

I. ESPAÑOLA Y COMUNITARIA

LA GESTIÓN DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS HISPANO-PORTUGUESAS: EL CONVENIO DE ALBUFEIRA DE 1998 (1)

Por

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. ANTECEDENTES: CONVENIOS HISPANO-PORTUGUESES PARA EL APROVECHAMIENTO DE TRAMOS FLUVIALES INTERNACIONALES: 2.1. *Convenios sobre navegación*. 2.2. *Convenios sobre aprovechamiento hidroeléctrico*. 2.3. *Convenios de pesca*.—3. ORIGEN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA DE 1998: EL ANTEPROYECTO DE PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL DE 1993—4. EL MARCO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO: 4.1. *El Convenio de Helsinki de 1992*. 4.2. *La Directiva marco de política de aguas*.—5. GENERALIDADES DEL CONVENIO: 5.1. *Objetivos generales*. 5.2. *Ámbito geográfico de aplicación: las cuencas hidrográficas de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana*. 5.3. *Actividades sometidas al Convenio*.—6. ÓRGANOS DE COOPERACIÓN: 6.1. *La Conferencia de las Partes*. 6.2. *La Comisión para la aplicación y desarrollo del Convenio*.—7. MECANISMOS Y FORMAS DE COOPERACIÓN: 7.1. *Intercambio de información*. 7.2. *Consultas sobre impactos transfronterizos*. 7.3. *Otras medidas de cooperación*.—8. COORDINACIÓN FRENTE A SITUACIONES EXCEPCIONALES: 8.1. *Incidentes de contaminación accidental*. 8.2. *Avenidas*. 8.3. *Sequías y escasez de recursos*.—9. PROTECCIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE: 9.1. *Calidad de las aguas y control de la contaminación*. 9.2. *Usos del agua y régimen de caudales*.

1. INTRODUCCIÓN

El caso de las cuencas hidrográficas hispano-lusas constituye un buen ejemplo de gestión de recursos hídricos compartidos, mantenida a lo largo del pasado siglo sobre la base del respeto a los intereses legítimos de ambas partes y la búsqueda del mejor aprovechamiento posible de determinados tramos fronterizos en beneficio de ambas naciones. Esta buena relación se ha formalizado, además, en diversos tratados internacionales, que regulan los derechos y obligaciones respectivos y dotan a esta colaboración de órganos encargados de su seguimiento y aplicación.

En esta ponencia estudiaremos, en concreto, el «Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas», firmado en la ciudad lusitana de Albufeira el 30 de noviembre de 1998 y publicado en el «BOE» del

(1) Esta ponencia fue presentada en las XI Jornadas de Derecho de Aguas, celebradas en Zaragoza del 14 al 16 de marzo de 2001.

12 de febrero de 2000. Se trata, como decimos, del más reciente tratado de una corta pero notable serie de tratados bilaterales acordados para disciplinar una realidad de evidente interés común: las cinco cuencas de los ríos Miño-Minho, Limia-Lima, Duero-Douro, Tajo-Tejo y Guadiana.

Estos ríos tienen todos su nacimiento en territorio español, surcan la península ibérica y desembocan en el océano Atlántico, atravesando Portugal o constituyendo la frontera misma, como en el caso del Miño. El caso del río Guadiana es más singular pues, tras servir de frontera por un tramo, se interna en Portugal y finalmente sirve de frontera hasta su desembocadura. Con esa salvedad, la parte superior de estas cuencas está en territorio español y, viceversa, la parte portuguesa se encuentra aguas abajo.

Son muchos los datos que pueden dar idea de la importancia que estas cinco cuencas fluviales tienen para ambos países (2). Por ejemplo, ocupan 264.652 de los 581.000 km² del territorio peninsular, el 41% de la superficie total de España y el 62% de la de Portugal. El cauce de estos ríos sirve en muchos tramos de frontera. En efecto, las «raias húmidas» marcan 600 de los 1.200 kilómetros que tiene la frontera hispano-portuguesa.

Otro dato crucial es que dos tercios de la escurrentía natural de los ríos portugueses tienen su origen en España. Decisivos son para Portugal los embalses y presas construidos en España, que aseguran la regularidad estacional e interanual de los flujos fluviales en su territorio, lo que constituye un elemento clave en los períodos de estío y sequía, así como para evitar avenidas.

Es un agua que, en general, tiene un aceptable nivel de calidad, debido a la reducida carga contaminante y al efecto depurador de los grandes embalses. Los problemas de contaminación en las zonas fronterizas, más graves en la cuenca del Guadiana, obedecen mayormente a los vertidos urbanos y su corrección está vinculada a las depuradoras de aguas residuales que están construyéndose en cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE.

Como señala el preámbulo, este nuevo Convenio viene a perfeccionar el régimen jurídico de las cuencas comunes, buscando un equilibrio entre la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo de ambos países. En ese sentido, veremos que responde a una filosofía y unos objetivos acordes con los tiempos actuales.

Continúa, por otro lado, una tradición de cooperación y buena vecindad que se extiende a muchos más aspectos que los puramente hidrológicos (3); cercanía y amistad que se ven reforzadas en los últimos tiempos por la pertenencia a la Unión Europea, lo cual también tiene su reflejo en

(2) Entresacamos estos datos, el mapa y las tablas del *Libro Blanco del Agua en España*, realizado por el Ministerio de Medio Ambiente en 1998, págs. 687 y ss.

(3) Del que es muestra el Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España de 22 de noviembre de 1977. Este acuerdo tuvo la incuestionable importancia política de renovar unos votos en los albores de la transición a la democracia que, con escasa diferencia de tiempo, comenzaron los dos países. De su contenido (breve en verdad, pues sólo consta de doce artículos) merece destacarse en este momento el compromiso de las Partes de promover la protección y aprovechamiento racional de los recursos naturales de uso común (art. 7).

lo que a política de aguas se refiere, por lo que más adelante comentaremos.

Cuando analicemos su contenido podremos apreciar que este Convenio, al margen de las cuestiones específicas que regula, alcanza una gran significación como marco de cooperación para los grandes retos del siglo que se inicia, en las políticas de protección ambiental y unión política y económica. En ese sentido, la supranacional unidad con que la naturaleza ha configurado las cuencas hidrográficas de los ríos mencionados constituye un nuevo escenario superador del papel fronterizo o separador que secularmente se había asignado a sus cauces.

2. ANTECEDENTES: CONVENIOS HISPANO-PORTUGUESES PARA EL APROVECHAMIENTO DE TRAMOS FLUVIALES INTERNACIONALES

Como acabamos de indicar, el Convenio de Albufeira es el último de una serie de tratados firmados entre España y Portugal a propósito de los ríos comunes, que intentaremos reseñar brevemente.

2.1. *Convenios sobre navegación*

Los antecedentes se remontan al Tratado de límites entre Portugal y España, firmado en Lisboa el 28 de agosto de 1864 y desarrollado en lo relativo a los ríos limítrofes por un Reglamento de 4 de noviembre de 1866, que quedó incorporado como Anexo al Tratado. Su objetivo primordial era limitar las obras abusivas en las márgenes que pudieran estorbar la navegación fluvial y poner en riesgo las propiedades ribereñas. Y se establece que los ríos que surven de frontera internacional pertenecen por mitad de las respectivas corrientes a ambos países, son de uso común y pueden ser navegados libremente (art. 1).

