

GESTIÓN COMPARTIDA DE RECURSOS HÍDRICOS ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL. VEINTE AÑOS DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA*

TERESA M. NAVARRO CABALLERO
Universidad de Murcia

Cómo citar/Citation

Navarro Caballero, T. M. (2019).
Gestión compartida de recursos híbridos entre
España y Portugal. Veinte años del Convenio de Albufeira.
Revista de Administración Pública, 209, 391-427.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.209.12>

Resumen

Cuando se cumplen veinte años del Convenio de Albufeira parece necesario echar la vista atrás para constatar cómo ha evolucionado la gestión compartida de las aguas entre España y Portugal, tomando como referencia la propia evolución del derecho internacional en este ámbito. La importancia de la gestión de las cuencas compartidas queda patente si tenemos en cuenta que al menos el 40% de la población mundial vive en alguna de ellas. La forma más o menos coordinada y cooperativa en que se gestionen los recursos hídricos compartidos afectará indudablemente a las propias relaciones de los Estados implicados, además de a los ecosistemas implicados y, cómo no, a sus respectivos ciudadanos. La creciente sensibilización ambiental que en el siglo pasado fue adquiriendo el derecho internacional en este ámbito quedó reflejada en el Convenio de Albufeira, objeto de estudio en este trabajo, el último instrumento que, asumiendo estas nuevas concepciones, regula el régimen de las cuencas compartidas entre los dos países de la península ibérica.

Palabras clave

Aguas compartidas; cooperación; coordinación entre Estados; Convenio de Albufeira.

Abstract

On the 20th anniversary of the Albufeira agreement it necessary to evaluate how the management of the shared waters between Spain and Portugal has evolved, taking into account the evolution of the International Law in this area. The importance of the shared water management is clear if we notice that at least 40% of the world population lives in one of them. Moreover, the shared water management will affect the relationships between the states involved, their ecosystems and citizens. As we shall see, the increasing environmental awareness of international law was reflected in the Albufeira agreement.

Keywords

Shared waters; cooperative and coordination relationships; Albufeira agreement.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL AGUA COMO FACTOR DE COOPERACIÓN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: 1. La navegabilidad como objeto prístino de la cooperación y, por ende, del Derecho Internacional fluvial. 2. La *ambientalización* del derecho internacional fluvial. 3. El ineludible enfoque holístico en la gestión de las aguas en el plano internacional: la gestión integral de recursos hídricos compartidos. III. LAS AGUAS HISPANO-PORTUGESAS: 1. Hidrodependencia y aprovechamiento equitativo de las aguas entre España y Portugal. 2. El agotamiento del modelo de cooperación hídrica hispano-portuguesa anterior al Convenio de Albufeira. IV. EL INSTRUMENTO JURÍDICO REGULADOR DE LAS RELACIONES HISPANO-LUSAS EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS: EL CONVENIO DE ALBUFEIRA: 1. Nuevos aires en la gestión de los recursos hídricos compartidos. El Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas. 2. El marco institucional: los órganos de cooperación: 2.1. *La Conferencia de las Partes (CoP)*. 2.2. *La Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC)* 3. Mecanismos y procedimientos de cooperación: 3.1. *Intercambio de información*. 3.2. *Consultas sobre impactos transfronterizos*. 3.3. *Otras medidas de cooperación*. 4. Coordinación de la planificación y programas para la protección de las aguas y el control de la contaminación. 5. Usos del agua y caudales. El Protocolo de Revisión del Convenio de Albufeira de 2008.

I. INTRODUCCIÓN

La gestión de los recursos naturales compartidos, entre los que el agua constituye uno de sus máximos exponentes, no puede someterse a la soberanía absoluta de los Estados. El pleno derecho de los pueblos sobre los recursos presentes en su territorio se plasmó en la Declaración sobre la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales (Resolución 1803 [XVII] de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962), principalmente con la

finalidad de garantizar el desarrollo de los Estados que acababan de alcanzar su independencia. Sin embargo, pronto empezó a chocar con la sensibilización medioambiental de la comunidad internacional que, en términos muy generales, se empezaba a asentar en el principio que prohíbe a un Estado ejercer en su territorio actividades que traspasen sus fronteras y puedan resultar peligrosas para otro.

Este cambio de orientación se constata si atendemos a la propia evolución que han seguido las distintas teorías sobre el uso de las aguas de las cuencas compartidas, que han pasado de posicionamientos absolutos a términos intermedios¹. Así pues, frente a las concepciones que pueden denominarse absolutas, por cuanto reconocen a los Estados ribereños com-

¹ Muy brevemente podemos referir las cuatro existentes: A) La teoría de la soberanía territorial absoluta o doctrina *Harmon*, así denominada por el fiscal general de los Estados Unidos, que la formuló en la controversia con México sobre la desviación de las aguas del Río Grande, en cuya virtud, sobre la base de la soberanía absoluta de cada nación dentro de su territorio, los Estados ribereños situados en la parte superior del cauce de los cursos de agua internacionales podrían utilizarlos de forma ilimitada. Esta doctrina nunca llegó a tener aplicación práctica, ni siquiera en el supuesto en el que se planteó. B) La teoría de la integridad territorial absoluta, inspirada en el principio anglosajón de los derechos del ribereño. Esta doctrina ha sido también de escasa aplicación práctica, como la anterior, y se diferencia de ella en que otorga protección a los Estados aguas abajo, a los que reconoce un derecho al flujo natural del curso de agua, requiriéndose su consentimiento ante cualquier interferencia del mismo. C) La teoría del uso equitativo y razonable, que concibe los cursos de agua compartidos como recursos naturales compartidos sujetos al deber de uso equitativo. Se asienta directamente en la igualdad de derechos y en la soberanía compartida de los Estados sobre el curso de agua y obliga a la búsqueda del balance de intereses que satisfaga las necesidades y los usos del agua de todos los ribereños. D) La teoría de la gestión conjunta es complemento de la anterior y se basa en la idea de una comunidad de intereses entre todos los Estados parte de una cuenca transfronteriza. Esta teoría va más allá del uso equitativo y razonable e incluye necesariamente un desarrollo integrado y una regulación conjunta del río y de su ecosistema, garantizados mediante la creación de órganos supranacionales cuya composición, atribuciones y responsabilidades pueden variar en cada caso particular (Aguilar e Iza, «Gobernanza de aguas compartidas. Aspectos jurídicos e institucionales», Gland UICN, 2009, p. 25). Esta última se ha plasmado en la Convención de Nueva York de 1997, particularmente, en el principio de uso equitativo y razonable (art. 5, y el particular principio de participación equitativa, del art. 5.2) o en la obligación de no causar un perjuicio sensible (art. 7), principios complementarios a través de los que se intenta compatibilizar los intereses en juego así como el ejercicio coordinado de los derechos de los Estados ribereños a utilizar el curso de agua in-

petencias ilimitadas en cuanto a la utilización de los cursos de agua dentro de su territorio a la vez que imponen importantes limitaciones a los demás Estados, fueron consolidándose las doctrinas intermedias que persiguen un equilibrio en la satisfacción de los intereses de los Estados ribereños, para que ninguno de ellos disfrute de una acción ilimitada y totalmente exenta de responsabilidad. La relevancia de estos temas es indiscutible, basta tener en cuenta que en el mundo hay 261 cuencas hidrográficas compartidas por dos o más países, las cuales cubren el 45,3% de la superficie terrestre de la tierra (excluida la Antártida) y en las que habita aproximadamente el 40% de la población mundial².

No son estas cuestiones en absoluto baladíes, ciertamente, ya que los recursos naturales compartidos representan un reto desde el punto de vista político, pues su gestión tiene consecuencias para la soberanía y el territorio de diferentes Estados. De hecho, la soberanía nacional se refleja en la gestión de cuencas hidrográficas compartidas, donde la cooperación y la gestión conjunta de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible, del enfoque ecosistémico y de una gobernanza efectiva del agua resultan esenciales³. Es fácil imaginar que las relaciones en materia de agua pueden desembocar en conflictos, y la realidad nos da tristes muestras de ello, aunque también la historia nos enseña que la cooperación ha primado frente a los enfrentamientos violentos.

ternacional (Salinas, 2007, «Derecho internacional de Aguas, en Embid Irujo (dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*. Madrid: Lustel, 610, 612, 613).

² Estas cifras son aportadas por A. T. Wolf, J. A. Natharius, J. J. Danielson, B. S. Ward y J. K. Pender [(1999), «International river basin of the world», *International Journal of Water Resource Development*, 15, 4] y vinieron a actualizar los datos hasta entonces conocidos de 214 cuencas internacionales arrojados por el estudio del Centro para los Recursos Naturales, Energía y Transporte de Naciones Unidas en 1978 [United Nations (1978), *Register of International Rivers*, New York: Pergamon Press]. Por su parte, Aguilar e Iza, entendemos que sobre la base del censo de Naciones Unidas de 1978, ofrecen unos datos cercanos a estas cifras y afirman que de unas doscientas catorce cuencas hidrográficas transfronterizas que hay en el mundo, ciento cincuenta y cinco son compartidas entre dos Estados, treinta y seis entre tres y veintitrés entre cuatro o más Estados. A ello hay que añadir que se calcula que unos cincuenta Estados poseen un 75% de su territorio en cuencas hidrográficas compartidas y que un 45% de la población del mundo vive dentro de una cuenca compartida (2009: 2-3).

³ G. Aguilar y A. Iza (2009), *Gobernanza de aguas compartidas. Aspectos jurídicos e institucionales*, Gland: UICN, págs. 2-3.

II. EL AGUA COMO FACTOR DE COOPERACIÓN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1. LA NAVEGABILIDAD COMO OBJETO PRÍSTINO DE LA COOPERACIÓN Y, POR ENDE, DEL DERECHO INTERNACIONAL FLUVIAL

Durante mucho tiempo la cooperación internacional con relación al agua se manifestó casi exclusivamente en el campo del derecho internacional fluvial y, así, los convenios concluidos con los ribereños de ríos internacionales constituyen la gran mayoría de los instrumentos relativos al agua. Su origen puede fijarse en el Congreso de Viena de 1815 que, recogiendo la doctrina del paso inocente de Hugo Grocio⁴, consagra la libertad de navegación del Rin (luego extendida a otros ríos) y establece disposiciones generales aplicables a todos los ríos internacionales, poniendo fin de esta forma a prácticas con las que se limitaba o restringía la libertad de navegación⁵.

El derecho internacional (fluvial), hasta comienzos del siglo XX, se caracterizaba porque el interés en la reglamentación se centraba en las vías de agua internacionales⁶, exclusivamente en la regulación de los cursos de agua internacionales cuando constituían enormes vías de comunicación, atendiendo a su navegabilidad y a la posibilidad de conectar entre sí Estados ribereños, en

⁴ Como nos recuerda Herrero de la Fuente, «Hacia un Derecho internacional del agua», en Gutiérrez Espada et al., *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Murcia: Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, (2009: 80), Grocio, en su *De iure belli ac pacis*, inspirándose en parte en el derecho romano, considera la libre navegación en los ríos internacionales como un principio de derecho natural, en cuya virtud, el Estado ribereño puede ejercer soberanía sobre los ríos que transcurren por su territorio, pero deben permitir el paso inocente de los barcos mercantes de otros Estados (Libro II, cap. II, párr. 3.2).

⁵ Si bien desde Roma los ríos tenían la consideración de *res communis* y por lo tanto eran de libre navegación, con el feudalismo cada soberano se consideraba dueño de las partes del río que atravesaban su territorio y sometían su navegación a restricciones, así como al pago de impuestos o incluso llegaban a cortar por completo la navegación.

