

La regulación del uso del agua para la actividad agropecuaria en la Ley de Aguas de la provincia de Santa Fe

MARIANO PERETTI

Facultad de Derecho
Universidad Nacional de Rosario
marianoperetti@hotmail.com

Resumen

El presente trabajo se enfoca en el análisis de las normas de la Ley de Aguas de la provincia de Santa Fe (Ley 13.740) que regulan el uso del agua en la actividad agropecuaria. Se analiza la integración de la ley en el sistema legal argentino de aguas y su incorporación de elementos y principios modernos, como el desarrollo sostenible y el derecho humano al agua. Se examinan las modalidades de uso común y productivo del agua. Dentro de esta última categoría, se profundiza en la regulación de los usos agrícolas y ganaderos, así como los títulos de adquisición de los derechos de uso: figuras de concesión y permiso de uso, reguladas detalladamente en el sistema de la ley, aunque ésta no ofrece una definición concreta de los casos en los cuales corresponde utilizar cada una de ellas. Este aspecto, junto con cuestiones referidas a las funciones de la Autoridad de Aplicación, al canon y a los procedimientos aplicables para el otorgamiento y la extinción de los derechos de uso deberán ser abordados en la reglamentación de la ley, la cual resulta esencial para posibilitar el ejercicio de los derechos y la exigencia de las obligaciones previstos por la normativa.

Palabras clave

Derecho de Aguas, Derecho Agrario, uso agrícola, uso ganadero, concesión, permiso de uso.

The Regulation of Water Usage for Agricultural Activities in the Water Act of the Province of Santa Fe

Abstract

This study analyzes the the provisions of the Water Act of Santa Fe province (Act 13,740) that govern water use in agricultural activities. We explore how the Act fits into Argentina's water laws and includes modern principles like sustainable development and the human right to water. We examine common and productive water use methods. In the latter category, we closely examine rules for agricultural and livestock use, and for concession and usage permits. Although the Act outlines these mechanisms well, it lacks a clear definition of when to apply each. This, along with issues related to the Regulatory Authority's role, fees, and procedures for granting and ending usage rights, should be clarified in the Act's regulations. These rules are essential for enabling the rights and obligations set out by the legislation.

Keywords

Water law, agricultural law, agricultural water use, livestock water use, concession, usage permit.

1. Consideraciones generales

El derecho argentino de aguas ha fundamentado su base legal principalmente en la regulación del dominio sobre este recurso, tomando como punto de partida la normativa contenida en el Código Civil de Vélez Sarsfield. Este código estableció inicialmente una clasificación general entre aguas de dominio público y aguas de propiedad privada.

En esta línea, el Código Civil enumeraba diversos cuerpos de agua como parte de los "bienes públicos" (art. 2340 CCiv.). Esta categorización fue ampliada por la Ley 17.711, que incluyó a "toda otra agua que tenga o adquiriera la aptitud de satisfacer usos de interés general" y también abarcó las aguas subterráneas (art. 2340 inc. 3° CCiv). En este contexto, se puede afirmar que existe una regla general según la cual las aguas forman parte del dominio público (Spota, 1941, p. 50), con las aguas privadas siendo una excepción o una categoría residual aplicable a unos pocos casos específicos.

Este sistema, en su esencia, ha sido mantenido por el actual Código Civil y Comercial en vigencia. Asimismo, dado que el dominio de las aguas públicas corresponde a las provincias (el art. 124 de la Constitución Nacional les reconoce el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio), el uso del recurso es regulado por el derecho público de las jurisdicciones locales, principalmente a través de códigos o leyes de aguas.

Hasta la promulgación de la Ley 13.740 en 2017, Santa Fe era la única provincia que carecía de una legislación sistemática sobre el recurso hídrico.

El principal antecedente de legislación provincial sobre el uso del agua es el Código Rural, sancionado en 1901, que contenía interesantes disposiciones relacionadas con los usos rurales del agua, fundamentalmente para la “irrigación”, que exigía el otorgamiento de un permiso, concedido a perpetuidad por parte del Estado provincial. El Código contenía también disposiciones sobre el aprovechamiento para la actividad ganadera del agua que corriera por un predio.

La Ley 13.740 de Aguas reconoce a la Ley 13.132 como una de sus fuentes. Esta última ley estableció la adhesión de la provincia a los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, consensuados en el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) entre la Nación y las provincias, en el marco del Acuerdo Federal del Agua. Este acuerdo compromete a las jurisdicciones a incorporar y aplicar estas directrices en sus políticas, legislaciones y en la gestión de sus recursos hídricos.