2.2. *Convenios sobre aprovechamiento hidroeléctrico*

El aprovechamiento que ha capitalizado la regulación de las cuencas hispano-portuguesas hasta el momento presente ha sido el hidroeléctrico. Las condiciones orográficas determinan que sea precisamente en las zonas fronterizas donde estos ríos presenten muy buenas aptitudes para establecer grandes embalses y saltos de agua susceptibles de turbinarse para producir energía eléctrica.

La cooperación en ese tema se inicia tímidamente con un canje de notas en 1912, que establece reglas para el aprovechamiento industrial de las aguas de los ríos limítrofes. Y de forma más decidida en el Convenio de 11 de agosto de 1927, «para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río Duero».

El Convenio de 16 de julio de 1964, «para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes», acompañado de un Protocolo Adicional, sustituyó y derogó el de 1927, si bien mantuvo y extendió la vigencia de una serie de reglamentos que el mismo había propiciado sobre información de proyectos, imposición de servidumbres, expropiación forzosa, ocupación temporal y otras actuaciones necesarias para las obras.

Como para su antecesor, el objetivo fundamental del Convenio es establecer un reparto equitativo de las disponibilidades energéticas de estos cursos de agua fronterizos, que cada Estado realizará por sí o mediante concesiones otorgadas conforme a su propia legislación. A tal fin, se reconoce a cada Estado el derecho a utilizar todo el caudal que discurra por las zonas de aprovechamiento que específicamente se le atribuyen y que, como indica su título, ahora se amplía a los tramos internacionales de los afluentes del Duero: Agueda, Turones y Mentc. Y se mantiene el deber recíproco de no disminuir el caudal que debe llegar al origen de cada zona de aprovechamiento a consecuencia de derivaciones hechas con la finalidad de obtener energía eléctrica por debajo del nivel superior del embalse de Ricobayo en el río Esla y del de Villalcampo en el Duero; admitiendo algunas salvedades cuando ello no tuviera efectos perjudiciales o fuera por motivos de salubridad pública o fines análogos de especial interés (art. 2). Otro elemento interesante que este Convenio hereda del anterior fue la institución de una Comisión internacional hispano-portuguesa encargada de facilitar su aplicación, regular el ejercicio de los derechos reconocidos y dirimir las cuestiones jurídicas y técnicas que pudieran originarse (arts. 14 y ss.). El Convenio regula con detalle los asuntos en que la Comisión debe ser consultada por los Gobiernos con carácter preceptivo (v. gr., aprobación de proyectos de obras), aquellos cuya resolución le compete (v. gr., fijación de indemnizaciones por distracción extraordinaria de aguas) y sus funciones de intervención directa (v. gr., policía de aguas en los tramos internacionales).

Con la misma finalidad se aprueba otro Convenio el 29 de mayo de 1968, «para regular el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza». Este Convenio es tributario del anterior en muchas cuestiones; v. gr., se crea una Comisión internacional hispano-portuguesa para regular el uso y aprovechamiento de los ríos internacionales en sus zonas fronterizas (Comisión de Ríos Internacionales), a imagen y semejanza de la instituida por el Convenio de 1964, cuyas atribuciones asumirá (arts. XVII y ss.).

Pero también hay apreciables diferencias. Por ejemplo, ahora se contempla la posibilidad de llevar a cabo el aprovechamiento en común de un tramo del río Miño, mediante diversas fórmulas de colaboración como la eventual concesión a una empresa hispano-portuguesa o la construcción y explotación por un Estado con la obligación de suministrar al otro la parte de energía que proporcionalmente le corresponda (art. II).

También es importante el principio que establece en aras de armonizar el hidroeléctrico con todos los demás aprovechamientos de que aquellos tramos sean susceptibles. En ese sentido, se admite el derecho de cada Es-

tado a derivar para la ejecución de planes de riego o de abastecimiento a poblaciones los caudales que corran por los tramos cuyo aprovechamiento hidroeléctrico le ha sido atribuido.

Tampoco puede pasar inadvertida la inclusión de una cláusula que obliga a los aprovechamientos objeto del Convenio a respetar los caudales mínimos naturales de estiaje y de los necesarios para usos comunes. Añadiendo a continuación que la protección de la riqueza piscícola en los tramos internacionales se regirá por Convenios especiales y, en su defecto, los usos y costumbres establecidos (art. VI).

El Convenio de Albufeira (art. 27) declara expresamente en vigor los Convenios de 1964 y 1968, en la medida que no se opongan al mismo, aceptándose los aprovechamientos allí previstos y los existentes en la fecha que resulten compatibles con ellos. Hay que tener en cuenta que algunos de los saltos hidroeléctricos asignados en estos Convenios todavía no han sido ejecutados. E incluso otros tramos no contemplados en estos Convenios cuyos aprovechamientos están aún pendientes de estudio y serán asignados conforme al nuevo Tratado (art. 28)

La Comisión de Ríos Internacionales creada por el Convenio de 1968 quedará extinguida, no obstante, al entrar aquél en vigor (art. 29); sin que se cree ningún vacío pues es sustituida en sus funciones por una nueva Comisión.

2.3. *Convenios de pesca*

Aun siendo el más importante, el aprovechamiento eléctrico no ha sido el único que ha merecido una regulación convencional. Como muestra, el Reglamento sobre pesca fluvial y marítima en el tramo internacional del río Miño, elaborado por la Comisión Internacional de Límites entre Portugal y España y aprobado mediante canje de notas el 22 de junio de 1968.

En este acuerdo se reconoce el derecho a ejercer la pesca en la parte de dicho río que sirve de frontera tanto a portugueses como españoles y se regulan con detalle las artes de pesca, las épocas y lugares, vedas y dimensiones mínimas de las especies, turnos, penalidades, etc. La autoridad para ejercer la policía del río y de la pesca se atribuye a los capitanes de los puertos de Caminha y de Tuy sobre embarcaciones y súbditos de cada uno de sus respectivos países (cap. VIII). Además, se crea una Comisión Permanente Internacional del río Miño, con funciones de preparación y estudio de propuestas tendentes a mejorar las condiciones biopesqueras del mismo.

Este somero análisis nos permite ya compartir la opinión de Amparo SERENO sobre el carácter limitado de los Convenios que han precedido al de Albufeira de 1998 (4). En cuanto a su ámbito geográfico, que no son las

(4) Amparo SERENO ROSADO, «Recursos hídricos internacionais luso-espanhóis», texto mecanografiado de tesis doctoral, Lisboa, 1999, pág. 127. Agradecemos a la autora que nos haya facilitado la consulta de este valioso trabajo de investigación, todavía inédito.

cuenas hidrográficas sino sólo algunos tramos de los ríos, y en cuanto a su finalidad, que es la regulación de determinados aprovechamientos, en cada caso, y no la gestión integral de los recursos. En cuanto a su objeto, que son las aguas superficiales, sin consideración alguna al ciclo hidrológico y las aguas subterráneas.

