

## 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.