades tienen un régimen híbrido; al ser estatales se rigen por algunas normas del Derecho Administrativo, pero al mismo tiempo, han sido creadas para sustraerse del mismo, por lo que también se le aplican normas de derecho privado. En sus relaciones con la administración general, debe firmar convenios regulados en la Ley de Contratos de la Administración Pública. Esos convenios deben contener el régimen de construcción o explotación de que se trate, así como las potestades que tiene la Administración en relación con la dirección, inspección control y recepción de las obras y las aportaciones económicas que haya de realizar la Administración General del Estado.
- Estas sociedades estatales han dejado por fuera del capital social, la participación de las comunidades autónomas, salvo dos ejemplos mencionados en el cuerpo del trabajo (la Sociedad Estatal Depuradora Baix Llobregat, S.A y la Sociedad Canal de Navarra, S.A.). El común denominador es que el capital pertenece al Estado a través de la Dirección General de Patrimonio.
- Los gastos y costes por la construcción y los servicios que prestan las obras construidas por las sociedades estatales quedan excluidos del régimen financiero del artículo 114 TRLAg. y son regulados por principios mercantiles.
- Mediante la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, se introduce una nueva modalidad para la construcción de obras hidráulicas (contrato de concesión de obras hidráulicas). La administración puede entonces contratar con el capital privado para la construcción de obras. Venezuela también posee un procedimiento similar, previsto en la Ley Orgánica de promoción de la inversión privada bajo el régimen de concesiones.
- En España, la administración puede exigir en el contrato de concesión, que se incluya a las comunidades de usuarios del agua relacionados con la obra objeto de la concesión, así como los mecanismos para la determinación de la recuperación de las aportaciones. Una vez que el contrato de concesión ha finalizado, las obras deben revertir libres de gravamen a la Administración competente.



CAPÍTULO IX  
PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO  
Y DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS



## 9.1 Introducción

Sin duda que uno de los aspectos más relevantes, preocupantes y al mismo tiempo difícil de alcanzar, es la protección de las aguas. Durante largo tiempo, el hombre ha explotado insensatamente el medio físico, produciendo graves efectos perjudiciales sobre la naturaleza y sus componentes.

Desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, y luego en la Conferencia de Río en 1992, las Naciones Unidas han puesto claramente de manifiesto el carácter universal de los problemas del ambiente. También la Unión Europea se ha preocupado por el tema. Así, el Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, aprobado por la Unión Europea mediante Resolución del Consejo de 1º de febrero de 1993, presenta como novedad más destacada la incorporación del concepto «desarrollo sostenible» que, en materia ambiental y por supuesto en materia hidráulica, significa que la estrategia principal en la acción de la Unión Europea ha de consistir en la integración de la política del agua en el resto de políticas de la Unión, y concretamente en las consideradas como sectores objetivos (sector energético, industrial, agrícola, de transportes, y de turismo). A partir de entonces, se han formulado unos principios generales del Derecho Ambiental a escala universal. Estos principios expresan un consenso destinado a guiar los comportamientos de los actores públicos y privados en todo lo relacionado con el ambiente<sup>863</sup>.

El tema que nos ocupa ha sido recogido en las dos legislaciones en estudio, provenientes tal vez, de distintas fuentes pero con idéntico objetivo. El desarrollo de la humanidad debe sopesar la industrialización y la utilización racional de los recursos naturales (desarrollo sostenible), en términos sencillos, es igual a decir que el enriquecimiento de la humanidad actual, no puede basarse en la destrucción de la naturaleza.

España, en la Constitución de 1978 y algunas leyes de desarrollo, consagra la protección del medio ambiente y del agua, en particular<sup>864</sup>. Luego, con la incorporación en 1986 a la Comunidad Europea, asume nuevos compromisos en materia de protección del agua y lucha contra la contaminación, entre las que destacan algunas directivas, que han sido los pilares fundamentales para buscar el bienestar del ambiente y la calidad del agua. Estas son, entre otras: la Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, la Directiva 98/83/CEE sobre los criterios sanitarios de la calidad de las aguas de consumo humano y la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE. Todas han sido transpuestas a la legislación española y referidas en los distintos capítulos de esta investigación, por lo que en éste, me interesaré fundamentalmente en el Texto Refundido de la Ley de Aguas y en algunas leyes autonómicas, que tomando como referencia la legislación nacional y por supuesto estas y otras Directivas, han desarrollado sus competencias en protección del Ambiente.

De parte de la legislación venezolana, el proceso de protección del medio ambiente, comienza en la segunda mitad de los setenta, con la sanción de la Ley Orgánica del Ambiente, que intenta servir de

---

863 PRIEUR Michel citado por MEIER E. Henrique. *El Derecho Ambiental y el Nuevo milenio*. Ediciones Moreno. Caracas, Venezuela: 2003. Pág. 16.

864 “Pero, al menos desde los años setenta del siglo XX, esa legislación (se refiere a la legislación del agua) comenzó a impregnarse también de valores y objetivos de naturaleza ambiental”. V. SÁNCHEZ MORÓN Miguel Angel. Aspectos ambientales de la modificación de la Ley de Aguas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas SL. Madrid, España: 2000. Pág. 87.

freno o contención para el hombre, en la búsqueda del desarrollo económico y social. Al lado de esta legislación marco, se encuentran también otras leyes y normas de menor rango, que tienen como objetivo la protección de los recursos naturales, tal es el caso, de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la Ley Penal del Ambiente, y varios decretos presidenciales, entre los que destacan el tantas veces nombrado Decreto 1400 y el Decreto 883, que se refieren específicamente al dominio hidráulico y su protección.

El objetivo específico del capítulo es verificar el estado actual de la legislación de protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas, para lo cual analizaré las normas generales que tienen que ver con el tema, las específicas (sobre vertidos, zonas protegidas, uso de aguas reutilizadas, protección de humedales<sup>865</sup>) y las normas tipificadoras de ciertas conductas contra el agua y los bienes del dominio público hidráulico.

Por tanto, podemos decir que el Texto Refundido de la Ley de Aguas española, que nos sirve de guía a lo largo del capítulo, está impregnado a través de todo su articulado, de normas de protección del medio ambiente y del agua en particular. Segundo, que la Ley de Aguas española contiene un título, “dedicado en exclusiva al establecimiento de previsiones que, en este sentido son de general y directa aplicación, sobre calidad de las aguas<sup>866</sup>, y tercero, que tiene un título sancionador de las conductas contrarias a la Ley. Así pues, basados en esa apreciación, dividiré en tres categorías las normas de protección de las aguas: unas de carácter general, otras de carácter específico (Título V TRLAg.), y por último, una tercera de carácter sancionatorio, intentando reflejar en lo posible esa misma estructura en la legislación venezolana.

## 9.2 Referencias medioambientales dispersas en la Ley de Aguas española

“No es posible describir el ordenamiento jurídico de las aguas continentales sin esa referencia a la calidad”<sup>867</sup>. Sabia sentencia del doctor EMBID IRUJO Antonio. Por eso, aunque resulte tedioso, debo recorrer todo el texto de la Ley de Aguas, para referirme a estas normas, con el objetivo de verificar el grado de implicación de la legislación española con la protección del medio ambiente en general y del dominio hidráulico en particular.

De esta primera categoría enunciada desde la Introducción, quiero destacar tres técnicas muy importantes en este epígrafe<sup>868</sup>: en primer término, la planificación como técnica fundamental para lograr la protección del dominio público y de las aguas, ya analizado en el capítulo VIII, por lo que acá la mencionaré muy brevemente. En segundo lugar, la técnica de la formulación del caudal ecológico, como limitación connatural, dirigida a preservar el recurso, y finalmente, la evaluación de efectos sobre el medio ambiente, por cuanto muchas obras hidráulicas pueden ocasionar graves daños a la naturaleza, en la que destaca el estudio de impacto ambiental, tal es así que EMBID IRUJO Antonio, la califica como “la técnica de prevención por antonomasia”<sup>869</sup>.

---

865 En materia de Protección de Humedales, tanto España como Venezuela han ratificado la Convención de protección de los humedales (Ramsar 1971).

866 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen Jurídico*. Editorial Lex Nova. Colección Derecho Público. Valladolid, España: 2002. Pág. 149-150.

867 EMBID IRUJO Antonio. *Usos del Agua e Impacto Ambiental: Evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico*. La Calidad de las Aguas. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. Pág. 120.

868 Esta clasificación deja por fuera la autorización de vertidos, pero a efectos metodológicos, prefiero incluirla, como hace el Título V TRLAg., en las normas específicas de protección de la calidad de las aguas. V. 9.3.3. El control de los vertidos, de esta investigación.

869 EMBID IRUJO Antonio. *Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas*. En: En: Antonio EMBID IRUJO (Director). *La Calidad de las Aguas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. Pág. 36.

### 9.2.1 Protección de las aguas continentales (superficiales) y marinas

El artículo 1.2. declara que el objetivo general de la Ley de Aguas está dirigido al establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición. Principio que vuelve a repetirse en el artículo 14, al manifestar la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza<sup>870</sup>. Estos postulados son, pues, desarrollo del artículo 45.2 CE según el cual los poderes públicos deben velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. En definitiva, pueden considerarse como el principio básico sobre el cual descansa el objetivo de la Ley de Aguas, “lograr una administración unitaria del agua, pero respetuosa de la naturaleza y su entorno”.

La Ley de Aguas, acoge el principio de dominio público de todas las aguas<sup>871</sup>, pero deja fuera a las aguas de las charcas situadas en predios de propiedad privada (Artículo 10 y DA Primera) y a las aguas pluviales, en tanto atraviesen desde su origen únicamente fincas de dominio particular (Artículo 5.2). Pero, incluso acá, introduce normas para la protección de las aguas, impidiendo que puedan realizarse obras que hagan variar el curso o alterar su calidad en perjuicio del interés público o de terceros o cuya destrucción por la fuerza de las avenidas pueda ocasionar daños a personas o cosas (en el caso de las pluviales) y haciendo observar la legislación ambiental<sup>872</sup> correspondiente (para las aguas de las charcas).

La constitución de zonas de servidumbre y de policía<sup>873</sup>, en los márgenes de los cauces públicos y de las zonas próximas a la desembocadura en el mar, es otro claro ejemplo de lo que venimos comentando (Artículo 6). Alrededor de los lagos, lagunas y embalses artificiales, también podrán crearse zonas de servidumbre y zonas de policía<sup>874</sup>, siempre que esto no impida o interfiera las competencias de las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio<sup>875</sup>. En los embalses superficiales, el organismo de cuenca podrá prever en sus proyectos las zonas de servicios, necesarias para su explotación (Artículo 96.1 TRLAg.).

De acuerdo con el RDPH, la zona de servidumbre tendrá los siguientes fines: paso para servicio del personal de vigilancia del cauce; paso para el ejercicio de pesca fluvial; paso para el salvamento de personas o bienes, o para el varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad (Artículo 7.1. RDPH).

---

870 Este principio también debe ser aplicado por las comunidades autónomas, cuando ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico, en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio. V. Artículo 18 a) TRLAg.

871 Para dar fiel cumplimiento a este objetivo, la Ley de Aguas en el artículo 95 establece el procedimiento de apeo y deslinde de los cauces de dominio público. Actividad que corresponde a la Administración del Estado a través de los organismos de cuenca. El deslinde aprobado declara la posesión y titularidad dominical a favor del Estado dando lugar al amojonamiento, a las rectificaciones de las inscripciones del Registro de la propiedad e incluso a la inmatriculación de los bienes del dominio público cuando lo estime conveniente (Artículo 95 TRLAg.)

872 “Recordatorio este de que también los bienes hidráulicos de propiedad privada están sometidos a limitaciones legales por razones de protección ambiental. V. SÁNCHEZ MORÓN Miguel Ángel. Aspectos ambientales de la modificación de la Ley de Aguas... Pág. 93.

873 La zona de servidumbre será de 5 metros de anchura, para uso público. La zona de policía tendrá 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen. La anchura de ambas zonas podrá modificarse en las zonas próximas a la desembocadura en el mar, en el entorno inmediato de los embalses o cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes, podrá modificarse la anchura de ambas zonas en la forma que reglamentariamente se determine. Artículo 6.1 a), b) y 6.2. TRLAg.

874 Artículo 96.2 TRLAg.

875 V. Disposición Adicional Quinta TRLAg.

Mientras que en las zonas de policía, se restringen o quedan sometidas a autorización del organismo de cuenca<sup>876</sup>, algunas actividades y usos del suelo: las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno; las extracciones de áridos; las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o temporal y cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o deterioro del dominio público hidráulico (Artículo 9.1 RDPH).

Esto con respecto a las aguas continentales, pero la Ley de Aguas también se preocupa por la protección de las aguas marinas. En este sentido se propone interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales (Artículo 108 bis TRLAg.).

### 9.2.2 Protección de las aguas subterráneas

Ahora bien, la protección de las aguas, no es sólo para las aguas superficiales, pues también las aguas subterráneas<sup>877</sup> son objeto de protección, y si se quiere son restricciones más fuertes que las aplicadas a las superficiales, tal vez por la razón lógica de la dificultad para sanearlas luego que han sido contaminadas. Las restricciones a la utilización de las aguas subterráneas se comportan como una protección genérica, pero también son objeto de un trato especial, en el Título V de la Ley de Aguas, para la protección de las aguas subterráneas frente a las intrusiones de aguas salinas (Artículo 99 TRLAg.)<sup>878</sup> y en los requisitos para conceder una autorización de vertidos a las aguas subterráneas (Artículo 102 TRLAg.).

En general, de acuerdo con el artículo 12, el propietario de un fundo puede realizar cualquier obra que no tenga por finalidad la extracción o aprovechamiento de las aguas subterráneas, siempre que con ello no perturbe su régimen o deteriore su calidad. Queda a salvo, el derecho que asiste al propietario del fundo de acuerdo con el apartado 2 del artículo 54. Pero este supuesto de utilización de las aguas subterráneas<sup>879</sup>, tiene sus restricciones, derivadas de la protección de las aguas, cuando en el propio artículo se lee que no podrán realizarse nuevas obras sin la respectiva autorización cuando se haya declarado la sobreexplotación del acuífero.

Es decir, paralelo al régimen de utilización de las aguas subterráneas, bien a través del ejercicio del derecho del artículo 54.2 o del régimen normal (concesión de aguas subterráneas), existe un régimen de aplicación para ambas modalidades, producto de la declaración de sobreexplotación o del riesgo de estarlo de un acuífero o unidad hidrogeológica. Así, se considera que un acuífero está sobreexplotado en riesgo de estarlo, cuando se da alguna de las siguientes condiciones: extracciones medias anuales superiores o muy próximas al volumen medio interanual de recarga; extracciones que generen un deterioro significativo de la calidad de las aguas o que el régimen y concentración de las extracciones sea tal que, aun no existiendo un balance global desequilibrado, se esté poniendo en peligro la sostenibilidad de los aprovechamientos a largo plazo (Artículo 171.2 RDPH).

876 También podrá otorgarlas la comunidad autónoma, en los casos de encomienda de tramitación de ciertas autorizaciones. V. Artículos 17 d) TRLAg. y 53.1 RDPH. Y volvemos a repetir acá, la delimitación de competencias por cuencas, así que si la zona de policía es de una cuenca interna, la administración, protección y vigilancia corresponderá a la comunidad autónoma a través del órgano creado para su administración. V. Artículo 94 TRLAg. y Artículo 235.1 RDPH.

877 He querido hacer esta separación a efectos metodológicos, pero en el plano legal y práctico, la Ley de Aguas establece la gestión conjunta de aguas superficiales y subterráneas. V. Artículos 24.f), 32 y 55.1 TRLAg.

878 La protección de las aguas subterráneas frente a intrusiones de aguas salinas, de origen continental o marítimo, se realizará entre otras acciones, mediante la limitación de la explotación de los acuíferos afectados y, en su caso, la redistribución espacial de las captaciones existentes. Los criterios básicos para ello serán incluidos en los planes hidrológicos de cuenca, correspondiendo al organismo de cuenca la adopción de las medidas oportunas.

879 Aprovechamiento de las aguas subterráneas, cuando el volumen anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos.



Una vez hecha la declaración, debe elaborarse un plan de recuperación del acuífero o unidad hidrogeológica, pero hasta la aprobación del plan el organismo de cuenca puede limitar las extracciones que sean necesarias como medida preventiva y cautelar<sup>880</sup>.

El plan de recuperación<sup>881</sup> ordenará el régimen de extracciones y podrá establecer la sustitución de las captaciones individuales preexistentes por captaciones comunitarias; determinar perímetros dentro de los cuales no será posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas, a menos que los titulares preexistentes se constituyan en comunidades de usuarios; determinar perímetros de protección para proteger las aguas subterráneas frente a riesgos de contaminación, en las que será necesario la autorización del organismo de cuenca, para la realización de obras de infraestructura y extracción de áridos u otras actuaciones e instalaciones que puedan afectarlo.

Además, con carácter general, la LPHN establece la obligación para el Ministerio de Medio Ambiente, de elaborar en todas las cuencas intercomunitarias, un denominado “plan de acción”, en materia de aguas subterráneas que permita el aprovechamiento sostenible de dichos recursos y que incluirá un programa para la mejora del conocimiento hidrogeológico y la protección y ordenación de los acuíferos y de las aguas subterráneas. Asimismo fomentarán la constitución de comunidades de usuarios, a las que prestarán asistencia técnica para la elaboración del plan de explotación del citado acuífero (Artículo 29).

Como dije al inicio de esta parte, la protección de las aguas subterráneas comprendía, por un lado las restricciones provenientes de los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo y de otra parte, la protección frente las intrusiones salinas. Se considera que un acuífero o zona está en proceso de salinización cuando, como consecuencia directa de las extracciones que se realicen, se registre un aumento progresivo y generalizado de la concentración salina de las aguas captadas, con peligro claro de convertirlas en inutilizables (Artículo 244.3 RDPH).

La protección de las aguas subterráneas frente a las intrusiones de aguas salinas de origen continental o marítimo se realizará, entre otras acciones, mediante la limitación de la explotación de los acuíferos afectados y, en su caso, la redistribución espacial de las captaciones existentes. El procedimiento para la adopción del acuerdo y para las subsiguientes actuaciones es similar al explicado para la declaración de acuíferos sobreexplotados y la adopción de medidas corresponde al organismo de cuenca, de acuerdo con los criterios básicos establecidos en los planes de cuenca (Artículo 244 RDPH).

### 9.2.3 Estructura orgánica de las confederaciones hidrográficas y la protección del dominio hidráulico

Sin duda, una de las estrellas de la administración unitaria del agua en España, está representada en las confederaciones hidrográficas. Ente en el que confluyen todos los interesados en el agua (Estado, comunidades autónomas, entes locales, usuarios, representantes de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales). Pues bien, a las confederaciones hidrográficas corresponde entre otras funciones, la elaboración del plan hidrológico de cuenca (Artículo 23.1 a), que como pudo observarse en el capítulo anterior, su contenido, está dirigido a regular los distintos aprovechamientos de la aguas de una cuenca (Artículo 23.1 c), pero para dar cumplimiento a esta función, los planes, programas y acciones que desarrolle deben tener como objetivo una adecuada gestión de

---

880 Los efectos de la declaración de sobreexplotación o su riesgo son: paralización de todos los expedientes de autorización de investigación o de concesión, excepto las destinadas a abastecimiento de población que no puedan ser atendidas con otros recursos; suspensión del derecho del artículo 54.2 TRLAg.; paralización de todos los expedientes de modificación de características de las concesiones de aguas subterráneas; establecimiento de limitaciones de extracciones; constitución forzosa de comunidades de usuarios; remisión al Gobierno de la propuesta del Consejo del Agua sobre modificaciones del plan hidrológico y redacción del plan de ordenación. V. Disposición Adicional Séptima TRLAg. y el Artículo 171. 5 RDPH.

881 V. contenido del plan de recuperación en el artículo 171.6 RDPH.

las demandas, a fin de promover el ahorro y eficiencia económica y ambiental de los diferentes usos del agua, mediante el aprovechamiento global e integrado de las aguas superficiales y subterráneas, de acuerdo en su caso, con las previsiones de la correspondiente planificación sectorial (Artículo 24 f). Al tiempo que tiene que dar cumplimiento a los objetivos medioambientales que la Ley de Aguas, obliga a incluir en dichos planes.

Ahora bien, ya considerando algunos órganos de los organismos de cuenca, debe admitirse que la Ley de Aguas dispone de un articulado coherente que busca la protección del dominio público hidráulico. Así, la Junta de Gobierno, tiene entre otras funciones: acordar modificaciones a la anchura de las zonas de servidumbre y de policía, previo informe del Consejo del Agua de la demarcación; declarar la sobreexplotación de acuíferos y la adopción de medidas para la protección de las aguas subterráneas frente a intrusiones de aguas salinas (Artículo 28).

Las funciones del Consejo del Agua de la demarcación no son menos importantes en esta materia. A ella le corresponde informar al Ministerio de Medio Ambiente, las cuestiones de interés general para la demarcación y en especial las relativas a la protección de las aguas, y la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico (Artículo 35).

Finalmente, en torno a los órganos de las confederaciones está el recién creado Comité de Autoridades Competentes, órgano que actualmente está llamado a servir de encuentro entre las distintas administraciones públicas que formen parte de la demarcación hidrográfica, para el ejercicio conjunto y armónico de las competencias relacionadas con la protección de las aguas. No importando si la demarcación es intercomunitaria o intracomunitaria, porque en este último caso, la Ley de Aguas exige que la comunidad autónoma garantice la participación de las distintas administraciones públicas (Artículo 36 bis).

#### 9.2.4 Restricciones derivadas de la planificación hidrológica

La planificación hidrológica debe reflejar toda actuación sobre el dominio público hidráulico. De manera que la protección de las aguas, cobra especial interés en la planificación hidrológica. Baste ver cómo el contenido de los planes de cuenca (Artículo 42), está lleno de llamamientos para conservar la calidad de las aguas.

En este sentido, quiero reflejar especialmente el literal g), según el cual al plan de la cuenca, debe incorporarse un resumen de los programas de medidas para alcanzar los objetivos medioambientales. Entre esas medidas que deben incluirse, resaltan: aplicación de la legislación sobre protección del agua; resumen de controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado de las aguas, incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico<sup>882</sup> y a las aguas objeto de protección por la ley; identificación de casos en que se hayan autorizado vertidos directos a las aguas subterráneas; un resumen de las medidas adoptadas para prevenir o reducir las repercusiones de los incidentes de contaminación accidental; un resumen de las medidas complementarias para cumplir los objetivos medioambientales (perímetros de protección, medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados); detalles de las medidas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas; las directrices para recarga y protección de acuíferos; criterios

---

882 V. también Artículo 80 RAPA. De acuerdo con 80.2, la ordenación de los vertidos de aguas residuales incluirán las normas de tipo general que se estimen adecuadas para que puedan alcanzarse los objetivos de calidad. Se referirán a la programación de la lucha contra la contaminación en los diferentes tramos o sectores de la cuenca. Asimismo, de acuerdo con 80.3 se preverán programas de actuación para eliminar de las aguas continentales la contaminación producidas por aquellas sustancias que, por su toxicidad, persistencia o bioacumulación, figuran en las relaciones del Anexo III del Reglamento del Dominio Público Hidráulico al que nos remite este artículo. Además de las aguas continentales deberá incluirse en posterior reforma a las aguas costeras y de transición.

sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos; las infraestructuras básicas requeridas por el plan, entre otras, no menos importantes pero que a efectos de la protección de las aguas tienen menor relevancia.

En definitiva, coincidiendo con SETUÁIN MENDÍA Beatriz, no puede quedar duda alguna sobre la relevancia que la planificación hidrológica de la cuenca ejerce en relación con la protección cualitativa de las aguas en general y con los vertidos, las residuales en particular en tanto que lo encarga de su ordenación concreta<sup>883</sup>.

### 9.2.5 Restricciones a la utilización del dominio hidráulico

Siguiendo el recorrido por las normas de la Ley de Aguas, corresponde verificar el Título IV de la utilización del dominio público hidráulico. Tampoco las normas de este título escapan a la consecución de uno de los grandes objetivos de la ley: la protección del dominio hidráulico.

Así cuando la ley hace referencia a las servidumbres legales, declara el derecho del fundo sirviente a negarse a recibir las aguas del fundo dominante que hubieran sido alteradas en su calidad, de modo artificial (Artículo 47.2) o cuando hace referencia al uso común, señala el deber de no alterar la calidad de las aguas y las limitaciones derivadas de la protección de las aguas (Artículo 50.2).

Referidos a los usos privativos, la ley confiere facultades a los organismos de cuenca para proteger los caudales y garantizar la calidad de las aguas, pudiendo determinar en su ámbito territorial, los sistemas de control de los caudales utilizados y de los vertidos al dominio público hidráulico (Artículo 55.4); la declaración de acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, ya comentadas (Artículo 56); o las medidas en situaciones excepcionales como sequías extraordinarias, sobreexplotación o similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas (Artículo 58).

Dentro del capítulo de las concesiones administrativas destacan varios artículos que contienen algunas restricciones al uso privativo del dominio hidráulico, con base en la protección del mismo. Así, el artículo 79 declara que en igualdad de condiciones, se preferirá aquellas solicitudes que proyecten la más racional utilización del agua y una mejor protección de su entorno. Así también puede hacerse mención en este momento al artículo 98 TRLAg., sobre el que volveré más adelante, el cual obliga al solicitante de una concesión o autorización a presentar informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio, cuando a juicio del organismo de cuenca, pueda afectar al medio ambiente.

Pero sin duda, el principio que destaca en este capítulo es la restricción general a los sistemas de explotación, basado en el caudal ecológico<sup>884</sup> (artículo 59.7 TRLAg.). En concordancia con este artículo, el artículo 115.2 RDPH, establece que en la resolución sobre la petición de una concesión, los organismos de cuenca deben en su condicionado hacer referencia, entre otras, al respeto de los caudales mínimos para usos comunes o por motivos sanitarios o ecológicos, si fueran precisos.

La técnica de fijación del caudal ecológico, tiene una única excepción, “el abastecimiento poblacional”, que se encuentra incluso por encima de aquél (Artículo 59.7)<sup>885</sup>.

En opinión de LOPERENA ROTA Demetrio, “la reserva de caudal es una simple acomodación del uso ambiental incorrecto al legítimo y legal que exigen los nuevos conocimientos científicos y la

---

883 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas residuales...* Pág. 160.

884 Sobre este punto V. lo que se dijo en el epígrafe de Pesca Fluvial del Capítulo V y las prohibiciones a las comunidades autónomas de fijar independientemente los caudales ambientales en aguas intercomunitarias.

885 V. lo que se dice del caudal ecológico en el Capítulo VII epígrafe 7.3.1 g).

Constitución”<sup>886</sup> o como dice el doctor EMBID IRUJO Antonio, el caudal ecológico, se comporta como una limitación connatural que se dirige a la misma preservación del recurso<sup>887</sup>. Es una técnica que, junto a otras, busca proteger la calidad de las aguas.

En este sentido, la planificación hidrológica juega un rol fundamental, es allí donde deben quedar plasmados los distintos caudales, dependiendo de los usos del agua y de los ecosistemas circundantes<sup>888</sup>. Ya se advirtió en el Capítulo VIII, en el contenido de los planes hidrológicos, que los mismos deben asignar y reservar recursos para la conservación o recuperación del medio natural<sup>889</sup>, es decir “disponibilidad de caudales que permitan el mantenimiento y recuperación de los ecosistemas propios de cada tramo de río”<sup>890</sup>.

Otra norma de protección del dominio público, se encuentra en el artículo 60 que establece un orden de preferencia supletorio para el caso que los planes hidrológicos no lo fijarán. En este mismo artículo prevé que la planificación hidrológica, cuando regule el orden de preferencia de usos, tenga en cuenta las exigencias de protección y conservación del recurso y su entorno. Asimismo, la ley señala que dentro de cada clase, cuando existan incompatibilidades, serán preferidas aquellas que introduzcan mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua o en el mantenimiento o mejora de su calidad.

Las confederaciones hidrográficas podrán también revisar las concesiones para adaptarlas a los planes hidrológicos, para lo cual podrán realizar auditorias y controles, a fin de comprobar la eficiencia de la gestión y utilización de los recursos hídricos objeto de la concesión. En el caso que la concesión sea para el abastecimiento poblacional y regadíos, podrán revisarse únicamente para observar si puede cumplirse con una menor dotación o una mejora en la técnica de utilización del recurso, que contribuya a un ahorro del mismo (Artículo 65).

En las autorizaciones y concesiones para extracción de áridos, pastos y vegetación arbórea o arbustiva, establecimiento de puentes o pasarelas, embarcaderos e instalaciones para baños públicos, se considerará la posible incidencia ecológica desfavorable, debiendo exigirse las adecuadas garantías para la restitución del medio (Artículo 77). Así como también la autorización para navegación recreativa, se condicionará atendiendo a los usos previstos para las aguas, protegiendo su calidad y limitando el acceso a las zonas de derivación o desagüe (Artículo 78).

En este mismo capítulo, se encuentra también, la cesión de derechos. Aunque, no está directamente consagrada como una medida de protección, esta figura jurídica pretende la racionalización del uso del recurso, de manera que implícitamente puede catalogarse como tal, ya que el cedente renuncia a usar una determinada cantidad de agua para beneficiar a otro u otros (Artículos 67 y ss).

---

886 LOPERENA ROTA Demetrio. Los caudales ecológicos y la planificación hidrológica. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (*El Libro Blanco del Agua*). Seminario de Derecho de Aguas de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1999. Pág. 218.

887 EMBID IRUJO Antonio. Usos del Agua e Impacto Ambiental: Evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico. En: EMBID IRUJO Antonio. (Director). *La calidad de las aguas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. Pág. 117.

888 V. Artículo 118. Respeto por el caudal ecológico. Asimismo, en diversos artículos dispone por tramos de ríos o embalses, el caudal ecológico mínimo de cada uno. Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 222, de 16 de septiembre de 1999.

889 V. Artículo 42.1 b) c) TRLAg.

890 Artículo 18.1. Se considera como caudal ecológico o medioambiental la disponibilidad de caudales que permitan el mantenimiento y la recuperación de los ecosistemas propios de cada tramo de río. En el caso de que no se cuente con estudios específicos y para cauces de régimen permanente, el caudal medioambiental mínimo no superará el caudal natural del río con un límite superior de 1 m<sup>3</sup>/s. 2. Se considera prioritario el mantenimiento del caudal medioambiental en los siguientes casos:

Los Organismos de cuenca tienen facultad para autorizar o negar la cesión de derechos, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Aguas y el RDPH. Entre las causales por las cuales puede negarse la autorización para la cesión de derechos, se encuentran razones de protección del dominio hidráulico. Es decir, los organismos de cuenca pueden negar la autorización mediante resolución motivada, basados en que la misma afecta negativamente a los caudales medioambientales, al estado o conservación de los ecosistemas, entre otras mencionadas, pero que no guardan relación con el objeto de la exposición (Artículo 67 y ss).

#### *9.2.6 Comunidades de usuarios y la protección del dominio hidráulico*

Una de las principales obligaciones de las comunidades de usuarios es la realización de las obras e instalaciones que la administración les ordene, a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico, pudiendo el organismo de cuenca, suspender la utilización del agua, hasta que se realicen las obras (Artículo 83 TRLAg.).

De otra parte, la Ley de Aguas ordena la constitución de comunidades de usuarios cuando se cumplan algunos de los siguientes supuestos, que en definitiva buscan la protección del dominio hidráulico: cuando se declare la sobreexplotación de un acuífero<sup>891</sup>; para el aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas, cuando así lo aconseje la mejor utilización de los recursos de una misma zona y por último, cuando justificadamente el organismo de cuenca lo considere necesario (entidades públicas, corporaciones o particulares) que tengan necesidad de realizar vertidos al dominio público hidráulico (Artículos 87, 88 y 89 TRLAg.).

#### *9.2.7 Estudios de evaluación de efectos medioambientales*

Los artículos 98 TRLAg. y 239 RDPH, prevén que todos los programas, planes, anteproyectos y proyectos de obras o acciones a realizar por la propia administración, deberán incluir “un informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio”, o en términos del RDPH los “estudios de evaluación de efectos medioambientales”, cuando razonablemente puedan presumirse riesgos para el medio ambiente, como consecuencia de su realización. Estos estudios deberán incorporarse asimismo, a los expedientes de todas las obras de regulación<sup>892</sup>.

---

a) Especies o hábitats protegidos por la legislación nacional o las de las comunidades autónomas. b) Hábitats o especies incluidas en los anexos I o II de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats, flora y fauna silvestres. c) Especies cuyo aprovechamiento tenga un interés preferente o sean objeto de pesca. d) Espacios naturales valiosos determinados por la Administración medioambiental, con especial atención a casos singulares de bosque de ribera. e) Afección a zonas húmedas o a tramos fluviales de interés ambiental. 3. En los puntos singulares de la cuenca, considerando al menos como tales los embalses, sea cual sea su capacidad, y las tomas de aprovechamientos capaces de derivar más de 0,5 veces el módulo del río, se deberán mantener unos flujos mínimos, que garanticen, al menos, el mantenimiento del ecosistema existente en el tramo. 4. En ausencia de estudios específicos, las necesidades hídricas mínimas para el mantenimiento de las zonas húmedas litorales se evaluarán multiplicando la superficie ocupada efectivamente por las aguas, en hectáreas, por 12.500 m<sup>3</sup>/Ha/año. 5. La utilización de recursos hidráulicos específicos para la dilución de vertidos queda expresamente prohibida en todo el ámbito territorial de este Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar. Sólo en casos excepcionales, y en tanto se da cumplimiento a la Directiva 91/271, podrá admitirse de manera transitoria. ORDEN de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

891 Si los usuarios no cumplen voluntariamente este mandato, la ley faculta a los organismos de cuenca para constituirla de oficio, o encomendar sus funciones con carácter temporal a un órgano representativo de los intereses concurrentes.

892 Los Estudios de evaluación de efectos medioambientales están previstos principalmente, como requisito para la concesiones o autorizaciones sobre el dominio público hidráulico, cuando a juicio del organismo de cuenca, pueda la concesión o autorización contaminar o degradar el medio ambiente (Artículo 98 TRLAg. y 237 RDPH).

Los estudios de los efectos nocivos, son la forma más eficaz para evitar los atentados a la naturaleza, proporcionando confianza y fiabilidad en las decisiones que deban adoptarse, pudiendo elegir, de entre las diferentes alternativas posibles, la que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.

Entre los estudios de efectos nocivos, podemos mencionar a la evaluación de impacto ambiental. Como asegura el doctor EMBID IRUJO Antonio, “la evaluación de impacto ambiental permite observar la interrelación existente entre el uso de un recurso natural y el impacto o efecto sobre el medio ambiente en general y no sólo, obviamente sobre el dominio público hidráulico”<sup>893</sup>, de manera que junto a la técnica de la fijación del caudal ecológico, “nos aproximamos a la contemplación global y completa del recurso agua desde una perspectiva exclusivamente ambiental”<sup>894</sup>.

El artículo 129 TRLAg. establece que todo proyecto de obra hidráulica de interés general, debe someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental en los casos establecidos en la legislación de impacto ambiental<sup>895</sup>. Este artículo presenta el inconveniente de que sólo exige la declaratoria de impacto ambiental a las obras de interés general, dejando por fuera otras obras públicas o privadas, que pudieran afectar al ambiente, a las cuales no exige que se someta el proyecto a la evaluación de impacto ambiental.

También el artículo 15 LPHN, establece la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental para todos los proyectos de transferencias de recursos, incluso cuando ello no fuera preceptivo conforme a la legislación sobre evaluación de impacto ambiental.

Además de las normas anteriores, debemos verificar lo que establece el Real Decreto 1302/1986, pues es legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23 CE. Este Decreto no distingue entre las obras (interés general, autonómico o local), sino que establece que todos los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo I<sup>896</sup> (Artículo 1.1), deben someterse a evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esa disposición.

Mientras que en su artículo 1.2, deja a consideración del órgano ambiental competente ciertos proyectos u obras, que pueden someterse a la evaluación de impacto ambiental. Son los comprendidos en

---

893 EMBID IRUJO Antonio. *Usos del Agua e Impacto Ambiental: Evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico...* Pág. 116.

894 EMBID IRUJO Antonio. *Usos del Agua e Impacto Ambiental: Evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico...* Pág. 117.

895 La legislación a la que hace referencia el artículo es fundamentalmente el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. Incorpora la legislación española, la Directiva incorpora la Directiva 85/337/CEE, y otras mencionadas más adelante.

896 Anexo I. Aunque otros grupos, también contienen obras hidráulicas, quiero hacer mención del Grupo 7. Proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua, que como su nombre lo indica son proyectos de obras hidráulicas: a) Presas y otras instalaciones destinadas a retener el agua o almacenarla permanentemente cuando el volumen nuevo o adicional de agua almacenada sea superior a 10.000.000 de metros cúbicos. b) Proyectos para la extracción de aguas subterráneas o la recarga artificial de acuíferos, si el volumen anual de agua extraída o aportada es igual o superior a 10.000.000 de metros cúbicos. c) Proyectos para el trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales, excluidos los trasvases de agua potable por tubería, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Que el trasvase tenga por objeto evitar la posible escasez de agua y el volumen de agua trasvasada sea superior a 100.000.000 de metros cúbicos al año. 2. Que el flujo medio plurianual de la cuenca de la extracción supere los 2.000.000.000 de metros cúbicos al año y el volumen de agua trasvasada supere el 5 % de dicho flujo. 3. En todos los demás casos, cuando alguna de las obras que constituye el trasvase figure entre las comprendidas en este anexo I. d) Plantas de tratamiento de aguas residuales cuya capacidad sea superior a 150.000 habitantes-equivalentes. e) Perforaciones profundas para el abastecimiento de agua cuando el volumen de agua extraída sea superior a 10.000.000 de metros cúbicos. Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

el Anexo II, del Real Decreto<sup>897</sup>. Sobre la evaluación de impacto ambiental, para este grupo de proyectos y obras, habrá que atenerse además a lo estipulado en la legislación autonómica, ya que de acuerdo con el mismo apartado 1.2 del Real Decreto 1302/1986, las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán exigir la evaluación de impacto ambiental en todos los casos, o bien fijar otros umbrales, de acuerdo con los criterios del anexo III, que se refiere a las características del proyecto, su ubicación geográfica y las características del potencial impacto<sup>898</sup>.

El comienzo de las obras de un proyecto que tenga obligación de presentar el estudio de impacto ambiental, será sancionado con la suspensión de su ejecución a requerimiento del órgano administrativo medioambiental competente<sup>899</sup>.

En relación con la autoridad competente para imponer la evaluación de impacto ambiental<sup>900</sup>, el artículo 5 del Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio, establece que el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental, en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la administración general del Estado, pero deberá consultar a efectos preceptivos a la comunidad o comunidades autónomas interesadas y cuando se trate de otros proyectos distintos, lo será el órgano ambiental de la comunidad autónoma en su respectivo ámbito territorial (Artículo 5).

La Ley madrileña<sup>901</sup> aun cuando declara que la ley se aplicará a todos los planes, programas y proyectos y actividades, ya corresponda su autorización o aprobación al Estado, comunidad autónoma

---

897 Anexo II. Grupo 8. Grupo 8. Proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua. Extracción de aguas subterráneas o recarga de acuíferos cuando el volumen anual de agua extraída o aportada sea superior a 1.000.000 de metros cúbicos (proyectos no incluidos en el anexo I). Proyectos para el trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales cuando el volumen de agua trasvasada sea superior a 5.000.000 de metros cúbicos. Se exceptúan los trasvases de agua potable por tubería o la reutilización directa de aguas depuradas (proyectos no incluidos en el anexo I). Construcción de vías navegables, puertos de navegación interior, obras de encauzamiento y proyectos de defensa de cauces y márgenes cuando la longitud total del tramo afectado sea superior a 2 kilómetros y no se encuentran entre los supuestos contemplados en el anexo I. Se exceptúan aquellas actuaciones que se ejecuten para evitar el riesgo en zona urbana. Plantas de tratamiento de aguas residuales superiores a 10.000 habitantes-equivalentes, Instalaciones de desalación o desalobración de agua con un volumen nuevo o adicional superior a 3.000 metros cúbicos/día. Instalaciones de conducción de agua a larga distancia cuando la longitud sea mayor de 40 kilómetros y la capacidad máxima de conducción sea superior a 5 metros cúbicos/segundo (proyectos no incluidos en el anexo I). Presas y otras instalaciones destinadas a retener el agua o almacenarla, siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos: Grandes presas según se definen en el Reglamento técnico de seguridad de presas y embalses, cuando no se encuentren incluidas en el anexo I. Otras instalaciones destinadas a retener el agua, no incluidas en el apartado anterior, con capacidad de almacenamiento, nuevo o adicional, superior a 200.000 metros cúbicos. Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

898 A título de ejemplo, incluyo las Leyes de dos comunidades, de Andalucía y Madrid, en las cuales se establecen diversos procedimientos para la prevención ambiental. V. Artículo 8. La prevención ambiental a que se refiere la presente Ley se articuló a través de las siguientes medidas: 1. Evaluación de Impacto ambiental, para los actuaciones incluidas en el anexo primero. 2. Informe ambiental, para las actuaciones incluidas en el anexo segundo. 3. Calificación ambiental, para las actuaciones incluidas en el anexo tercero. Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía. BOJA núm. 79, de 31 de mayo. V. igualmente Artículo 4. Procedimientos ambientales. 1. Los planes, programas, proyectos o actividades incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se someterán, de acuerdo con lo dispuesto en la misma, a alguno de los siguientes procedimientos ambientales: a) Análisis Ambiental de Planes y Programas. b) Evaluación de Impacto Ambiental, que se podrá tramitar por el procedimiento ordinario o por el procedimiento abreviado. c) Evaluación Ambiental de Actividades. 2. Ningún plan, programa, proyecto o actividad podrá ser objeto de más de un procedimiento de los establecidos en esta Ley, salvo que se modifiquen los parámetros o circunstancias que fueron tenidos en cuenta para su emisión. Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid. BOE núm. 176, de 24 de julio de 2002.

899 Artículo 9 Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, de acuerdo con la redacción de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE núm. 313, de 31 de diciembre.

900 Sobre este aspecto, debe recordarse igualmente la distribución competencial a través de la Cuenca Hidrográfica, que es un planteamiento fundamental de la Ley de Aguas y uno de los postulados fundamentales de la presente investigación.

901 Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid.

o administración local, está consciente de las competencias del Estado, y así proclama excepciones a la aplicación de esta Ley: planes y programas en materia de emergencia civil; proyectos o actividades, aprobados o autorizados por una Ley; planes, programas, proyectos o actividades, cuya aprobación o autorización sustantiva compete a la administración general del Estado y cuya evaluación ambiental resulte obligada por aplicación de la legislación básica estatal; los planes, programas, proyectos o actividades que pudieran estar exceptuados del procedimiento de evaluación de impacto ambiental por las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

Finalmente, habrá que atenerse a lo establecido en la Ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres<sup>902</sup>, ya que esta Ley amplía la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, contenida en el Anexo I del Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio, con la inclusión en la misma de las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de cubierta vegetal arbustiva y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación, y en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas (DA Segunda).

