

BALANCE DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y DE LA GESTIÓN DEL AGUA POR CUENCA EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO: NECESIDADES Y RETOS

ANTONIO EMBID IRUJO

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PROFESOR EMÉRITO.
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA (ESPAÑA).

CODIA 2026.

ZARAGOZA. 14-16 DE OCTUBRE DE 2026

aembid@telefonica.net.

aembid@unizar.es.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LAS NUEVAS LEGISLACIONES DE AGUAS.
- III. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN IBEROAMÉRICA: CLASIFICACIÓN.
- IV. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA PREVISTA EN LA LEY.
- V. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA NO PREVISTA EN LA LEY PERO CON DOCUMENTOS QUE INCORPORAN LA DENOMINACIÓN DE PLAN.
- VI. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA ORDENADA POR EL PODER JUDICIAL.
- VII. PLANES HIDROLÓGICOS ELABORADOS O PREPARADOS DE DIVERSA FORMA POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.
- VIII. PAÍSES SIN LEY DE AGUAS QUE MENCIONE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y TAMPOCO CON DOCUMENTOS APROBADOS QUE SE DENOMINEN PLANES.
- IX. CUESTIONES GENERALES SOBRE ADMINISTRACIÓN HÍDRICA POR CUENCAS.
- X. REFLEXIONES FINALES

INTRODUCCIÓN.

- Planificación hidrológica y ordenación de cuencas.
- Dos características que hoy se consideran imprescindibles para una gestión adecuada del agua.
- Deben ser resultado de opciones concretas contenidas en las leyes de aguas. (Normalmente las leyes son nacionales; excepción, países federales: Argentina, Brasil, México).

Consensos de la doctrina jurídica en el ámbito de la política hídrica:

- a) Debe existir en cada país una Ley de Aguas que contenga el marco jurídico de la utilización y protección del agua que la (las) entidad (es) competente (s) deberá (n) aplicar en su gestión. Y,
- b) La gestión del agua debe desarrollarse en el marco de una planificación administrativa específica que suele recibir el nombre de “planificación hidrológica”.
- c) La Administración hídrica competente debería desarrollar su actividad en el marco territorial de la cuenca hidrográfica.

Las características b) y c) deben formar parte de la Ley de Aguas (a).

LAS NUEVAS LEGISLACIONES DE AGUAS (1)

- Venezuela:** Ley de Aguas de 2-1-2007. (Reciente intento de modificación)
- Nicaragua:** Ley nº 620, de 15-5-2007, General de Aguas Nacionales. (Modificación en 2020).
- Paraguay:** Ley 3239/07, de Recursos Hídricos, de 10-7-2007. Intento de reglamentación fracasado.
- Perú:** Ley nº 2938, de Recursos Hídricos, de 31-3-2009. Varias veces reformada. Otra mucha normativa: Ley de usuarios (2023).
- Honduras:** Ley General de Aguas (Decreto nº 181-2009, de 14-12-2009).
- Argentina (país federal).** La Nación sólo cuenta con la Ley 25688 de presupuestos mínimos de gestión ambiental de aguas de 2002. (Papel semejante al de la legislación básica española).
- Papel básico Provincias. Ejemplos:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley nº 3295 de Gestión Ambiental de las Aguas de 11 de enero de 2010). Provincia de Santa Fe: Ley 13740, 16 de febrero de 2018.
- Norma singular es la Ley de la Nación 26168 por la que se crea la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.** Consecuencia de sentencias de la CSJ, causa Mendoza. Cooperación entre Nación, Provincia y Ciudad.
- Se ha declarado concluido por la CSJ (2024) el proceso de ejecución de la Ley supervisado por la CSJ.