⁶ El concepto vía de agua se encuentra en el Convenio de Barcelona de 20 de abril de 1921, que pretendió establecer un régimen general aplicable a todas las vías navegables de interés internacional, en la que se consideraban ríos internacionales tanto los que atravesaban como los que separaban diferentes Estados y cuya principal función económica fuera la navegación. En esta convención, el concepto vía de agua sustituyó al de río internacional para abarcar aguas diferentes de las de los ríos como los lagos [Herrero de la Fuente (2009), «Hacia un Derecho internacional del agua», en Gutiérrez Espada et al., *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Murcia: Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, págs. 80-81).

gran parte de los casos enclavados en el corazón de Europa. En el ámbito de la gestión y organizativo se solían crear comisiones internacionales a las que se le encargaban labores de recogida de datos, intercambio de información, asesoramiento técnico sobre obras a realizar... Este incipiente derecho carecía de reglas generales en la materia y, en fin, pivotaba sobre dos principios fundamentales: el de libertad de navegación y el de no discriminación, pero dentro de un ámbito eminentemente europeo⁷.

En efecto, en el derecho internacional, el régimen jurídico de las aguas internacionales ha estado determinado por el uso principal que se ha dado a estas. De hecho, desde el derecho romano hasta relativamente hace poco (finales del siglo XIX), el único uso de los ríos internacionales, la navegación, era un requisito *sine qua non* para la calificación jurídica de las aguas. De tal forma, la condición de los grandes ríos como vías de comunicación —y su utilización en muchos casos como elementos para la determinación fronteriza— ha hecho que desde antiguo el derecho fluvial internacional se haya configurado como un sector específico dentro del ordenamiento jurídico internacional⁸. Sin embargo, la irrupción de nuevos usos privativos y consuntivos del recurso, como consecuencia del desarrollo tecnológico o del aumento de población (los hidroeléctricos o la producción de energía eléctrica, los industriales o la agricultura), terminó relegando la navegación a un segundo plano y produciendo una ampliación del objeto mismo de este sector del derecho internacional, que ya no se refería solo a los ríos navegables sino, en general, a los cursos de agua internacionales⁹. De hecho, de los dos elementos que se venían utilizando para definir el río internacional, la frontera y la navegabilidad, el

⁷ En este sentido, M. I. Torres Cazorla (2000), «Otra vuelta de tuerca del Derecho internacional para regular los cursos de agua internacionales: el Convenio de Helsinki de 17 de marzo de 1992», *Anuario Español de Derecho Internacional*, XVI, págs. 225-226 y Herrero de la Fuente, «Hacia un Derecho internacional...», *op. cit.*, pág. 81.

⁸ Ahora bien, cabe adelantar que el derecho internacional fluvial, habiendo sido la primera, no ha sido la única manifestación importante de la cooperación internacional de los Estados con relación al agua. La creciente preocupación de la comunidad internacional por los problemas ambientales o por los derechos humanos ha ido forjando el que ha venido en denominarse el derecho internacional del medio ambiente, dentro del que se fue perfilando el derecho internacional de las aguas o de los recursos hídricos, cuyo objeto es la protección universal del agua, dondequiera que se encuentre, por su valor intrínseco como un bien escaso, imprescindible y esencial para la vida y para el desarrollo.

⁹ S. Salinas Alcega (2007), «Derecho internacional de aguas», en Embid Irujo (dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Madrid: Iustel, pág. 598 y *passim*; A. Sereno Rosado (2011), *Ríos que nos separan, aguas que nos unen*, Valladolid: Lex Nova, págs. 24-25.

primero terminó por flexibilizarse y el segundo por desaparecer (Herrero de la Fuente, 2009: 89)¹⁰.

Pronto se constató que no era suficiente con establecer un régimen jurídico mínimo regulador de esos otros usos y que habría que dar un paso más en la regulación y tener también en cuenta la variable ambiental, esto es, la utilización de los cursos de agua debía estar conectada con la preservación y protección del medio ambiente.

2. LA AMBIENTALIZACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL FLUVIAL

Como acabamos de referir, el carácter fronterizo de las aguas de un río fue la causa inicial de la cooperación internacional, primero para acometer la regulación de los ríos contiguos y después de los sucesivos, por lo que no debe extrañar que la fluvial fuera una de las principales ramas de este ordenamiento jurídico en materia de agua. Pero la Organización de Naciones Unidas comenzó a preocuparse por el agua como recurso natural ante los profundos cambios sociales, económicos y culturales experimentados por la sociedad internacional y, sobre todo, ante la constatación del deterioro que el progreso y la evolución estaban produciendo, lo que llevó al nacimiento de una concienciación en la necesidad de proteger la naturaleza y sus recursos¹¹.

¹⁰ El paulatino cambio de perspectiva resultó revolucionario con la transición de la denominada «unidad de utilización de los cursos de agua» (para fines de navegación) a la multiplicidad de usos (pesca, riego, producción de energía eléctrica, uso doméstico e industrial...) que inexorablemente implicaba la concurrencia de los mismos, al tratarse de ríos que surcaban el territorio de varios Estados o les servían de frontera. Todo lo cual llevó a la necesidad de su regulación, por lo que la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas abordó el estudio de la utilización de esos cursos de agua para usos distintos de la navegación internacional intentando plasmar los principios básicos que habían de regirlos, lo que tuvo lugar con la Convención de Nueva York.

¹¹ El aumento de la actividad industrial y de los usos que deterioraban la calidad de las aguas de los ríos y lagos (la contaminación del lago Lemán, de los Grandes Lagos de América del Norte o la salinidad del río Colorado) incrementó la preocupación de los Estados, de ahí que la lucha contra la contaminación y el deterioro del recurso devino en objeto inmediato de la cooperación internacional, como una forma más de proteger el medio ambiente. Con este caldo de cultivo, en la década de los sesenta del pasado siglo, el Instituto de Derecho Internacional y la International Law Association (ILA) concluyeron convenios destinados a la lucha contra la contaminación de los ríos internacionales de Europa (Danubio, Escalda, Mosa, Mosela, Rin, Sarre...). De hecho, la contaminación de las aguas fronterizas ya estaba presente en el Acuerdo de 11 de enero de 1909, entre Estados Unidos y Canadá, sobre la contaminación de los Grandes Lagos o en 1911 el Instituto de Derecho Internacional adopta en Madrid

Como advierte Delgado, este interés por la protección del agua y los ecosistemas hídricos en el ámbito internacional puede encuadrarse en un clima más general de preocupación por la conservación ambiental¹². Son numerosas y conocidas las manifestaciones de esta preocupación plasmada en importantes documentos internacionales que representan el punto de partida de la evolución del derecho internacional fluvial y la formación del derecho internacional del medio ambiente, dentro del que ha ido adquiriendo entidad propia el derecho internacional de las aguas o de los recursos hídricos¹³.

Así pues, la protección del medio ambiente, la necesidad de frenar su deterioro y el progresivo agotamiento de los recursos naturales, llevó a la superación de la perspectiva transfronteriza o de proximidad que venía caracterizando al derecho internacional fluvial, por lo que se inició una labor normativa que ha alcanzado un grado de desarrollo y tal entidad que le ha dotado de una reconocida autonomía como disciplina. Hoy se habla del derecho internacional del medio ambiente que, aunque integrado en buena medida por disposiciones que pertenecen al llamado *soft law*, contiene principios fundamentales sobre la ordenación jurídica del agua que marcan una «lúcida pauta a seguir» por las legislaciones nacionales: el carácter de bien común del agua y el correlativo deber de buen uso y no desperdicio; la consideración de las cuencas hidrográficas como unidad básica de gestión de las aguas superficiales y sub-

la resolución sobre el uso de los cursos de agua distintos de la navegación en la que condena el vertido de materias perjudiciales y toda alteración dañosa (estas y otras referencias pueden verse en Herrero de la Fuente, «Hacia un Derecho internacional...», *op. cit.*, págs. 86 y ss).

¹² F. Delgado Piqueras (2013), «La protección ambiental de las aguas continentales», en Ortega Álvarez y Alonso García (dirs.), *Tratado de Derecho Ambiental*, Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 448.

¹³ Recordemos las primeras manifestaciones de esta especial preocupación por la protección ambiental de los recursos hídricos, como la Carta del Agua de 1968; el Plan de Acción de la Conferencia de Mar del Plata de 1977; la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible de 1992, dada como conclusión de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente en enero de 1992 y que constituyó una reunión técnica previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que se desarrolló en Río de Janeiro en junio de 1992 y que, como es sabido, alumbró la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 21. El Programa o Agenda 21 presta especial atención a la conservación y protección de los recursos, fijando importantes objetivos para conseguir un desarrollo sostenible. No está de más recordar que, tratándose de los recursos de agua dulce, el Programa apuesta por la protección de la calidad y el suministro aplicando criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce (cap. 18).

terráneas; la planificación como herramienta indispensable para la administración racional de los recursos; la participación de los usuarios en la planificación y administración de los recursos hídricos o la elaboración de leyes generales que le den un tratamiento jurídico unitario¹⁴. Aún más, hoy podemos afirmar que muchas de esas reglas han pasado de forma paulatina del campo del *soft law* a alcanzar algunas de ellas el más alto grado de la normatividad internacional.

3. EL INELUDIBLE ENFOQUE HOLÍSTICO EN LA GESTIÓN DE LAS AGUAS EN EL PLANO INTERNACIONAL: LA GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS

La ambientalización que experimentó el derecho internacional fluvial influyó de forma determinante en la evolución del propio derecho internacional de los recursos hídricos¹⁵ y en la orientación que poco a poco fue adquiriendo

¹⁴ Delgado Piqueras, «La protección ambiental...», *op. cit.*, pág. 449.

¹⁵ El consabido carácter relativo o particular que es consustancial al régimen jurídico internacional de los recursos hídricos no marítimos —en el que es difícil identificar principios generales al estar integrado esencialmente por una serie de convenios internacionales, multilaterales o bilaterales, que contienen las reglas que han de aplicarse a cada curso de agua internacional, en los que han sido determinantes las circunstancias concretas de cada caso (condicionantes geográficos, económicos o políticos) y el juego de los intereses de los Estados ribereños— ha llevado a poner en cuestión su carácter de auténtico ordenamiento jurídico, concibiéndolo como poco más que un haz de soluciones particulares, adaptadas a las circunstancias concretas presentes en cada caso (Salinas Alcega (2009), «La cuenca hidrográfica en la convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, 21 de mayo de 1997», en Embid Irujo (dir.), *Gestión del agua y descentralización política*, Aranzadi-Thomson Reuters, pág. 547). A pesar de ello, algunos autores, señaladamente Salinas, insisten en la viabilidad de reconocer la existencia de un derecho de los cursos de aguas internacionales, aunque sea como un derecho particular, integrado en su mayor parte por soluciones específicas, entre las que ocupan un papel preponderante los convenios concluidos por los Estados ribereños de cada curso de agua internacional, que encierran el régimen jurídico aplicable al mismo y representan el cuerpo fundamental de las normas del derecho de los cursos de agua. Aunque en ocasiones es evidente la falta de interés de los Estados ribereños que suelen mantener reticencias a suscribir instrumentos internacionales, en buena medida porque ya tienen regulados sus cursos de aguas mediante tratados *ad hoc* que satisfacen sus intereses. En efecto, algunos intentos de generalización han resultado infructuosos y no tuvieron una participación significativa por los Estados comprometidos. Es el caso de los convenios, que en el primer cuarto del siglo XX intentaron establecer reglas y principios generales aplicables a todos los cursos de agua internacional, como la Convención

y en la que habrá que seguir avanzando, sobre todo en un contexto de cambio climático, donde es ineludible la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos, por su condición de recurso escaso.