La influencia de estos principios es evidente en las normas del Libro I de la Ley de Aguas, que opera como una parte general del sistema normativo. Establece principios y reglas generales que se aplican a las regulaciones específicas contenidas en el resto de la ley y se ajustan a las disposiciones de la Constitución Nacional, Tratados de Derechos Humanos, el Código Civil y Comercial de la Nación, la doctrina y la jurisprudencia existentes sobre el estatuto del agua (UNL, 2017).

En esta línea, al definir la ley su propio objeto diciendo que se trata de regular “la gestión integrada de los recursos hídricos de la provincia”, recoge uno de los conceptos presentes en los Principios Rectores de la Política Hídrica que, en contraposición a los enfoques sectorizados y descoordinados, refiere a la necesidad de considerar los factores ambientales, sociales y económicos que

influyen o son afectados por el manejo del agua, actuando simultáneamente sobre la oferta y la demanda del recurso (Consejo Hídrico Federal, 2003).

Además de la gestión integrada, en el artículo 1° también destacan dos declaraciones que se convierten en valores fundamentales y que se reflejan en varios artículos de la ley. Estos son el uso ambientalmente sostenible del recurso y el acceso al agua potable como un derecho humano. Ambos valores se ajustan a las exigencias de la Constitución Nacional y diversos instrumentos del Derecho Internacional en materia ambiental y de derechos humanos.

De este modo, el principio de sustentabilidad ambiental en el uso del agua se refleja directa o indirectamente en muchas disposiciones de la Ley de Aguas. La dimensión ambiental se prioriza como criterio para asignar el recurso entre diversos usos y como condición para otorgar concesiones o permisos para usos productivos.

Por último, el artículo 1° de la ley aborda otra directriz básica al expresar que la gestión integrada de los recursos hídricos "involucra el ordenamiento territorial". Esto hace referencia a la necesidad de establecer pautas que contemplen las múltiples actividades desarrolladas en un territorio, como agricultura, ganadería, explotación forestal, minería, urbanización e industria. Se busca establecer prioridades e incluso restricciones en el uso del suelo cuando este pueda afectar los recursos hídricos.

El ámbito de aplicación de la ley está definido en el artículo 2°, abarcando la gestión de "todas las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas". El cuerpo normativo se enfoca principalmente en las dos primeras.

El legislador provincial ha buscado una integración entre las normas que regulan el aprovechamiento y la protección de las diferentes fuentes de agua, considerándolas como un único suministro. Esto contempla la conectividad hidrológica entre ellas, entendiendo que los impactos negativos en las aguas subterráneas pueden repercutir en las aguas superficiales, y viceversa.

Las aguas subterráneas, en muchas regiones de la provincia, representan la fuente principal de abastecimiento para el consumo humano y son fundamentales para el desarrollo agrícola, industrial y de los ecosistemas relacionados. Estas aguas están sujetas a un marco normativo específico que regula su explotación, con el objetivo de controlar actividades que puedan

comprometer su disponibilidad y calidad. Se busca ejercer un control sobre actividades superficiales que puedan afectar negativamente a estas aguas, como la extracción, uso indebido y disposición de efluentes (UNL, 2017, p. 50).

El artículo 5° adopta la terminología de la Constitución Nacional y mantiene el modelo dominial y la clasificación tradicional de la legislación civil nacional. De esta manera, declara que en la provincia, el agua "es un recurso natural y un bien perteneciente al dominio público y originario de esta", con excepción de las aguas atribuidas a la propiedad de los particulares según el CCyC. Esta norma sigue el criterio general de considerar las aguas como dominio público del Estado y excepcionalmente de los particulares. Además, establece las características de este dominio público provincial, declarándolo "inalienable, imprescriptible e inembargable", en consonancia con el CCyC.

Asimismo, el artículo 5° establece que el ejercicio de los derechos de dominio y uso, tanto por parte del público como de los particulares, "debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva". Esto armoniza la legislación con los artículos 14 y 240 del CCyC y con la Constitución Nacional.

La Autoridad de Aplicación de la Ley 13.740, según su art. 11, es el Ministerio de Infraestructura y Transporte o el organismo que lo reemplace. La ley le otorga facultades para ejercer la función de policía administrativa en la gestión de los recursos hídricos (art. 146), para ejercer el poder de policía reglamentario de derechos individuales (art. 147), para intervenir en la resolución de conflictos (art. 149), para imponer sanciones y, en relación a los derechos de uso, para otorgar otorgarlos, modificarlos y determinar su extinción (art. 148).