### **9.3 Normas específicas de protección del dominio hidráulico y de la calidad de las aguas (Título V del TRLAg.)**

El Título V se divide en varios capítulos, que utilizaré para que sirvan de guía en la separación de los diversos asuntos que se tratan. En primer lugar, voy a referirme a los objetivos de protección de las aguas y del dominio público hidráulico, los objetivos medioambientales y los programas de medidas. Seguidamente, en este mismo epígrafe, haré un comentario sobre el registro de las zonas de protección y las ayudas que otorga el Estado para actividades que mejoren la calidad de las aguas. En los siguientes epígrafes comentaré la definición legal de contaminación y degradación, el control de los vertidos, la reutilización de las aguas y las zonas húmedas.

#### *9.3.1 Principios generales aplicados a la protección del dominio público hidráulico*

A pesar de ser criticado por un exceso de apego a la norma jurídica, creo que cualquier investigador de las normas específicas de protección de las aguas y de la calidad de las mismas, debe reseñar los objetivos de la protección previstos en el artículo 92 TRLAg.

##### – Objetivos de Protección de las aguas y del dominio público hidráulico

Se declaran como objetivos de protección de las aguas y del dominio público hidráulico:

- a) Prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y humedales que dependan de modo directo de los acuáticos en relación con sus necesidades del agua.
- b) Promover el uso sostenible del agua protegiendo los recursos hídricos disponibles y garantizando un suministro suficiente en buen estado.
- c) Proteger y mejorar el medio acuático estableciendo medidas específicas para reducir progresivamente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, así como eliminar o suprimir de forma gradual los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
- d) Garantizar la reducción progresiva de la contaminación de las aguas subterráneas y evitar su contaminación adicional.
- e) Paliar los efectos de las inundaciones y sequías.
- f) Alcanzar, mediante la aplicación de la legislación correspondiente, los objetivos fijados en los tratados internacionales en orden a prevenir y eliminar la contaminación del medio ambiente marino.

---

902 Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre.



g) Evitar cualquier acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo o cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico.

– Objetivos medioambientales

El artículo 92 bis TRLAg., contiene los objetivos medioambientales, para alcanzar una adecuada protección de las aguas. Estos objetivos son: para las aguas superficiales (prevenir el deterioro de las masas de agua; proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua; reducir la contaminación de sustancias prioritarias y suprimir gradualmente los vertidos de estas sustancias); para las aguas subterráneas (evitar o limitar la entrada de contaminantes; proteger, mejorar y regenerar las masas de aguas subterráneas; invertir las tendencias al aumento de la concentración de contaminantes); para las zonas protegidas (cumplir las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en esa zona), y para las masas de aguas artificiales y masas de aguas muy modificadas (buscar un buen estado químico de las aguas)<sup>903</sup>.

– Programas de medidas

En cada plan hidrológico deben desarrollarse los programas de medidas para alcanzar los objetivos medioambientales (Artículo 92 bis 2 TRLAg.).

Para cada demarcación hidrográfica se establecerá un programa de medidas<sup>904</sup> en los que se tendrá en cuenta los resultados de los estudios realizados para determinar las características de la demarcación, las repercusiones de la actividad humana en sus aguas, así como el estudio económico del uso del agua en la misma.

Las medidas podrán ser básicas y complementarias:

- a) Las medidas básicas son los requisitos mínimos que deben cumplirse en cada demarcación y se establecerán reglamentariamente.
- b) Las medidas complementarias son aquellas que en cada caso deban aplicarse con carácter adicional para la consecución de los objetivos medioambientales o para alcanzar una protección adicional de las aguas.

El programa de medidas se integrará por las medidas básicas y las complementarias que, en el ámbito de sus competencias, aprueben las administraciones competentes en la protección de las aguas (Artículo 92 quáter TRLAg.).

A modo de recapitulación puede decirse entonces que el artículo 92 TRLAg., representa la estructura básica sobre la que descansa la protección de las aguas, dividido en tres grandes aspectos: objetivos generales de protección del dominio hidráulico; objetivos medioambientales y programas de medidas. Los primeros son los estándares que deben procurarse en cualquier medio acuático, es decir los principios generales de la protección de las aguas. Los objetivos medioambientales, comprenden las actividades específicas para lograr la protección dependiendo del medio (aguas superficiales, subterráneas, zonas protegidas y masas de aguas artificiales y masas de agua muy modificadas). Mientras que los programas de medidas, buscan la consecución de los objetivos medioambientales y se subdividen en: medidas básicas, es decir los requisitos mínimos en cada demarcación y complementarias, que son aquellas de carácter adicional para alcanzar los objetivos medioambientales o la protección adicional de las aguas.

---

903 Artículo 92 bis 1 TRLAg., artículo introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. De acuerdo con la Disposición Adicional Undécima, los objetivos medioambientales deberán alcanzarse antes del 31 de diciembre de 2015, con excepción del apartado 1.a.a'), que es exigible desde la entrada en vigor de la Ley. Estos plazos podrán prorrogarse en una determinada masa de agua, cuando se produzcan algunas circunstancias especiales, señaladas en la misma disposición.

904 Los programas de medidas deberán estar aprobados antes de 31 de diciembre de 2009 y estar operativas en 2012 y actualizarse en 2015.

– Registro de Zonas Protegidas

El artículo 99 bis TRLAg. ordena que en cada demarcación hidrográfica existirá al menos un registro de las zonas que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas, o sobre conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua.

En el registro se incluirán: zonas en las que se realiza una captación destinada al consumo humano (con volumen medio de 10 metros cúbicos o que abastezca a más de 50 personas); zonas que en un futuro vayan a destinarse a abastecimiento, de acuerdo con el plan hidrológico; zonas de protección de especies acuáticas significativas desde el punto de vista económico; masas de agua declaradas de uso recreativo, incluidas las zonas de aguas de baño; las zonas declaradas vulnerables en aplicación de las normas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias; las zonas que hayan sido declaradas sensibles en aplicación de las normas sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas; las zonas declaradas de protección de hábitats o especies en que el mantenimiento o mejora del estado del agua constituya un factor importante de su protección y los perímetros de protección de aguas minerales y termales aprobados de acuerdo con la legislación específica.

El comité de autoridades competentes supervisará el registro de zonas protegidas con el fin de mantenerlo actualizado. Este registro deberá actualizarse junto con el plan hidrológico correspondiente. Un resumen de este registro formará parte del plan.

– Ayudas y auxilios financieros del Estado para promover la protección del dominio público hidráulico

Finalmente, en capítulo aparte, la Ley de Aguas en su intento de mejorar la calidad de las aguas y concienciar a los usuarios al uso racional del recurso, dispone en el artículo 110 TRLAg. que el Estado puede conceder ayudas a quienes procedan al desarrollo, implantación o modificación de las tecnologías, procesos, instalaciones o equipos, así como a cambios en la explotación que signifiquen una disminución en los usos y consumos de agua o bien una menor aportación en origen de cargas contaminantes a las aguas utilizadas. Asimismo, podrán concederse ayudas a quienes realicen plantaciones forestales, cuyo objetivo sea la protección de los recursos hidráulicos. Estas ayudas se extenderán a quienes procedan a la potabilización y desalinización de aguas y a la depuración de aguas residuales, mediante procesos o métodos más adecuados, a la implantación de sistemas de reutilización de aguas residuales, o desarrollen actividades de investigación en estas materias.

Entre esas ayudas a la que se refiere el artículo mencionado, encontramos el Real Decreto 708/2003. Este exige que para ser beneficiario de la concesión de las ayudas en zonas desfavorecidas y las primas a medidas agroambientales, deben comprometerse a cumplir durante cinco años, con las “buenas prácticas agrarias habituales”. Entre otras se consideran tales:

La utilización eficiente del agua. Para el Real Decreto, significa: a) el cumplimiento de la normativa en materia de concesión de agua y limitaciones de uso establecidas por las confederaciones hidrográficas, y b) independientemente del sistema de riego implantado, deberá cuidarse el mantenimiento de la red interna de explotación para evitar pérdidas de agua.

Racionalizar el uso de fertilizantes. En las zonas sensibles a nitratos deberán respetarse los programas de actuación de las comunidades autónomas, y el uso racional de los estiércoles y purines.

Además de las buenas prácticas, los beneficiarios deberán respetar la legislación medioambiental, contenida en la siguientes leyes: Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de flora y fauna silvestre; el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitat naturales y de la flora

y fauna silvestre (Directiva 92/43/CEE), el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (Directiva 91/679/CEE y la ley 10/1998, de 21 de abril), de residuos.

Las comunidades autónomas también pueden otorgar ayudas y subvenciones con objetivos similares al del Artículo 110 TRLAg. En efecto, el Artículo 1.2 a) de la Orden 28 de octubre<sup>905</sup>, dispone que las subvenciones que se proponen en ella, tienen por objeto, entre otros: “la mejora o modernización de una zona de riego existente y para la creación de nuevos regadíos que mejoren la gestión del riego, incrementando su eficiencia o el ahorro del agua”.

### 9.3.2 Definición de contaminación y degradación

De acuerdo con el artículo 93, existen diferencias entre contaminación y degradación del dominio público hidráulico. Para la ley, la contaminación implica la introducción de materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores, con la salud humana, o con los ecosistemas acuáticos o terrestres directamente asociados a los acuáticos; causen daños a los bienes; y deterioren o dificulten el disfrute y los usos del medio ambiente<sup>906</sup>. El concepto de degradación del dominio público hidráulico, incluye las alteraciones perjudiciales del entorno afecto a dicho dominio.

Como puede observarse, ambos son conceptos que buscan la calidad del dominio público hidráulico, pero que se diferencian en el ámbito espacial de cada uno, aunque a menudo sea difícil determinar dónde comienza el uno o acaba el otro. Sobre todo por la complejidad con que es definida la contaminación, llegando en algún momento a infiltrarse en el espacio de la degradación. En este sentido SETUÁIN MENDÍA Beatriz, señala que ambos conceptos son distintos por su extensión, ya que la “contaminación se ciñe a las aguas, ampliándose al resto de los elementos del dominio público hidráulico y zonas colindantes en el caso de la degradación<sup>907</sup>, es decir, contaminación de las aguas y degradación de las zonas aledañas.

Según el *Libro Blanco del agua* “La contaminación de las masas de aguas continentales (embalses, lagos y lagunas) tiene dos fuentes principales. Por un lado, la descarga de las aguas residuales urbanas y agrícolas, y por otro la de los vertidos industriales”<sup>908</sup>. Esta afirmación deja por fuera las aguas de los ríos, que pueden contaminarse por las mismas fuentes.

También, de acuerdo con el *Libro Blanco del agua*, la primera de las fuentes es de tipo orgánico y su tratamiento es relativamente fácil por ser biodegradable. La segunda fuente de contaminación está constituida por productos químicos, muchos de ellos tóxicos, más difícil de degradar<sup>909</sup> (por ejemplo contaminación por nitrógeno, fósforo, etc.).

---

905 Orden 28 de octubre, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para las obras de mejora y modernización de infraestructuras básicas de regadíos existentes, así como de creación de nuevos regadíos, previstas en el Decreto 48/2001, de 27 de febrero de 2001, del Gobierno de Aragón. BOA núm. 133, de 5 de noviembre de 2003.

906 V. Los Anexos II y III del RDPH, que contienen las listas de sustancias contaminantes adicionadas por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos preliminar, I, IV, V, VI y VIII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas...

907 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas residuales...* Pág. 151.

908 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España...* Pág. 228.

909 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España...* Pág. 228.

Mientras que la contaminación de las aguas subterráneas proviene fundamentalmente de la presencia de elevadas concentraciones de compuestos nitrogenados en las áreas de desarrollo agrícola<sup>910</sup> y de cloruros y sodio, asociados a la intrusión marina en los acuíferos costeros<sup>911</sup> o la contaminación por metales pesados (hierro, manganeso y aluminio), entre otros factores menos importantes pero que también contribuyen a su contaminación, como por ejemplo las aguas residuales domésticas vaciadas en fosas sépticas o la utilización de sistemas de depuración incorrectos que usan el terreno como depuradora, la acumulación de residuos en la superficie del terreno, etc.

El artículo 97 es fiel reflejo de los conceptos de contaminación y degradación, declara como principio general, la prohibición de toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, salvo que tal actividad cuente con la autorización de la administración competente. Así, prohíbe acumular residuos sólidos, escombros o sustancias, cualquiera que sea su naturaleza y el lugar en que se depositen; efectuar acciones sobre el medio físico o biológico afecto al agua; y el ejercicio de actividades dentro de los perímetros de protección fijados en los planes hidrológicos.

### 9.3.3 Control de los vertidos

Aunque el vertido en las aguas, ya fue objeto de análisis en el Capítulo VI, por su estrecha relación con el saneamiento de aguas residuales<sup>912</sup> e indirectamente en el Capítulo VIII, ya que de acuerdo con la Ley de Aguas uno de los objetivos de la planificación es la protección del ambiente y la calidad de las aguas, debo sin embargo, volver a referirme a él, en virtud de su importancia para cumplir los objetivos medioambientales.

Por esa razón, en las siguientes líneas, me detendré fundamentalmente a revisar la parte formal del mismo, que se traduce en la autorización de vertidos y en el canon de control de vertidos.

Se consideran vertidos los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada (Artículo 100 TRLAg.).

El RDPH define los vertidos directos e indirectos. Por los primeros, entiende la “emisión directa de contaminantes a las aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como la descarga de contaminantes en el agua subterránea mediante inyección sin percolación a través del suelo o del subsuelo” (Artículo 245.1 RDPH).

Mientras que serán indirectos “tanto los realizados en aguas superficiales a través de azarbes, redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales o por cualquier otro medio de desagüe, o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como los realizados en aguas subterráneas mediante filtración a través del suelo o del subsuelo” (Artículo 245.1 RDPH).

“La clave diferenciadora entre ambos conceptos está en la enumeración de los ‘medios o lugar de inmisión’ (comillas del autor), a través de los cuales puede realizarse el vertido a las aguas superficiales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico”<sup>913</sup>. Estos medios son: azarbes, redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales y cualquier otro medio de desagüe.

---

910 La infiltración de las aguas de riego o lluvia, en desarrollos agrícolas que usan pesticidas con altos contenidos de nitrato. V. Real Decreto 261/1996, 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. BOE. Núm. 61, de 11 de marzo de 1996.

911 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España...* Pág. 231.

912 La adecuación de las aguas residuales a las determinaciones de la ordenación de los vertidos trae como consecuencia la obtención de la autorización de vertidos. V. SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas residuales...* Pág. 164.

913 FANLO LORAS Antonio. *Estudio Jurídico sobre los Organismos Autonómicos de depuración de las Aguas Residuales urbanas en la Cuenca del Ebro y la Titularidad de los Vertidos en aguas residuales urbanas en los expedientes autorizatorios. Segunda Parte.* (Mimeo). Logroño, España: 2003. Pág. 6.

## A. Autorización de vertidos

El control de vertidos es básico en la protección de las aguas, puesto que intenta asegurar el mantenimiento de calidad de las mismas. Con carácter general, la Ley de Aguas prohíbe todos los vertidos directos o indirectos que no cuenten con una autorización de vertidos (Artículo 100.1 TRLAg.). La extensión objetiva de la autorización de vertidos, en España, es de una extraordinaria amplitud y dada esta condición puede tener como consecuencia su inaplicabilidad práctica<sup>914</sup>.

La autorización de vertidos tendrá como objeto la consecución de los objetivos medioambientales establecidos. Por tanto, tiene un carácter finalista: impedir que se produzca una alteración de la calidad del recurso hídrico<sup>915</sup>. Estas autorizaciones se otorgarán teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles y de acuerdo con las normas de calidad ambiental y los límites de emisión fijados reglamentariamente<sup>916</sup>.

De acuerdo con el RDPH, las autorizaciones de vertido limitarán las sustancias peligrosas propias de la actividad causante del vertido para asegurar el cumplimiento de los valores límite de emisión, así como las normas de calidad ambiental y objetivos de calidad previstos en los planes hidrológicos de cuenca y en las restantes disposiciones legales de aplicación<sup>917</sup>.

El órgano competente para otorgar la autorización de vertidos será el organismo de cuenca, siempre que el vertido sea directo a aguas superficiales o subterráneas<sup>918</sup>, o indirecto a aguas subterráneas.

Mientras que corresponderá al órgano autonómico o local competente, cuando el vertido sea indirecto a aguas superficiales<sup>919</sup>.

Estos dos párrafos antes transcritos corresponden al artículo 245.2 RDPH, me atreví a separarlos para hacer notar la distribución de competencias en materia de autorización de vertidos.

Sin embargo, la aparente claridad de conceptos, no lo es tanto si se comparan con los conceptos de vertidos directos e indirectos, copiados anteriormente. Siguiendo al doctor FANLO LORAS Antonio, existen incongruencias terminológicas con repercusión en el reparto competencial. Estas pueden dividirse en dos clases:

- 
- 914 Así se refiere FANLO LORAS Antonio, al explicar que la mención de las sustancias contaminantes por el RDPH y el RAPA, no suponen en modo alguno restricciones de ámbito objetivo de las autorizaciones de vertido. V. FANLO LORAS Antonio. La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos. En: SOSA WAGNER Francisco (Coordinador). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo III. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000.
- 915 ORTEGA Luis. La Protección de las aguas subterráneas. En: EMBID IRUJO Antonio. (Director). *La calidad de las aguas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. Pág. 64.
- 916 Las normas sobre emisión e inmisión serán fijadas en este reglamento y en particular, podrán ser concretadas en los Planes de cuenca (Artículo 245.3 RDPH).
- 917 V. Artículo 256 sobre los valores límite de emisión, en el cual se toma en consideración la relación primera del Anexo III de RDPH, los valores límite de emisión de las sustancias recogidas en el Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, por el que se fijan objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y se modifica el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. BOE núm. 147, de 20 de junio de 2000. El artículo 256.3 RDPH deja abierta la posibilidad para que los organismos de cuenca fijen valores o normas más rigurosas. V. FANLO LORAS Antonio. La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español Pág. 3530-3533.
- 918 El legislador reglamentario debió repetir la expresión para evitar confusiones “a aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico”. V. lo que digo más adelante cuando se hacen observaciones a las definiciones de vertidos directos e indirectos y órganos competentes en materia de autorización de vertidos.
- 919 V. Capítulo VI de esta investigación donde tratamos las competencias de saneamiento de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales e integramos en el saneamiento urbano a la red de alcantarillado y el sistema de colectores generales hasta las instalaciones de depuración.

La primera observación va dirigida a relacionar las expresiones “a las aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico” utilizada en la definición de vertido directo (Artículo 245.1 RDPH); y los términos “aguas superficiales o subterráneas”, utilizadas para referirse al órgano competente para la autorización de vertidos directos (Artículo 245.2 RDPH). Esta terminología dificulta la claridad que debería mediar, dejando por fuera la expresión “o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico”, con lo cual pareciera limitar o mermar las competencias de los organismos de cuenca. Así, pues, queda únicamente la opción de diferenciarlas a través de los medios con los cuales se realizan los vertidos, ya comentada anteriormente.

La segunda observación, tiene como objetivo, hacer notar el exceso del legislador reglamentario, al extender la competencia de los órganos autonómicos y locales, de los vertidos directos “en los azarbes y cualquier otro medio de desagüe”, pues de acuerdo con la legislación analizada (léase TRLAg., R.D. Legislativo 11/1995, legislación de régimen local y leyes autonómicas), las competencias de las comunidades autónomas y de los entes locales, vienen referidas a los vertidos a las redes de saneamiento urbano de titularidad municipal o autonómica según los casos<sup>920</sup>. Por lo que debe concluirse que la competencia para los vertidos en azarbes y otros medios de desagüe, sigue correspondiendo a los organismos de cuenca.

Dicho esto, deben repetirse algunas conclusiones del Capítulo VI de esta investigación. La autorización de vertidos a las redes de saneamiento urbano (vertidos indirectos), corresponde a los municipios o sus entes representativos (vgr. mancomunidades) o a los organismos creados entre las comunidades autónomas y los municipios (consorcios, empresas, institutos autónomos, etc.<sup>921</sup>), es decir, el ente encargado de administrar las redes de alcantarillado, sistemas de colectores generales e instalaciones de depuración.

En relación con las autorizaciones de vertidos directos a aguas continentales u otros bienes del dominio público hidráulico y los vertidos indirectos a las aguas subterráneas, corresponde al organismo de cuenca en las cuencas intercomunitarias o a la administración hidráulica competente, cuando la comunidad posea cuencas internas. Entre estas autorizaciones, tendrá que decidir sobre la autorización de vertido final de las aguas residuales urbanas a aguas continentales, por lo que el organismo de cuenca o administración hidráulica competente, controlan indirectamente todo el proceso de vertidos, tanto los directos como los indirectos.

Ahora bien, de acuerdo con la Disposición Adicional Décima del TRLAg., la autorización de vertidos en las cuencas intercomunitarias, queda incluida en la Autorización Ambiental Integrada, a la que se refiere la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación<sup>922</sup>, *a cuyos efectos el pronunciamiento del organismo de cuenca sobre el otorgamiento de dicha autorización se sustituirá por los informes vinculantes regulados en la citada Ley y en su normativa de desarrollo* (cursivas nuestras).

Por último, cabe preguntarse quién puede solicitar la autorización de vertidos. De acuerdo con la Ley de Aguas debe solicitarla el titular de la actividad. Veamos algunas particularidades en torno al titular de la actividad que provoca el vertido:

---

920 FANLO LORAS Antonio. *Estudio Jurídico sobre los Organismos Autonómicos de depuración de las Aguas Residuales urbanas...* Pág. 9. V. además Capítulo VI de esta investigación.

921 No puede confundirse a estas formas de asociación con las contenidas en el artículo 90 TRLAg. (Comunidades de usuarios de vertidos), ni con las de los Artículos 108 TRLAg y 267 y ss RDPH (empresas de vertidos). Son figuras jurídicas distintas, que se rigen por sus leyes de creación y no por la Ley de Aguas y sus reglamentos.

922 V. Artículo 3 a). «Autorización ambiental integrada»: es la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley. Ley 16/2002, de 1º de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. BOE Núm. 157, de 2 de julio de 2002.

Los entes locales y comunidades autónomas<sup>923</sup> deben presentar una *solicitud* y una *declaración de vertidos*, acompañadas de: 1. Un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores, que incluirá, en su caso los programas de reducción de sustancias peligrosas, así como el correspondiente reglamento u ordenanza de vertidos. En el caso de que las instalaciones de depuración y evacuación necesarias formen parte de un plan o programa de saneamiento aprobado por otra Administración pública, se hará constar así en la solicitud. 2. Información sobre la existencia de vertidos (inventario de vertidos industriales) en los colectores de sustancias peligrosas a que se refiere el artículo 256 RDPH<sup>924</sup>.

Una vez concedida la autorización, las entidades locales y las comunidades autónomas, están obligadas a: informar anualmente a la administración hidráulica sobre la existencia de vertidos en los colectores de sustancias peligrosas a que se refiere el 256 RDPH y a informar sobre el funcionamiento de las estaciones de depuración de aguas residuales urbanas, a los fines previstos en el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas<sup>925</sup>.

Las comunidades de usuarios. Los organismos de cuenca podrán imponer la constitución de comunidades de usuarios, cuando los vertidos sean procedentes de entidades públicas, corporaciones o particulares<sup>926</sup> que tengan necesidad de verter agua o productos residuales (Artículo 90 TRLAg.). Es interesante, porque luego las comunidades de usuarios asumen funciones de policía respecto de los vertidos. Por ejemplo, en la cuenca del Júcar, las comunidades de regantes de más de 1000h., tienen obligación de llevar un control analítico periódico de la calidad de las aguas captadas, así como de la calidad de los vertidos a través de su red de drenaje<sup>927</sup>.

Núcleos aislados de población, urbanizaciones y otras agrupaciones sin personalidad jurídica. En los supuestos de vertidos de naturaleza urbana o asimilables procedentes de núcleos aislados de población inferior a 250 habitantes-equivalentes y sin posibilidad de formar parte de una aglomeración urbana, presentarán al organismo de cuenca una declaración de vertido simplificada (Artículo 253 RDPH).

Las empresas de vertidos. La Ley de Aguas, permite la constitución de empresas de vertidos para conducir, tratar y verter aguas residuales de terceros (Artículo 108 TRLAg.). A estas empresas, además de los condicionamientos del artículo 251 RDPH, se les exige: admisibilidad de los vertidos; las tarifas máximas y el procedimiento de su actualización periódica, y la obligación de constituir una fianza para responder de la continuidad y eficacia de los tratamientos<sup>928</sup> (Artículo 267 RDPH). Estas empresas serán responsables de la vigilancia y control de los vertidos que traten.

---

923 Intento reflejar el contenido de los artículos 246.3 y 250 RDPH., prácticamente iguales, pero con términos distintos que oscurecen sus intenciones.

924 Este artículo hace referencia a los valores límites de emisión y normas de calidad ambiental.

925 Estos dos Reales Decretos fueron analizados en el Capítulo VI.

926 Artículo 90 TRLAg. y Artículo 253.3. RDPH. Cuando no exista un titular único de la actividad causante del vertido, el organismo de cuenca podrá requerir a los titulares de los establecimientos industriales o de cualquier otra naturaleza que tengan necesidad de verter aguas o productos residuales y se encuentren situados en una misma zona o polígono industrial, así como los titulares de las urbanizaciones u otros complejos residenciales, a los efectos de la autorización de vertidos de naturaleza doméstica, para que se constituyan en una comunidad de vertidos en el plazo de seis meses. El incumplimiento del requerimiento a constituirse en comunidad tendrá la consideración de infracción administrativa con arreglo al artículo 116.g) en relación con el 90, ambos del TRLAg.

927 V. Artículo 31 Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

928 La fianza será equivalente al triplo del importe del canon de control de vertidos que se fije en la autorización otorgada (Art. 270 RDPH).

Las personas físicas o jurídicas que hayan obtenido concesión para la reutilización de aguas, podrán subrogarse por vía contractual en la titularidad de la autorización de vertido de aquellas aguas (Artículo. 109.3 TRLAg.).

El plazo de vigencia de la autorización de vertidos es de cinco años, entendiéndose renovados por plazos sucesivos de igual duración, siempre que el vertido no sea causa de incumplimiento de las normas de calidad ambiental exigibles en cada momento. La renovación no impide que cuando se den otras circunstancias, el organismo de cuenca proceda a su revisión. En este último caso se notificará al titular con seis meses de antelación (Artículo 249.4 RDPH).

Durante la vigencia de la autorización y con independencia de los controles impuestos en el condicionado de la autorización, el organismo de cuenca podrá efectuar cuantos análisis e inspecciones estime conveniente para comprobar las características del vertido y el rendimiento de las instalaciones de depuración y evacuación. Así como revisar la autorización (Artículo 261); modificar el condicionado de la Autorización que resulte pertinente a consecuencia de la revisión (Artículo 262); revocar la autorización por incumplimiento del requerimiento de ajuste del condicionado (Artículo 264); suspender de forma cautelar y temporal las actividades que producen el vertido y hasta hacerse cargo directa o indirectamente, por razones de interés general y de forma temporal, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales<sup>929</sup>, cuando no fuere posible la paralización de actividades que producen el vertido (Artículo 266), todos del RDPH.

Entre las atribuciones de los organismos de cuenca para el control de los vertidos, pueden negar el establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias que originen o puedan originar vertidos, hasta que no obtengan la correspondiente autorización de vertidos. Esta autorización de actuación industrial, será previa también a las licencias de apertura o de actividad que hayan de otorgar las Administraciones local o autonómica en razón de su competencia (Artículo 260.1 y 2 RDPH)<sup>930</sup>.

En relación con los vertidos en acuíferos y aguas subterráneas, la autorización de vertidos, podrá otorgarse si el estudio hidrogeológico previo demuestra su inocuidad. Los organismos de cuenca adoptarán las medidas necesarias para impedir que se introduzcan en las aguas subterráneas las sustancias que figuran en la relación I<sup>931</sup> del Anexo III del RDPH, así como limitar la introducción de las sustancias de la relación II<sup>932</sup> del mismo anexo. (Artículo 102 TRLAg. y Artículos 257 a 259 RDPH).

Por último, la falta de autorización de vertidos conforma una infracción administrativa que puede ser subsanada mediante la legalización de la situación, sin que ello signifique que no se active el expediente sancionatorio<sup>933</sup>. A efectos de la legalización, el organismo de cuenca requerirá al titular del vertido a que formule la solicitud de autorización, en el plazo de un mes. Si fuera preciso adoptar medidas cautelares, el requerimiento lo será también para la realización de éstas, en un plazo determinado en cada caso. De

---

929 Incluso de las empresas de vertido. V. Artículo 271.2 RDPH.

930 De todas maneras, acá debe tenerse en cuenta la autorización ambiental integral que resuelve esta situación. Así, suponemos bastará con el Informe del organismo de cuenca sobre la viabilidad de que la instalación o industria pueda construir o empezar a ejercer su actividad y el informe favorable sobre el vertido, que tiene carácter vinculante.

931 Algunas de esas sustancias son: compuestos organohalogenados, compuestos organofosfóricos, mercurio y compuestos de mercurio, etc. V. Anexo III RDPH.

932 Mencionaré algunas de esas sustancias: metaloides y metales, biocidas, compuestos inorgánicos de fósforo, etc. V. Anexo III RDPH.

933 Determinando el daño causado a la calidad de las aguas y procediendo a liquidar el canon de control de vertido. El organismo de cuenca liquidará el canon de control por los ejercicios no prescritos, calculando su importe por procedimientos de estimación indirecta conforme a lo que reglamentariamente se establezca. V. en este sentido Artículo 113.6 TRLAg; además de aplicarle los procedimientos previstos en el Artículo 105.2 TRLAg. y Artículo 263 RDPH.



no cumplir con estos requerimientos, el organismo de cuenca, acordará sin más trámite el archivo de las actuaciones para la legalización del vertido, sin perjuicio de ejecutar esas medidas y repercutir su importe al requerido (Artículo 264.2 RDPH).

## B. Canon de control de vertidos

Los vertidos al dominio público hidráulico estarán gravados con una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica, que se denominará canon de control de vertidos (Artículo 113.1 TRLAg.)<sup>934</sup>.

En las cuencas intercomunitarias, el canon será recaudado por el organismo de cuenca o bien por la administración tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél<sup>935</sup>. El organismo de cuenca debe enviar los datos y censos pertinentes que faciliten su gestión. El canon recaudado será puesto a disposición del organismo de cuenca (Artículo 113.5 TRLAg.). Sin embargo, de acuerdo con el *Libro Blanco del Agua*, en virtud de que en numerosas ocasiones el sujeto pasivo del canon de control de vertidos es la administración local, gran parte del mismo se abona por la vía –muy lentamente– de las compensaciones a través del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>936</sup>.

Finalmente, debe aclararse que el canon de control de vertidos es independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las comunidades autónomas o corporaciones locales. De acuerdo con el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales 1995-2005, las comunidades autónomas debían crear en su territorio un canon de saneamiento<sup>937</sup>. El canon de saneamiento, en las comunidades autónomas tiene como objetivo fundamental la financiación de las obras de saneamiento y depuración<sup>938</sup>.

### 9.3.4 Reutilización de aguas depuradas

Se entiende por reutilización directa de aguas la que, habiendo sido ya utilizadas por quien las derivó, y antes de su devolución a cauce público, puedan aplicarse a otros diferentes usos sucesivos (Artículo 272.2. RDPH). De esta definición, derivan algunas interrogantes a ser resueltas.

La primera está relacionada con la propiedad de las aguas depuradas. En este sentido, dado el carácter dominical de todas las aguas, para su aprovechamiento debe solicitarse la correspondiente concesión

934 Para establecer el importe del canon de control de vertidos V. Artículos 291, Anexo IV (Cálculo del coeficiente de mayoración o minoración) y artículo 292 para vertidos no autorizados RDPH.

935 Cuando la cuenca sea intracomunitaria, será la comunidad autónoma a través del organismo que cree para administrar la cuenca, la encargada del canon de control de vertidos.

936 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España*. Edita Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente. Versión en CD ROM. Madrid, España: 2000. Pág. 401.

937 V. Capítulo VI de esta investigación.

938 V. A título de ejemplo el canon de saneamiento del Principado de Asturias. Artículo 10.- Creación.1. Se crea, como tributo propio de la Hacienda del Principado de Asturias, un canon de saneamiento. Este canon se aplicará en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Su recaudación quedará afectada íntegramente a los gastos de explotación, mantenimiento y gestión de las obras e instalaciones de depuración de aguas residuales definidas en esta Ley o consideradas en los planes directores como de interés regional, así como, en su caso, a la financiación de gastos de inversión en las mismas. Los recursos obtenidos deberán ser objeto de contabilidad separada por la Junta de Saneamiento. El Principado de Asturias podrá fiscalizar dicha contabilidad, así como la ejecución de las obras financiadas con estos recursos. Ley 1/1994, del Principado de Asturias, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas del Principado de Asturias. También, la Ley de la Comunidad de la Rioja. Artículo 32. El canon de saneamiento es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de naturaleza impositiva, que se regirá por las disposiciones establecidas en esta Ley y, en su defecto, por la Ley General Tributaria, cuya recaudación se destinará íntegramente a financiar las actividades de saneamiento y depuración. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. V. También canon de saneamiento en Cataluña, Madrid, comunidad Valenciana, Murcia, Galicia, Cantabria y Aragón.

al organismo de cuenca competente o a la autoridad competente en materia de aguas, si la cuenca es intracomunitaria<sup>939</sup>. Salvo por supuesto, que como se dijo en el capítulo VI y hace notar el doctor FANLO LORAS Antonio, que el servicio de abastecimiento de agua se preste con aguas privadas<sup>940</sup>, en cuyo caso corresponderán al Municipio.

De otra parte, no queda suficientemente claro en la definición quién debe solicitar la concesión. Puede decirse que en principio, será la persona natural o jurídica que haya solicitado la concesión para el aprovechamiento<sup>941</sup>; pero también puede suceder que el agua vaya a ser utilizada por persona distinta del primer usuario de las aguas. En este supuesto, se considerarán ambos aprovechamientos como independientes y deberán ser objeto de concesiones distintas.

Si la reutilización fuese solicitada por el titular de una autorización de vertidos de aguas ya depuradas, se requerirá solamente una autorización administrativa, en la cual se establecerán las condiciones necesarias complementarias de las recogidas en la previa autorización de vertido (Artículo 109.2 TRLAg.). Al contrario, cuando se ha obtenido una autorización para utilización de aguas depuradas, esta puede subrogarse por vía contractual en la titularidad de la autorización de vertidos, con todas las obligaciones que ello conlleva y la autorización correspondiente del organismo de cuenca.

Otro problema a resolver en la reutilización del agua, consiste en establecer los niveles adecuados de calidad, de acuerdo con el uso al que vayan a destinarse las aguas depuradas. La Ley de Aguas y el RDPH, señalan que el gobierno es el encargado de establecer las condiciones básicas para la reutilización de las aguas, atendiendo a los procesos de depuración utilizados, su calidad y los usos previstos debiendo el organismo de cuenca solicitar en todos los casos de reutilización directa de aguas depuradas

---

939 FJ. No. 27. “El art. 101 (Actualmente 109 TRLAg). se refiere a una materia –la reutilización de aguas depuradas– que se enmarca en el concepto de aprovechamientos hidráulicos, aunque también pueden incidir sobre la misma otros títulos competenciales. En principio, corresponde a las comunidades autónomas con competencia general sobre dichos aprovechamientos, en aguas intracomunitarias, regular y gestionar la reutilización de aguas depuradas, pero ello sin perjuicio de la competencia del Estado sobre la legislación básica del medio ambiente, las bases y coordinación de la sanidad u otras competencias reservadas al mismo en la Constitución. El párrafo primero del art. 101 habilita precisamente al Gobierno para establecer las «condiciones básicas para la reutilización directa de las aguas, en función de los procesos de depuración, su calidad y los usos previstos», es decir, para dictar determinadas normas que, siempre que su contenido sea efectivamente básico, se inscriben en el título competencial sobre la sanidad que al Estado reserva el art. 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución. Es cierto que el precepto legal impugnado no fija directamente las condiciones que hayan de cumplirse para proceder a la reutilización de las aguas, sino que remite a la potestad normativa del Gobierno para que, por vía reglamentaria, se especifiquen en cada caso tales condiciones básicas. Pero es éste un supuesto en el que concurren razones de orden técnico o coyuntural que, de acuerdo con la reiterada doctrina de este Tribunal, permiten exceptuar la exigencia de rango legal que como regla general deben cumplir las normas básicas que rijan en una determinada materia, pues no es dudoso que los distintos procesos de depuración, la calidad necesaria en cada caso y los diferentes usos a que se destinen las aguas reutilizadas hacen virtualmente imposible una determinación *ex lege* de los requisitos básicos que hayan de respetarse en las diversas operaciones de reutilización directa de las aguas. Por todo ello, el párrafo primero del art. 101 no es inconstitucional. El párrafo segundo del art. 101 contiene una norma sustantiva, que debe considerarse básica en materia de concesiones administrativas, pues introduce un específico supuesto concesional en el caso de que la reutilización de las aguas se lleve a cabo por persona distinta del primer usuario, considerando a tal efecto que ambos aprovechamientos son independientes y deben ser objeto de concesiones distintas. Por ello, este precepto, no excede de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. STC 227/1988, de fecha 29 de noviembre.

940 “La titularidad demanial estatal de las aguas residuales (salvo si el abastecimiento de agua lo es de aguas privadas), debe afirmarse al margen ahora de la cuestión de quién sea la Administración titular del alcantarillado. FANLO LORAS Antonio. Obras Públicas hidráulicas de saneamiento y depuración. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Las obras hidráulicas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1995. Pág. 212.

941 Si en el contrato de concesión por el primer usuario no está previsto el uso de aguas depuradas, deberá incoarse un expediente de modificación de la misma. V. Artículo 273 RDPH.

un informe a las autoridades sanitarias, que tendrá carácter vinculante. El artículo 272.5 RDPH, prohíbe expresamente la utilización de las aguas depuradas para el consumo humano, salvo situaciones catastróficas o de emergencia, sujetas siempre al informe de las autoridades sanitarias y mediante controles y garantías que se fijen por estas autoridades, que pudiera autorizar su uso al organismo de cuenca con carácter transitorio.

Ahora bien, el Gobierno no ha dictado aún dichas normas, por lo que en los planes hidrológicos de cuenca se ha optado por hacerlo de manera transitoria. Así, por ejemplo, la reutilización de aguas depuradas está reglamentada en el Plan Hidrológico Guadiana I y II, para usos agrarios e industriales, con las limitaciones que se indican en el propio plan y en el entendido de que se autorizarán exclusivamente para nuevos regadíos o reforzamiento de zonas en explotación que se encuentren en situación de precariedad<sup>942</sup>. También el Plan Hidrológico del Guadalquivir reglamenta el uso de las aguas residuales con fines agrícolas y de jardinería, siempre que ni los trabajadores ni el público puedan sufrir daños en la salud, acogiéndose para ello, los criterios de calidad y de protección de normativas internacionales<sup>943</sup>.

### 9.3.5 Zonas húmedas

Se denominan así a las zonas pantanosas y encharcadizas, incluso las creadas artificialmente. Este concepto se extiende, de acuerdo con el artículo 275.2 RDPH, a las marismas, turberas o aguas rasas<sup>944</sup> y márgenes de dichas aguas y las tierras limítrofes en aquellos casos en que, previa la tramitación del expediente administrativo, fuera así declarado, por ser necesario para evitar daños graves a la fauna y a la flora<sup>945</sup>. Cuando se delimita el ámbito territorial de una zona húmeda puede fijarse también un perímetro de protección (Artículo 278 RDPH).

942 V. Artículo 12. En tanto el Gobierno no desarrolle por vía reglamentaria, de acuerdo con el artículo 101 de la Ley de Aguas, 29/1985, las condiciones básicas para su reutilización directa de las aguas residuales para riego, se tendrán en cuenta las siguientes condiciones: 1. Las aguas procedentes de vertidos, una vez depuradas y previo informe favorable de las autoridades sanitarias, serán susceptibles de reutilización, con las limitaciones que se indican, para nuevos regadíos o reforzamiento de zonas en explotación que se encuentren en situación de precariedad. En las zonas de déficit la reutilización se autorizará exclusivamente para sustituir derechos de aguas para usos de riego o industriales. a) Su aplicación se realizará en función de su contenido bacteriológico, la presencia de fitotóxicos, su conductividad (por el peligro de salinización que representa), el índice de absorción de sodio (SAR) (que puede precipitar la alcalinización del suelo), y el contenido de cloruros y sulfatos. b) Para la reutilización de estas aguas residuales deberá haberse realizado, cuando menos, una depuración de tipo primario de las mismas. 2. Las limitaciones a su utilización en función de la finalidad y tipo de aplicación son: a) Las aguas que riegan cultivos que han de ser consumidos en crudo, campos deportivos o parques públicos estarán exentas de nemátodos intestinales y contarán con menos de 2.000 coliformes fecales por cada 100 mililitros. b) En los riegos destinados a cereales, cultivos industriales, pastos, árboles y forrajes, las aguas empleadas estarán exentas de nemátodos intestinales. c) En los riegos localizados de los cultivos incluidos en el apartado anterior no se impondrán limitaciones si no hay exposición de trabajadores ni de público. d) El empleo de esta agua para el riego deberá contar con el informe previo favorable de las autoridades sanitarias. ORDEN de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo de los Planes Hidrológicos de Cuenca del Guadiana I y Guadiana II, aprobados por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE núm. 208, de 31 de agosto de 1999.

943 Artículo 29.3. Provisionalmente, y hasta la promulgación de la reglamentación específica nacional sobre la materia, será de aplicación la siguiente normativa: La de la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos (USEPA/AID, 1992), para riego agrícola y de jardinería sin ninguna restricción de acceso y uso por parte del público. La de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1989), para el riego de cultivos cuando ni trabajadores ni público están expuestos. 4. En las cuencas del Guadalete-Barbate, la asignación de aguas residuales depuradas atenderá prioritariamente los usos existentes frente a nuevas demandas. Orden de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca de Guadalquivir, aprobados por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

944 Bien que estas aguas sean permanentes o temporales; que estén integradas por aguas remansadas o corrientes, o bien que se trate de aguas dulces, salobres o salinas, naturales o artificiales.

945 La Comunidad Europea también se ha ocupado de esta materia, en la Directiva 92/43, de 21 de mayo al considerar que las amenazas que pesan sobre ciertos hábitats y determinadas especies, hace necesario declararlas como prioritarias a fin de

El inventario de las zonas húmedas corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con la información suministrada por las comunidades autónomas (Artículo 25 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre en lo sucesivo LCEN<sup>946</sup>).