En los últimos tiempos, la regulación internacional de los cursos de agua internacionales ha cobrado una notable relevancia como consecuencia de los importantes episodios de sequía sufridos por los países en la década de los noventa y en el primer decenio del 2000. Ciertamente, la crisis en torno a la disponibilidad de los recursos hídricos llevó a la necesidad de racionalizar su aprovechamiento y la relevancia que en este contexto de escasez tienen los cursos de agua internacionales (que representan el 80% del caudal total de agua) acentuó el interés de los Estados en el desarrollo de ese sector del derecho internacional. Este ya no se limitará a la ordenación de los distintos usos de los cursos de aguas internacionales, para evitar controversias entre los Estados implicados, sino que se configura como una medida necesaria para lograr una gestión sostenible del agua¹⁶. Esta gestión sostenible de los recursos hídricos a nivel global precisa de un enfoque integral que por su propia naturaleza debe asentarse en un ámbito mucho más amplio que el del río internacional: esto es, la gestión integral de los recursos hídricos¹⁷ compartidos (siguiendo la

de Barcelona sobre el régimen de los cursos de agua navegables de interés internacional, de 20 de abril de 1921, o la Convención relativa a la ordenación de las fuerzas hidráulicas que interesan a varios Estados de 9 de diciembre de 1923. Aunque bien es verdad que en los últimos años ha tenido lugar un nuevo esfuerzo unificador o de uniformización a través del Convenio de Helsinki sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, de 17 de marzo de 1992, que entró en vigor en 6 de octubre de 1996 y, de la convención de Nueva York de 1997, que entró en vigor el 17 de agosto de 2014. Ambos convenios, pero especialmente la última, contienen importantes principios generales y son Acuerdo Marco, lo que ha permitido argumentar que representan el germen de un nuevo derecho internacional del agua (Salinas Alcega, «Derecho internacional de aguas», *op. cit.*, págs. 598, 616-617; Herrero de la Fuente, «Hacia un Derecho internacional...», *op. cit.*, págs. 105-106).

¹⁶ Salinas Alcega, «Derecho internacional de aguas», *op. cit.*, pág. 598.

¹⁷ La Asociación Mundial del Agua definió la gestión integral de los recursos hídricos (GIRH) como un proceso que propicia el desarrollo y gestión coordinados del agua, la tierra y otros recursos asociados, con el propósito de maximizar el resultante bienestar económico y social de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales (Global Water Partnership Technical Advisory Committee, *Integrated Water Resources Management*, Background Paper 4, Global Partnership, Estocolmo, pág. 22). Esta definición resalta el carácter dinámico y progresivo de su realización e incide en la idea de que la GIRH es un proceso para conseguir la gestión del recurso en plena armonía con el principio de desarrollo sostenible [Rubio Fernández (2009),

estela de lo que ya era un hecho en los ámbitos nacionales, señaladamente en el caso español y europeo) debe acometerse sobre la base de la cuenca/demarcación hidrográfica internacional¹⁸.

Conforme otros usos e intereses fueron entrando en juego, el concepto de «río internacional» —centrado en las aguas superficiales de carácter internacional aptas para la navegación— resultó insuficiente, por lo que hubo de adoptarse otro más amplio que incorpora los afluentes y las aguas subterráneas conectadas, adoptando una concepción ambientalista del agua como una unidad física¹⁹.

La transición del concepto de «río internacional» al de «curso de agua internacional»²⁰ no es baladí, dado que supone una ampliación del objeto mismo de la regulación y tiene que ver con la consideración de que la actividad

«La gestión integrada de los recursos hídricos: breve referencia al acuífero guaraní», en Gutiérrez Espada et al., *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Murcia: Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, pág. 219].

¹⁸ La gestión integrada de las cuencas compartidas es, de hecho, el modelo deseable en el régimen internacional de las aguas y ya lo es, como es bien sabido, en el modelo europeo de las demarcaciones hidrográficas de la Directiva Marco de Aguas y en el Convenio de Albufeira. Una propuesta decidida y fundada sobre la necesidad de adoptar dicho modelo integrado de gestión en el ámbito internacional puede verse en V. Passos Gomes y F. Delgado Piqueras (2015), «Algunas reflexiones sobre la gestión integrada de las cuencas hidrográficas compartidas», *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI*, Thomson Reuters-Aranzadi, *in totum*.

¹⁹ En esta línea, el principio 11 de la Carta del Agua del Consejo de Europa apuntaba ya que la administración de los recursos hídricos debería encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas.

²⁰ Por cursos de agua internacional debemos entender el sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos [art. 2 b) de la Convención de Nueva York]. Según puntualiza Salinas Alcega, más que de cursos de aguas internacionales sería más apropiado hablar de cursos de aguas «de interés internacional», ya que con esta expresión se evidencia mejor que el objetivo de la regulación de estos recursos por el derecho internacional no es crear un régimen que los sustraiga de la soberanía de los Estados ribereños —equiparándolos a lo que sucede con el régimen jurídico de otros espacios como el de alta mar o el espacio ultraterrestre, en los que su consideración como espacios internacionales implica la no sumisión a la soberanía o jurisdicción de ningún Estado—, sino establecer un equilibrio en la satisfacción de todos los intereses implicados, que además están interrelacionados (Salinas Alcega, «Derecho internacional ...», *op. cit.*, pág. 602).

llevada a cabo en cualquier elemento del curso de agua afecta a su conjunto, incluida la parte situada en el territorio de otro Estado²¹.

Ahora bien, si atendemos a la unidad física, el concepto imprescindible es el de «cuenca hidrográfica (internacional)», que abarca todas las aguas, superficiales y subterráneas, incluso las que se encuentran en los glaciales en forma de hielo conectadas con el río principal y, en algunos supuestos, algunas tierras adyacentes como las zonas inundables. Este concepto va unido, como es natural, al de gestión integral de los recursos hídricos ya referido, como medio de lograr una utilización óptima y sostenible de los mismos, y aunque es el más reivindicado por la doctrina y ha tenido reflejo tanto en pronunciamientos jurisprudenciales como en convenios internacionales y regionales (*v. gr.* Programa 21, art. 2.13 de la Directiva Marco del Agua o el propio Convenio de Albufeira), no ha sido recogido por la Convención de Nueva York, que sigue refiriéndose a los cursos de agua.

Sea como fuere, la gestión de los recursos hídricos desde un plano internacional no puede seguir de espaldas a un enfoque integrador (ya aceptado en el ámbito interno), donde los Estados deben asumir que el carácter compartido de las aguas debe traducirse también en su planificación y gestión compartida, lo que exige un mayor grado de solidaridad entre ellos. En este modelo de planificación y gestión ocupa un lugar privilegiado la noción de cuenca hidrográfica. En suma, el paradigma de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos compartidos, junto con el concepto de Cuenca/Demarcación

²¹ Sin embargo, una concepción amplia del río como algo más que un caudal de agua contenido en un cauce materializado en conceptos como el de «cuenca de drenaje» o «cuenca hidrográfica» se enfrentaba a las reticencias de algunos Estados, principalmente los situados aguas arriba, dado que podía conllevar una limitación de su soberanía al afectar zonas de su territorio terrestre. El concepto de curso de agua internacional, aunque no incluye el de los acuíferos confinados de carácter transfronterizo, es más amplio que el de río internacional, ya que tiene en cuenta la conexión existente entre todos los elementos del curso de agua internacional, necesaria para su adecuada gestión y protección, esto es, abarca no solo el cuerpo de agua como tal, sino también el ecosistema adyacente como uno solo aunque se encuentre en territorio de otro Estado; pero no incluye ninguna zona de superficie terrestre, por lo que fue mejor acogido por los Estados de la parte alta reticentes [Salinas, «Derecho internacional...», *op. cit.*, pág. 600; McCaffrey (2009), «Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de uso de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación», *United Nations Audiovisual Library of International Law*, pág. 2; Herrero de la Fuente (2009: 89); Cortés Mesén (2017), «Manejo de cuencas hidrográficas compartidas en Centroamérica: controversias internacionales y efectos jurídicos», *Revista Judicial*, Costa Rica, 120, pág. 341].

Hidrográfica Internacional, obliga a los Estados afectados a aceptar una cierta cesión de sus intereses particulares, de forma tal que sus decisiones o acciones individuales han de quedar, de alguna manera, supeditadas a las decisiones conjuntas adoptadas en los organismos gestores de la respectiva cuenca²². Este enfoque holístico en la gestión de los recursos hídricos compartidos, en buena medida impulsado por la propia evolución del derecho internacional, ha tenido reflejo en la gestión de las aguas compartidas entre España y Portugal, como pasamos a ver a continuación.

III. LAS AGUAS HISPANO-PORTUGUESAS

1. HIDRODEPENDENCIA Y APROVECHAMIENTO EQUITATIVO DE LAS AGUAS ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL

La frontera entre España y Portugal, popularmente conocida como La Raya o A Raia, tiene una longitud de 1292 kilómetros, de los cuales más de la mitad tienen carácter fluvial, esto es, está delimitada por los ríos comunes que son doblemente transfronterizos, ya que son contiguos y sucesivos²³. Ambos países comparten cinco cuencas hidrográficas, la de los ríos Miño/Minho, Lima/Limia, Duero/Douro, Tajo/Tejo y Guadiana, cuyos ríos principales nacen en España y ocupan un destacado porcentaje de la superficie de cada Estado: el 41% de la superficie total de España y el 62% de la de Portugal. A mayor abundamiento, la parte española de los cursos de agua hispano-portugueses representa el 37% del total de los recursos hídricos españoles, mientras que la parte portuguesa supone para Portugal el 68% de los suyos. Así pues, más de la mitad de los recursos hídricos portugueses proceden de España, lo que con-

²² Salinas Alcega (2009), «Organismos de gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas. El caso de las cuencas hispano-portuguesas», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, págs. 200-201.

²³ Siguiendo a Aguilar e Iza (*Gobernanza de aguas compartidas...*, *op. cit.*, pág. 19), en sentido estricto, la calificación de «fronterizo» y «transfronterizo» solo se puede aplicar a ríos y lagos y no a cuencas, porque estos calificativos están vinculados con límites o fronteras políticas entre Estados, y los únicos que pueden establecer estos límites son los ríos, como componentes de las cuencas, pero no las cuencas en su totalidad. Por ríos fronterizos, limítrofes o contiguos entendemos aquellos que sirven de límite o de frontera entre dos o más países; ríos transfronterizos o sucesivos son aquellos que fluyen dentro del territorio de un país, atraviesan la frontera y continúan por el territorio de otro país, hasta su desembocadura, que, incluso, puede ser en un tercer o cuarto país.

vierte a Portugal en un país hidrológicamente dependiente de España («hidro-dependiente», en la terminología empleada por Folqueda Costa Ferreira²⁴).

En la mayoría de los casos son ríos sucesivos que en algún tramo adquieren el carácter de contiguos, sirviendo como frontera entre ambos Estados, como sucede en el caso del río Miño o, de forma más singular, en el caso del río Guadiana, que tras servir de frontera en un tramo, se interna en Portugal (donde se encuentra uno de los embalses más grandes de Europa, el pantano de Alqueva²⁵) y finalmente vuelve a servir de frontera separando la provincia de Huelva y el distrito de Faro, en Portugal, hasta su desembocadura²⁶. Portugal siempre se encuentra «aguas abajo» (con la sola excepción del tramo final del Guadiana) y, por lo tanto, depende de la utilización que España haga de los ríos comunes «aguas arriba»; no en vano dos tercios de la escorrentía natural de los ríos portugueses tienen su origen en España, de donde son determinantes para el primer país los embalses y presas del segundo que aseguran la regularidad estacional e interanual de los flujos fluviales. Además, como es lógico, cuanto más se consume arriba, menores son los caudales aportados a la frontera y de peor calidad. Estos ríos se han venido utilizando principalmente para la producción de energía hidroeléctrica²⁷, para la agricultura y abastecimiento a poblaciones y, en menor medida, también para la navegación²⁸.

²⁴ A. Folqueda Costa Ferreira (2008), «El convenio hispano-portugués de Albufeira y sus desarrollos: el Protocolo de revisión de 4 de abril de 2008», *Revista de Estudios Europeos*, 49, pág. 100.