2. El uso común y los usos especiales del agua

La Ley 13.740 establece en su artículo 13 que "toda persona tiene derecho al uso y aprovechamiento de los recursos hídricos que sean necesarios para su desarrollo personal y el de sus actividades económicas".

Posteriormente, la norma detalla algunas de las condiciones para el ejercicio de dicho derecho general, que no debe perjudicar al medio ambiente, los derechos colectivos, otros usos del agua ni derechos de terceros, siguiendo los principios de la ley y el artículo 240 del CCyC.

Después de establecer el principio de acceso general al recurso hídrico, la ley define los derechos de uso social y productivo de las aguas del dominio público (artículo 14).

Esta distinción sigue la categorización tradicional que la doctrina del Derecho Administrativo ha elaborado para los usos de bienes de dominio público. Así, se habla de “uso común o general” para hacer referencia al uso del agua que busca satisfacer en forma principal e inmediata las necesidades indispensables de la vida humana, mientras que el “uso especial” se refiere a emplear el agua para aumentar el poderío económico o la esfera de acción de la persona (Marienhoff, 1971, p. 543).

2.1. El uso común o social

En la legislación santafesina, lo que tradicionalmente se denomina “uso común” de las aguas se designó como “uso social”. Este uso, disponible para todos los ciudadanos por igual, no requiere ningún título para su ejercicio. El artículo 14 de la ley establece que, en principio, el uso social no necesita autorización administrativa previa, a menos que se establezcan limitaciones por la magnitud del uso, la salud humana o el impacto en el recurso. En situaciones donde el uso general pueda ser incompatible con otros usos, derechos o la sostenibilidad ambiental, se puede requerir una autorización específica (UNL, 2017, p. 57).

Por otro lado, el acceso al uso social del agua es, en principio, gratuito, aunque excepcionalmente se puede imponer una tasa si se requiere algún tipo de servicio (artículo 19).

El artículo 18 enumera de manera taxativa los usos sociales permitidos por la ley, de manera tal que aquellas modalidades de uso no contempladas en esta norma son considerados usos productivos. Estos usos sociales comprenden: la bebida e higiene humana y el uso del agua con fines domésticos, la atención de emergencias sociales, el abrevado de animales domésticos no destinados al comercio, el riego de jardín o huerta cuya producción no sea destinada al comercio, la refrigeración de los motores de vehículos de transporte terrestre de carga o de pasajeros, la extinción de incendios, la pesca manual y la navegación no comercial, el baño en lugares habilitados por la autoridad competente, y el riego de calles, conservación de espacios verdes y paseos públicos.

Es relevante notar que, en contraposición a la doctrina y legislaciones anteriores, la ley santafesina no considera el abrevado de ganado como uso social, considerándolo siempre un uso productivo. Similarmente, el uso del agua para riego solo se considera uso común cuando se realiza en jardines o huertas no comerciales.

Todos los usos sociales establecidos en la ley tienen prioridad sobre los usos productivos según el artículo 19. El ejercicio de estos usos sociales no puede ser menoscabado por concesiones o permisos otorgados para usos productivos. Esta disposición pondera posibles conflictos entre distintos usos del recurso, otorgando prioridad al uso social, destinado a satisfacer necesidades humanas básicas, en consonancia con el derecho humano al acceso al agua y los principios del Libro I.

2.2. El uso productivo

La doctrina en general se refiere a los usos "especiales" (también conocidos como "privativos", "exclusivos" o "diferenciales") para describir aquellos que difieren de los usos comunes o sociales. Estos no buscan satisfacer necesidades diarias o básicas para la subsistencia humana, sino que buscan ampliar la esfera de acción o aumentar el patrimonio económico de una persona (Marienhoff, 1971, 562).

Debido a esta naturaleza, estos usos solo se pueden acceder a través de títulos administrativos reglados (en general, bajo las figuras de la concesión y el permiso), otorgados a personas determinadas que cumplan con las condiciones establecidas por la ley. Por lo general, estos títulos conllevan una carga económica, es decir, una contraprestación a cumplir.

La Ley 13.740 denomina a estos usos como "usos productivos", siendo la posibilidad de aprovechamiento del recurso hídrico su característica distintiva.

En consonancia con las elaboraciones doctrinarias mencionadas y la mayoría de las legislaciones de aguas, la ley establece que el aprovechamiento del agua, de los materiales en suspensión y de los cauces y lechos, requiere la obtención de un permiso o concesión de la Autoridad de Aplicación (art. 23), además de la inscripción en el registro correspondiente (art. 14). Como mencionamos anteriormente, cualquier uso del agua que no esté incluido en la enumeración del art. 18 como uso social, se considera un uso productivo.