LAS NUEVAS LEGISLACIONES DE AGUAS (2)

- Ecuador:** Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, de 5-8-**2014**. (Reglamento de **2015**).
Declarada inconstitucional en **febrero 2022** por falta de consulta a comunidades indígenas; pero sigue vigente.
- Cuba:** Ley 124/2017, de 14-11-**2017**. De las aguas terrestres. (Reglamentada).
- Chile:** Vigente durante mucho tiempo el Código de Aguas de 1981.
Reformas con alguna importancia:
 - Ley 20017, de 11 de mayo de 2005.
 - Ley 21064, de 17 de enero de 2018.
 - Ley 21435, de 25 de marzo de 2022.
 - Ley 21740, de 14 de abril de 2025.(Una Ley de desalación de **2026**).
- Brasil:** Ley 14026 de 15 de julio de **2020**. Saneamiento básico. Actualización.
- El Salvador:** Ley General de Recursos Hídricos, Decreto núm. 253, de Diario Oficial Núm. 8 Tomo 434 del 12 de enero de **2022**.
- México:** Decreto por el que se expide la Ley General de Aguas y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales (Diario Oficial de 11 de diciembre de **2025**).

LAS NUEVAS LEGISLACIONES DE AGUAS (3)

- En la actualidad se desarrollan procesos normativos para intentar tener una Ley de Aguas “moderna” (existen en algunos casos normas muy antiguas) en:
 - República Dominicana.
 - Guatemala.
 - Costa Rica.
- Problemática en LAC de la real aplicación de las Leyes de aguas:
 - El informalismo, a veces, como sistema jurídico.
- No olvidar procesos constitucionales o de reformas constitucionales en Uruguay (2004), Ecuador (2007), Bolivia (2009), Honduras (2012), México (2012), Peru (2017), Costa Rica (2020) con preceptos dedicados a la gestión del agua.
 - Y dos intentos (fracasados) de reforma constitucional en Chile (2022, 2023).
- En la mayor parte de las ocasiones se trata de introducir el derecho humano al agua. O temas vinculados con la prestación de servicios públicos del agua. La planificación hidrológica y la organización administrativa no aparecen en esas Constituciones. Excepto en Ecuador (2007).

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN IBEROAMÉRICA: CLASIFICACIÓN

-Clasificación de la planificación hidrológica.

(Sirven las clasificaciones a efectos de **mejorar el conocimiento de las instituciones**).

Clasificación (propia, basada en la observación de la realidad jurídica y práctica):

- a) Prevista en la Ley
- b) No prevista en la Ley pero con documentos que incorporan la denominación de Plan.
- c) Ordenada por el Poder Judicial
- d) Planificación elaborada o preparada de diversa forma por la Cooperación Internacional.
- e) Países sin Ley de Aguas que regule la planificación y tampoco con documentos aprobados oficialmente que se denominen Planes.

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA PREVISTA EN LA LEY (1)

-Situación teóricamente ideal si su contenido responde a las premisas “clásicas” de la Planificación hidrológica (modelo UE, España).

(Sería una situación perfecta si, además, se elaboraran los Planes previstos en la Ley con contenido adecuado).

-Enumeración de países (orden alfabético):

BRASIL: Normativa recoge la planificación hidrológica y existen documentos con ese nombre tanto en el Estado central (la Federación) como los Estados federados.

---Origen: Ley 9433 de 1997, instaura la “Política Hídrica Nacional” alguno de cuyos instrumentos son los Planes de Recursos hídricos.

---Primer resultado: Plan Nacional de Recursos Hídricos (2006). Para el período 2005-2020. En 2022, Plan de Recursos Hídricos (2022-2040).

(Plan Nacional de Seguridad Hídrica de 2014).

---Planes de cuenca en Estados federales.

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA PREVISTA EN LA LEY (2)

CHILE: No previsión inicial (rechazo a la Planificación, cualquier tipo).

-Modificación del Código de Aguas de 1981 por **Ley 21435 de 2022**.
Regula “Planes Estratégicos de Recursos Hídricos por Cuenca”.

-**Ley 21455 “Marco de Cambio Climático”**. Contenidos de esos planes desde la óptica del cambio climático, no de la gestión del agua.

Reglamento de 2024 establece procedimientos para elaborar **planes sectoriales de adaptación al cambio climático**.