²⁵ El pantano de Alqueva tiene una superficie de 250 kilómetros cuadrados y una capacidad de almacenamiento de 4.150 hectómetros cúbicos.

²⁶ En el Atlántico, formando un estuario sobre el que se asientan las ciudades de Ayamonte (España) y Vila Real de Santo Antonio (Portugal).

²⁷ Aunque con variaciones en función del relieve y caudales de cada cuenca, los ríos más largos de estas cinco cuencas tienen en sus tramos internacionales una fuerte pendiente, de ahí que en tales zonas se concentren un importante número de instalaciones hidroeléctricas. Un lugar destacado ocupa el Duero, con una altitud media de 890 metros; mientras en la parte española presenta caudales bajos, a partir de la confluencia con el Esla, por el encajonamiento que sufre en el tramo internacional de Arribes del Duero, presenta una caída de 402 metros, lo que supone una pendiente media superior del 3%. Por tanto, el tramo internacional del Duero tiene unas condiciones excepcionales para la producción hidroeléctrica, lo que se ve reforzado por su relativa proximidad a dos áreas como Madrid y País Vasco, potenciales consumidoras de la electricidad producida [Santafé Martínez (2010), «Las relaciones hispano-portuguesas en materia de aguas: una negociación asimétrica», *Revista de Estudios Europeos*, pág. 183].

²⁸ Libro Blanco del Agua, 1998, págs. 21-23; Pozo Serrano (1999), «El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses», *Anuario de Derecho Internacional*, págs. 326-327; Delgado Piqueras (2002), «La gestión de las cuencas hidrográficas

Con este panorama, no es difícil imaginar que entre ambos países históricamente haya existido una antigua y consolidada cooperación bilateral, desarrollada como un imperativo que ha originado una destacable práctica convencional en lo concerniente a sus ríos comunes²⁹. El marcado carácter internacional de las cuencas hispano-lusas, cuyo territorio —a diferencia de las cuencas hispano-francesas— se encuentra distribuido de manera más equitativa entre ambos Estados, aunque mayoritariamente en territorio español, unido a la escasez que caracteriza al centro y sur peninsular —donde las precipitaciones son muy variables a lo largo del año y de un año para otro—, evidencian la referida dependencia y conexión hidrológica entre ambos países. Es más, la prevención y protección frente a otra situación hidrológica extrema, como las avenidas, convierte en determinante el papel de España en la atenuación de caudales para impedir inundaciones en las riberas de los ríos Duero y Tago; así ha sucedido en diversas ocasiones: 1996, 1997, 2000, 2001, 2006³⁰.

La situación de dependencia hidrológica del país vecino justifica que, pese a la trascendencia de los recursos hídricos compartidos para ambos Estados, la sensibilidad de la población lusa siempre haya sido mayor en todo lo concerniente a la utilización y adecuada explotación de los recursos hídricos compartidos, siempre ha sido una «cuestión de Estado». Aunque la mayor autonomía de la que España siempre ha hecho gala en lo relativo a la utilización de las aguas transfronterizas se ha visto contenida con la consolidación de principios del moderno derecho internacional de las aguas. Y así, en virtud de principios como el de aprovechamiento equitativo y razonable o la prohibición de causar daños en el territorio de otro Estado ribereño, los Estados de aguas arriba tienen obligación de garantizar el aprovechamiento equitativo de las aguas compartidas por los Estados de aguas abajo³¹, lo que claramente impondrá obligaciones a España en la gestión de las aguas compartidas.

hispano-portuguesas: el convenio de Albufeira de 1998», *Revista de Administración Pública*, 158, pág. 302; Folqueda Costa Ferreira, «El convenio hispano-portugués de Albufeira...», *op. cit.*, pág. 100.

²⁹ Siguiendo a Pozo Serrano se pueden clasificar los convenios suscritos entre los dos países vecinos en tres categorías atendiendo a su objeto: los más antiguos, que regulan el régimen de navegación de los principales ríos internacionales; los referentes a la delimitación de fronteras y cuestiones conexas, derivadas de las relaciones de vecindad y, en última instancia, los que regulan el reparto del aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales de los ríos compartidos (*op. cit.*, pág. 355).

³⁰ Folqueda Costa Ferreira, *op. cit.*, pág. 100.

³¹ Salinas Alcega, «Organismos de gestión de cuencas hidrográficas...», *op. cit.*, págs. 39 y ss.

2. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE COOPERACIÓN HÍDRICA HISPANO-PORTUGUESA ANTERIOR AL CONVENIO DE ALBUFEIRA

No vamos a realizar en estas líneas un estudio de los diversos convenios y acuerdos bilaterales que han regulado las relaciones hispano-lusas en materia de aguas compartidas toda vez que la doctrina más autorizada ya lo ha hecho con solvencia³². Baste con recordar que estos acuerdos, herederos de su tiempo, presentaban una serie de limitaciones que había que superar irremediablemente. De tal forma, ninguno de ellos regulaba de manera global el conjunto de los ríos hispano-portugueses, no contemplaban aspectos determinantes de la gestión de los recursos que estaban empezando a adquirir progresiva importancia en la década de los noventa del siglo pasado (la protección del medio ambiente, la incorporación de las aguas subterráneas) o se revelaban ineficaces para dar respuesta a nuevos usos del agua (ante el incremento del consumo urbano, del regadío y otros usos industriales consuntivos).

En efecto, los acuerdos concluidos hasta 1998 tenían un alcance doblemente limitado: de un lado, su ámbito de aplicación solía limitarse al tramo fronterizo de los ríos comunes y, del otro, su objeto se centraba casi exclusivamente o de forma prioritaria en un solo tipo de aprovechamiento, el hidroeléctrico. Por tanto, los mecanismos de cooperación y gestión de los cursos de agua que establecían los tratados bilaterales vigentes hasta el Convenio de Albufeira venían funcionando satisfactoriamente, pero, por su antigüedad y lo limitado de

³² Singularmente, el canje de notas relativo al aprovechamiento industrial de las aguas de los ríos limítrofes, de 29 de agosto y 2 de septiembre de 1912 (complementario del Tratado de Límites entre ambos países desde la desembocadura del río Miño hasta la unión del río Caya con el Guadiana, de 29 de septiembre de 1864); el Convenio para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río Duero, de 22 de agosto de 1927; el Convenio de Lisboa para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes, de 16 de junio de 1964 y el Convenio de Madrid para regular el uso y el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Guadiana, Chanza y de sus afluentes, de 20 de mayo de 1968. Pueden verse los estudios hechos por F. Delgado Piqueras (2002), «La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el convenio de Albufeira de 1998», *Revista de Administración Pública*, 158, págs. 303 y ss.; Santafé Martínez, «Las relaciones hispano-portuguesas...», *op. cit.*, págs. 183 y ss.; Sereno Rosado, *Ríos que nos separan...*, *op. cit.*, págs. 65 y ss.; y Salinas Alcega, «Organismos de gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas...», *op. cit.*, págs. 44 y ss., este último trabajo especialmente centrado en los órganos de gestión conjunta de las cuencas hispano-portuguesas.

su objeto, se revelaban a finales del siglo XX claramente insuficientes para hacer frente a los problemas de gestión de los ríos comunes.

Como ya se ha puesto de manifiesto, había que adoptar también para los cursos de agua internacionales una gestión integrada, en la que —además de dar respuesta a los problemas de incremento de la demanda de agua o incorporar las cada vez mayores exigencias del derecho comunitario— necesariamente tenía que incorporarse la variable ambiental desde una doble perspectiva: de un lado, integrando la lucha contra la contaminación y, del otro, garantizando los ecosistemas propios de cada tramo. Para ello, resultaba ya imprescindible garantizar los caudales ecológicos de los cursos de agua compartidos, máxime cuando en España ya habían sido incorporados a los Planes Hidrológicos de Cuenca de 1998³³. La propia evolución del derecho de los cursos de agua internacionales, representada básicamente en la Convención de Nueva York, en el Convenio de Helsinki y en la Directiva Marco del Agua, exigía una adaptación del régimen jurídico internacional de la cooperación hídrica entre España y Portugal a través de la que se pudieran incorporar los principios y consideraciones que no estaban presentes en los Convenios precedentes de 1964 y 1968.

Es también comúnmente aceptado que la crisis o agotamiento del modelo de cooperación hídrica hispano-lusa se vio claramente agravada por un acontecimiento acaecido a principios de los años noventa y que precipitó la definitiva modificación del modelo anterior por el Convenio de Albufeira. La presentación en 1993 del Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional provocó la alarma en la opinión pública portuguesa al contemplar actuaciones con un más que previsible impacto sobre el tramo portugués de los cursos de agua comunes³⁴. Lo que llevó a las autoridades lusas a solicitar a las españolas el inicio de un proceso de negociación para el establecimiento de un nuevo marco jurídico para la gestión de los recursos hídricos compartidos que sustituyese el de los años sesenta. Así que el anteproyecto, junto con el efecto de la sequía que la península venía padeciendo desde comienzo de la década de los noventa, fueron la causa inmediata del cambio de paradigma a través del Convenio de Albufeira³⁵.

³³ Pozo Serrano (1999), «El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses», *Anuario de Derecho Internacional*, págs. 355, 359 y *passim*

³⁴ Como es sabido, el anteproyecto no consideraba la situación de Portugal y sus intereses o necesidades e incluía la posibilidad de trasvases desde los ríos compartidos, especialmente del Duero, hacia otras zonas del territorio español, lo que suponía una alteración sustancial del *statu quo* (Santafé Martínez, «Las relaciones hispano-portuguesas...», *op. cit.*, pág. 193).

³⁵ La referida crisis suponía un problema de calado que sobrepasaba la capacidad de la Comisión de Ríos Internacionales, por lo que entró de lleno en la cumbre hispano-lu-

Teniendo muy presente el marco internacional constituido por los Convenios de Helsinki, Espoo y Nueva York, así como las negociaciones de la Directiva Marco³⁶, el Convenio de Albufeira venía a cumplir las obligaciones que

sa de 1993 celebrada en Palma de Mallorca, que, reconociendo la crisis entre los dos países, inició un proceso de negociación directamente encaminado a la conclusión de un nuevo Convenio bilateral en este ámbito. En la Cumbre de Oporto en 1994 tiene lugar el acuerdo político al más alto nivel y se constituye una comisión negociadora que habría de seguir las directrices de la Declaración de Oporto, cuyas líneas básicas giraban sobre la necesidad de adoptar una perspectiva global de cooperación: la ampliación del marco territorial y material de referencia de los Convenios en vigor, lo que implicaba el tratamiento de la cuenca hidrográfica en su totalidad; la coordinación en la planificación y gestión de todos los recursos hídricos, superficiales y subterráneos, dentro del ámbito de la cuenca hidrográfica; el respeto y compatibilidad con las situaciones existentes y las que se derivan de los Convenios vigentes, compatibilizándolas con el nuevo régimen de relaciones. La culminación del proceso trajo la firma el 30 de noviembre de 1998 del Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas (Pozo Serrano, «El régimen jurídico de los cursos...», *op. cit.*, págs. 328; Salinas Alcega, *op. cit.*, pág. 45; Santafé Martínez, «Las relaciones hispano-portuguesas...», *op. cit.*, págs. 193-194).