El "principio de concesión", que exige un título administrativo para acceder al uso del agua, resulta fundamental en el Derecho de Aguas, al descartar otros modos de adquisición del derecho de uso, en especial la prescripción adquisitiva, evitando así la consolidación de situaciones de aprovechamiento de hecho (ilegítimas) del agua con el paso del tiempo.

El artículo 24 establece requisitos comunes para la obtención de un permiso o concesión para cualquier tipo de uso productivo. En primer lugar, se deben presentar estudios hidrológicos o hidrogeológicos (en el caso de aguas subterráneas), que deben ser aprobados por la Autoridad de Aplicación. Además, se requiere un estudio de impacto ambiental y un plan de gestión ambiental, ambos aprobados por la autoridad competente en materia de policía ambiental.

Estos requisitos se alinean con el principio de prevención del daño ambiental, postulado fundamental establecido en el artículo 4° de la Ley 25.675 General del Ambiente. La evaluación de impacto ambiental es uno de los instrumentos clave de la política y gestión ambiental, contemplado explícitamente en la Ley ambiental mencionada y a nivel provincial en la Ley provincial 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, reglamentada por el Decreto 101/2003.

Además de estos requisitos comunes, cada tipo específico de aprovechamiento productivo tiene sus propias condiciones, como veremos más adelante en relación a los usos que abordamos en este trabajo.

3.3. Uso agrícola del agua

En la Ley 13.740, el uso agrícola o silvícola del agua está definido en el artículo 30 como aquel en el que se emplea el agua “para riego de superficies cultivadas o a cultivar, forestadas o a forestar y actividades conexas que no configuren uso industrial o ganadero”.

Aunque la silvicultura es considerada por la doctrina agrarista como una forma de cultivo del fundo (Brebbia, 2007, p. 173), se incorporó de manera expresa en la ley para evitar confusiones interpretativas sobre su inclusión en el uso agrícola (UNL, 2017, p. 62). Además, se incluyen las “actividades conexas” a la agricultura, noción que ha sido conceptualizada por la doctrina a partir del texto del art. 2135 del Código Civil Italiano de 1942, y que comprende a aquellas dirigidas a la transformación o comercialización de productos agrícolas, siempre

que formen parte del ejercicio habitual de la actividad principal agraria. Así, una actividad es considerada conexas cuando existe un vínculo subjetivo (ambas son desarrolladas por un mismo empresario titular) y objetivo (accesoriedad económica intrínseca) con una actividad agraria principal (Brebbia, 2007, p. 178-181).

Ahora bien, el artículo 23 excluye las actividades conexas que puedan adquirir un carácter industrial o ganadero, remitiendo en estos casos a las normas que definen tales usos (artículos 34 y 35).

El artículo 33 establece carácter real de la concesión para uso agrícola, disponiendo que queda vinculada al predio de tal manera que el derecho obtenido únicamente podrá ser objeto de negociación de manera conjunta con el inmueble para el que se otorgó el uso. Esta disposición se complementa con el artículo 66, que dispone que las concesiones reales no pueden ser embargadas, enajenadas u objeto de contrato sino con el predio para el que fueron otorgadas.

Enseña la doctrina que los derechos de riego son generalmente otorgados intuitu rei, es decir, que son inherentes al fundo para el cual fueron otorgados y sólo transmisibles junto a él (Martín, 2010, 246). En casos de transferencia del inmueble, cambia la titularidad del derecho de uso, pero no su extensión ni sus condiciones.

La obtención de permisos o concesiones para uso agrícola exige el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos en el predio y en el agua a utilizarse, que se suman a las condiciones generales previstas en el artículo 24 para todos los usos productivos. El terreno debe ser apto para ser cultivado mediante riego y debe desaguar y drenar, natural o artificialmente, en forma adecuada, sin perjudicar a terceros. El agua debe ser apta para el tipo de suelo y cultivo, encontrarse disponible en calidad y cantidad necesarias de acuerdo a la extensión y los cultivos involucrados.

El artículo 32 establece criterios de priorización cuando el recurso hídrico es insuficiente para todas las demandas de uso agrícola. Entendemos que dichos criterios no necesariamente deben ser aplicados en el orden en que son enunciados. Así, la Autoridad de Aplicación, con la intervención de otros organismos competentes en caso de corresponder, considerará: a) la necesidad de riego, b) el beneficio para la comunidad que supone el cultivo, c) la eficiencia

de la estructura de riego propuesta, y d) la aptitud para el riego del agua y el suelo. Se trata, por lo tanto, de pautas que limitan el ámbito de discrecionalidad de la autoridad administrativa en situaciones en la que debe escoger entre distintas propuestas o interesados.