Resultado: Diario Oficial de **23 de septiembre de 2026** publica resolución del Ministerio de Obras Públicas **por la que se aprueba el Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático en el sector de los Recursos Hídricos**.

---Se dice expresamente que no tiene carácter normativo.

-No hay planes hidrológicos de cuenca.

CUBA: Ley 124 “de las aguas terrestres”, 2017. (Y Reglamento). Escasa mención . Se prevé “Plan Hidráulico Nacional”.

No existe.

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA PREVISTA EN LA LEY (3)

ECUADOR: El país con normativa más homologable con los principios de diversas legislaciones europeas.

-Constitución de 2007 (art. 412): menciona la planificación.
Competencia de la “Autoridad única del Agua”.

-Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua de 2014, arts. 28 y ss. (Desarrollada por Reglamento de 2016):

---Previsión de Plan Nacional de Recursos Hídricos y de Planes de Gestión integral de Recursos Hídricos por cuenca hidrográfica.

---No existen. (Proyecto muy avanzado en 2015 que no siguió adelante).

EL SALVADOR: Ley General de Recursos Hídricos de 2022.

-Regula “Política Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos”; como resultado de la misma, habrá planificación.

-La Ley regula solo el Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. (No se ha dictado el Reglamento).

No existe todavía.

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA PREVISTA EN LA LEY (4)

HONDURAS: Ley General de Aguas de 2009. Reglamento de 2016: amplia regulación de la planificación hidrológica en éste.

-(Clara influencia española en el Reglamento).

No existen Planes. (Sí algunos documentos formados por la Cooperación Internacional. Remisión).

MÉXICO: Ley General de Aguas de 2025 (que, además, modifica Ley de Aguas Nacionales originalmente de 1992 varias veces modificada; su modificación de 2004 se refiere a la planificación).

-Tipos: Programa Nacional Hídrico, Programas Regionales Hídricos y Programas Hídricos de Cuenca. (En Ley de 1992 escasamente reformada en este tema).

-Resultado: Programa Nacional Hídrico (2024-2040). Centrado en 16 proyectos denominados “estratégicos”. (Inversiones en abastecimiento, tratamiento de aguas residuales, presas, desaladoras...).

-Y otros programas nacional y de Estados federados.

No son ejemplo de planificación hidrológica.

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA PREVISTA EN LA LEY (5)

NICARAGUA: Ley de Aguas Nacionales de 2007 (modificada).

-Planificación es muestra de la “Política Nacional de los Recursos Hídricos”.

-Se prevé Plan Nacional de los Recursos Hídricos y Planes y Programas por unidades hidrológicas y acuíferos.

-No existen. La Cooperación Internacional formó algunos documentos.

PARAGUAY: Ley de 10 de julio de 2007 de los Recursos Hídricos.

-Un artículo (12) dedicado a prever el Plan Nacional de Recursos Hídricos.No existe.

PERÚ: El país iberoamericano con mayor legislación hídrica.

-Ley de Recursos Hídricos de 2009. Reglamento de 2010.

-Se prevé Plan Nacional de Recursos Hídricos y Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas.

-Existen 9 Planes de cuenca aprobados por Resolución de la ANA.

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA PREVISTA EN LA LEY (6)

VENEZUELA: Ley de Aguas de 2 de enero de 2007. (Reglamento de 2018).

-Plan Nacional, Planes de Regiones Hidrográficas y de Cuencas Hidrográficas.

No existen.

ARGENTINA: Nación: Ley de presupuestos mínimos ambientales de 2002. Previsión de elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas (que será aprobado por Ley por el Congreso de la Nación, art. 7).

No existe.

-**Leyes de las Provincias:** las recientes. (Las antiguas -Mendoza, 1884-, obviamente no pueden referirse a la planificación).

-Ejemplo: Ley de 2016 de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; Ley de 2017 de la Provincia de Santa Fe.

-Las dos prevén instrumentos de planificación. No existen.

PLANIFICACIÓN NO PREVISTA EN LA LEY PERO CON INSTRUMENTOS QUE UTILIZAN ESE NOMBRE (1)

-COLOMBIA: No tiene Ley de Aguas. Las normas tratan del agua potable o del saneamiento.