También es apreciable la ausencia de una preocupación ecológica, pues los caudales mínimos de estiaje obedecían sobre todo a consideraciones sanitarias y la protección de la fauna piscícola perseguía la conservación de esta actividad productiva o, en su caso, deportiva.

Y, en último término, es constatable la falta de un marco de referencias internacionales más allá de los propios contratantes.

Todas estas limitaciones marcan una notable diferencia en favor del Convenio de Albufeira, si bien es innegable que éste se apoya en una experiencia de cooperación satisfactoria para ambas naciones. Un dato muy destacable es que el eficaz trabajo de la mencionada Comisión Internacional ha evitado que los conflictos surgidos tuvieran que ser remitidos a tribunales de arbitraje (5).

3. ORIGEN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA DE 1998: EL ANTEPROYECTO DE PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL DE 1993

Tal y como explica Amparo SERENO (6), fueron los trasvases previstos en el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional de 1993 (sobre todo a costa del Duero) los que despertaron la preocupación del Gobierno luso, al advertir la ineficacia de los Convenios de 1964 y 1968 frente al problema de carestía que este aumento de usos consuntivos aguas arriba podría suponer para Portugal. Aunque los problemas de degradación del recurso existían desde tiempo atrás, ése fue el detonante que propició la conclusión de un nuevo Tratado que abordara conjuntamente la satisfacción de las nuevas necesidades de aprovechamiento y de la protección ambiental en ambos países (7).

(5) Tampoco puede decirse que la relación con Francia no haya sido pacífica en general. No obstante, y a pesar de la infinitamente menor importancia de los ríos que compartimos con nuestro vecino del Norte, en 1957 se produjo un conflicto muy nombrado en Derecho internacional: el del lago Lanós. Ver E. JIMÉNEZ DE ARECHAGA, *El derecho internacional contemporáneo*, Madrid, 1980, pág. 231, y J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Tecnos, 1994, pág. 487, citados por A. SERENO, *op. cit.*, pág. 99.

(6) A. SERENO, *op. cit.*, págs. 142 y ss.

(7) Según relata esta autora, el tema se inicia en la Cumbre hispano-lusa celebrada en Palma de Mallorca en 1993, que encarga a los Ministros de Medio Ambiente la preparación del proyecto. En la Cumbre de Oporto de 1994 se fijaron las bases generales del Convenio, a saber: aplicación de los principios de Derecho comunitario e internacional, establecimiento de derechos equitativos y razonables sobre los recursos hídricos de las cuencas comunes, intensificación y mejora de los mecanismos de cooperación y del sistema institucional. En la Cumbre de Ponta Delgada de 1996, el Gobierno portugués presentó un Proyecto que fue discutido durante dos años más, hasta la aprobación en la XIV Cumbre. Todo el proceso negociador se caracterizó por un deliberado secretismo, lo que suscitó fuertes críticas en Portugal.

Sin desconocer la inquietud suscitada en Portugal, es de reconocer que la misma estaba muy lejos de ser un aspecto central del debate motivado en España por el Anteproyecto de PHN, que ni lo menciona. Tampoco pareció tener importancia para los estudiosos españoles del tema (8).

El nuevo Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional, actualmente en discusión, ya no contempla ninguna transferencia de recursos desde las cuencas hispano-portuguesas, sino exclusivamente desde el Ebro. Con lo cual es muy difícil, por no decir imposible, que cuando el mismo se convierta en ley pueda afectar a Portugal (9).

No obstante, el informe del Consejo Nacional del Agua, evacuado en enero de este año, recomienda que se proceda al estudio conjunto, por ambos países, de las disponibilidades de recursos en el ámbito del Plan Hidrológico Guadiana II y, en función de dicho análisis, se estudie un posible trasvase con destino al Plan Hidrológico del Guadalquivir (punto 2.3.3.3.2). El apartado 3 del Anexo al Protocolo Adicional del Convenio de Albufeira prevé, en efecto, que las partes estudien prioritariamente el aprovechamiento del tramo internacional del río Guadiana aguas abajo de la estación de control de Pomarao.

En cambio, el Consejo Nacional del Agua parece descartar los trasvases desde el Tajo y el Duero, a pesar de que reconoce la existencia de cuantiosos excedentes, precisamente porque son transfronterizos y sus condiciones hidrológicas están regidas por acuerdos internacionales. El trasvase desde el Ebro no plantea ningún problema en ese sentido, mientras que en los otros casos las afecciones sobre el medio natural tendrían que ser analizadas conjuntamente por ambos países (punto 2.2.4.1.3).

Como veremos más adelante, el Convenio de Albufeira no permite que un país proceda unilateralmente a implantar usos o realizar trasvases que puedan afectar al régimen hidrológico de las cuencas hispano-portuguesas. Cualquier proyecto nuevo en ese sentido, que modifique los aprovechamientos y el régimen de caudales acordados, ha de pasar por un proceso previo de consultas, estudios, evaluación de impactos, discusión y acuerdo en el seno de una Comisión bilateral.

Como es sabido, aquel Anteproyecto se abortó por la fortísima oposición encontrada en las Comunidades Autónomas de las cuencas cedentes. Sin que trascendieran presiones del Gobierno luso, de todas formas, el Ministro Borrell había asegurado ante las Cortes que el Plan Hidrológico Nacional no sería aprobado sin acuerdo con Portugal. Por su lado, el Consejo Nacional del Agua, al informar en 1994 el Anteproyecto, estableció como directriz general, entre otras, el máximo respeto a los acuerdos internacionales y, en especial, a la coordinación con Portugal en las actuaciones previstas en las cuencas compartidas.

(8) El libro dirigido por Antonio EMBID, *El Plan Hidrológico Nacional*, Civitas, 1993, contiene el texto del Anteproyecto de Ley e interesantes ponencias al respecto.

(9) Hablamos desde una óptica material, sin entrar en la disquisición acerca de cómo se habría de resolver la posible contradicción entre ley y tratado internacional desde la perspectiva de las fuentes del Derecho. Otro tema a analizar sería si el contenido material de los planes hidrológicos de cuenca, aprobados y publicados con anterioridad al Convenio de Albufeira, se ve afectado por éste.

4. EL MARCO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

En la búsqueda de la deseable cooperación, el Convenio de Albufeira hace reiteradas apelaciones a los principios y normas de Derecho internacional y comunitario aplicables y remite a esas mismas fuentes otras nociones o condiciones relevantes para el mismo. Por ejemplo, establece que las medidas de aplicación que se adopten no podrán dar lugar a un menor nivel de protección del estado actual de las aguas transfronterizas (principio *stand-still*) excepto en las situaciones y bajo las condiciones previstas por el Derecho comunitario (art. 10.3).