3.4. Uso ganadero y de granja

El uso del agua para la producción ganadera o de granja ha sido abordado en una única norma, el artículo 34, que contiene su definición y remite a otras normas que resultan aplicables.

El uso ganadero es aquél en el que el agua se destina a bañar y abreviar ganado. Los animales pueden ser de propiedad del dueño o tenedor de la explotación, o ajenos, lo cual abarcaría los casos en los que la producción se desarrolla a través de alguno de los contratos agrarios (contratos de aparcería pecuaria, arrendamiento, pastaje, pastoreo, etc.).

El uso de granja, según el artículo 34, se refiere al uso del agua en las actividades de producción de especies de animales pequeños. Más allá del alcance que pueda ser otorgado al término “granja”, lo relevante en esta norma es la denominación de “animales pequeños”, que requerirá ser precisada para su implementación y que podría abarcar, entre otros, a aves de corral, conejos, liebres, peces, ranas, caracoles, abejas, etc.

El segundo párrafo del artículo 34 remite, para el uso ganadero o de granja, a las disposiciones generales sobre uso agrícola en tanto resulten pertinentes. Consideramos que será directamente aplicable el art. 33, que establece el carácter real de la concesión, y, adaptadas por analogía a la actividad ganadera o de granja, las previsiones de los arts. 31 (requisitos mínimos) y 32 (criterios de priorización).

En lo que respecta a la descarga de efluentes en cursos y cuerpos de agua en el contexto de la actividad ganadera o de granja, rigen las disposiciones del uso industrial, incluida la exigencia de presentar un proyecto de tratamiento y depuración de efluentes (artículo 36), los que no deben causar daños al ambiente, derechos colectivos, otros usos ni derechos de terceros (artículo 37).

En la misma línea, la producción de ganado y cría de animales bajo los sistemas confinados e intensivos (lo cual incluye a los establecimientos de “engorde a corral” o feedlots) se asimila directamente a la actividad industrial,

siendo aplicables las normas destinadas a regir dicho uso. Las disposiciones del uso agrícola, entonces, sólo se aplican a la producción ganadera y de animales de granjas por sistemas extensivos o métodos tradicionales.

3. Títulos de adquisición

Como hemos señalado previamente, la Ley de Aguas de Santa Fe establece que la única forma en que los particulares pueden acceder al uso productivo o especial del recurso es mediante un título administrativo. En este aspecto, la norma sigue la misma línea que otras leyes provinciales de aguas y se alinea también con la tendencia seguida en el derecho comparado desde hace décadas, en respuesta a la creciente importancia que ha adquirido el agua, cuyo aprovechamiento requiere de la intervención reguladora del Estado en la asignación de los derechos (Martin, 2010, p. 141).

Las figuras jurídicas utilizadas para este propósito, la concesión y el permiso de uso, también forman parte de la tradición de las regulaciones de aguas en nuestro país y tienen su origen en el Derecho Administrativo.

Desde una perspectiva teórica, la doctrina en general sostiene que la concesión nace de un contrato bilateral entre la Administración y un particular, configurando un título perfecto que otorga un derecho subjetivo definitivo y estable a su titular. Este titular debe ser indemnizado en caso de revocación, ya que su derecho está amparado por las garantías constitucionales que protegen la propiedad privada. En cambio, el permiso se considera un título imperfecto, nacido a partir de un acto unilateral que expresa una actitud de mera tolerancia por parte de la Administración. Esto resulta en un derecho precario y revocable, en principio, sin requerir indemnización (Martin, 2010, 146).

También se han destacado como diferencias características la temporalidad de la concesión en contraposición con la indeterminación de la duración del permiso, o el carácter *intuitu rei* de la primera frente a la condición *intuitu personae* del segundo.

En la práctica, las regulaciones jurídicas suelen aplicar la técnica concesional para actividades de mayor trascendencia o usos de mayor intensidad o volumen, que demandan una mayor inversión y, por lo tanto, seguridad jurídica.

En cambio, el permiso de uso se reserva para usos menos significativos del agua (Martin, 2010, p. 147).

