

“Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires”

*Leonardo Fabio Pastorino*¹

¹ Cátedra I Derecho Agrario, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP., calle 48 e/ 6 y 7 (1900), La Plata, y Cátedra de Legislación de los Recursos Naturales Renovables, Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la UNLP., calle 60 y 122 (1900), La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Mail de contacto: pastorinoleonardo@yahoo.com.ar

RESUMEN

El presente trabajo se propone presentar en forma esquemática los aspectos más relevantes, jurídicos principalmente, del Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires, siguiendo una serie de preguntas formuladas previamente con ánimo de poder realizar una mirada comparativa a distintos códigos de aguas provinciales.

Se recogen antecedentes legales y de proyectos de códigos que no llegaron a convertirse en norma y se repasa un esquema que comprende las aguas reguladas, los usos regulados, el sistema de permisos y concesiones, los instrumentos para el conocimiento del recurso y para la gestión sostenible e integral del mismo y cuestiones institucionales vinculadas a organismos de aplicación, participación ciudadana y de los sectores productivos y el sistema contravencional y de apelación.

Palabras clave: Código de Aguas, Autoridad del Agua, aguas, usos, regulación.

ABSTRACT

In this article is intended to present schematically the most important legal aspects of the Buenos Aires's Water Code, following a series of questions previously made with the intention of being able to perform a comparative look at the different provinces's water codes.

Legal backgrounds and projects that failed to become law are collected, and a scheme that contains the regulated waters, its uses, the system of permits and concessions, the instruments for the knowledge and the sustainable management of the resources and institutional issues related to enforcement agencies, citizen and productive sectors participation, and the contraventional and appellation system, are reviewed in the present paper.

Key words: Water Code, Water Authority, water, uses, regulation.

1. Introducción. Antecedentes. Visión general respecto a las aguas y a los usos regulados

El primer anteproyecto de Código de Aguas para la Provincia de Buenos Aires, se aprueba en 1939, por decreto del gobernador Crespo. La obra fue

resultado de una Comisión Redactora designada, también por decreto, el 13 de noviembre de 1936, e integrada en forma interdisciplinaria por Benjamín Villegas Basavilbaso, Ernesto Pueyrredón, Federico Leloir, Manuel Castello y Félix Nieva. Dicho proyecto, recoge antecedentes del derecho provincial comparado y del derecho internacional comparado, sobre todo teniendo en cuenta la legislación española, italiana, alemana, brasilera, francesa y de algunos estados que conforman los Estados Unidos de Norte América. El mismo puede consultarse gracias a una publicación del Ministerio de Obras Públicas que contiene una presentación por parte de los redactores explicando sus objetivos y justificando sus decisiones, tal como corresponde a una correcta técnica legislativa.

En 1958, con mucha menos pretensión pero con igual elogio para su técnica y su inspiración, se sanciona la ley 5965 (B.O.P.B.A. 21/12/58), limitada a la protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera, que como se dirá luego, sigue vigente. En verdad, la ley deroga una previa, 5552 (B.O.P.B.A. 18/11/49) dedicada a la “Protección de los cuerpos receptores de agua” que con una similar intención, pero con una redacción menos técnica y más simple, tipificaba la infracción de contaminación del agua en una forma bastante abierta.

Le sigue otro intento dogmático de alto nivel, como lo es el anteproyecto de Código Rural, elaborado por Antonino Vivanco, en 1965, que en su interior contiene un entero código de aguas las que son tratadas en su completez y en relación a la totalidad de usos, no sólo los agrarios (Pastorino, 2011). El Código puede consultarse gracias a otra publicación, esta vez del Boletín Oficial provincial.

Con los códigos rurales de 1970 y 1983, el uso agrícola del agua encuentra ubicación dentro de la codificación agraria.

En la segunda mitad de la década de 1980, vuelta, por otra parte, la democracia, un contexto de grandes inundaciones en la Provincia, la desjerarquización de la autoridad administrativa vinculada a las políticas hídricas y una serie de obras que se realizaron para resolver en la contingencia las inundaciones sin un análisis del sistema hídrico en general y del concepto de cuenca en particular, hizo reflotar la idea de contar con un Código de Aguas.

