

Fundación Nueva Cultura del Agua

PANEL CIENTÍFICO-TÉCNICO DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA DE AGUAS

Convenio Universidad de Sevilla-Ministerio de Medio Ambiente

**La gestión de las cuencas hispano-portuguesas:  
El Convenio de Albufeira**

Ana Barreira \*

Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente

---

**Índice**

Pág.

<b>1. Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Antecedentes .....</b>	<b>2</b>
<b>3. El Convenio de Albufeira: Su Aplicación y Desarrollo.....</b>	<b>4</b>
3.1. Ámbito de aplicación y objetivos .....	5
3.2. Marco Institucional .....	6
3.3. Principales Compromisos y Obligaciones .....	9
3.3.1. La Cooperación.....	9
3.3.2. Protección y aprovechamiento sostenible .....	15
3.3.3. Situaciones excepcionales.....	16
3.4. El Régimen de Caudales.....	17
3.5. El cumplimiento de la DMA en el contexto transfronterizo.....	22
<b>4. El futuro de la Cooperación Hispano-Lusa: Recomendaciones .....</b>	<b>23</b>

## 1. Introducción

España y Portugal comparten cinco cuencas hidrográficas: Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana. En esta relación, España es el país aguas arriba, con excepción del río Guadiana donde después de entrar en Portugal sirve de frontera natural entre ambos Estados en su último tramo y desembocadura. El área total de las cuencas de esos ríos es de 268.500 km<sup>2</sup>, lo que representa alrededor del 45% de la Península Ibérica, correspondiendo a un 64% y un 42% del territorio continental de Portugal y España, respectivamente<sup>1</sup>.

Las aguas ibéricas han sido objeto de una serie de tratados bilaterales desde 1864. El Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas (Convenio de Albufeira)<sup>2</sup> que se firmó en la ciudad portuguesa de Albufeira en noviembre de 1998, y entró en vigor el 17 de enero de 2000, define el marco de cooperación entre las Partes para la protección de las aguas continentales (superficiales y subterráneas) y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependiente de ellos, y para el aprovechamiento sostenible de esos recursos hídricos<sup>3</sup>. De esta manera, un único instrumento jurídico cubre todas las cuencas compartidas en la Península Ibérica. Este marco de cooperación también está sujeto a los principios relevantes de derecho internacional y comunitario, lo que significa que el derecho internacional y comunitario complementan el Convenio de Albufeira. Teniendo en cuenta que España y Portugal son miembros de la UE, donde rige el principio de primacía del derecho comunitario, en caso de conflicto entre el Convenio y el derecho comunitario, prevalecería el último.

Hay que tener en cuenta que este Convenio se elaboró en el momento que se negociaba la que después sería 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<sup>4</sup>, conocida como Directiva Marco del Agua (DMA), por lo que muchas de sus disposiciones están vinculadas al cumplimiento de las obligaciones recogidas en esa Directiva. Además, tan sólo un año antes de firmarse el Convenio de Albufeira se había firmado la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997<sup>5</sup>.

La DMA establece la demarcación hidrográfica<sup>6</sup> como la unidad principal para la gestión del agua y obliga a los estados miembros que comparten una cuenca hidrográfica a incluirla en una demarcación hidrográfica internacional (DHI) así como a coordinar sus planes hidrológicos y sus programas de medidas para las DHI. Esa Directiva prevé también que, para hacer operativa esa coordinación, los estados miembros pueden utilizar las estructuras existentes derivadas de acuerdos internacionales. Por tanto, el Convenio de Albufeira es el principal instrumento para la

---

\* Directora del Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA). Es Licenciada en Derecho (U.Complutense, 1990), Máster en Derecho Ambiental (U. de Londres, 1993), Máster en Estudios Jurídicos Internacionales (U. de Nueva York, 1996). Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de UICN.

<sup>1</sup> R. Maia, *The Iberian Peninsula's Shared Rivers Harmonization of Use: A Portuguese Perspective* en A.Barreira y R.Llamas editores, *Water International* (Volume 28, No.3, 2003).

<sup>2</sup> BOE núm. 37 de 12.02.2000.

<sup>3</sup> Artículo 2 Convenio de Albufeira.

<sup>4</sup> DOCE L 327, 22.12.2000.

<sup>5</sup> AG Res. 51/229.

<sup>6</sup> Su artículo 2.15 la define como "la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas".

cooperación en las cuencas hispano-portuguesas. De hecho, el Convenio de Albufeira no es ajeno a la DMA ya que en su génesis incorporó los principios enunciados por ésta. Pero el Convenio tiene un alcance más amplio que la DMA, especialmente en lo que se refiere a problemas de seguridad en las infraestructuras, inundaciones y sequías<sup>7</sup> y regímenes de caudales.

Este artículo analiza la relación hispano-portuguesa en cuanto a la gestión de las cuencas que ambos Estados comparten. Para ello, en primer lugar hacemos un breve análisis de los instrumentos que regularon esta relación hasta finales del S. XX. Si bien este documento tiene como marco temporal de análisis el período comprendido entre 2000-2007, consideramos necesario hacer este breve análisis de los antecedentes de la relación hispano-portuguesa para ayudar a comprender la situación actual. La segunda parte, examina en profundidad el Convenio de Albufeira e intenta evaluar, a través del análisis de las actividades realizadas para su desarrollo, su funcionamiento. A continuación, ofrece una serie de recomendaciones para avanzar en esa relación. La conclusión de este artículo es que el Convenio de Albufeira ha supuesto un paso adelante en la relación hispano-portuguesa pero requiere que su marco institucional sea reforzado para que esta relación sea estable. También es necesario introducir temáticas que no fueron contempladas en 1998 pero que hoy son fundamentales, como es la adaptación al cambio climático.

## 2. Antecedentes

Las relaciones ibéricas sobre las cuencas que ambos países comparten han estado reguladas por una serie de tratados e instrumentos desde finales del siglo XIX. Esos tratados fueron reflejando las preocupaciones principales de la sociedad de aquel tiempo y, como era de esperar, se centraban en el uso de los recursos hídricos sin tener en cuenta los aspectos ambientales.

El primer instrumento firmado entre los dos estados sobre esta materia fue el **Tratado de Límites de 1864<sup>8</sup> con su reglamento correspondiente, Anejo I sobre Ríos Transfronterizos<sup>9</sup>**. Este Anejo establecía el aprovechamiento común de los ríos hispano-portugueses por parte de los ciudadanos de ambos países<sup>10</sup> y reconocía la soberanía de ambos estados sobre los tramos internacionales de los ríos que se extendían hasta la mitad de éstos. También disponía que los recursos hídricos que servían de frontera tendrían que ser utilizados para el beneficio mutuo de ambos estados así como la obligación, para ambas partes, de no realizar acción alguna que pudiera dañar a los intereses de la otra parte<sup>11</sup>. Este Tratado fue completado por un Canje de Notas en 1906<sup>12</sup> que establecía normas para el uso industrial del agua a ambos lados de la frontera, asignando a cada parte la mitad del caudal.

---

<sup>7</sup> No obstante, en materia de inundaciones la DMA se ha ampliado con la reciente aprobación de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DOUE L 288, 6.11.2007). También es posible que en el futuro próximo se adopte una Directiva sobre gestión de sequías.

<sup>8</sup> Tratado de Límites desde la Desembocadura del Miño hasta la unión del río Caya con el Guadiana de 26 de mayo de 1864, o Convenio de Lisboa. Fue ratificado el 19 de mayo de 1866 (Gaceta de 8 de junio). Reimpreso en Textos Normativos de Derecho Internacional Público, 3ª edición, Ed. Civitas (1992).

<sup>9</sup> Ratificado en 1866 e integrado en el Tratado de Límites como Anejo I sobre Ríos Transfronterizos, Gaceta de 6 de Diciembre 1866.

<sup>10</sup> Artículo 1.

<sup>11</sup> J.M. Santafé, *The Spanish-Portuguese Water Agreements: Historic Perspective* en A.Barreira y R.Llamas editores, *Water Internacional* (Volume 28, No.3, 2003).

<sup>12</sup> Canje de Notas entre los representantes español y portugués de 1 de diciembre de 1906 sobre fijación de fronteras entre ambos países en cumplimiento del Tratado de 29 de septiembre de 1864, desde la

En **1926** se firmó un nuevo **Convenio de Lisboa**<sup>13</sup> para delimitar las fronteras no cubiertas por el Convenio de 1864.

El **Convenio de 1927 para Regular el Aprovechamiento Hidroeléctrico del Tramo Internacional del Río Duero**<sup>14</sup> contiene un acuerdo sobre cómo compartir el potencial hidroeléctrico de este río ya que, en aquellos años, ambos países contaban con ambiciosos programas de producción de energía hidroeléctrica. Por ello, era necesario llegar a un acuerdo entre ambos países ya que empresas privadas y semipúblicas estaban construyendo presas bajo contratos de concesión a largo plazo. Este Convenio contemplaba el establecimiento de una Comisión Internacional Hispano-Portuguesa que no fue operativa hasta la firma del Convenio de 1964.

El **Convenio entre España y Portugal para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y sus afluentes**<sup>15</sup> no introdujo grandes cambios a las disposiciones del Convenio de 1927 aunque ampliaba su ámbito geográfico de aplicación a los afluentes del Duero. La Comisión Internacional Hispano-Portuguesa mantuvo las mismas funciones aunque pasó a denominarse “Comisión Internacional Hispano-Portuguesa para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes”. Este Convenio desempeñó un papel relevante en la industrialización de ambos países. Además, regula el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico, dividiéndolo en la mitad para ambos estados, es decir, en un 50% para cada país. Esta división permitió que cada país realizara los trabajos de explotación de forma independiente, de acuerdo a sus necesidades energéticas.

El **Convenio entre España y Portugal para regular el uso y el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza**<sup>16</sup> y de sus afluentes extendió la cooperación a todos los ríos que comparten ambos países. Aunque la base del acuerdo era la explotación hidroeléctrica de los ríos internacionales, también abordaba las características especiales de cada uno de los ríos así como la posibilidad de utilizar los recursos hídricos para otros propósitos, haciéndolo en este sentido más desarrollado que los anteriores. Así, por ejemplo, para el río Guadiana, era importante asegurar su aprovechamiento para la ejecución de los planes oficiales de riego o de abastecimiento de agua a poblaciones<sup>17</sup>. Pero este Convenio también incluye referencias a otras cuestiones como el mantenimiento de caudales mínimos durante períodos de escasez y la protección, conservación y fomento de la riqueza piscícola<sup>18</sup>. El Convenio también se refiere a otros aspectos tales como la construcción de presas, embalses y otros trabajos similares en el tramo o ribera del río que perteneciera al otro estado, cuando fuera necesario realizar esos trabajos<sup>19</sup>. La Convención establecía la Comisión Hispano-Portuguesa para Regular el Uso y Utilización de las Zonas Fronterizas de los Ríos Internacionales la cual asumió las funciones de la Comisión Internacional Hispano-Portuguesa establecida en el Convenio de 1964.