A su vez, en cada cuenca hidrográfica, los organismos de cuenca realizarán un inventario de las zonas húmedas, el cual incluirá la delimitación o perímetro de la zona; las características actuales de cada zona considerada, incluyendo las comunidades biológicas que en cada caso habiten; estado de conservación y amenazas de deterioro; aprovechamiento o utilidades que se lleven a cabo; medidas necesarias para su conservación; medidas y trabajos para proceder a su protección y los posibles aprovechamientos que puedan realizarse, considerando la utilización sostenida de los recursos naturales (Artículo 277 RDPH)<sup>947</sup>.

Los problemas de los humedales están directamente relacionados con la calidad de las aguas de las que se nutren, por lo que la “intervención de los organismos de cuenca obedece a que las mayores amenazas a las zonas húmedas provienen de fenómenos como la sobreexplotación de acuíferos, vertidos contaminantes y obras hidráulicas negativas en su impacto ambiental”<sup>948</sup>.

Para DELGADO PIQUERAS Francisco, “el aspecto más valorado hasta ahora ha sido el de su alta productividad biológica. En tanto que albergues de unas de las más ricas floras y faunas, no sólo de aves migratorias, los humedales se encuentran entre los ecosistemas prioritarios para las políticas de conservación *in situ* de la diversidad genética del Planeta”<sup>949</sup>. Pero, en España en particular, los humedales juegan un rol regulador fundamental en el régimen de los cursos de agua y de las capas freáticas, absorbiendo el agua en períodos de lluvia y restituyéndola lentamente en períodos de sequía<sup>950</sup>.

Del artículo 280 RDPH, se desprende una clasificación de los humedales. De un lado, están los humedales en general, es decir como reservorios de aguas y de otro, aquellos que revisten especial interés natural o paisajístico. Respecto de los primeros, la administración competente es el organismo de cuenca y por tanto, las autorizaciones y concesiones, de cara a su aprovechamiento, le corresponden. Así, están sujetas a autorización o concesión: las obras<sup>951</sup>, actividades y aprovechamientos que pretendan realizarse en la zona y el aprovechamiento de los recursos existentes en la zona o dependientes de ella. También

---

privilegiar la rápida puesta en marcha de medidas tendentes a su conservación. A través de esta Directiva se crea la Red Natura 2000, donde se integran los hábitats del Anexo I, entre los cuales se encuentran las marismas, pastos húmedos, turberas, etc. y la fauna del Anexo II. V. Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. Obtenida a través de Internet. <http://www.valdellera.biz/%2092%2043%20CEE.pdf>

946 Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres. BOE. Núm. 74, de 28 de marzo.

947 En concordancia con el artículo 9.3 “La planificación hidrológica deberá prever en cada cuenca hidrográfica las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ellas existentes, y en particular de las zonas húmedas”. Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales...

948 Ministerio de Medio Ambiente. *Delimitación de zonas húmedas*. Información obtenida a través de Internet. <http://www.mma.es/val/proce/info/130080.pdf>

949 DELGADO PIQUERAS Francisco. Calidad de las Aguas y protección de los Humedales. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Calidad de las Aguas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. Pág. 78.

950 DELGADO PIQUERAS Francisco. Calidad de las Aguas y protección de los Humedales... Pág. 79.

951 En relación con las Obras y proyectos en las zonas húmedas, el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro establece que si la comunidad autónoma no cuenta con una normativa específica de protección, el Organismo de cuenca impondrá como regla, que todas la obras que vayan a realizarse en las zonas húmedas deben contar con el Estudio de Impacto Ambiental. V. Artículo 102.5 Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 222, de 16 de septiembre de 1999.

estarán sometidas a la previa autorización las obras, actividades o aprovechamientos que se desarrollen en el entorno natural del perímetro de protección de las zonas húmedas (Artículo 279 RDPH). La administración hidráulica controlará igualmente los vertidos<sup>952</sup> y el peligro de disminución de aportación de agua en la zona. En ambos casos, se adoptarán las medidas necesarias en orden a preservar la cantidad y calidad de las aguas que afluyen en la zona, todo ello sin perjuicio de las prohibiciones y medidas generales establecidas en la Ley de Aguas (Artículo 279.4 RDPH).

Ahora bien, en los humedales calificados de especial interés natural o paisajístico, los organismos de cuenca deben coordinar sus competencias con la administración ambiental, que generalmente es la comunidad autónoma<sup>953</sup> pues se trata de legislación ambiental, no de regulación del dominio público en sentido estricto<sup>954</sup>, por lo que las determinaciones en torno a ellas, deben ser coordinadas entre ambas (resoluciones para que una zona recupere o adquiera la condición de zona húmeda, los inventarios de zonas húmedas, la creación de zonas húmedas en los embalses nuevos y la desecación<sup>955</sup>, cuando sean declaradas insalubres o cuyo saneamiento se considere de interés público, entre otras<sup>956</sup>), así como las contenidas en la legislación específica (Artículo 275.3 RDPH).

El tema de la protección de humedales, no es ajena a la Ley del Plan Hidrológico Nacional y postula como declaración de principio que el Ministerio de Medio Ambiente y las comunidades autónomas deben coordinar sus acciones para establecer un sistema de investigación y control para determinar los requerimientos hídricos necesarios que garanticen la conservación de los humedales existentes que estén inventariados en las cuencas intercomunitarias. Así como la promoción de la recuperación de los humedales existentes (Artículo 31 LPHN).

No está de más recordar que las comunidades autónomas son, de acuerdo con el artículo 21 LCEN, las competentes para la declaración y gestión de los parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos, en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados<sup>957</sup>. Así, la comunidad valenciana

---

952 Para DELGADO PIQUERAS Francisco, los humedales deben considerarse directamente aludidos en las definiciones de las Directivas 91/271/CEE y 91/676/CEE de "zonas sensibles" y "zonas menos sensible" de la primera o "zonas vulnerables" de la segunda, "pues es patente que sus características morfológicas crean normalmente esa tendencia a la eutrofización, lo que tendría una traducción inmediata en la pérdida de la diversidad biológica, al primar a las especies más tolerantes con el fósforo y el nitrógeno y producir un exacerbado desarrollo en perjuicio del resto, que podría verse eliminado". DELGADO PIQUERAS Francisco. *Calidad de las Aguas y protección de los Humedales...* Pág. 100.

953 En este sentido podemos traer a colación lo que respecto a las zonas húmedas estableció en su oportunidad la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ No. 27. "...el art 103 (Actualmente 111 TRLAg.) recoge algunas prescripciones sobre el régimen jurídico de las llamadas zonas húmedas. En rigor, no es ésta una materia que quepa incluir necesariamente dentro de la relativa a las aguas o al dominio público hidráulico, aunque en ocasiones sea notoria su relación con la ordenación y gestión de los recursos hidráulicos. Pero, en cualquier caso, el contenido normativo de este precepto legal no excede de la legislación básica que el Estado puede aprobar para proteger el medio ambiente, sin atribuir a los Organismos de cuenca potestades decisorias que pudieran coartar las atribuciones que corresponden a las Administraciones autonómicas en esta misma materia.

954 DELGADO PIQUERAS Francisco. *Calidad de las aguas y protección de los humedales...* Pág. 88. El autor hace referencia a la STC 227/1988, de 29 de noviembre, transcrita en la nota anterior.

955 La Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia. BO. núm. 78, Región de Murcia 3 abril 1995. BOE núm. 131, de 2 junio de 1995, en el Anexo I 2.2 d) somete a Evaluación de Impacto Ambiental, la desecación de humedales naturales.

956 V. Artículos 280 a 283 RDPH.

957 Sin embargo, existen algunas excepciones: 1. La creación de Parques Nacionales corresponde al Gobierno Nacional mediante Ley. 2. Cuando el espacio natural se extienda por dos o más Comunidades y 3. Cuando se trate de los espacios naturales de los previstos en el artículo 3 de la Ley de Costas (dominio público marítimo-terrestre). V. Artículos 21 a 23 de la Ley 4/1989, 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales... Extremos por cierto, no faltos de conflictos entre las Comunidades Autónomas y el Estado, pero sobre los cuales no voy a detenerme.

por ejemplo, en virtud de la competencia señalada, considera el espacio de las zonas húmedas como suelos no urbanizables y establece la aprobación de un catálogo de zonas húmedas en el que se incluya la delimitación de dichas zonas y las cuencas en que el planeamiento urbanístico deberá adoptar especiales precauciones con el fin de garantizar su conservación<sup>958</sup>.

En este mismo sentido, la comunidad foral de Navarra, en cumplimiento de las competencias de ordenación del territorio, califica las zonas húmedas como suelo no urbanizable y sanciona la contaminación o destrucción de las mismas<sup>959</sup>.

#### 9.4 Sistema sancionatorio español

Dividimos el régimen de protección del dominio público en tres categorías. Una dirigida al estudio de las normas generales de protección. La segunda, para estudiar la normativa específica del Título V y ahora nos resta el régimen sancionatorio.

Todo régimen jurídico protector y gestor de un recurso natural tan importante como el agua, debe necesariamente llevar aparejado un régimen para castigar las infracciones administrativas a los bienes protegidos, así como también un régimen penal.

El Título VII del TRLAg. está dedicado a regular las infracciones y sanciones y la competencia de los Tribunales. El artículo 116 TRLAg. contiene una serie de acciones constitutivas de infracciones de la ley. En este momento, interesan destacar las siguientes, por estar relacionadas directamente con la protección del dominio público hidráulico: las acciones que causen daños a los bienes del dominio público hidráulico y a las obras hidráulicas; el incumplimiento de las condiciones impuestas a las concesiones y autorizaciones y los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente.

Las infracciones, dependiendo de su gravedad, podrán ser impuestas por el organismo de cuenca (las infracciones leves y menos graves), por el Ministerio del Medio Ambiente (las infracciones graves) y al Consejo de Ministro queda reservada la imposición de las multas por infracciones muy graves.

Con independencia de las sanciones que puedan imponerse, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior.

En los supuestos en que las infracciones pudieran constituir delitos o faltas, la administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. Si el Tribunal no hubiera estimado la comisión de un delito o falta<sup>960</sup>, la administración puede continuar el expediente sancionador, sobre la base de los hechos que los tribunales hayan considerado probados.

---

958 Así lo establece el artículo 15 apartados 2 y 4 Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana. DOGV 2423, de 9 de enero de 1995.

959 V. Artículo 112 Ley 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Boletín Oficial No. 156, de 27 de diciembre de 2002.

960 V. Artículos: 247. Distracción del curso de las aguas de uso público o privado; 255. Utilización fraudulenta de... las aguas, alterando maliciosamente el contador o empleando cualquier otro medio clandestino; 325. Contaminación de las aguas, incluye agravación por daño a la salud de las personas; 328. Establecimiento de depósitos o vertederos de desechos de residuos sólidos o líquidos; 329. Comisión de delitos por funcionarios que otorguen autorizaciones o licencias manifiestamente ilegales o votar en organismos colegiados a favor de licencias manifiestamente injustas; 330. Daños graves a un espacio natural protegido; 365. Envenenamiento o adulteración de aguas potables; 623.4. Los que cometan estafa, apropiación indebida, defraudación ...de agua. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, del Código Penal. BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1985. Corrección de errores en BOE núm. 54, de 2 de marzo de 1996. Con modificaciones en varias oportunidades

El conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de cualquiera de las administraciones públicas en materia de aguas, corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo.

Finalmente, este título cierra su articulado con un nuevo artículo 121 bis, redactado en 2003, dirigido a sancionar a las administraciones públicas competentes en cada demarcación hidrográfica, que incumplan los objetivos medioambientales fijados en la planificación hidrológica o el deber de informar sobre estas cuestiones, dando lugar a que el Reino de España resulte sancionado por las instituciones europeas pudiendo compensarse el daño causado con el importe de se determine con cargo a las transferencias financieras que la misma reciba.

### 9.5 Normas de las comunidades autónomas en materia de protección de la calidad de las aguas

La sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, repite en varias oportunidades, la competencia del Estado en materia de legislación básica de protección del medio ambiente, pero reconoce también la competencia que asiste a las comunidades autónomas, para dictar normas complementarias y adoptar las medidas precisas para la protección del medio ambiente<sup>961</sup>, al tiempo que establece que sobre el medio hídrico se despliegan un conjunto de competencias, por lo que deben existir mecanismos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas<sup>962</sup>. La protección del dominio público hidráulico le corresponde al Estado, como consecuencia de la titularidad estatal de dicho dominio. Así lo expresa también con rotundidad, el doctor FANLO LORAS Antonio<sup>963</sup>, aclarando que ello no es obstáculo para que las comunidades autónomas, en virtud de otros títulos competenciales sectoriales, participen en la protección del mismo.

En distintas oportunidades de esta investigación hice referencia a normas de las comunidades autónomas de protección del medio ambiente, de ordenación territorial, sanidad, pesca fluvial entre otras, que refuerzan lo dicho. Por lo que remito a las mismas para observar la intervención de las comunidades autónomas en tan importante materia de protección de los recursos hídricos. También, cuando analicé el saneamiento de aguas residuales, volví a mencionar una serie de leyes autonómicas, que buscaban a través de la construcción de obras de saneamiento, proteger los recursos hidráulicos, pues como quiera que se diga, la calidad de las aguas depende de los servicios de depuración de aguas residuales. Sin dejar de mencionar, por supuesto, las competencias de los entes locales, en materia de alcantarillado, control

---

y específicamente a los artículos mencionados por: Ley 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 283, de 26 de noviembre. Corrección de errores en: BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2004 y BOE núm. 80, de 2 de abril de 2004. En opinión de MORILLAS CUEVA Lorenzo, la protección del agua y del medio ambiente debe llevar a regular sin confundir protección con rigor de las penas o con exhaustiva descripción de los tipos, pues se presta a confusión entre las actuaciones penales y administrativas. De otra parte se precisa el logro de una efectiva coordinación entre las normas penales y las administrativas, con el objetivo de evitar disfuncionalidades, dobles incriminaciones e invasión de competencias. Por último, la actuación del Derecho Penal tiene que ser fundamentalmente disuasiva. V. MORILLAS CUEVA Lorenzo. Protección Penal del Agua (1). En: *Cuadernos de política criminal. Segunda Época*. No. 82. Edita Centro de Estudios Superiores de Especialidades Jurídicas. Madrid, España: 2004. Pág. 87.

961 V. FJ. No. 20 e). STC 227/1988, de 29 de noviembre.

962 “La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las comunidades autónomas impone la colaboración entre ambas administraciones; colaboración que «resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías», como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las administraciones implicadas, según se declara también en aquella sentencia; coordinación que corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica. Sentado esto, procede afirmar también que ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia

de vertidos y el canon de saneamiento, también analizadas en aquella oportunidad. De manera que considero innecesario volver sobre ellos.

Sin embargo, no hice mayores comentarios a las normas de protección, como por ejemplo las relacionadas con la protección de las aguas de consumo humano<sup>964</sup>. Así pues, me detendré ahora en ellas. La mayoría de las comunidades autónomas, dictan normas para la creación de redes de supervisión, control y fiscalización de las aguas potables de consumo humano. El título que justifica la intervención de éstas es la salud de los ciudadanos. Puedo mencionar entre otras, decretos similares en Navarra<sup>965</sup>, País Vasco<sup>966</sup> y Asturias<sup>967</sup>. Estas redes de control tienen atribuciones para controlar los puntos de captación y estado de las conducciones, depósitos, red de distribución y sistemas de tratamiento de las aguas; realizar muestreos y vigilancia analítica de las aguas y la creación de unidades de control en todos los sistemas de abastecimiento público. Estas funciones, las cumplen de manera concertada con los Ayuntamientos. Los Decretos mencionados tienen en común salvaguardar la salud pública, en cumplimiento a las normas estatales y directivas de la Comunidad Europea sobre calidad de las aguas de consumo público<sup>968</sup>.

## 9.6 Protección del ambiente y la Constitución Nacional venezolana

Hacia 1975, existía en Venezuela una clara noción sobre la necesidad de integrar institucionalmente la administración de los recursos naturales. Existía un gran orgullo nacional por los logros alcanzados en el saneamiento básico ambiental y en el cumplimiento de las metas propuestas relativas al abastecimiento

---

sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone «una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone. Lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada» (STC 27/1987, de 27 de febrero); por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen”. V. FJ No. 20 e) STC 227/1988, de 29 de noviembre.

- 963 FANLO LORAS Antonio. Competencias en materia de aguas de las comunidades autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias (el caso de Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra). En: Instituto Nacional de Administración Pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Números: 255-256*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: julio-diciembre 1992. Pág. 594.
- 964 Debe tenerse en cuenta que esta competencia va a ser complementaria, ya que de acuerdo con la legislación de aguas, la competencia de calidad de las aguas en las cuencas intercomunitarias, corresponde a las confederaciones hidrográficas. V. a manera de ejemplo, la Red ICA (Red Integrada de la Calidad de las Aguas), dependiente de la confederación hidrográfica del Ebro.
- 965 Decreto 231/1986, de 31 de octubre, por el que se establece una Red de Centros de Vigilancia de las aguas potables de consumo público. B.O.N núm. 139, de 12 de noviembre. De Navarra.
- 966 Decreto 178/2002, de 16 de julio, por el que se regula el sistema de control, vigilancia e información de la calidad de las aguas de consumo público. Boletín No. 2002137, de 19-07-2002. País Vasco. Este Decreto deroga a otro (Decreto 353/1987, de 10 de noviembre, por el que se establece la Red de Control y Vigilancia de las aguas potables de consumo público, de la Comunidad del País Vasco), que fue objeto análisis en esta investigación en el Capítulo V. En este sentido V. el epígrafe de 5.4.3. Sanidad. Recurso de nulidad contra actuación del País Vasco, en el cual se reconoce la competencia de este para realizar controles sobre el agua potable.
- 967 Decreto 15/1990, de 22 de febrero, por el que se crea la Red de Vigilancia y Control Sanitario de las aguas potables que se destinan al consumo público en el ámbito territorial del Principado de Asturias.
- 968 V. Directiva 98/83/CEE, de 3 de noviembre de 1988 que fue incorporada a la legislación española mediante Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por los que se establecen los criterios sanitarios de la calidad de las aguas de consumo humano. BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2003. Anterior a este estaba vigente el Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de la calidad de las aguas potables de consumo público, que incorporó la Directiva 80/778/CEE, de 15 de julio de 1980. V. igualmente Anexo 1 de Real Decreto



de agua potable y a la recolección de excretas<sup>969</sup>. Sin embargo, desde los países más adelantados, llegaban severos planteamientos sobre el deterioro ambiental ocasionado por la industrialización. Aunque el problema del momento era la conservación de los recursos naturales, se decidió incluir el deterioro ambiental como un asunto pendiente al desarrollar las bases la administración ambiental<sup>970</sup>.

Con esa conciencia se dictó la Ley Orgánica del ambiente en 1976 (LOA)<sup>971</sup>, que incorpora el principio de desarrollo sostenible<sup>972</sup> y la Ley Orgánica de la Administración Central que creó al MARN.

La función principal del Ministerio del Ambiente en ese momento, se basaba en el Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente que había sido creado por la Ley Orgánica del Ambiente. La percepción del origen de los problemas ambientales, según el MARN, se localizaban en la inadecuada localización de actividades, para lo cual acometió la tarea de elaborar un diagnóstico de la situación ambiental<sup>973</sup>. En paralelo se dictó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT) en 1983<sup>974</sup>.

“En esas etapas iniciales, la materia de contaminación se orientó a determinar el grado de contaminación atmosférica de Caracas y algunas ciudades del país, y a orientar a las municipalidades en el manejo de sus residuos sólidos. La contaminación del agua se trató como una extensión de la cuantificación del recurso aprovechable”<sup>975</sup>.

La década de los noventa fue realmente fructífera para la protección del ambiente en Venezuela. La creación de normas para la regulación de los aprovechamientos de agua y el control de los vertidos, como detallo más adelante. En materia de descentralización administrativa, se promulgó la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de competencias del Poder Público<sup>976</sup>, la cual prevé la transferencia de competencias en materia de protección del ambiente a los Estados, postulado que hasta la fecha no se ha materializado, lo cual no ha sido obstáculo para que algunos Estados recojan en sus constituciones, la protección del ambiente y otros, hayan dictado algunas normas de protección<sup>977</sup>.

Pero, sin duda que lo más novedoso de esta etapa ocurre en el último año de la década de los noventa, con la promulgación de un nuevo texto constitucional, que consagra la protección del ambiente

---

927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica. BOE núm. 209, de 31 de agosto de 1988; corrección de erratas en BOE núm. 234, de 29 de septiembre.

969 BUROZ CASTILLO Eduardo. *La gestión ambiental. Marco de referencia para las evaluaciones de impacto ambiental*. Fundación Polar: Caracas, Venezuela: 1998. Pág. 91.

970 BUROZ CASTILLO Eduardo. *La gestión ambiental...* Pág. 92.

971 Congreso de la República. Ley Orgánica del Ambiente, de 15 de junio de 1976. Gaceta Oficial No. 31.004, de 16 de junio de 1976.

972 **Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto establecer dentro de la política del desarrollo integral de la Nación los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley Orgánica del Ambiente...

973 BUROZ CASTILLO Eduardo. *La gestión ambiental...* Pág. 92.

974 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 3223 Extraordinario, de 11 de agosto de 1983.

975 BUROZ CASTILLO Eduardo. *La gestión ambiental...* Pág. 92.

976 Promulgada en 1989 Congreso de la República. Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4.153, de 28 de diciembre de 1989. Modificada parcialmente por Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 37.753, de 14 de agosto del 2003.

977 V. Capítulo X. Epígrafe 10.3. Competencias de las Entidades Federales (Estados) en materia de Agua.

como finalidad del régimen socioeconómico de la República y valor superior del ordenamiento jurídico (Artículo 299 CRBV)<sup>978</sup> y la introducción de un capítulo dedicado a los derechos ambientales<sup>979</sup>.

Para MEIER E. Henríque, en virtud del artículo 299 CRBV, la protección del ambiente como uno de los fundamentos y de las finalidades del régimen socioeconómico de la República asciende del rango legal al constitucional. Se convierte en un valor material superior del ordenamiento jurídico y un contenido (fin) político prioritario del Estado y de la sociedad civil<sup>980</sup>.

En efecto, su dimensión de valor superior se expresa en el Capítulo IX CRBV, al consagrar los “Derechos Ambientales” El artículo 127 proclama como un derecho y un deber de cada generación de proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica.

El Estado está obligado a garantizar a la población su desenvolvimiento en un ambiente libre de contaminación donde el aire, el agua, los suelos las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidas. También la política de ordenación del territorio debe atender entre otros aspectos a la realidad ecológica, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable (Artículo 128 CRBV).

Otro aspecto importante a destacar de esta Constitución es que eleva a rango constitucional, la declaración de impacto ambiental. Así establece que toda actividad susceptible de generar daños a los ecosistemas, debe ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental (Artículo 129).

Es decir, que en el plano constitucional la protección del ambiente y de las aguas en particular está asegurado. Veamos ahora la normativa de desarrollo, con la advertencia de que la misma en su totalidad es anterior al texto constitucional. Además haré algunos comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas venezolano.

### 9.6.1 *Legislación general de protección del ambiente*

En este epígrafe, consideraré fundamentalmente dos leyes, la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

A efectos metodológicos, voy a dividir las normas de protección del ambiente, en: normas generales, normas sobre planificación, actividades susceptibles de degradar el ambiente y la declaración de impacto ambiental.

#### – Normas generales de protección

La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente incluye:

1. La ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente.
2. El aprovechamiento racional de los suelos, agua, flora, fauna, fuentes energéticas y demás recursos naturales, continentales y marinos, en función de los valores del ambiente.

---

978 “El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad...” (resaltado nuestro). Artículo 299 CRBV.

979 BREWER CARÍAS Allán R. *La Constitución de 1999. Comentada*. Editorial Arte. Caracas, Venezuela: 2000. Pág. 194.

980 MEIER E. Henríque. *El Derecho Ambiental y el nuevo milenio*. Ediciones Homero. Caracas, Venezuela: 2003. Pág. 122.

3. La creación, protección, conservación y mejoramiento de parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, reservas nacionales hidráulicas, refugios, santuarios y reservas de fauna silvestre, parques de recreación a campo abierto o de uso intensivo, áreas verdes en centros urbanos, o de cualquiera otros espacios sujetos a un régimen especial, en beneficio del equilibrio ecológico y del bienestar colectivo.
  4. La prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente.
  5. El control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que sean o puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres, entre otras (Artículo 3 LOA).
- Normas de planificación

La planificación de protección del ambiente, se llevará a cabo a través del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental. Este forma parte del Plan de la Nación y debe contener: la ordenación del territorio nacional, según los mejores usos de los espacios de acuerdo con sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas; el señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento; el establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento, en función de los objetivos de la ley; las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basadas en el principio del uso racional; los programas de investigación en materia ecológica y los objetivos y medidas de instrumentos que se consideren favorables a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (Artículo 7 LOA).

Del artículo anterior, se evidencia la estrecha relación entre ordenación del territorio y conservación de los recursos naturales. No puede ordenarse el territorio sin tomar en consideración la conservación del ambiente y el uso y conservación del agua.

De allí que el artículo 9 LOPOT establezca que el Plan Nacional para la Ordenación del Territorio, debe servir de marco de referencia para el señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos. El Plan Nacional para la Ordenación del Territorio vigente<sup>981</sup> ha asumido este postulado y en este sentido puede leerse que es objeto de este plan garantizar la protección del ambiente y su diversidad biológica, contribuir al aprovechamiento de sus recursos naturales y de sus características geográficas dentro de los límites propios del desarrollo sostenible (Artículo 26), y referido específicamente al aprovechamiento y conservación de los recursos hídricos, establece que las actividades económicas de los volúmenes de agua demandados, se ajustarán de manera que no comprometan las necesidades de las generaciones futuras y garantice una mejor calidad de vida de la población y los caudales necesarios para mantener la biota y la calidad ambiental de los ecosistemas acuáticos, estuarios, humedales<sup>982</sup> y áreas ribereñas. Así como fomentar la participación de los usuarios de las aguas en la conservación del recurso y de las cuencas hidrográficas, en medida proporcional al caudal que aprovechen y al costo de prevención y recuperación de los daños que ocasionen (Artículo 23.1).

- Actividades susceptibles de degradar el ambiente

Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente, las que directa o indirectamente contaminen o deterioren el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o el subsuelo o incidan

---

981 Presidencia de la República. Decreto 2.945, de 14 de octubre de 1998, Plan Nacional para la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial No. 36.571, de 30 de octubre de 1998.

982 Venezuela al igual que España ha ratificado la Convención de protección de los humedales (Ramsar 1971), como ya se indicó en la Introducción. V. Declaración de zonas protectoras más adelante, específicamente Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua.

desfavorablemente sobre la fauna o la flora; las alteraciones nocivas de la topografía; las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas; la sedimentación en los cursos y depósitos de aguas; los cambios nocivos del lecho de las aguas; la introducción y utilización de productos o sustancias no biodegradables; las que produzcan ruidos molestos o nocivos; las que deterioren el paisaje; las que modifiquen el clima; las que produzcan radiaciones ionizantes; las que propendan a la acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios; las que propendan a la eutricación de lagos y lagunas; así como cualquier otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y el bienestar del hombre (Artículo 20 LOA).

Las actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable y que se consideren necesarias por cuanto reporten beneficios económicos o sociales evidentes, sólo podrán ser autorizados si establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. En el acto de autorización se establecerán las condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes (Artículo 21 LOA).

– Declaración de impacto ambiental

Como dije arriba, a partir de la Constitución de 1999 la declaración de impacto ambiental tiene rango constitucional. De acuerdo con el precepto constitucional, todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y sociocultural (Artículo 129 CRBV). Pero antes de esta declaración constitucional existía un Decreto, aún vigente, sobre evaluación ambiental<sup>983</sup>. De acuerdo con este decreto se incorpora la variable ambiental en todas las etapas del proceso de toma de decisiones sobre la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo (Artículo 2).

Este Decreto, ordena que las personas naturales o jurídicas, pública o privadas, interesadas en desarrollar programas y proyectos que impliquen la ocupación del territorio, deberán notificarlo al MARN, mediante la presentación de un documento de intención. El Documento de Intención contendrá información sobre los objetivos, justificación y descripción de las opciones a considerar para el desarrollo del programa o proyecto propuesto, las acciones con potencial de generación de impactos para cada etapa, el cronograma de planificación y las inversiones estimadas. Asimismo, contendrá la información disponible sobre los componentes físico-natural y socio-económico del ambiente a ser afectado por las distintas opciones y cualquier otra información relevante para la evaluación del programa o proyecto (Artículo 4).

Con la información contenida en el Documento de Intención, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables establecerá la metodología a seguir, es decir, el Decreto 1257 prevé la realización de tres evaluaciones distintas, en función de sus características y efectos potenciales, así como las condiciones particulares del ambiente a ser intervenido. Esas tres evaluaciones son: Estudios de Impacto Ambiental, Evaluaciones Ambientales Específicas y la presentación de Reaudos Técnicos.

El artículo 6 del Decreto, contiene una lista de las actividades que deben someterse a Estudios de Impacto Ambiental<sup>984</sup>. Es una lista abierta que deja margen de discrecionalidad al MARN, para incluir otras actividades que deban someterse a éste.

---

983 Presidencia de la República. Decreto No. 1.257, de 13 de marzo de 1996, Normas sobre Evaluación Ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente. Gaceta Oficial No. 35.946, de 25 de abril de 1996.

984 Artículo 6°. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables requerirá la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental para los programas y proyectos relativos a las siguientes actividades: ...10. Desarrollo de otras obras de infraestructura: Líneas de transmisión eléctrica con una capacidad mayor o igual a 230.000 voltios. Oleoductos, poliductos y gasoductos troncales de diámetros iguales o mayores a 40 cm. Embalses para riego, control de inundaciones, abastecimiento general, generación de hidroelectricidad, con una capacidad mayor o igual a 500.000 m<sup>3</sup> o que ocupen una superficie mayor o igual a 100 ha. Trasvases. Rellenos de áreas marino costeras, lacustres y fluviales, para construcción de obras de infraestructura, con superficies mayores o iguales a 1 ha. Sistemas de riego que se surtan a partir de embalses o que cubran

Mientras que se exigirán evaluaciones ambientales específicas, cuando se trate de la reactivación, ampliación, reconversión, cierre, clausura y desmantelamiento de las actividades señaladas en la lista del artículo 6 (Artículo 8).

Por último, cuando a juicio del MARN, los efectos sobre el ambiente sean mínimos, exigirá la presentación de Reacondicionamientos Técnicos, para otorgar la autorización o aprobación correspondiente (Artículo 9).

Sin embargo, la clasificación anterior debe considerarse derogada en virtud de la declaratoria constitucional del artículo 129, ya mencionado. Si bien es cierto que desde el punto de vista técnico, no todas las actividades ameritan el mismo tipo de evaluación, ésta tendrá que quedar reflejada en los términos de referencia para cada caso concreto. De manera pues, que los estudios de impacto ambiental a exigirse pueden tener mayor o menor grado de complejidad, así como mayor o menor detalle y cantidad de la información requerida, dependiendo de la viabilidad o no del programa, proyecto o actividad, de los efectos e impactos sobre el ambiente y de la imposición de las correspondientes medidas preventivas, mitigantes y correctivas<sup>985</sup>.

### 9.6.2 Regulación específica de protección de las aguas

La regulación de la administración del agua, su aprovechamiento, y protección, se encuentra disperso en varias normas jurídicas, de distinto rango legal. A lo largo de esta investigación, hice referencia al mismo, pero en este momento debo recordarlo nuevamente para verificar los postulados en materia específica de protección de las aguas. Entre esas normas jurídicas, tenemos:

La Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966 (LFSA)<sup>986</sup>. Tiene como objetivo la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales (suelo y agua) (Artículo 1). Para su cumplimiento, la ley declara de interés público, la protección de las cuencas hidrográficas; las corrientes y caídas de aguas que pudieran generar fuerza hidráulica y los Parques Nacionales, los monumentos naturales, las zonas protectoras, las reservas de regiones vírgenes y las reservas forestales (Artículo 2).

El Decreto 1400 (NRCARHCH)<sup>987</sup>. Tiene por objeto desarrollar las disposiciones sobre recursos hídricos y cuencas hidrográficas contenidas en la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y la Ley Forestal de Suelos y Aguas, mediante el establecimiento de regulaciones relativas a su conservación y racional aprovechamiento (Artículo 1).

---

superficies mayores o iguales a 3.000 ha. Emisarios para la descarga submarina de aguas servidas provenientes de centros poblados con más de 10.000 habitantes. Plantas de tratamiento de aguas servidas municipales para centros poblados con más de 10.000 habitantes. También se requerirán Estudios de Impacto Ambiental para los programas y proyectos relativos a actividades no señaladas en este artículo, pero que de acuerdo con la evaluación técnica del Documento de Intención requieran de este tipo de estudio. (resaltado nuestro). Presidencia de la República. Decreto No. 1.257, de 13 de marzo de 1996, Normas sobre Evaluación Ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente...

985 MELILLO María Rosalba. Informe sobre otorgamiento de las autorizaciones de ocupación del territorio, en virtud de lo establecido en el artículo 129 de la CRBV. Consultoría Jurídica MARN. Caracas, Venezuela: Memo 1768, de 11 de octubre de 2002. S/P. Informe obtenido a través de Internet: <http://www.marn.gov.ve/marn/default.asp?caso=11&idrev=23&idsec=335&idart=795>.

986 Congreso de la República De Venezuela. *Ley Forestal de Suelos y Aguas*. Caracas: Gaceta Oficial Extraordinario No. 1004, de 26 de enero de 1966.

987 Presidencia de la República de Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996. Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 36.013, de 02 de agosto de 1996.

El Decreto 883<sup>988</sup>, que establece las normas para el control de calidad de los cuerpos de agua<sup>989</sup> y de los vertidos líquidos (Artículo 1).

La Resolución Ministerial No. SG-018-98, Normas Sanitarias de Agua Potable<sup>990</sup>, cuyo objetivo es establecer los valores máximos de aquellos componentes o características del agua que representan riesgo para la salud de la comunidad, o inconvenientes para la preservación de los sistemas de almacenamiento y distribución del líquido, así como la regulación que asegure su cumplimiento (Artículo 1).

Veamos en detalle, algunos de los principios que pueden extraerse de estas normas jurídicas.

– Principio del desarrollo sostenible y de la equidad intergeneracional

El Decreto 1400, establece que los aprovechamientos de agua y la conservación de las cuencas hidrográficas deben armonizarse con la naturaleza, de modo que su aprovechamiento no cause un impacto que impida la permanencia y aprovechamiento de otros recursos, ni comprometa la posibilidad de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras (Artículos 2 y 3 NRCARHCH).

– Planificación hidrológica

La planificación de los recursos hidráulicos estará enmarcada dentro de las estrategias y directrices de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (Artículo 5 NRCARHCH). Así, los planes de aprovechamientos, deben responder a los lineamientos de los planes nacionales de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de ordenación del territorio (Artículo 6 NRCARHCH). También podrá elaborarse planes calidad de las aguas, para garantizar el mantenimiento o mejoramiento de las potencialidades de uso y aprovechamiento del recurso (Artículo 10 NRCARHCH) y deben elaborarse planes de conservación de cuencas hidrográficas, en los cuales se establecerán los lineamientos generales para el uso racional de las cuencas y para disminuir el deterioro de los recursos naturales (Artículo 43 NRCARHCH)<sup>991</sup>.

– Restricciones derivadas del uso del agua

El uso común de las aguas está considerado como un derecho pero esto no es obstáculo para impedir que se deteriore su calidad, se respeten los caudales y se prohíba el desperdicio (Artículo 15 NRCARHCH).

Mientras que el uso privativo, obliga a sus titulares a participar en la conservación de la cuenca, en medida proporcional al caudal que aprovechen y al costo y recuperación de los daños que ocasionen (Artículo 23 NRCARHCH)<sup>992</sup>.

---

988 Presidencia de la República De Venezuela. Decreto No. 883, de 11 de octubre de 1995, Normas para la clasificación y control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 5.021 Extraordinaria, de 18 de diciembre de 1995.

989 El Decreto 883, clasifica los cuerpos de agua de acuerdo con su uso. Artículo 3. Calidad de las aguas dependiendo de la actividad: Tipo 1: Aguas destinadas al uso doméstico y al uso industrial que requiera de agua potable; Tipo 2: Aguas destinadas a usos agropecuarios; Tipo 3: Aguas marinas o de medios costeros destinadas a la cría y explotación moluscos consumidos en crudo; Tipo 4. Aguas destinadas a balnearios, deportes acuáticos, pesca deportiva, comercial y de subsistencia; Tipo 5: Aguas destinadas para usos industriales que no requieren de agua potable; Tipo 6: Aguas destinadas a la navegación y generación de energía; Tipo 7: Aguas destinadas al transporte, dispersión y desdoblamiento de poluentes sin que se produzca interferencia con el medio ambiente adyacente. Cada uno de estos tipos, se subdivide a su vez en sub-tipos y asignan unos valores límites de los cuales no pueden excederse cada sub-tipo, es decir las características que deben tener las aguas. Presidencia de la República De Venezuela. Decreto No. 883, de 11 de octubre de 1995, Normas para la clasificación y control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos...

990 Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Resolución Ministerial No. SG-018-98, Normas Sanitarias de Agua Potable, de 11 de febrero de 1998. Caracas: Gaceta Oficial, de 13 de febrero de 1998.

991 Como dije en el Capítulo VIII, de acuerdo con el artículo 71 NRCARHCH, estos planes podrán ser formulados conjuntamente y aprobados en un solo documento.

992 Artículo 23. Los titulares de autorizaciones, concesiones y asignaciones de aprovechamiento de aguas, cualquiera sea la titularidad que detenten sobre el recurso, están obligados a participar en la conservación de la cuenca de la cual se

– Protección de cuencas hidrográficas

El Ejecutivo Nacional protegerá las cuencas hidrográficas contra todos los factores que contribuyan o puedan contribuir a su destrucción o desmejoramiento. El MARN elaborará los planes relativos al manejo, ordenación y protección de las cuencas hidrográficas sobre las cuales el Consejo de Ministros determinará las prioridades (Artículo 22 LFSA).

Los organismos encargados de la administración de embalses, acueductos, obras de riego y otras similares, deberán prestar al MARN la cooperación necesaria para la protección y conservación de las cuencas hidrográficas, surtidoras de agua para dichas obras (Artículo 23 LFSA).

El deslinde de las áreas correspondientes a las cuencas hidrográficas declaradas con prioridad de tratamiento por el Ejecutivo Nacional, deberá ser iniciado de inmediato por los organismos catastrales o por aquellos a quien competa su manejo (Artículo 24 LFSA).

La permanencia de los habitantes que hagan uso de los Recursos Naturales Renovables en el área crítica de una cuenca, sólo se permitirá cuando estudios integrales así lo determinen. En tales casos, el Estado les proporcionará la asistencia técnica y financiera necesaria para garantizar la conservación de dichos recursos (Artículo 25 LFSA).

– Declaración de zonas protectoras

Las zonas protectoras pueden ser declaradas por Ley o por el Ejecutivo Nacional. Así la LFSA, declara zonas protectoras:

1. Toda zona en contorno de un manantial o del nacimiento de cualquier corriente de agua y dentro de un radio de doscientos (200) metros en proyección horizontal.
2. Una zona mínima de trescientos (300) metros de ancho, a ambos lados y paralelamente a las filas de las montañas y a los bordes inclinados de las mesetas.
3. Zona mínima de cincuenta (50) metros de ancho a ambas márgenes de los ríos navegables y una de veinticinco (25) para los cursos no navegables permanentes o intermitentes.
4. Zonas en contorno a lagos y lagunas naturales dentro de los límites que indique el Reglamento de esta Ley (Artículo 17 LFSA).

Por su parte, el Ejecutivo Nacional, previos los estudios técnicos correspondientes, puede declarar zonas protectoras a los terrenos que estén comprendidos en aquellas zonas de las cuencas hidrográficas que lo ameriten por su ubicación o condiciones geográficas, que sean necesarios para la formación de cortinas rompe-vientos, o que se encuentren inmediatos a poblaciones y actúen como agentes reguladores del clima o medio ambiente (Artículo 18 LFSA). Así el Decreto 1400, declara cinco Áreas Bajo Régimen

---

surten, en una medida proporcional al caudal que aprovechen y al costo de prevención y recuperación de los daños que ocasionen a la misma. En los casos de concesiones, adicionalmente deberán establecerse como ventajas especiales en favor de la República, las siguientes obligaciones asociadas al aprovechamiento del recurso: 1) Monitoreo ambiental de los efectos del aprovechamiento, vigilancia y control ambiental. 2) Elaboración de estudios, realizados de investigaciones y levantamiento de información básica, relativos al aprovechamiento de agua y a la cuenca de la cual se abastece. 3) Ordenamiento del uso del territorio y de los recursos naturales renovables del área de influencia del aprovechamiento. 4) Construcción, inspección, supervisión, operación y mantenimiento de obras de infraestructura, así como la realización de estudios y proyectos relativos a las mismas. 5) Constitución de garantías sobre la calidad de los efluentes. 6) Cualquier otra que se considere necesaria a los fines, de la conservación y uso racional del recurso. Parágrafo Único: Cuando las obligaciones previstas en este artículo, sean cumplidas mediante la prestación de servicios por el propio Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, los beneficiarios del aprovechamiento deberán cancelar los montos por dicho concepto, a través de los correspondientes Servicios Autónomos del señalado Ministerio.

de Administración Especial (ABRAE) con fines de protección y administración de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas:

- 1) Las zonas protectoras de cuencas<sup>993</sup>
- 2) Zonas protectoras de cuerpos de agua<sup>994</sup>.
- 3) Las reservas nacionales hidráulicas<sup>995</sup>
- 4) Las zonas de reserva para la construcción de presas y embalses<sup>996</sup>, y
- 5) Las planicies inundables<sup>997</sup> (Artículo 50 NRCARHCH).

La declaratoria de zonas protectoras tiene el carácter de limitación legal a la propiedad predial y está destinada a la conservación de bosques, suelos y aguas (Artículo 19 LFSA). Estas limitaciones a la propiedad privada derivadas de la declaración de zona protectora, no ocasionara obligación alguna para la Nación de indemnizar a los propietarios de las zonas afectadas por dicha declaratoria (Artículo 20 LFSA).

Las actividades que pueden realizarse en estas zonas protegidas están reguladas por el Decreto 1400, los Planes de Ordenamiento y los Reglamentos de Uso<sup>998</sup>.

---

993 Artículo 51. Las Zonas Protectoras de Cuencas tendrán como propósito la conservación integral de los recursos naturales renovables de una cuenca, el control de la contaminación de las aguas, la conservación de las tierras agropecuarias, la protección de la flora y la fauna silvestre y acuática y la recuperación de áreas o recursos degradados o en proceso de degradación. Presidencia de la República De Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996. Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas...