El primer proyecto fue presentado por el diputado Luis Issasi en 1990. El siguiente fue el proyecto del diputado Victorio Migliaro, de 1995, siendo “reflotado” al perder estado parlamentario, en 1997. Finalmente, un tercer proyecto se debe al senador Young. Con estos tres antecedentes se constituye la Comisión Bicameral específica para tratar el finalmente sancionado como ley 12.257 (B.O.P.B.A. 9/2/98), Código de Aguas, vigente. En trabajos previos hemos analizado estos antecedentes, en especial en relación a la legislación, administración y jurisdicción agraria y en cuanto a la vocación de constituir una unidad en esos campos especializada en materia de aguas (Pastorino, 1998 y Fabré y Pastorino, 2012).

Más allá del aporte de estos antecedentes, desde lo dogmático y desde lo práctico, resulta significativo señalar la poca vocación política bonaerense demostrada en la línea de tiempo trazada por aquél primer proyecto de Código; el Código definitivamente sancionado seis décadas después; y su reglamentación por decreto 3511/07 (B.O.P.B.A. 2 y 3/1/08) que tuvo que esperar otra década para ver la luz.

Luego del prolongado y tortuoso camino legislativo señalado, el primer Código de Aguas, pretendió comprenderlas en forma integral, regulando la “protección, conservación y manejo del recurso hídrico” (art.1). Es decir que, dejando para las disposiciones del Código Civil las cuestiones atinentes al régimen dominical y las restricciones que aquél establece con relación, más bien, a las relaciones de vecindad; se ocupa del uso, el cuidado, la gestión, el aprovechamiento del recurso y las restricciones administrativas, reglamentando o mejorando los límites de los derechos de dominio derivados del Código de fondo.

El Código pretende abarcar las aguas en su totalidad, lo que puede sintetizarse de la siguiente manera: 1) Contempla el recurso en su unicidad (el art.1, por ej. habla en forma global del recurso hídrico) y en su completez, intentando dejar bajo su órbita la regulación de cualquier tipo de actividad vinculada al recurso; 2) incluye en su regulación tanto las aguas superficiales como las subterráneas; 3) también incluye las aguas públicas como las privadas; 4) se refiere por primera vez, de algún modo, a las aguas del Río de la Plata (ver arts.5, 18 y 140 y la reglamentación del art.18 referido a la línea de ribera) e 5) intenta algunas definiciones para alcanzar los recursos compartidos con otras jurisdicciones cuando el artículo 9 dispone que cuando se proyecte una obra susceptible de afectar a otra jurisdicción, se debe consultar a través de los poderes ejecutivos a la otra, en tanto que en el decreto reglamentario se manda y autoriza a la AdA para requerir informes en los casos inversos.

Soslayando la cuestión, lamentablemente aún no resuelta, de la constitucionalidad del inciso 3 del artículo 2340 del Código Civil (Pastorino, 2009 y Pastorino, *et all* 2013), el Código de Aguas considera públicas las aguas subterráneas (que obviamente están incluidas en su normativa, cuando en el Código Rural sólo se trataban las aguas superficiales). Así se desprende del artículo 86 que normando la explotación de aguas subterráneas por terceros dispone: “El propietario del terreno conserva todos los derechos de dominio reconocidos por el Código Civil con las restricciones al uso de su agua que contiene el presente Código. El propietario del terreno será citado personalmente para hacer valer los derechos que le acuerda el artículo 2.340 inciso 3) del Código Civil, en las audiencias que prevé el segundo párrafo del artículo 41° del Título III “Del uso y aprovechamiento del agua y de los cauces públicos”. En el mismo título se obliga a obtener permiso de la Autoridad para la perforación y explotación de las mismas (arts. 82 y ss.).

