

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 planes⁶⁹⁸, 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)”⁶⁹⁹. 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 aguas⁷⁰⁰.

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 Ibérica⁷⁰¹. 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 misma⁷⁰². 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 hidrológica⁷⁰³. 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 hidrológica⁷⁰⁴.

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 proteger⁷⁰⁵.

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 conservarlo⁷⁰⁶.

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 naturales⁷⁰⁷.

Desde esta perspectiva, los objetivos de la planificación hidrológica en España pueden resumirse fundamentalmente en dos:

- Lograr la protección de los recursos hidráulicos⁷⁰⁸, 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”⁷⁰⁹. 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”⁷¹⁰.

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 sector⁷¹¹. 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 indemnización⁷¹².

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 1949⁷¹³ 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”⁷¹⁴.

Este Plan fue elaborado por la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH)⁷¹⁵, creada con este fin por Decreto Presidencial⁷¹⁶. 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 Hidráulicos⁷¹⁷, 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 hidráulicos⁷¹⁸.

A partir del 1969, con el Decreto 47⁷¹⁹, 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 Nacional⁷²⁰, 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 control⁷²¹, 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.

hacía previsiones a tres décadas, siendo su horizonte el año 2000. Era dinámico, permitía actualizaciones para irse adaptando a las circunstancias y avance de la tecnología⁷²².

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 1976⁷²³. A partir de ese momento, COPLANRH se transforma en la Dirección de Planificación de los Recursos Hidráulicos del Ministerio del Ambiente⁷²⁴.

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 otros⁷²⁵, 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 MARN⁷²⁶.

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 naturales⁷²⁷, 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 hidráulicos⁷²⁸. 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. 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”⁷²⁹.

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 saneamiento⁷³⁰.

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 sucedieran⁷³¹, 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 adelante⁷³².

En 1996, y ante la imposibilidad de contar con una Ley de Aguas en Venezuela, el Ejecutivo Nacional dicta el Decreto 1400⁷³³, 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)⁷³⁴. 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)⁷³⁵, 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 Territorio⁷³⁶. Por cierto que esta Ley, no menciona el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, como un plan sectorial⁷³⁷. 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 PLAgV⁷³⁸, 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 distribución⁷³⁹. 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 149.1.22⁷⁴⁰, (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 autónoma⁷⁴¹. 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 protección⁷⁴².

La planificación hidrológica en España es pública y vinculante, dada su naturaleza normativa. Sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada⁷⁴³. 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 cuenca⁷⁴⁴. 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 cuenca⁷⁴⁵, 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 informe⁷⁴⁶.

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 República⁷⁴⁷, 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 hidrográfica⁷⁴⁸.

En segundo lugar, se diferencian por el procedimiento de aprobación de cada uno de los planes. Así el Plan Hidrológico Nacional debe aprobarse por Ley⁷⁴⁹, mientras que los planes de cuenca se aprueban por Decreto del Gobierno⁷⁵⁰, por lo que jerárquicamente deben ajustarse a lo establecido en el Plan Hidrológico Nacional⁷⁵¹.

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 misma⁷⁵².

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 administración⁷⁵³. 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 Demarcación⁷⁵⁴ o el organismo encargado por la comunidad autónoma, si la cuenca es intracomunitaria⁷⁵⁵, 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 Decreto⁷⁵⁶.

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 hidrográfica⁷⁵⁷. 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 aguas⁷⁵⁸, 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 administraciones⁷⁵⁹.

Antes de elaborar los planes de cuenca, debe establecerse un programa de medidas para cada demarcación hidrográfica⁷⁶⁰, 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 misma⁷⁶¹. Al programa de medidas se integrarán las medidas básicas y complementarias que dicten las Administraciones competentes en la protección de las aguas⁷⁶².

En los planes de cuenca deben concretarse las actuaciones y previsiones necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales⁷⁶³, así como la inviabilidad de conseguirlos en masas de aguas muy afectadas⁷⁶⁴.

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 eficacia⁷⁶⁵. 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 42.1⁷⁶⁶ TRLAg. Los objetivos generales expresados en este artículo son un elemento reglado, pero es obvio que se expresan mediante conceptos indeterminados⁷⁶⁷, 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 vigentes⁷⁶⁸ 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 recursos⁷⁶⁹, 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 RAPA⁷⁷⁰ (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 RDPH⁷⁷¹. 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.⁷⁷².

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 natural⁷⁷³, la definición de un sistema único de explotación⁷⁷⁴ 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 contaminación⁷⁷⁵; normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío⁷⁷⁶, 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 m³/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 previstos⁷⁷⁷.