994 Artículo 53. El objetivo fundamental de las Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua, sean éstas naturales o artificiales, es racionalizar la ocupación de sus márgenes como áreas sensibles de las cuales depende la permanencia y calidad del recurso y la flora y fauna silvestre asociada. De acuerdo con este mismo artículo, los ordinales 1,3 y 4 del Artículo 17 LFSA, son denominadas "Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua". Presidencia de la República De Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996. Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas...

995 Artículo 56. Las Reservas Nacionales Hidráulicas comprenden los cuerpos de agua y los espacios necesarios para su conservación y tendrán como propósitos fijar las pautas para la administración de los recursos hídricos superficiales o subterráneos aprovechables, adecuar la demanda del recurso a la oferta disponible, minimizar los conflictos entre los distintos demandantes y conservar la disponibilidad y la calidad de las aguas. Presidencia de la República De Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996. Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas...

996 Artículo 58. Las zonas de reserva para la construcción de presas y embalses tienen carácter transitorio y su objetivo fundamental es preservar aquellos sitios, que, desde el punto de vista topográfico, hidrológico y geológico, son aptos para la futura construcción de presas y el consecuente embalsamiento de las aguas. El Ejecutivo Nacional impondrá restricciones, durante el tiempo previo a la construcción de la presa, a aquellos usos y actividades que puedan modificar negativamente las ventajas naturales del sitio, o que incrementen significativamente el costo de expropiación y resten viabilidad a la construcción de la presa. Una vez construida la presa y llenado el embalse, la declaratoria de Zona de Reserva para la Construcción de Presa y Embalse pierde su vigencia, pero estará sujeta a las regulaciones que se establezcan en las normas especiales. Presidencia de la República De Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996. Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas...

997 Artículo 60. La protección de las Planicies inundables, mediante la declaración de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, tiene como objetivos principales evitar la ocurrencia de daños a bienes y personas localizados en áreas susceptibles de inundación, adecuar el uso de dichas áreas a los riesgos de ocurrencia de estos fenómenos y orientar la planificación y ejecución de obras de saneamiento y protección. Presidencia de la República De Venezuela. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996. Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas...

998 V. Artículos 52, usos y actividades altamente restringidas de las Zonas Protectoras de Cuencas; Artículo 54, actividades altamente restringidas en las Zonas protectoras de Cuerpos de Aguas; Artículo 59, usos y actividades restringidas en las Zonas de Reserva para la construcción de Presas y Embalses; y Artículo 61. Los usos y actividades de las Planicies inundables, serán establecidos en los planes de Ordenamiento y reglamentos de usos.



- Participación en la conservación de los recursos hídricos

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables promoverá la celebración de convenios, donaciones, cesiones, la constitución de fondos y el establecimiento de cualquier otra modalidad de cooperación con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros y los gobiernos estatales<sup>999</sup> y municipales, para la conservación, defensa y mejoramiento de los recursos hídricos y cuencas hidrográficas (Artículo 70 NRCARHCH).

- Calidad de las aguas de consumo humano

La calidad de las aguas de consumo humano está regulado en la Resolución del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social<sup>1000</sup>. El agua potable debe cumplir con los requisitos microbiológicos, organolépticos, físicos, químicos y radioactivos que establece esta Resolución (Artículo 4). Cuando el agua destinada al abastecimiento público no cumpla con los requisitos establecidos, el responsable del sistema de abastecimiento respectivo deberá aplicar el tratamiento que las haga aptas para el consumo (Artículo 5).

Los entes responsables del abastecimiento tienen la obligación de enviar mensualmente a la autoridad sanitaria competente, los resultados de los análisis efectuados (Artículo 20).

- Control de vertidos

El segundo objetivo del decreto 883, es el control de los vertidos, para ello establece que estarán sometidas a las normas de este decreto, las actividades desarrolladas en el sector industrial<sup>1001</sup> y algunas otras actividades individualizadas en el Decreto:

- a) Actividades cuyos vertidos contengan elementos tóxicos o nocivos indicados en el artículo 9, grupo I (sustancias para las cuales exista evidencia teórica o práctica de su efecto tóxico, agudo o crónico).
- b) Actividades cuyos vertidos superen una Población Equivalente (PE) de 1000 PE en términos de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5,20</sub>), con sólidos suspendidos por encima de 90 g/hab/día o DBO<sub>5,20</sub> mayor de 54 g/hab/día, o que afecten desde el punto de vista sanitario áreas recreacionales o cuerpos de agua.
- c) Las aguas servidas que en su conjunto, en cada ciudad o población, tengan descargas que excedan el límite de 1000 PE, en términos de DBO<sub>5,20</sub> o con una DBO<sub>5,20</sub> mayor de 54 g/hab/día.<sup>1002</sup>

El Decreto establece los rangos y límites máximos de calidad de vertidos líquidos para:

- Los vertidos directos e indirectos en ríos, estuarios, lagos y embalses (Artículo 10). El Ejecutivo Nacional mediante Decreto podrá establecer límites diferentes para los vertidos a determinados cuerpos de agua, en función de sus características específicas (Artículo 11).

---

999 Debo aclarar que en Venezuela se ha venido usando consuetudinariamente el término *estadal*, para hacer referencia a las Entidades Federales (Actos, leyes o acompañamiento de la denominación de los mismos); mientras que el término *estatal*, se utiliza para hacer referencia a Actos, leyes, etc., emanados de la República o persona jurídica que representa al conjunto del Estado Federal.

1000 Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Resolución Ministerial No. SG-018-98, Normas Sanitarias de Agua Potable, de 11 de febrero de 1998...

1001 Acoge la Clasificación Internacional Uniforme de las Naciones Unidas, en la que se incluyen, entre otras, las siguientes actividades: producción agropecuaria, explotación porcina, extracción de mineral de hierro, extracción de minerales, industrias vinícolas, industria de la madera, fabricación de abonos, pesticidas, etc. V. Artículo 7. Presidencia de la República de Venezuela. Decreto No. 883, de 11 de octubre de 1995, Normas para la clasificación y control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos...

1002 V. Artículo 8 y 9. Presidencia de la República de Venezuela. Decreto No. 883, de 11 de octubre de 1995, Normas para la clasificación y control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos.

- Las descargas al medio marino-costero<sup>1003</sup>, prohibiendo directamente en las operaciones de explotación o exploración a la Plataforma Continental o Zona Económica Exclusiva, la descarga de hidrocarburos o mezcla de ellos, al medio marino (Artículo 13).
- Los vertidos a redes cloacales
- Las descargas o infiltración en el subsuelo.

De acuerdo con el artículo 19 quedan prohibidas las siguientes actividades: 1. El uso de sistemas de drenaje de aguas pluviales para la disposición de efluentes líquidos. 2. La descarga de desechos sólidos a los cuerpos de agua y a las redes cloacales, y 3. La dilución de efluentes con agua limpia para cumplir con los límites establecidos en el presente Decreto.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá ordenar la aplicación de las medidas de seguridad que sean necesarias para el control de aquellas actividades que por las características o peligrosidad de sus vertidos, así lo ameriten. Dando prioridad en la apertura de los procedimientos a las empresas que no estén inscritas en el Registro de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente (Artículo 42),

Se crea el Registro de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, para el seguimiento y control de las actividades industriales mencionadas *supra* (clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas) (Artículo 23). Las actividades inscritas en el Registro deberán presentar ante el MARN, la caracterización de sus efluentes, al menos una vez cada tres (3) meses (Artículo 26).

La caracterización de los efluentes, sólo podrá llevarse a cabo por los laboratorios inscritos en el Registro, para lo cual el MARN llevará el "Programa de Verificación de la Calidad Analítica de los Laboratorios Ambientales, cuyo costo será sufragado por dichos establecimientos (Artículo 41).

Los interesados se inscribirán en el Registro y una vez cumplido los requisitos (solicitud, caracterización correspondiente con resultados satisfactorios o cumplido con un proceso de adecuación), el MARN otorgará la constancia de cumplimiento de la normativa ambiental en materia de efluentes (Artículo 25).

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá practicar las visitas, inspecciones y comprobaciones que sean necesarias para verificar el adecuado cumplimiento de las disposiciones contenidas en estas Normas (Artículo 45).

### 9.6.3 Régimen sancionatorio (Ley Penal del Ambiente)

El sistema sancionatorio venezolano de las infracciones, faltas y delitos contra la naturaleza y el Agua en particular, están regulados en la Ley Orgánica del Ambiente<sup>1004</sup> y en la Ley Penal del Ambiente<sup>1005</sup>.

La Ley Orgánica del Ambiente, declara que los infractores de las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento ambiental serán sancionados con multas, medidas de seguridad o con penas privativas de la libertad (Artículo 24 LOA).

La imposición de las sanciones no es obstáculo para que el organismo competente adopte las medidas necesarias para evitar las consecuencias perjudiciales derivadas del acto sancionado. Estas medidas pueden ser: ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes, la cual no podrá exceder de seis (6) meses; clausura temporal o definitiva de las fábricas o establecimiento que con su actividad alteren

---

1003 Artículo 12. Las descargas al medio marino-costero sólo podrán efectuarse en zonas donde se produzca mezcla rápida del vertido con el cuerpo receptor... Presidencia de la República de Venezuela. Decreto No. 883, de 11 de octubre de 1995, Normas para la clasificación y control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos...

1004 Congreso de la República. *Ley Orgánica del Ambiente*, de 15 de junio de 1976.

1005 Congreso de la República. *Ley Penal del Ambiente*. Gaceta Oficial No. 4358, de 3 de enero de 1992.

el ambiente, degradándolo o contaminándolo, ya sea directa o indirectamente; prohibición temporal o definitiva de la actividad origen de la contaminación; la modificación o demolición de construcciones violatorias de disposiciones sobre protección, conservación o defensa del ambiente; y cualesquiera otras medidas tendientes a corregir y reparar los daños causados y evitar la continuación de los actos perjudiciales al ambiente. Algunas de estas medidas podrán adoptarse en el curso del proceso, con el objeto de prevenir daños más graves (Artículo 25 LOA).

En ejecución de esta Ley, se dictó en el año de 1992 la Ley Penal del Ambiente (LPA). Su objetivo, como lo señala el artículo 1 es tipificar como delitos los hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del Ambiente y establecer las sanciones penales correspondientes. Asimismo, determinar las medidas cautelares previas, de restitución y de reparación a que haya lugar<sup>1006</sup>.

Esta Ley establece responsabilidades tanto a las personas naturales<sup>1007</sup> como a las personas jurídicas<sup>1008</sup>, siempre que el hecho punible descrito haya sido cometido por decisión de sus órganos, en el ámbito de la actividad propia de la entidad y con recursos sociales y siempre que se perpetre en su interés exclusivo o preferente<sup>1009</sup> (Artículo 3). Cuando el hecho punible sea cometido por los gerentes, administradores o directores de personas jurídicas actuando en nombre o representación de estas, los representantes responderán de acuerdo con su participación culpable y recaerán sobre las personas jurídicas las sanciones que se especifican en la Ley (Artículo 4).

---

1006 Artículo 27. ...El Juez, aparte de las penas podrá condenar al procesado o a la persona jurídica a: 1. Restaurar, a su costa, las condiciones ambientales preexistentes al hecho punible de ser ello posible. 2. Modificar o demoler las construcciones violatorias de disposiciones sobre protección, conservación o defensa del ambiente. 3. Devolver los elementos al medio natural de donde fueron sustraídos. 4. Restituir los productos forestales, hídricos, fáunicos o de suelos. 5. Repatriar, al país de origen, los residuos o desechos tóxicos o peligrosos. 6. Instalar los dispositivos necesarios para evitar la contaminación o degradación del ambiente. Congreso de la República. Ley Penal del Ambiente...

1007 Artículo 5. Sanciones a personas naturales.- Las sanciones serán principales y accesorias. Son sanciones principales: La prisión, el arresto, la multa, los trabajos comunitarios. La pena de trabajo comunitario consiste en la obligación impuesta al reo de realizar, durante el tiempo de la condena, labores en beneficio de la comunidad, que indicará el juez, quien tendrá presente para tal fin la capacitación de aquél y, en todo caso, sin menoscabo de la dignidad personal... Son sanciones accesorias, que se aplicarán a juicio del tribunal: La inhabilitación para el ejercicio de funciones o empleos públicos, hasta por dos (2) años después de cumplirse la pena principal, cuando se trate de hechos punibles cometidos por funcionarios públicos. La inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte o industria, hasta por un (1) año después de cumplida la sanción principal, cuando el delito haya sido cometido por el condenado con abuso de su industria, profesión o arte, o con violación de alguno de los deberes que le sean inherentes. La publicación de la sentencia, a expensas del condenado, en un órgano de prensa de circulación nacional. La obligación de destruir, neutralizar o tratar las sustancias, materiales, instrumentos u objetos fabricados, importados u ofrecidos en venta, y susceptibles de ocasionar daños al ambiente o a la salud de las personas. La suspensión del permiso o autorización con que se hubiese actuado, hasta por un lapso de dos (2) años, después de cumplida la sanción principal. La suspensión del ejercicio de cargos directivos y de representación en personas jurídicas hasta por tres (3) años, después de cumplida la pena principal: y La prohibición de contratar con la Administración Pública hasta por un lapso de tres (3) años, después de cumplida la sanción principal. Es necesariamente accesoria a otra pena principal, el comiso de los equipos, instrumentos, sustancias u objetos con que se hubiere ejecutado, a no ser que pertenezcan a un tercero ajeno al hecho; y de los efectos que de él provengan. Los objetos e instrumentos decomisados se venderán, si son de lícito comercio, y su producto se aplicará a cubrir las responsabilidades civiles del penado. Congreso de la República. Ley Penal del Ambiente...

1008 Sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas, V. GIL CASTILLO Roberto. *La Protección Penal del Agua. Un Análisis de la Ley Penal del Ambiente*. Editorial Livrosca. Caracas, Venezuela: 2000. Pág. 56 y ss.

1009 Artículo 6. Sanciones a personas jurídicas. La sanción aplicable a las personas jurídicas por los hechos punibles cometidos, en las condiciones señaladas en el artículo 3 de esta Ley, será la de multa establecida para el respectivo delito y, atendida la gravedad del daño causado, la prohibición por un lapso de tres (3) meses a tres (3) años de la actividad origen de la contaminación. Congreso de la República. Ley Penal del Ambiente.

Los hechos punibles tipificados en esta Ley, se dividen en siete tipologías, de las cuales, a efectos de la investigación mencionaré los tipos específicos de las dos primeras, por tener relación con la protección de las aguas, sin olvidar el penúltimo, del delito por falta de la Evaluación de Impacto Ambiental. Así, pues estos tipos penales son:

- Degradación, envenenamiento, contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daños a las aguas (vertido ilícito; alteración térmica de cuerpos de agua; cambios de flujo y sedimentación; extracción ilícita de materiales; contaminación de aguas subterráneas; daños a las defensas de aguas y permisos o autorizaciones ilícitas) (Artículos 28 a 34 LPA).
- Deterioro, envenenamiento, contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daño al medio lacustre, marino y costero (descargas contaminantes; construcción de obras contaminantes; degradación de playas; contaminación por fugas y descargas desde un buque; omisión de avisar colisión con posible fuga de sustancias contaminantes; vertido de hidrocarburos; pesca ilícita) (Artículos 35 a 41 LPA).
- Omisiones en el estudio y evaluación del impacto ambiental.

#### 9.6.4 Proyecto de Ley de Aguas venezolano

El Proyecto de Ley de Aguas venezolano, en materia de protección del ambiente y del agua en particular, viene en primer termino a recoger y unir en un solo texto legal, las normas anteriormente comentadas de la Ley Orgánica del Ambiente, de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, del Decreto 1400 y del Decreto 883. En este sentido, cumple una labor unificadora, por lo que considero innecesario volver a repetir dichos principios. Pero además, incorpora una nueva normativa para la regulación del aprovechamiento de las aguas, a través del manejo por cuencas hidrográficas<sup>1010</sup>, que será beneficioso para cumplir con los principios de racionalidad y uso eficiente del agua (Artículos 26 a 36). Reconoce a la planificación como instrumento para buscar el uso racional y la conservación de la naturaleza (Artículos 52 a 59). La creación del Consejo Nacional de las Aguas, como órgano asesor de la Administración y colaborador en la elaboración del Plan de Gestión Integral de las Aguas (Artículo 24 y 25). Respeto por los caudales, niveles y volúmenes mínimos, a través de medidas como el uso eficiente del recurso, el uso de tecnologías alternativas o la reutilización y reciclado del agua (Artículo 8).

Otro aspecto que merece la pena destacar del Proyecto de Ley, es la creación de incentivos económicos. Los beneficiarios de concesiones y licencias que realicen erogaciones dirigidas al cumplimiento de los objetivos de la gestión integral de las aguas y la implementación de programas ambientales de conservación de cuencas, tendrán derecho a obtener una rebaja del monto a pagar por concepto de las contribuciones especiales establecidas en la Ley (Artículo 146 PLAGV).

Sin duda que el aspecto más relevante de este proyecto de ley, es la creación de una contribución especial por vertido, que como puede advertirse de la legislación anteriormente tratada, actualmente no existe en Venezuela. Lo único que se cobra a las empresas, es la tramitación de la autorización de vertidos y la tarifa por los servicios de saneamiento. Así, pues, los beneficiarios de licencias de vertidos de efluentes líquidos, industriales y urbanos, realizados directamente a los cuerpos de agua aportarán una contribución especial que se calculará de acuerdo con los parámetros allí establecidos y en el reglamento o reglamentos de la Ley (Artículo 123 PLAGV).

---

1010 Consejos de región hidrográfica, consejos de cuenca hidrográfica y la administración de cuencas hidrogeológicas. V. lo que señalo sobre esta última en el Capítulo X, Epígrafe 7.5

### 9.6.5 Reflexión final en torno a los dos ordenamientos en estudio

Con toda rotundidad, puede señalarse que en materia de legislación de protección del ambiente y de conservación y protección de las aguas, ambas legislaciones tienen normas muy similares, acogiendo principios universalmente aceptados. La Conferencia de Estocolmo de 1972, la Convención de Río de 1992, han obligado a las dos naciones a introducir normas jurídicas que permitan el desarrollo industrial, pero tratando de causar el menor daño posible a la naturaleza. El llamado principio de “desarrollo sostenible” y el principio de la “equidad intergeneracional”, recogido en ambas legislaciones, hacen llegar a la conclusión anterior.

Pero, en la práctica la situación parece distinta. El grado de compromiso del pueblo español, aunado al respaldo y obligaciones para con la Comunidad Europea, alejan ambos ordenamientos jurídicos. Además de una serie de factores sociales, presentes en nuestros países latinoamericanos, que agravan un poco más la situación. Esta última apreciación es coincidente con la posición de MEIER E. Henrique, que me permito citar textualmente

La precaria conciencia colectiva de constituir una Nación, y por tanto la precaria responsabilidad de las generaciones presentes para con las futuras. Esa precariedad ética, afecta a todos los órdenes de la vida asociativa. La ignorancia, la indiferencia y el desprecio colectivo hacia los bienes y valores del patrimonio histórico, arquitectónico, artístico, cultural en general y ambiental del país, explican el deterioro progresivo de nuestra memoria histórica, nuestra identidad cultural y nuestro riquísimo patrimonio ecológico y ambiental<sup>1011</sup>.

Sin embargo, la situación parece mejorar, al contrario de la visión pesimista que tiene el autor antes mencionado. Venezuela está hoy intentando sacar adelante sus instituciones, creando otras, lo cual permite tener esperanzas de cara al futuro. La creación de leyes como la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, que analizaré en el capítulo siguiente, son muestra de ello.

Soy consciente de que aún queda un largo camino por recorrer, ya que en la actualidad no existe un canon de control de vertidos. El Estado, cobra una tarifa por el otorgamiento de la autorización de vertidos, pero esta no cumple un objetivo medioambiental. En este sentido, el Estado sigue financiando las obras de saneamiento y depuración e indirectamente está subvencionando a las industrias, que vierten directamente a las aguas, quedando solamente el canon de saneamiento, actualmente devengado por órganos de la administración nacional. Pero ¿qué sucederá cuando el Estado transfiera completamente los servicios de agua potable y saneamiento a los Municipios, como está previsto en la LOPSAPS? Esa pregunta está aún sin respuesta hasta tanto no se sancione la Ley de Aguas, que sí incorpora la contribución especial por vertidos a los cuerpos de agua.

## 9.7 A manera de resumen y conclusiones

En el entendido que en materia de protección de las aguas entre Venezuela y España, desde el punto de vista jurídico formal, no existen mayores diferencias y que los dos Estados cuentan con una normativa adecuada en la que recogen dos principios universales y básicos (“desarrollo sostenible y “equidad intergeneracional”), no así desde el punto de vista de la aplicación real, vigilancia y control por parte de los órganos competentes, de Venezuela. Por tanto a manera de resumen y conclusiones, puede decirse que:

- La Constitución española de 1978, consagra la protección del ambiente y la obligación para todos los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales. Al tiempo que por la incorporación a la Unión Europea, adquiere nuevos compromisos.

---

1011 MEIER E. Henrique. *El Derecho Ambiental y el nuevo milenio...* Pág. 110.

- En las normas generales de protección del dominio público y de las aguas, existen normas para la protección de las aguas superficiales, aguas marinas y aguas subterráneas. Respecto de las aguas superficiales, se crean zonas de protección (zonas de servidumbre y zonas de policía). Las zonas de servidumbre tiene como finalidad el paso de personal de vigilancia del cauce, paso para el salvamento de personas o bienes, paso para el ejercicio de pesca fluvial, etc. Mientras que en las zonas de policía se restringen o quedan sometidas a autorización del organismo de cuenca algunas actividades y usos del suelo.
- Para las aguas marinas, se propone interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
- Las restricciones al aprovechamiento de las aguas subterráneas provienen principalmente de la declaración de acuífero sobreexplotado o en riesgo de estarlo o la declaración de acuífero afectado por intrusiones salinas. Cuando se produce una de estas declaraciones: debe elaborarse un plan de recuperación para ordenar el régimen de extracciones, determinar perímetros en los cuales no pueden darse nuevas concesiones, sustituir captaciones individuales por colectivas, etc.
- Las normas relativas a los organismos de cuenca y sus facultades son, en líneas generales, normas que en primer lugar, se encargan de la administración de las cuencas hidrográficas para un racional aprovechamiento de las aguas, pero esas facultades están condicionadas a la protección de las aguas. Incluso esas funciones se ven aumentadas como consecuencia de la incorporación del concepto de demarcación hidrográfica.
- Pero de todas esas normas generales, destacan tres técnicas fundamentales: la planificación, la fijación del caudal ecológico y la evaluación de efectos medio ambientales.
- La planificación hidrológica, es uno de los instrumentos fundamentales para la protección de las aguas. Ellos deben incorporar los programas de medidas para alcanzar los objetivos medioambientales.
- La reserva de caudal consiste en acomodar el uso ambiental incorrecto al legítimo y legal que exigen los nuevos conocimientos científicos y la Constitución, es decir es una limitación connatural que se dirige a la misma preservación del recurso.
- La técnica de la evaluación de efectos medio ambientales, es sin duda una de las vías más importantes para evitar los atentados a la naturaleza, pues permite observar la interrelación entre el uso de un recurso y el impacto o efecto sobre el medio ambiente en general.
- El artículo 92 TRLAg., representa la estructura básica sobre la que descansa la protección específica de las aguas, dividido en tres grandes aspectos: -objetivos generales de protección del dominio hidráulico, -objetivos medioambientales y -programas de medidas. Los primeros son los estándares que deben procurarse en cualquier medio acuático, es decir, los principios generales de la protección de las aguas. Los objetivos medioambientales, comprenden las actividades específicas para lograr la protección dependiendo del medio (aguas superficiales, subterráneas, zonas protegidas y masas de aguas artificiales y masas de agua muy modificadas). Mientras que los programas de medidas, buscan la consecución de los objetivos medioambientales y se subdividen en: medidas básicas, es decir los requisitos mínimos en cada demarcación y complementarias, que son aquellas de carácter adicional para alcanzar los objetivos medioambientales o la protección adicional de las aguas.
- El registro de zonas protegidas tiene como función, obtener una lista en cada demarcación hidrográfica de las zonas que hayan sido declaradas objeto de protección especial, en virtud de norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas o sobre conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua.

- El TRLAg. pretende incentivar la protección de las aguas a través de ayudas y auxilios financieros a quienes procedan al desarrollo, implantación o modificación de tecnologías que signifiquen un uso racional o una menor aportación de cargas contaminantes; así como a aquellos que realicen plantaciones forestales para protección de los recursos hidráulicos, potabilicen y desalinicen las aguas o implanten sistemas de reutilización de aguas, entre otras.
- La Ley de Aguas española declara como principio general, la prohibición de todo vertido susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, salvo que tal actividad cuente con la autorización de vertidos de la administración competente.
- Los vertidos pueden ser directos e indirectos; verterse en aguas superficiales, sobre cualquier otro elemento del dominio público hidráulico o en aguas subterráneas. La autoridad competente para otorgar la autorización de vertidos, en los vertidos directos (a aguas superficiales y subterráneas) y los indirectos a aguas subterráneas, es el organismo de cuenca en las cuencas intercomunitarias o la administración hidráulica de la comunidad, cuando tenga cuencas internas. Para los vertidos indirectos a aguas superficiales por medio de azarbes, redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales o cualquier otro medio de desagüe, corresponde otorgar la autorización de vertidos a la autoridad municipal o autonómica. En doctrina, ha sido criticada esta norma porque sí el vertido es por medio de azarbes u otro medio de desagüe, la autorización debería otorgarla el organismo de cuenca.
- De acuerdo con la disposición adicional décima del TRLAg., la autorización de vertidos en las cuencas intercomunitarias, queda incluida en la Autorización Ambiental Integrada.
- Los vertidos al dominio público hidráulico estarán gravados con una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica, que se denominará canon de control de vertidos. El canon de control de vertidos es independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las comunidades autónomas o corporaciones locales (canon de saneamiento), el cual tiene como objetivo fundamental, la financiación de las obras de saneamiento y depuración.
- La reutilización de aguas es considerada como una medida de protección de las aguas, al tiempo que busca un mejor aprovechamiento del recurso. La reutilización de aguas tiene actualmente varios fines: usos agrarios e industriales; regar parques y jardines, etc. Está prohibida para consumo humano, salvo graves circunstancias, de manera transitoria y siempre que la autoridad sanitaria lo autorice.
- Las zonas húmedas son objeto de protección especial en la Ley de Aguas españolas. Del RDPH, se desprende una clasificación de los humedales. De un lado, están los humedales en general, es decir como reservorios de aguas y de otro, aquellos que revisten especial interés natural o paisajístico. Respecto de los primeros, la administración competente es el organismo de cuenca y por tanto, las autorizaciones y concesiones, de cara a su aprovechamiento, le corresponden. Controlará igualmente los vertidos y el peligro de disminución de aportación de agua en la zona. Los humedales calificados de especial interés natural o paisajístico, los organismos de cuenca deben coordinar sus competencias con la administración ambiental, que generalmente es la comunidad autónoma, pues se trata, de legislación ambiental, no de regulación del dominio público en sentido estricto.
- La Ley de Aguas española, contiene una serie de acciones constitutivas de infracciones de la ley, como por ejemplo: las acciones que causen daños a los bienes del dominio público hidráulico y a las obras hidráulicas; el incumplimiento de las condiciones impuestas a las concesiones y autorizaciones y los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente. Con independencia de las sanciones que puedan imponerse, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior.

- La protección del dominio público hidráulico le corresponde al Estado, como consecuencia de la titularidad estatal de dicho dominio, pero ello no es obstáculo para que las comunidades autónomas, en virtud de otros títulos competenciales sectoriales, participen en la protección del mismo (protección del medio ambiente, ordenación territorial, pesca fluvial, construcción de obras de saneamiento, protección de la salud física de las personas que puede verse alterada como consecuencia de la inadecuada pureza de las aguas), entre otras.
- Venezuela consagra en su texto constitucional la protección del ambiente como finalidad del régimen socioeconómico de la República y valor superior del ordenamiento jurídico e introduce un capítulo dedicado a los derechos ambientales. Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica.
- La CRBV eleva a rango constitucional la declaración de impacto ambiental. Toda actividad susceptible de generar daños a los ecosistemas, debe previamente someterse a ésta.
- La planificación de protección del ambiente, se llevará a cabo a través del Plan Nacional de Conservación, defensa y mejoramiento ambiental. Este forma parte del plan de la Nación y guarda estrecha relación con la ordenación del territorio, por tanto de acuerdo con la LOPOT, el Plan Nacional para la Ordenación del Territorio, debe servir de marco de referencia para el señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos.
- La planificación de los recursos hidráulicos estará enmarcada dentro de las estrategias y directrices de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Venezuela clasifica las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) con fines de protección y administración de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas en: Zonas Protectoras de Cuencas; Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua; Reservas Nacionales Hidráulicas; Zonas de Reserva para la Construcción de Presas y Embalses y Planicies Inundables.
- El Decreto 883, establece los rangos y límites máximos de calidad de vertidos líquidos para: los vertidos directos e indirectos en ríos, estuarios, lagos y embalses; las descargas al medio marino-costero; los vertidos a redes cloacales, y las descargas o infiltración en el subsuelo.
- Se crea el Registro de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, para el seguimiento y control de las actividades industriales (clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas). Las actividades inscritas en el Registro deberán presentar ante el MARN, la caracterización de sus efluentes, al menos una vez cada tres (3) meses. Los interesados se inscribirán en el Registro y una vez cumplido los requisitos (solicitud, caracterización correspondiente con resultados satisfactorios o cumplido con un proceso de adecuación), el MARN otorgará la constancia de cumplimiento de la normativa ambiental en materia de efluentes.
- El sistema sancionatorio venezolano contra la naturaleza y el Agua en particular, están regulados en la Ley Orgánica del Ambiente y en la Ley Penal del Ambiente. El objetivo de la Ley Penal del Ambiente es tipificar como delitos, los hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y establecer las sanciones penales correspondientes. Asimismo, determinar las medidas cautelares, de restitución y de reparación a que haya lugar. Esta Ley establece responsabilidades tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas, siempre que en este último supuesto, el hecho punible descrito haya sido cometido por decisión de sus órganos, en el ámbito de la actividad propia de la entidad y con recursos sociales y siempre que se perpetre en su interés exclusivo o preferente.



- Entre los hechos punibles sancionados por la Ley Penal del Ambiente, relacionados con la protección de las aguas, tenemos: vertido ilícito; alteración térmica de cuerpos de agua; cambios de flujo y sedimentación; extracción ilícita de materiales; contaminación de aguas subterráneas; daños a las defensas de aguas y permisos o autorizaciones ilícitas; descargas contaminantes; degradación de playas; contaminación por fugas y descargas desde un buque; vertido de hidrocarburos; pesca ilícita, entre otros.
- El PLAGV tiene una labor unificadora de la toda la legislación del agua de Venezuela, dispersa en varias normas jurídicas de distinto rango. Pero sin duda alguna, que el aspecto más relevante en materia de protección de aguas, está en la creación de una contribución especial por vertidos.



CAPÍTULO X  
ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL AGUA EN VENEZUELA



## 10.1 Introducción

Venezuela es un país con grandes recursos hídricos, provenientes en su mayoría de los aportes de la cuenca del río Orinoco, que divide al país en dos partes. El promedio anual de escurrimiento de este río es 705 millones de metros cúbicos y se estima que las aguas subterráneas, aun cuando no se han contabilizado, tienen mayor cuantía que las superficiales, dada las características hidrogeológicas de los suelos del país<sup>1012</sup>.

Sin embargo, el patrón de asentamiento de la población hace que esta abundancia sea relativa, ya que 80% de la población está ubicada en la franja norte costera, dejando prácticamente deshabitado todo el Sur del país donde se encuentra el escurrimiento mencionado (margen sur del río Orinoco). Es decir que los más de 22 millones de habitantes de Venezuela, están ubicados en áreas donde los recursos hídricos representan 20% del total, en torno a ocho grandes núcleos urbanos (Caracas, Los Teques, Maracay, Valencia, Barquisimeto, Maracaibo, Puerto La Cruz y Cumaná). Por supuesto, estos recursos no están disponibles todo el año en las mismas cantidades, debido a la limitación temporal (estación lluviosa de abril a septiembre y estación seca entre octubre y marzo). Aunado a los graves problemas de contaminación que tienen estas aguas, por derrames de petróleo, vertidos incontrolados de industrias y urbanización, entre otros.

La legislación venezolana se proyecta sobre la base del desarrollo sustentable, requiriendo la protección del medio ambiente, pero tiene una administración altamente centralizada e ineficiente, que impide llevar a cabo este postulado. Así pues, la situación patria no se presenta muy alentadora de no tomar prontamente medidas para resolver las desigualdades señaladas, intentando desarrollar la margen sur del país y gestionando de mejor manera los del centro norte.

El análisis de la legislación española, aconseja que la gestión del agua debe hacerse utilizando el principio de la gestión unitaria, la descentralización por cuencas y la administración especializada de las Aguas. Principios que han sido desarrollados a través de la creación de los organismos de cuenca españoles y la clasificación de las cuencas en cuencas intercomunitarias y cuencas intracomunitarias. Pero cabría preguntarnos si Venezuela ligada a la cultura y legislación española, producto del proceso de colonización y relación entre ambos Estados, ha hecho suyos estos mismos principios. La respuesta a esta premisa, es el objetivo del capítulo, donde me enfrento al reto de establecer una descripción de la administración del agua en Venezuela.

A partir de la reforma constitucional de diciembre de 1999, Venezuela recoge estos principios en el artículo 304, el cual me permito copiar textualmente “Todas las aguas son bienes del dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. La Ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio”.

Ahora bien, este precepto del “deber ser” del dominio público del agua, no ha sido aún objeto de regulación por la Asamblea Nacional de la República. De manera que existen diferencias entre los postulados constitucionales y el resto del ordenamiento jurídico. Así el Código Civil, la Ley Forestal de Suelos y

---

1012 GONZÁLEZ LANDAZÁBAL Ángela B. *Informe nacional sobre la gestión del agua en Venezuela*. Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Global Water Partnership (GWP), Caracas, Venezuela: 28 de enero de 2000. (disponible en Internet: <http://www.unesco.org.uy/phi/vision2025/Venezuela.pdf>). Pág. 10.

Aguas y el Decreto 1400, fundamental en materia de administración del Agua, siguen haciendo referencia a la distinción entre aguas del dominio público y aguas de propiedad privada. Normas que a todas luces quedan derogadas implícitamente por ser contrarias a la norma constitucional.

Por tanto, en este capítulo analizaré la legislación venezolana con el objetivo de verificar hasta qué punto estos objetivos españoles, coincidentes por cierto con posiciones asumidas desde organismos y Conferencias Internacionales, se están aplicando en Venezuela.

Para ello, dividí el Capítulo en cuatro partes. La primera está dedicada a la administración centralizada del Agua. El análisis comprende la reciente organización del Ministerio en viceministerios; además la descripción y funcionamiento de los órganos descentralizados funcionalmente y las funciones desconcentradas a través de las Direcciones Estadales del MARN.

En la segunda parte, estudiaré cuáles son las competencias de las entidades federales (Estados) en materia de aguas. Luego, revisaré las competencias en materia de abastecimiento y saneamiento, tomando en consideración la recién promulgada Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, y por último, el capítulo no estaría completo si no hiciera referencia al Proyecto de Ley de Aguas de Venezuela, el cual pretende la gestión integral del agua como elemento indispensable para el desarrollo sustentable del país, deteniéndome en la estructura orgánica propuesta por dicho Proyecto de Ley, para cumplir sus objetivos.

## 10.2 Administración del agua dependiente del nivel central

El principio rector sobre el cual descansa la administración del agua como atribución a favor del Poder Nacional, está consagrado en el artículo 156 CRBV, *el régimen y administración de las aguas es competencia del Poder Nacional*. La implicación de este principio significa que el Poder Legislativo está en la obligación de sancionar una ley en la cual desarrolle este precepto constitucional, recogiendo los postulados del artículo 304 *ejusdem*, y en su desarrollo debe poner especial cuidado, por cuanto no puede atribuir el régimen y administración a otra persona jurídica que no sea del Poder Nacional, lo cual no es obstáculo para dar participación a los estados y municipios, así como a organismos gubernamentales y no gubernamentales que tengan interés en el agua, siempre y cuando el Poder Nacional se encargue de su rectoría.

De acuerdo con el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública<sup>1013</sup> y al Decreto 1400<sup>1014</sup>, al Ministerio del Ambiente le corresponde el ejercicio de la Autoridad Nacional de las Aguas, así como la gestión y administración de las cuencas Hidrográficas.

---

1013 V. Artículo 18. Son competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales: 4. El ejercicio de la autoridad nacional de las aguas; 6. La administración y gestión en cuencas hidrográficas; 12. La operación, mantenimiento y saneamiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos. Presidencia de la República. Decreto No. 2083, de 02 de noviembre, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central. Caracas: Gaceta Oficial No. 37.562, de 04 de noviembre de 2002.

1014 Artículo 12: Corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en ejercicio de la Autoridad Nacional de las Aguas, el cumplimiento de las siguientes funciones: 1) La elaboración del inventario nacional de los recursos hídricos. 2) La elaboración y actualización del Plan Nacional y los Planes Regionales de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de los Planes de Calidad de las Aguas. 3) El otorgamiento de las concesiones, asignaciones y autorizaciones de aprovechamiento de los recursos hídricos. 4) La vigilancia y control del cumplimiento de todas las disposiciones relativas a la conservación y racional aprovechamiento de los recursos hídricos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros entes en el ordenamiento legal vigente. 5) La elaboración de los estudios y proyectos de aprovechamiento de los recursos hídricos, así como la programación, ejecución, operación, uso, manejo, guarda, mantenimiento y conservación de las obras hidráulicas que corresponda realizar a la Administración Central o encomendar tales cometidos a otros órganos de la misma o a los organismos descentralizados competentes en la materia, reservándose su inspección y supervisión; la instrumentación

Ahora bien, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de acuerdo con la reciente reestructuración (septiembre de 2003)<sup>1015</sup>, está distribuido en tres Despachos de viceministros. El viceministerio del Agua, el viceministerio de Conservación Ambiental y el viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental.

Del despacho del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales dependen también, 23 direcciones estatales ambientales, que se encargan de cumplir las funciones que le sean delegadas por el ministro.

En virtud del principio de descentralización funcional, se encuentra adscrito al Ministerio además, un Instituto Autónomo creado con el objetivo de conservar la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM), varias empresas estatales o de capital mixto, a saber la Compañía Anónima Hidrológica venezolana (HIDROVEN) y sus empresas filiales, la empresa regional de desarrollo Hidráulico Cojedes C.A., el Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A., la empresa regional Sistema Hidráulico Trujillano C.A. y la empresa regional Hidráulica Planicie de Maracaibo (PLANIMARA).

Asimismo depende del Despacho del ministro o ministra, el Servicio Autónomo “Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento” (ONDESAPS en lo sucesivo), a la cual haré referencia en el epígrafe de las competencias en materia de abastecimiento de aguas y saneamiento.

Pues bien, voy a referirme individualmente a cada uno de estos niveles, y en el último epígrafe de esta parte, dedicaré unas líneas para analizar su articulación y conveniencia para lograr una Administración eficiente de las Aguas en Venezuela.

### *10.2.1 Viceministerio del Agua*

El Viceministerio del Agua tiene competencias para decidir los asuntos que por delegación le confíe el Ministro y en especial, diseñar la planificación estratégica del agua y de saneamiento ambiental; velar por el cumplimiento de las políticas y estrategias del Ministerio para la conservación, protección y manejo integral de las cuencas hidrográficas, así como el uso y aprovechamiento sustentable del recurso; promover y diseñar proyectos de obras hidráulicas y de saneamiento ambiental; coordinar los programas de concesiones de agua y otras modalidades para el control del uso y aprovechamiento del recurso<sup>1016</sup>.

El despacho del viceministro del Agua está dividido en dos Direcciones Generales que son la Dirección General de cuencas hidrográficas y la Dirección General de equipamiento ambiental.

#### **A. Dirección General de Cuencas Hidrográficas**

Esta Dirección se encarga de velar por el cumplimiento de las políticas de administración de los recursos agua y suelo; coordinar la toma de decisiones en materia de manejo de cuencas y administración

---

de mecanismos que fomenten y faciliten la participación de los usuarios en la planificación, manejo y administración del recurso; el desarrollo de la normativa técnica en la materia; el fomento del aprovechamiento racional de los recursos hídricos; la promoción y desarrollo de programas de capacitación y educación ambiental, así como la asesoría y asistencia técnica en materia de aguas, a las instituciones públicas y privadas que lo requieran. Presidencia de la República. Decreto No. 1400, de 10 de julio de 1996, Normas sobre la regulación y el control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas. Caracas: Gaceta Oficial No. 36.013, de 02 de agosto de 1996.

1015 V. Presidencia de la República. Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria No. 5664, de 29 de septiembre de 2003.

1016 V. Artículo 19 Presidencia de la República. Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria No. 5664, de 29 de septiembre de 2003.

de aguas y suelos; formular, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos tendentes al manejo conservacionista de las cuencas hidrográficas y al aprovechamiento de los recursos hídricos a nivel nacional, regional y local; promover la participación de todos los actores involucrados en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de conservación, aprovechamiento y manejo integral de las cuencas hidrográficas; establecer y coordinar con la Oficina de Gestión y Cooperación Internacional, así como con los organismos competentes las estrategias y lineamientos de acción para el tratamiento de la problemática ambiental en las cuencas internacionales y/o fronterizas; fomentar el dictado de normas técnicas para orientar las acciones de inventario y conservación del recurso agua y suelos y aplicar la normativa y operación de las redes hidrometeorológicas, entre otras<sup>1017</sup>.

La Dirección General de cuencas hidrográficas tiene cinco Direcciones de línea, a saber<sup>1018</sup>: Dirección de Planificación y Manejo de Cuencas Hidrográficas<sup>1019</sup>, Dirección de Cuencas Hidrográficas Internacionales<sup>1020</sup>, Dirección de Administración de Aguas<sup>1021</sup>, Dirección de Hidrología, Meteorología y Oceanología<sup>1022</sup> y la Dirección de Suelos<sup>1023</sup>.

## B. Dirección General de Equipamiento Ambiental

Corresponde a la Dirección General de Equipamiento Ambiental elaborar el Plan Anual de las Obras de Saneamiento Ambiental<sup>1024</sup>, según las orientaciones del Plan Nacional de conservación, defensa y

---

1017 V. Artículo 20 Presidencia de la República. Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio...

1018 Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Resolución No. 229, de 28 de septiembre de 2004, Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38033, de 29 de septiembre de 2004.