Entre los usos, el Código regula los siguientes: consuntivo o de abastecimiento de agua potable (si bien el marco regulatorio del servicio se define por la ley 11.820 -B.O.P.B.A 11/9/96- y el decreto 878/03 -B.O.P.B.A. 2/7/03-, ver su tratamiento en Pastorino *et all*, 2012); agrícola; pecuario; industrial; recreativo, deportivo o de esparcimiento; energético; terapéutico; minero; piscícola y naval (arts. 55 a 81). Pero a contrario de lo que sucede en muchos otros códigos provinciales, éste no establece preferencias en cuanto a los usos dejando esta atribución al Poder Ejecutivo (art. 2, inc. c) que dicta los criterios a tener en cuenta para ese cometido, privilegiando sólo por ese medio el abastecimiento para agua potable.

2. Gobierno del agua, organismos y participación sectorial

El Código diferencia claramente las funciones que corresponden al Poder Ejecutivo, que se expresa a través de decretos, y las que corresponden a la Autoridad del Agua (AdA) que crea como organismo de aplicación de sus disposiciones, la que se expresa por medio de Resoluciones de su Directorio. Al Poder Ejecutivo, por delegación legal, le corresponden ciertas regulaciones o limitaciones de derechos privados y también las cuestiones más políticas y de coordinación. Entre ellas, decreta reservas hídricas, establece preferencias entre usos, fija el monto de los cánones y otras contribuciones, suspende el suministro, impone restricciones al dominio privado en base a las disposiciones del Código, y mantiene las relaciones con otras jurisdicciones y con el gobierno federal.

Pero para todas sus funciones se prevé que la AdA le brinde el asesoramiento técnico.

2.a. Autoridad del Agua

El artículo 3 crea un ente autárquico de derecho público y naturaleza multidisciplinaria que se denominará Autoridad del Agua (AdA) y que tendrá las funciones indicadas por el mismo artículo y el siguiente, pudiéndose decir sucintamente que se constituye en autoridad de aplicación del Código y por la ley de ministerios, también de la ley 5965.

El nombre del ente, compuesto por la palabra autoridad (único organismo público provincial que emplea en su denominación una palabra con tanta carga de poder) y el empleo del agua en singular hace presumir la concentración del máximo cúmulo de poderes del Estado en dicho órgano. Sin embargo, a poco de incursionar por los organigramas provinciales se descubre que esto no es así. Por un lado, la Autoridad del Agua se relaciona con la Administración centralizada y depende políticamente de la Subsecretaría de Servicios Públicos que, a su vez, lo hace del Ministerio de Infraestructura. Por otro lado, con la misma Subsecretaría de Servicios Públicos se relacionan otros dos organismos vinculados al gobierno del agua: el Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCABA) y el Servicio Provincial de Aguas y Saneamiento (SPAR). Todavía debe decirse que en

el mismo Ministerio de Infraestructura sigue funcionando la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas que tradicionalmente se ocupó de la obra pública hidráulica y conserva un peso específico tanto en la toma de decisiones como en lo que refiere a impactos concretos sobre el recurso hídrico y el territorio provincial. Por sus propias competencias, muchos otros organismos regulan actividades con impacto en el agua, sería imposible enunciarlos acá pero el mismo Código indica que el AdA debe articular con ellos y el artículo 4 del decreto reglamentario se le encomienda, más específicamente, la convocatoria a la integración de una Comisión de Coordinación Institucional, enunciando los otros organismos que deben participar y reglamentando con bastante detalle su funcionamiento.

Por los referidos impactos, surge cada vez más nítido el rol del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) en la cuestión ya que éste hace el control técnico de las evaluaciones de impacto que impone el Código de Aguas. A su vez, el OPDS es autoridad de aplicación de la ley 11.723 (B.O.P.B.A. 22/12/95), que además de la evaluación de impacto, regula el ordenamiento ambiental territorial que debe tener en cuenta el concepto de cuenca hidrográfica y también tiene todo un capítulo, a partir del artículo 39, relativo al agua. Lo mismo, el OPDS es autoridad de aplicación de algunas otras como la 11.459 (B.O.P.B.A. 10/12/93), de radicación industrial o la 12.704 (B.O.P.B.A. 20/6/01) de paisajes protegidos. Más recientemente la Legislatura provincial sancionó la ley 14.343 (B.O.P.B.A. 23/1/12) de pasivos ambientales que incluye en su concepto a los pasivos en los cuerpos de aguas y que, seguramente, planteará nuevos puntos de discusión en torno a las competencias de la AdA y el OPDS.