---

desembocadura del Miño hasta la confluencia del Caya con el Guadiana (Gaceta de 20 de diciembre de 1906).

<sup>13</sup> Convenio de Lisboa, 29 de Junio de 1926, entre España y Portugal, delimitando la frontera entre ambos países desde la confluencia del Cuncos con el Guadiana hasta la desembocadura de este con el mar, ratificado el 17 de junio de 1927 (Gaceta de 29 de junio de 1927).

<sup>14</sup> [http://untreaty.un.org/unts/60001\\_120000/16/10/00030488.pdf](http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/16/10/00030488.pdf)

<sup>15</sup> BOE núm. 198 de 19.08.1966.

<sup>16</sup> BOE núm. 96 de 22.04.1969.

<sup>17</sup> Artículo VI

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> Artículo IX.

Los convenios de 1964 y 1968 siguen vigentes en lo que se refiere a los aprovechamientos existentes y previstos en todo aquello que no se contraponga al Convenio de Albufeira<sup>20</sup>.

Podemos por lo tanto establecer como principales características de estos convenios las siguientes<sup>21</sup>:

- Su objetivo principal era garantizar el uso público de las cuencas compartidas, principalmente el hidroeléctrico, así como compartir el caudal de los tramos internacionales.
- Regulaban los tramos internacionales o fronterizos pero no la cuenca hidrográfica.
- Las aguas subterráneas quedaban fuera de su ámbito de aplicación.
- Incluían los principios relevantes del derecho internacional consuetudinario en materia de cuencas internacionales como eran los principios de “comunidad de interés”<sup>22</sup> y de igualdad de derechos de ambos estados así como el principio de no causar daño.

### 3. El Convenio de Albufeira: su aplicación y desarrollo

Tras cinco años de negociaciones<sup>23</sup>, el Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas se firmó en la ciudad portuguesa de Albufeira en noviembre de 1998, y entró en vigor el 17 de enero de 2000<sup>24</sup>. La vigencia del Convenio se preveía por siete años, es decir, hasta 2007, quedando prorrogado automáticamente por períodos de tres años<sup>25</sup>, a no ser que una de las Partes notifique la denuncia del Convenio al menos diez meses antes de finalizar el período inicial de los siete años o de cualquiera de los períodos subsiguientes de tres años<sup>26</sup>. Como ninguno de los Estados ha denunciado el Convenio, éste estará vigente, por ahora, hasta 2010.

El objeto de este Convenio es 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 dependiente de ellos, y para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas del Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana<sup>27</sup>. El ámbito de aplicación de este Convenio es más amplio que el de los anteriores, en línea con los principales instrumentos jurídicos de protección de las

---

<sup>20</sup> Artículo 27, Convenio Albufeira.

<sup>21</sup> Barreira, A. *The 1998 Luso-Spanish Convention on Iberian Basins: A Framework for Cooperation Yearbook of International Environmental Law*, Editors Geir Ulfstein and Jacob Werksman, Volume 14 , Oxford University Press (Oxford), 2005. ISBN 0-19-927470-3.

<sup>22</sup> En la sentencia sobre el asunto relativo a la Jurisdicción Territorial de la Comisión Internacional del Río Oder (Alemania, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Polonia, República Checa y Suecia) la Corte Permanente de Justicia Internacional se refirió a “la perfecta igualdad de todos los estados ribereños en el uso de la totalidad del curso del río y la exclusión de cualquier privilegio de cualquiera de los estados ribereños en relación a los otros” (traducción del autor). Sentencia de 19 de Septiembre de 1929. P.C.I.J. Series A. No. 23.

<sup>23</sup> Podemos decir que la presentación por parte de España del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional en 1993 impulsó de alguna manera que se iniciara una nueva etapa en las relaciones hispano-portuguesas. Así en 1994, la Declaración de Oporto acordaba el comienzo de una negociación para adoptar una nueva convención.

<sup>24</sup> BOE núm. 37 de 12.02.2000.

<sup>25</sup> Artículo 32 Convenio de Albufeira.

<sup>26</sup> Artículo 33 Convenio de Albufeira.

<sup>27</sup> Artículo 2 Convenio de Albufeira.

aguas vigentes en la actualidad. Este Convenio es un convenio marco similar, en este sentido, a la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997<sup>28</sup> y a la Directiva Marco del Agua (DMA). Debe tenerse en cuenta que las negociaciones de este Convenio se produjeron al mismo tiempo que se negociaba la DMA, por lo que muchas de sus disposiciones están vinculadas al cumplimiento de las obligaciones recogidas en esa Directiva. Además de que su preámbulo hace una mención específica al Derecho Internacional y Comunitario sobre medio ambiente<sup>29</sup>, el propio articulado obliga a las Partes a tener en cuenta y respetar esas fuentes a la hora de aplicar este Convenio<sup>30</sup>. Sin embargo, como veremos a lo largo de este análisis, en algunas materias ambos estados no han respetado esta disposición.

### 3.1. Ámbito de aplicación y objetivos

Como indicamos, este convenio se aplica a las cuencas hidrográficas de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana. De acuerdo a la DMA, al abarcar éstas cuencas el territorio de más de un Estado miembro, éstas han sido incluidas en demarcaciones hidrográficas internacionales<sup>31</sup>. El Convenio se aplica a las actividades destinadas a promover y proteger el buen estado de las aguas de esas cuencas y a las del aprovechamiento de los recursos hídricos en curso o proyectadas, en especial las que causen o sean susceptibles de causar impactos transfronterizos<sup>32</sup>.

Los **objetivos** de este Convenio son coordinar las acciones para promover y proteger el buen estado de las aguas tanto superficiales como subterráneas de las cuencas hispano-portuguesas, las relativas al aprovechamiento sostenible de esas aguas y aquellas que contribuyan a mitigar los efectos de las inundaciones y sequías o escasez<sup>33</sup>. Estos objetivos son prácticamente idénticos a los establecidos en el artículo 1 de la DMA. Con el fin de alcanzar estos objetivos, se estableció un mecanismo de cooperación que, como acabamos de indicar, debe observar los principios y reglas del derecho internacional y comunitario. Dicho mecanismo consiste en<sup>34</sup>:

1. Intercambio de información regular y sistemático sobre las materias objeto del Convenio, así como de las iniciativas internacionales relacionadas con éstas,
2. Realización de consultas y actividades en el seno de los órganos instituidos por el Convenio,
3. Adopción, individual o conjunta, de las medidas técnicas, jurídicas, administrativas u otras necesarias para la aplicación y desarrollo del Convenio.

Las principales obligaciones y compromisos recogidos en este Convenio, que atienden al cumplimiento de sus objetivos, se refieren a los siguientes aspectos:

- a) Cooperación entre las Partes;

---

<sup>28</sup> AG Res. 51/229

<sup>29</sup> “En el marco del Derecho Internacional y Comunitario sobre medio ambiente y del aprovechamiento sostenible el agua y del Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España de 22 de noviembre de 1977” (tercer párrafo del preámbulo).

<sup>30</sup> “Cualquier otra definición o noción relevante para el presente Convenio que conste en el Derecho Internacional vigente entre las Partes o el Derecho Comunitario, deberá ser entendida de conformidad con éstos” (artículo 2.2. Convenio de Albufeira).

<sup>31</sup> Artículo 3.3. DMA.

[http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts\\_figures/pdf/2007\\_03\\_22\\_rbd\\_a3.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/pdf/2007_03_22_rbd_a3.pdf)

<sup>32</sup> Artículo 3.2. Convenio de Albufeira.

<sup>33</sup> Artículo 4.1. Convenio de Albufeira.

<sup>34</sup> Artículo 4.2. Convenio de Albufeira.

- b) Protección y el aprovechamiento sostenible, y;
- c) Actuación frente a situaciones excepcionales.

Antes de analizar estas obligaciones y compromisos, es necesario examinar el marco institucional establecido por el Convenio ya que de éste depende el impulso de las actuaciones previstas para lograr sus objetivos, de la misma manera que en cualquier otro convenio internacional.

### 3.2. Marco Institucional

La Conferencia de las Partes (COP) y la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC)<sup>35</sup> son los órganos comunes de cooperación entre las Partes. La COP se compone de los representantes que determinen los respectivos gobiernos y la preside un Ministro de cada Estado o la persona en quien éste delegue. Se reúne cuando las Partes así lo deciden<sup>36</sup>. Hasta el momento, sólo se ha reunido en una ocasión, la I COP celebrada en Lisboa el 27 de julio de 2005.

La CADC es el órgano principal del Convenio a través del cual se produce la cooperación y la coordinación. Se trata del órgano de trabajo conformado por las delegaciones de ambos Estados además de ser, según consta en el informe de aplicación del artículo 3 de la DMA presentado por Portugal a la Comisión Europea<sup>37</sup>, la institución encargada de la coordinación de los requisitos de la DMA encaminados a lograr sus objetivos ambientales, incluida la coordinación de los programas de medidas. Las responsabilidades de la CADC previstas en el Convenio son muy diversas e incluyen: realización de estudios; la recopilación, procesamiento, intercambio y gestión de información y datos sobre diferentes aspectos del Convenio; la realización del procedimiento de consultas en casos de impacto transfronterizo así como la identificación de proyectos y actividades que deben someterse a evaluación de impacto transfronterizo (EIA), incluyendo también la evaluación ambiental estratégica (EAE); la definición de un régimen de caudales permanente; el reconocimiento de las situaciones que ponen en marcha las situaciones de excepción y la aplicación de los procedimientos técnicos y administrativos para la cooperación tanto bajo circunstancias normales como excepcionales y el desarrollo de esos procedimientos, en particular, a través de la preparación de instrumentos normativos adicionales y propuestas de enmiendas al Convenio. Además, la CADC es el órgano privilegiado a la hora de interpretar el Convenio.