Desde ese prisma tiene especial interés el Convenio de Helsinki de 1992 pues, aunque tal cosa no se reconozca por los países contratantes, lo cierto es que, por su contenido material y posterior aparición, el Convenio de Albufeira bien valdría como modelo de cooperación entre dos países ribereños, en aplicación de dicho tratado marco general europeo al ámbito concreto de las cuencas ibéricas.

Igualmente, el Convenio de Albufeira es una buena base, anticipada incluso, para la puesta en práctica de las medidas de coordinación que la Directiva 2000/60/CE va a exigir a los países comunitarios que compartan cuencas internacionales.

Es obligado, por tanto, detenerse un instante para dejar esbozado al menos cuál es el contenido de las dos disposiciones citadas, aunque no podamos en este momento examinar exhaustivamente todas las concomitancias posibles entre ellas.

Debemos tener presente, en última instancia, que tanto el Convenio de Helsinki como la Directiva gozan de la posición de supremacía sobre el Derecho nacional que adorna a todo el Derecho derivado comunitario, lo que supone la prevalencia sobre el Convenio de Albufeira (10).

4.1. *El Convenio de Helsinki de 1992*

El Convenio de Helsinki de 17 de marzo de 1992, «sobre protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales» («BOE» 4 de abril de 2000), por su fecha, es obvio decir que pudo servir de obligada fuente de inspiración para los redactores del Convenio de Albufeira.

Este Tratado fue auspiciado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y, una vez suscrito por Decisión del Consejo de 24 de julio de 1995 («DOCE» L 186, de 5 de agosto), es plenamente vinculante para España y Portugal.

La preocupación esencial del Convenio de Helsinki son los efectos no-

(10) Un estudio muy actual y didáctico sobre el sistema de fuentes del Derecho comunitario y, en particular, del Derecho internacional, en R. HUESA VINAIXA *et alii*, *Instituciones de derecho comunitario*, Tirant lo Blanch, 2000, págs. 136 y ss.

civos sobre el medio ambiente, la economía y el bienestar de los países europeos causados por la contaminación de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales. Por ello, se propone reforzar las medidas nacionales e internacionales para prevenir y reducir el vertido de sustancias peligrosas y disminuir la eutrofización y la acidificación, así como la contaminación del medio marino desde tierra. Especialmente la que suponga impactos transfronterizos, fenómeno éste que por su trascendencia internacional requiere todavía más de un marco de cooperación que ordene las medidas que deban adoptarse individualmente y promueva actuaciones conjuntas.

En principio, los firmantes se comprometen a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar que las aguas transfronterizas (11) se utilicen de modo razonable y equitativo, asegurar una gestión racional y respetuosa con el entorno, los ecosistemas y la conservación de los recursos hidrológicos.

En la adopción unilateral de las medidas necesarias (vigilancia, evaluación de impactos, tratamientos de depuración, implantación de tecnologías limpias, etc.), las Partes han de inspirarse en tres principios básicos: precaución, quien contamina paga y sostenibilidad.

Pero la razón última del Convenio es favorecer la cooperación entre los países ribereños de una misma cuenca hidrográfica, imprescindible para que las acciones nacionales resulten realmente eficaces.

Esta cooperación ha de establecerse sobre una base de igualdad y reciprocidad, mediante acuerdos con vistas a elaborar políticas, programas y estrategias armonizadas que puedan aplicarse en la totalidad o parte de las cuencas compartidas. Esta colaboración puede extenderse a la investigación y desarrollo de técnicas eficaces, el intercambio de información, sistemas de alerta y alarma y asistencia mutua, entre otros.

Un paso decisivo que sugiere el Convenio sería la creación de organismos conjuntos que se encarguen de recopilar la información, elaborar programas de vigilancia y evaluar su eficacia, fijar límites de emisión, definir objetivos de calidad, así como fomentar y gestionar las demás medidas citadas.

4.2. *La Directiva marco de política de aguas*

La pertenencia de España y Portugal a la Comunidad Europea, cuya incorporación se produjo de forma simultánea en 1986, hace que compartan un marco jurídico supranacional en muchos e importantes aspectos que afectan al Convenio (por citar dos, la regulación de la evaluación de impacto ambiental y del derecho de acceso a la información ambiental); también en los más específicamente relativos a la calidad de las aguas y a su protección frente a la contaminación. En ambos aspectos, merced a la

(11) Aguas e impactos transfronterizos cuya definición es coincidente en ambos Convenios, casi literalmente.

armonización provocada por la normativa comunitaria, las legislaciones de ambos países debían encontrarse ya muy cercanas.

De todos modos, no es lugar éste de analizar las Directivas y Reglamentos que componen este acervo pues, aparte de haber sido ya estudiados en trabajos anteriores, están llamados a ser sustituidos por el sistema instaurado con la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, «por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas» (12).

Aunque esta Directiva es, obviamente, posterior en su promulgación al Convenio, su orientación sí podía ser conocida a partir de la propuesta presentada por la Comisión a principios de 1997, de modo que pudiera ser tenida en cuenta al redactarse. Y, de hecho, así se percibe al cotejarlos (13).

En cualquier caso, con la nueva Directiva esa semejanza habrá de incrementarse e incluso extenderse a algunos temas hasta ahora inéditos, en los que la Comunidad Europea no había entrado por respeto a la autonomía de cada país.

En el terreno de los principios, a la prevención de la contaminación, que hasta el presente centraba la preocupación comunitaria, se añaden la protección de los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados, la promoción del uso sostenible de los recursos hídricos y la garantía del suministro (art. 1). Amén de otro especialmente comprometido, el de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los medioambientales y de agotamiento de los recursos (art. 9).

La Directiva aporta también unos criterios comunes de cara al establecimiento de objetivos medioambientales para las aguas superficiales, subterráneas y zonas protegidas (art. 4). Y un mismo planteamiento combinado para el control de los vertidos en aguas superficiales, lo que supone la aplicación de unos mismos valores límites de emisión y control, salvo que las normas u objetivos de calidad mencionados exijan condiciones más estrictas (art. 10).

Novedad apreciable es también que se establecen pautas organizativas para la administración de las cuencas hidrográficas (art. 3) y la gestión de las mismas mediante el diseño y aplicación de planes hidrológicos (art. 13), que incluirán programas de medidas tendentes a alcanzar los objetivos de calidad medioambiental establecidos (art. 11).

(12) A tenor de lo dispuesto en su artículo 22, en un plazo de siete años quedarán derogadas la Directiva 75/440/CEE, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable; la Decisión 77/975/CEE, que establece un procedimiento común de intercambio de informaciones relativo a la calidad de las aguas continentales; la Directiva 79/869/CEE, relativa a los métodos de medición y a la frecuencia de los muestreos y del análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable. Y en un plazo de trece años quedarán derogadas la Directiva 78/659/CEE, relativa a la calidad de las aguas continentales aptas para la vida de los peces; la Directiva 79/923/CEE, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos; la Directiva 80/68/CEE, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas, y la Directiva 76/464/CEE, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático.

(13) Por ejemplo, el artículo 10 del Convenio de Albufeira ya prevé que las partes han de coordinar, para cada cuenca hidrográfica, los planes de gestión y los programas de medidas elaborados en los términos de Derecho comunitario.