La Ley 13.740 sigue en términos generales estas pautas al delimitar los perfiles de ambas categorías. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en legislaciones de otras provincias (Código de Aguas de la provincia de Córdoba, Ley 5589, art. 50), la determinación de cuál de estas figuras aplicar en cada caso concreto parece haber sido delegada al criterio de la reglamentación y/o de la Autoridad de Aplicación. No obstante, la estructura general de la ley sugiere que, en línea con lo señalado, los usos productivos deberán ser por regla objeto de concesión, quedando reservada la figura del permiso para situaciones de envergadura menor o plazos reducidos que no ameriten la puesta en funcionamiento del mecanismo concesional.

En el artículo 60 se establece que, para otorgar una concesión o permiso de uso, se deben cumplir los requisitos comunes estipulados para cualquier tipo de uso productivo (artículo 24), los requisitos específicos para el tipo de uso en cuestión, y los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley General del Ambiente y en la Ley provincial de Medio Ambiente.

El artículo 69 dispone que las obras necesarias para el uso del agua pública pueden ser realizadas por el Estado provincial o impuestas a los concesionarios o permisionarios. Los costos de inversión, operación y mantenimiento se distribuirán entre estos en proporción a la cuota acordada en cada título. Además de ejecutar obras privadas a su cargo, los usuarios también pueden utilizar terrenos y obras públicas para ejercer sus derechos de uso.

Como principio, el derecho de uso otorgado a concesionarios y permisionarios conlleva el pago de un canon como contraprestación. La ley establece solamente algunas pautas generales sobre el monto del canon, que deberá ser determinado en la reglamentación según la magnitud acordada, considerando asimismo las particularidades de cada tipo de uso y las actividades de los usuarios (artículo 74).

La responsabilidad de pagar el canon recae no solo en los titulares de dominio de los inmuebles, sino también en usufructuarios, arrendatarios y, en general, cualquier poseedor que se beneficie de la concesión o permiso.

4.1. Permiso de uso

Yendo específicamente a las características de cada figura, podemos señalar que, en relación al permiso de uso, la Ley de Aguas dispone en sus artículos 61 y 62 lo siguiente:

- a) El permiso de uso nace de un acto administrativo unilateral de la Autoridad de Aplicación, que es la única entidad habilitada para otorgarlo.
- b) Da lugar a un derecho precario para el uso del agua con un propósito productivo específico. Sin embargo, la ley también contempla la posibilidad de otorgar permisos excepcionales para otros fines, como el uso de agua en obras públicas que requieran volúmenes considerables (artículo 62), así como permisos provisorios y excepcionales por razones de urgencia y utilidad pública (artículo 63).
- c) El permiso se otorga a una persona determinada, ya sea física o jurídica, y no puede ser transferido a terceros.
- d) Tiene una naturaleza temporal, pudiendo ser otorgado por un período específico o determinable.
- e) Crea únicamente un derecho subjetivo o interés legítimo que puede ser revocado por la Autoridad en cualquier momento, con expresión de causa y sin que exista derecho a indemnización para el titular.
- f) No puede perjudicar permisos o concesiones otorgados con anterioridad.
- g) Aunque la ley no prohíbe que sea constituido a título gratuito, por regla tiene carácter oneroso y conlleva una carga financiera, en forma de canon u otras obligaciones tributarias, y puede incluir el cumplimiento de otras condiciones. En tales casos, el titular debe cumplirlas incluso si el agua no es utilizada (art. 64 incs. d) y f).

4.2. Concesión

Por su parte, la Ley de Aguas regula la figura de la concesión de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- a) La concesión nace de un acto administrativo bilateral entre el Estado provincial y el interesado.
- b) En el caso de las concesiones para uso agrícola, ganadero o de granja, el título tiene naturaleza real, es decir, es otorgado en beneficio de un inmueble determinado. En el caso de otros usos productivos, la regla general es que

también sea otorgado sobre un inmueble o actividad determinados, aunque de manera excepcional puede tener naturaleza personal.

c) Concede un derecho subjetivo que se materializa en la posibilidad de aprovechar el agua de acuerdo con el destino para el cual fue otorgado. La posibilidad de uso tendrá la extensión, proporción, duración, volumen y demás modalidades que el título de otorgamiento determine. Además, el derecho incluye la facultad de obtener servidumbres o limitaciones administrativas necesarias para su ejercicio, así como la construcción o autorización para construir las obras requeridas para tal fin.

d) La resolución que otorga la concesión debe especificar quién es el titular de la concesión y el tipo de uso para el cual se otorga (artículo 71 inciso a). La delimitación del derecho se realiza consignando la ubicación de la fuente y los datos catastrales de los inmuebles involucrados (inciso e), la dotación correspondiente, la forma y modalidad del aprovechamiento (inciso f), y en las concesiones que impliquen consumo de agua, el caudal máximo, así como los volúmenes máximos anuales y mensuales (inciso h).