1019 Esta Dirección debe contribuir con la Dirección General de Cuencas Hidrográficas en la formulación de políticas y la elaboración, supervisión y evaluación de planes, programas y proyectos en materia de conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas en coordinación con otras dependencias del Ministerio; dictar lineamientos a otras dependencias del Ministerio y sus entes descentralizados funcionalmente adscritos y tutelados en materia de planificación y manejo de cuencas hidrográficas y mantener actualizada la base de datos que permita generar un inventario jerarquizado de las cuencas. Artículo 25. Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1020 La Dirección Cuencas Hidrográficas Internacionales tiene, entre otras, atribuciones para formular, coordinar, supervisar y ejecutar planes, programas y proyectos en materia de cuencas internacionales; así como ejecutar acciones tendentes a la obtención de financiamiento nacional e internacional para la ejecución de estudios, proyectos y obras prioritarias dentro de las cuencas hidrográficas internacionales. Artículo 26 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1021 Esta Dirección debe hacer seguimiento a los proyectos relacionados con el aprovechamiento del recurso hídrico; diseñar y desarrollar procedimientos para la valoración económica del agua; promover la implementación de la organización institucional en las cuencas hidrográficas; promover y coordinar la participación de usuarios y organismos gubernamentales y no gubernamentales en la gestión del agua; mantener actualizado el sistema de información de administración de aguas; proponer y participar en la formulación y elaboración de los planes para la gestión integral de los recursos hídricos; apoyar técnicamente a la Oficina Administrativa de Permisos con relación a la evaluación de las solicitudes de aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas. Artículo 27 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1022 La Dirección de Hidrología, tiene atribuciones para evaluar y cuantificar los fenómenos climáticos y los recursos hídricos del país; coordinar y supervisar la instalación, operación y mantenimiento de la red hidrometeorológica nacional; suministrar información oportuna a organismos públicos y privados, con fines de pronósticos y alertas hidrometeorológicas para apoyar los planes de contingencia; coordinar y participar en la elaboración de las Comunicaciones Nacionales, que representen el compromiso del país ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el cambio climático. Artículo 28. Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1023 La Dirección de Suelos apoya a la Dirección General en la toma de decisiones para el manejo y aprovechamiento del recurso suelo; coordina la realización de estudios edafotécnicos a fin de definir los parámetros y dar recomendaciones en cuanto al uso, manejo y conservación de suelos; desarrolla y adopta procedimientos para la generación de modelos en el Sistema de Información de Tierras de Venezuela (SITVEN-MARN); coordina y vela por el cumplimiento de los compromisos del país, derivados de la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación. Artículo 29 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1024 Son obras de equipamiento y saneamiento ambiental entre otras las canalizaciones, defensa y protección de poblaciones, plantas de tratamiento para abastecimiento, sistemas de disposición de aguas servidas y otros y todas aquellas que se



mejoramiento ambiental<sup>1025</sup>; elaborar los estudios, proyectos y realización de obras de equipamiento y saneamiento ambiental; elaborar y ejecutar los estudios y proyectos de las obras ambientales para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento (aguas servidas, acueductos, control de torrentes, protección de márgenes y protección de cuencas hidrográficas); promover y desarrollar la ejecución de las obras ambientales, requeridas para los programas de manejo de cuencas hidrográficas, en coordinación con la Dirección General de cuencas hidrográficas; promover y desarrollar la ejecución de obras ambientales para la prevención y defensa contra inundaciones; promover y ejecutar obras ambientales financiadas con recursos provenientes de la ejecución de contratos de préstamos de financiamiento amparados por la banca bilateral o multilateral; operar y mantener las obras ambientales de aprovechamiento hidráulico en coordinación con la Dirección General de Cuencas Hidrográficas<sup>1026</sup>.

La Dirección General de Equipamiento Ambiental, tiene adscritas cuatro Direcciones de línea: Dirección de Coordinación de Unidades Ejecutoras de Proyectos Especiales de Ingeniería Ambiental<sup>1027</sup>, Dirección de Estudios y Proyectos de Obras de Saneamiento Ambiental<sup>1028</sup>, Dirección de Ingeniería Ambiental<sup>1029</sup> y la Dirección de Operación y Mantenimiento de Obras de Saneamiento Ambiental<sup>1030</sup>.

---

consideren necesarias para la conservación, defensa, manejo, aprovechamiento y mejoramiento del ambiente. V. Artículo 32.1 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

- 1025 Artículo 7. El plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, formará parte del Plan de la Nación y deberá contener: 1. La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo con sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas; 2. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento; 3. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente Ley; 4. Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basadas en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la presente Ley; 5. Los programas de investigación en materia ecológica; 6. Los objetivos y medidas de instrumentos que se consideren favorables a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Congreso de la República. 15 de junio de 1976, Ley Orgánica del Ambiente. Caracas: Gaceta Oficial No. 31004, de 16 de junio de 1976. Este Plan es elaborado por la Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental, dependiente del Viceministro de Ordenación y Administración Ambiental. V. Artículo 32 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- 1026 Artículo 21 Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio.
- 1027 Esta Dirección se encarga de coordinar y controlar la ejecución de los proyectos especiales de obras ambientales; formular el presupuesto anual de la dirección; presentar semestralmente informe sobre el avance de la ejecución de los proyectos; llevar la contabilidad de los recursos financieros provenientes del ministerio y de organismos internacionales; diseñar las bases de las licitaciones y realizar las licitaciones, conjuntamente con la Comisión de Licitaciones del ministerio; ejercer directa o indirectamente la supervisión e inspección técnica de los proyectos. Artículo 30 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- 1028 La Dirección de Estudios y Proyectos de Obras de Saneamiento se encarga de elaborar los estudios para diseñar la estructura más conveniente para el desarrollo de las obras ambientales, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; generar y procesar información básica requerida para la elaboración de los estudios hidrológicos, topográficos, geotécnicos, hidráulicos y otros; realizar los trámites para la adquisición de bienes o inmuebles o para el reconocimiento de indemnización a propietarios de bienes afectados con motivo de la ejecución de obras ambientales; coordinar e inspeccionar los procesos de avalúo, catastro y demás trámites relacionados con expropiaciones, servidumbres e indemnizaciones producto de la afectación de terrenos para la ejecución de obras ambientales. Artículo 31 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- 1029 Esta Dirección se encarga de ejecutar los programas de construcción de obras equipamiento y saneamiento ambiental; controlar desde el punto de vista técnico-administrativo las obras ambientales en ejecución; controlar la realización de las obras de equipamiento y saneamiento ambiental contratadas, revisar y procesar toda la información relativa a consultas de contratistas e ingenieros inspectores sobre aspectos técnicos de obras en ejecución; sustanciar y llevar un control de los expedientes correspondientes a contratos de obras e inspecciones hasta el respectivo cierre administrativo de los mismos. Artículo 32 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- 1030 La Dirección de Operación y Mantenimiento de Obras de Saneamiento Ambiental se encarga de establecer los lineamientos generales en materia de operación y mantenimiento de obras hidráulicas y de saneamiento, a fin de garantizar el adecuado

### 10.2.2 Viceministerio de Conservación Ambiental

El Viceministerio de Conservación Ambiental tiene competencias para diseñar la planificación estratégica en el sector de conservación ambiental; promover la recuperación ambiental; planificar, coordinar y desarrollar planes, programas y proyectos de conservación de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), inherentes a bosques y diversidad biológica.

Este es el segundo de los Viceministerios, creado en la última reforma del Reglamento Orgánico del MARN, a través del proceso de cambios que adelanta el Gobierno Nacional. Su objetivo principal es la conservación del ambiente, dictando normas para su protección y realizando el seguimiento y evaluación de las políticas en materia de bosques, diversidad biológica, educación ambiental y participación comunitaria; así como también el control de actividades capaces de degradar el ambiente.

El despacho del viceministro está integrado por la Oficina Nacional de Diversidad Biológica y las Direcciones Generales de Bosques, de Calidad Ambiental y de Educación Ambiental y Participación Comunitaria. De todas estas, voy a comentar solamente la Dirección General de Calidad Ambiental.

#### A. Dirección General de Calidad Ambiental

A esta Dirección le corresponde la rectoría en materia de calidad ambiental, mediante la elaboración e implementación de la normativa legal, en coordinación con la Consultoría Jurídica, así como realizar las labores de control operativo de las actividades del desarrollo que generen contaminantes; revisar y analizar tecnologías de procesos industriales en materia de manejo de desechos y sistemas anticontaminantes; mantener actualizado el sistema nacional de medición e información de calidad ambiental, entre otras<sup>1031</sup>.

La Dirección General tiene cinco Direcciones de línea: Dirección de Calidad de Aguas, Dirección de Manejo de Residuos y Desechos, Dirección de Calidad del Aire, Dirección de Evaluación Ambiental y la Dirección de Laboratorio Ambiental. Pero me referiré a la Dirección de Calidad del Agua y la Dirección de Evaluación Ambiental, que interesan a los fines de la investigación.

La Dirección de Calidad del Agua se encarga de generar los elementos para la formulación de políticas y directrices a nivel nacional para el control, mantenimiento y mejoramiento de la calidad del agua de los ecosistemas venezolanos acuáticos; definir las pautas en materia de conservación, defensa y mejoramiento de la calidad del recurso agua, que deben ser considerados en la formulación de los planes nacionales, regionales y locales de ordenación del territorio; diseñar y coordinar con otras dependencias del Ministerio y otros organismos gubernamentales, a nivel central y estatal, la implantación, funcionamiento, mantenimiento, evaluación y retroalimentación del “Sistema Nacional de Gestión de calidad de Aguas”, la “Red Nacional de Información de Calidad de Aguas” y el “Plan Nacional de Remediación y Recuperación de Ecosistemas Acuáticos de Venezuela”; evaluar la situación ambiental actual de los ecosistemas acuáticos a nivel nacional, a fin de establecer prioridades de atención y corroborar la eficiencia

---

suministro de caudales para consumo humano, riego y mantenimiento de la regulación del río aguas abajo, conforme a lo establecido en el programa de planificación del recurso agua; planificar, ejecutar, supervisar, operar y evaluar las actividades de funcionamiento, mejoramiento y mantenimiento de las obras hidráulicas y ambientales; elaborar los planes de acción y ejecutar las obras ambientales necesarias del recurso hídrico en los embalses adscritos al Ministerio; mejorar, controlar y mantener taludes, equipos e instrumentos de control de terraplenes y otras estructuras con la finalidad de velar por la estabilidad y seguridad de las presas pertenecientes al Ministerio; mantener actualizado el registro técnico de la información recibida de los embalses, con el fin de tomar previsiones de suministro de agua, descargas y control en situaciones de contingencia. Artículo 33 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables...

1031 V. Artículo 27 Decreto No. 2.623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio.

de las acciones a ser aplicadas; coordinar en el seno de la Comisión Nacional de Normas Técnicas para la conservación, defensa y mejoramiento del Ambiente, el proceso de elaboración de los instrumentos jurídicos para el control de vertidos y mejoramiento de la calidad de las aguas; generar estrategias de acción con gobernaciones y alcaldías para el control de las aguas residuales domésticas; apoyar, fortalecer y participar en el sistema nacional de prevención, preparación y lucha contra derrames de hidrocarburos, u otras sustancias contaminantes en ecosistemas acuáticos<sup>1032</sup>.

A su vez, la Dirección de Evaluación Ambiental se encarga en líneas generales de proporcionar asesoría permanente y oportuna a la Oficina Administrativa de Permisiones en el proceso de evaluación, revisión, acreditación y/o informe técnico de las evaluaciones ambientales y los estudios de línea base, que conllevan a la emisión de permisos ambientales por parte del Ministerio que correspondan al nivel central. Asimismo se encarga de prestar apoyo técnico a la Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental en materia fiscalización ambiental y en la implantación de las medidas preventivas, mitigantes, correctivas y compensatorias, propuestas para los proyectos de desarrollo<sup>1033</sup>.

### *10.2.3 Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental*

El Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental debe realizar el seguimiento y evaluación de las políticas en materia de planificación y ordenación ambiental; hacer seguimiento y evaluar las políticas en materia de vigilancia y control ambiental; planificar, coordinar y desarrollar planes, programas y proyectos en las áreas bajo régimen especial; administrar y controlar el aprovechamiento y uso sustentable de los recursos naturales mediante el otorgamiento o no de permisos administrativas.

Este Viceministerio junto con los dos anteriores, es el tercer pilar sobre el que descansa la Administración centralizada del Agua en Venezuela. La importancia del Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental radica en las atribuciones de planificación y otorgamiento de autorizaciones y concesiones.

Está organizado en tres Direcciones Generales, a saber: Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental, la Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental y la Oficina Administrativa de Permisiones.

#### **A. Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental**

La Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental es la encargada de coordinar con el Ministerio de Planificación y Desarrollo la inserción efectiva en el Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos de la política ambiental territorial<sup>1034</sup>.

Esta Dirección, a su vez, se divide orgánicamente en la Dirección de Planes Ambientales, la Dirección de Ordenación del Territorio y la Dirección Técnica de las Zonas Costeras. Nuevamente a efectos metodológicos interesa destacar la Dirección de Planes Ambientales y la Dirección de Ordenación del Territorio.

A la Dirección de Planes Ambientales le corresponde coordinar con las demás dependencias del Ministerio y otros organismos involucrados, la elaboración y actualización del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente y la elaboración de los Planes Sectoriales de Recursos Naturales. De modo que esta Dirección se encarga, junto con el Viceministerio del Agua, de la elaboración de los planes de aprovechamiento de los recursos hídricos<sup>1035</sup>.

---

1032 V. Artículo 43 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1033 V. Artículo 46 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables...

1034 Artículo 32 Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio...

1035 V. Capítulo VIII La Planificación Hidrológica y la Construcción de Obras, de esta investigación.

La Dirección de Ordenación del Territorio es la encargada de elaborar, revisar y actualizar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio en coordinación con las dependencias del Ministerio y la Comisión Nacional para la Ordenación del Territorio. Además sirve de enlace entre esta Comisión y las Comisiones Estadales para la Ordenación del Territorio<sup>1036</sup>.

#### B. Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental<sup>1037</sup>

La Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental es la responsable de desarrollar una permanente vigilancia, supervisión, fiscalización y control en todo el territorio nacional, a los fines de asegurar una efectiva y eficiente gestión ambiental; así como abrir, sustanciar, decidir y sancionar los expedientes administrativos como consecuencia de las transgresiones a la normativa ambiental y apoyar al Ministerio Público, en aquellos casos donde sean requeridas actuaciones técnicas para la instrucción de expedientes penales<sup>1038</sup>. La Dirección General tiene adscritas: la Dirección de Coordinación Ambiental, la Dirección de Supervisión Ambiental, la Dirección de Protección y Control de Incendios Forestales y la Dirección de Fiscalización y Control del Ambiente. De estas Direcciones de línea, interesa destacar la Dirección de Supervisión Ambiental y la Dirección de Fiscalización Ambiental.

La Dirección de Supervisión Ambiental, como indica su nombre, tiene la responsabilidad de participar en la ejecución del Programa y el Plan Nacional de Vigilancia y Control Ambiental; elaborar informes periódicos sobre la situación ambiental de las áreas prioritarias y proponer las acciones de control ambiental correspondientes<sup>1039</sup>.

Mientras que la Dirección de Fiscalización y Control Ambiental es la encargada de iniciar y sustanciar expedientes administrativos como consecuencia de las presuntas transgresiones a la normativa ambiental y técnica, cuando el caso deba ser llevado a la Dirección General; así como también ejercer las acciones de fiscalización ambiental, en todo el territorio nacional y velar en coordinación con los organismos competentes por el cumplimiento de las acciones derivadas de la ejecución forzosa de sanciones o medidas correctivas, impuestas en actos administrativos y en sentencias judiciales<sup>1040</sup>.

#### C. Oficina Administrativa de Permisiones

La Oficina Administrativa de Permisiones es el órgano centralizado del Ministerio del Ambiente encargado de otorgar todas la aprobaciones, autorizaciones, permisos y licencias para el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales que correspondan al nivel central del Ministerio. De igual forma tiene que recibir, evaluar, analizar y tramitar las solicitudes efectuadas por los usuarios sobre contratos, concesiones, asignaciones para el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales que correspondan al Ministerio<sup>1041</sup>. También actúa como autoridad administrativa de los convenios internacionales

---

1036 Artículo 52 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables...

1037 Esta Dirección actúa conjuntamente con otros organismos del Estado en la vigilancia y control del Ambiente. V. Presidente de la República. Decreto No. 1221, de 2 de noviembre de 1990, sobre Guardería Ambiental. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 34678, de 10 de enero de 1991.

1038 V. Artículo 34 Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio...

1039 Artículo 55 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1040 Artículo 57 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1041 Como nota anecdótica al tiempo que de alarma, Venezuela sólo tiene firmado unos pocos contratos de concesión para aprovechamiento de Aguas, en el que destaca el contrato para el aprovechamiento del río Neverí con la Empresa Petroquímica de Venezuela S.A, de fecha 07-08-1998, Publicado en GO No. 36621, del 14-01-99, con Addendum de fecha 07-05-2004, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana No. 37938, de 14-05-2004, en virtud de las condiciones para la conservación de la cuenca. Con lo que puede pensarse que el grueso de aprovechamientos de aguas, es prácticamente desconocido por el

en materia de autorizaciones; evaluar y acreditar los estudios de impacto ambiental y socio-cultural de aquellas actividades capaces de degradar el ambiente, llevar el registro y control e inventario nacional de las solicitudes y otorgamiento de las permisiones administrativas; recibir, tramitar, sustanciar y decidir sobre los recursos de reconsideración<sup>1042</sup>.

#### 10.2.4 Nivel desconcentrado del Ministerio

En el nivel desconcentrado del Ministerio del Ambiente, se encuentran las Direcciones Estadales Ambientales. En cada uno de los 23 estados que conforman la República existe una Dependencia del Ministerio del Ambiente, encargada de cumplir las funciones que le delegue el Ministro y específicamente las siguientes: representar al Ministro ante los poderes públicos estadales y municipales, institutos, corporaciones u organizaciones de carácter público o privado, que operen en su jurisdicción; tramitar y decidir las solicitudes de autorizaciones de ocupación del territorio y de afectación de recursos naturales<sup>1043</sup> asociados con actividades de importancia regional, local y municipal dentro del ámbito de su jurisdicción; coordinar la ejecución de los programas del Ministerio en materia ambiental y de los recursos naturales en su jurisdicción; velar por el cumplimiento de las políticas, lineamientos y directrices ambientales; velar por el cumplimiento del Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, del Plan de Ordenación del Territorio y demás Planes de Recursos Naturales; Administrar las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) ubicadas dentro del ámbito geográfico de su competencia, que tengan o no plan de ordenamiento y reglamento de uso<sup>1044</sup>.

Las Direcciones Estadales Ambientales están estructuradas en:

- Coordinación de Personal
- Coordinación de Planificación de Presupuesto y Administración
- Coordinación de Conservación Ambiental
- Unidad Administrativa de Permisiones
- Coordinación de Ordenación y Administración Ambiental
- Coordinación de Gestión del Agua
- Areas Administrativas

Las Direcciones Estadales a través de la Coordinación de Gestión de Aguas, se encargan de elaborar planes de manejo de cuencas o microcuencas, haciendo participar a los estados, municipios, empresas del Estado y particulares, generalmente a través de las llamadas *mancomunidades de colaboración*. Los planes están dirigidos sobretudo a la conservación de cuencas. Entre otros puedo mencionar los siguientes planes de acción, programas y proyectos desarrollados por esta Coordinación<sup>1045</sup>: –Programa de Extensión agrícola y asistencia técnica integral a la microcuenca de San Pedro del estado Falcón donde intervienen la gobernación, las alcaldías (Municipios Petit, Bolívar, Colina, Mauroa, Dabajuro y Buchivacoa), PDVSA

---

Ministerio, salvo los que son producto de autorizaciones al nivel central de la administración. De modo que las empresas públicas nacionales, estadales o municipales y los particulares no solicitan concesiones para aprovechar las aguas, ni siquiera las hidrológicas. V. También Capítulo VII de esta investigación sobre el Aprovechamiento de las Aguas.

1042 Artículo 34 Decreto No. 2.623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio.

1043 Salvo por supuesto las concesiones de aprovechamiento de aguas que, como se indica en el Capítulo de Aprovechamiento de Aguas, corresponde directamente al Ministro del Ambiente y a la aprobación del Congreso de la República (hoy día Asamblea Nacional).

1044 Artículo 35 Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio.

1045 Anteriormente denominada División de Cuencas Hidrográficas de las Direcciones estadales.

y las Fuerzas Armadas de Cooperación<sup>1046</sup>. Formulación del Plan de Manejo conservacionista de la Microcuenca río Querecual, Subcuenca del Río Aragua<sup>1047</sup>. Elaboración del Programa de Manejo Integral para la cuenca del río Masparro a través de un equipo interinstitucional (MARN, Corporación de Desarrollo de los Llanos, Comisión Nacional de Reforestación, Instituto Nacional de Parques, C.A. Hidrológica de los Andes)<sup>1048</sup>. Programa de Manejo Integral para las Cuencas de los Ríos Machango, Limón, Carraipía Paraguachón (Cuenca Internacional)<sup>1049</sup>.

### 10.2.5 Entes descentralizados funcionalmente

Al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se encuentran adscritos varios entes descentralizados funcionalmente. El Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM en lo sucesivo) y varias Empresas Estatales o de capital Mixto, a saber: C.A. Hidrológica venezolana (HIDROVEN) y sus Empresas Filiales, la Empresa Regional de Desarrollo Hidráulico Cojedes C.A., Empresa Regional Hidráulica Planicie de Maracaibo, Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A. y la Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano C.A.

A manera de ejemplo, y dada la importancia de las mismas, me detendré en tres de ellas: Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM), la Empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor (SHYQ,C.A.) y la Compañía Anónima Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN). Las otras tres tienen funciones relacionadas con proyectos para la construcción de sistemas de riego, por lo que prefiero no referirme a ellas en la presente investigación.

#### A. Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM)

La cuenca del Lago de Maracaibo<sup>1050</sup> es una cuenca que utilizando la terminología española es intercomunitaria, es decir, que abarca el territorio de varios estados o entidades federales venezolanas y al mismo tiempo es una cuenca internacional, porque es compartida con Colombia, ya que el río Catatumbo tributa 60% del agua dulce a la cuenca y nace en la República de Colombia, ocasionando a su vez serios problemas de contaminación por los derrames petroleros producto de la voladura y ruptura de oleoductos del lado colombiano<sup>1051</sup>.

La cuenca del Lago de Maracaibo tiene importantes problemas de degradación ambiental. Los problemas más importantes identificados son: contaminación de aguas, suelos y aire; deforestación y elevado crecimiento urbanístico<sup>1052</sup>. Entre los factores causantes, pueden mencionarse que la región es la principal

---

1046 MARN. Dirección Estatal del Estado Falcón. (Mimeo). Plan de Acción 2000-2001. Coro, Venezuela: 2000.

1047 MARN. Dirección Estatal del Estado Anzoátegui. (Mimeo). Presentación y Plan de Trabajo 2000-2001. Barcelona, Venezuela: 2000.

1048 MARN. Dirección Estatal del Estado Barinas. (Mimeo). Problemática de las Cuencas Hidrográficas del Estado Barinas. Barinas, Venezuela: 2000.

1049 MARN. Dirección Estatal del Estado Zulia. (Mimeo). I Jornadas Conservacionistas de Cuencas Hidrográficas. Maracaibo, Venezuela: 2000.

1050 La Cuenca del Lago de Maracaibo está formada por todas aquellas tierras drenadas o surcadas por aguas que desembocan en el Lago de Maracaibo. Tiene una extensión de 78180 Kms<sup>2</sup> y comprende parte de los estados Táchira, Mérida, Trujillo, Lara y Falcón, todo el estado Zulia y una extensión del departamento Norte de Santander, de la República de Colombia. V. S/A. *El Lago de Maracaibo y su Cuenca*. Janet Olier Editora. Colección Fascicular. Maracaibo, Venezuela: 1997. Pág. 53.

1051 RODRÍGUEZ ALTAMIRANDA R. (Compilador). *Conservación de Humedales en Venezuela. Inventario, diagnóstico ambiental y estratégico*. Editado por Fundación Polar, Provita, Junta de Andalucía y el Comité venezolano de la Unión Mundial para la Naturaleza. Caracas, Venezuela: 1999. Pág. 34.

1052 RODRÍGUEZ ALTAMIRANDA R. (Compilador). *Conservación de Humedales en Venezuela*. Pág. 34.

productora de petróleo del país, concentra gran variedad de industrias con alto consumo de agua, intensa actividad agropecuaria y es una de las regiones más pobladas.

Pero sin duda los problemas principales del Lago de Maracaibo son causados por la eutrofización causada por las descargas servidas. Según expertos, se vierten unos 10.000 litros cada segundo de aguas negras en distintos sitios del lago; y la salinidad, como consecuencia de la apertura del canal de Navegación<sup>1053</sup>. De lo que se deduce que la cuenca requiere urgentemente programas de conservación, para lo cual se creó el Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo.

El ICLAM fue creado por Decreto Presidencial el 28 de diciembre de 1981, según Gaceta Oficial Extraordinaria No. 2890. Está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional. Este Instituto, como señalé anteriormente está adscrito al Ministerio del Ambiente, que se encarga de proponer una terna de nombres al Presidente de la República para que éste designe a su presidente y vicepresidente.

El ICLAM tiene atribuciones para promover, planificar, investigar y ejecutar directamente o a través de otros organismos, los planes, programas y proyectos de ingeniería, así como también medidas y mecanismos relacionados con la investigación, labores de documentación e información, preparación de normas y evaluación de aquellos aspectos inherentes a la conservación del Lago de Maracaibo y su Cuenca Hidrográfica, dejando a salvo las atribuciones para el aprovechamiento de las aguas, que como quedó dicho antes, corresponde directamente al Ministerio del Ambiente en su condición de Autoridad Nacional de las Aguas. También cumple funciones de guardián de la cuenca, pudiendo formular denuncias ante los organismos competentes y requerir las sanciones correspondientes de quienes incumplan las disposiciones legales y administrativas destinadas a la preservación de los recursos naturales renovables.

Para el ejercicio de sus funciones, El ICLAM puede celebrar convenios con otros organismos o empresas. Así, ha firmado un convenio con la Empresa Petroquímica de Venezuela, S.A (PEQUIVEN), con la finalidad de captar parcialmente las aguas servidas de la zona norte de Maracaibo, las cuales serán tratadas para uso del complejo químico El Tablazo. Se considera que con este Proyecto, la Petroquímica dejará de utilizar 800 lts./seg., agua que podrá redistribuir el Sistema Tulé-Maracaibo entre la población<sup>1054</sup>. El proyecto ha sido financiado por aportes nacionales (MARN, ICLAM y PEQUIVEN) y de la Gobernación del estado Zulia.

A título de ejemplo quiero mencionar otros proyectos como el Sistema de Tratamiento de Cabimas, liderado por la Empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA), conjuntamente con la Gobernación del Estado Zulia, la C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO), la Alcaldía de Cabimas y el ICLAM. Los aportes de este proyecto se constituyeron en un Fideicomiso, administrado por PDVSA y el ICLAM<sup>1055</sup>.

Existe también otro convenio de cooperación técnica suscrito con la C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO), para continuar con el programa de operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento de aguas servidas de los Municipios Mara, Miranda, Santa Rita, Cañada de Urdaneta y Valmore Rodríguez del estado Zulia.

## B. Empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quíbor (SHYQ, C.A.)

El 20 de septiembre de 1989 se creó la empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quíbor C.A. cuyos accionistas son el MARN (91,6%) y la Gobernación del estado Lara (8,4%), con el fin de terminar la

---

1053 RODRÍGUEZ ALTAMIRANDA R. (Compilador). Ídem.

1054 MARN. El ICLAM enfrenta el reto de recuperar al Lago de Maracaibo. En MARN. Protección Ambiental. Caracas, Venezuela: Órgano Divulgativo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Año III. Junio 2001. Pág. 8-9.

1055 MARN. El ICLAM enfrenta el reto de recuperar al Lago de Maracaibo. En MARN. Protección Ambiental. Pág. 9.

construcción de las obras civiles de regulación y trasvase y aprovechar posteriormente el gran complejo hidráulico<sup>1056</sup>.

El Proyecto Yacambú tiene como objetivo aprovechar las aguas del río del mismo nombre, ubicado al sur de la Sierra de Portuguesa, en una zona de altas precipitaciones (más de 2000 milímetros al año), y trasladar mediante un trasvase, las aguas almacenadas hacia el norte de la Sierra (depresión central de Lara) donde las precipitaciones son cinco veces menores<sup>1057</sup>. En esta zona se realizan actividades agrícolas con larga tradición en riego (sistema de riego de Quibor), razón por la cual el Plan de Ordenación del Territorio del estado Lara, incluye a estas tierras, en la categoría de máxima preservación, impidiendo otro tipo de usos.

Actualmente, además del objetivo comentado, el proyecto tiene como misión la dotación de agua no tratada a HIDROLARA, con el fin de contribuir al abastecimiento de la ciudad de Barquisimeto y su área metropolitana y colaborar con los organismos encargados de la conservación de la cuenca del río Yacambú. El ámbito espacial del Proyecto Yacambú está totalmente cubierto por la aplicación de figuras jurídicas que regulan, mediante el establecimiento de regímenes especiales de uso, las actividades a desarrollar<sup>1058</sup>.

La acción de la empresa por tanto se circunscribe a cuatro componentes o sub-proyectos:

- Terminación de las obras de regulación y trasvase
- Desarrollo agrícola
- Abastecimiento urbano y
- Conservación de la cuenca del río Yacambú.

Según reportes de HIDROLARA, las obras están terminadas en un 84,04%, y esperan concluirlo para finales de 2006.

De lo anterior puede inferirse entonces que este es un ejemplo de gestión integral de las aguas en Venezuela. Al respecto señala LÁZZARI Charles que el SHYQ, C.A. conforma un régimen jurídico institucional, que si bien no ha dado solución definitiva a la dominialidad pública del recurso, consecuencia necesaria de la unidad del ciclo hidrológico, permite la formulación de una política y de un sistema de planificación del aprovechamiento de los recursos hídricos. Para el autor, uno de los elementos que ha contribuido a mantener el proyecto ha sido la participación e integración efectiva de los actores afectados por su ejecución, tanto en la formulación de los planes (de conservación de la cuenca y el de ordenación del valle), así como en su implementación y en la búsqueda de fórmulas para garantizar la consecución de los objetivos propuestos<sup>1059</sup>.

---

1056 Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A. *Lineamientos para el Desarrollo del Proyecto Yacambú-Quibor. Una Obra del siglo XX para el siglo XXI*. Barquisimeto, Venezuela: 1999. [Http:// www.yacambu-quibor.com/lineamientos.doc](http://www.yacambu-quibor.com/lineamientos.doc). S/P.

1057 Ídem.

1058 Áreas bajo régimen de administración especial: Parque Nacional Yacambú, Zona Protectora de la cuenca del río Yacambú, Región de desarrollo integral y Reserva Hidráulica, Zona de Aprovechamiento Agrícola de la Depresión de Quibor y el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Quibor.

1059 LÁZZARI Charles. Vinculación entre las Leyes Hidrológicas y el ordenamiento territorial. En: URDANETA Alberto. *Ciclo de Recursos Hídricos en Venezuela: VI Seminario Aspectos Legales en la Administración y Manejo de los Recursos Hídricos*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios. Rectorado UCV. Caracas, Venezuela: 2000. Pág. 156-157.



### C. Compañía Hidrológica de Venezuela C.A. (HIDROVEN)

HIDROVEN es una Empresa pública adscrita al Ministerio del Ambiente, creada en 1990. Es un ente, con nueve Empresas Hidrológicas Regionales (EHR<sup>1060</sup>) responsables por la operación de los sistemas y la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en todo el país<sup>1061</sup>, salvo los casos que se señalarán más adelante de otras formas de suministros<sup>1062</sup>.

Entre sus competencias se encuentra el establecimiento de lineamientos y directrices que deberán atender las empresas hidrológicas regionales y demás entes responsables del servicio de agua potable y saneamiento, conforme a los convenios de los municipios y entidades locales<sup>1063</sup>.

Su constitución tenía carácter transitorio, pues luego de devolver a los municipios las competencias de suministro de agua potable y saneamiento de aguas, debería desaparecer. Pero la realidad ha sido otra, porque los municipios no recibieron con agrado la transferencia propuesta, por los costos económicos que ello conlleva, de manera que ha venido prestando los servicios de agua potable y saneamiento, y es la responsable junto con las EHR de sacar adelante varios proyectos de construcción y mantenimiento de obras para el abastecimiento y saneamiento en varias zonas del país. Entre esos proyectos puedo mencionar: construcción del acueducto La Sierra, en el estado Falcón y el proyecto de mejoras de los acueductos del estado Falcón con financiamiento del Programa de Sobremarcha, en conjunto con HIDROFALCÓN; rehabilitación de sistemas de agua Potable Barinas, Mérida y Trujillo, con prestamos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), organismo Ejecutor: HIDROANDES y Aguas de Mérida, entre otros.

HIDROVEN y sus empresas filiales ha realizado grandes esfuerzos y mejoras del servicio, tanto en los aspectos físicos como financieros. Sin embargo, aún existen problemas operativos debido al deterioro de equipos e instalaciones. La situación financiera tampoco luce satisfactoria, pues las inversiones entre el período 1990-1996 fueron del orden del 0,26% del PIB total, que dista mucho del 0,5% recomendado por los estándares internacionales. Otro aspecto relevante es el tarifario: el sector cuenta con un régimen que le permitiría en teoría cubrir los costos de funcionamiento, pero sin embargo no se aplica y las empresas hidrológicas subsidian a los usuarios en alrededor del 55% del costo del servicio, básicamente a través de la deuda que mantienen<sup>1064</sup>.

No obstante ello, HIDROVEN está consiguiendo avances significativos en la descentralización del modelo, firmando la constitución de empresas descentralizadas: Aguas de Monagas, Aguas de Mérida, Hidrolara, Aguas de Yaracuy y Aguas de Portuguesa. Estas son empresas por acciones donde los Estados, Municipios o mancomunidades de Municipios, se asocian para prestar los servicios y el Municipio es autorizado para conceder el contrato. También ha firmado convenios para la creación de empresas municipales como Aguas de Ejido y Aguas de Anaco.

Para concluir, es indispensable reconocer la labor prestada por la empresa HIDROVEN, ya que la misma fue la encargada de promover y crear el Proyecto de Ley Orgánica para la Prestación del Servicio

---

1060 Las Empresas Hidrológicas Regionales son: HIDROANDES, HIDROCAPITAL, HIDROCARIBE, HIDROCENTRO, HIDROFALCÓN, HIDROLAGO, HIDROLLANOS, HIDROPÁEZ, e HIDROSUROESTE.

1061 Asamblea Nacional. Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Agua Potable y de Saneamiento. Exposición de Motivos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 5568 Extraordinario, de 31 de diciembre de 2001.

1062 Entre esos casos especiales se encuentra la Corporación Venezolana de Guayana que aunque su misión principal no es el abastecimiento de Aguas, presta ese servicio de acuerdo con los lineamientos de HIDROVEN en los estados Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro, y los Acueductos Rurales, dependientes del Ministerio de Infraestructura.

1063 MARN. Entes Descentralizados. Caracas, Venezuela: Página Web: [www.marn.gov.ve](http://www.marn.gov.ve).

1064 FLORES Ada. El sector de agua potable y saneamiento y el proceso de descentralización. En: CELI Rosa Lucía (Coordinadora). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua Potable y Abastecimiento*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios. Rectorado UCV. Publicaciones. Año 2-No. 5. Octubre. Caracas, Venezuela: 1999.

de Agua Potable y de Saneamiento, hoy día ya convertido en Ley de la República, a la cual haré referencia en el epígrafe de las competencias de abastecimiento y saneamiento de este mismo capítulo, y también es la responsable de la puesta en marcha de esta Ley.

#### 10.2.6 A manera de síntesis: articulación milimétrica entre viceministerios, coordinación con las Direcciones Estadales del Ministerio y división de atribuciones de los entes descentralizados

En las páginas anteriores, describí cuáles son las funciones de los órganos que conforman la Administración del Agua en Venezuela y el desarrollo del principio de gestión integral de las aguas. Ahora bien, aun cuando es muy pronto para valorar los cambios producidos en la organización interna del ministerio<sup>1065</sup>, debo señalar que este concepto no se ve reflejado completamente, así como tampoco el rol de ente rector y de elaboración de líneas maestras de administración (generador de políticas en materia de aguas) del Ministerio del Ambiente, pues hacia dentro de la organización encontramos *dispersión* de funciones entre los tres viceministerios, que rayan perfectamente en la paralización de la institución.

La conclusión anterior puede parecer fuerte, pero el análisis de las normas contenidas tanto en el Reglamento Orgánico del Ministerio como en el Reglamento Interno, conducen a producirla. Para explicarme, dividiré la respuesta en conexiones entre el Viceministerio del Agua y los Viceministerios de Administración y Ordenación Ambiental; conexiones del Viceministerios de Agua con el de Conservación Ambiental. Luego, las relaciones con las Direcciones Estadales de los Ministerios y por último con el nivel descentralizado funcionalmente del agua.

##### – Viceministerio de Aguas y Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental

La actividad de planificación estratégica del sector agua y saneamiento ambiental, es una atribución que debería ser exclusiva del Viceministerio del Agua, por el conocimiento que se supone debe tener esta dependencia, pero según las normas señaladas, es una labor compartida con el Viceministro de Ordenación y Administración Ambiental, a través de la Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental (Dirección de Planes Ambientales).

La planificación del agua debe, por supuesto, seguir los lineamientos básicos de la Planificación de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, pero no estar subordinada al mismo, como parece entenderse del Reglamento Interno del Ministerio y se desprende también de la Ley Orgánica del Ambiente<sup>1066</sup>. Es decir que la Dirección de Planificación y Manejo de Cuencas tiene por función participar en la elaboración de los planes en materia de conservación y manejo de cuencas, pero quien tiene la responsabilidad de la planificación del agua es el Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental. Puede inferirse entonces que la ideología predominante en la actual política del Ministerio está en sintonía directa con la conservación de los recursos naturales, descuidando los conocimientos técnicos del Viceministerio del Agua sobre la misma.

El Decreto 1400, parece tener una percepción más clara de la planificación, entendiendo que el Sistema de Planes de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos debe *responder* (cursivas nuestras) a los

---

1065 La estructura a través de Viceministerios es de fecha reciente (septiembre de 2003).

1066 Según el artículo 3 Ley Orgánica del Ambiente, “A los efectos de esta Ley, la conservación, la defensa y mejoramiento del Ambiente comprenderá: 2. El aprovechamiento racional de los suelos, aguas, flora, fauna fuentes energéticas y demás recursos naturales, continentales y marinos, en función de los valores del Ambiente”. 3. La creación, protección, conservación, y mejoramiento de parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, ... Congreso de la República. Ley Orgánica del Ambiente, de 15 de junio de 1976. Gaceta Oficial No. 31004, de 16 de junio de 1976.

lineamientos de los Planes Nacionales de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, pero no estar subordinada completamente a la misma o que la planificación del agua sea llevada a cabo, por los entes de conservación, porque el agua debe cumplir también una función social, la cual es satisfacer las necesidades del ser humano<sup>1067</sup>. En este sentido es coincidente la opinión del doctor FANLO LORAS Antonio, al advertir que la primacía de lo medioambiental sobre la planificación hidrológica debe ser objeto de una interpretación matizada, ya que no debe atribuirse a la regla: “Los planes hidrológicos deben recoger las declaraciones de protección de las comunidades autónomas”, un valor absoluto, pues los valores medioambientales deben armonizarse con los inherentes a la gestión del agua por cuencas, de ámbito territorial superior, y de existir una colisión insalvable entre ambas realidades, debe resolverse mediante mecanismos de colaboración. Lo que no es posible, continúa el autor, es que para proteger el ambiente se prohíba construir por ejemplo, un embalse de regulación; parece obvio entonces que debe existir una ponderación de los intereses contrapuestos<sup>1068</sup>.

En segundo lugar, la función de autorizaciones y concesiones, es otro ejemplo de dispersión de funciones dentro del mismo Ministerio. El reglamento interno del Ministerio establece que la Dirección General de Cuencas Hidrográficas debe apoyar a la Oficina Administrativa de Permisología en el otorgamiento de permisos y concesiones, pero quien otorga éstas es la última Dirección mencionada. Parece absurdo que no sea la Dirección de Administración de Aguas (Dirección de Línea de la Dirección General de Cuencas Hidrográficas), quien directamente se encargue de recibir, evaluar y decidir las solicitudes, pues esta Dirección es la encargada de prestar apoyo técnico a la Oficina Administrativa de Permisiones, por lo que se supone tiene conocimiento de la cantidad y el lugar en donde se encuentran los recursos.

– Viceministerio de Aguas y Viceministerio de Conservación Ambiental

El Viceministerio del Agua es el encargado de generar, recopilar, sistematizar la información básica, producto de inventarios, estudios e investigaciones sobre el recurso; colabora en la formulación de planes, programas y proyectos de conservación, aprovechamiento y manejo de cuencas hidrográficas y en la elaboración de estudios, proyectos y ejecución de las obras ambientales. De manera que el Viceministerio del Agua y la estructura orgánica antes referida que le acompaña, están plenamente calificadas para llevar a cabo las atribuciones que actualmente detenta el Viceministerio de Conservación Ambiental a través de la Dirección de Calidad de Aguas. Lo que intento significar es que las labores de administración del agua deben necesariamente vincularse a las de calidad del recurso y al control de vertidos a las masas de agua, por lo que considero inapropiado la separación de esta Dirección del Viceministerio del Agua.

El impacto ambiental es otro tema que plantea dudas acerca de la idoneidad de la estructura escogida. Quien administra el agua debe determinar qué obras, usos o aprovechamientos pueden dañar, menoscabar la calidad o contaminar el recurso. De manera que nuevamente, la dispersión atenta contra la administración adecuada del agua.

– Direcciones Estadales del Ministerio

Al interior de cada una de las 23 direcciones estadales se repite la estructura fragmentada de la administración. Dividiendo las atribuciones de Administración del Agua, de las de Planificación, de

---

1067 Entendido de esta manera, el Decreto 1400 se acerca a los objetivos de la planificación hidrológica española, que en el artículo 40.2 TRLAg, establece que “La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente, o por las administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite”. Es decir, la política del agua está al servicio de las políticas sectoriales.

1068 FANLO LORAS Antonio. La pesca fluvial: algunos criterios para articular su protección jurídica. En: COSCULLUELA MONTANER Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico*. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo. Editorial Civitas S.L. Madrid, España: 2003.

Permisología y Control Ambiental que he criticado antes, pero con el agravante de que estas Direcciones dependen directamente del despacho del ministro, por lo que las órdenes deben provenir de él. Lo adecuado, debió ser repetir la división orgánica del Ministerio en cada una de las Direcciones estatales, haciéndolas depender de cada viceministerio, para que puedan recibir las órdenes de éstos, logrando una administración más eficiente y expedita.