³⁶ No es este el lugar donde estudiar las principales convenciones que desde un ámbito internacional y comunitario sirven de marco a las relaciones hispano-portuguesas en materia de aguas. Pero sí vamos a referirlas para recordar el consabido papel fundamental que han desempeñado al constituir la fuente de la que bebieron las Partes al alumbrar el Convenio de Albufeira. Este nació en un contexto convencional de «última generación» jalonado por el Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991, el Convenio de Helsinki sobre la protección y la utilización de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, de 17 de marzo de 1992, la Convención sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de mayo de 1997 (Convención de Nueva York) y la Directiva Marco del Agua, cuyo proceso de elaboración coincidió con el del Convenio de Albufeira. El influjo en la terminología empleada y algunas de las soluciones adoptadas es evidente: el concepto de «cuenca hidrográfica», que incluye tanto las aguas superficiales como las aguas subterráneas asociadas, proviene de la Directiva Marco, aunque como es bien sabido, este concepto estaba más que arraigado en nuestro derecho de aguas, mucho antes de la DMA; o el de «aguas transfronterizas», inspirado en el Convenio de Helsinki; la noción de «impacto transfronterizo» tomada del Convenio de Espoo; el concepto de «aprovechamiento sostenible» directamente entroncado con la noción de desarrollo sostenible de la Conferencia de Río de 1992 o, en fin, el de «aprovechamiento racional», uno de los principios generales y fundamentales de la Convención de Nueva York (Herrero de la Fuente, «La coopera-

desde este plano internacional y comunitario³⁷ imponen a España y Portugal la exigencia de coordinar acciones que acometan en la gestión conjunta de la calidad de las aguas así como la de fijar de común acuerdo objetivos de calidad en los tramos de ríos y acuíferos compartidos. Ya el art. VII del Tratado de amistad y cooperación entre España y Portugal de 1977 estableció un criterio genérico aplicable en la gestión de los cursos compartidos al exigir que «las dos naciones procederán al aprovechamiento racional y la protección de los recursos naturales de uso común».

Con estos antecedentes es natural que se atribuya a las relaciones luso-españolas sobre el uso del agua un grado de desarrollo superior al habitual entre Estados vecinos que constituye una experiencia positiva de cooperación internacional válida para otras zonas. Un buen ejemplo de gestión de recursos hídricos compartidos iniciado hace dos siglos, pero mantenido en la historia reciente sobre la base del respeto a los intereses legítimos de ambas partes, al buen cumplimiento de los convenios anteriormente firmados y a la búsqueda del mejor aprovechamiento posible de determinados tramos fronterizos en beneficio de ambas naciones³⁸.

ción transfronteriza hispano-portuguesa...», *op. cit.*, pág. 274; Delgado Piqueras, «La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas...», págs. 308-311 y Santafé Martínez, «Las relaciones hispano-portuguesas...», *op. cit.*, págs. 194-195).

³⁷ Destacadamente, las normas de derecho internacional consuetudinario relativas a los cursos de agua internacionales que exigen la obligación de cooperar y negociar, la prohibición de usos que puedan tener consecuencias perjudiciales apreciables en detrimento de otros Estados, la obligación de consulta previa o la utilización equitativa de los recursos compartidos. Los principios de precaución, quien contamina paga, el derecho de las generaciones futuras, la obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental, la cooperación entre las Partes e información al público cristalizados en las convenciones internacionales, ya de ámbito regional (europeo, como la de Helsinki de 1992) o general, como la de Nueva York sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997. Qué decir del derecho comunitario, regido por numerosas directivas reguladoras de diversos y múltiples sectores relativos a las aguas, pero muy centradas en la protección del medio ambiente y de la calidad de las aguas entre las que destaca, sin duda, la Directiva Marco del Agua, que fue además prácticamente coetánea del Convenio de 1998 y cuyo influjo está fuera de toda duda.

³⁸ Pozo Serrano, 1999, «El régimen jurídico de los cursos de agua...», *op. cit.*, pág. 360; Delgado Piqueras, «La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas...», *op. cit.*, pág. 301; Folqueda Costa Ferreira, «El convenio hispano-portugués de Albufeira y sus desarrollos...», *op. cit.*, pág. 112.

IV. EL INSTRUMENTO JURÍDICO REGULADOR DE LAS RELACIONES HISPANO-LUSAS EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS: EL CONVENIO DE ALBUFEIRA

1. NUEVOS AIRES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS. EL CONVENIO SOBRE COOPERACIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LAS AGUAS DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS HISPANO-PORTUGUESAS

Pese a que España y Portugal han atravesado siglos de historia llenos de conflictos bélicos, lo cierto es que el agua no fue nunca motivo de enfrentamiento, pese a la importancia que esta tiene para Portugal. De ahí que, junto con el Tratado de Windsor de 1386 y con el Concordato con la Iglesia católica, el Convenio luso-español sobre los usos del agua de los ríos internacionales tenga una relevancia similar, pues el agua se encuentra entre las prioridades geopolíticas de las relaciones bilaterales portuguesas³⁹.

El Convenio de Albufeira vino a perfeccionar el régimen jurídico de las cuencas comunes, alcanzando un equilibrio entre la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo de ambos países. Extendió, además, una tradición continua de cooperación y buena vecindad entre España y Portugal en ámbitos más allá de los puramente hidrológicos. De tal forma, el Convenio alcanzó una significación relevante como marco de cooperación en materia de protección ambiental y unión política y económica⁴⁰. Ciertamente, el cambio que el nuevo Convenio representó en su día fue sustancial, pues trajo la superación de la concepción tradicional de los cauces como meras fronteras —«raias húmedas» que desempeñaban fundamentalmente un papel fronterizo o meramente separador de territorios— y la constatación de que la supranacional unidad con que la naturaleza ha configurado las cuencas había de ser la nueva óptica desde la que configurar las relaciones bilaterales entre los países implicados⁴¹. Esto en plena armonía con la propia transformación que el derecho internacional de aguas había experimentado años atrás y que se ha puesto de relieve en las páginas anteriores.

A diferencia de los convenios y acuerdos bilaterales que le precedieron, el de Albufeira rompió el consolidado esquema anterior al adoptar un enfoque

³⁹ Folqueda Costa Ferreira, «El convenio hispano-portugués de Albufeira y sus desarrollos...», *op. cit.*, pág. 101.

⁴⁰ Delgado Piqueras (2002), «La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas...», *op. cit.*, págs. 303 y (2007), pág. 181.

⁴¹ *Ibid.*, págs. 303 y *passim*.

ecosistémico que le lleva a ampliar el campo de actuación a toda la cuenca y establecer un régimen global para los cursos de agua a los que afecta, abarcando tanto las aguas superficiales como las subterráneas y ecosistemas asociados, pretendiendo su aprovechamiento sostenible. La consecuencia evidente es que junto al enfoque tradicional cuantitativo se suma el cualitativo, que lleva a tener en cuenta temas de calidad y el tratamiento de los fenómenos extremos como sequías e inundaciones⁴². Esta perspectiva global e integradora es relevante para España en cuanto a Estado «aguas arriba», pues sus disposiciones afectarán a cualquier actividad que puedan causar impactos transfronterizos (trasvases, vertidos de residuos, actividades de regularización de los cursos de agua...).

Así pues, el enfoque integrado de la gestión de las cuencas compartidas, no solo de los tramos internacionales o fronterizos de los ríos compartidos, la inclusión de la perspectiva ambiental y del objetivo de la sostenibilidad pueden considerarse las principales aportaciones de la nueva era de la cooperación hispano-lusa en materia de recursos compartidos instaurada con el Convenio de Albufeira. Desde su mismo inicio se constata esta novedosa orientación proteccionista del Convenio, que abraza los, a la sazón, nuevos criterios conservacionistas, alejándolos de los puramente economicistas⁴³ imperantes hasta estas décadas del pasado siglo⁴⁴.

De acuerdo con todo lo anterior, el objeto del Convenio de Albufeira está claramente fijado en su segundo artículo: la protección de las aguas superficiales y subterráneas y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas. Con un objeto que claramente rebasa el concepto más restringido de los cursos de aguas o ríos internacionales, su ámbito de

⁴² Santafé Martínez, «Las relaciones hispano-portuguesas...», *op. cit.*, págs. 196.

⁴³ Herrero de la Fuente, «La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa...», *op. cit.*, pág. 277.

⁴⁴ En tal sentido, pueden leerse en el Preámbulo manifestaciones tan elocuentes como que el Reino de España y la República Portuguesa están decididos a perfeccionar el régimen jurídico relativo a las «cuencas hidrográficas hispano-portuguesas» en el sentido de establecer una cooperación más intensa, en el marco del derecho internacional y comunitario sobre el «medio ambiente» y del «aprovechamiento sostenible del agua». Y que adoptan el Convenio en la «búsqueda de un equilibrio entre la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo sostenible de ambos países», pretendiendo prevenir en común los riesgos que pueden afectar a las aguas o ser ocasionados por ellas en las «cuencas hidrográficas hispano-portuguesas» y determinados a «proteger los ecosistemas acuáticos y terrestres de ellos dependientes».

aplicación no podía ser otro que el de las cuencas hidrográficas⁴⁵ compartidas entre ambos países, rigiendo —dentro de este ámbito territorial— tanto las actividades destinadas a promover y proteger el buen estado de esas aguas como las actividades de aprovechamiento de los recursos hídricos que estén en curso o se proyecten, especialmente las que causen impactos transfronterizos o sean susceptibles de causarlos⁴⁶.

Así pues, dentro del objeto amplio de proteger las aguas compartidas y sus ecosistemas asociados realizando un aprovechamiento sostenible de las mismas, el Convenio fija unos objetivos concretos en cuya virtud las Partes deben coordinar sus acciones con una triple finalidad: a) alcanzar el buen estado de las masas de agua compartidas, tanto superficiales como subterráneas; b) lograr su aprovechamiento sostenible; y c) mitigar los efectos de las situaciones hidrológicas extremas, como las inundaciones y sequías⁴⁷.

Para alcanzar los tres objetivos, las Partes se dotan de las instituciones imprescindibles para ello y de un mecanismo de cooperación que adopta diversas formas y que pasamos a exponer.

2. EL MARCO INSTITUCIONAL: LOS ÓRGANOS DE COOPERACIÓN

Las disposiciones institucionales se encuentran en la Parte V del Convenio de Albufeira que crea dos órganos de distinta naturaleza para el cumplimiento de sus objetivos: la Conferencia de las Partes (CoP) y la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC).

⁴⁵ El Convenio pronto define lo que deba entenderse por cuenca hidrográfica, y la define en el art. 1.1 b) como «la 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».

⁴⁶ De acuerdo con la definición que ofrece el propio Convenio en su art. 1.1 d), por «impacto transfronterizo» se entenderá cualquier efecto adverso significativo sobre el medio ambiente que resulte de una alteración del estado de las aguas transfronterizas causada en una zona bajo jurisdicción 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. Entre los efectos sobre el medio ambiente figuran los que afectan a la salud y a la seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras físicas, o la interacción entre dichos factores; también comprenden los que afecten al patrimonio cultural o a las condiciones socioeconómicas resultantes de la alteración de dichos factores.

⁴⁷ Véase el art. 4.1 del Convenio de Albufeira.

2.1. La Conferencia de las Partes (CoP)

De naturaleza política y como órgano del más alto nivel, la Conferencia de las Partes está presidida por los ministros de Medio Ambiente de cada Estado e integrada por los representantes que fije cada Gobierno. Sus reuniones tendrán lugar cuando así lo acuerden las Partes o a solicitud de cualquiera de ellas, siendo su principal cometido analizar y resolver las cuestiones sobre las que no se haya llegado a un acuerdo en el seno de la Comisión⁴⁸. Así pues, la CoP fija las orientaciones para el desarrollo de las relaciones bilaterales, da impulso a determinadas decisiones, marca estrategia y resuelve los conflictos que no alcanzan solución técnica en el seno de la CADC⁴⁹.

Así mismo, es ella la que debe aprobar el régimen de caudales que previamente haya propuesto la Comisión⁵⁰ y puede adoptar acuerdos fuera del marco del Convenio que redunden en la mejor aplicación del mismo. Así sucedió en la II Conferencia de las Partes donde, fuera del marco Convenio, se acordó la firma de un protocolo para aplicar la evaluación ambiental con efectos transfronterizos, el «Protocolo de actuación entre el Reino de España y la República de Portugal sobre las evaluaciones ambientales de planes, programas y proyectos con impactos transfronterizos»⁵¹.

