

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, obediendo 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 (CADAPE). 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 CADAPE 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.