– Nivel descentralizado funcionalmente

La situación sigue arrojando la misma conclusión del principio “la sectorización y disgregación de funciones”, ya que por ejemplo, el ICLAM puede resolver los problemas de contaminación pero no tiene competencias para planificar las actividades que pueden desarrollarse en la cuenca o tener conocimiento de los distintos aprovechamientos de agua por los usuarios. Similar situación la de SHYQ, C.A. Se encarga de la construcción de una obra de regulación, colabora con la planificación de la conservación de la cuenca del río Yacambú y contribuye al abastecimiento de agua a poblaciones, pero no puede encargarse de las autorizaciones y concesiones para el uso privativo del agua. En el caso de HIDROVEN, también construye obras para abastecimiento y saneamiento y está regionalizada, hecho este que podría favorecerle, pero ninguna de las tres instituciones, a pesar de las funciones importantes que cumplen para el desarrollo del Estado, realizan la gestión integral de la administración del agua, dada su dependencia del MARN, Ministerio que acumula el resto de funciones que no tienen estos entes.

El reto al que se enfrenta Venezuela es utilizar la infraestructura y el personal técnico del ICLAM, el SHYQ, C.A. y crear otras para ejercer la gestión integral del Agua. La pérdida de potestades del ministro, no puede ser obstáculo para llevar a cabo estas reformas, porque siempre estaría en su poder el control de tutela que ejerce el Ministerio sobre sus órganos adscritos.

En el caso de HIDROVEN, como tendré ocasión de repetir más adelante, debe desaparecer para dar paso a la nueva organización prevista en la LOPSAPS, no sin antes reconocer que la gestión de HIDROVEN y sus empresas filiales, ha sido beneficiosa para cubrir un mayor porcentaje de territorio abastecido de agua potable y de plantas de tratamiento de aguas residuales.

### 10.3 Competencias de las entidades federales (Estados) en materia de agua

La República de Venezuela, es definida por la Constitución como una República Federal, distribuida en tres personas públicas territoriales (República, los Estados y los Municipios). Sin embargo, de estas tres personas territoriales, las entidades federales o Estados salen desfavorecidos en el reparto de competencias establecido por la propia Constitución de la República, asignando el grueso de las competencias a la República y los municipios.

A pesar de ello, los Estados han venido dictando leyes en las que intentan delimitar su ámbito de competencias en materia de protección del ambiente, dando como resultado en muchas oportunidades conflictos de competencias, conflictos que trataré de reseñar en las siguientes páginas. Además los gobernadores de Estado, tienen atribuidas competencias en materia de ordenación del territorio, de manera que indirectamente, pueden influir en la planificación hidráulica. Veamos en detalle, estos dos aspectos.

#### 10.3.1 Administración de aguas y protección del ambiente en los Estados venezolanos

Entre las leyes que intentan delimitar las competencias que corresponden a los Estados puedo citar las Leyes de Llanos, dictadas por algunos de los Estados que se encuentran en esa zona geográfica del país<sup>1069</sup>. Estas leyes fueron promulgadas hace más de cincuenta años, y aun cuando la Constitución

---

1069 V. Leyes de Llanos dictadas por las Asambleas de algunos estados llaneros. Ley de Llanos del estado Apure. 26 de enero de 1936, Ley de Llanos del estado Bolívar, 25 de julio de 1936 y la Ley de llanos del estado Guárico, de 4 de febrero de 1942.

vigente para ese momento no recogía expresamente la nacionalización de las aguas, sí establecía a favor del Poder Nacional, la facultad para administrar los recursos hidráulicos.

Esas Leyes regulaban las relaciones entre los agricultores y ganaderos y resolvían los conflictos que se presentaban con el uso del agua entre los agricultores y ganaderos de la zona que tenían pastando sus animales en sabanas indivisas (sin linderos), obligando a construir cercas y sancionando con multas a los que incumplieran las obligaciones de dichas leyes, multas estas que cobraban a favor del fisco de los Estados.

Otros ejemplos de este tipo de legislaciones, lo conseguimos en los Códigos de Policía o Leyes de Policía donde se establecen limitaciones a los usos del agua o se prevén medidas para la protección de las aguas<sup>1070</sup>.

Pero leyes más recientes, con similares propósitos se continúan dictando en la actualidad al amparo de la recién promulgada Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Así, los Estados en las Constituciones creadas por cada uno, señalan la competencia que los asiste en materia de protección del ambiente y protección contra la contaminación de las aguas<sup>1071</sup>.

La Constitución del estado Aragua, por ejemplo, incluye dentro de los derechos económicos, una norma programática para que sea dictada una Ley sobre protección de las aguas. Hasta el presente no tengo conocimiento que dicha Ley haya sido dictada<sup>1072</sup>. Sin embargo, en descargo de esta Constitución, debo señalar que reconoce el principio constitucional de la República, de que las competencias concurrentes pueden realmente asumirse por los Estados siempre que una Ley de Bases la regule. Principio éste que analizaré más adelante, para determinar la constitucionalidad de algunas leyes estatales.

---

Estas leyes contienen atribuciones para los gobernadores de Estado en materia de vigilancia, autorizaciones y uso de las aguas. Así como sanciones a las transgresiones de las mismas. Así por ejemplo, el artículo 96 de la Ley de Llanos del Estado Guárico establece “Los propietarios de los terrenos por donde atraviesan ríos o caños, cuya servidumbre de navegación esté reconocida, no podrá impedir ésta, obstaculizando dichos ríos o caños con alambradas, «tapas» o carameros o con árboles que se corten adrede para que caigan atravesados sobre la corriente impidiéndose así la navegación. Los contraventores pagarán una multa de 400,00 bolívares, quedando además obligados a pagar los perjuicios que se hubieren ocasionado y a destruir las alambradas, «tapas», carameros o árboles que se hayan establecido con el fin ya expresado”. O el artículo 105 de la Ley de Llanos del Estado Apure que se repite también en la Ley de Guárico “El uso de las aguas y pastos es común, mientras las propiedades permanezcan sin cercas. Pero esta comunidad queda limitada cuando se trate de condueños de una misma posesión, requiriéndose tener un número de reses proporcional a la cantidad de terreno que se posea”.

1070 V. Artículos 201 “conservación de bosques y aguas” o 202 “estacadas o tapas de ríos o caños” Asamblea Legislativa. Código de Policía del Estado Sucre, de 26 de julio de 1957.

1071 Artículo 26. Es competencia del estado Zulia, en concurrencia con el Poder Nacional o Municipal, entre otras: 13. La protección, conservación y defensa del ambiente, la diversidad biológica, genética; los procesos ecológicos, los parques nacionales, monumentos naturales y demás áreas de importancia ecológica; 14. La defensa contra la contaminación del aire, de las aguas, de los suelos, de las costas y de la capa de ozono. Consejo Legislativo del estado Zulia. Constitución del estado Zulia, de 5 de agosto de 2003. La Constitución del estado Lara más comedida, señala que es atribución del gobernador o Gobernadora del Estado “la protección del ambiente. V. Artículo 77.18 Asamblea Legislativa del estado Lara. Constitución del Estado Lara, de 30 de agosto de 1996.

1072 Artículo 39. El Estado estimulará los proyectos dirigidos a la producción y exportación de bienes y servicios, a la potenciación de pequeñas y medianas empresas, y a los sectores agropecuario y agroindustrial, promoviendo la competitividad y el desarrollo integral de la agricultura, la excelencia, la eficacia y el espíritu empresarial. Asimismo el Estado promoverá la actividad turística, artesanal y pecuaria y cualquier otra rigiéndose por las leyes respectivas. El estado Aragua mediante ley promoverá la agricultura sustentable como base del desarrollo mediante la creación de proyectos integrales por zonas y áreas agropecuarias, garantizando, además, la seguridad alimentaria de la población. La producción agroalimentaria, la protección de los suelos y aguas, el consumo y desechos del agua, la biodiversidad, el aprovechamiento y uso de las riquezas naturales en productividad con valor agregado regional, la planificación y control del desarrollo integral y de la familia, la educación, la cultura, la ciencia y tecnología, la organización comunitaria, el cooperativismo, la geopolítica local convicción socio-bio-regional y políticas participativas del Estado en materia de defensa y protección civil. Consejo Legislativo Del estado Aragua, Constitución del estado Aragua, de 19 de noviembre de 2002.

Más incisiva aún es la Constitución del estado Apure, que además de una declaración de principios, contiene órdenes concretas para las autoridades de seguridad del Estado para impedir o sancionar el ingreso de productos tóxicos o su vertido dentro del territorio estatal<sup>1073</sup>.

Por su parte, el Consejo Legislativo del estado Zulia, tampoco se ha conformado con la declaración de principios sobre protección del Ambiente y ha sancionado una ley de Protección de las Cuencas, que interfiere en las competencias del Poder Nacional en legislación y administración del agua.

La Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia, preocupa a efectos del sostenimiento de la premisa que vengo manejando en la investigación acerca de la conveniencia de la administración integral del recurso Agua. Además del inconveniente añadido de que Venezuela no tiene establecidas diferencias entre cuencas hidrográficas que pertenezcan a un Estado o a varios, porque salvo el estado Nueva Esparta, en su condición de territorio insular, todas las cuencas venezolanas atraviesan el territorio de varios Estados y la cuenca del Lago de Maracaibo no es una excepción como quedó dicho antes, cuando hice referencia al Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo, mencionando los ríos tributarios de ésta.

Pues bien, la Ley de Protección de las Cuencas del estado Zulia<sup>1074</sup>, se crea con el objeto de proteger, ordenar y gestionar los recursos hídricos del estado Zulia. A los efectos de esta ley, la conservación y racional aprovechamiento de las cuencas hidrográficas comprende todas las acciones destinadas a armonizar el uso y aprovechamiento actual y potencial, de los recursos naturales presentes en estas áreas, de modo que no cause un impacto que impida la permanencia y aprovechamiento de otros recursos existentes en los espacios de las cuencas<sup>1075</sup>.

La ley crea el Consejo Zuliano de Cuencas<sup>1076</sup> como órgano rector de la planificación de la gestión del recurso hídrico en el Estado y a las Autoridades de Cuenca, como entes ejecutores de las políticas que dicte el Consejo.

---

1073 Artículo 34 Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar la vida en un ambiente seguros, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado implementará las políticas de protección al ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos, parques, monumentos naturales, y áreas de importancia ecológica, especialmente las relativas a la deforestación de las cuencas hidrográficas, para la protección de la riqueza hídrica del Estado de conformidad con la Ley Nacional. Artículo 35. El Estado a través de sus órganos de seguridad, adoptará las medidas pertinentes para evitar el ingreso de productos tóxicos y que sus efectos dañinos se propaguen dentro del territorio estatal, aunque hayan sido vertidos intencional o accidentalmente en otra entidad federal o país extranjero, todo ello de conformidad con los acuerdos internacionales suscritos por la República. Consejo Legislativo del estado Apure. Constitución del estado Apure, de 15 de octubre de 2002.

1074 Consejo Legislativo del Estado Zulia. Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia, de 3 de mayo de 2001. Aún no ha sido publicada en Gaceta Oficial del estado Zulia, por lo que no se encuentra vigente.

1075 Artículo 3 Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia.

1076 Artículo 6. El Consejo Zuliano de Cuencas tendrá las siguientes atribuciones: 1. Definir las políticas y directrices que orienten la planificación, programación, coordinación y control del recurso hídrico; 2. Dar su conformidad a los reglamentos de uso, planes de manejo y otros planes especiales a ser ejecutados por cada Autoridad de Cuenca dentro de su ámbito territorial; 3. Conocer y dar la conformidad a las recomendaciones propuestas sobre la participación de entes u organismos públicos o privados para el logro de los objetivos de cada Autoridad de Cuenca; 4. Propiciar y fomentar la inversión y obtención de recursos financieros para la realización de planes, proyectos especiales de inversión, saneamiento, reforestación, recuperación y protección ambiental dentro del ámbito territorial de cada Autoridad de Cuenca; 5. Conocer los informes de gestión anual de cada Autoridad de Cuenca y aprobar el reglamento interno de cada Autoridad; 6. Coordinar los criterios y lineamientos que permitan dar unidad a las acciones del Ejecutivo Nacional y las acciones del Ejecutivo Regional, en materia del recurso hídrico; 7. Conocer y decidir sobre aquellos proyectos especiales promovidos en el ámbito territorial de cada cuenca; 8. Celebrar convenios con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, para la ejecución de planes o proyectos en materia de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; y 9. Cualquiera otra establecida en la legislación que rijan sobre la materia. Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia.

La Autoridad de Cuenca<sup>1077</sup> se encargará de la planificación, programación, seguimiento y control técnico y administrativo de los programas, proyectos y actividades que elabore el Consejo Zuliano, sin menoscabo de la vinculación y coordinación necesaria con los niveles operativos nacionales del ministerio encargado de la política hidráulica del país, ICLAM, el gobierno regional, los gobiernos municipales y los demás entes de la administración pública descentralizada.

Finalmente, y con más temores acerca de la viabilidad del sistema escogido, debo mencionar que la Ley permite que las Autoridades de Cuenca puedan ser transferidas en concesión a entes privados, es decir que el Ente encargado de administrar el agua de una cuenca, a la que se según la Ley debe protegerse porque se utilizará para el abastecimiento poblacional, los usos agrícolas, etc., quedaría en manos de un particular<sup>1078</sup>.

Recapitulando, luego del análisis de esta Ley y de las otras comentadas, cabría preguntarse si realmente están ajustadas a derecho y en consecuencia, pueden aplicarse en el territorio venezolano o si al contrario, pueden ser atacadas de inconstitucionalidad. Debo por tanto hacer algunas aclaraciones para responder esta interrogante.

En primer lugar, corresponde al Poder Nacional, legislar en materia de conservación, fomento y aprovechamiento de las aguas<sup>1079</sup>. De manera que resulta inviable que una Ley Estatal pueda legislar sobre estos aspectos, so pena de ser declarada inconstitucional, con base en el principio de usurpación

---

1077 Artículo 9. Son atribuciones de la Autoridad de Cuenca: 1. Formular programas integrales de protección del Recurso Hídrico en su cuenca hidrológica y acuíferos, considerando las relaciones existentes entre los usos y la cantidad y calidad de agua; 2. Elaborar, coordinar y ejecutar los planes, programas y proyectos de investigación, administración, manejo, información, vigilancia, control y educación ambiental en el ámbito de cada cuenca; 3. La elaboración del inventario de los recursos hídricos y de los recursos naturales que se encuentran en el ámbito territorial de las Autoridades de Cuenca, así como todos los elementos de infraestructura que presente la misma; 4. Establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales que se generen dentro del ámbito territorial de la Autoridad de Cuenca, de aguas residuales vertidas directamente en aguas y bienes nacionales, o en cualquier terreno cuando dichas descargas puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos; y en los demás casos previstos en las leyes nacionales; 5. Vigilar en el ámbito rural, en coordinación con las demás autoridades competentes, que el agua suministrada para el consumo humano cumpla con las normas de calidad correspondientes, y que el uso de aguas residuales tratadas cumpla con las normas de calidad de agua emitidas para tal efecto; 6. Promover o realizar las medidas necesarias para evitar que basura, desechos, materiales y sustancias tóxicas contaminen las aguas superficiales o del subsuelo; 7. Administrar y mantener las obras e instalaciones necesarias para el manejo del recurso hídrico con el fin de lograr su conservación y racional aprovechamiento; 8. Llevar un monitoreo de calidad de aguas en el ámbito territorial de la Autoridad en los términos de las normas técnicas que para la protección de los cuerpos de agua dicte el Poder Nacional; 9. Administrar los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados y las demás atribuciones que el reglamento interno le asigne; 10. Promover y ejecutar obras de irrigación, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua y de recuperación de tierras que sea necesaria para la protección dentro del ámbito territorial de la cuenca; 11. Ejecutar las medidas que sean necesarias en épocas de sequía prolongada para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción; 12. Promover el diseño e implantación de un sistema de información ambiental para el análisis y toma de decisiones en la solución de los problemas multipropósito en el ámbito territorial de la cuenca; 13. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de educación ambiental y de manejo adecuado de los recursos naturales; 14. Ejecutar y coordinar los programas operativos establecidos de conformidad con el Artículo 11° de la presente Ley; 15. Asesorar a las autoridades municipales en la formulación de los planes de ordenamiento, gestión y protección de los recursos hídricos; y 16. Las demás que establezcan las leyes nacionales y regionales que rigen la materia. Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia.

1078 Artículo 7. "Se crean las Autoridades de Cuenca como unidades integradoras de gestión del recurso hídrico, podrán ser públicas o transferidas en concesión a entes privados". Ley de Protección de Cuencas.

1079 Artículo 156 CRBV. "Es de la competencia del Poder Público Nacional: 16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país". "23. Las políticas nacionales y la legislación en materia de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio y naviera".

de funciones<sup>1080</sup> y el principio de nacionalización de las aguas recogido en el artículo 304 del texto constitucional ya citado, y aun cuando no hay una Ley de Aguas en Venezuela, el Poder Nacional legislando en materia de ambiente señala (Ley Orgánica del Ambiente) que contempla dentro de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, al aprovechamiento de las aguas (Artículo 3.2). Así pues, no cabe duda que los Consejos Legislativos de los Estados no pueden legislar sobre conservación, fomento y aprovechamiento de las aguas y mucho menos crear organismos y encargarlos de cumplir esa misión, porque como quedó dicho es una competencia nacional, de modo que los Estados, sólo pueden colaborar con los entes nacionales.

La otra posibilidad sería asumir la competencia de protección del ambiente, prevista en el texto constitucional<sup>1081</sup> y desarrollado por la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de competencias del Poder Público Nacional<sup>1082</sup>, pero esta prevé que la transferencia debe producirse mediante la firma de Convenios de Transferencia, celebrados entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Ejecutivo Regional, a iniciativa de cualquiera de ellos. En los casos y materias mencionadas *supra*, dichos convenios no se han producido, con lo cual los Estados tampoco por esta vía tienen competencia para legislar sobre protección del ambiente.

En tercer lugar, la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la concurrencia de ciertas competencias entre las tres personas jurídicas territoriales. Entre esas materias se encuentra la protección del ambiente<sup>1083</sup>, pero al mismo tiempo, la propia Constitución señala que la competencias concurrentes deben ser reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Estas no han sido dictadas aún por la Asamblea Nacional; sin embargo, pienso que mientras las leyes estatales no menoscaben las atribuciones nacionales, pueden dictar medidas complementarias para la protección del ambiente, porque lo contrario, sería tanto como admitir la inexistencia de las competencias concurrentes, hasta la promulgación de las leyes de bases.

Para finalizar el epígrafe, quiero referirme a una Ley sancionada recientemente por la Asamblea Nacional (11 de marzo de 2004), pero que aún no ha sido promulgada por el Ejecutivo Nacional como lo prescribe el Procedimiento para la Formación de las Leyes en Venezuela, por lo que todavía no está vigente. La Ley en cuestión es la “Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal”. Esta tiene como objeto, desarrollar la Hacienda Pública Estatal, estableciendo los principios y tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulan.

Ahora bien, el artículo 6 establece cuáles son los bienes del dominio público estatal, del cual cito textualmente parte del artículo: “Los bienes de los estados son del dominio público o del dominio privado. Son bienes del dominio público de los estados: 2. Las vías terrestres estatales y *los espacios*

---

1080 V. Artículo 138 CRBV.

1081 Artículo 157 CRBV. “La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los municipios o a los estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”.

1082 Artículo 4. En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional: 11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales. Congreso de la República. Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4.153, de 28 de diciembre de 1989. Modificada parcialmente por Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N°. 37753, de 14 de agosto del 2003.

1083 Artículo 127 CRBV. “Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia”.



*acuáticos correspondientes a los ríos, lagos y lagunas ubicados en su territorio (cursivas nuestras), sin perjuicio de la autoridad y competencia nacional ejercida conforme a lo dispuesto en la legislación nacional sobre espacios acuáticos e insulares”.*

Continua el artículo y en su parte final puede leerse: “Los bienes del dominio público estatal son inalienables e imprescriptibles. *Los bienes de esta categoría pueden adquirir la condición de bienes enajenables mediante desafectación sancionada, a solicitud del gobernador, por acuerdo del Consejo Legislativo, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. En el expediente de desafectación debe constar la opinión del Procurador y del Contralor del Estado” (cursivas nuestras).*

Esta Ley ha despertado críticas de varios sectores venezolanos<sup>1084</sup>, pues aun cuando no ha sido promulgada por el Presidente de la República, cabe la posibilidad que lo haga, de manera que es necesario tomar posición frente a la misma.

Resulta paradójico que el mismo Gobierno que impulsó la redacción del nuevo texto constitucional, donde ha recogido postulados fundamentales y de alto valor para el Derecho Constitucional, como por ejemplo las distintas posibilidades de participación ciudadana (referendum revocatorios, abrogatorios de leyes etc.), distribución del Poder Público calificando a la Defensoría del Pueblo y al Consejo Nacional Electoral como Poderes Públicos, entre otros, o como en el caso que nos ocupa, consagra la nacionalización del Agua, luego sancione una Ley que puede resultar favorable a los intereses de los estados que no tenían posibilidades rentísticas o fiscales, pero que introduce una norma que hecha por tierra toda la labor que se viene desarrollando para administrar de forma integral las aguas. Con el agravante de permitir la posibilidad de desafectar las aguas, es decir convertirlas en dominio privado de los Estados y enajenarlas, a menos que pueda entenderse que el legislador ha supuesto la desafectación de los terrenos colindantes o los cauces por los que antes discurría el agua. De no ser este el caso, la sanción a este artículo debe ser levantada, no es aconsejable otra opción o luego de su promulgación si se produce, debe iniciarse una acción popular para declararlo inconstitucional.

### 10.3.2 Ordenación del Territorio y las facultades de control y ejecución de los planes por los gobernadores de Estados

El Plan Nacional de Ordenación del Territorio forma parte del proceso de planificación integral del país, pues el proceso de ordenación del territorio se realiza en concordancia con las estrategias de desarrollo económico y social de la Nación. De acuerdo con la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio<sup>1085</sup>, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un marco de referencia para los planes sectoriales dictados por el Estado, pues contiene directrices para el señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos; las políticas para la administración de los recursos naturales; la identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera; el señalamiento y localización de las grandes obras relativas a ...aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas y otras análogas (Artículo 9).

---

1084 Entre otros BRITTO GARCÍA Luis. ¿Cómo detener la Ley que privatiza ríos y lagos? En: *Soberanía*. Caracas, Venezuela: 18 de abril de 2004. Sitio WEB: [www.soberania.info](http://www.soberania.info). Este autor junto a otros ha firmado un manifiesto en contra del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal. Puede verse en el sitio WEB: [http://www.analitica.com/bitbliblioteca/varios/manifiesto\\_hacienda\\_estadal.asp](http://www.analitica.com/bitbliblioteca/varios/manifiesto_hacienda_estadal.asp).

1085 Congreso de la República. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT). Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3238, de 11 de agosto de 1983.

La planificación para la ordenación del territorio es una función nacional. A tal efecto, se constituye una Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, encargada de elaborar el Plan Nacional. El Ejecutivo Nacional debe también dividir el territorio de la República en regiones administrativas, que pueden o no coincidir con el territorio de los Estados (Entidades Federales). En cada región debe elaborarse, a su vez, un plan que desarrolle las directrices del Plan Nacional. Este plan debe ser aprobado por el gobernador o gobernadores de Estado, incluidos en esa región.

Ahora bien, la idea de traer a colación la Ley para la Ordenación del Territorio (LOPOT), radica sencillamente en la facultad que otorga esta Ley a los gobernadores de Estado (en su condición de Agentes del Ejecutivo Nacional) para aprobar el Plan Regional de Ordenación del Territorio, al tiempo que tienen la obligación de velar por la ejecución del mismo, en el ámbito del territorio de su Estado. Así pues, de modo indirecto, los gobernadores de Estado pueden influir en las directrices sobre aprovechamiento de aguas, construcción de obras y conservación del ambiente.

Los gobernadores de Estado en el ejercicio de las facultades de control deben realizar las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las previsiones del Plan, y en particular, otorgar las aprobaciones y autorizaciones previstas en la Ley<sup>1086</sup>, e imponer las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan Regional de Ordenación del Territorio, requiriendo para ello la asesoría de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y la opinión favorable de la Unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.

Sin embargo, debo aclarar que esta misma ley señala que el control de ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y demás planes sectoriales, corresponden a los respectivos organismos de la administración pública nacional, conforme a su respectiva competencia sectorial<sup>1087</sup>. De manera que puede entenderse que los planes regionales de aprovechamiento de los recursos serán controlados por las Direcciones Estadales del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales y no por el gobernador de Estado, salvo por supuesto, el cuidado de que estos planes no sean contrarios a las directrices del Plan Regional de Ordenamiento del Territorio.

Así pues, los Estados tienen por la vía del control y planificación de la ordenación del Territorio, la posibilidad de influir en la toma de decisiones sobre la gestión del agua, con las limitaciones anotadas.

#### 10.4 Competencias en abastecimiento y saneamiento del agua

Las pretensiones de este epígrafe son bien sencillas, pues quiero indagar sobre el marco jurídico que actualmente rige en Venezuela para la prestación de los servicios domiciliarios de agua potable y de saneamiento, aunque no así la prestación misma de estos servicios, pues según indicadores de 1998, 83% de la población venezolana se beneficia del servicio de agua potable y sólo 69% de los sistemas de control de aguas servidas<sup>1088</sup>.

---

1086 Entre esas aprobaciones y autorizaciones tenemos: Los gobernadores de Estado deben aprobar todas las acciones que impliquen ocupación del territorio de importancia regional, dictadas por los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional. Para dictar esta aprobación estarán asistidos por la Dirección estatal del Ministerio del Ambiente. V. Artículo 50 LOPOT. Los particulares y entidades privadas que requieran ejecutar acciones que impliquen ocupación del territorio, deberán ser autorizados previamente por el Gobernador de estado. V. Artículo 53 LOPOT.

1087 Artículo 45 LOPOT.

1088 Información de Gestión Integral de 1998 suministrada por las Empresas Hidrológicas y Descentralizadas. En: CEPIS y OPS. Evaluación de los Servicios de Agua Potable Saneamiento 2000 en las Américas. Informe Venezuela. [Http://www.arrakis.es/~lluengo/excretor.html](http://www.arrakis.es/~lluengo/excretor.html).

Para intentar entonces conocer como se distribuyen las competencias de abastecimiento y saneamiento, dividiré este epígrafe en dos partes. En primer lugar, esbozaré una pequeña evolución histórica de la prestación de estos servicios y luego haré referencia a la organización de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, para delimitar la actuación del poder nacional, de los estados y los municipios.

#### *10.4.1 Evolución histórica de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento*

En la evolución de la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Venezuela se distinguen claramente tres etapas. La primera, basada en una población asentada casi en su totalidad en las áreas rurales; la segunda, con la creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), y la tercera, que comienza con el desmontaje del este Instituto, la profundización del proceso de descentralización administrativa, en la cual se continúa aún.

En la primera etapa, quienes tuvieron la responsabilidad de los servicios de abastecimiento de agua se preocuparon fundamentalmente por la calidad y el aseo del agua. ARNAL Pedro señala que durante la colonia se castigaba con cárcel a quienes se bañaban en las acequias, o a los que bañaran sus bestias en ríos, arroyos y acueductos. Posteriormente, en la época guzmancista, las ordenanzas de policía penaban a quienes bañaran bestias en los ríos y arroyos en los acueductos, y los animales eran incautados y vendidos en subastas públicas<sup>1089</sup>. Pero generalmente, los usuarios de los servicios hacían tratamientos caseros para filtrar el agua, lo cual no era una completa garantía de una buena calidad.

Hasta 1943, la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento fue municipal, pero para ese año, además de haberse consolidado ya el centralismo, se habían manifestado otros aspectos de la realidad económica, que influyeron de manera determinante en la forma de prestar dichos servicios, entre otros: el déficit de agua potable que se situaba alrededor del 76%, enfermedades de origen hídrico y la malaria<sup>1090</sup>.

Para ese año, el Gobierno central ya contaba con una importante renta petrolera, lo que facilitó la toma de decisiones para la construcción de las grandes obras hidráulicas. Creándose entonces el Instituto de Obras Sanitarias (INOS)<sup>1091</sup>. Este Instituto estuvo caracterizado por dos factores fundamentales. En primer lugar, un modelo de planificación y gestión altamente centralizado, financiado a través del presupuesto nacional, que permitió elevar la cobertura al construir importantes sistemas de potabilización de agua, extender las redes de distribución y desarrollar redes de cloacas para atender una porción significativa de la población urbana nacional. Segundo, una estrategia sectorial que dio prioridad a objetivos sanitarios y de solidaridad social y descuidó la calidad y la eficiencia económica de los servicios<sup>1092</sup>.

Durante 47 años el INOS centralizó las funciones de construcción de embalses, sistemas de abastecimiento, funciones de operación y mantenimiento de los sistemas de acueductos y cloacas, con el

---

1089 ARNAL Pedro. Servicio de agua potable y su potabilización en Venezuela. En: CELI Rosa Lucia (Coordinadora). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua Potable y Abastecimiento...* Pág. 6.

1090 FLORES Ada. El sector de agua potable y saneamiento y el proceso de descentralización. En: CELI Rosa Lucia (Coordinadora). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua Potable y Abastecimiento...* Pág. 40.

1091 Desde 1946, con la creación del INOS, el gobierno nacional asumió la responsabilidad de cubrir las inversiones necesarias para lograr dar los servicios de agua potable y saneamiento a unas poblaciones que crecían en forma vertiginosa. V. GONZÁLEZ LANDAZÁBAL Angela B. *Informe nacional sobre la gestión del agua en Venezuela...* Pág. 72.

1092 República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento. *Exposición de Motivos*. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5568, de 31 de diciembre de 2001. Pág. 3.

consiguiente debilitamiento de los municipios. Pero el país seguía creciendo, al igual que la burocratización de la institución, la excesiva intervención de políticos, gremios y sindicatos, lo cual hizo colapsar al Instituto, haciéndolo inoperante para cumplir la responsabilidad del abastecimiento de agua potable y la disposición final de las aguas servidas de todo el ámbito territorial nacional<sup>1093</sup>. Así, a finales de la década de los 80, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), recomendó de manera urgente la reestructuración del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS).

Ante la necesidad de llevar a cabo la reforma sectorial sin mayores contratiempos en la gestión, fue suprimido el INOS y se atribuyó de forma transitoria al Ejecutivo Nacional la prestación de estos servicios<sup>1094</sup>. Se creó entonces el sistema institucional constituido por HIDROVEN y las empresas hidrológicas regionales, como instancias transitorias, con la misión de prestar los servicios e iniciar su reversión a los municipios<sup>1095</sup>, ente que por ley<sup>1096</sup> tiene la competencia en materia de abastecimiento de aguas y saneamiento.

En esta etapa se encuentran actualmente la prestación de los servicios con un aspecto muy importante a reseñar, la promulgación de la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento de 31 de diciembre de 2001, a la que necesariamente tendré que hacer referencia por la novedad de sus planteamientos y el establecimiento del sistema de distribución de competencias entre la República, los estados y los municipios.

#### 10.4.2 Estructura institucional del sector de agua potable y saneamiento

La Constitución de la República de Venezuela en el artículo 178 establece que la competencia en materia de prestación de servicios de agua potable y de saneamiento corresponde a los municipios en los términos de la propia Constitución y las Leyes Nacionales<sup>1097</sup>. Precepto similar contenía la Constitución del 61, razón por la cual a través de la Ley que suprimía al Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), el Poder Ejecutivo Nacional asumió dichas competencias de manera transitoria a través de la Empresa C.A. Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN) y sus empresas filiales. Por tanto, actualmente la estructura del sector “Agua potable y Saneamiento” en Venezuela, está dividida entre:

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables como órgano rector y planificador del sistema e HIDROVEN y sus empresas filiales. Del nivel central intervienen también otros Ministerios con competencias en el sector, como el Ministerio de Sanidad y Desarrollo Social (MSDS), el Ministerio

---

1093 FLORES Ada. El sector de agua potable y saneamiento y el proceso de descentralización. En: CELI Rosa Lucia (Coordinadora). Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua Potable y Abastecimiento... Pág. 41.

1094 SANDÍA DE SEGNINI María Elena. El Marco Jurídico e Institucional del Servicio de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento en Venezuela. En: SANDÍA DE SEGNINI María Elena y otros. Leyes sobre los Servicios Públicos domiciliarios: Agua, Electricidad, Gas. Editorial Jurídica Venezolana. Colección de Textos Legislativos No. 23. Caracas, Venezuela: 2001. Pág. 14.

1095 CEPIS y OPS. *Evaluación de los Servicios de Agua...*

1096 Artículo 36. Los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Son de la competencia propia del municipio las siguientes materias: 1° Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales; 10° Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;... En todo caso, las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de las atribuidas a los órganos que ejercen el poder nacional para el establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, dentro del régimen de regulación de precios que le corresponde. Congreso de la República. Ley Orgánica del Régimen Municipal. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 4.109 Extraordinario, de 15 de junio de 1989.

1097 Artículo 178 CRBV. “Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación

de Producción y Comercio (MPC), el Ministerio de Infraestructura (MI) y el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD).

En el nivel regional y municipal, se encuentran las empresas descentralizadas de capital mixto (estadales, municipales y empresas privadas), a saber: Aguas de Monagas, C.A. Hidrológica de Lara (HIDROLARA), Aguas de Mérida, Aguas de Portuguesa y Aguas de Yaracuy y las Empresas Municipales: Aguas de Anaco, en Anzoátegui; Aguas de Capitanejo y Aguas de Zamora, en Barinas; Aguas de Ejido, en Mérida; y el Instituto para la Administración del Agua en Sucre, estado Miranda.

Además de los acueductos rurales que dependen del Ministerio de Infraestructura (División de Acueductos Rurales) y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), encargada de abastecer de agua potable a los estados Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro, a través de la Gerencia de Obras Hidráulicas y Sanitarias.

Por su parte, la recién promulgada Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Agua Potable y Saneamiento (LOPSAPS) introduce nuevos organismos que se encargaran de la supervisión y control de las empresas prestadoras de los servicios, al tiempo que crea figuras de participación de los usuarios y enumera los derechos y obligaciones de estos. De modo que estructuraré las competencias de los Poderes Públicos, la participación ciudadana y por último, haré referencia a las modalidades de prestación de los servicios.

#### A. Ejecutivo Nacional

HIDROVEN, juega un papel fundamental en la ejecución de las previsiones de esta Ley, pues según la normativa, esta empresa deberá transformarse para dar lugar a los nuevos organismos creados y proceder a la liquidación de las empresas filiales en la medida que transfiera la prestación de los servicios a los municipios. La Ley concede un año a partir de 2002, para crear los Reglamentos necesarios para poner en funcionamiento la ley; dos años para que empiecen a funcionar los nuevos entes y cinco años para liquidar las empresas filiales.

De acuerdo con la LOPSAPS, los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, tendrán competencias para: aprobar las políticas, estrategias generales y planes sectoriales; aprobar las normas generales de prestación de los servicios; fiscalizar, controlar y sancionar los comportamientos de los agentes; fomentar la solidaridad interterritorial entre los poderes nacionales, estatal y municipal; promover la transferencia a los municipios de la prestación de los servicios; diseñar y ejecutar la política de financiamiento; diseñar y financiar el régimen de subsidios; aportar total o parcialmente los recursos financieros para la construcción de obras e instalaciones de infraestructura hidráulica o sanitaria que estén contempladas en los planes de desarrollo del sector y promover la participación privada como instrumento complementario al cumplimiento de los objetivos de la Ley<sup>1098</sup>.

Así pues, la participación del Poder Ejecutivo Nacional puede dividirse en funciones rectoras, funciones de regulación y control y funciones de gestión directa.

Para el ejercicio de las primeras “funciones rectoras”, se crea la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (ONDESAPS), adscrita al MARN como servicio autónomo

---

de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de la vida de la comunidad, en las siguientes áreas: 6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 36.860, de 30 de diciembre de 1999.

1098 Artículo 9 LOPSAPS.

sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión de sus recursos físicos, presupuestarios y de personal. Tendrá a su cargo la formulación de políticas sectoriales que incluyen el establecimiento de las estrategias, objetivos y metas que orientaran la prestación de los servicios a nivel nacional, la asistencia técnica y financiera a los prestadores de los servicios, el diseño y aprobación de las normas que regulen los subsidios de los servicios y la definición de las fuentes de financiamiento para ampliar y mantener la cobertura de los acueductos y otras obras hidráulicas.

Además se encargará de administrar el Fondo de Asistencia Financiera, de manera que todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el Ejecutivo Nacional destine al Sector Agua Potable y Saneamiento y las montos provenientes de las multas previstas en la Ley, serán administrados a través de este Fondo.

La funciones de “regulación y control”, las ejerce el Poder Ejecutivo Nacional a través del Instituto Autónomo Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (SUNASAPS), adscrito al Ministerio de Producción y Comercio y es el máximo ente regulador y supervisor del sector.

Entre sus facultades y atribuciones está la de dirimir los conflictos suscitados entre los municipios, las empresas prestadoras de servicios y los clientes o usuarios; dictar las normas generales reglamentarias de la prestación de los servicios; definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera; supervisar y controlar la calidad del agua distribuida, en coordinación con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social; diseñar los modelos generales de los contratos de prestación de los servicios; sancionar pecuniariamente tanto a los suscriptores como a las empresas prestadoras de servicios, pudiendo incluso decretar su intervención por manejo ineficiente o poco rentable de su gestión, así como la eventual rescisión del contrato, y supervisar la aplicación del régimen tarifario, entre otras<sup>1099</sup>.

Por último, las funciones de prestador directo de producción y venta de agua cruda o potable en bloque y para tratar aguas residuales en los sistemas donde lo determine la ONDESAPS<sup>1100</sup>, la realizan mediante la Empresa de Gestión Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Esta Empresa estará adscrita al Ministerio de la Producción y el Comercio<sup>1101</sup>, pero su configuración legal, la determinará HIDROVEN, quien tiene la responsabilidad de dictar los reglamentos para la implementación de la Ley.

## B. Competencias de los Estados

La Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios Agua Potable y Saneamiento, busca la integración y corresponsabilidad de las tres personas públicas territoriales, en la prestación de los servicios de distribución de agua potable y saneamiento.

De acuerdo con el texto legal, a los Estados corresponden funciones de colaboración y de prestador de servicios. Entre las primeras, están: participar en la provisión de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y demás entes descentralizados creados para el cumplimiento de los objetivos de la ley, en los aspectos de la operación, mantenimiento, expansión, administración y comercialización de los sistemas de agua potable y de saneamiento; así como también aportar total o parcialmente los

---

1099 Artículo 26 LOPSAPS.

1100 Por cierto que por Ley, el Ejecutivo Nacional se reserva, basado en razones de interés nacional y de índole técnica, el manejo de los siguientes Sistemas de Producción: Tuy I, Tuy II, Tuy III, Tuy IV, Regional del Centro, Turimiquire, Tulé-Munuelote y Sistema Regional del Táchira, así como las plantas de potabilización de esos sistemas (Artículo 60 LOPSAPS).

1101 Artículo 60 LOPSAPS.

recursos financieros para la construcción de obras; coadyuvar en el desarrollo y gestión de los servicios en los acueductos rurales y contribuir al régimen de subsidios (Artículo 10).

Las funciones de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, las ejerce mediante la constitución de empresas para tal fin<sup>1102</sup>. Pero, es menester señalar que esta función no está suficientemente descrita, porque la Ley no establece en qué condiciones o supuestos deben intervenir los Estados. De manera que debe delimitarse su rango de actuación, utilizando para ello criterios como el del interés supralocal o el de prestación de los servicios en alta, estudiado en la legislación española, para que los Estados tengan realmente una obligación para con estos servicios vitales, en caso contrario, tal vez muchos Estados pretendan no inmiscuirse en la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento.

### C. Competencias municipales

De acuerdo con la LOPSAPS, los municipios deben efectivamente comenzar a cumplir la competencia que tanto la Constitución de la República<sup>1103</sup> como la Ley Orgánica del Régimen Municipal<sup>1104</sup> otorgan a estos. Así pues, la ley declara que corresponde a los municipios y distritos metropolitanos, la prestación y el control de los servicios de agua potable y de saneamiento<sup>1105</sup>. Para lo cual deberán: prestar los servicios directamente o a través de terceros; participar con el Ejecutivo Nacional en la elaboración de los planes y estrategias sectoriales; someter a la consideración de las comunidades, en cabildos abiertos, los programas de inversión para el desarrollo de los servicios; solicitar del Poder Ejecutivo Nacional la concesión para el aprovechamiento y captación del agua cruda, así como para hacer las respectivas descargas de aguas servidas; reglamentar mediante ordenanza la prestación de los servicios; seleccionar la modalidad de gestión y los prestadores de los servicios; aprobar la tarifa calculada por el prestador de servicios; aportar total o parcialmente los recursos financieros para la construcción de obras de infraestructura hidráulica o sanitaria; promover la participación de los suscriptores a través de Mesas Técnicas de Agua; promover la organización y capacitación de comunidades rurales e indígenas definiendo las modalidades de gestión o cogestión de la administración de los servicios; imponer sanciones a los prestadores de servicios; contribuir al financiamiento del régimen de subsidios y desarrollar una administración y contabilidad separadas, en los casos que decidan prestar directamente los servicios<sup>1106</sup>.

### D. Participación de los usuarios (Mesas Técnicas de Agua)

La LOPSAPS prevé la constitución de Mesas Técnicas de Agua como mecanismos para garantizar la participación ciudadana, cuyo objetivo es conocer la gestión de los servicios, opinar sobre las propuestas

---

1102 V. Artículo 46 LOPSAPS.

1103 Artículo 178 CRBV.

1104 Artículo 36 LORM.

1105 La prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento comprende la planificación, proyecto, construcción, operación, mantenimiento, rehabilitación, ampliación, administración, y comercialización de los procesos asociados a la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento, y al cobro de los costos asociados a dichas actividades (Artículo 34 LOPSAPS). Son procesos asociados a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, los siguientes: Producción: incluye la captación de agua, ya sea a partir de cursos superficiales, de embalses, de lagos o acuíferos, su subsiguiente potabilización y su conducción hasta las redes de distribución; Distribución de Agua Potable: incluye el suministro de agua potable a través de las redes de distribución, hasta su entrega a las conexiones de los usuarios finales; Recolección de Aguas Servidas: incluye la recolección de las aguas servidas desde los puntos de conexión con los usuarios hasta los puntos de entrega para su tratamiento o disposición final; Disposición de Aguas Servidas: incluye el tratamiento o depuración de las aguas residuales y su posterior conducción hasta los sitios de descarga (Artículo 35 LOPSAPS).