e) La concesión se otorga de manera temporaria, por un plazo determinado que no puede exceder los quince años, pero que puede ser renovado. El título de otorgamiento debe contener la fecha en que se concede el derecho y su plazo de uso. Cabe destacar que el derecho de concesión caduca en caso de cese de la actividad para la cual fue otorgado.

g) La concesión puede ser revocada únicamente con expresión de causa e indemnización previa del daño emergente (art. 89).

h) Tiene carácter oneroso y genera la obligación de pagar un canon inicial y, eventualmente, otras cargas financieras, como tasas retributivas de servicios y contribuciones de mejoras (art. 73 inc. f).

i) Impone la obligación de utilizar el agua de manera efectiva, eficiente y sustentable (inc. b).

j) Obliga al concesionario, según el caso, a construir a su cargo las obras hidráulicas necesarias para ejercer el derecho o reembolsar al Estado los costos asociados a dichas obras (art. 71, inc. c). Además, el concesionario debe mantener las obras e instalaciones, contribuir a la conservación y limpieza de acueductos, canales, drenajes, desagües y perímetros de protección de las perforaciones. Esto

puede llevarse a cabo a través de servicios personales o mediante el pago de tasas o contribuciones (inc. d). También puede conllevar la obligación de cumplir con otras responsabilidades, como la implementación de las medidas de mitigación que la Autoridad pueda requerir basándose en la Evaluación de Impacto Ambiental (inc. c).

k) En situaciones de solicitudes concurrentes de concesiones que tengan por objeto distintos tipos de aprovechamiento y puedan interferir entre sí o disminuir la disponibilidad del recurso, la Autoridad debe priorizar el abastecimiento de poblaciones y, luego, el uso que tenga mayor relevancia social y utilidad económica. En caso de igualdad de condiciones, se preferirá la solicitud que haya sido presentada primero (art. 68).

4.3. Aguas subterráneas

Específicamente en lo que respecta a las aguas subterráneas, la ley establece que el derecho de uso puede ser otorgado mediante permiso o concesión a cualquier interesado, lo que significa que no se exige que el solicitante sea el propietario o poseedor del predio bajo cuya superficie se encuentre el agua. El interesado debe presentar un proyecto de explotación y la Autoridad de Aplicación debe dar audiencia al propietario de la superficie.

El concesionario de aguas subterráneas, además de cumplir con los requisitos generales y específicos de cada tipo de uso, debe cumplir con ciertas obligaciones adicionales relacionadas principalmente con la protección del acuífero que está explotando, el control del caudal de extracción y la preservación de la fuente (artículo 81).

Las perforaciones realizadas pueden ser aprovechadas conjuntamente por varios usuarios, quienes deben contribuir a su construcción y mantenimiento.

4.4. Extinción de los derechos de uso

El artículo 84 de la ley contempla las causales de extinción aplicables tanto a las concesiones como a los permisos:

- a) La renuncia del titular, la cual adquiere efectos a partir de su aceptación por parte de la Autoridad, previa cancelación de los tributos o cargas adeudadas.
- b) El cumplimiento del plazo por el cual fue otorgado, el cual opera de pleno derecho.

- c) La sanción de caducidad, que puede ser declarada por la Autoridad de oficio o a pedido de terceros interesados, otorgando previamente al titular el derecho a expresar su posición en una audiencia. La caducidad no da lugar a indemnización a favor del titular. Las causales que pueden dar lugar a la caducidad incluyen el incumplimiento de las obligaciones inherentes a la concesión o permiso, la infracción a las disposiciones de la Ley de Aguas y otras normativas pertinentes (incluyendo las normativas ambientales), la falta de uso efectivo del agua durante un período de dos años (ya sea continuos o discontinuos dentro de un lapso de cinco años), la falta de pago de dos períodos continuos o discontinuos del canon o contribuciones (previo emplazamiento bajo apercibimiento de caducidad), así como la utilización del agua para un destino diferente al que motivó el otorgamiento del derecho.
- d) La revocación dispuesta por la Autoridad de Aplicación por razones de oportunidad o conveniencia, tal como señalamos anteriormente.
- e) La falta sobreviniente de objeto (por ejemplo, debido al agotamiento de la fuente o a la pérdida de aptitud del agua para el uso), o el cese de la actividad que motivó el reconocimiento del derecho.
- f) En el caso de las concesiones personales, el cese de la personalidad del titular o el traslado del establecimiento.
- g) El incumplimiento de las normativas hídricas o ambientales vigentes.