Ejemplos:

---Política Nacional para la gestión integral del recurso hídrico (2010).

---Plan Director de Agua y Saneamiento. Visión estratégica 2018-2030.

-No existen Planes hidrológicos.

-El Poder judicial por Sentencia de 2014 ha obligado a la formación de un Plan (del Rio Bogotá).

-No existe todavía.

PANAMÁ: Antigua normativa de aguas (1966) que no trata la planificación.

-Normativa de agua potable y saneamiento (Ley 2011) y normativa para el Canal de Panamá (1997).

-Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050 (aprobado en 2016).

-No es un Plan Hidrológico.

PLANIFICACIÓN NO PREVISTA EN LA LEY PERO CON INSTRUMENTOS QUE UTILIZAN ESE NOMBRE (2)

-Ley 1997: **Aprobación del Plan Regional para el desarrollo de la región interoceánica y el Plan General de uso, conservación y desarrollo del área del Canal.** (No son Planes Hidrológicos).

URUGUAY: No existe Ley de Aguas.

-Ley de 2 de octubre de 2009 de **Principios Rectores de la Política Nacional de Aguas**; art. 9 señala como instrumentos de esa Política la planificación a nivel nacional, regional y local.

-**Decreto del Poder Ejecutivo 205/2017, de 31 de julio, aprobó un Plan Nacional de Aguas.** Cuenta con diez programas que se van ejecutando según la financiación disponible.

-No se han aprobado Planes de cuenca.

-**Planes sectoriales relacionados con el agua:**

---Plan Nacional de Saneamiento (2019).

---Plan Nacional de Aguas Pluviales (2024).

No son Planes Hidrológicos. Perspectiva de obras hidráulicas.

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA ORDENADA POR EL PODER JUDICIAL (1)

ARGENTINA: Problema de **alta contaminación** en cuenca Matanza-Riachuelo. Demanda de particulares de 2004.

-Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 8-7-2008 (Mendoza). Después de larga tramitación.

-Con autos previos de los que ya se derivaban actuaciones:

---Ley Nacional 26168 de 15-11-2006: crea la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo. (Se adhieren la Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, leyes propias).

-La Corte en 2006 ordenó la elaboración de un Plan de Saneamiento: Plan Integral de Saneamiento ambiental para la cuenca Matanza Riachuelo (aprobado en 2009).

Supervisado su cumplimiento por la CSJ (delega en Juzgado de Quilmes; corrupción).

-No es un Plan hidrológico.

-Sentencia de la CSJ 22 de octubre de 2024 ordena finalizar su supervisión del cumplimiento de la sentencia de 2008 y pasa su competencia a los tribunales.

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA ORDENADA POR EL PODER JUDICIAL (2)

COLOMBIA: Contaminación del río Bogotá.

-Sentencia de 28 de marzo de 2014 de la sala de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado (1.610 páginas).

Resuelve apelación contra sentencia de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

-Se contienen en ella 143 órdenes dirigidas a entidades territoriales, autoridades ambientales y al mismo Gobierno Nacional. Distintas decisiones:

---**Organizativas:** Creación del Consejo Estratégico de Cuenca que se convertirá en **Gerencia mediante un Proyecto de Ley**.

---**Planificadoras:** Actualización inmediata del **Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Bogotá** y su articulación con todos los planes existentes (en realidad es un plan distinto).

---**Legislativas:** el Ministerio de Medio Ambiente deberá presentar el Proyecto de Ley para crear la Gerencia y otro Proyecto de Ley para crear un Fondo Común de Financiamiento (que provisionalmente ya debe existir antes de la aprobación de la Ley).

PLANIFICACIÓN FORMADA O PREPARADA POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (1)

COSTA RICA: No tiene Ley de Aguas.

En 2008 se elabora por la Cooperación de los Países Bajos con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un “Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”.