Como observación conclusiva, quisiera señalar que así como propusiera con la línea de tiempo en relación a la sanción del Código y su Decreto Reglamentario, con respecto al nombre y funciones del organismo se advierte un exceso de enunciación para fortalecer un aparente interés gubernamental por una problemática que luego de los datos apenas sintetizados no parece constatarse con tanta contundencia.

2.b Comités de Cuenca

Según el artículo 121 del Código, la AdA podrá crear comités de cuencas hídricas que tendrán como objetivos mínimos:

- a) Fijar las pautas para la preparación y ejecución de un programa de desarrollo integrado de la cuenca o región y atender su marcha.
- b) Considerar y analizar los programas y proyectos a ejecutar por organismos dentro del área.
- c) Evaluar iniciativas de estudio, de preinversión, de inversión y de acción, orientadas al desarrollo del área que plantee cualquier organismo municipal, provincial o nacional, de la cuenca o región.

- d) Aprobar y proponer al Poder Ejecutivo el presupuesto necesario para el cumplimiento de sus funciones.
- e) Analizar y gestionar el financiamiento de las acciones mencionadas en el inciso c, conducentes al desarrollo de la región, sea dicho financiamiento de fuentes municipales, provinciales, nacionales o internacionales.
- f) Evaluar anualmente la marcha del Programa y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y transformación de la región y someter un informe para el conocimiento y consideración de los Poderes Provinciales.

Los comités se crean por resolución determinando éstas sus límites territoriales y, según el artículo 122 del Código el ámbito geográfico debe estar definido por la divisoria de aguas superficiales, aunque si así no fuere, la cuenca hídrica deberá incluir toda manifestación de agua (superficial o subterránea) que en algún punto del dominio participa del ciclo hidrológico común.

Los comités se integran con un representante por cada municipio incluido (art.123), sin participación provincial que, a través de la AdA puede promover y gestionar operativa y técnicamente la creación y funcionamiento. Tampoco existe en el gobierno representación sectorial de usuarios, ciudadanía, ongs, ni de ningún otro tipo. Pero si se prevé una Comisión Asesora por cada Comité que se integra por cada organismo o sector administrativo con funciones relativas al agua en el área de influencia; un representante de cada organismo nacional o interjurisdiccional con iguales funciones e invitado al efecto y un representante de cada consorcio que desarrolle actividad dentro de la cuenca o región hídrica. También se prevé la representación en la Comisión Asesora del sector agropecuario, industrial, comercial y otros actores económicos y sociales que desarrollen actividades dentro de la cuenca o región hídrica, dentro de cuya enunciación debería incluirse a las ongs ambientalistas o de consumidores que no están expresamente mencionadas (art.124). En cambio, es necesario citar acá que la participación está prevista expresamente en el artículo 5 que para cumplimentar la planificación hidrológica general, obliga a elaborar planes hidrológicos “de participación y naturaleza multidisciplinaria”.

Cada Comité se dará su carta orgánica que debe ser homologada por la AdA (art.125).

Marcando la voluntad política por hacer funcionar este sistema, el decreto reglamentario 3511/08 ha sido muy puntilloso en cuanto a la reglamentación de la integración de los comités, su funcionamiento y los de la Comisión Asesora que reafirma de carácter no vinculante. Asimismo insta a la AdA a establecer por Resolución un modelo de carta orgánica.

2.c. Consorcios

Los consorcios están previstos en el artículo 126 para la realización, administración, conservación o funcionamiento de obras hidráulicas de beneficio común o la prestación de servicios hidráulicos.

Si de los eventuales integrantes, el treinta por ciento, una vez consultados, expresan su disconformidad, no se podrá constituir el consorcio (art.127).

El órgano supremo del consorcio es la Asamblea. La Asamblea constitutiva proyectará el estatuto que entrará en vigor luego de la aprobación de la AdA. Por Asamblea se fija el presupuesto y las contribuciones que obligan también a los integrantes ausentes o que se opusieron (arts.132 y 133).

También funcionará un Consejo Directivo creado por voto secreto y obligatorio de los miembros del consorcio (art.131).