Mención especial merecen las previsiones relativas a las cuencas que abarquen el territorio de varios Estados miembros, que deberán coordinarse entre sí para alcanzar los objetivos medioambientales propuestos; pudiendo valerse a esos efectos de las estructuras existentes derivadas de acuerdos internacionales (art. 3.4). Esas cuencas deberán incluirse en demarcaciones hidrográficas internacionales (art. 3.3) y disponer de un plan hidrológico común (art. 13.2).

Como comprobaremos enseguida, existe una total sintonía en los principios, objetivos y técnicas de actuación que presiden esta relación triangular. Por lo cual, el Convenio hispano-luso es un instrumento idóneo para cumplir las obligaciones de cooperación y coordinación que el Convenio de Helsinki y la Directiva 2000/60/CE establecen para las cuencas hidrográficas compartidas entre España y Portugal. La existencia de los órganos mixtos, que acumulan además una larga experiencia de gestión en el aprovechamiento de los ríos comunes, es un factor que indudablemente debe favorecer la consecución de los objetivos marcados. Lo que no significa que no deba pensarse la manera de ajustar sus previsiones organizativas, pues en el Convenio de Albufeira la competencia de los órganos de cooperación instituidos abarca a todo el ámbito territorial y de actividad objeto del mismo, mientras que la Directiva parece inclinarse más por la coordinación entre las autoridades nacionales encargadas de la parte de cada demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio.

De otra parte, la Directiva aporta una disciplina general para la gestión del agua en la que el Convenio de Albufeira puede encontrar resueltas innumerables cuestiones hasta ahora ajenas a la cooperación hispano-lusa, como son las inherentes a la protección y sostenibilidad de los aprovechamientos.

5. GENERALIDADES DEL CONVENIO

Como antes hemos indicado, el Convenio tiene por objeto definir el marco de cooperación entre las partes para la protección de las aguas superficiales y subterráneas y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellas, y para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hispano-portuguesas (art. 1).

Un dato muy destacable respecto de los Convenios anteriores es la amplitud del de Albufeira, en muchos planos: conceptual, teleológico, geográfico, etc. Examinaremos su contenido empezando por los objetivos y ámbito de aplicación.

5.1. *Objetivos generales*

El objetivo general del Convenio es lograr que las Partes coordinen sus actuaciones tendentes a proteger el buen estado de las aguas superficiales

y subterráneas (14), al aprovechamiento sostenible de esas aguas y a mitigar los efectos de sequías e inundaciones (art. 4); todo ello referido al ámbito geográfico y las actividades que se indican a continuación.

5.2. *Ámbito geográfico de aplicación: las cuencas hidrográficas de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana*

Según reza su artículo 3, el Convenio se aplica a las cuencas hidrográficas de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana. Si nuestros conocimientos geográficos son correctos, son todas las que tienen esta «doble nacionalidad» hispano-portuguesa.

La cooperación no se ciñe, por tanto, a un tramo en concreto de los ríos, ni a los ríos en sentido estricto, ya que abarca al conjunto del ámbito geográfico que constituyen las cuencas hidrográficas: «zona terrestre a partir de la cual toda la escorrentía superficial fluye a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta, así como las aguas subterráneas asociadas» —art. 1.b)—.

La consideración unitaria e integral de las cuencas hidrográficas a efectos de la regulación, gestión y protección de los recursos hídricos es, por lo demás, una de las señas de identidad del Derecho español de aguas (arts. 13 y 14 Ley de Aguas), que se remonta a la creación de las Confederaciones Hidrográficas en 1926 (15).

Un principio que, desde hace mucho tiempo, tiene un considerable aval en las recomendaciones del Consejo de Europa (Carta del Agua de 1968) y de las Naciones Unidas (Plan de Acción de Mar del Plata de 1977).

Y también, aunque no con tanta claridad pues padece la incorrección y equívocidad con que se han definido las denominadas «demarcaciones hidrográficas», podemos estimar que ha sido incorporado por la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (16).

(14) Este concepto de «buen estado» no aparece definido en el Convenio de Albufeira, con lo cual el objetivo señalado quedaría en una notable indeterminación jurídica. No debe haber ninguna objeción, a nuestro juicio, para que este concepto se interprete de conformidad con lo dispuesto, con todo lujo de precisión, en el artículo 2 y el Anexo V de la Directiva 2000/60/CE.

(15) A. FANLO LORAS, *Las confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*, Civitas, 1996.

(16) El punto 33 del preámbulo lo indica con suficiente claridad: «El objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico». En cuanto a la definición de lo que es la cuenca hidrográfica, el artículo 2.13 viene a coincidir plenamente con la recogida en el Convenio de Albufeira.

5.3. Actividades sometidas al Convenio

El Convenio es aplicable a las actividades destinadas a promover y proteger el «buen estado de las aguas» (otro de los conceptos acuñados por la novísima Directiva) de dichas cuencas y a las de aprovechamiento de los recursos hídricos en curso o en proyecto, en especial las que puedan causar impactos transfronterizos.

Para comprender el alcance de las actividades acotadas es menester conocer la definición que el propio Convenio da de ciertos conceptos en el artículo 1. Así, por impacto transfronterizo se entiende «*cualquier efecto adverso significativo sobre el medio ambiente que resulte de una alteración de las aguas transfronterizas causada en una zona bajo soberanía de una de las Partes, por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de la otra Parte*».

Por «aguas transfronterizas» se entienden, en el mismo precepto, «*todas las aguas superficiales y subterráneas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre los dos Estados*».

Y por efectos sobre el medio ambiente, además de los que afectan a la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, el clima o el paisaje, también los que afectan a la salud y la seguridad humanas, los monumentos históricos u otras estructuras físicas, al patrimonio cultural o a las condiciones socioeconómicas resultantes de la alteración de dichos factores, lo que claramente desborda el concepto razonable de medio ambiente (17).

6. ÓRGANOS DE COOPERACIÓN

La consecución de los objetivos de cooperación marcados descansa en dos órganos: la Conferencia de las Partes y la Comisión para la aplicación y desarrollo del Convenio; sobre todo esta segunda, de carácter más técnico, constituye el auténtico motor y centro de referencia para casi todas las actuaciones que en el Convenio se plantean. La primera, de sesgo más político, parece reservada para marcar estrategia y resolver conflictos de intereses difícilmente conciliables con soluciones técnicas.

(17) La extensión de lo que se considera medio ambiente condiciona la propia definición material del Derecho ambiental, dando pie a la introducción de múltiples matices por los autores. El profesor ORTEGA propone, en su lugar, una definición funcional según la cual el Derecho ambiental se caracteriza por su finalidad de garantizar la supervivencia del Planeta, protegiendo los recursos y elementos esenciales para la transmisión de la vida (aire, agua, suelo, especies vivas) frente a los procesos humanos o naturales que los pongan en peligro. Sólo como finalidad remota podrían incluirse medidas que simplemente favorecen un entorno vital más favorable. L. ORTEGA, *Lecciones de derecho del medio ambiente*, 2.ª ed, Lex Nova, 2000, págs. 46 y ss.