Cabe resaltar que la principal misión que el Convenio atribuye a la CoP —la de ser la más alta instancia en la que residenciar las cuestiones sobre las que no se alcanza un acuerdo en la CADC— no ha tenido aplicación práctica hasta la fecha, lo que pone de manifiesto la capacidad de la comisión técnica para resolver las cuestiones que se le presentan. De hecho, en las tres conferencias celebradas hasta ahora⁵², las Partes han venido mostrando su respaldo a los trabajos, avances y decisiones de la CADC. La eficacia de la Comisión y

⁴⁸ Art. 21 del Convenio de Albufeira.

⁴⁹ Santafé Martínez, «Las relaciones hispano-portuguesas...», *op. cit.*, pág. 197 y Delgado Piqueras, «La gestión de las cuencas hidrográficas...», *op. cit.*, págs. 313-314.

⁵⁰ Art. 16.2 del Convenio Albufeira.

⁵¹ Además de otros de menor entidad, como apoyar a la Iniciativa de cooperación iberoamericana para el conocimiento y transferencia tecnológica en materia de gestión integral de recursos hídricos y reforzar la postura de España y Portugal ante la Comisión Europea para potenciar la componente iberoamericana de la European Union Water Initiative (EUWI) o la celebración de una reunión plenaria de la CADC en el marco de la Exposición Internacional Zaragoza 2008.

⁵² Según consta en la web de la CADC, la I Conferencia de las Partes tuvo lugar en Lisboa, el 27 de junio de 2005, la II en Madrid el 19 de febrero de 2008 y la III Conferencia se celebró en Oporto, el 20 de julio de 2015. Puede accederse a las respectivas conclusiones en <http://www.cadc-albufeira.eu/es/conferencia-partes/>.

la ratificación que la Conferencia viene haciendo de los acuerdos adoptados en su seno quedan patentes en algunos de los episodios más significativos que han tenido lugar en los años de funcionamiento⁵³.

Por el contrario, la misión de garantizar la cooperación al más alto nivel entre ambos Estados ha permitido a la CoP adoptar, a propuesta de la CADC, acuerdos tan relevantes como la aprobación del Protocolo de revisión del régimen de caudales, la aprobación del Reglamento de funcionamiento de la propia CADC, la elaboración de cartografía común de delimitación de las masas de agua fronterizas y transfronterizas, la constitución de una Secretaría Técnica permanente para la CADC —todos estos en la II Conferencia de las Partes— o el endoso del documento elaborado en el seno de la CADC, «Elementos comunes a incluir en los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas Internacionales para el período 2016-2021», en la III Conferencia.

2.2. La Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC)

La CADC es el órgano técnico de composición estrictamente gubernamental, sin presencia de concesionarios o usuarios⁵⁴. Se reunirá en sesión

⁵³ Significativamente en el incidente registrado en la cuenca del Guadiana el año hidrológico 2005/2006. Ese año no se cumplió con el régimen de caudales requeridos por un error de programación en los desembalses en la sección de Badajoz y que se compensó efectuando un desembalse específico que complementó el volumen no aportado. Esta forma de suplir el déficit permitió a la parte portuguesa considerar cumplido el compromiso establecido por el Convenio y la II Conferencia de las Partes no tuvo más que «felicitar por la rapidez y efectividad con las que se solucionó el incidente», según consta en las actas de la II CoP.

Sereno Rosado nos da cuenta de otro episodio de incumplimiento del régimen de caudales acaecido más recientemente. Según nos cuenta la autora, la Organización no Gubernamental del Ambiente (ONGA) «Associação Sistema Terrestre Sustentável-ZERO» divulgó el 27 de noviembre de 2017, a través de la Agencia de información oficial portuguesa (LUSA), que España no había cumplido el convenio en las cuencas del Duero, Tajo y Guadiana. Episodios que fueron desmentidos, según revela la autora, por los ministros portugués y español al puntualizar, de un lado, que fue Portugal quien incumplió en el Guadiana, en el único punto fronterizo en que el territorio luso se encuentra aguas arriba; en segundo lugar, que el incumplimiento en la entrega de los caudales del Tajo durante una semana se debió no a la sequía que por entonces atravesaba España sino a la realización de unas obras en una represa española y que, una vez concluidas las mismas, se compensó inmediatamente, reponiendo el caudal no entregado esa semana (2018: 3).

⁵⁴ Su estructura, atribuciones, competencia, funcionamiento y forma de adoptar decisiones se regulan en los arts. 22 y 23 del Convenio de Albufeira.

ordinaria una vez al año y extraordinaria cuando una de las Partes lo solicite y adoptará las decisiones por acuerdo de las dos delegaciones; decisiones que se considerarán perfectas y producen efectos si, transcurridos dos meses desde la fecha de su adopción, ninguna de las dos Partes solicita formalmente su revisión o su remisión a la Conferencia de las Partes (art. 23.5).

Tiene funciones de carácter consultivo y decisorio y de coordinación de las actuaciones que desarrollan ambas Partes⁵⁵. Sus competencias están previstas en el Convenio, aunque también asumirá las que le sean conferidas por las Partes: podrá proponer a las Partes las medidas para el desarrollo del régimen bilateral; resuelve las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del Convenio y, en fin, tiene las atribuciones y competencias de la extinta Comisión de Ríos Internacionales (art. 22 del Convenio de Albufeira).

Como se ha referido ya, la CoP, en su segunda reunión, aprobó el Estatuto de la CADC, cuyo art. 2 concreta que la Comisión se compone de dos delegaciones, una española y otra portuguesa, y llevará a cabo sus funciones a través del Plenario y, subsidiariamente, mediante subcomisiones y grupos de trabajo o mediante foros de audiencia pública, estando todos ellos regulados en los arts. 3 y siguientes del Estatuto de la CADC. Las conclusiones de los trabajos de las subcomisiones y de los grupos de trabajo, sus recomendaciones y comunicaciones, así como los informes que resuman los foros de audiencia pública, serán remitidos a los presidentes de Delegación para ser deliberados por el Plenario y, en su caso, ser adoptados bajo la forma de una decisión de la Comisión.

La CADC se sirve de otros órganos para su mejor desenvolvimiento, entre los que destacamos los siguientes.

1. Secretariado Técnico de la CADC

Atendiendo a la propuesta de la CADC, las Partes acordaron en la II Conferencia la creación de un Secretariado Técnico con una estructura permanente, con ubicación de dos años en cada uno de los países y con una naturaleza técnica, administrativa y promocional. Su misión es asegurar la eficacia y eficiencia de la CADC en el desempeño de sus funciones a través de la elaboración de documentos técnicos de alto valor añadido, asegurar la tramitación rápida de todos los expedientes, la promoción de iniciativas con elevada visibilidad y transparencia y el intercambio con otras instituciones equivalentes⁵⁶.

⁵⁵ Santafé Martínez, «Las relaciones hispano-portuguesas...», *op. cit.*, pág. 197.

⁵⁶ Los cometidos del Secretariado Técnico son los siguientes: garantizar una plataforma de intercambio de información y de documentación técnica; coordinar y dinamizar los trabajos técnicos; recoger y centralizar la documentación técnica; asegurar la ges-

2. Los grupos de trabajo

El Plenario podrá decidir la creación de uno o más grupos de trabajo, con el fin de que puedan colaborar en la consecución de los objetivos del convenio⁵⁷. Pueden ser de naturaleza temática o territorial y, en la actualidad, según consta en la web del CADC, hay dos grupos de trabajo (en los que se han reagrupado algunos de los existentes antes):

- El Grupo de Trabajo de Intercambio de Información, cuyas competencias se centran en el intercambio de datos hidrometeorológicos y elaboración de los informes anuales conjuntos; resolución de discrepancias en registros de caudal; la definición del régimen de caudales; protocolo de avenidas; protocolo ante episodios de emergencia e indicadores de sequía; armonización de protocolos de intercambio de información (contenido y formato).
- El Grupo de Trabajo de Directiva Marco del Agua y Calidad, cuyas competencias se centran principalmente en coordinar las actividades conjuntas de carácter técnico y la definición de las acciones prioritarias de actuación en el ámbito del proceso de implementación de la Directiva Marco del Agua; la caracterización de las demarcaciones hidrográficas y la articulación de los trabajos para la elaboración de los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas Internacionales.

Dicho lo anterior, no podemos ofrecer, sin embargo, una visión fiel a la realidad de la actividad desarrollada por la CADC en virtud de los datos ofrecidos por su propia web, ya que no figuran más actividades que las desarrolladas hasta el año 2009, lo que da la razón a las críticas que se le vierten de falta de transparencia⁵⁸. Ahora bien, como señala esta autora, desde un punto de vista jurídico, a la CADC se le puede exigir mucho más que la mera actualización de los datos en su *site*, pues cabe esperar mucho más de ella para que definitivamente se convierta en la mejor herramienta para el cumplimiento de los objetivos del Convenio. Con buen criterio, SERENO

tión de las interfaces informáticas con el público y con las partes que intervienen en los trabajos técnicos; garantizar una respuesta sistemática de la evolución de los trabajos; apoyar los Grupos de Trabajo en el desarrollo de los estudios y en la elaboración de los informes técnicos relacionados; elaborar los informes hidrometeorológicos y de seguimiento de los trabajos realizados en el seno de la CADC (<http://www.cadc-albufeira.eu/es/comision/secretariado-tecnico/>).

⁵⁷ Están previstos en el propio Convenio, art. 22.1 y en el Estatuto de la CADC, art. 6.

⁵⁸ Sereno Rosado (2018), «El reparto de caudales de las cuencas hispano-lusas en tiempos de extrema sequía», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 72, 15 de enero, pág. 4.

exige así que la CADC se convierta en un órgano que funcione de modo transparente y permanente —no solo en supuestos de sequía o para dar respuesta a las noticias sobre los ríos internacionales que saltan a la prensa—, al modo de otros organismos de altura, como la Comisión del Danubio o la del Rin. A tal fin reclama una reforma de calado en su Estatuto que la transforme en un ente con personalidad jurídica y presupuesto autónomo, abierto a la participación de todos los interesados en el desarrollo sostenible de las cuencas hispano-portuguesas, lo que la erigirá en la fuente oficial e independiente a través de la que podamos conocer del cumplimiento por las Partes de las obligaciones que les impone el Convenio (2018: 4-5). No podemos sino compartir el reclamo de la autora al entender que convertir la CADC en un ente público con personalidad jurídica y presupuesto propios no vendrá sino a fortalecer las relevantes funciones que tiene encomendadas al permitir una actuación más independiente.

3. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE COOPERACIÓN

Para alcanzar sus objetivos el Convenio de Albufeira establece tres mecanismos de cooperación: intercambio de información, consultas sobre impactos transfronterizos y adopción de medidas técnicas, jurídicas y administrativas.

3.1. Intercambio de información

A través de la Comisión, las Partes deben, de forma regular y sistemática, intercambiar información disponible sobre: i) la gestión de las aguas de las cuencas internacionales y ii) las actividades susceptibles de causar impacto transfronterizo⁵⁹. Así mismo, con el objeto de incrementar la eficacia del

⁵⁹ Los datos, registros y estudios objeto del intercambio de información (que habrán de ser revisados y actualizados periódicamente) son los referidos en el art. 5 y el anexo I: i) los que permitan el seguimiento de la gestión de las aguas transfronterizas, en particular: a) datos sobre concesiones, autorizaciones, licencias; b) datos de pluviometría, meteorología, hidrometría, niveles piezométricos y de calidad de las aguas, así como datos relativos a la situación de los embalses con capacidad superior a 5 hm³; c) inventario de embalses y trasvases entre cuencas cualquiera que sea su destino.

ii) la información relativa a actividades susceptibles de provocar impactos transfronterizos: a) identificación de vertidos, ya sean de carácter puntual, directos o susceptibles de producir contaminación difusa y su origen sea urbano, industrial, agrícola, ganadero o de otro tipo, en especial los que comprendan algunas de las sustancias contaminantes a las que se refiere el apartado 8 del anexo I; b) identificación de las aguas que se destinan a la producción de agua potable, zonas sensibles (de acuerdo con la Directiva 91/271/CEE, de aguas residuales), zonas vulnerables (de acuerdo con

Convenio, las Partes deben intercambiar información sobre la legislación, las estructuras organizativas y las prácticas administrativas.