También estos artículos fueron complementados por el decreto reglamentario. Como en otros aspectos, y dado que la reglamentación dista en diez años de la sanción del Código, previamente la AdA reglamentó por Resolución 5/04 el procedimiento de creación y funcionamiento de los consorcios. Pero ninguna de estas tres normas se define por la naturaleza jurídica de los consorcios, como lo hacía el anteproyecto de 1939 que se inclinó claramente por la definición de persona jurídica de derecho público.

Según Noemi Olivera (2008), ante la ausencia de definición legal no puede definirse en este caso al consorcio como lo hiciera el anteproyecto de 1939 cabiéndose preguntar si se tratan de contratos administrativos asociativos no personificantes. Ello no obstante, la Resolución 5/08 manda registrar los consorcios ante la Dirección Provincial de Personas Jurídicas.

2.d. Registros

Otros instrumentos de gestión previstos por el Código son los Registros que contempla:

- 1) El registro real y público de derechos (art.12) llevado por la AdA y que el Código articula con el Registro de la Propiedad en las normas siguientes.
- 2) Catastro del Agua, a imagen del Catastro Parcelario se menciona en los artículos 10, 11 y 14.
- 3) Registro de empresas perforadoras.
- 4) Registro de profesionales responsables de las perforaciones.
- 5) Registro de obras hidráulicas.
- 6) Registro de vertidos industriales.

De los dos primeros mencionados no contamos con información sobre su puesta en marcha. Los restantes se imponen en el artículo 24 del Código y existe información relativa a ellos en el sitio oficial web de la AdA.

Respecto a las perforaciones, el Código y su reglamentación abundan en disposiciones en el Título IV bajo el título "De las normas aplicables al agua subterránea".

Recordando a Moisset de Espanés, estos registros pueden clasificarse entre registros físicos y registros jurídicos (De Rosa, 2014).

2.e. Sistema contravencional y contencioso

En el artículo 158 el Código de Aguas dispone que compete a la AdA “entender y decidir en todas las cuestiones relativas a la aplicación del presente Código y sus leyes complementarias”. A pesar de lo cual, en un trabajo anterior hemos señalado que el articulado del Código puede llegar a instancias judiciales por innumerables vías y ante jueces de distintos fueros (Fabrè y Pastorino, 2012). Pero también el Código ha determinado en su artículo 162 que “las decisiones definitivas de la Autoridad del Agua, habilitarán la vía contencioso administrativa”, por lo cual, teniendo en cuenta que el grueso de la actividad desarrollada por la AdA constituye función administrativa, tenemos que acordar que será ese fuero el que concentra una mayor cantidad de cuestiones relativas al Código. el art. 162 de la norma legal citada prevé la revisión judicial de las decisiones de la AdA en ese fuero.

De más está decir, que las apelaciones a infracciones por disposiciones del Código también deberán ser tramitadas por ante el Contencioso. En este campo es interesante rescatar la norma del artículo 165 que resuelve, como pocas otras normas ambientales hacen, la cuestión que se suscita cuando la conducta que origina la infracción puede constituir *prima facie* un delito. En tal supuesto, el Código manda directamente a la AdA a formular denuncia ante el juez de primer instancia en lo penal, dejando aclarado el artículo que “no se cerrará el sumario hasta que el proceso judicial haya concluido” para el caso que la causa penal termine sin sanción. Mientras tanto, la AdA puede aplicar el artículo 164 que la faculta a tomar medidas para hacer cesar o evitar peligros al ambiente o a terceros o restituir la situación al estado anterior.

En cambio, se ha planteado el problema del destino que cabe dársele a las apelaciones a infracciones sancionadas por la AdA pero en aplicación de la ley 5965. Luego de diferentes posiciones en las distintas instancias y fueros y también en la doctrina (Fabrè y Pastorino, 2012), finalmente la Suprema Corte se inclinó por la competencia contencioso administrativa en la causa B.71.810, fallada el 18/4/12 (autos “La Primera de Martínez SA s/Recurso de Apelación – Confl. De Competencia art. 7º, inc. 1º, ley 12.008).

