

## 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.