6.1. *La Conferencia de las Partes*

Según el artículo 21, la Conferencia de las Partes se compondrá por los representantes que determinen los respectivos Gobiernos y será presidida por un Ministro de cada Estado o la persona en que éste delegue. Se reunirá, cuando las Partes así lo decidan y a solicitud de cualquiera de ellas, para analizar y resolver aquellas cuestiones sobre las que no se haya llegado a un acuerdo en el seno de la Comisión. Aparte de este cometido, la única atribución concreta prevista en el Convenio para la Conferencia es dar su aprobación a la propuesta que aquélla le haga sobre el régimen de caudales para cada cuenca hidrográfica (art. 16.2).

Se trata, si entendemos bien, de un órgano no permanente, sin un calendario fijo de reuniones. Su composición podrá ser la adecuada en cada caso, pero parece que de un alto nivel, pues son ministros los llamados a ejercer la presidencia.

6.2. *La Comisión para la aplicación y desarrollo del Convenio*

La Comisión es el órgano fundamental sobre el que pivota la aplicación del Convenio (arts. 22 y 23) y estará compuesta por delegaciones nombradas por cada una de las Partes. Su estructura está abierta a la creación de subcomisiones y grupos de trabajo.

Sus atribuciones son las siguientes:

- a) Ejercer las competencias previstas en el Convenio y otras que las partes puedan conferirle.
- b) Proponer a las Partes medidas para el desarrollo del régimen bilateral.
- c) Resolver las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del Convenio.
- d) Sucede en sus atribuciones y competencias a la extinta Comisión de Ríos Internacionales.
- e) Elaborar su Reglamento de funcionamiento.

Se reúne en sesión ordinaria una vez al año y extraordinariamente a petición de cualquiera de las Partes, alternativamente en España y Portugal, correspondiendo la presidencia al país anfitrión.

Las decisiones se tomarán por acuerdo de ambas delegaciones y se consideran perfectas y eficaces si ninguna de las partes solicita formalmente su revisión o su remisión a la Conferencia antes de dos meses.

7. MECANISMOS Y FORMAS DE COOPERACIÓN

La cooperación bilateral, que es el mecanismo sobre el que se cimenta la realización de los objetivos señalados, se llevará a cabo en las tres formas siguientes: intercambio de información, consultas y adopción individual o conjunta de medidas técnicas, jurídicas y administrativas.

Como principio general, indica el artículo 10.3 que las acciones o medidas de aplicación del Convenio no podrán dar lugar a un menor nivel de protección del estado actual de las aguas transfronterizas, excepto en las situaciones y bajo las condiciones previstas por el Derecho comunitario.

7.1. *Intercambio de información*

Un primer compromiso de los firmantes es proceder al intercambio de información, a través de la Comisión, de manera regular y sistemática, sobre las materias objeto del Convenio y las iniciativas internacionales relacionadas con éstas. Especialmente, el artículo 5 y el Anexo I se refieren a estudios, registros y bases de datos como los siguientes:

- a) Gestión de las aguas: concesiones, autorizaciones y licencias de uso privativo, pluviometría, niveles piezométricos, inventario de embalses y trasvases, etc.
- b) Actividades que puedan causar impactos transfronterizos: vertidos puntuales y directos, zonas de baño, vulnerables y con estatuto de protección, medidas de aplicación de las Directivas sobre calidad de las aguas, etc.
- c) Legislación, estructuras organizativas y prácticas administrativas, metodología y datos relativos a las condiciones ecológicas de las aguas y las mejores prácticas ambientales.

La información, referida a la totalidad del territorio nacional de las cuencas comprendidas por el Convenio, deberá obtenerse conforme a los procedimientos previstos en las Directivas comunitarias y en forma homogénea y comparable.

El Convenio es consciente y asume que esta información está sujeta al derecho de acceso del público a la información ambiental reconocido en el Derecho comunitario (art. 6) (18).

(18) Sobre estos datos recae, a primera vista, el derecho de acceso a la información ambiental reconocido en la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio, que fue transpuesta al Derecho español por Ley 38/1995, de 12 de diciembre. Así lo asume el Convenio, recordando además que una petición en dicho sentido puede ser rechazada si afecta a la seguridad nacional, confidencialidad, etc. (art. 6). Un estudio sobre ambas disposiciones en el trabajo de JAVIER DOMPER FERRANDO, «El derecho de acceso a la información en materia de aguas», en el libro *La Reforma de la Ley de Aguas*, dirigido por A. EMBID, Civitas, 2000, págs. 351 y ss.

Además del intercambio propiamente dicho, las Partes deben suministrar a la Comisión toda la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, como, por ejemplo, los proyectos de aprovechamiento y los que puedan cuasar impacto transfronterizo.

Por último, las Partes remitirán a la Comisión un informe anual sobre la evolución de las materias objeto del Convenio y el estado de ejecución de sus previsiones.

7.2. *Consultas sobre impactos transfronterizos*

El Convenio obliga a ambos países a notificarse e informarse recíproca e inmediatamente de cualquier proyecto o actividad de aprovechamiento o protección de las aguas susceptible de causar impacto transfronterizo. Verificada la existencia de indicios en ese sentido, se procederá a realizar consultas en el seno de la Comisión para encontrar una solución que prevenga, elimine o mitigue el impacto y, en su caso, las formas de reparación de responsabilidades conforme al Derecho internacional y comunitario.

Entretanto, la ejecución del proyecto se suspenderá total o parcialmente y se paralizarán las actuaciones que puedan agravar la situación, salvo acuerdo en contrario. La parte interesada, no obstante, podrá seguir adelante si la suspensión conllevara un peligro irremediable para la salud, la seguridad pública u otro interés público relevante, sin perjuicio de eventuales responsabilidades (art. 8).

Si en el tiempo prudencial establecido no se llegara a un acuerdo, el asunto entraría en el procedimiento de solución de controversias previsto en el artículo 26 del Convenio: negociación u otros medios diplomáticos; remisión a una Comisión de investigación, si la discrepancia tuviera un carácter predominantemente técnico, y, en último término, sometimiento a un tribunal arbitral.

Este procedimiento de consultas y negociaciones bilaterales se solapará con el previsto en la normativa comunitaria e internacional en materia de evaluación de impacto ambiental transfronterizo, cuando así corresponda por la naturaleza, dimensiones o localización de esas actividades y proyectos (art. 9) (19). Por otro lado, el Anexo II del Convenio señala numerosos supuestos específicos que igualmente deben superar dicha evaluación (20); listado que puede modificarse por la Comisión.

(19) La ley española (art. 6 RD Legislativo 1302/1986, modificado por RD-Ley 9/2000) se remite a esos efectos al procedimiento regulado en el Convenio de Espoo (Finlandia), de 25 de febrero de 1991 (ratificado por España el 1 de septiembre de 1997).