Las decisiones de la CADC se adoptan por acuerdo de las dos delegaciones reunidas en sesión plenaria y se considerarán perfectas y producirán efectos si, transcurridos dos meses desde la fecha de su adopción, ninguna de las dos Partes solicita formalmente su revisión o remisión a la COP<sup>38</sup>. La ejecución de las decisiones corresponde a los respectivos gobiernos mediante el procedimiento que su derecho interno determine<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Esta Comisión sustituyó la Comisión de Ríos Internacionales establecida por el Convenio de 1968 (artículos 22.5 y 29 Convenio de Albufeira). [www.cadc-albufeira.org](http://www.cadc-albufeira.org)

<sup>36</sup> También, puede reunirse, a solicitud de cualquiera de las Partes para analizar y resolver aquellas cuestiones sobre las que no se haya llegado a un acuerdo en el seno de la CADC (artículo 21 Convenio de Albufeira).

<sup>37</sup> [http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/implementation\\_documents\\_1/wfd\\_reports/member\\_states/portugal/article\\_3/article\\_2006pdf/\\_PT\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/wfd_reports/member_states/portugal/article_3/article_2006pdf/_PT_1.0_&a=d)

<sup>38</sup> Artículos 23 del Convenio y 8 del Estatuto de la CADC).

<sup>39</sup> Artículo 8.3 Estatuto de la CADC.

La Comisión lleva a cabo sus funciones a través del Plenario, que hasta 2006 se reunía en sesión ordinaria una vez al año, con excepción del año 2004 que no se reunió, y desde esa fecha se reúne dos veces al año. La CADC cuenta también con unos órganos subsidiarios: las subcomisiones, los grupos de trabajo (GT) y los foros de audiencia pública<sup>40</sup>.

Las subcomisiones y los GTs son establecidos por decisión del Plenario. Las subcomisiones son creadas para la realización de algún objetivo concreto del Convenio y deben estar constituidas exclusivamente por miembros de la Comisión aunque pueden invitar a cuantos expertos se considere necesario para colaborar en la realización de sus tareas<sup>41</sup>. Los GTs son creados para colaborar en la consecución de los objetivos del Convenio, pudiendo ser de dos tipos: de naturaleza temática, constituidos por personas individuales libremente designadas, y de naturaleza territorial, compuestos por representantes de instituciones relevantes. Su ámbito territorial de actuación comprenderá una o varias cuencas hidrográficas<sup>42</sup>. Desde 2006, la práctica totalidad de los trabajos de la CADC se han encauzado a través de GTs.

Los foros de audiencia pública se pueden convocar por la Comisión para facilitar la comunicación con el público interesado<sup>43</sup>, aunque en los siete años de vigencia no ha sido convocado foro alguno.

Algunos GT y Subcomisiones no han estado siempre activos. Así por ejemplo, las subcomisiones de ríos creadas por la I reunión nunca llegaron a conformarse o el GT sobre Sequías no trabajó durante el período 2004-2005, hasta que se reactivó en la V Reunión, y se reunió en septiembre de 2005 (ver tabla 1).

En 2006, ambas delegaciones constituyeron sus respectivas Secretarías Técnicas asumiendo las funciones de coordinación de las diferentes instancias dependientes de la CADC. Sin embargo, no existe una Secretaría Técnica Permanente única para España y Portugal, como existe en los casos de la Comisión Internacional para la Protección del Danubio<sup>44</sup> y de la Comisión Internacional para la Protección del Rin<sup>45</sup>. Asimismo, en el trabajo de esas comisiones internacionales participan organizaciones de la sociedad civil con estatus de observadores, mientras que los trabajos de la CADC han estado, hasta el momento, cerrados a las organizaciones de la sociedad civil y en ellos sólo participan funcionarios de ambos Estados. Pero, además, hasta ahora el desarrollo de los trabajos de la CADC ha sido hermético pues apenas se ha ofrecido información sobre el desarrollo de los mismos. La única acción abierta que ha convocado fue la Jornada sobre Gestión de Situaciones de Sequías en la Península Ibérica en el contexto transfronterizo celebrada en Zamora en noviembre de 2006. En la sección siguiente, analizaremos con detalle las carencias de la CADC en materia de información y participación pública.

---

<sup>40</sup> Artículos 22.1 Convenio de Albufeira y 3 del Estatuto de la CADC adoptado en la II reunión plenaria de la CADC en 2001. Los foros de audiencia pública sólo se prevén en el Estatuto.

<sup>41</sup> Artículo 5 Estatuto de la CADC.

<sup>42</sup> Artículo 6 Estatuto de la CADC.

<sup>43</sup> Artículo 7 Estatuto de la CADC.

<sup>44</sup> Esta Secretaría tiene su sede permanente en Viena ([www.icpdr.org](http://www.icpdr.org))

<sup>45</sup> Esta Secretaría tiene su sede permanente en Coblenza ([www.iksr.org](http://www.iksr.org))



**Tabla 1. Reuniones plenarias de la CADC celebradas hasta noviembre 2007 y subcomisiones y grupos de trabajo**

Reuniones Plenarias de la CADC celebradas hasta noviembre de 2007	Subcomisiones y GTs constituidos
I Reunión, Lisboa, 17-18 julio 2000	Subcomisiones: del Miño/Limia; del Duero; del Tajo; del Guadiana; de Calidad del Aguas; de Monitorización, Comunicación e Intercambio de Información. GT para la elaboración Estatuto CADC* GT <i>ad hoc</i> para el proceso de expropiaciones de la margen izquierda del Guadiana GT <i>ad hoc</i> sobre captaciones en la margen izquierda del Guadiana
II Reunión, Madrid, 9-10 enero 2001	GT sobre Inundaciones y normas de gestión de las infraestructuras hidráulicas en esta situación GT de Sequías GT para el Intercambio de Información GT para el estudio del aprovechamiento sostenible del tramo internacional del río Guadiana aguas debajo de la estación de control de Pomarão GT para los Reglamentos, Atribuciones y Competencias de los Convenios de 1964 y 1968. GT sobre la DMA
III Reunión, Évora, 22-22 abril 2002	GT para el Aprovechamiento Sostenible del Tramo Internacional del Río Erjas, en la cuenca del Tajo GT sobre Calidad del Agua extinguiéndose la subcomisión con el mismo nombre
IV Reunión, Madrid, 10-11 diciembre 2003	GT para conducir el procedimiento de EIA de los Aprovechamientos del Tramo Internacional del Río Miño GT sobre Planes de Emergencia y Otras Cuestiones Relacionadas con la Seguridad de las Infraestructuras Hidráulicas con Impactos Transfronterizos Subcomisión sobre Información relativa al Desarrollo del Convenio y las Actividades de la Comisión (Subcomisión de Información Pública)
V Reunión, Lisboa, 31 mayo-1 junio 2005	Subcomisión para Gestión de Emergencias de Recursos Hídricos GT sobre Régimen de Caudales
VI Reunión, Madrid, 13-14 febrero 2006	Reagrupación de los GT y subcomisiones en los siguientes: GT para el Régimen de Caudales, Sequías y Situaciones de Emergencia GT para el Intercambio de Información GT para la Seguridad de Infraestructuras Hidráulicas e Inundaciones GT para la DMA y la Calidad Subcomisión sobre Participación Pública
VII Reunión, Lisboa, 10 julio 2006	No se crearon nuevos GT ni subcomisiones
VIII Reunión, Madrid, 8 mayo 2007	No se crearon nuevos GT ni subcomisiones

\* El trabajo de este GT se extendió en la 2ª Reunión para fijar la distribución en los GT Territoriales de las funciones existentes en los Reglamentos de los Convenios de 1964 y 1968.

Podemos decir que la labor de la CADC, hasta ahora desarrollada, ha estado marcada por dos etapas. Una primera, de 2000 hasta 2003 en la que su funcionamiento fue lento debido, como todo parece apuntar, a la escasa seducción que este asunto suscitaba al anterior gobierno de España. Debemos tener en cuenta también que, en estos años aún no finalizaba el plazo de transposición de la DMA. Ambos países la transpusieron fuera de plazo además de que la transposición española es aún

deficiente<sup>46</sup>. En esta etapa, en la que se celebraron cuatro reuniones plenarias, apenas se progresó en la aplicación de las disposiciones del Convenio. Debido a los procesos electorales en ambos países, en 2004 no se celebró la reunión de la CADC. La segunda etapa de la CADC, que comenzó en 2005, se caracteriza por un notable impulso de sus trabajos, sobre todo en materia de cooperación para resolver los problemas de sequía que ambos países sufrían en 2005, asunto que centró el debate de la primera COP. Como resultado de esta cooperación, España y Portugal han sido capaces de impulsar el debate sobre escasez de agua y sequía en el seno de la UE<sup>47</sup>. No obstante, también hay retrasos en la aplicación del Convenio en asuntos tales como la elaboración de un régimen de caudales, el acceso a la información y la participación del público o en los trabajos de aplicación de la DMA. Este impulso, sin duda alguna, se debe a la voluntad política actual. Así, por ejemplo, se acordó celebrar dos reuniones plenarias anuales a partir de 2006. Sin embargo no parece aceptable que el funcionamiento de la CADC esté sujeto a los avatares políticos de ambos países y sobre todo de España en su condición de Estado aguas arriba.

### 3.3. Principales Compromisos y Obligaciones

#### 3.3.1. La Cooperación

En materia de cooperación, España y Portugal deben:

1. Intercambiar información, a través de la CADC, de forma regular y sistemática sobre aspectos tales como la gestión de las aguas de las cuencas hispano-portuguesas<sup>48</sup>, las actividades susceptibles de causar impactos transfronterizos<sup>49</sup>. Se preveía que en 2005 esta información debía ser homogénea y comparable. Otras informaciones a intercambiar se refieren a la legislación y marco institucional de cada país.

---

<sup>46</sup> Commission Staff Working Document (SEC (2007) 362 final): "First report on the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC". Bruselas, 22.3.2007. SEC (2007) 362, pág.12.

<sup>47</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea, Bruselas, 18.7.2007 COM(2007) 414 final. Durante la Presidencia Portuguesa (Julio-Diciembre 2007), el Consejo informal de Medio Ambiente celebrado en Lisboa en septiembre centró su debate sobre esa cuestión y en el Consejo de Medio Ambiente de octubre de 2007 se alcanzaron unas conclusiones específicas sobre escasez de agua y sequía, solicitando a la Comisión a que presente un informe de seguimiento sobre la aplicación de las medidas que ésta identifica en su Comunicación.

<sup>48</sup> Esta información incluye datos sobre concesiones, autorizaciones, licencias u otros derechos de uso de carácter privado; datos representativos de pluviometría, meteorología, hidrometría, niveles piezométricos y de calidad de las aguas; datos sobre la situación de los embalses con capacidad superior a 5 hm<sup>3</sup>, así como el inventario de embalses con capacidad superior a 1 hm<sup>3</sup>; datos de las infraestructuras de captaciones de aguas subterráneas para usos consuntivos con capacidad superior a 2 m<sup>3</sup>/seg; así como datos de las infraestructuras de trasvase entre cuencas cualquiera que sea su destino (Anexo I.1).