En los planes de cuenca pueden establecerse reservas de agua⁷⁷⁸ 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 naturaleza⁷⁷⁹.

B. El Plan Hidrológico Nacional⁷⁸⁰

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 territorios⁷⁸¹.

Ahora bien, escogida esta opción, resulta natural que el contenido del Plan Hidrológico Nacional, contenga varias normas sobre las transferencias de recursos⁷⁸², como también lo es, que haya sido plasmado en una Ley, porque así lo exige la propia Ley de Aguas⁷⁸³.

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 explotación⁷⁸⁴; gestión de las sequías⁷⁸⁵; protección del dominio público hidráulico y actuaciones en zonas inundables⁷⁸⁶; mención a la gestión eficaz del agua para abastecimiento⁷⁸⁷.

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*⁷⁸⁸.

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 demandas⁷⁸⁹.

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 territorio⁷⁹⁰.

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*⁷⁹¹.

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 valor⁷⁹².

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 verticales⁷⁹³). Así, los planes hidrológicos de cuenca deberán adaptarse a las previsiones del PHN⁷⁹⁴. 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.⁷⁹⁵, 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 urbanísticos⁷⁹⁶.

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 valoraciones⁷⁹⁷, 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 sectorial⁷⁹⁸, 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 urbanizables⁷⁹⁹.

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 hidrográfica⁸⁰⁰, 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 elaboración⁸⁰¹ o a través de los diferentes trámites (establecimiento de directrices⁸⁰², información pública⁸⁰³, informes, etc.) del procedimiento de elaboración de los Planes, en los que habría ocasión de considerar las distintas planificaciones que pudieran afectar a la hidrológica⁸⁰⁴ 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 riego⁸⁰⁵. 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 Regadíos⁸⁰⁶.

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 cuenca⁸⁰⁷.

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 Naturales⁸⁰⁸.

En 1999, se promulga una nueva Ley de Administración Central⁸⁰⁹, 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. 2083⁸¹⁰.

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 Ambiental⁸¹¹ 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*”⁸¹² (*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 regadío⁸¹³. 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 coordinada⁸¹⁴ del Situado Constitucional⁸¹⁵, 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 hidráulicas⁸¹⁶, 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 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.⁸¹⁷, 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*)⁸¹⁸. 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 mismas⁸¹⁹.

En segundo lugar, del artículo resalta también que sólo pueden considerarse obras de interés general del Estado⁸²⁰ 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”⁸²¹, 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 mismos⁸²².

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 posteriormente⁸²³.

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 ambiente⁸²⁴.

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 competencia⁸²⁵.

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"⁸²⁶.

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.⁸²⁷ 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 Estado⁸²⁸.

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 ciento⁸²⁹, con lo cual los usuarios, están subvencionados en seis puntos de interés, impidiendo la actualización del valor de la inversión⁸³⁰.

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 consume 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 Presupuestos⁸³¹ 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 estatales⁸³² 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 2001⁸³³, 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 momento⁸³⁴, 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”⁸³⁵.

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 Hidráulicas⁸³⁶.

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 Estatales⁸³⁷, 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 sociedad⁸³⁸. “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 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 negocial⁸³⁹. Sin embargo, para CARO-PATÓN CARMONA Isabel, la figura que mejor se adapta a este régimen es el de la adjudicación⁸⁴⁰.

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"⁸⁴¹.

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"⁸⁴².

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 social⁸⁴³, 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 Hacienda⁸⁴⁴.

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 beneficiarios⁸⁴⁵ 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 mercantiles⁸⁴⁶.

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 hidrográficas⁸⁴⁷ 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 hidráulicas⁸⁴⁸.

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 hidráulicas⁸⁴⁹, 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 hidráulicas⁸⁵⁰. 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 público⁸⁵¹ concedente otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras relacionadas en el artículo 120 LCAP⁸⁵² 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 título⁸⁵³.

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.

solamente⁸⁵⁴. 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 públicos⁸⁵⁵.

2. La contraprestación, que generalmente consiste en la “explotación de la obra⁸⁵⁶”, asumiendo el concesionario el riesgo de la misma⁸⁵⁷. 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 pública⁸⁵⁸. “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 periódica⁸⁵⁹, y tercero, las aportaciones públicas por la explotación de las obras⁸⁶⁰.

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 jurídicas⁸⁶¹. 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 competente⁸⁶² 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, entendiendo 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.