1106 Artículo 11 LOPSAPS.

de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales, así como en la evaluación y supervisión de obras destinadas a la prestación de los servicios. Es decir, representan a las comunidades y grupos vecinales ante los prestadores de los servicios; exigen el cumplimiento de sus derechos y colaboran con los prestadores de los servicios en los asuntos que sometan a su consideración. En definitiva, se busca una gestión compartida entre los técnicos y la comunidad organizada<sup>1107</sup>.

#### E. Modalidades de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento

La prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento, pueden asumir cualquiera de las siguientes modalidades, enumeradas en la LOPSAPS:

Por los municipios: En forma directa por el mismo municipio o distritos metropolitanos; mancomunidades de municipios o institutos autónomos municipales mediante delegación; empresas, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio, mediante un contrato interadministrativo.

Poder Nacional o Estatal: Creación de empresas públicas mediante contrato interadministrativo<sup>1108</sup> o de concesión.

Por empresas privadas: en la modalidad de concesión por tiempo definido, de todas o parte de las actividades de la prestación<sup>1109</sup>; o concesión para la construcción de obras<sup>1110</sup> y posterior explotación de todos o parte de los procesos o actividades relacionadas con la prestación de los servicios.

Entre esas figuras jurídicas tenemos: creación de institutos y fundaciones estatales, nacionales o mixtas; personas jurídicas privadas y la constitución de cooperativas, organizaciones civiles no gubernamentales o agrupaciones de usuarios que se constituyan legalmente para asumir esta actividad.

---

1107 HIDROCAPITAL. Mesas Técnicas del Agua. Garantizan la participación comunitaria. En: MARN. *Revista Ambiente*. No. 57. Caracas, Venezuela: 2001. Pág. 6.

1108 Artículo 52. La delegación y los contratos para la operación de los procesos de distribución y de recolección se otorgarán con carácter de exclusividad para el área de servicio definida en la correspondiente delegación o contrato. Dicha área será consistente con los planes de desarrollo urbano de los municipios donde se encuentre. La Delegación o el Contrato definirá una zona de expansión no exclusiva, constituida por áreas no servidas en la cual el prestador de servicios podrá ampliar sus servicios, consolidándose, en este caso, dicha zona como área de servicio exclusivo. Cuando la ampliación de la prestación de los servicios sea solicitada por la autoridad concedente y su incorporación altere el equilibrio económico del prestador de servicios, deberán realizarse los ajustes de tarifas correspondientes u otorgarse los subsidios necesarios para su restablecimiento de acuerdo con lo establecido en esta Ley, su Reglamento y la normativa vigente.

1109 Artículo 54. A los efectos de esta Ley, se entenderá por concesión para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento, la otorgada por los distritos metropolitanos, municipios o mancomunidades de municipios, por medio de la cual una empresa privada o pública asume la obligación de prestar, por su cuenta y riesgo, los servicios de agua potable y de saneamiento, en forma conjunta o separada, bajo la supervisión y el control de los distritos metropolitanos, municipios o mancomunidades de municipios como autoridad concedente, a cambio del derecho de explotar el servicio y de percibir el producto de las tarifas respectivas. Artículo 55. Los contratos de concesión para la prestación de los servicios de Agua Potable y de Saneamiento tendrán una duración máxima de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de la firma del contrato. Dichos contratos podrán ser objeto de renovación, previa evaluación objetiva del desempeño del concesionario. La solicitud de renovación deberá realizarse por lo menos dos (2) años antes de la fecha de terminación del contrato. A los efectos de considerar la renovación, el ente concedente deberá consultar la opinión de las Mesas Técnicas de Agua. Artículo 58. El otorgamiento a una empresa privada de una concesión para prestar los servicios de agua potable y de saneamiento o para construir obras o instalaciones afectas a la prestación de dichos servicios, se realizará mediante un proceso de licitación pública, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y su Reglamento. LOPSAPS.

1110 Artículo 57. A los efectos de la presente Ley, se entenderá por concesión de obras afectas a la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento a la otorgada por el municipio, distrito metropolitano o mancomunidad de municipios, a una empresa privada o pública, por medio de la cual ésta asume la obligación de construir, operar y mantener una obra, incluyendo la ejecución de las actividades necesarias para el adecuado funcionamiento de la obra, por su cuenta y riesgo y



La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en los acueductos rurales<sup>1111</sup> introduce algunas modalidades que no están previstas para poblaciones superiores a dos mil quinientos habitantes, al tiempo que hace menos rigurosa la relación jurídica entre el otorgante y el prestador, al que no le exige la firma de contrato interadministrativo o la concesión, sino simplemente un contrato de servicios<sup>1112</sup>.

## **10.5 Ley de Aguas de Venezuela**

La Ley de Aguas, viene a desarrollar los contenidos fundamentales contemplados en el artículo 304 la Constitución (dominio público, protección, aprovechamiento y recuperación, respeto por las fases del ciclo hidrológico)<sup>1113</sup>, además de recoger las últimas tendencias sobre administración del agua. Veamos pues, algunos de ellos, intentando recopilar los más importantes.

### – Introducción del concepto gestión integral de las aguas

Por gestión integral del agua<sup>1114</sup>, la Ley de Aguas (LAgV) entiende el manejo de las mismas, utilizando un híbrido de administración, en el cual mezcla dos figuras. La principal o de normal aplicación es la administración por regiones hidrográficas<sup>1115</sup>, es decir utiliza una división administrativa, en la cual reúne el conjunto de cuencas de un determinado espacio geográfico, para ser administrados por los consejos de región hidrográfica. Junto a este criterio, incorpora el criterio geográfico para aquellas cuencas que dada su importancia requieran una administración individualizada, encargando su administración a los consejos de cuencas hidrográficas. Además de esas dos fórmulas, prevé una tercera unidad de gestión que se encargaría únicamente de la administración de las cuencas hidrogeológicas.

A nuestro parecer, este último concepto de “cuenca hidrogeológica” como unidad de administración, vulnera el principio de gestión integral, al separar las aguas superficiales de las subterráneas, como si estas no formaran parte del mismo ciclo hidrológico y pudieran considerarse aisladamente.

La Ley es parca al referirse a la configuración de los tres organismos. Dejando al Reglamento o Reglamentos de la Ley, que definan la estructura de cada uno, sentando únicamente las bases para

---

bajo la supervisión y control de la autoridad concedente, a cambio del derecho a explotar la obra y de percibir el producto de las tarifas, durante un tiempo determinado, suficiente para recuperar la inversión, los gastos de explotación incurridos y obtener una tasa de retorno razonable sobre la inversión. LOPSAPS

1111 La Ley establece diferencias para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en los acueductos rurales. Se entiende por acueductos rurales los que atienden a un número mínimo de doscientos (200) y un máximo de dos mil quinientos (2.500) habitantes, con producción independiente. Artículo 41 LOPSAPS.

1112 Artículo 43. El contrato que se establezca con el municipio respectivo abarcará la totalidad de las actividades asociadas a la prestación de los servicios y especificará las condiciones mínimas de prestación de los mismos, los mecanismos de pago, el esquema tarifario y de financiamiento de inversiones, así como las obligaciones y derechos tanto del prestador de servicios como de los suscriptores. El contrato seguirá las pautas que establezca la Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, de acuerdo con esta ley, su reglamento y la normativa respectiva. LOPSAPS.

1113 V. República Bolivariana de Venezuela. (2004). Informe que presenta la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio sobre el Proyecto de “Ley de Aguas” a los efectos de su Segunda Discusión en Plenaria. Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio. Caracas, Venezuela. Pág. 8-10.

1114 La gestión integral de las aguas comprende el conjunto de actividades de índole técnica, económica, financiera, institucional, gerencial, jurídica y operativa dirigidas a la conservación y aprovechamiento del agua en beneficio colectivo, considerando las aguas en todas sus formas y los ecosistemas naturales asociados, las cuencas hidrográficas que las contienen, los actores e intereses de los usuarios o usuarias, los diferentes niveles territoriales de gobierno y la política ambiental, de ordenación del territorio y de desarrollo socioeconómico del país. Artículo 3 Asamblea Nacional. Ley de Aguas. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 38595, de fecha 02 de enero de 2007.

1115 Artículo 17. Establecimiento de las Regiones Hidrográficas y de las cuencas hidrográficas que las integran. (LAgV).

la configuración de los consejos de región hidrográfica y de los consejos de cuenca porque la unidad administrativa en las cuencas hidrogeológicas, apenas se menciona como unidad de gestión administrativa, sin brindar ninguna pauta de organización.

Los consejos de región hidrográfica son las instancias por excelencia encargadas de elaborar el plan de gestión integral de las aguas de la región hidrográfica, que luego debe someterse a la aprobación de la autoridad nacional de las aguas. Así como aprobar la procedencia de los trasvases entre cuencas de una misma región hidrográfica y recomendar la creación de consejos de cuenca, entre otras. Es decir son instancias que tendrán como objetivo propender a la mejor gestión del agua, sirviendo de coordinadores entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales y municipales, e instancias de concertación con las organizaciones comunitarias, la sociedad, los usuarios y los organismos no gubernamentales. Contarán además, con una Secretaría Ejecutiva, dependiente de la autoridad nacional de las Aguas y será la encargada de coordinar la elaboración y ejecución del plan de gestión integral de las aguas de la correspondiente región hidrográfica.

Dentro de cada región hidrográfica, pueden constituirse consejos de cuenca hidrográfica en aquellas cuencas cuya complejidad, importancia relativa u otra situación peculiar lo justifique. Los consejos de cuenca se encargarán de la elaboración, aprobación y ejecución del plan de gestión integral de la cuenca y aquellas otras que le sean atribuidas por los consejos de región en el Decreto de creación. Los consejos de cuenca hidrográfica tendrán también una secretaría ejecutiva que depende de la autoridad nacional de las aguas, encargada de coordinar la elaboración y ejecución del plan de gestión integral de la cuenca.

– Nacionalización de las aguas

Con base a este principio se declara que todas las aguas del espacio geográfico nacional, sean continentales, marinas e insulares, superficiales y subterráneas, así como también todas las áreas comprendidas dentro de una franja de ochenta metros (80m) a ambas márgenes de los ríos no navegables o intermitentes y cien metros (100m) a ambas márgenes de los ríos navegables, medidos a partir del borde del área ocupada por las crecidas, correspondientes a un período de retorno de dos coma treinta y tres (2,33) años. Quedando a salvo, en los términos que establece esta ley, los derechos adquiridos por los particulares con anterioridad a la entrada en vigencia de la misma<sup>1116</sup>.

El reconocimiento de los derechos de los propietarios de los fundos ribereños, confirma la tesis de la difícil situación venezolana para conciliar los intereses de los grupos económicos con el interés general. Esta excepción plantea por tanto un conflicto constitucional que acabará en un recurso de inconstitucionalidad, pues la norma constitucional no pone condiciones a la declaración demanial, así que mal puede el legislador ordinario condicionar al texto constitucional, y pensar que la doctrina pueda opinar que ello significa retroactividad de la Ley. Discusión que también se suscitó en idéntica declaración cuando se promulgó la Ley de Aguas de 1985 española, y que fue resuelta en la Sentencia 227/1988, señalando que es potestad del Estado cambiar el régimen dominical, sin que ello conllevara el pago de indemnizaciones<sup>1117</sup>. Sin embargo, a favor del Estado venezolano podemos apuntar que recogió la tesis adoptada por la legislación española de exonerar por un tiempo determinado la contraprestación por aprovechamiento de las aguas a aquellas personas que fueran titulares de derechos de aguas calificados o reconocidos en el Código Civil como privadas<sup>1118</sup>.

---

1116 Artículo 6 LAgV.

1117 V. FJ No. 9 STC 227/1988, de 29 de noviembre. Marginal: RTC 1988/227. Tribunal Constitucional. Sala Plena. Madrid, España: 1988.

1118 V. en este sentido Disposición Transitoria Segunda y artículo 94 LAgV.

- La descentralización de las funciones de la Autoridad Nacional de las Aguas

A pesar de la creación de entes administradores de los recursos (Consejo de Región Hidrográfica, Consejo de Cuenca Hidrográfica y Cuenca Hidrogeológica), el Ministerio del Ambiente conserva aún todas las competencias que tenía antes de la Ley. Con la única adición de reconocer posibles alternativas de delegación, encomienda y transferencia a estos órganos<sup>1119</sup>.

Resulta inconveniente que siga estando en manos del Ministro del Ambiente todas las decisiones en relación a la administración del recurso. No es posible que de acuerdo con el artículo 24.12 LAgV, se reconozca que en el ejercicio de la autoridad nacional de las aguas, tendrá la función de tramitar y otorgar las concesiones, licencias y asignaciones para el uso con fines de aprovechamiento de aguas, ejercer la máxima autoridad en materia de vigilancia y control y aplicar sanciones administrativas. Lo positivo y novedoso hubiera estado en concederle estas funciones directamente a los consejos de región hidrográfica, dejando en manos del Ministro, como en efecto reconoce la Ley, la potestad revisora, en virtud del principio de jerarquía o las concesiones de importancia estratégica<sup>1120</sup>.

- Participación de los usuarios y otros actores de la sociedad en la toma de decisiones

La nueva estructura organizativa del agua propuesta para Venezuela, se distribuye entre la autoridad nacional del agua y los órganos de planificación.

Por supuesto, en la autoridad nacional de las aguas, no cabe la participación de usuarios o de la sociedad organizada. Pero en otras instancias u órganos, esta no sólo es posible sino también deseable.

Los órganos de la administración descentralizada (consejos de región hidrográfica y los consejos de cuenca) son definidos como órganos plurales ya que admiten en su integración la participación de usuarios, de los estados, alcaldías, sociedad civil organizada, que actúan en el ámbito del consejo de región o de la cuenca.

- Refuerzo y aplicación de medidas de protección de las fuentes de agua

La gestión integral de las aguas tiene dos objetivos principales:

1. Garantizar la conservación y aprovechamiento sustentable de las aguas, respetando el ciclo hidrológico. Para el control y manejo de la calidad de los cuerpos de agua se elaborarán programas maestros donde se determinen las relaciones de causa-efecto entre fuentes contaminantes y problemas de calidad de las aguas, las alternativas para el control de los efluentes existentes y futuros, las condiciones en que se permitirán sus vertidos, incluyendo los límites de descargas máxicas para cada fuente contaminante<sup>1121</sup>.
2. Prevenir y controlar los posibles efectos negativos de las aguas sobre la población y sus bienes.

Por supuesto que las medidas más importantes para la protección de las fuentes del agua están directamente relacionadas con la planificación, de modo que crea el Sistema Nacional de Planes de Gestión Integral, en el cual se recogerán las políticas, estrategias, lineamientos y directrices en materia de conservación y uso sustentable de las aguas. La LAgV prevé la formulación del Plan Nacional de Gestión Integral, así como planes para cada región hidrográfica y planes para las cuencas que por su complejidad, especial importancia relativa u otra situación particular lo requieran.

Otra de las opciones de la LAgV para proteger las fuentes de agua, es la declaración de áreas naturales protegidas y áreas de uso especial, como: zonas protectoras de cuerpos de agua, zonas protectoras de

---

1119 V. Artículo 36 y 37 LAgV.

1120 V. Artículo 38 LAgV. Control Jerárquico del Ministerio del Ambiente.

1121 Artículo 12.4 LAgV.

cuenas hidrográficas, reservas nacionales de agua, y las zonas de reserva para la construcción de obras de embalse<sup>1122</sup>.

- Establecimiento de nuevos controles al aprovechamiento de las aguas

La LAgV distingue en los usos privativos entre concesión, asignación y licencia. La concesión y la asignación son actos mediante los cuales se otorgan derechos e imponen obligaciones para el uso del recurso con fines de aprovechamiento para generación hidroeléctrica, actividades industriales y comerciales. La asignación es la figura jurídica utilizada por los órganos y entes de la administración pública nacional. Mientras que la licencia se utilizaría para usos de aprovechamientos con fines de abastecimiento a poblaciones, agrícolas y recreacionales sin fines de lucro.

El registro nacional de los usuarios de las Aguas, se comporta como un instrumento de apoyo para el control administrativo de los distintos usos de las aguas continentales superficiales, subterráneas, marinas e insulares. Así como un sistema de información para los planes de gestión integral y un sistema de protección para los usuarios.

- Establecimiento de un régimen tributario

El valor del agua es reconocido en la Ley, así que proponen un sistema económico financiero de la gestión integral del agua que tiene por objetivos principales, asegurar el adecuado financiamiento de los instrumentos de gestión y estimular el uso eficiente de las fuentes de agua para contribuir con la sustentabilidad del recurso.

El sistema económico financiero de la gestión integral de las aguas comprende las fuentes de financiamiento y el Fondo Nacional para la Gestión Integral de las Aguas.

Las fuentes de financiamiento derivan de los aportes de los órganos del poder público nacional, estatal o municipal y de los aportes de los usuarios a través de los tributos, tasas y pago de servicios creados por la Ley, las donaciones y las sanciones impuestas.

La Ley prevé la creación de una contraprestación por aprovechamiento a los fines de la conservación de la cuenca; tasas por actuaciones la administración (expedición de títulos de concesiones y de licencias de aprovechamiento)

Las sanciones son un factor importante para darle vigor a las regulaciones de esta Ley y toman como premisas la magnitud del daño causado y la proporcionalidad que debe guardar la sanción con la falta, siendo ésta típicamente administrativa. Se introduce la reincidencia como una relación indefectible para el cumplimiento del imperio de la Ley.

El encargado de recaudar y administrar las fuentes de financiamiento, es el Fondo Nacional para la Gestión Integral de las Aguas, servicio autónomo sin personalidad jurídica, adscrito administrativamente a la autoridad nacional de las Aguas.

## 10.6 A modo de conclusiones

Venezuela tiene un largo camino por recorrer. La gestión del agua se presenta desarticulada, con un ministerio que debe gestionar la protección del ambiente, construir obras y otorgar permisos, todo desde el nivel central y más específicamente desde el despacho del Ministro. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, tiene que examinarse a fondo y determinar si es más importante continuar manteniendo cuotas de poder o si al contrario son más importantes los fines del Estado. Así pues, dadas estas circunstancias, quiero puntualizar lo siguiente:

---

1122 Artículos 53-58 LAgV.

- La separación en Viceministerios es adecuada. Pero debe encargarse de administrar el agua realmente. No puede conformarse con ser un planificador o proyectista, a la espera de la firma o visto bueno del ministro, tarea que por cierto tampoco cumple autónomamente sino en conjunto con el viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental, quien realmente tiene atribuida la competencia de formulación de la planificación.
- El Viceministerio del Agua debe poder ejercer directamente el control jerárquico sobre las concesiones, autorizaciones y permisos para los distintos aprovechamientos, evaluación de impacto ambiental, calidad de las aguas, vigilancia y fiscalización de los aprovechamientos.
- Se requiere por tanto que cada uno de los tres Viceministerios cumplan las especiales funciones de sus denominaciones. La creación del Viceministerio del Agua, supone la importancia del recurso. Entonces no hay razón para que las funciones relacionadas con el recurso se encuentren dispersas o distribuidas en los otros dos viceministerios.
- A pesar del importante paso dado con la creación del Viceministerio del Agua, este debe a su vez, asumir el reto de crear organismos especializados para la administración de las aguas. La infraestructura existe, por ejemplo el ICLAM, para la cuenca del Lago de Maracaibo o la Empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A., reformando la Ley y estatutos de creación, pueden asumir la tarea de la gestión integral de la cuenca.
- En materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento, la distribución de competencias es similar a la del Estado español pero tiene un inconveniente no resuelto aún, ya que las competencias de los Estados no se encuentran determinadas con suficiente claridad, lo que puede acarrear desarticulación del sistema e inactividad de los Estados (Entidades Federales).
- La LAgV repite algunos errores, pues mantiene una excesiva burocratización y centralización de funciones en los altos cargos de la administración e incluso mantiene ataduras a la administración por cuencas, ya que estos son órganos planificadores y contralores pero no gestionan.



## CONCLUSIONES GENERALES





Venezuela tiene un largo camino por recorrer en materia de administración del agua. Por razones de índole político tal vez, o por presiones de intereses económicos, se ha mantenido la división de aguas públicas y privadas y el tema de la administración de las aguas ha sido relegado, salvo la labor realizada por COPLANRH en la década de los setenta (1970-1976), pero que no llegó a cristalizar en una Ley de Aguas, como se proponía. En este sentido, España puede aportar con sus experiencias, nuevas ideas para la construcción de un Derecho de Aguas venezolano.

Así pues, finalizada la investigación, creo conveniente hacer énfasis en algunos aspectos, que pueden servir de recomendaciones o reflexiones, encaminadas a mejorar el sistema venezolano principalmente, aunque también haré algunas aclaratorias respecto de España, específicamente en el valor económico del agua. Veamos cuáles son:

**PRIMERA.** *El Estado debe cambiar la dominialidad privada por la pública y este cambio no puede suponer indemnizaciones.* Venezuela desde el Código Civil de 1873, cambió el régimen heredado de los españoles por el dominio privado de las aguas. Este régimen ha subsistido desde entonces. Se ha intentado ponerle fin en varias oportunidades con los proyectos de Ley de Aguas, pero la falta de voluntad política, unida a las presiones de los grupos económicos, ha impedido que esta ley entrara en vigencia, permitiendo que el dominio privado se arraigue más en la cultura venezolana. La Constitución de 1999 declaró la nacionalización de todas las aguas, convirtiéndose a partir de entonces en una norma operativa; a pesar de ello, no se han instrumentalizado los mecanismos que hagan realidad este precepto. A tal punto, que luego de cuatro años, la Asamblea Nacional no ha dictado la Ley de Aguas y el proyecto que está estudiando, contiene limitaciones al derecho público hidráulico, condicionando su aplicación.

**SEGUNDA.** *Venezuela tiene una administración desarticulada de la gestión del agua.* La sanción y puesta en vigencia de la Ley de Aguas es fundamental, porque debe desarrollar los principios constitucionales sobre la gestión del agua, pero también lo es que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, permita una verdadera desconcentración y descentralización funcional.

La desconcentración debe sucederse para permitir que el Viceministerio del Agua, pueda asumir funciones ejecutivas. La separación en Viceministerios es adecuada, pero el Viceministerio del Agua debe encargarse de administrar el agua realmente. No puede conformarse con ser un planificador o proyectista, a la espera de la firma o visto bueno del Ministro.

La descentralización funcional, por su parte, debe permitir la aplicación del principio de la administración especializada de las aguas, con la creación de organismos dotados de personalidad jurídica, encargados de la administración por cuencas o por regiones hidrográficas, como propone el Proyecto de Ley de Aguas. Este debe convertirse en objetivo prioritario de la legislación venezolana y del Viceministerio del Agua. Cada cuenca o región hidrográfica, dependiendo de su importancia, debe poseer un organismo encargado de su administración, llevando a cabo las funciones de planificación, autorizaciones y concesiones, registro de usuarios, policía y fiscalización de los aprovechamientos y protección de las aguas.

España puede servir de apoyo para dar forma a estos organismos, incorporando a todos los interesados en el recurso (“los organismos de cuenca: lugar de encuentro de todos los interesados en el recurso”). Entre esos interesados, deben figurar los estados y municipios. Venezuela, a pesar de ser constitucionalmente un estado federal, tiene tendencias centralistas. Pero los Estados (entidades federales) venezolanos, con el proceso de democratización y de acercamiento al elector, están buscando protagonismo y proyectos a

desarrollar. Solamente hace falta la coordinación entre los entes de la administración centralizada y estos, para evitar errores, como la constitución de organismos de cuencas en cuencas interestadales (por alusión a las intercomunicarias españolas), como el Consejo de Aguas de la cuenca del Lago de Maracaibo que ha intentado constituir el Consejo Federal Legislativo del Estado Zulia.

**TERCERA.** *La participación de las Administraciones Públicas debe ser de mutua colaboración y respeto por las competencias de cada nivel.* Es normal que sobre un mismo medio se proyecten competencias de diferentes Administraciones, pero lo importante es que sean sobre objetos jurídicos distintos y que el ejercicio de las competencias no se interfieran o perturben entre sí. Por lo que se hace imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las distintas administraciones públicas. Entre esos mecanismos de colaboración, se encuentran: las Leyes de Transferencias o de delegación, la “encomienda” para la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas intercomunitarias (interestadales), los convenios de colaboración y los informes previos. Pero junto a los mecanismos señalados, la planificación hidrológica juega un papel fundamental para evitar las interferencias y la duplicidad de actuaciones, ya que en ella convergen los distintos actores afectados en la gestión del agua. En el Plan deben quedar plasmadas las recomendaciones que hagan las administraciones públicas, sobre las condiciones que deben regularse para preservar los recursos naturales, bien sea el agua, o en el caso de las competencias sectoriales (medio ambiente, pesca fluvial, ordenación del territorio, riego, protección forestal, etc.).

Tampoco pueden olvidarse las entidades locales que, aunque no tienen competencias sustantivas en materia de aguas, sí tienen competencias *derivadas*, como consecuencia de la titularidad de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas y específicamente, en relación con el saneamiento. Parece evidente, que si el municipio debe responder ante el organismo de cuenca de los vertidos, también debe vigilar lo que va a volcarse en su red.

**CUARTA.** *Escasa o nula participación de los usuarios en la toma de decisiones.* El fomento para la constitución de agrupaciones de usuarios, que sirvan de enlace entre la administración del agua y los usuarios particulares. La legislación venezolana, en el Decreto 1400, consagra la constitución de estas asociaciones, por tanto, el MARN debe propiciar su constitución y encomendarles la administración de las obras hidráulicas que estén utilizando y exigirles la protección del dominio hidráulico. En España, las comunidades de usuarios están adscritas a los organismos de cuenca y se encargan de la administración y protección del aprovechamiento o de los bienes del dominio público hidráulico concedidos, sin perder su estructura de carácter privado y cumplir fines privados. De modo que su naturaleza jurídica es mixta, de carácter público (aprovechamiento, administración del recurso, policía de agua, fiscalización por los organismos de cuenca), y de carácter privado (organización interna, cumplimiento de fines).

**QUINTA.** *La Planificación debe cumplir una doble misión: protección del demanio y aprovechamiento racional del recurso.* Estos organismos de cuenca o de región hidrográfica, se encargarían de elaborar el plan de gestión; los programas para la protección del recurso. Ya quedó asentado en el cuerpo del trabajo, la importancia de la planificación como un instrumento para el aprovechamiento racional del recurso pero también de cara a su protección. Cumpliendo la premisa de que: “Toda actuación sobre el dominio público hidráulico, deberá someterse a la planificación hidrológica” y esta tiene que ser obligatoria, tanto para el sector público como para el sector privado, como dispone la legislación española; sus planes son aprobados por Decreto o por Ley, dependiendo que sea los planes de cuenca o el Plan Hidrológico Nacional.

**SEXTA.** *El Registro de los aprovechamientos y la autorización de vertidos, una necesidad.* Sin duda, que uno de los aspectos más espinosos tanto en España como en Venezuela, viene dado por la falta de conocimiento de la administración de todos los aprovechamientos de aguas. El Estado tiene la obligación

de velar por el buen uso y calidad del recurso y los usuarios, a su vez, tienen el deber de registrar los aprovechamientos del agua. Si queremos tener una administración eficiente y una adecuada protección del agua, debe declararse la “ilegalidad del uso”, cuando falte el correspondiente registro, sancionada con multa y la retirada del servicio. Sólo así podrá tenerse una visión clara de los recursos, dónde y cómo se están aprovechando.

Paralelamente, tiene que producirse un proceso de educación (concienciación) en los usuarios del agua sobre la conveniencia de aceptar el control del Estado, para beneficio colectivo y la obligación de solicitar la respectiva concesión para el aprovechamiento del dominio público hidráulico o la autorización respectiva.

En la actualidad no existe un canon de control de vertidos en Venezuela. El Estado, cobra una tarifa por el otorgamiento de la autorización de vertidos, pero esta no cumple un objetivo medioambiental. En este sentido, el Estado sigue financiando las obras de saneamiento y depuración e indirectamente está subvencionando a las industrias que vierten directamente a las aguas, quedando solamente, el canon de saneamiento, actualmente devengado por órganos de la administración nacional.

*SÉPTIMA.* El agua tiene un valor económico y debe quedar reflejado en las concesiones de aprovechamientos. Ambas legislaciones consagran el principio de la recuperación de costes. Sin embargo, en España este principio debe ser desarrollado, ya que las tasas y exacciones actuales se derivan de la ocupación, utilización y aprovechamiento de los bienes del dominio hidráulico; por las mejoras producidas por la construcción de una obra; para mantener la calidad del agua, o por la disponibilidad del agua, producto de una obra hidráulica específica, dejando por fuera la mayor parte de los aprovechamientos de aguas subterráneas, los que utilizan infraestructuras propias, los regadíos tradicionales y las obras de regulación anteriores a la promulgación de la Ley.

El canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, tienen como objetivo recuperar la inversión de la obra, así como su mantenimiento; pero estas exacciones presentan algunas dificultades, ya que actualmente sólo se actualiza el valor de las obras, si la tasa de interés y las tasas de inflación superan en 6 puntos, ese año, con lo cual los beneficiarios están indirectamente subvencionados.

La aplicación del principio de recuperación de costes debe incentivar el uso eficiente del agua y por tanto contribuir al logro de los objetivos medioambientales. En este sentido, los planes hidrológicos de cuenca deben aplicar dicho principio, tomando en consideración los diversos usos del agua, con especial énfasis en el abastecimiento poblacional, el uso para la agricultura e industria, el principio “quien contamina paga”, las consecuencias ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.

En Venezuela, las concesiones pueden hacerse a título gratuito u oneroso. Cuando son onerosas, el interesado debería pagar al Fisco Nacional un canon por el aprovechamiento del recurso, calculado sobre la base de la cantidad del recurso a aprovechar, su escasez relativa en el lugar donde se realizará el aprovechamiento, su calidad, la variabilidad de su régimen y su energía potencial. Además del valor del agua, en dicho canon se incluirá también los servicios en materia de conservación, operación y mantenimiento de infraestructura que realice el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Sin embargo, no existe una aplicación efectiva de la norma y los aprovechamientos de agua realizados para abastecimiento de agua potable, riego e hidroelectricidad, no generan pagos por parte de los usuarios, que generalmente suelen ser del mismo gobierno nacional.

*OCTAVA.* La utilización de figuras del Derecho Privado, no puede ser una excusa para la privatización de los servicios. La utilización de figuras jurídicas de Derecho Privado, como la constitución de sociedades estatales o la concesión para la construcción y explotación de obras, no puede esconder la privatización de

los servicios relacionados con el agua, pues en primer lugar debe estar el interés general y la utilización del agua como necesidad ineludible. El Estado debe sopesar esos intereses, intentando no hacer excesivamente onerosas las tarifas que la privatización pueda acarrear. Pero entendidas como opción para atraer capital privado, puede ser beneficioso para el sector, sin olvidar que la obligación principal es del Estado (o Nación), en su conjunto.

Finalmente, es indispensable señalar que en el estudio de la legislación venezolana hubo ciertas dificultades, debido principalmente a la falta de material bibliográfico y estudios jurídicos respecto a la administración de las aguas. Espero que la consagración constitucional del dominio público hidráulico incida favorablemente, concienciando a los investigadores para ocuparse de tan importante tema e influir en el Gobierno para que agilice la sanción de la Ley de Aguas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



- ACUSUR (Aguas de la Cuenca del Sur, S.A.) Obtenido de Internet. Página de la Sociedad Estatal. <http://www.acusur.es>
- AGENCIA CATALANA DEL AGUA. Tipos de Entidades Locales. En: [http://www.gencat.net/aca/cas/administracio\\_local/tipus\\_entitats\\_locals.htm](http://www.gencat.net/aca/cas/administracio_local/tipus_entitats_locals.htm).
- ALCAÍN MARTÍNEZ Esperanza. La prevención y la gestión de los acuíferos sobreexplotados tras la reforma de la Ley de Aguas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre). Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 2000. P-p. 571.
- \_\_\_\_\_. Evolución del Régimen Jurídico de las aguas subterráneas en España. En: EMBID IRUJO, Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo II. Editado por el Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Madrid, España: 2002. P-p. 656.
- ALEGRE ÁVILA Juan Manuel. Naturaleza y régimen jurídico de las aguas subterráneas no renovables. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública* No. 130. Madrid, España: Enero-abril 1993. P-p. 641.
- ALLENDE ÁLVAREZ Manuel. El Libro Blanco desde la perspectiva de una comunidad autónoma de la España Interior. En EMBID IRUJO Antonio (Director). *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*. Editado por Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas, S.L. Madrid, España: 1999. P-p. 327.
- ALONSO GARCÍA Enrique. La Gestión del Medio Ambiente por las Entidades Locales. En: MUÑOZ MACHADO Santiago (Director). *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo II. (2da. Edición). Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 2003. P-p. 1413-2952.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El Abastecimiento de agua en España*. Editorial Thomson. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, España: 2004. P-p. 824.
- ÁLVAREZ RICO Manuel, PÉREZ MARÍN Antonio y ÁLVAREZ-RICO GARCÍA Isabel. *Los problemas del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico*. Segunda Edición. Editorial Comares. Granada, España: 2002. P-p. 558.
- ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*. Editorial Comares, S.L. Granada, España: 1999. P-p. 345.
- ARNAL Pedro. Servicio de Agua Potable y su potabilización en Venezuela. En: CELI Rosa Lucia (Coordinadora). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua potable y abastecimiento*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios. Rectorado UCV. Publicaciones. Año 2-No. 5. Octubre. Caracas, Venezuela: 1999. P-p. 121.
- AZPURÚA Pedro Pablo. *Ley de Aguas: Análisis, estudio y proposiciones*. Editado por Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente. Caracas, Venezuela: 1981. P-p. 298.
- AZPURÚA Pedro Pablo y SOSA DE MENDOZA Cecilia. *Venezuela. Bases de una política hidráulica*. Editorial Latina. Caracas, Venezuela: 1972. P-p. 136.

- ARRIETA ÁLVAREZ Carlos. La Administración Pública del Agua. En: SALVADOR Armando (Coordinador). Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, España: 1990. P-p. 283.
- BARRIOBERO MARTÍNEZ Ignacio. El Régimen Jurídico de las Aguas minerales y termales. (Inédita). Memoria que presenta para obtener el Título de Doctor en Derecho. Logroño, España: Junio de 2001. P-p. 481.
- \_\_\_\_\_. Causas y consecuencias jurídicas de la consideración como recursos mineros de las aguas minerales y termales. En: *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de la Rioja. REDUR*. Logroño, España: 2002. P-p. 26.
- \_\_\_\_\_. La aprobación del texto refundido de la Ley de Aguas y su incidencia sobre el régimen transitorio. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*. No. 22. Edita: Diputación General de Aragón. Zaragoza, España: junio 2003. P-p. 91-106.
- BAUTISTA Carmen. *Aguas. Guía Técnico-jurídica*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, España: 2003. P-p. 360.
- BREWER CARÍAS Allán R. *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*. Editado por Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, Venezuela: 1976. P-p. 281.
- \_\_\_\_\_. La Reforma del Régimen Legal de las Aguas en Venezuela. En: Asociación Internacional de Derecho del Agua. *Anuales Iuris Aquarum*. Volumen II. Tomo 2. Actas y Documentos de la 11<sup>a</sup>. Conferencia Internacional de Derecho y Administración de Aguas. Editado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas, Venezuela: 1976. P-p. 402-1098.
- \_\_\_\_\_. Comentarios al artículo 304 CRBV: En Gaceta Constituyente, Asamblea Nacional Constituyente, Octubre-Noviembre, 1999. Debate 7-11-99, Pág. 46, citado por BADELL GRAU & DE GRAZIA. Comentarios al Anteproyecto de Ley de Aguas. Documento disponible en Internet: [http://www.badellgrau.com/opinion\\_ley\\_de\\_aguas.html](http://www.badellgrau.com/opinion_ley_de_aguas.html).
- \_\_\_\_\_. *La Constitución de 1999. Comentada*. Editorial Arte. Caracas, Venezuela: 2000. P-p. 414.
- BRITTO GARCÍA Luis. ¿Cómo detener la Ley que privatiza ríos y lagos? En: *Soberanía*. Caracas, Venezuela: 18 de abril de 2004. Sitio WEB: [www.soberania.info](http://www.soberania.info).
- BUROZ CASTILLO Eduardo. *La gestión ambiental. Marco de referencia para las evaluaciones de impacto ambiental*. Fundación Polar: Caracas, Venezuela: 1998. P-p. 376.
- \_\_\_\_\_. Planificación de los Recursos Hídricos en Venezuela. En: MONTILLA J. J. (Coordinador). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. I Seminario: Situación y perspectivas*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios. Caracas, Venezuela: 1998. P-p. 126.
- CARO-PATÓN CARMONA ISABEL. *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*. Editorial Marcial Pons. Madrid, España: 1997. P-p. 407.
- CARO-PATÓN CARMONA ISABEL y BERNARD-FRANK Macera. *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección ambiental y Aguas*. Universidad de Valladolid. Salamanca, España: 2002. P-p. 175.
- CARO-PATÓN CARMONA ISABEL y MENÉNDEZ MARTÍNEZ Carlos. Concepto, determinación e implantación de los caudales ecológicos. El problema de su afección a derechos concesionales preexistentes. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. No. 124. Civitas S.L. Madrid, España: Octubre-diciembre 2004. P-p. 538 a 708.



- CASANOVA Ramón Vicente. *Derecho Agrario. 4ta. Edición*. Editado por el Instituto Iberoamericano de Derecho y Reforma Agraria. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela: 1986. P-p. 563.
- CARLES José. La Administración Pública del Agua. En: LÓPEZ-GÁLVEZ J. y NAREDO J. M. (Editores). *La gestión del agua de riego*. Fundación Argentaria. Visor (Dis. S.A). Madrid, España: 1997. P-p. 406.
- CEPAL. Ordenamiento Político-institucional para la gestión del agua. Documento preparado por la División de Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile: Enero de 1998. P-p. 65.
- CEPIS y OPS. Evaluación de los servicios de agua potable saneamiento 2000 en las Américas. Informe Venezuela. [Http://www.arrakis.es/~lluengo/excretor.html](http://www.arrakis.es/~lluengo/excretor.html).
- COLOM PIAZUELO Eloy. El Dominio Público Hidráulico. Novedades. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). La reforma de la Ley de Aguas. (Ley 46/1999, de 13 de diciembre). Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas SL. Madrid, España: 2000. P-p. 571.
- \_\_\_\_\_. La gestión de los servicios públicos por las administraciones locales y el dominio público: Posibilidades de articulación. En: SOSA WAGNER Francisco. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo II. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000, P-p. 1437-2766.
- Consejo de Ministros de los países del Consejo de Europa. Carta europea del Agua. <http://www.talleres-falcon.com/Carta%20Europea%20del%20Agua.htm>
- COSCULLUELA MONTANER Luis. Presupuestos constitucionales de las competencias urbanísticas. En: MARTÍN-RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*. Tomo IV. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1991. P-p. 2987-3800.
- Cumbre de siete países de los más pobres del Mundo. 4a Cumbre P7. El agua, derecho de vida en el siglo XXI. Bruselas: 2000. Página WEB: <http://www.losverdesdeandalucia.org/documentos/detail.htm#7>.
- DE ONDIZ Joseba. Una imperiosa necesidad. En: HIDROCAPITAL. *Revista Vertientes*. No. 11. Editado por MARN, HIDROVEN e HIDROCAPITAL. Caracas, Venezuela: 2002. P-p. 40.
- DELGADO PIQUERAS Francisco. La distribución de competencias Estado-comunidades autónomas en materia de aguas: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública*. No. 118. Madrid, España: Enero-abril 1989. P-p. 509.
- \_\_\_\_\_. Calidad de las Aguas y protección de los Humedales. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Calidad de las Aguas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. P-p. 265.
- \_\_\_\_\_. El abastecimiento a poblaciones en la Ley de aguas. Análisis para una posible reforma. En: *Revista de Administración Pública* No. 145. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, España: Enero/abril 1998. P-p. 595.
- \_\_\_\_\_. Planificación Hidrológica y Planificación Agraria. Consideraciones Jurídicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (*El Libro Blanco del Agua*). Seminario de Derecho de Aguas de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1999. P-p. 327.
- \_\_\_\_\_. La Planificación hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua. En: PÉREZ PÉREZ Emilio (Coordinador). *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*. Editado por Fundación Instituto Euromediterráneo de Hidrotecnía. Consejo de Europa. Madrid, España: 2003. P-p. 352.

- DEL CAMPO GARCÍA Andrés. Comunidades de Regantes en España. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo II. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España: 2002. P-p. 659.
- DEL SAZ Silvia. *Aguas subterráneas, Aguas públicas (El nuevo Derecho de Aguas)*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, España: 1990. P-p. 387.
- DÍAZ-AGUADO Luis Herrera. Las Leyes Orgánicas de delegación o transferencia a las comunidades autónomas: el artículo 150.2 de la Constitución. En: *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*. Nos. 8 y 9. Imprenta Gómez-menor. Toledo, España: Diciembre-Abril de 1989/1990. P-p. 503.
- DIEZ DE ARCONADA Mercedes. Leyes y Normas para la gestión de los Recursos Hídricos. En: URDANETA Alberto. *Ciclo de Recursos Hídricos en Venezuela: VI Seminario. Aspectos legales en la administración y manejo de los recursos hídricos*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios Rectorado UCV. Caracas, Venezuela: 2000. P-p. 176.
- DOMPER FERRANDO Javier. *El Medio Ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Planteamientos constitucionales*. Volumen I. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1992. P-p. 355.
- EMBID IRUJO Antonio y COLOM PIAZUELO Eloy. (2da. Edición). *Comentarios a la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas. (Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas)*. Editorial Thomson-Aranzadi.Navarra, España: 2004. P-p. 491.
- EMBID IRUJO Antonio, FANLO LORAS Antonio y DOMPER FERRANDO Javier. *Código de las aguas continentales*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1992. P-p. 1433.
- EMBID IRUJO Antonio. *La Planificación hidrológica: régimen jurídico*. Editorial Tecnos. Madrid, España: 1991. P-p. 241.
- \_\_\_\_\_. Las competencias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las comunidades autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. P-p. 167.
- \_\_\_\_\_. El Plan Hidrológico como norma. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Plan Hidrológico Nacional*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas. S.A. Madrid, España: 1993. P-p. 366.
- \_\_\_\_\_. *La Planificación Hidrológica*. S/F. [http://www.unizar.es/fnca/congresos/congreso1/docum/po-nen/504.pdf#search='PlanificaciÃ\\_n%20HidrolÃ\\_gica%20por%20Antonio%20Embid%20Irujo'](http://www.unizar.es/fnca/congresos/congreso1/docum/po-nen/504.pdf#search='PlanificaciÃ_n%20HidrolÃ_gica%20por%20Antonio%20Embid%20Irujo'). P-p. 16.
- \_\_\_\_\_. Usos del Agua e Impacto Ambiental: Evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico. En: EMBID IRUJO Antonio. (Director). *La Calidad de las Aguas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. P-p. 265.
- \_\_\_\_\_. Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Calidad de las Aguas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. P-p. 265.
- \_\_\_\_\_. Los servicios públicos del Agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales. En: *Revista aragonesa de Administración Pública*. No. 9. Editada por el Gobierno de Aragón. Zaragoza, España: Diciembre de 1996. P-p. 607.