<sup>49</sup> Esta información comprende: la identificación y estimación de los vertidos de carácter puntual y los vertidos directos sobre el terreno (que puedan causar contaminación difusa) de origen urbano, industrial, agrícola, ganadero o de otro tipo y especialmente los que comprenden sustancias contaminantes como los compuestos organohalogenados, organofosforados, organoestánicos, sustancias orgánicas, persistentes y bioacumulables, cianuros, biocidas y productos fitosanitarios entre otros (esta información sirve de base para los trabajos de coordinación de los programas de medidas); la identificación de las aguas que se destinan a la producción de agua potable, zonas sensibles (de acuerdo a la Directiva 91/271/CEE), zonas vulnerables (de acuerdo con la Directiva 91/676/CEE), zonas de protección de especies acuáticas de interés económico, áreas con estatuto de protección especial según el derecho comunitario y zonas de recreo, incluso de baño, es decir, información sobre el registro de zonas protegidas elaborado en virtud del artículo 6 de la DMA; información sobre los programas de medidas para la aplicación de las Directivas sobre calidad de aguas y el resumen de las presiones e impactos, es decir, un resumen del estudio IMPRESS elaborado en virtud del artículo 5 de la DMA (Anexo I.2).

Como veíamos en el epígrafe anterior, en la I Reunión de la CADC se constituyó la subcomisión de Monitorización, Comunicación e Intercambio de Información aunque posteriormente pasó a denominarse GT sobre Intercambio de Información. La VI Reunión confirmó su existencia.

Entre las actividades prioritarias de la CADC para el bienio 2001-2002 se incluyó el intercambio de información para el seguimiento y control<sup>50</sup>. En la III Reunión de la CADC ambos países se intercambiaron sendos informes sobre el comportamiento del año hidrológico 2002-2003 para la parte de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas que discurren por su territorio, con un formato y cuestiones abordadas no armonizado. La VI Reunión aprobó el modelo de Informe anual conjunto para valoración del régimen de caudales para cada año hidrológico elaborado por el GT de Intercambio de Información<sup>51</sup>. En 2007, se adoptó el primer Informe Hidrometeorológico Anual Conjunto del año hidrológico 2005-2006.

En 2003, este GT desarrolló un Plan General de Intercambio de Información del Anexo I que, además de incluir las cuestiones de dicho Anexo, incluye la periodicidad en que debe producirse el intercambio. Este Plan fue finalmente adoptado por la IV Reunión de la CADC<sup>52</sup>. En el caso de la información requerida por las diferentes Directivas comunitarias relativas a la protección del agua para enviar a la Comisión Europea, se acordó que España y Portugal intercambiarían los informes que son remitidos a la Comisión. Este GT también definió los parámetros básicos de intercambio referentes a la información relativa a los fenómenos extremos, acordándose que, en esos casos, la frecuencia de intercambio de informaciones debería ser superior a la prevista en situación normal. Además, acordó que la información se intercambiaría entre la antigua DG de Obras Hidráulicas y Calidad del Agua hoy DG del Agua y el Instituto Nacional del Agua (INAG) de Portugal.

No se logró cumplir con el plazo de 2005, relativo a la homogeneidad y comparabilidad de los datos. Por ello, se pidió al GT que acabara esta tarea en 2006<sup>53</sup>.

En líneas generales, el cumplimiento de esta obligación del Convenio se ha producido de forma satisfactoria a lo largo de su vigencia.

## 2. Facilitar información al público sobre las materias objeto de este Convenio.

Si bien este Convenio se refiere al acceso a la información por parte del público, previa una autorización<sup>54</sup>, hay que tener en cuenta que el derecho comunitario lo complementa. Por ello, las Partes están obligadas, en virtud de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, a difundir información activamente sobre los avances

---

<sup>50</sup> Decisión II/03 adoptada en la II Reunión CADC.

<sup>51</sup> Deliberación VII/02, Informe Hidrometeorológico Anual del Régimen de Caudales.

<sup>52</sup> Deliberación IV/05.

<sup>53</sup> No sabemos si este GT ha concluido esta tarea puesto que para la elaboración de este informe no tuvimos acceso a las actas de los GT. Si bien éstos elevan sus conclusiones a la CADC para la aprobación de los trabajos llevados a cabo por ellos, en las actas de la CADC no se menciona si se ha logrado finalizar los trabajos relativos a la homogeneidad y comparabilidad de datos.

<sup>54</sup> Artículo 6.1. Convenio de Albufeira.

registrados en la aplicación del Convenio de Albufeira<sup>55</sup>, desde el 14 de febrero de 2005. Sin embargo, hasta el momento, la CADC no ha cumplido con esta obligación.

La importancia de facilitar información adecuada al público sobre el Convenio de Albufeira no fue objeto de debate en el seno de la CADC hasta su IV Reunión, cuando se acordó la creación de una Subcomisión de Información Pública<sup>56</sup> que desde 2006 pasó a ser la Subcomisión de Participación Pública. Esta subcomisión se encargó de la preparación de una propuesta para desarrollar los contenidos del artículo 6 y 7.2. del Convenio<sup>57</sup>. En la VI Reunión (febrero 2006), se hizo énfasis en la necesidad de facilitar al público la información que se intercambian las Partes, preferiblemente, a través de una web común. Aunque en las últimas dos reuniones la CADC se ha congratulado de los trabajos realizados por la Subcomisión de Participación Pública al haber elaborado unos informes sobre la evolución de los trabajos de la CADC 2000-2006<sup>58</sup> y sobre las actividades del período 2006<sup>59</sup>, lo cierto es que esta información no está disponible aún en la web de la CADC<sup>60</sup> creada en octubre de 2006. Por tanto, no hay información disponible al público a los siete años de haber entrado en vigor el Convenio. Todo ello a pesar de la Directiva 2003/4/CE y de que en 2006 se aprobó el proyecto de estructura del portal de Internet de la CADC<sup>61</sup>. No podemos hacer una valoración sobre el acceso a la información previa petición ya que desconocemos si España o Portugal han recibido este tipo de solicitudes.

Aunque la CADC indica que la Jornada sobre Gestión de Situaciones de Sequías en la Península Ibérica en el contexto transfronterizo se trató de una acción de participación pública, no fue más que una conferencia sobre esa temática. Por tanto, en materia de participación pública no se ha realizado acción alguna por parte de la CADC y, ello a pesar de que sus Estatutos prevén la convocatoria de foros de audiencia pública.

Por tanto, en esta materia el cumplimiento de las obligaciones por ambas Partes ha sido deficiente.

3. Informar a la CADC de todas aquellas acciones necesarias para la aplicación del Convenio incluido un informe anual sobre su evolución y aplicación<sup>62</sup>.

Esta obligación está vinculada tanto al intercambio de información entre las partes como a la elaboración del informe anual de actividades. Como ya hemos indicado, el Plan General de Intercambio de Información del Anexo I y la base para la definición del Informe Anual fueron adoptados por la IV Reunión. Recientemente, se adoptaron los informes de evolución y aplicación correspondientes al período 2000-2006, 2005 y 2006. El cumplimiento de esta obligación se ha visto retrasado y aunque desde 2006 se han adoptado informes de actividades, estos no están siendo difundidos activamente por la CADC.

---

<sup>55</sup> (DOCE L 41 de 14.2.2003) *Artículo 7* de la Directiva 2003/4/CE. Esta Directiva fue transpuesta al ordenamiento portugués a través de la Lei n.º 19/2006 de 12 de Junho Regula o acesso à informação sobre ambiente (Diário da República nº 113 de 12.06.2006) y al ordenamiento español a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (BOE núm.171, 19.07.2006).

<sup>56</sup> Deliberación IV/01.

<sup>57</sup> Se refieren a la información al público y a la elaboración de un informe anual sobre la evolución del Convenio respectivamente.

<sup>58</sup> Deliberación VII-06.

<sup>59</sup> Deliberación VIII-02

<sup>60</sup> [www.cadc-albufeira.org](http://www.cadc-albufeira.org). En la VIII Reunión (mayo 2007), ambas delegaciones se mostraron de acuerdo de completar la web con la información disponible, pero esto no ha sucedido aún.

<sup>61</sup> Deliberación VII-05.

<sup>62</sup> Artículo 7.2 Convenio de Albufeira.

4. Consultarse, en el seno de la CADC, sobre proyectos o actividades que puedan causar un impacto transfronterizo<sup>63</sup>.

En esta materia, podemos decir que ha habido una relación fluida entre España y Portugal, habiéndose producido un intercambio de información y consultas sobre diferentes actividades y proyectos. Portugal informó a España sobre las actuaciones en la presa y embalse de Alqueva en la III Reunión. En la IV Reunión, Portugal solicitó información sobre la situación del proyecto de trasvase de las cabeceras del río Túa al embalse de La Portas en la cuenca del Miño e informó sobre los trabajos de trasvase de la cabecera del río Coa a la cuenca del Tajo y sobre la situación de los trabajos de llenado del embalse de Alqueva. En la VIII Reunión, España presentó un informe sobre los episodios de contaminación del Río Múrtigas (Huelva).

5. Evaluar los proyectos y actividades que puedan causar un impacto transfronterizo<sup>64</sup> y adoptar medidas adecuadas para aplicar los procedimientos de la evaluación de planes y programas a las actividades a las que se le aplica este Convenio<sup>65</sup>.

En 2003, la CADC creó el GT para conducir el procedimiento de EIA del nuevo esquema de los Aprovechamientos del Tramo Internacional del Río Miño. En la VII Reunión, la delegación española informó que el proyecto se encontraba en ese momento en el trámite de la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental.

<sup>63</sup> Artículo 8 Convenio de Albufeira.

<sup>64</sup> Tanto la consulta como la evolución del impacto ambiental transfronterizo siguen el procedimiento previsto en el Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto ambiental transfronterizo y en las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CEE sobre EIA.