Junto a la obligación de intercambiar información regular, las Partes están también obligadas a proporcionar a la Comisión toda la información puntual que necesite para el ejercicio de sus atribuciones, especialmente la relativa a las actividades destinadas a promover y proteger el buen estado de las aguas y a las de aprovechamiento del recurso en curso o proyectadas que causen o puedan causar impacto transfronterizo (art. 7 del Convenio). El Convenio impone también a las Partes la obligación de entregar anualmente a la Comisión un informe sobre la evolución de la situación de las materias objeto del Convenio (art. 7.2), que desde 2005/2006 se materializa a través de un informe hidro-meteorológico único y conjunto, cuya elaboración ha sido posible por un intercambio de información más fluido y regular con utilización de procedimientos más ágiles y efectivos. Esta decisión, adoptada por resolución de la CADDC, fue respaldada por la II CoP, celebrada en Madrid en 2008.

Así mismo, están también obligadas a ofrecer al público la información ambiental de que disponen, dando satisfacción al derecho de acceso a la información, aunque también podrán oponerse en los supuestos señalados en el art. 6.2 del Convenio⁶⁰.

3.2. Consultas sobre impactos transfronterizos

Cuando alguna de las Partes considere que un proyecto o actividad de protección o aprovechamiento de las aguas pueda causar impacto transfronterizo ha de notificarlo a la otra o, en su defecto, la parte afectada podrá requerir la información que resulte necesaria. Constatada la existencia de indicios

la Directiva 91/676/CEE, de nitratos), zonas de protección de especies acuáticas de interés económico, zonas de baño; c) información sobre los programas de medidas para aplicación de las directivas sobre calidad de aguas; d) resumen de las presiones e incidencias significativas de las actividades humanas sobre el estado de las aguas, tanto superficiales como subterráneas.

⁶⁰ Cuando la información solicitada afecte: a) a la seguridad nacional; b) a la confidencialidad de los procedimientos que lleven a cabo las autoridades públicas; c) a las relaciones internacionales del Estado; d) a la seguridad de los ciudadanos en general; e) al secreto de las actuaciones judiciales; f) a la confidencialidad comercial e industrial; g) a la protección del medio ambiente frente al riesgo de mal uso de la propia información. En similares términos el art. 13 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 establece también las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental.

suficientes, se procederá a realizar consultas en el seno de la Comisión con el objeto de encontrar una solución que asegure la prevención, eliminación, mitigación o control del impacto y, si procede, fijarán las formas de reparación de responsabilidades de acuerdo con el derecho internacional y comunitario⁶¹.

Si en el procedimiento de consultas se verifica la existencia del impacto transfronterizo se suspenderá, total o parcialmente, la ejecución del proyecto; en caso de que las actividades estén ya en curso, las Partes se abstendrán de ejecutar las actuaciones que puedan agravar la situación. Ahora bien, si de la suspensión del proyecto o de la abstención de las actuaciones se derivara un peligro irremediable para la protección de la salud o seguridad pública la parte interesada podrá continuar, sin perjuicio de las responsabilidades que eventualmente puedan derivarse.

Los proyectos, actividades, planes y programas objeto del Convenio pueden producir impactos ambientales transfronterizos, de ahí que este exija que se sometan a evaluación antes de su aprobación. Así que las Partes, en el seno de la Comisión, deben identificar los proyectos y actividades que, por su naturaleza, dimensiones y localización, deban someterse a evaluación de impacto transfronterizo y ser objeto de un seguimiento (art. 9.2 del Convenio). Entre tanto tiene lugar dicha identificación, el Anexo II del Convenio concreta una serie de proyectos o actividades que deben someterse a evaluación de impacto transfronterizo cuando su distancia al tramo fronterizo sea inferior a 100 kilómetros, medida sobre la red hidrográfica, cuando causen una alteración significativa del régimen de caudales o conlleven descargas de determinadas sustancias contaminantes⁶².

Debe tenerse en cuenta que en 2008, en el seno de la II Conferencia de las Partes, España y Portugal firmaron un Protocolo de Actuación sobre las evaluaciones ambientales de planes, programas y proyectos con impactos

⁶¹ Si en el plazo de seis meses las Partes no alcanzan un acuerdo en el seno de la Comisión, el asunto se someterá al procedimiento de solución de controversias del art. 26 del Convenio que, en primera instancia, remite a la negociación o cualquier otro medio diplomático, a menos que la controversia revista un carácter predominantemente técnico, en cuyo caso habrá de recurrirse a una comisión de investigación. En última instancia, de no resolverse la controversia en el plazo de un año, esta será sometida a un tribunal arbitral. El Tribunal arbitral se compondrá y actuará de conformidad con lo dispuesto en el art. 26, números 4 a 8, del Convenio de Albufeira.

⁶² Se trata de instalaciones de producción energía o mineras; conducciones para el transporte de productos petrolíferos o químicos; instalaciones para el almacenamiento de productos peligrosos; depósitos, balsas y presas de regulación para el almacenamiento de agua; encauzamientos y detracciones de agua superficial o subterránea; recarga artificial de acuíferos; tratamiento de aguas residuales; vertidos o trabajos de deforestación.

transfronterizos. Igualmente conviene recordar que los arts. 49 y 50 de Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación de Impacto Ambiental, regulan las consultas transfronterizas en los procedimientos de evaluación ambiental.

3.3. Otras medidas de cooperación

Las fórmulas para materializar la cooperación en la que se asienta el Convenio de Albufeira y con las que alcanzar sus objetivos son numerosas. Además de las conocidas ya, el convenio permite a las Partes fijar, individual o conjuntamente, otras medidas de cooperación técnicas, jurídicas o administrativas con las que promover acciones para verificar el cumplimiento del Convenio reforzando su eficacia⁶³. De forma tal que a través de estas medidas se alcance el buen estado de las aguas, se prevenga su degradación y contaminación, así como los impactos transfronterizos o los efectos de las sequías e inundaciones⁶⁴, se promueva la seguridad de infraestructuras⁶⁵ o, en fin, se establezcan sistemas de control y evaluación que permitan conocer el estado de las aguas con métodos y procedimientos equivalentes y comparables. En ningún caso estas acciones o medidas podrán dar lugar a un menor nivel de protección del estado actual de las masas de aguas transfronterizas (principio *stand-still*), excepto las situaciones y bajo las condiciones que contempla el derecho comunitario (art. 10.3).

Recordemos que desde el año hidrológico 2005/2006 la CADC viene elaborando un informe hidro-meteorológico anual único y conjunto, además del que la Comisión elabora trimestralmente merced al intercambio de información fluido y regular entre las Partes. Así mismo, desde la II CoP se

⁶³ Art. 10 del Convenio de Albufeira.

⁶⁴ La Parte IV del Convenio se ocupa de la coordinación entre las Partes para afrontar situaciones excepcionales, tales como incidentes de contaminación accidental (art. 17), avenidas (art. 18) y sequías (art. 19), lo que se vio como una novedad notable del Convenio, aunque recibiera poca concreción en su texto. Se trataba de abrir campos a la coordinación identificando los problemas en que convenía incrementarla. En estas situaciones excepcionales, es evidente el papel que los embalses juegan en la regulación de la escorrentía fluvial, para reservar caudales para períodos de estío y épocas de sequía, así como para la laminación de avenidas. La actuación de España es por lo tanto vital para Portugal (Delgado Piqueras, 2002: 317).

⁶⁵ Para ello, las Partes desarrollarán de forma conjunta programas específicos sobre la seguridad de las infraestructuras hidráulicas y evaluación de riesgos que, en caso de rotura grave, pudieran dar lugar a efectos adversos para cualquiera de las Partes (art. 12 del Convenio). Así mismo, implantarán sistemas conjuntos o coordinados de comunicación para transmitir información de alerta o emergencia, prevenir o corregirlas y tomar las decisiones oportunas (art. 11 del Convenio).

dispone de mapas conjuntos de delimitación de las masas de aguas fronterizas y transfronterizas y, para alcanzar el mejor seguimiento de las mismas y tener acceso a una mejor información sobre su estado, en la III Conferencia de las Partes se acordó mejorar las redes de medidas y armonizar los procedimientos de estimación de caudal, no solo para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del Convenio de Albufeira, sino también para cumplir con los objetivos ambientales de la DMA⁶⁶.

Así mismo, el Convenio impulsa a las Partes a la coordinación de los planes de gestión y los programas de medidas que hayan de elaborarse en virtud del derecho comunitario (art. 10.2 del Convenio), alineándose con la Directiva Marco que, sin embargo, va más allá al imponer la elaboración de un único plan hidrológico en las cuencas internacionales (art. 13 DMA). En este ámbito se ha ido avanzando con paso lento, pero firme, y en la III Conferencia de las Partes fueron varios los acuerdos adoptados al respecto: se constataron los avances alcanzados en materia de coordinación internacional de los planes hidrológicos 2016-2021, poniéndose en marcha el proceso conjunto de consultas públicas transfronterizas para los planes hidrológicos de las cuencas compartidas, se endosó el documento elaborado por el Grupo de Trabajo de Planificación Hidrológica «Elementos comunes a incluir en los planes hidrológicos 2016-2021 de las cuencas compartidas» y, en fin, se encomendó al citado grupo de trabajo la redacción de un documento conjunto sobre los planes hidrológicos de segundo ciclo que, bajo el título «Documento de coordinación internacional del proceso de planificación 2016-2021 en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal», de 30 de junio de 2017, fue aprobado en la XX Reunión Plenaria de la CADC del 27 de noviembre de 2017.

Si bien es cierto que esta forma de proceder coordinadamente ha constituido un avance importante, no debemos quedarnos en este punto, sino avanzar en la línea de las exigencias de la DMA, afrontando el tercer ciclo de la planificación hidrológica no de forma coordinada, como hasta ahora —con planes hidrológicos de cuenca que abarcan las partes de la demarcación hi-

⁶⁶ Para obtener financiación para acometer estas tareas de revisión de redes de medición y de armonización de los procedimientos de estimación de caudal, la CoP encomendó al Grupo de Trabajo de Información Hidrológica que desarrollara un proyecto común que buscaría la cofinanciación comunitaria a través del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP). El proyecto de monitorización para evaluar el estado en el que se encuentran 67 masas de agua compartidas ubicadas en 25 espacios protegidos de España y 10 de Portugal se presentó finalmente al POCTEP en marzo de 2018, siendo el primero de carácter internacional impulsado en el marco del Convenio de Albufeira que abarca todas las cuencas compartidas por España y Portugal.

drográfica internacional situadas en su territorio, *ex art. 13.2 in fine DMA*—, sino conjunta, alumbrando un único plan hidrológico para cada demarcación internacional, coordinando los programas de medidas y utilizando las estructuras existentes derivadas de acuerdos internacionales (arts. 3.3, 3.4 y 13.2 DMA) como las que representa el Convenio de Albufeira.

4. COORDINACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS Y EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN

En lo concerniente a la protección de la calidad de las aguas y la prevención y control de la contaminación, el Convenio persigue que las Partes coordinen sus actuaciones, a través de la Comisión y en cada cuenca hidrográfica, para lograr el cumplimiento de las normas y objetivos de calidad de las aguas establecidas en el derecho comunitario, en los términos y plazos que él mismo establece. Así mismo les conmina a que coordinen los procedimientos para la prevención y control de la contaminación producida por emisiones puntuales y difusas (arts. 13. 3 y 14.1).