3. Instrumentos para el conocimiento, la protección, la conservación del recurso y la correcta utilización del recurso

El Código desarrolla bien un principio central sobre gestión de recursos naturales que es el relacionado con el conocimiento del recurso y la gestión integral del mismo.

En este sentido, inicia proponiendo la planificación hidrológica que debe ser realizada por la AdA y tener como objetivo general satisfacer las demandas de agua y compatibilizar el desarrollo regional y sectorial, de acuerdo a los distintos usos, incrementando la disponibilidad del recurso, protegiendo su calidad,

estableciendo zonas de reserva, economizando su empleo, optimizando su aprovechamiento en equilibrio con el resto del ambiente.

Además se elaborará y aplicará para el mejoramiento integral de zonas anegables, la defensa contra inundaciones y sequías, para evitar la degradación de suelos y de todos aquellos episodios naturales o no que se registren eventualmente (art.5).

Por su parte, el decreto reglamentario ofrece una serie de principios útiles para guiar el trabajo al decir que la AdA ejecutará la planificación hidrológica coordinando las actividades interdisciplinarias que permitan armonizar el uso y la protección integral del recurso hídrico y que el planeamiento se establecerá de acuerdo a los siguientes criterios básicos:

- 1) Atender a la unidad del ciclo hidrológico y sus variables, las mediciones y los aspectos geomorfológicos, a fin de prevenir acciones perjudiciales debidas a la dinámica de una masa hídrica.
- 2) Propender al uso racional del recurso y la sustentabilidad de su explotación en base a sus reservas;
- 3) Concebir al agua como recurso con connotaciones económicas, políticas y sociales de interés provincial en conjunto con los aspectos técnicos.

También el artículo 5 del Código dispone la confección de planes hidrológicos de participación y naturaleza interdisciplinaria.

Respecto al inventario físico, fundamentalmente previsto a través de una red hidrométrica provincial y catastros que registren la ubicación, cantidad y calidad de agua pluvial, superficial y subterránea, según el artículo 10 original del Código, es importante anotar que dicha disposición fue modificada a penas sufrido el fenómeno extraordinario de las inundaciones en La Plata y constatarse la liviandad de datos, de planificación y de cumplimiento de otros mecanismos de prevención, como las cartas de riesgo hídrico que manda a realizar el artículo 6 del Código. Así, la ley 14.520 (B.O.P.B.A. 25/7/13) dispone que la AdA “establecerá una red hidrométrica provincial que será integrada por estaciones de relevamiento de datos *in situ*; estaciones remotas y una estación central, donde se recibirán los datos transmitidos por aquellas.

Al efecto, llevará y mantendrá actualizado un Banco de Datos Hidrológicos que registre los siguientes datos:

- a) La ubicación y característica de cada estación.
- b) La medición de caudales determinados por aforos hidráulicos en ríos y arroyos.
- c) Niveles de aguas superficiales y subterráneas.
- d) Intensidad y duración de precipitaciones.
- e) Magnitud de evaporación; índice de saturación.
- f) Medición de humedad ambiental; direcciones y velocidades de los vientos.
- g) Cantidad de radiación solar.
- h) Calidad del agua.

i) Toda otra variable que estime precedente relevar la Autoridad del Agua.

El Poder Ejecutivo reglamentará todos los aspectos pertinentes para implementar el Banco de Datos Hidrológicos y el procedimiento a seguir en la recolección de los datos a registrar. Además, mantendrá y llevará actualizado un catastro que registre las obras hidráulicas así como la ubicación y cantidad de las aguas pluviales, superficiales y subterráneas de la Provincia, incluso las interjurisdiccionales”.

A la vez, la ley modifica el artículo 11 relacionado a la publicación de mediciones de cotas e introduce la idea de un Banco de Datos Hidrológicos y la publicación de un Anuario.

Por su parte, compete a la AdA declarar vedas sanitarias prohibiendo el uso recreativo y el abastecimiento doméstico o urbano, en salvaguardia de la salud pública (art.7).