<sup>65</sup> Si bien la CADC debía acordar el listado de proyectos y actividades sujetas a EIA, la Convención de Albufeira identificó una serie de proyectos siempre y cuando a) su distancia al tramo fronterizo, bien aguas arriba o aguas abajo sea inferior a 100 km. medida sobre la red hidrográfica salvo indicación expresa en contrario; b) causen por sí mismos o en combinación con otros existentes, una alteración significativa del régimen de caudales; o c) causen descargas que contengan algunas sustancias peligrosas listadas por el Convenio. Los proyectos y actividades que deben someterse a EIA son: 1) instalaciones industriales, de producción de energía o mineras susceptibles de originar un impacto ambiental sobre las aguas transfronterizas; 2) conducciones para el transporte de productos petrolíferos o químicos en función de su capacidad y del recorrido potencial de propagación hasta la frontera; 3) instalaciones para el almacenamiento de productos peligrosos, incluso radioactivos, o de eliminación de residuos en función de su capacidad y del recorrido potencial de propagación hasta la frontera; 4) depósitos, balsas y presas de regulación para el almacenamiento de agua en función de su capacidad y de la distancia a la frontera medida a lo largo de la red hidrográfica; 5) encauzamientos de longitud superior a 1.000 metros en los tramos fronterizos de los ríos o sus afluentes directos, cuando se encuentren a una distancia hasta o desde la frontera, igual o inferior a 10 kms.; 6) detracciones de agua superficial cualquiera que sea su uso y destino, incluso fuera de la cuenca, cuando el consumo efectivo exceda los valores de la siguiente tabla:

Cuenca hidrográfica	Miño	Limia*	Duero	Tajo	Guadiana
Consumo neto (hm <sup>3</sup> /año)	100	20	150	100	40

\* Para la totalidad de la cuenca

Y en cualquier caso, siempre que se trate de trasvases a cuenca distinta de la toma cuando el volumen a trasvasar exceda de 5 hm<sup>3</sup>/año; 7) detracciones brutas de aguas subterránea cualquiera que sea su uso y destino, incluso fuera de la cuenca, realizadas tanto en explotaciones individuales o en campos de pozos con explotación unitaria, a partir de 10 hm<sup>3</sup>/año; 8) recarga artificial de acuíferos cuando el volumen de recarga total por acuífero supere los 10 hm<sup>3</sup>/año; 9) estaciones de tratamiento de aguas residuales con capacidad de tratamiento superior a 150.000 habitantes equivalentes; 10) vertidos de aguas residuales o contaminadas de origen urbano, industrial, agrícola, ganadero o de otro tipo en que la carga contaminante supere 2.000 habitantes equivalentes y se encuentren situados a una distancia inferior a 10 km de la frontera medida a lo largo de la red hidrográfica; 11) utilización del agua para la refrigeración cuando origine un incremento de temperatura de agua superior a 3°C; 12) trabajos de deforestación que afecten a una superficie igual o superior a 500 has.

Asimismo, en la VIII CADC, la delegación española informó sobre la situación del proyecto de una refinería en Badajoz que, en mayo de 2007, se encontraba en el trámite de la Declaración de Impacto Ambiental e hizo entrega del Proyecto refundido de EDAR de la Urbanización Puente Esuri (Ayamonte, Huelva). Por su parte, la delegación Portuguesa informó sobre el procedimiento de EIA del refuerzo de potencia del aprovechamiento hidroeléctrico del embalse de Picote en el tramo fronterizo del Duero.

A la vista de los intercambios producidos en el seno de la CADC, podemos decir que en materia de impactos transfronterizos no ha habido problemas en el cumplimiento de las obligaciones del Convenio de Albufeira.

Conviene tener en cuenta que, en aplicación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente<sup>66</sup>, podría darse el caso, en el período actual de planificación en el que nos encontramos de acuerdo a lo establecido por la DMA, que bien España o Portugal participaran en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los planes hidrológicos que se están preparando para cada una de las cuencas hispano-portuguesas. Esta situación podría producirse si alguno de los países consideraran que la ejecución del plan hidrológico pudiera tener efectos significativos en el territorio del otro<sup>67</sup>. Si esto sucediera, tanto las autoridades ambientales como el público del otro país tendrían que ser consultados en el proceso de EAE.

6. Adoptar medidas técnicas, jurídicas, administrativas para cumplir con los objetivos de la DMA así como para promover la investigación conjunta y la verificación del cumplimiento del convenio y su eficacia<sup>68</sup>.

Muchas de las decisiones de la CADC se han centrado en la adopción de medidas para cumplir con los requisitos de la DMA. Sin embargo, apenas se ha promovido la investigación conjunta ni se han adoptado acciones para verificar la eficacia del convenio. Más adelante, haremos un análisis detallado de los trabajos conjuntos realizados para coordinar los trabajos de aplicación de la DMA.

7. Coordinar para cada cuenca hidrográfica los planes de gestión<sup>69</sup> y los programas de medidas, generales o especiales, elaborados en términos de derecho comunitario<sup>70</sup>.

De acuerdo a esta disposición y como también exige la DMA<sup>71</sup>, en el proceso de planificación actual, tanto España como Portugal deben coordinarse para elaborar su respectivo plan para la parte de la demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio, ya que para este primer período de planificación no se realizarán planes

---

<sup>66</sup> DOUE L 197 de 21.07.2001. Esta Directiva ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (BOE núm. 112, de 29.04.2006) y al ordenamiento jurídico portugués por el Decreto-Lei n.º 232/2007 sobre avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (Diário da República n.º 114, 15n de Junho 2007).

<sup>67</sup> Artículo 7 Directiva 2001/42/CE.

<sup>68</sup> Artículo 10.1. Convenio de Albufeira.

<sup>69</sup> Así aparece en el texto original del Convenio. Recordemos que cuando se firmó el Convenio de Albufeira, faltaban dos años para que la negociación de la DMA concluyera. En la versión original de la DMA, el término "plan hidrológico de cuenca" aparecía como "plan de gestión", de ahí la inclusión de esa expresión en el texto del Convenio.

<sup>70</sup> Artículo 10.2. Convenio de Albufeira.

<sup>71</sup> Artículo 13.2. DMA.

hidrológicos de cuenca internacional como recomienda la DMA. En el epígrafe sobre la coordinación de los trabajos de aplicación de la DMA nos extenderemos sobre esta cuestión.

8. Establecer y/o perfeccionar sistemas conjuntos o coordinados de comunicación, alerta y emergencia. El intercambio de información sobre situaciones de alerta y emergencia, incluidos los Planes de Actuación sobre estas situaciones se canaliza a través de la CADC<sup>72</sup>.

En la III Reunión de la CADC se aprobó el Protocolo sobre transmisión de datos en situación de inundación<sup>73</sup>. En 2006, se acordó que el GT de Seguridad de Infraestructuras Hidráulicas e Inundaciones trabajara en la identificación de la información relevante en situaciones de inundación y emergencia, y asegure los mecanismos de intercambio de información y la elaboración de los instrumentos de gestión de las situaciones de inundación y de emergencia de las cuencas hispano-portuguesas. Además, el GT sobre situaciones de Emergencia, creado en la V Reunión de la CADC que, posteriormente, fue sustituido por el GT de Régimen de Caudales, Sequías y Situaciones de Emergencia, tiene entre sus cometidos establecer un sistema de vigilancia, alerta y actuación para situaciones de sequía para hacer frente a estas situaciones. Por tanto, a través del cumplimiento del Convenio de Albufeira se han establecido sistemas coordinados de comunicación de alerta y emergencia.

9. Desarrollar programas sobre la seguridad de infraestructuras y evaluación de riesgos<sup>74</sup>.

El GT sobre Planes de Emergencias y Otras cuestiones Relacionadas con la Seguridad de las Infraestructuras Hidráulicas con Impactos Transfronterizos fue creado en la IV Reunión de la CADC. Su misión era: a) apoyar las actuaciones de las autoridades nacionales sobre los Planes de Emergencia de las diferentes presas y embalses que puedan tener efectos transfronterizos; b) estudiar el marco de competencias existentes, en particular las atribuciones de las Administraciones Hidráulicas, de los Servicios de Protección Civil y de los concesionarios y propietarios de las presas; y c) elaborar y Plan de trabajo sobre cuestiones de seguridad relacionadas con las diferentes infraestructuras hidráulicas que puedan tener impactos transfronterizos, que no llegó a realizarse. Por ello, en 2006 se acordó incluir entre los cometidos del GT de Seguridad de Infraestructuras Hidráulicas e Inundaciones la elaboración de un programa de trabajo sobre las cuestiones relativas a seguridad de presas, planes de emergencia y evaluación de riesgos de ruptura y accidentes graves con efectos transfronterizos. Este programa debería finalizarse en el año 2007 e incluir la identificación de las infraestructuras y evaluación de los riesgos de accidente grave con efectos transfronterizos, así como la identificación de la tipología de situaciones de emergencia y la definición de los mecanismos y protocolos de actuación en caso de emergencia. Desconocemos si este programa ha sido elaborado<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Artículo 11 Convenio de Albufeira.

<sup>73</sup> Deliberación III/01.

<sup>74</sup> Artículo 12 Convenio de Albufeira.

<sup>75</sup> Para la elaboración de este informe sólo hemos contado con las actas de las reuniones de la CADC y de la I COP y no las de los GT. En las actas de la CADC no consta que este programa se haya adoptado.

### 3.3.2. Protección y aprovechamiento sostenible

Las obligaciones de España y Portugal en materia de protección y aprovechamiento sostenible son:

1. Adoptar todas las medidas para proteger la calidad de las aguas, incluyendo la realización de inventarios, evaluaciones y clasificaciones y el cumplimiento con los objetivos ambientales de la DMA y las normas de calidad ambiental establecidas por el resto de las directivas comunitarias en materia de aguas, de acuerdo a los términos y plazos previstos por esas directivas<sup>76</sup>. Para cumplir con los objetivos ambientales y de calidad se requiere, si es necesario, la coordinación de los planes de gestión y de los programas de medidas entre ambos países.
2. Coordinar procedimientos para la prevención y control de la contaminación de fuentes de emisiones puntuales y difusas, así como adoptar medidas de protección para las aguas transfronterizas, tales como la fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad del medio receptor. Es decir, esta obligación refleja la incluida en la DMA relativa al planteamiento combinado respecto de las fuentes puntuales y difusas<sup>77</sup>. Pero además también están obligados a coordinarse para prevenir, eliminar, mitigar y controlar la contaminación de origen terrestre de los estuarios y aguas territoriales y marinas adyacentes de conformidad con el marco competencial de cada Estado<sup>78</sup>.

La evolución del cumplimiento de estas obligaciones está estrechamente vinculada a los trabajos de coordinación en la aplicación de la DMA y, por ello, es abordada más adelante en el epígrafe específico sobre la DMA.