- EMBID IRUJO Antonio. Condicionamientos jurídicos de una política de precios del Agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Precios y Mercados del Agua*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1996. P-p. 339.
- \_\_\_\_\_. Público y Privado de la Construcción, explotación y mantenimiento de Obras Públicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del Agua y medio ambiente*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1997. P-p. 363.
- \_\_\_\_\_. Público y Privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas. En: *Revista de Administración Pública*. No. 143. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España: mayo/agosto, 1997. P-p. 574.
- \_\_\_\_\_. Competencias de las Administraciones Públicas en materia de agua. En: LEÓN GROSS Jorge Luis (Coordinador). *Jornadas sobre Derecho de Aguas*. Editado por el Colegio de Abogados de Málaga y Editorial Aranzadi. Navarra, España: 1999. P-p. 205.
- \_\_\_\_\_. La Planificación Hidrológica en la actualidad. Consideraciones desde una perspectiva jurídica. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). Planificación hidrológica y política hidráulica (*El Libro Blanco del Agua*). Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1999. P-p. 327.
- \_\_\_\_\_. Evolución del Derecho y de la Política del Agua en España. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo I. Editado por el Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Madrid, España: 2002. P-p. 401.
- \_\_\_\_\_. Sociedades Estatales para la construcción, explotación, adquisición de obras hidráulicas. Nuevas Reflexiones. En: COSCULLUELA MONTANER Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*. Civitas S.L. Madrid, España: 2003. P-p. 1542.
- EZQUERRA HUERVA Antonio. Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas (Sentencia 161/1996, de 17 de octubre). En: Gobierno de Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública* No. 10. Edita el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Aragón, España: Junio 1997, P-p. 662.
- FANLO LORAS Antonio. Competencias en materia de aguas de las comunidades autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias (el caso de Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra). En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Números: 255-256. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: julio-diciembre 1992. P-p- 932.
- \_\_\_\_\_. Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra. Autonomía y reintegración foral. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las comunidades autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. P-p. 167.
- \_\_\_\_\_. La Administración Hidráulica en el Plan hidrológico Nacional. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Plan Hidrológico Nacional*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1993. P-p. 718.
- \_\_\_\_\_. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. No. 266. Editado por Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: Abril-junio 1995. P-p. 271-555.

- FANLO LORAS Antonio. Obras Públicas hidráulicas de saneamiento y depuración. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Las obras hidráulicas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1995. P-p. 334.
- \_\_\_\_\_. *Las confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1996. P-p. 386.
- \_\_\_\_\_. Dominio Público Hidráulico y saneamiento de aguas residuales. En: ESTEVE PARDO José (Coordinador). *Derecho del Medio Ambiente y administración local*. Diputación de Barcelona. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1996. P-p. 889.
- \_\_\_\_\_. La articulación de las competencias de las comunidades autónomas en la gestión del agua. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del agua y medio ambiente*. Editorial Civitas, S.A. Madrid: 1997. P-p. 363.
- \_\_\_\_\_. La Titularidad de las Obras de regadío. En: DE PABLO CONTRERAS Pedro (Director de las Jornadas). *Actas de las II Jornadas de Derecho Agrario. Problemas jurídicos actuales del aprovechamiento del agua en la agricultura*. Editado por la Fundación Caja Rioja y Autores. Logroño, España: 28,29 y 30 de 1997. P-p. 173.
- \_\_\_\_\_. La delimitación de las zonas inundables en los Planes Hidrológicos. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Planificación hidrológica y política hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*. Seminario de Derecho del Agua. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1999. P-p. 327.
- \_\_\_\_\_. La Reforma de la Ley de Aguas y las Entidades Locales: Especial referencia a la articulación de competencias concurrentes. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*. No. 16. Gobierno de Aragón. Zaragoza, España: Junio 2000. P-p. 718.
- \_\_\_\_\_. El marco jurídico de la creación y actuación posterior de las confederaciones hidrográficas en España. (Mimeo). Logroño, España: 2000. P-p. 34
- \_\_\_\_\_. La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos. En: SOSA WAGNER Francisco (Coordinador). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo III. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000, P-p. 2776-4287.
- \_\_\_\_\_. *La gestión del Agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*. Colección Jurídica No. 16. Editado por Universidad de La Rioja. Logroño, España: 2001. P-p. 56.
- \_\_\_\_\_. *Problemática general de los organismos de cuenca*. XI Jornadas de Derecho de Aguas. (Mimeo). Logroño, España: 2001. P-p. 29.
- \_\_\_\_\_. *Estudio Jurídico sobre los organismos autonómicos de depuración de las aguas residuales urbanas en la cuenca del ebro y la titularidad de los vertidos en aguas residuales urbanas en los expedientes autorizatorios*. Segunda Parte. (Mimeo). Logroño, España: 2003. P-p. 59.
- \_\_\_\_\_. La adaptación de la Administración Pública Española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua. En: PÉREZ PÉREZ Emilio (Coordinador). *Aplicación en España de la Directiva Europea. Marco de Aguas*. Fundación Instituto Euromediterráneo de Hidrotecnía. Consejo de Europa. ECOIURIS. Madrid, España: 2003. P-p. 352.
- \_\_\_\_\_. La pesca fluvial: algunos criterios para articular su protección jurídica. En: COSCULLUELA MONTANER Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico*. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo. Editorial Civitas S.L. Madrid, España: 2003. P-p. 1542.

- FANLO LORAS Antonio. *La sorpresiva e inesperada anulaci3n por el Tribunal Supremo del Plan hidrol3gico de la cuenca del Júcar*. (Mimeo). Logroño, España: 2004. P-p. 24.
- \_\_\_\_\_. *confederaciones hidrográficas*. (Mimeo). Logroño, España: 2004. P-p. 14.
- FLORES Ada. El sector de agua potable y saneamiento y el proceso de descentralizaci3n. En: CELI Rosa Lucia (Coordinadora). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua Potable y Abastecimiento*. Editado por la Comisi3n de Estudios Interdisciplinarios. Rectorado UCV. Publicaciones. Año 2-No. 5. Octubre. Caracas, Venezuela: 1999. P-p. 121.
- GALLEGRO ANABITARTE Alfredo. El Derecho español de aguas en la historia y ante el derecho comparado. Primera Parte. Capítulo II. En: GALLEGRO ANABITARTE Alfredo, MENÉNDEZ REXACH Angel y DÍAZ LEMA José Manuel. *El Derecho de aguas de España*. Tomo I. Ministerio de Obras Púbricas y urbanismo. Secretarí General Técnica. Madrid, España: 1986. P-p. 750.
- GARCÍA DE COCA José Antonio. El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuraci3n. Nuevas tendencias, en especial su gesti3n indirecta. En: SOSA WAGNER Francisco (Coordinador). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo I. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000, P-p. 1423.
- GIL CASTILLO Roberto. *La Protecci3n Penal del Agua. Un Análisis de la Ley Penal del Ambiente*. Editorial Livrosca. Caracas, Venezuela: 2000. P-p. 204.
- GIL OLCINA Antonio. El Área Mediterránea y el Plan Hidrol3gico Nacional. En: PÉREZ PÉREZ Emilio (Coordinador). *Aplicaci3n en España de la Directiva Europea marco del agua*. Fundaci3n Instituto Euro-mediterráneo de Hidrotecnia. Consejo de Europa. ECOIURIS. Madrid, España: 2003. P-p. 352.
- GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ Carlos. Los retos del Derecho del Agua. En: SOSA WAGNER Francisco (Coordinador). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo III. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000, P-p. 2776-4287.
- \_\_\_\_\_. La Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento a poblaciones. En: LEÓN GROSS Jorge (Coordinador). *Jornadas sobre Derecho de Aguas*. Editorial Aranzadi S.A. Navarra, España: 1999. P-p. 205.
- GONZÁLEZ IGLESIAS Miguel Ángel. *Los Principios de articulaci3n de la planificaci3n hidrol3gica y de la ordenaci3n del territorio*. Artículo obtenido a trav3s de Internet: <http://www.fundicot.org/grupo%201/002.pdf> . P-p. 16.
- GONZÁLEZ LANDAZÁBAL Angela B. *Informe nacional sobre la gesti3n del agua en Venezuela*. Comit3 Aesor Técnico de Am3rica del Sur (SAMTAC), Global Water Partnership (GWP), Caracas, Venezuela: 28 de enero de 2000. (disponible en Internet: <http://www.unesco.org.uy/phi/vision2025/Venezuela.pdf>). P-p. 124.
- GUAITA, Aurelio. *Derecho Administrativo (Aguas, Montes, Minas)*. Segunda Edici3n. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1986. P-p. 400.
- HIDROCAPITAL. Mesas Técnicas del Agua. Garantizan la participaci3n comunitaria. En: MARN. *Revista Ambiente*. No. 57. Caracas, Venezuela: 2001. P-p. 44.
- HIDROGUADIANA S.A. *Informe Anual 2003*. Archivo de Internet: <http://www.hidroguadina-sa.es>. P-p. 111.
- JILIBERTO Rodrigo y MERINO Amparo. Sobre la situaci3n de las Comunidades de Regantes. En: LÓPEZ-GÁLVEZ J. y NAREDO J. M. (Editores). *La gesti3n del agua de riego*. Fundaci3n Argentaria. Visor (Dis. S.A). Madrid, España: 1997. P-p. 406.

- JORDANA DE POZAS Luis. La evolución del derecho de aguas en España y en otros países. En: *Revista de Administración Pública*. No. 37. Madrid, España: 1962.
- JOURAVLEV Andrei. *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*. Serie Recursos Naturales e infraestructura. Editado por CEPAL, ECLAC y División de Recurso Naturales e infraestructura. Santiago de Chile, Chile: 2001. <http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/4/LCL1564PE/Lcl1564-P-E.pdf>. P-p. 77.
- LASAGABASTER HERRARTE Iñaki. Aguas. En: LASAGABASTER HERRARTE Iñaki (Director). *Derecho Ambiental*. Editado por el Instituto Vasco de Administración Pública. Administración de la comunidad autónoma de Euskadi. Oñati, España: 2001. P-p. 746.
- LÁZZARI Charles. Vinculación entre las Leyes Hidrológicas y el ordenamiento territorial. En: URDANETA Alberto (Coordinador). *Ciclo de Recursos hídricos en Venezuela: VI Seminario. Aspectos Legales en la Administración y Manejo de los recursos hídricos*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios Rectorado UCV. Caracas, Venezuela: 2000. P-p. 176.
- LOPERENA ROTA Demetrio. *Los Principios del Derecho Ambiental*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1998. P-p. 190.
- \_\_\_\_\_. Los caudales ecológicos y la planificación hidrológica. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*. Seminario de Derecho de Aguas de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1999. P-p. 327.
- LÓPEZ MENUDO Francisco. Los organismos de cuenca en la nueva Ley de Aguas. En: *Revista española de Derecho Administrativo*. No. 49. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1986. Versión en CD ROM.
- LÓPEZ RAMÓN Fernando. Concesión. En: *Enciclopedia Jurídica Básica*. Volumen I. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1995. P-p. 1750.
- MALARET Elisenda. Las sociedades para la construcción de obras hidráulicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El nuevo Derecho de Aguas: Las obras hidráulicas y su financiación*. Seminario de Derecho de Aguas de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1998. P-p. 411.
- MARN. El ICLAM enfrenta el reto de recuperar al Lago de Maracaibo. En MARN. *Protección Ambiental*. Caracas, Venezuela: Órgano Divulgativo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Año III. Junio 2001. P-p. 70.
- \_\_\_\_\_. Dirección Estatal del estado Falcón. (Mimeo). Plan de Acción 2000-2001. Coro, Venezuela: 2000.
- \_\_\_\_\_. Dirección Estatal del estado Anzoátegui. (Mimeo). Presentación y Plan de Trabajo 2000-2001. Barcelona, Venezuela: 2000.
- \_\_\_\_\_. Dirección Estatal del estado Barinas. (Mimeo). Problemática de las cuencas hidrográficas del estado Barinas. Barinas, Venezuela: 2000.
- \_\_\_\_\_. Dirección Estatal del estado Zulia. (Mimeo). I Jornadas Conservacionistas de cuencas hidrográficas. Maracaibo, Venezuela: 2000.
- \_\_\_\_\_. *Entes Descentralizados*. Caracas, Venezuela: Página Web: [www.marn.gov.ve](http://www.marn.gov.ve).
- MARTÍN MATEO Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. II. Editorial Trivium, S.A. Madrid, España: 1992. P-p. 772.
- \_\_\_\_\_. El ordenamiento hídrico en la comunidad valenciana. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las comunidades autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. P-p. 167.

- MARTÍN RETORTILLO Lorenzo. *Materiales para una Constitución. Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado*. Editado por Akal/universitaria. Madrid, España: 1984. P-p. 452.
- MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Aguas públicas y obras hidráulicas*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, España: 1966. P-p. 458.
- \_\_\_\_\_. Presentación del Libro. En: AZPURÚA Pedro Pablo y SOSA DE MENDOZA Cecilia. *Venezuela. Bases de una política hidráulica*. Editorial Latina. Caracas, Venezuela: 1972. P-p. 136.
- \_\_\_\_\_. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*. Editado por COPLANARH. Caracas, Venezuela: 1976. P-p. 247.
- \_\_\_\_\_. Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas. En: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Administración Pública*. No. 128. Madrid: Mayo-Agosto 1992. P-p.553.
- \_\_\_\_\_. *Titularidad y aprovechamiento de las aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1995. P-p. 302.
- \_\_\_\_\_. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997. P-p. 734.
- \_\_\_\_\_. Régimen Jurídico de las Obras Hidráulicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Ediciones Civitas S.L. Madrid, España: 2000. P-p. 571.
- MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO Iñigo. Sociedades Estatales, Obras Públicas Hidráulicas y desalación de las aguas marinas: Algunas acotaciones al talante privatizador de la última reforma de la Ley de Aguas. En: COSCULLUELA MONTANER Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*. Civitas S.L. Madrid, España: 2003. P-p. 1542.
- MAS BADIA María Dolores. *El nuevo régimen jurídico de las Aguas*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, España: 1992. P-p. 308.
- MEAÑO Francisco. *Régimen Legal de las Aguas en Venezuela*. Segunda Edición. Editorial Arte. Caracas, Venezuela: 1979. P-p. 331.
- MEIER E. Henrique. ¿Existe un derecho de propiedad privada sobre las aguas en el Ordenamiento Jurídico Venezolano?. En: *Separata de la Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Católica Andrés Bello*. Editorial Sucre. Caracas, Venezuela: 1978. P-p. 164.
- \_\_\_\_\_. *Estudios de Derecho y Administración del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. Colección Congresos venezolanos de conservación. Editado por: República de Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Editorial Arte. Caracas, Venezuela: 1982. P-p. 523.
- \_\_\_\_\_. *El Derecho Ambiental y el nuevo milenio*. Ediciones Homero. Caracas, Venezuela: 2003. P-p. 212.
- MEILÁN José Luis y RODRÍGUEZ ARANA Jaime F. Las competencias del Estado y de las comunidades autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario. *Autonomies. Revista catalana de Derecho Público*. No. 11. Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms. Editorial Novagràfik, S.A. Barcelona, España: diciembre de 1989. P-p. 348.
- MELILLO María Rosalba. Informe sobre otorgamiento de las autorizaciones de ocupación del territorio, en virtud de lo establecido en el artículo 129 de la CRBV. Consultoría Jurídica MARN. Caracas, Venezuela: Memo 1768, de 11 de octubre de 2002. S/P. <http://www.marn.gov.ve/marn/default.asp?caso=11&idrev=23&idsec=335&idart=795>
- MENÉNDEZ REXACH Angel. La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: Análisis Institucional. Tercera Parte. Capítulo I y Capítulo II, epígrafe I. En: GALLEGO ANABITARTE Alfredo, MENÉNDEZ REXACH Angel y DÍAZ LEMA José Manuel. *El Derecho de aguas de España*. Tomo I. Ministerio de Obras Públicas y urbanismo. Secretaría General Técnica. Madrid, España: 1986. P-p. 750.

- MENÉNDEZ REXACH Ángel. Consideraciones sobre los mercados de aguas en España. En especial, los contratos de cesión de derechos de aprovechamientos en la legislación estatal de aguas. En: EMBID IRUJO, Antonio (Director). *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo I. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España: 2002. P-p. 401.
- MESTRE DELGADO Juan Francisco. El servicio público de distribución de aguas. En: MUÑOZ MACHADO Santiago (Director). *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo II. (2da. Edición). Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 2003. P-p. 1413-2952.
- Ministerio de Medio Ambiente. *Programa A.G.U.A.* Página Oficial. WEB: <http://www.mma.es>
- \_\_\_\_\_. *Libro Blanco del Agua en España*. Edita Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente. Versión en CD ROM. Madrid, España: 2000. P-p. 637.
- \_\_\_\_\_. Delimitación de zonas húmedas. Información obtenida a través de Internet. <http://www.mma.es/val/proce/info/130080.pdf>
- Ministerio de Obras Públicas. *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Estudios realizados por Emilio Pérez Pérez. Editado por la Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Madrid, España: 1993. P-p. 196.
- MOREU BALLONGA José Luis. Los problemas de la legislación sobre aguas subterráneas en España: posibles soluciones. En: DEL SAZ Silvia, FORNES Juan María y LLAMAS M. Ramón (Editores). *Régimen Jurídico de las aguas subterráneas*. Editado por Fundación Marcelino Botín. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, España: 2002. P-p. 331.
- MORILLAS CUEVA Lorenzo. Protección Penal del Agua (1). En: *Cuadernos de política criminal. Segunda Época*. No. 82. Edita Centro de Estudios Superiores de Especialidades Jurídicas. Madrid, España: 2004. P-p. 320.
- NIETO GARCÍA Alejandro. La legislación de aguas de Canaria. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las comunidades autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. P-p. 167.
- ORTEGA Luis. La Protección de las aguas subterráneas. En: EMBID IRUJO Antonio. (Director). *La calidad de las aguas*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas. S.A. Madrid, España: 1994. P-p. 265.
- ORTIZ DE TENA María del Carmen. *Planificación hidrológica*. Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, España: 1994. P-p. 378.
- PARADA VÁZQUEZ José Ramón. *Derecho Administrativo. Tomo III. Bienes públicos Derecho Urbanístico*. (8va. Edición). Editorial Marcial Pons. Madrid, España: 2000.
- PARDO MOLERO María del Carmen. Competencias Municipales en materia de servicios Públicos. En: DE VICENTE DOMINGO Ricardo (Coordinador). *Los servicios públicos locales en la jurisprudencia*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1998, P-p. 500.
- PÉREZ GONZÁLEZ José Luis. Las Comunidades de usuarios y las Obras hidráulicas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Tomo II. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España: 2002. P-p. 659.
- PÉREZ PÉREZ Emilio. *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Editado por la Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Madrid, España: 1993. P-p. 196.



- PÉREZ PÉREZ Emilio. El papel de los usuarios en la gestión de las aguas subterráneas. En DEL SAZ Silvia, FORNES Juan María y LLAMAS M. Ramón. *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*. Fundación Marcelino Botín. Ediciones Mundi Prensa. Madrid, España: 2002. P-p. 331.
- \_\_\_\_\_. Introducción. En: PÉREZ PÉREZ Emilio (Coordinador). *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*. Ecoiuris. Madrid, España: 2003. P-p. 352.
- QUINTANA PETRUS Josep María. *Derecho de Aguas (La Ley de Aguas de 1985)*. (2da. Edición). Editorial Boss, Casa Editorial, S.A. Barcelona, España. 1992. P-p. 733.
- República de Venezuela. COPLANRH. *Plan Nacional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos*. Tomo I. Editado por COPLANRH. Caracas, Venezuela: 1970. P-p. 188.
- \_\_\_\_\_. *Venezuela. Administración planificada del Agua*. Publicación Divulgativa No. 26. Caracas, Venezuela: 1976. P-p. 125.
- República de Venezuela. Ministerio de Obras Públicas. *Proyecto de Ley de Aguas. Exposición de Motivos*. Edición mimeografiada. Caracas, Venezuela: 1976. P-p. 45.
- República Bolivariana de Venezuela.(Mimeo). Informe que presenta la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio sobre el Proyecto de "Ley de Aguas" a los efectos de su segunda discusión en plenaria. COMISIÓN PERMANENTE DE AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. Caracas, Venezuela: 2004. P-p. 87.
- RODRÍGUEZ ALTAMIRANDA R. (Compilador). *Conservación de Humedales en Venezuela. Inventario, diagnóstico ambiental y estratégico*. Editado por Fundación Polar, Provita, Junta de Andalucía y el Comité venezolano de la Unión Mundial para la Naturaleza. Caracas, Venezuela: 1999. P-p. 110.
- RUIZ RICO RUIZ Gerardo. *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000. P-p. 301.
- S/A. *El Lago de Maracaibo y su cuenca*. Janet Olier Editora. Colección Fascicular. Maracaibo, Venezuela: 1997. P-p. 159.
- SÁINZ MORENO Fernando. Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento. En: SOSA WAGNER Francisco. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo II. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000, P-p. 1437-2766.
- SÁNCHEZ BLANCO Angel. Recursos y aprovechamientos hidráulicos. En: Civitas. *Revista española de Derecho Administrativo*, No. 34. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: julio/septiembre de 1982. P-p. 541.
- \_\_\_\_\_. Usuario e intereses generales en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. La dinámica entre un modelo de producción agrario y el equilibrio intersectorial y los intereses generales. En: *Revista española de Derecho Administrativo*. No. 45. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1985. P-p. 142.
- \_\_\_\_\_. Distribución de competencias en materia de recursos naturales (agua, minas, montes). En: MARTÍN-RETORTILLO Sebastián (Coordinador). *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría)*. Tomo IV. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1991. P-p. 2987-3800.
- SÁNCHEZ MORÓN Miguel. Aspectos ambientales de la modificación de la Ley de Aguas. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Editorial Civitas SL. Madrid, España: 2000. P-p. 571.
- SÁNCHEZ PULIDO Eolida. *Derecho y Administración del Agua*. Editado por la Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones Jurídicas. Mérida, Venezuela: 1977. P-p. 262.

- SANCHO MARCO Tomás. Financiación de obras hidráulicas. Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A. En: EMBID IRUJO Antonio. *El nuevo derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas. S.A. Madrid, España: 1998. P-p. 411.
- SANDÍA DE SEGNINI María Elena. El Marco Jurídico e Institucional del Servicio de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento en Venezuela. En: SANDÍA DE SEGNINI María Elena y otros. *Leyes sobre los Servicios Públicos domiciliarios: Agua, Electricidad, Gas*. Editorial Jurídica Venezolana. Colección de Textos Legislativos No. 23. Caracas, Venezuela: 2001. P-p. 278.
- Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Aguas Continentales*. Editado por: Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: 1992. P-p. 76.
- \_\_\_\_\_. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*. Editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España: 1993. P-p. 177.
- SERRANO ALBERCA José Manuel. Artículo 20. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable. En: SERRANO ALBERCA José Manuel (Coordinador). *Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid y Barcelona, España: 1999. P-p. 971.
- SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la comunidad autónoma de Aragón*. Editorial Egido. Zaragoza, España: 1998. P-p. 143.
- \_\_\_\_\_. La Reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. En: EMBID IRUJO Antonio. *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas, S.L. Madrid, España: 2000, P-p. 571.
- \_\_\_\_\_. *El Saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen Jurídico*. Editorial Lex Nova. Colección Derecho Público. Valladolid, España: 2002. P-p. 735.
- \_\_\_\_\_. Abastecimiento de aguas. En: BALLESTEROS FERNÁNDEZ Angel y otros (Coordinadores). *Diccionario Enciclopédico El Consultor*. 2da. Edición. Tomo I. A-C. Editorial La Ley. Madrid, España. 2003. P-p. 957.
- Sistema Hidráulico YACAMBÚ-QUIBOR C.A. Lineamientos para el desarrollo del Proyecto Yacambú-Quibor. Una obra del siglo XX para el siglo XXI. Barquisimeto, Venezuela: 1999. [Http://www.yacambu-quirbor.com/lineamientos.doc](http://www.yacambu-quirbor.com/lineamientos.doc). S/P.
- SPOTA Alberto G. *Tratado de Derecho de Aguas*. Tomo I. Librería y Casa Editora de Jesús Menendez. Buenos Aires, Argentina: 1941. P-p. 1092.
- Tercer Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas en Zonas de Montaña. Informe Nacional sobre la situación de manejo de cuencas en Venezuela. Marzo 2002. Documento disponible en Internet: [http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes\\_nacionales/venezuela.pdf](http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes_nacionales/venezuela.pdf). P-p. 36.
- VÁZQUEZ CARLOS. La regulación de los contratos de cesión de derechos de usos del agua. En: EMBID IRUJO ANTONIO (Director). *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 2000. P-p. 571.
- VENEZUELA. MARN. Administración integrada de los Recursos Hidráulicos en Venezuela. En: Organización de las Naciones Unidas. Sexto período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible.

Nueva York, Estados Unidos: 20 de abril a 1 de mayo de 1998. Versión disponible en Internet: <http://www.un.org/esa/agenda21/natInfo/niau/ven-fw.htm>. P-p. 15.

VENEZUELA. MARN. Proyecto de Actualización de la Política Ambiental Venezolana. Caracas: 1997, citado por VENEZUELA. MARN. Administración integrada de los Recursos Hidráulicos en Venezuela. En: Organización de las Naciones Unidas. Sexto período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible. Nueva York, Estados Unidos: 20 de abril a 1 de mayo de 1998. Versión disponible en Internet: <http://www.un.org/esa/agenda21/natInfo/niau/ven-fw.htm>. P-p. 15.

\_\_\_\_\_. Dirección General de Cuencas Hidráulicas. Segundo proceso de examen del informe presentado sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía. Caracas, Venezuela: Abril de 2002. Documento obtenido en Internet: <http://www.unccd.int/cop/reports/lac/national/2002/venezuela-spa.pdf>. P-p. 62.

\_\_\_\_\_. MARN. Pequiven. Programa de Conservación y manejo de las cuencas de los ríos Carinicuao y Manzanares, estado Sucre, 2001 citado por Tercer Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas en Zonas de Montaña. Informe Nacional sobre la situación de manejo de cuencas en Venezuela. Marzo 2002. Documento disponible en Internet: [http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes\\_nacionales/venezuela.pdf](http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/informes_nacionales/venezuela.pdf). P-p. 36.

VERGARA BLANCO Alejandro. *Derecho de Aguas*. Tomos I. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile: 1998. P-p. 297.

VILLARROYA ALDEA Carlos. Problemática de las concesiones. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Gestión del Agua y medio ambiente*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España: 1997. P-p. 363.

WSF. El agua: recurso social, cultural, económico y natural. Artículo obtenido a través de Internet: <http://www.conocimientosweb.net/portal/article387.html>.

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA

### COMUNIDAD EUROPEA

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. Directiva 91/271 CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. WEB: <http://www.gestion-ambiental.com/norma/ley/391L0271.htm>

\_\_\_\_\_. Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. <http://www.valdellera.biz/%2092%2043%20CEE.pdf>

\_\_\_\_\_. Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de 22 de diciembre de 2000. I 327.

### DEL ESTADO

Constitución Española. BOE 29 de diciembre de 1978.

Ministerio de Administraciones Públicas. Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Medio Ambiente. BOE No. 175, de 22 de julio de 2000. Corrección de errores BOE Núm. 229, de 23 de septiembre de 2000.

Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. BOE 15 de octubre 1983, núm. 247/1983.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE de 3 de abril de 1985.

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. BOE de 29 de abril.

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres. BOE. Núm. 74, de 28 de marzo.

Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, del Código Penal. BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1985. Corrección de errores en BOE núm. 54, de 2 de marzo de 1996.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. B.O.E. No. 90, de 15 de abril de 1997. Editorial Civitas S.A. Madrid, España.

Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones. BOE núm. 89, de 14 de abril.

Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE No. 184, de 2 de agosto.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE núm. 313, de 31 de diciembre.

Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. BOE Núm. 157, de 2 de julio de 2002.

Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del contrato de obras públicas. BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2003.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las administraciones públicas. BOE núm. 264, de 04 de noviembre de 2003.

Ley 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 283, de 26 de noviembre. Corrección de errores en: BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2004 y BOE núm. 80, de 2 de abril de 2004.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003.

Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

Orden de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo de los planes hidrológicos de Cuenca del Norte I, Norte II y Norte III, aprobados por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

Orden de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del plan hidrológico de Cuenca de Guadalquivir, aprobados por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE Núm. 205, de 27 de agosto de 1999.

Orden de 13 de agosto de 1999 por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo de los planes hidrológicos de Cuenca del Guadiana I y Guadiana II, aprobados por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE núm. 208, de 31 de agosto de 1999.

Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan hidrológico de la cuenca del Ebro, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 222, de 16 de septiembre de 1999.

Real Decreto, de 24 de julio de 1889, Código Civil español. *Gaceta de Madrid*, de 30 de julio de 1889.

Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, por el que se integran en las confederaciones hidrográficas las funciones de las comisarías de aguas y se modifica su estructura orgánica. B.O.E. de 9 de octubre de 1985.

Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. BOE núm. 103, de 30 de abril de 1986; corrección de errores en BOE núm. 157, de 2 de julio.

Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

Real Decreto 734/1988, de 1 de julio de 1988, por el que se establecen normas de calidad de las aguas de baño. BOE núm. 167, 13-7-88.

Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica. BOE núm. 209, de 31 de agosto de 1988; corrección de erratas en BOE núm. 234, de 29 de septiembre.

Real Decreto 984/1989, de 29 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las confederaciones hidrográficas. B.O.E. núm. 183, de 2 de agosto.

Real Decreto 281/1994, de 18 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las confederaciones hidrográficas. B.O.E. No. 57.

Resolución de 28 de abril de 1995 (Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda), por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005) (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995). Web: <http://www.cev.es/saegema/legis/vertidos/Continetales/Res28-4-95.htm>. Pág. 2.

Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. (RCL 1995\3524)

Real Decreto 261/1996, 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. BOE. Núm. 61, de 11 de marzo de 1996.

Real Decreto 509/1996, de 15 marzo, Desarrolla el Real Decreto-ley 11/1995, de 28-12-1995), por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. BOE 29 de marzo de 1996, núm. 77/1996.

Real Decreto 2068/1996, de 13 de diciembre, por el que se modifica la composición del Consejo Nacional del Agua y del Consejo del Agua de la Cuenca. BOE No. 237, de 1 de octubre de 1996.

Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los planes hidrológicos de cuenca. BOE num. 191, de 11 de agosto de 1998.

Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, por el que se fijan objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y se modifica el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. BOE núm. 147, de 20 de junio de 2000.

Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. BOE núm. 148, de 21 de junio de 2000.

Real Decreto 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE. No. 176, de 24 de julio.

Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2003.

Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos preliminar, I, IV, V, VI y VIII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. BOE núm. 135, de 6 de junio.

Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE núm. 148, de 16 de junio de 2004.

## AUTONÓMICA

Decreto 27/1984, de 21 de marzo, por el que se disponen normas sobre control y garantías sanitarias de los abastecimientos de agua con destino al consumo público dentro de la comunidad Valenciana.

Decreto 231/1986, de 31 de octubre, por el que se establece una Red de Centros de Vigilancia de las aguas potables de consumo público. B.O.N núm. 139, de 12 de noviembre, de Navarra.

Decreto 353/1987, de 10 de noviembre, por el que se establece la red de control y vigilancia de las aguas potables de consumo público del País Vasco.

Decreto 15/1990, de 22 de febrero, por el que se crea la Red de Vigilancia y Control Sanitario de las aguas potables que se destinan al consumo público en el ámbito territorial del Principado de Asturias.

Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Control de Vertidos para la Protección del Dominio Público Hidráulico, de Canarias. BOC 104, de 24-08-94.

Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado, de Murcia. BORM, 29 de abril.

Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Rioja. Boletín Oficial de la Rioja Núm. 155, de 27 de diciembre de 2001.

Decreto 178/2002, de 16 de julio, por el que se regula el sistema de control, vigilancia e información de la calidad de las aguas de consumo público. Boletín No. 2002137, de 19-07-2002. País Vasco.

Decreto 33/2003, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo del Agua del País Vasco y se regula el procedimiento de tramitación del Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de la comunidad autónoma del País Vasco. Boletín No. 2003046, de 05 de marzo de 2003.

Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. DOGC núm. 3887 - 20/05/2003.

Ley 17/1984, de 20 de diciembre, Reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid. BO No. 298, de 7 de febrero de 1985.

Ley Foral 10/1988, de 29 de noviembre, de saneamiento de aguas residuales de Navarra.

La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, de Valencia.

Ley 4/1990, de 9 de marzo, de ordenación del abastecimiento en el área de Barcelona.

Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas de Canarias.

Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal, de Navarra.

Ley 5/1991, de 8 de abril, de declaración de la reserva natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, la Cartuja y el Burgo del Ebro.

Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana.

Ley 2/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha.

Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial, de Galicia.

Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca, de Castilla y León.

Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, de Navarra. Esta Ley fue modificada por la Ley Foral 8/1994, de 21 de junio.

Ley 8/1993, de 23 de junio, de Administración hidráulica de Galicia.

Ley 10/1993, de 26 de octubre, de 26 de octubre, sobre vertidos industriales al Sistema Integral de Saneamiento. BOCM 269, de 12-11-93; C.e BOCM 307, de 27-12-94.

Ley 1/1994, del Principado de Asturias, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas del Principado de Asturias.

Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía. BOJA núm. 79, de 31 de mayo.

Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana. DOGV 2423, de 9 de enero de 1995.

Ley 7/1995, de 21 de abril, de Animales Silvestres, Caza y Pesca Fluvial, de Murcia. BOE 2 junio 1995, núm. 131/1995 [pág. 16248].

Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca Fluvial, de Extremadura.

Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia. BO. núm. 78, Región de Murcia 3 abril 1995. BOE núm. 131, de 2 junio de 1995.

Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención integral de la Administración Ambiental, de Cataluña. BOE 8 de abril de 1998, núm 84/1998 [pág. 11918].

Ley 2/1988, de 31 de mayo, de Conservación del Suelo y Protección de Cubiertas Vegetales, de Castilla La Mancha.

Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, de Castilla-La Mancha, de 4 de junio de 1998.

Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. BOE num. 108, jueves 6 de mayo de 1999.

Ley 6/1999, de 12 de julio, de Ordenación, Gestión y Tributación del Agua en Cataluña.

Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua de Aragón. BO. núm. 64/2001, de 1 junio 2001. BOE núm. 148/2001, de 21 junio 2001.

Ley 8/2001, de 2 de agosto, de Protección de la Calidad de las Aguas de las Rías de Galicia y de Ordenación del Servicio Público de Depuración de Aguas residuales urbanas. BOE. Núm. 230, de 25 de septiembre de 2001.

Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid. BOE núm. 176, de 24 de julio de 2002.

Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha. DOCM núm. 83, de 8 de julio. BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 2002.

Ley 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Boletín Oficial No. 156, de 27 de diciembre de 2002.

Ley 3/2003, de 04 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.

Orden 28 de octubre, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para las obras de mejora y modernización de infraestructuras básicas de regadíos existentes, así como de creación de nuevos regadíos, previstas en el Decreto 48/2001, de 27 de febrero de 2001, del Gobierno de Aragón. BOA núm. 133, de 5 de noviembre de 2003.

## JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA

Sentencia No. 161/1996, de fecha 17 de octubre. Marginal: Rtc 1996\161. (Tribunal Constitucional, Sala Plena).

STC 227/1988, de 29 de noviembre. Marginal: RTC 1988/227. Tribunal Constitucional. Sala Plena.

STC 15/1998, de 22 de enero, Recurso de Inconstitucionalidad núm 2559/92. BOE 24 de febrero de 1998, núm. 47/1998 (suplemento), interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 20, 21, 22, 23.1, 24.1 y 2, 25 34.8, 37.4 y, por conexión, los arts. 48.2 (apartados 18, 19, 20 y 21), 48.3 (apartados 3, 19 y 24 ), 48.4 (apartados 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 13), y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla - La Mancha.

STC 110/1998, de 21 de mayo, Recurso de Inconstitucionalidad 749/1993. BOE 19 de junio de 1998, núm. 146/1998 (suplemento), contra determinados preceptos de la Ley de la comunidad autónoma de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León.

STC 166/2000, de 15 de junio, Recurso de inconstitucionalidad núm. 1997/93, contra determinados preceptos de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats.

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA VENEZOLANA

### NACIONAL

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 36.860, de 30 de diciembre de 1999.

Asamblea Nacional. Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Capital Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos. G.O. No. 37.086, de 27 de Noviembre de 2000.

Asamblea Nacional. Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Agua Potable y de Saneamiento. Exposición de Motivos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 5568 Extraordinario, de 31 de diciembre de 2001.

Asamblea Nacional. Ley General de Marinas y actividades conexas. Gaceta oficial N° 37.570 de fecha 14 de noviembre de 2002

Asamblea Nacional. Ley de Pesca y acuicultura. G.O. No. 37.727, de 8 de julio de 2003.

Asamblea Nacional. Ley de Aguas. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 38.595, de fecha 02 de enero de 2007. Gaceta Oficial No. 38.595.

Congreso De La República. Ley de Navegación. Gaceta Extraordinaria N° 5.263 de fecha 17 de septiembre de 1998.

Congreso de la República. Ley de Reforma Agraria. 1960. (Derogada por el Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicada en Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13 de noviembre del 2001).



- Congreso de la República. Ley Forestal de Suelos y Aguas. Caracas: Gaceta Oficial Extraordinario No. 1004, de 26 de enero de 1966.
- Congreso de la República. Ley Orgánica del Ambiente, de 15 de junio de 1976. Gaceta Oficial No. 31.004, de 16 de junio de 1976.
- Congreso de la República. Ley Orgánica de Administración Central. Gaceta Oficial No. 1.932 Extraordinaria, de fecha 28 de diciembre de 1976. Derogada.
- Congreso de la República. Código Civil Venezolano. Caracas: Gaceta Oficial No. 2990 Extraordinario, de 26 de julio de 1982.
- Congreso de la República de Venezuela. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 3.223 Extraordinario, de 11 de agosto de 1983.
- Congreso de la República. Ley Orgánica del Régimen Municipal. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 4.109 Extraordinario, de 15 de junio de 1989.
- Congreso de la República. Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4.153, de 28 de diciembre de 1989. Modificada parcialmente por Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 37.753, de 14 de agosto del 2003.
- Congreso de la República. Ley Penal del Ambiente. Gaceta Oficial No. 4358, de 3 de enero de 1992.
- Congreso de la República. Ley Orgánica de Administración Central. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 36.775, de 30 de agosto de 1999. Derogada
- Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Resolución Ministerial No. SG-018-98, Normas Sanitarias de Agua Potable, de 11 de febrero de 1998. Caracas: Gaceta Oficial, de 13 de febrero de 1998.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Resolución No. 229, de 28 de septiembre de 2004, Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.033, de 29 de septiembre de 2004.
- Presidencia de la República de Venezuela. Decreto No. 901, de 18 de agosto de 1967, sobre la creación de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 28408, de 18 de agosto de 1967.
- Presidencia de la República. Decreto No. 47, de 7 de mayo de 1969, sobre ampliación de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y los fundamentos sobre la planificación, vigilancia y ordenación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 28.925, de 21 de mayo de 1969.
- Presidencia de la República de Venezuela. Decreto No. 1127, de 15 de noviembre de 1972, Reglamento sobre Coordinación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Gaceta Oficial No. 29959, de 17 de noviembre de 1972.
- Presidente de la República. Decreto No. 1221, de 2 de noviembre de 1990, sobre Guardería Ambiental. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 34.678, de 10 de enero de 1991.
- Presidencia de la República de Venezuela. Decreto No. 883, de 11 de octubre de 1995, Normas para la clasificación y control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 5.021 Extraordinaria, de 18 de diciembre de 1995.

Presidencia de la República. Decreto No. 1.257, de 13 de marzo de 1996, Normas sobre Evaluación Ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente. Gaceta Oficial No. 35.946, de 25 de abril de 1996.

Presidencia de la República. Decreto 1400, de 10 de julio de 1996, Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las cuencas hidrográficas. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 36.013, de 02 de agosto de 1996.

Presidencia de la República. Decreto 2.945, de 14 de octubre de 1998, Plan Nacional para la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial No. 36.571, de 30 de octubre de 1998.

Presidencia de la República. Decreto No. 295, de 5 de septiembre de 1999, Decreto con rango y Fuerza de Ley de Minas. Publicada en Gaceta Oficial N°. 5.382 (Extraordinaria) de fecha 28 de septiembre de 1999.

Presidencia de la República. Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica sobre promoción de la inversión privada bajo el régimen de concesiones. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial Extraordinaria N°. 5.394 de fecha 25 de octubre de 1999.

Presidencia de la República. Decreto No. 379, de 07 de octubre de 1999, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 36.838, de 26 de noviembre de 1999. Derogado.

Presidencia de la República. Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13 de noviembre del 2001.

Presidencia de la República. Decreto N° 2.083, de 02 de noviembre de 2002, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial N° 37.562, de 04 de noviembre de 2002.

Presidencia de la República. Decreto No. 2.623, de 23 de septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.664, de 29 de septiembre de 2003.

## DE LOS ESTADOS

Asamblea Legislativa. Ley de Llanos del estado Apure, de 26 de enero de 1936.

Asamblea Legislativa. Ley de Llanos del estado Bolívar, de 25 de julio de 1936.

Asamblea Legislativa. Ley de Llanos del estado Guárico, de 4 de febrero de 1942.

Asamblea Legislativa. Código de Policía del estado Sucre, de 26 de julio de 1957.

Asamblea Legislativa del estado Lara. Constitución del estado Lara, de 30 de agosto de 1996.

Consejo Legislativo del estado Zulia. Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia, de 3 de mayo de 2001. Aún no ha sido publicada en Gaceta Oficial del estado Zulia, por lo que no se encuentra vigente.

Consejo Legislativo del estado Apure. Constitución del estado Apure, de 15 de octubre de 2002.

Consejo Legislativo del estado Aragua, Constitución del estado Aragua, de 19 de noviembre de 2002.

Consejo Legislativo del estado Zulia. Constitución del estado Zulia, de 5 de agosto de 2003.

## JURISPRUDENCIA VENEZOLANA

Corte Suprema de Justicia de la República de Venezuela. Sentencia de la Sala Político Administrativa de Venezuela. Caracas, 19 de octubre de 1964. Gaceta Forense, No. 46.



La presente edición de Administración del agua. *Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*, de Juan Carlos Fernández Morales, con un tiraje de 300 ejemplares, se terminó de imprimir en noviembre de 2007, en los Talleres Gráficos Universitarios, ULA, Av. Andrés Bello, antiguo Central Azucarero, La Parroquia, Mérida, Venezuela.