EL SALVADOR: En 2017 (cuando no existía Ley de Aguas, la vigente es de 2022) se aporta por la Cooperación española el “Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador con énfasis en zonas prioritarias”.

(Problema: relación con nueva legislación).

GUATEMALA: No tiene Ley de Aguas.

-En 2022 la cooperación alemana con recursos del BID aportó la “Guía para la elaboración de Planes de manejo, protección y conservación de cuencas, subcuencas y microcuencas de la República de Guatemala”.

-No tengo noticia de la formación de Planes conforme a esta guía.

PLANIFICACIÓN FORMADA O PREPARADA POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2)

NICARAGUA: Tiene Ley de Aguas con mención a la planificación pero no la ha puesto en marcha.

- La Asociación Mundial para el agua Centroamérica elabora el “Plan de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de Nicaragua (2022-2026)”.

- La cooperación alemana elabora la “Guía de elaboración de los Planes de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PGIRH) de las cuencas hidrográficas en Nicaragua”.

No tengo noticia de que se haya elaborado un Plan conforme a esta guía.

REPÚBLICA DOMINICANA: No tiene Ley (moderna) de Aguas.

- El 17 de septiembre de 2025 se presentó por autoridades públicas el “Plan Hidrológico Nacional 2025-2045” con el respaldo técnico y económico de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID).

- No ha sido objeto de aprobación formal.

PLANIFICACIÓN FORMADA O PREPARADA POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (3)

Documento general para todo Iberoamérica:

“Guía Técnica de planificación hidrológica en el marco de la gestión integrada de recursos hídricos dirigida al ámbito iberoamericano (ODS 6.5)”.

Presentada el 6 de octubre de 2025 durante la celebración de la XXVI CODIA celebrada en Santiago de Chile.

Elaborada por la Cooperación española.

En teoría deberían elaborarse planes nacionales apoyándose en esta guía.

No tengo noticia de que se haya elaborado alguno.

ESTADOS QUE NO REGULAN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA NI TAMPOCO TIENEN DOCUMENTOS SOBRE ELLA APROBADOS OFICIALMENTE

-Situación de Bolivia, Costa Rica, Guatemala y República Dominicana.

(Con independencia de documentos de la cooperación internacional que no han sido aprobados formalmente).

-Y algunas Provincias Argentinas.

REFLEXIONES FINALES (1)

- Estadio muy incipiente de la planificación hidrológica en Iberoamérica.
- Cuando existe, su contenido no sigue el modelo de planificación de la Unión Europea, o el español (que sigue a la UE).
- Muchos documentos llamados Planes son, en realidad, mera previsión de inversiones en determinados sectores. Planes de obras hidráulicas. Su cumplimiento depende de previsiones presupuestarias o de otros factores.
- Cuando los Planes no están previstos en la Ley o aprobados con un procedimiento oficial, no puede hablarse de planificación.
(Planes formados por la cooperación internacional, por ejemplo).
Pueden ser un modelo para ayudar a la gestión de la propia Administración hídrica. Pero no la vinculan. Su ejecución arriesga ser anulada por los Tribunales por la falta de necesaria base legal.

REFLEXIONES FINALES (2)

-Rango de la autoridad que debe aprobar los Planes: cuando los Planes son aprobados por la propia Administración hídrica, arriesgan no ser respetados por otras Administraciones sectoriales (agricultura, minería, medio ambiente, energía...) sin consecuencias legales.

Recomendable que las apruebe el Gobierno (o, en el caso de Planes Nacionales, incluso el Parlamento).

-Base territorial de la Administración hídrica:

---La Administración por cuencas es rara en la realidad, aunque no en el lenguaje teórico. Predominan las divisiones territoriales políticas. (Más advertible en países federales, Argentina).

---Problema de la fragmentación: múltiples ministerios con competencias en aguas. De ahí la reivindicación de la “autoridad única del agua”.

---Existen órganos de participación de ciudadanos y usuarios: “Consejos de Cuencas”. Órganos deliberantes, no resolutivos. Suele faltar la estructura técnica que permanece en la Administración ministerial.