3. Proteger los recursos hídricos de las cuencas hispano-portuguesas incluyendo la prevención, eliminación, mitigación y control de los impactos transfronterizos además de reconocer el derecho mutuo de su aprovechamiento. Todo ello, de acuerdo al principio de unidad de las cuencas (aunque esta afirmación del Convenio resulta un tanto contradictoria cuando se ha optado por no realizar un plan hidrológico conjunto). Asimismo, intercambiarán información sobre el aprovechamiento de las aguas a través de la CADC<sup>79</sup>.

Además de las actividades realizadas por la CADC en temas de prevención, eliminación, mitigación y control de impactos transfronterizos ya comentadas, el reconocimiento del derecho mutuo de aprovechamiento de los recursos hídricos está estrechamente vinculado al régimen de caudales que examinaremos más adelante en detalle.

4. Respetar unos caudales mínimos, de acuerdo al régimen provisional establecido por el Protocolo Adicional del Convenio, además de establecer un régimen de caudales permanente, todo ello para lograr el buen estado de las aguas<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Artículo 13 Convenio de Albufeira.

<sup>77</sup> Artículo 10 DMA.

<sup>78</sup> Artículo 14 Convenio de Albufeira.

<sup>79</sup> Artículo 15 Convenio de Albufeira.

<sup>80</sup> Artículo 16 Convenio de Albufeira.



Esta obligación al resultar de especial importancia para el sistema de protección y aprovechamiento sostenible establecido por el Convenio, será analizada con detalle en la sección dedicada al régimen de caudales.

### 3.3.3. Situaciones excepcionales

En lo que se refiere a situaciones de excepción, que se producen en casos de contaminación accidental, avenidas y sequías, España y Portugal deben:

1. Adoptar medidas para prevenir incidentes de contaminación accidental y limitar sus consecuencias<sup>81</sup>.

Las acciones emprendidas para cumplir con esta obligación son analizadas en la sección dedicada a los trabajos de coordinación de la aplicación de la DMA.

2. Coordinar sus actuaciones y establecer mecanismos para minimizar los efectos de las avenidas (inundaciones) además de intercambiar información, en tiempo real, en situaciones de alarma de avenida. Asimismo, la Parte afectada por una situación de avenida puede solicitar a la otra que adopte medidas para prevenir, eliminar, mitigar o controlar los efectos de la avenida. La CADC debe ser informada sobre las actuaciones demandadas a la otra Parte. En el seno de la CADC, se deben realizar estudios conjuntos sobre avenidas<sup>82</sup>.

Hay que indicar que hubo una excelente cooperación entre las autoridades españolas y portuguesas en el intercambio de información y coordinación de las actuaciones para minimizar los efectos de las avenidas ocurridas en el año hidrológico 2000/01. En la III Reunión se aprobó el Protocolo sobre Transmisión de Datos en Situaciones de Avenida<sup>83</sup> y se solicitó al GT sobre Avenidas que continuara sus trabajos de elaboración de las Normas de Gestión de las Infraestructuras Hidráulicas pertinentes en situación de avenida con el fin de minimizar sus efectos. Como ya indicamos, a raíz de la decisión de reagrupación de los GT de la VIII Reunión, este GT se integró en el GT de Seguridad de Infraestructuras Hidráulicas e Inundaciones cuyos cometidos y logros analizamos anteriormente.

3. Coordinar sus actuaciones para prevenir y controlar las situaciones de sequía y escasez, establecer mecanismos excepcionales para mitigar los efectos de las mismas<sup>84</sup> y definir la naturaleza de las excepciones al régimen general que establece el Convenio de Albufeira. Una Parte debe comunicar a la otra la declaración de situación excepcional si ésta se produce de acuerdo a los indicadores que deberían elaborarse en el seno de la CADC, además de comunicar, por ese canal, las medidas excepcionales adoptadas. Pero también España y Portugal estaban obligados a realizar estudios conjuntos en el seno de la CADC sobre situaciones de sequías y escasez para definir las medidas para mitigar sus efectos y las medidas a adoptar en dichas situaciones, junto a

---

<sup>81</sup> Artículo 17 Convenio de Albufeira.

<sup>82</sup> Artículo 18 Convenio de Albufeira.

<sup>83</sup> Deliberación III/01.

<sup>84</sup> Las medidas excepcionales incluyen: las condiciones en las que las medidas excepcionales pueden ser aplicadas, especialmente la utilización de indicadores que permitan caracterizar las situaciones de escasez y sequía de manera objetiva; las medidas para incentivar el control y el ahorro de los consumos de agua; las normas de utilización de los recursos hídricos disponibles para asegurar el abastecimiento de las poblaciones; la gestión de las infraestructuras; las medidas de reducción de consumo y de vigilancia para asegurar su cumplimiento; las normas para el vertido de aguas residuales, de captaciones y desvíos de agua y de embalse.

los indicadores, para 2002, aunque ese plazo se podía prorrogar<sup>85</sup>. En ausencia de esos criterios, se aplican los fijados en el Protocolo Adicional.

El cumplimiento de estas obligaciones es fundamental para el correcto funcionamiento del régimen de caudales. Además, la II Reunión de la CADC estableció entre sus prioridades la realización de estudios de sequías y medidas a adoptar en estas situaciones, creándose a tal efecto el GT de Sequías. Durante 2002, este GT abordó los puntos relacionados con las condiciones en las que las medidas excepcionales deben aplicarse, con caracterización objetiva por medio de indicadores, a las situaciones de sequía y a la gestión de las infraestructuras, en particular aquellas que disponen de capacidad significativa de almacenamiento de agua. En 2003, el GT acordó trabajar en dos fases: 1) establecimiento de un sistema de indicadores y valores umbrales que permitan caracterizar objetivamente la situación de sequía, y 2) identificación de los usos prioritarios para ser atendidos en dichas circunstancias. La idea inicial era establecer un sistema homogéneo y simplificado, específico para el Convenio, que permitiese describir la situación de sequía y su intensidad. Sin embargo, este sistema no se ha elaborado. Así, en la actualidad España cuenta con sus Planes Especiales de Actuación en Situación de Alerta o Eventual Sequía para cada cuenca hidrográfica donde se incluyen los indicadores, mientras que Portugal está trabajando independientemente en la elaboración de los suyos.

En la VI Reunión, a propuesta de la delegación española, se acordó la realización de reuniones al más alto nivel con periodicidad trimestral, con vistas a analizar las situaciones hidrometeorológicas excepcionales. Ante la situación de sequía vivida en la Península Ibérica en 2005, la I COP se comprometió a aumentar de inmediato la cooperación en materia de sequía, reconociendo la necesidad de mejorar la gestión eficiente del agua en épocas de normalidad pluviométrica.

La colaboración entre ambos países materia de sequías ha sido muy satisfactoria pero debería dirigirse a la elaboración de indicadores comunes, o al menos armonizados.

### **3.4. El Régimen de Caudales**

Como indicábamos, el régimen de caudales es esencial para el buen estado, la calidad, y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hispano-portuguesas. El Convenio establece un régimen de caudales provisional que ambos Estados se comprometieron a respetar, salvo que tengan lugar situaciones y condiciones de excepción<sup>86</sup>. Este régimen de caudales se estableció para las cuencas del Miño, Duero, Tajo y Guadiana, y consiste en la obligación de garantizar unos caudales mínimos anuales además de un caudal diario mínimo para el caso del Guadiana. El régimen provisional de caudales establecido para los diferentes ríos por el Protocolo adicional es el siguiente:

---

<sup>85</sup> Artículo 19 Convenio Albufeira.

<sup>86</sup> Protocolo Adicional (PA): Régimen de caudales.

- Caudal integral anual en el Miño medido en la estación de control de Freiria que España debe garantizar:  $\geq 3.700 \text{ hm}^3/\text{año}$ <sup>87</sup>.
- Ambos Estados deben llevar a cabo una gestión de las aguas en la cuenca hidrográfica del Duero que satisfaga el siguiente volumen de caudales mínimo<sup>88</sup>:

Estaciones de Control de Aforos	Volúmenes
En España:	
Miranda	3.500 Hm <sup>3</sup> /año
Saucelle+Agueda	3.800 Hm <sup>3</sup> /año
En Portugal:	
Crestuma	5.000 Hm <sup>3</sup> /año

- Ambos Estados deben llevar a cabo una gestión de las aguas de la cuenca hidrográfica del Tajo que satisfaga el siguiente volumen de caudales mínimo<sup>89</sup>:

Estaciones de Control de Aforos	Volúmenes
En España:	
Cedillo	2.700 hm <sup>3</sup> /año
En Portugal:	
Ponte Muge	4.000 hm <sup>3</sup> /año

---

<sup>87</sup> Este régimen no se aplica en aquellos períodos en los que la precipitación de referencia acumulada en la cuenca desde el inicio el año hidrológico (1º de octubre) hasta el 1º de julio sea inferior al 70% de la precipitación media acumulada de la cuenca en el mismo período (artículo 2.3 del Protocolo Adicional). La precipitación de referencia se calcula según los valores de las precipitaciones observadas en las siguientes estaciones pluviométricas, a las que se les aplica la correspondiente ponderación:

Estaciones	Ponderación
Lugo	30%
Orense	47%
Ponferrada	23%

<sup>88</sup> El Convenio contempla la posibilidad de incumplimiento del citado régimen de caudales en aquellos períodos en los que la precipitación de referencia acumulada en la cuenca desde el inicio del año hidrológico (1º de octubre) hasta el 1º de junio sea inferior al 65% de la precipitación media acumulada de la cuenca en el mismo período (artículo 3.3. del Protocolo Adicional). La precipitación de referencia se calcula ponderando con el mismo peso los valores de las precipitaciones observadas en las estaciones pluviométricas incluidas en el Anexo al Protocolo Adicional:

Estaciones	Ponderación
Salamanca (Matacán)	33,3%
León (Virgen del Camino)	33,3%
Soria (Observatorio)	33,3%

<sup>89</sup> El régimen de caudales previsto no se aplicará en el caso de que la precipitación de referencia acumulada en la cuenca desde el 1º de octubre hasta el 1º de abril sea inferior al 60% de la precipitación media acumulada en la cuenca, o inferior al 70% cuando la precipitación de referencia acumulada el año hidrológico precedente hubiera sido inferior al 80% de la media anual. La precipitación de referencia se calcula ponderando con el mismo peso los valores de las precipitaciones observadas en las estaciones pluviométricas incluidas en el Anexo al Protocolo Adicional:

Estaciones	Ponderación
Cáceres	50 %
Madrid (Retiro)	50%

- El régimen de caudales establecido para la cuenca del Guadiana se define de una manera más compleja que los regímenes de las otras cuencas. Esta definición atiende a un doble criterio: además de considerar las precipitaciones registradas en un determinado período, se tiene en cuenta el volumen total de agua almacenada en los embalses de referencia. Dichos embalses se localizan en el ámbito geográfico de la Confederación Hidrográfica Guadiana y son los siguientes:

Embalses de Referencia	Capacidad Máxima (hm³)
La Serena	3.219
Zújar	309
Cíjara	1.505
García de Sola	554
Orellana	808
Alange	852

- a) caudal integral anual medido en la estación de control del azud de Badajoz que España debe garantizar en hm³/año:

Volumen total almacenado (hm³/año) en embalses de referencia	Precipitación acumulada sobre la media a 1 de marzo <sup>90</sup>	
	>65%	<65%
> 4.000.....	600	400
Entre 3.150 y 4.000.....	500	300
Entre 2.650 y 3.150.....	400	Excepción
< 2.650.....	Excepción	Excepción

- b) Caudal medio diario en el azud de Badajoz que España debe garantizar y en Pomarão que Portugal debe garantizar: 2 m³/seg.