4. A modo de síntesis

En suma, un primer análisis sobre la regulación del uso del agua en la actividad agropecuaria dentro de la Ley de Aguas de la provincia de Santa Fe permite arribar a algunas conclusiones, así como la identificación de una serie de aspectos que requerirán de un análisis más profundo:

- a) La Ley de Aguas se integra de manera coherente dentro del sistema de dominialidad establecido en la legislación argentina de aguas a partir del Código Civil y mantenido en el actual Código Civil y Comercial, así como en la distribución de competencias delineada en la Constitución Nacional.
- b) Dentro de dicho esquema, la legislación santafesina combina las bases tradicionales elaboradas por la doctrina argentina del Derecho de Aguas con elementos más modernos, como el desarrollo sostenible, el derecho humano al

agua, la participación pública, y los Principios Rectores de Política Hídrica consensuados en el Acuerdo Federal del Agua, reflejando un enfoque contemporáneo en la gestión del recurso hídrico.

c) El uso productivo del agua en actividades agrícolas y ganaderas se encuentra intensamente regulado en el esquema de la ley, encontrándose supeditado y limitado por las exigencias que impone el respeto a las normas y principios ambientales y por un sistema de prioridades que ordena la asignación de derechos de acuerdo a cada finalidad.

d) Las figuras de la concesión y el permiso de uso presentan perfiles nítidamente definidos y diferenciados, aunque la determinación de cuál de estas figuras corresponde aplicar en cada caso ha sido delegada al criterio de la reglamentación y/o de la Autoridad de Aplicación. Sin embargo, la estructura general de la ley sugiere que los usos productivos deberán ser por regla objeto de concesión, quedando reservada la figura del permiso para situaciones de envergadura menor o plazos reducidos que no justifiquen la implementación del mecanismo concesional.

e) La Autoridad de Aplicación posee, en el esquema de la ley, un papel central y dispone de un importante margen de actuación en el ejercicio de sus funciones regulatorias. La efectividad de estas funciones dependerá, en definitiva, de la fortaleza institucional que la reglamentación le confiera.

f) Otros puntos de la ley que requieren de la reglamentación para terminar de adquirir un perfil definitivo son las modalidades y criterios del canon a pagar por los concesionarios y permisionarios, el procedimiento para permitir la participación pública, el procedimiento para el otorgamiento y caducidad de los títulos.

g) La pronta reglamentación de la ley emerge como una necesidad urgente para permitir el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones establecidos en la misma.

Bibliografía

Allende, G. (1971). Derecho de Aguas. Buenos Aires: Eudeba.

Brebbia, F. P y Malanos, N. L. (2007). Derecho Agrario. 1º reimpresión. Buenos Aires: Astrea.

Consejo Hídrico Federal (2003). Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua. Recuperado de <https://www.cohife.org.ar/wp-content/uploads/2023/07/PRPH-50.pdf>

Facciano, L. (2017). Provincia de Santa Fe. Comentarios al Proyecto de Ley de Aguas. Primera Parte. Práctica Integral Santa Fe, Año X, N° 118, diciembre 2017. Buenos Aires: Errepar. 1321.

Facciano, L. (2018). Provincia de Santa Fe. Comentarios al Proyecto de Ley de Aguas. Segunda Parte. Práctica Integral Santa Fe, Año XI, N° 119, enero 2018. Buenos Aires: Errepar.

Lopez, J. M. (1987). El derecho de aguas en la legislación federal argentina. Anales Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, XXVI, Separata. 25-72.

Marienhoff, M. S. (1971). Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, 1era. Reedición. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Marienhoff, M. S. (1996). Tratado de Derecho Administrativo, T. V. 3era. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Martin, L. (2010). Derecho de Aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Martin, L. (2012). Concesión y permiso para el uso de aguas públicas: principios, naturaleza jurídica y revocabilidad. La Ley SJA. 09/05/2012. Cita Online: AR/DOC/6675/2012.

Pastorino, L. F. (2009), El agua y las categorías jurídicas en Pastorino, Leonardo Fabio (comp.), El Agua. La Plata: Ediciones Cooperativas.

Pastorino, L. F. (2017). Una visión panorámica del derecho del agua. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Nro. 24. La Plata.

Spota, A. (1941). Tratado de Derecho de Aguas (2 vols). Buenos Aires: Jesús Menéndez.

UNL. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (2017). Informe Final Revisión Integral del Proyecto de Ley de Agua de la Provincia de Santa Fe.