(20) En concreto, se citan actividades y proyectos como instalaciones industriales, de producción de energía o almacenamiento de productos peligrosos, entre otros, cuando causen descargas de determinadas sustancias contaminantes, puedan alterar de modo significativo el régimen de caudales o su distancia al tramo fronterizo sea inferior a 100 kilómetros, medida sobre la red hidrográfica.

7.3. *Otras medidas de cooperación*

El Convenio deja la puerta abierta a otras formas de cooperación que puedan adoptarse de manera individual o conjunta, sean medidas técnicas, jurídicas o administrativas necesarias en un largo elenco de temas como la prevención de la contaminación, el control de los impactos transfronterizos, el aprovechamiento sostenible de los recursos, las situaciones de sequía e inundación, la investigación y desarrollo tecnológico o la verificación del cumplimiento del Convenio mismo, entre otros (art. 10).

Llamada especial merecen el desarrollo conjunto de programas sobre seguridad de las infraestructuras hidráulicas y evaluación de riesgos en caso de accidente (art. 12), así como la coordinación, para cada cuenca hidrográfica, de los planes de gestión y programas de medidas que tengan que elaborarse en virtud del Derecho comunitario y la implantación de sistemas conjuntos o coordinados de comunicación para transmitir información de alerta o emergencia, prevenir o corregir esas situaciones y tomar las decisiones pertinentes (art. 11). Ambas cuestiones las vemos seguidamente.

Antes hay que apuntar que la Directiva marco eleva la exigencia de coordinación interadministrativa al grado de elaborar un único plan hidrológico de cuenca internacional para aquellas que estén situadas totalmente en territorio comunitario (art. 13). Va, pues, un poco más allá, que no en contra del Convenio; llega a algo que, de todos modos, éste se presta.

La técnica de los planes hidrológicos, con la complejidad que la Directiva los concibe (Anexo VII), es desconocida en Europa; la única experiencia es la de los planes de cuenca españoles, no demasiado brillante. Por lo que podemos presumir que llevar a término semejante planificación supondrá un tremendo reto para los países comunitarios.

8. COORDINACIÓN FRENTE A SITUACIONES EXCEPCIONALES

La atención que presta a determinadas situaciones excepcionales, como son la contaminación accidental, las avenidas y las sequías, es otra novedad notable del Convenio, aunque también es verdad que la concreción brilla por su ausencia. Se trata en realidad de abrir campos a la coordinación, identificando los problemas en que conviene incrementarla con medidas que han de diseñarse posteriormente.

En todos estos temas la actuación de España es vital para Portugal, por el papel que los embalses juegan en la regulación de la escorrentía fluvial, para reservar caudales para períodos de estío y épocas de sequía. También pueden usarse para laminar avenidas.

8.1. *Incidentes de contaminación accidental*

Las Partes deberán adoptar medidas destinadas a prevenir incidentes de contaminación accidental en las cuencas compartidas y limitar sus consecuencias para las personas y el medio ambiente, teniendo como objetivo alcanzar un nivel elevado de protección.

8.2. *Avenidas*

En relación con las avenidas, se establece un mandato de coordinar actuaciones y disponer mecanismos para minimizar sus efectos (art. 18).

La primera obligación es informar de modo inmediato de la existencia de una situación capaz de provocar una avenida a la Parte que pueda verse afectada, que podrá pedir que se declare la situación de alarma de avenida.

Durante la misma, las Partes deberán comunicarse, en tiempo real (*sic*), los datos de que dispongan sobre precipitación, caudales, niveles de embalses y sus condiciones operativas que permitan adoptar estrategias de gestión más adecuadas, así como coordinarlas. Asimismo, la parte afectada podrá pedir a la otra que adopte las medidas necesarias para mitigar o controlar los efectos de la avenida.

Una vez superada la situación, se informará a la Comisión de las actuaciones realizadas para que evalúe los resultados y pueda proponer correcciones. En el seno de la Comisión se realizarán estudios conjuntos para mitigar los efectos de las avenidas. En particular, se quiere que en dos años estén definidas las normas de gestión de las infraestructuras hidráulicas frente a avenidas.

8.3. *Sequías y escasez de recursos*

En la misma línea, las Partes hacen votos de coordinar sus actuaciones para prevenir y controlar las situaciones de sequía y escasez, estableciendo medidas excepcionales para incentivar el ahorro y reducir el consumo de agua, asegurar el abastecimiento urbano, regular el vertido de aguas residuales, etc. (art. 19). A esos efectos, lo primero será acordar las características y los indicadores que definan esas situaciones; de manera que, una vez comprobado que se cumplen esas condiciones, la Parte afectada pueda declararlo y comunicarlo a la otra.

De las medidas excepcionales que adopte cada país se deberá dar traslado a la Comisión, que a su vez podrá emitir informes y realizar estudios sobre estas situaciones y las medidas a adoptar.

9. PROTECCIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE

Llegamos así a la parte medular del Convenio, la que trata de la protección de la calidad de las aguas, la prevención y el control de la contaminación, los usos del agua y el régimen de caudales. Protección de la calidad y reparto del aprovechamiento que ha de aplicarse en relación con cada cuenca hidrográfica, atendiendo a su unidad ontológica, salvo las excepciones reguladas por el propio Convenio.

En cuanto a las dos primeras cuestiones, la idea que persigue el Convenio es que España y Portugal coordinen sus actuaciones, a través de la Comisión, para lograr el cumplimiento de la normativa comunitaria sobre calidad y contaminación en las cuencas hidrográficas compartidas.

En la siguiente parte lo que se hace es pactar la manera de repartirse los aprovechamientos que cada país puede llevar a cabo y sentar el régimen de caudales necesario para garantizar los usos reconocidos en los Convenios anteriores, los actuales y los previsibles, amén del buen estado de las aguas.

9.1. *Calidad de las aguas y control de la contaminación*

Como acabamos de indicar, el Convenio compromete a las Partes a coordinar sus actuaciones tendentes al cumplimiento de las normas y objetivos de calidad de las aguas establecidos en el Derecho comunitario, en los términos y plazos que el mismo prevé (art. 13).

Con ese fin, se procederá a inventariar, evaluar y clasificar las aguas fronterizas y las que sean susceptibles de alteración recíproca, en función de su estado de calidad, los usos actuales y potenciales y definir los objetivos o normas de calidad para las mismas. Cuando proceda se les atribuirá un estatuto de protección especial. E igualmente, a través de la coordinación de los planes de gestión y programas de medidas, se adoptarán las acciones adecuadas para prevenir la degradación de las aguas superficiales y subterráneas y alcanzar su buen estado.

Del mismo modo, las Partes habrán de coordinar los procedimientos de prevención y control de la contaminación y adoptarán las medidas de protección de las aguas transfronterizas a través de la fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad del medio receptor, siempre de acuerdo con el Derecho comunitario. Otro tanto ha de decirse en relación con la contaminación de origen terrestre de los estuarios y aguas territoriales y marinas adyacentes (art. 14).

No es menester insistir más en el rol que la Directiva 2000/60/CE está llamada a jugar respecto de los temas indicados, en tanto que marco común de la política de aguas para España y Portugal. Coincide, además, que la Directiva requiere la coordinación de los programas de medidas entre países ribereños cuando se trata de cuencas internacionales (art. 11).