Estos regímenes de caudales apenas han sido incumplidos en los siete años de vigencia del Convenio y, en varias ocasiones, el régimen de caudales aportado ha sido superior al acordado. Además, tan solo en una ocasión se ha activado la situación de excepción por sequía. En el año hidrológico 2001-2002, España incumplió con el régimen de caudales en el punto de control de Miranda debido a la anomalía temporal y espacial de lluvias y a la insuficiencia de los caudales embalsados<sup>91</sup>. En el año hidrológico 2004-2005 se declaró una excepción en la cuenca del Duero debido a la sequía que sufrió esta cuenca. Esa excepción finalizó en marzo de 2006<sup>92</sup>. En la cuenca del Guadiana el caudal integral transferido en el año hidrológico 2005-2005 fue de 584 hm³, alcanzando únicamente el 97% necesario para llegar a los 600 hm³ en el total del año hidrológico, a pesar de que no se dieron las condiciones para que aplicara una excepción. Por ello, España no cumplió con su obligación y, en

<sup>90</sup> La precipitación de referencia se calcula como una media ponderada de las precipitaciones registradas en las estaciones pluviométricas incluidas en el Anexo al Protocolo Adicional

Estaciones	Ponderación
Talavera la Real Base (Aérea)	80 %
Ciudad Real	20%

<sup>91</sup> Acta IV Reunión CADC ( Madrid, 11 diciembre, 2003).

<sup>92</sup> Informe Hidrometeorológico-Régimen de Caudales Conjunto para el año hidrológico 2005-2006.

consecuencia, se acordó un desembalse excepcional por parte de España para compensar el déficit del volumen a fecha 1 de octubre de 2006.

De acuerdo al Convenio, cada Parte debe gestionar sus infraestructuras hidráulicas de manera que se garantice el cumplimiento de los caudales fijados<sup>93</sup>. Asimismo, cualquier captación de aguas, independientemente del uso y destino geográfico de esas aguas debe suponer el cumplimiento de los caudales<sup>94</sup>. Como ya ha indicado otro autor<sup>95</sup>, esta última disposición del Convenio se dirige a limitar los usos consuntivos del agua, sobre todo los trasvases, especialmente los realizados en España. Como ya vimos, la EIA transfronteriza se aplica a detracciones de agua y a trasvases.

El Anexo al Protocolo Adicional estableció los criterios y las bases para proceder a revisar, en el seno de la CADC, el régimen de caudales. Los criterios en base a los que se determinará el régimen de caudales son<sup>96</sup>:

- a) Las características geográficas, hidrológicas, climáticas y otras características naturales de cada cuenca hidrográfica.
- b) Las necesidades de agua para garantizar el buen estado de las aguas de acuerdo con sus características ecológicas.
- c) Las necesidades de agua para garantizar los usos actuales y previsibles adecuados a un aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de cada cuenca hidrográfica.
- d) Las infraestructuras existentes, en especial las que tengan capacidad de regulación útil para el presente régimen de caudales.

Los caudales se revisarán una vez que:

- a) Para el río Duero, queden aclaradas las discrepancias observadas entre los datos de caudales en las estaciones de control de Miranda y Saucelle y para el embalse de Pocinho.
- b) Para el río Guadiana, en la sección de Pomarão, se encuentren disponibles los estudios sobre la situación ambiental del estuario del Guadiana, que se encontraba en fase de elaboración, paso previo a la entrada en servicio del aprovechamiento de Alqueva.
- c) Para todos los ríos internacionales, se apruebe cualquier nuevo aprovechamiento en los tramos fronterizos o en los tramos fronterizos de sus afluentes.

Desde la III Reunión de CADC, la delegación portuguesa viene demandando la necesidad de definir el régimen de caudales de cada cuenca hidrográfica. En la IV Reunión, la CADC tuvo en cuenta la conclusión de los estudios sobre la situación ambiental del estuario del Guadiana. Este informe fue enviado a España por Portugal en 2004. En 2005 se aprobó un programa de monitorización del estuario que ambos países se comprometieron a aplicar. En la VI CADC se aprobaron formalmente las conclusiones operacionales del Estudio sobre el Estuario del Guadiana y se decidió iniciar la monitorización conjunta prevista en dicho estudio. Sin embargo, este asunto

---

<sup>93</sup> Artículo 16.3 Convenio de Albufeira.

<sup>94</sup> Artículo 16.4 Convenio de Albufeira.

<sup>95</sup> Sereno, Amparo "De Madrid a Lisboa, os caudais do Tejo e a "Hidrodiplomacia" Luso-Espanhola", "Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente (RJUA) N° 21/22 Jun./Dez. 2004.

<sup>96</sup> Artículo 1 PA.

estuvo de nuevo en la agenda de la VIII Reunión ya que la delegación española consideraba que, debido a la aplicación de la DMA, los objetivos definidos en ese estudio en materia de régimen de caudales, objetivos ambientales y programa de seguimiento deben considerarse transitorios. Por su parte, la delegación portuguesa consideraba necesario establecer las conclusiones operacionales de ese estudio al objeto de proceder al estudio sobre el aprovechamiento sostenible del Bajo Guadiana.

Además, aún siguen existiendo discrepancias en relación a los registros de caudales en las secciones de control de los ríos Guadiana (Azud de Badajoz y Monte da Vinha) y Duero (Miranda y Castro).

En 2006, la Delegación portuguesa presentó en la CADC la propuesta metodológica "Objetivos para el Régimen de Caudales de los Ríos hispano-portugueses"<sup>97</sup>. Asimismo, como bases para el establecimiento de caudales, se acordó estudiar prioritariamente el aprovechamiento sostenible de los siguientes tramos internacionales<sup>98</sup>:

- a) Tramo internacional del río Guadiana aguas abajo de la estación de control de Pomarão
- b) Tramo internacional del río Erjas en la cuenca hidrográfica del río Tajo

En la II Reunión de la CADC se constituyó el GT para el estudio del aprovechamiento sostenible del Guadiana cuyo cometido era redactar los Términos de Referencia (TdR) a los que debería ajustarse el estudio definitivo de la situación ambiental del estuario del Guadiana<sup>99</sup>, que finalmente fueron adoptados por la III CADC<sup>100</sup>. Tras la conclusión del estudio, también se analizó como éste podía influir en los TdR del estudio sobre su aprovechamiento sostenible.

La III Reunión de la CADC creó el GT para el aprovechamiento sostenible del tramo internacional del río Erjas con la misión de elaborar los TdR para el estudio definitivo. Para la representación portuguesa en este GT su interés se centraba en: el aprovechamiento hidroeléctrico, amortiguación de inundaciones y regulación de caudales. Desconocemos si los trabajos de este GT han continuado ya que, en la información que se nos ha facilitado, no aparece mención alguna sobre esta cuestión.

Es evidente que los trabajos previos necesarios para la definición del régimen de caudales se han visto muy retrasados, influyendo así negativamente en la consecución de la obligación establecida por el Convenio de Albufeira de alcanzar un acuerdo sobre dicho régimen. Como indicábamos, la delegación portuguesa viene haciendo hecho hincapié en la necesidad de establecer el régimen de caudales definitivo desde 2001. El escaso progreso en esta materia es un escollo en la relación hispano-portuguesa. Tal y como el propio texto del Convenio de Albufeira reconoce del régimen de caudales depende la consecución del buen estado de las aguas hispano-portuguesa. Por ello, y ante el período de aplicación de la DMA en el que nos encontramos en 2008, es decir, en pleno proceso de elaboración de los planes

---

<sup>97</sup> Para la elaboración de este informe no hemos tenido acceso a esta propuesta portuguesa.

<sup>98</sup> Esto de acuerdo al artículo 28 del Convenio sobre aprovechamientos no contemplados en los Convenios de 1964 y 1968 que disponía la necesidad de realizar, en un plazo de dos años prorrogable, estudios necesarios para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de los restantes tramos fronterizos, en el seno de la CADC,

<sup>99</sup> Decisión II/05.

<sup>100</sup> Deliberación III/02.

hidrológicos, urge que se impulsen los trabajos para la elaboración de ese régimen de caudales.

### 3.5. El cumplimiento de la DMA en el contexto transfronterizo

El Convenio de Albufeira en sus artículos 4 (objetivos ambientales), 6 (información pública) y 10 (coordinación de planes hidrológicos y programas de medidas), 13 (objetivos ambientales y de calidad), 14 (prevención y control de la contaminación) y 17 (incidentes de contaminación accidental) incluyen objetivos y obligaciones en línea a los establecidos en la DMA. Como ya hemos indicado a lo largo de este artículo, el desarrollo del Convenio, en muchos de sus aspectos, está ligado a la aplicación de la DMA pues se trata de procesos paralelos y, en consecuencia, también está vinculado con el cumplimiento de los objetivos de calidad de las directivas sobre la protección de las aguas que menciona la propia DMA, en lo que se refiere al planteamiento combinado para el control de los vertidos a las aguas superficiales<sup>101</sup>. Por esta razón, la coordinación de los trabajos de aplicación de la DMA ha estado en la agenda de los trabajos de la CADC desde su inicio.