También el Código prevé la necesidad de evaluaciones de impacto y auditorías para realizar obras (arts.93 y ss.) siendo la AdA quién determinará en qué caso corresponde. Para la realización del procedimiento de evaluación se estará con lo dispuesto en la ley 11.723, general del ambiente de la Provincia, pero según el Código, es la propia AdA la que emite la Declaración de Impacto Ambiental (arts. 97 y 98). Interesante es señalar que el Código fija algunas directrices adicionales a la realización del estudio, entre las más significativas, la de describir y evaluar distintas alternativas para el proyecto en consideración (art.97).

No podemos omitir, entre los instrumentos de planificación, reiterar los ya tratados aparte: comités de cuencas hídricas y consorcios (arts.121 y ss.). También el Código prevé una serie de limitaciones administrativas al dominio (arts.136 y ss.). Asimismo, a partir del artículo 112 se prevén normas para el control de actividades de distinta índole, incluido la prevención de la contaminación y la protección de las aguas por intrusión salina. En lo que hace a estas normas y al control de la contaminación industrial, remito al trabajo en coautoría con la licenciada Cristina Romero, en este mismo libro.

4. Permisos y concesiones

En lo que hace al sistema de permisos y concesiones, es de señalar que el Código establece un orden que, por lo menos, debe ser calificado de original.

En general y tradicionalmente, el sistema de concesiones y permisos en los códigos de aguas se preveía en relación a la distribución misma del recurso para su uso (especialmente agropecuario). Más aún, ello sucedía en el Código Rural de la Provincia, en la parte respectiva al uso agrícola derogado por el Código de Aguas. En la norma agraria se diseñaba un claro sistema de distribución por medio del cual los distintos usuarios realizaban sus pedidos, los que eran evaluados en un único acto, es decir, una vez al año, conteniendo de tal modo la Administración, la demanda total requerida y pudiendo distribuir conforme a la existen-

cia. Esa cantidad se otorgaba por concesión con una cantidad fija por hectárea, si bien, en caso de escasez, la Administración podía reducir en forma proporcional y equitativa la cantidad a brindarse entre los distintos concesionarios. Fuera del término previsto para el otorgamiento de concesiones, la autoridad de aplicación podía conceder cantidades de agua, siempre que existieran remanentes, bajo la figura del permiso que siempre era precario.

En el Código de Aguas, el sistema debe buscarse a través de su articulado y se presenta asistemático. También puede decirse que no existe una regla clara y uniforme como para afirmar que la línea divisoria empleada para cada uno de estos institutos sea la precariedad del derecho, la eventualidad del otorgamiento, la exclusividad en el uso, la onerosidad u otro criterio conocido. El único intento del Código por definir algo es sumamente vacío. Consiste en el primer enunciado del artículo 37 que literalmente reza: “Concesión: es un derecho conferido por el Estado a requerimiento del interesado”. Tampoco el Código traza una distinción entre permiso y autorización.

Sí podemos sintetizar en base a las distintas disposiciones que los permisos se otorgan por dos años y se prevén específicamente para realizar estudios sobre el agua y las cuencas (art.35), para algunos usos determinados o para la realización de ciertas obras (art.34).

Las concesiones tienen un plazo máximo de treinta años, renovables. Se prevé su otorgamiento para el aprovechamiento del agua pública y los materiales que lleva en suspensión; la ocupación de lechos, vasos y alvéolos; la construcción de obras de aprovechamiento colectivo y la prestación de servicios públicos (art.37).

El artículo 43 dispone que tanto los concesionarios como los permisionarios pagarán un canon cuyo valor se reglamentará. Si el agua es usada como materia prima, tiene un costo adicional (art.67). También se prevé la reducción del canon si se usan métodos racionales (art.71).

Recientemente se ha iniciado un proceso para cobrar un canon por cada uso productivo del agua, a partir del decreto 429/13 (B.O.P.B.A. 4/9/13) que intenta legitimar el canon considerándolo un instrumento económico principal para solventar los planes de gestión integrada de los recursos hídricos y estableciendo su monto, en cada actividad en particular, a partir de la idea de huella hídrica que refiere a la cantidad de agua utilizada por cada establecimiento productor o de servicios (Diloreto, 2014).