9.2. Usos del agua y régimen de caudales

Lo que hemos visto hasta ahora son las obligaciones que el Convenio entraña para los contrayentes: proteger las aguas de la contaminación, controlar los impactos transfronterizos, etc., directas en unos casos e indirectas en otros, a través de la también debida coordinación de actuaciones. Obvio es decir que no menos importante, aunque se trate en último lugar, es el reconocimiento mutuo de un derecho al aprovechamiento de los recursos hídricos de las consabidas cuencas (art. 15).

Dos notas básicas caracterizan este derecho al aprovechamiento:

- a) Ha de ser «sostenible» (21).
- b) Ha de respetar la unidad de las cuencas hidrográficas, salvo las excepciones reguladas en el Convenio.

Ahora bien, para que el aprovechamiento pueda tener lugar es fundamental que se asegure un adecuado régimen de caudales, sobre todo para aquellos usos que se localizan aguas abajo, como son, en este caso, los que atañen a Portugal. Lo que, a su vez, condiciona los aprovechamientos ubicados aguas arriba. Y no sólo en las cuencas concernidas por el Convenio. Por ejemplo, el régimen establecido para el río Tajo conserva para España la facultad de trasvasar hacia otras cuencas hasta 1.000 hm³ anuales, reconocida desde 1968 —art. 1.b) del Anexo al Protocolo Adicional—.

De otro lado, el derecho mutuamente reconocido no supone la congelación de los aprovechamientos al estado de cosas existente, sino que instituye un principio-guía para los usos futuros. Unos y otros evolucionan, son dinámicos.

Por ello, el Convenio nova y actualiza el régimen de caudales en el Protocolo Adicional (22) y establece un procedimiento para fijar ese régimen de caudales en el futuro.

(21) Siguiendo la definición al uso, el Convenio entiende por «aprovechamiento sostenible» «aquel que permite satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias» —art. 2.1.e) —.

(22) En efecto, el Protocolo Adicional y su Anexo tienen una importancia crucial, pues determinan minuciosamente el régimen de caudales para las cuencas de los ríos Miño, Duero, Tajo y Guadiana (nada se dice, en cambio, para la cuenca del río Limia) mientras no se modifique conforme al procedimiento indicado. Lo que puede suponer, al menos, los siete años de vigencia previstos inicialmente para el Convenio (art. 32).

Dicho régimen consiste en fijar el caudal mínimo de agua que anualmente debe fluir por cada una de las estaciones de control que se especifican, salvo en los períodos de excepción, que son los años pluviométricos en que no se alcanzan unas determinadas expectativas de lluvia.

En concreto, para el río Miño (que es el supuesto más sencillo) se fija un caudal integral de 3.700 hm³/año, medidos en la estación de control localizada en el salto de Frieira (art. 2 del Protocolo Adicional).

Este régimen no se aplica en aquellos períodos en que la precipitación de referencia acumulada desde el inicio del año hidrológico (1 de octubre) hasta el 1 de julio sea inferior al 70% de la precipitación media acumulada de la cuenca en el mismo período. Esta preci-

En concreto, el régimen ha de ser aprobado por la Conferencia, a propuesta de la Comisión, para cada una de las cuencas hidrográficas abarcadas por el Convenio. La determinación del régimen se basará en las características naturales (geográficas, hidrológicas, climáticas) y las infraestructuras existentes en cada una de ellas y establecerá los caudales necesarios para garantizar el buen estado de las aguas, los usos actuales y previsibles y el respeto al régimen vigente en los Convenios de 1964 y 1968.

Sentado dicho régimen, la gestión de los recursos y, en particular, de las infraestructuras hidráulicas en cada parte del territorio corresponde a cada país, pero deberá garantizar el cumplimiento de los caudales fijados. De igual modo, las captaciones de agua que se lleven a cabo deberán atenderse al cumplimiento de dicho régimen de caudales. No basta, pues, con dejar que los caudales fluyan, sino que las obligaciones derivadas del Convenio exigen un comportamiento activo en las autoridades nacionales, particularmente las españolas, a la hora de acordar embalses y desembalses, otorgar concesiones, etc.

Además, el Convenio establece un específico deber de intercambio de información, a través de la Comisión, sobre las previsiones de nuevos usos que puedan afectar significativamente al régimen de los caudales pactado.

pitación de referencia está calculada de acuerdo con los valores observados en las estaciones pluviométricas de Lugo, Orense y Ponferrada, afectados por los siguientes valores de ponderación: 30, 47 y 23%, respectivamente. Los valores medios son los calculados de acuerdo con los registros del período 1945-46 a 1996-97 y serán actualizados cada cinco años.

Este período de excepción concluye a partir de la constatación de que dicho déficit de lluvias se ha superado; lo que se entiende sucedido «a partir del primer mes siguiente a diciembre en que la precipitación de referencia acumulada desde el inicio del año hidrológico fuera superior a la precipitación media acumulada en la cuenca en el mismo período».

Con todo, el régimen establecido podrá ser adaptado transitoriamente por la Comisión, a petición de la Parte afectada, por causa de fuerza mayor u otras imprevistas. En esa situación, las aguas se gestionarán dando prioridad al abastecimiento urbano y usos de carácter social (como los cultivos leñosos) y a las condiciones ambientales en el río y su estuario.

Según nos cuenta Amparo SERENO (*op. cit.*, pág. 150), el régimen plasmado en este Protocolo fue criticado por la opinión pública portuguesa, si bien prevaleció el parecer favorable de los técnicos, que lo consideraron suficiente para las necesidades hídricas de Portugal; entendiéndose, además, que los caudales mínimos garantizados previsiblemente se superarían en el 90% de los años y únicamente habría riesgo de lo contrario en los muy secos.

Mapa de las cuencas hispano-portuguesas



Distribución de superficies de las cuencas hispano-portuguesas

Cuenca	Superficie total (km ²)	Superficie España		Superficie Portugal	
		(km ²)	%	(km ²)	%
Miño/Minho	17.247	16.437	95	900	5
Limia	2.423	1.253	52	1.170	48
Douro/Douro	97.670	78.960	81	18.710	19
Tajo/Tejo	80.190	55.810	70	24.380	30
Guadiana	67.122	55.597	83	11.525	17
TOTAL	264.652	207.967	79	56.685	21

Distribución de aportaciones naturales de las cuencas hispano-portuguesas

<i>Cuenca</i>	<i>Aportación total (hm³/año)</i>	<i>Aportación España</i>		<i>Aportación Portugal</i>	
		<i>(hm³/año)</i>	<i>%</i>	<i>(hm³/año)</i>	<i>%</i>
Miño/Minho	12.205	11.305	93	900	7
Limia	1.912	812	42	1.100	58
Duero/Douro	21.858	13.658	62	8.200	38
Tajo/Tejo	17.253	10.853	63	6.400	37
Guadiana	6.426	4.726	74	1.700	26
TOTAL	59.654	41.354	69	18.300	31