En la II Reunión de la CADC se acordó la necesidad de coordinar las actuaciones en el ámbito de la DMA<sup>102</sup> y de ahí surgió el GT sobre la DMA. En los primeros momentos, su trabajo se centró en el proceso de transposición. En la IV Reunión (2003) se acordó una amplia colaboración e intercambio de experiencias en cuanto a metodologías y procedimientos técnicos, coordinación en cuanto a cuestiones compartidas por ambos países, así como en los trabajos de las cuencas piloto, aunque debemos recordar que España eligió el Júcar como cuenca piloto en lugar del Guadiana como hizo Portugal. En aquella reunión se pedía al GT que realizara el estudio de las cuestiones jurídicas, organizativas y operativas correspondientes a las funciones de coordinación que permitiese a la CADC asumir las funciones del órgano de coordinación previsto en el artículo 3 de la DMA para las demarcaciones hidrográficas internacionales, la delimitación de las masas de agua, la identificación de áreas protegidas, el análisis del artículo 5 de la DMA, el ejercicio de intercalibración y la fijación de objetivos y los programas de medidas. Aunque no es una obligación de la DMA, España y Portugal no produjeron los informes del artículo 5 de la DMA de forma coordinada, cosa que si ha sucedido en el caso de otras DHI (Danubio, Rin, Elba, Oder, Scheldt, Mosa, Ems y Eider)<sup>103</sup>

En materia de calidad de las aguas, la I Reunión CADC acordó la constitución de la Subcomisión sobre calidad de las aguas que pasó a ser GT por acuerdo de la III Reunión CADC<sup>104</sup>. Su prioridad en aquellos momentos se centraba la cuestión de la calidad de las aguas afluentes a Alqueva. Posteriormente, su cometido se centró en el análisis de las condiciones de cumplimiento de las diferentes Directivas comunitarias y de los trabajos desarrollados por las Partes al respecto.

---

<sup>101</sup> Artículo 10 DMA.

<sup>102</sup> Decisión II/03.

<sup>103</sup> European Comisión (2007), *op cit.*

<sup>104</sup> Deliberación III/04.

**Tabla 2. Programa de Trabajo del GT DMA y Calidad 2006-2008<sup>105</sup>**

ACTIVIDADES		2006	2007	2008
Directiva Marco del Agua	Compatibilización de los sistemas de información geográfica			
	Compatibilización de la delimitación de las DHI			
	Compatibilización de la delimitación de las masas de agua fronterizas y transfronterizas			
	Compatibilización de tipologías de las masas de agua fronterizas y transfronterizas			
	Compatibilización de la evaluación del impacto en las masas de agua fronterizas y transfronterizas (en riesgo)			
	Compatibilización de la definición de los programas de monitorización de las masas de agua fronterizas y transfronterizas			
	Compatibilización del procedimiento en la elaboración del programa de trabajos de los PH de DHI			
	Compatibilización de las cuestiones más significativas en los PH de HI			
	Coordinación de los Objetivos Ambientales para las DHI			
	Coordinación de programas de medidas para alcanzar los objetivos propuestos			
	Compatibilización de un sistema de control y valoración de la aplicación de esas medidas			
Coordinación de programas de análisis económico				
	Metodologías para a análisis del coste/beneficio			
	Selección de las estaciones de frontera para el intercambio de información			
	Elaboración de informe de evaluación de la calidad del agua en las masas fronterizas y transfronterizas			
	Identificación y caracterización de las fuentes de contaminación puntuales y difusas			
Otras Directivas	Desarrollo del cumplimiento de la Directiva de Aguas Residuales Urbanas			
	Desarrollo del cumplimiento de la Directiva de Nitratos			
Estuario del Guadiana	Promoción de la monitorización del estuario en el ámbito del Estudio de las Condiciones Ambientales			
	Asegurar la concreción de las restantes conclusiones operacionales			
	Reevaluación de los Términos de Referencia del estudio del aprovechamiento sostenible del tramo inferior			
	Elaboración de informes semestrales de evaluación de los trabajos			
	Preparación y realización de las reuniones			

En la VI Reunión, estos dos GTs se fusionaron y pasaron a ser el GT sobre la DMA y Calidad. Sus cometidos se refieren a la caracterización de las demarcaciones hidrográficas, la articulación de los trabajos para la elaboración de los Planes de Gestión de DHI, el intercambio de información en el ámbito de la red de monitorización para mantener una evaluación constante de la calidad del agua, y realización del estudio ambiental del estuario del Guadiana. A la luz del programa de trabajo de este GT (ver tabla 2), parece que ha habido ciertos retrasos en la consecución de algunas de las obligaciones de la DMA así como en la consecución de algunas de sus tareas. No obstante, por falta de información, no sabemos si los trabajos previstos para 2007 han sido concluidos.

#### 4. El futuro de la Cooperación Hispano-Lusa: Recomendaciones

En líneas generales, teniendo ya la visión del desarrollo del Convenio, podemos decir que, a pesar de algunos retrasos, la operatividad de este instrumento ha permitido intensificar la cooperación entre ambos Estados en asuntos que hace menos de diez años eran impensables. Esta cooperación, sin duda alguna, está contribuyendo a crear un clima de confianza entre ambos Estados, ingrediente necesario en una relación de este tipo. Sin embargo, esta cooperación tan sólo se ha producido entre los representantes de ambos Estados sin haber llegado a otros planos como el regional o municipal, con la salvedad de la cooperación entre las regiones y municipios

<sup>105</sup> Acta de la VIII Reunión Plenaria de la CADC, Madrid 8 de mayo de 2007.



transfronterizos que se produce desde hace dos décadas, o a los interesados en la gestión de las aguas de las cuencas hispano-portuguesas incluyendo a la sociedad civil.

Es necesario avanzar en una serie de aspectos como el marco institucional vigente: el acceso a la información y la participación del público, la promoción de la investigación conjunta, la aplicación de la DMA y de otras directivas, la elaboración de criterios homogéneos para la determinación situaciones de sequía y el régimen de caudales, además de incluir la gestión adaptativa para abordar la incertidumbre ante los efectos del cambio climático.

Sin duda alguna, se han realizado grandes progresos en el funcionamiento de la CADC y de sus GTs y subcomisiones. Sin embargo, aún queda la participación pública como una tarea pendiente, es decir, de alguna manera se tendría incluir a los interesados de ambos Estados en el desarrollo de algunas tareas de los GT. Además, es necesario y urgente trabajar para establecer un marco estable que no esté al albur de los representantes políticos de turno. Por ello, como hace años ya recomendó el proyecto Ondina y el Proyecto IberAqua<sup>106</sup>, sería conveniente acordar la constitución de una secretaría técnica permanente del Convenio conjunta, tesis que ya se ha atrevido a proponer un representante de la delegación portuguesa<sup>107</sup>. La constitución de secretarías técnicas independientes por ambas Partes supone un paso adelante, pero no suficiente.

No es comprensible la lentitud que se ha producido en materia de información y participación del público hasta el momento. La web de la CADC que fue lanzada hace un año apenas contiene información respecto a la evolución de los trabajos de la CADC, incluyendo el informe anual de actividades. Consideramos además necesario que los responsables en materia de información relativa a este Convenio sean claramente identificados. Con la constitución de una secretaría técnica conjunta, estas dificultades podrían solventarse sin dificultad alguna ya que esta secretaría podría canalizar esas peticiones además de gestionar la web de la CADC incorporando informaciones actualizadas.

Asimismo, el futuro de la cooperación hispano-portuguesa pasa por la participación del público en los trabajos de la propia CADC, como sucede en otras comisiones internacionales. La realización de eventos públicos de proyección externa y divulgación no son herramientas de participación sino de comunicación. Una herramienta de utilidad, que hasta ahora no ha sido utilizada, son los foros de audiencia pública. La instrumentalización de los procesos de participación pública debe de realizarse en el plano bilateral. La existencia de canales de participación pública en ambos países no confiere la dimensión ibérica necesaria para acercar el Convenio a la sociedad.

Por otro lado, la coordinación de los trabajos de aplicación de la DMA debe realizarse de acuerdo al calendario de la misma. Pero sobre todo es necesario profundizar en la cooperación para que en esta primera fase del proceso de planificación de la DMA se

---

<sup>106</sup> Estos proyectos fueron realizados en 1998-1999 y en 2001-2003 respectivamente por el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (Madrid) y Euronatura (Lisboa) con el propósito de fomentar una mayor cooperación en la gestión de las cuencas hispano-portuguesas, la participación del público en esa gestión así como la coordinación en la aplicación de la DMA. Ver conclusiones de esos trabajos en <http://www.iidma.org/areas-de-actuacion-derecho-y-medio-ambiente.asp>.

<sup>107</sup> Pedro Serra, Presidente de Aguas de Portugal en su intervención del 27 de agosto de 2007 en el Seminario de Agua de la UIMP.

logre la coordinación efectiva en la elaboración de los planes hidrológicos y de los programas de medidas. Esta experiencia podría conducir a una planificación conjunta en la segunda fase de ese proceso de planificación. Teniendo en cuenta que la DMA ya se ha extendido al ámbito de las inundaciones, de acuerdo a la recientemente adoptada Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, España y Portugal deberán, como mínimo, coordinar sus planes de gestión de riesgo de la inundación correspondientes a las demarcaciones hidrográficas internacionales, aunque esta Directiva recomienda que se elabore un único plan<sup>108</sup>. Asimismo, es posible que en el futuro, como consecuencia de la posible adopción de una Directiva sobre sequías, las obligaciones sobre sequías del Convenio de Albufeira se vean reforzadas<sup>109</sup>. Mientras tanto, es necesario unificar los criterios de ambos países en relación con las variables hidrometeorológicas para evaluar situaciones de sequía.

Sin lugar a dudas uno de los temas de mayor relevancia para profundizar en la relación hispano-portuguesa es la revisión del régimen de caudales. El avance en este sentido ha sido demasiado lento, y no puede perpetuarse un régimen que nació con el propósito de ser provisional. Si no se avanza en esta materia, el clima de confianza que existe en la actualidad podría verse dañado y peligraría el cumplimiento de los objetivos de la DMA y de otras Directivas comunitarias de protección de los recursos hídricos.

Un elemento clave que deberá incorporarse para el régimen de caudales así como para la totalidad del Convenio es el enfoque de la gestión adaptativa que implicará tener en cuenta las incertidumbres a la hora de definir los problemas y establecer objetivos, de diseñar las políticas, de aplicar el principio de recuperación de costes y de diseñar los programas de monitorización<sup>110</sup>. Este enfoque exige, además, la difusión de información y la introducción de actores de diversos niveles en los procesos de planificación y toma de decisiones, tan necesario en el contexto del Convenio de Albufeira.

---

<sup>108</sup> Artículo 8.2. Directiva 2007/60/CE.

<sup>109</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea (COM/2007/0414 final, Bruselas 18.07.2007).

<sup>110</sup> Pahl-Wostl, Claudia, "Requirements for Adaptive Management" en *Adaptive and Integrated Water Management: Coping with Complexity and Uncertainty*, Pahl-Wolst C., Kabat P., Möltgen J.,(eds.), Springer (2007).