El artículo 46 dispone la facultad de reducir los caudales otorgados ante la insuficiencia del recurso “a todos los concesionarios o a quienes tengan derecho exclusivo a aprovecharlo”, dejando entrever que podría haber un derecho exclusivo por fuera de la concesión. También la norma autoriza el otorgamiento de turnos en tales casos extraordinarios.

En tanto el artículo 28 dispone la regla que tanto las concesiones como los permisos son otorgados *intuito re*. Pero luego de la regla general dispone que: Si el inmueble se fraccionara, la Autoridad del Agua podrá distribuir entre las nue-

vas unidades inmobiliarias los beneficios, de que gozaba el anterior inmueble, siempre que ello no impidiese su adecuada explotación. En caso contrario declarará extinguidos la concesión o el permiso.

En todos los demás casos es necesaria la conformidad de la Autoridad del Agua para destinar el agua al beneficio de bienes o fines distintos a los previstos por el instrumento constitutivo de los derechos.

También es necesaria para cederlos y para modificar en forma no sustancial las obras de captación, regulación, presa o restitución del agua o su ubicación”.

En líneas más generales aún, debe decirse que es regla la necesidad de conocimiento y decisión de la AdA para cualquier cambio de usos o alteración de permisos y concesiones otorgados. Asimismo, que toda concesión o permiso se otorga sin perjuicios de terceros (art.30) y en base al conocimiento hidrológico (art.31).

El uso o estudio del agua impone las siguientes obligaciones: 1) utilización de técnicas eficientes; 2) evitar el desperdicio y degradación del agua y los restantes recursos; 3) preservar la cobertura vegetal de las fuentes, cursos y depósitos; 4) mantener en buen estado las obras; 5) evitar daños; 6) indemnizar daños y recomponer cuando así se disponga.

5. Referencias

De Rosa, D. 2014. Los catastros y registros de aguas como herramientas indispensables para garantizar la gestión integrada y desarrollo ambientalmente sustentable de las aguas subterráneas. En: *La problemática del agua en el mundo actual*. Número especial (9) de la Revista Derecho y Ciencias Sociales, FCJyS-UNLP, 143-166.

Diloreto, A. 2014. Explotación sustentable del agua subterránea para el uso agropecuario y la introducción del concepto de huella hídrica en la normativa de la Provincia de Buenos Aires. En: *La problemática del agua en el mundo actual*. Número especial (9) de la Revista Derecho y Ciencias Sociales, FCJyS-UNLP, 125-141.

Fabré, C. y Pastorino, L. 2012. El Código de Aguas bonaerense y las acciones judiciales, *AbeledoPerrot Buenos Aires*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, octubre 2012, 1093-1102.

Olivera, N. 2008. Consorcios de agua: su naturaleza jurídica. En: Pastorino, L. Actualidad en Derecho Agrario y de los Recursos Naturales Renovables. AbeledoPerrot Buenos Aires, junio 2008. 704-706.

Pastorino, L. 1998. *La jurisdicción sobre las aguas en la Provincia de Buenos Aires*, Cuaderno de Ponencias del Congreso Internacional de Derecho Rural y de los Recursos Naturales “Integración y Desarrollo. Incidencia de la Multiplicación de las Relaciones Internacionales”, realizado por la Universidad del Museo Social Argentino del 23 al 26 de agosto de 1998.

Pastorino, L. 2009. *Derecho agrario argentino*, Abeledo Perrot, Buenos Aires (con 2da. edición actualizada en 2011).

Pastorino, L. (Director) 2011. *Derecho agrario provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Pastorino, L., Cenicacelaya, M., Tabieres, M. y Diloreto, A. 2012, El debate por el agua: mercancía o elemento esencial para la vida. El servicio público de agua potable en la provincia de Buenos Aires, Abeledo Perrot, Buenos Aires, junio 2012, 609-635.

Pastorino, L., Cenicacelaya, María de las Nieves y Diloreto, Alfredo. Régimen jurídico de las aguas subterráneas y consecuencias para su gestión, protección, tutela y aprovechamiento. En N. González, E. Kruse, M. Trovatto y P. Laurencena (Editores), *Temas actuales de la hidrología subterránea*, Edulp, La Plata, 2013, T.I, 259-266.