Para alcanzar el objetivo de protección de la calidad de las aguas, las Partes habrán de inventariar, evaluar y clasificar las aguas transfronterizas y las que sean susceptibles de alteración recíproca, en función de su estado de calidad, los usos actuales y potenciales, así como definir objetivos o normas de calidad para las mismas y, si es necesario, se les atribuirá un estatuto de protección especial. Para conseguir estos objetivos, las Partes, a través de la coordinación de los planes de gestión y programas de medias, adoptarán las acciones que sean necesarias para prevenir la degradación de las aguas superficiales y subterráneas y mejorar su calidad para alcanzar su buen estado (art. 13).

La misma obligación de coordinación se impone para los procedimientos de prevención y control de la contaminación por emisiones puntuales y difusas, obligándoles a adoptar todas las medidas que sean precisas para la protección de las aguas transfronterizas (fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad del medio receptor) y para prevenir, mitigar, eliminar y controlar la contaminación de origen terrestre de los estuarios y aguas territoriales y marinas adyacentes (art. 14).

5. USOS DEL AGUA Y CAUDALES. EL PROTOCOLO DE REVISIÓN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA DE 2008

En la Parte III del Convenio, junto a las obligaciones que se imponen a las Partes para lograr la protección de la calidad de las aguas, estas se reconocen mu-

tuamente el derecho al aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas compartidas⁶⁷. Este aprovechamiento habrá de realizarse de acuerdo con la unidad de las cuencas, procurando su racionalidad y economía (art. 15). Como advierte DELGADO PIQUERAS, 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 futuros⁶⁸. De hecho, a través de la Comisión, las Partes procederán al intercambio de información sobre las previsiones de nuevas utilidades de agua de las cuencas hispano-portuguesas que sean susceptibles de modificar significativamente su régimen hidrológico, elaboradas en el marco de los respectivos procesos de planificación (art. 15.4).

El correcto aprovechamiento de las aguas compartidas requiere que se fije un adecuado régimen de caudales, lo que el Convenio acomete en el Protocolo Adicional y su Anexo. Según nos subraya DELGADO PIQUERAS, el régimen de caudales es fundamental, sobre todo para los usos que se encuentren aguas abajo, como los que atañen a Portugal, lo que naturalmente condiciona los aprovechamientos españoles situados aguas arriba, y no solo en las cuencas concernidas por el Convenio (*ibid.*: 320), pues el Anexo al Protocolo Adicional reconoce una serie de transferencias de los ríos Tajo y Guadiana a otras zonas del territorio nacional que estaban ya previstas en el Convenio de 1968⁶⁹.

Una vez fijados para cada cuenca hidrográfica los caudales que España debe entregar a Portugal —teniendo en cuenta sus características naturales, como las geográficas, hidrológicas o climáticas, las necesidades de agua para garantizar el buen estado de las aguas, los usos actuales y previsibles y las infraestructuras existentes con capacidad de regulación—, la gestión del recurso e infraestructuras corresponde a cada país que, naturalmente, deberá garantizar el cumplimiento de los caudales fijados, también en las captaciones de

⁶⁷ De acuerdo con el art. 1.1 e), por «aprovechamiento sostenible» se entenderá aquel que permite satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias.

⁶⁸ Delgado Piqueras, «La gestión de las cuencas hidrográficas...», *op. cit.*, pág. 320

⁶⁹ En efecto, el punto 1 del Anexo al Protocolo Adicional al fijar las bases del régimen de caudales del art. 16 del Convenio y Protocolo Adicional recuerda que para el río Tajo, el régimen del Convenio de 1968 contempla ya la facultad de la transferencia por parte de España de aguas de citado río y sus afluentes hacia otras cuencas hasta el valor de 1.000 hm³/año. O que para el río Guadiana, el Convenio de 1968 comporta también la facultad de proceder a la transferencia hacia otras cuencas hidrográficas: i) Por España, de los caudales que discurren en el río Chanza. ii) Por Portugal, de los caudales del río Guadiana que discurren en el tramo entre la confluencia del río Caya y la confluencia del río Chanza.

aguas que se realicen. Como advierte DELGADO PIQUERAS⁷⁰, no basta con dejar que los caudales fluyan, sino que las obligaciones derivadas del Convenio exigen un comportamiento activo en las autoridades nacionales, a la hora de acordar embalses y desembalses, otorgar concesiones, etc.

En 2008, la 2ª Conferencia de las Partes acordó la revisión del Convenio ante la necesidad de redefinir los criterios de determinación del régimen de caudales de las aguas de las cuencas compartidas, un punto destacado de gran relevancia especialmente para Portugal. La reforma tiene varios aspectos a destacar, como la supresión de la anterior exigencia de respetar el régimen vigente en los Convenios de 1964 y 1968, subordinándolos al Convenio de Albufeira e imponiendo la modificación de todos los aspectos de aquellos que contradigan el Protocolo, lo que deja en el aire cuáles son precisamente los extremos que requieren armonización⁷¹.

Así mismo, entre los extremos a destacar, hay que reparar en la modificación del régimen de caudales que obliga ahora a una medición del caudal integral trimestral y semanal. En la redacción inicial, el Protocolo solo fijaba el volumen mínimo que anualmente España debía entregar a Portugal para cada cuenca hidrográfica⁷². Pero en 2008, el nuevo Protocolo acoge una serie de medidas de carácter técnico con las que se pueden tener en cuenta las grandes fluctuaciones en cuanto a precipitaciones a lo largo del año hidrológico, lo que evita que queden enmascaradas en la media de precipitaciones; de tal forma, en

⁷⁰ U.o.c. pág. 321.

⁷¹ Esta expresa imposición de respetar el régimen vigente de los Convenios de 1964 y 1968 es eliminada por completo del art. 16.1 del Convenio de Albufeira que fija los criterios básicos para la determinación del régimen de caudales y del art. 1 del Protocolo Adicional. Este artículo, por la nueva redacción que le da el art. 2 del Protocolo de Revisión del Convenio de 2008, dispone ahora que: «e) Los Convenios de 1964 y 1968 serán modificados en todos los aspectos que contradicen a la aplicación de las condiciones establecidas en el presente protocolo».

⁷² En la cuenca hidrográfica del Miño 3700 hm³/año; en la del Duero 3500 hm³/año en Miranda, 3800 hm³/año en Saucelle+Águeda y 5000 hm³/año en Crestuma; en el Tajo 2700 hm³/año en Cedillo y 4000 hm³/año en Ponte Muge; en el Guadiana, por ser el río más expuesto a situaciones de escasez y sequía, el régimen es más definido y oscila entre los 4000 y 2650 hm³/año, en función de que la precipitación de referencia acumulada desde el inicio del año hidrológico hasta el 1 de marzo sea superior o inferior al 65% de la media de la precipitación de referencia acumulada en el mismo período (art. 2 del Protocolo Adicional). Caudales integrales anuales que se mantienen inalterados en la revisión del Protocolo Adicional de 2008, salvo en la estación hidrométrica de Ponte de Muge que pasa de 4000 a 1300 hm³/año (Segundo Anexo al Protocolo Adicional, punto 3).

la segunda reunión de la CoP se decidió que dicho volumen anual permanecería inalterado en el cómputo global, pero que debía ser entregado en cantidades mínimas establecidas y monitoreadas cada tres meses e incluso semanalmente. Este nuevo sistema de control más minucioso que ya se aplicaba en algún caso —como en la cuenca del Guadiana, en la que se fijó un caudal medio diario de $2 \text{ m}^3/\text{segundo}$ en el Azud de Badajoz y Pomarão— se extiende ahora a todas las cuencas compartidas⁷³, colmando así una antigua pretensión portuguesa, especialmente de la opinión pública que, pese a la falta de constatación del mal funcionamiento del régimen de caudales, se mostraba crítica con este dado que nació con un carácter provisional. Se pretendía así alcanzar una mayor modulación en la distribución de los caudales anuales que no permitiese una posible concentración del caudal únicamente en una parte del año⁷⁴. A la misma vez, los grupos ambientalistas entendían que con esa mayor modulación se conseguiría una mayor garantía para los usos ambientales⁷⁵.

La reforma de 2008 permite, pues, que los caudales sean entregados con una frecuencia periódica que otorga a los ríos un régimen más parecido al natural, para favorecer no solo las actividades económicas, sino también la protección de los ecosistemas asociados a las masas de agua⁷⁶.

Al menos desde la parte portuguesa, parece que el futuro del Convenio y del régimen de caudales pasa por una nueva revisión que permita avanzar en esta línea de normalización del curso de los ríos compartidos. Según nos

⁷³ El Segundo Anexo al Protocolo Adicional incorporado por el Protocolo de Revisión del Convenio fija los caudales de las distintas cuencas, estableciendo en todas ellas, además del caudal integral anual, como sucedía en el régimen prístino, el caudal integral trimestral y semanal —a excepción de la cuenca hidrográfica del río Miño, donde solo se establecen los caudales anual y trimestral—. La particularidad la representa la cuenca del Guadiana, donde al anterior caudal anual de la estación de control del Azud de Badajoz se añade un caudal integral trimestral, permaneciendo igual el caudal diario de $2 \text{ m}^3/\text{s}$ del citado Azud y de la estación hidrométrica de Pomarão. Recordemos también que, en la cuenca del Tajo, el caudal integral anual pasa de $4000 \text{ hm}^3/\text{año}$ a $1300 \text{ hm}^3/\text{año}$ en la subcuenca portuguesa entre Cedillo y Ponte de Muge (véase el Segundo Anexo al Protocolo Adicional, punto 3 b), incorporado por el Protocolo de Revisión del Convenio de Albufeira, de 4 de abril de 2008).

⁷⁴ Como nos recuerda Sereno Rosado («El reparto de caudales de las cuencas hispano-lusas...», *op. cit.*, pág. 3), Portugal entendía que no era de su interés que España retuviera el grueso de los caudales en sus pantanos durante los períodos estivales del año hidrológico y los entregase en los períodos húmedos, lo que le permitía cumplir «artificialmente» el mínimo anual exigido por el Protocolo Adicional.

⁷⁵ Santafé Martínez, u.o.c., págs. 204-205.

⁷⁶ Sereno Rosado (2018: 4).

cuenta Sereno Rosado, Portugal está demandando la revisión del Protocolo Adicional para extender a todas las cuencas el régimen de control diario que vienen rigiendo para el Guadiana desde el principio. Mientras que la Associação Sistema Terrestre Sustentável-ZERO va más lejos y reclama la revisión del Convenio para aumentar el volumen global anual de los caudales que España debe entregar a Portugal y equiparlo al que corresponda a los caudales ecológicos que están siendo definidos en el ámbito del proceso de revisión de la DMA (2018: 4)⁷⁷. Queda por ver si se procederá a revisar de nuevo el régimen de caudales y cuál será el alcance de la misma, es decir, si se atenderán las demandas lusas en cuanto al régimen de caudales ecológicos. La revisión que pueda tener lugar habrá de ponderar necesariamente el valor que la regulación de los ríos compartidos aporta al país vecino, al que le asegura la regularidad estacional e interanual de los flujos estivales, lo que no es baladí dado que Portugal carece de infraestructuras de regulación y sufre, como España, problemas de irregularidad de precipitaciones y aportaciones de los ríos.

⁷⁷ En tal sentido, el punto 2 del Anexo al Protocolo Adicional, en la redacción dada por el art. 8 del Protocolo de Revisión de 2008, dispone que «en las futuras revisiones del régimen de caudales, las Partes tendrán en cuenta los regímenes definidos en los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas establecidos para garantizar el buen estado o buen potencial ecológico y el buen estado químico de las masas de agua en función de las correspondientes categorías de agua y el efecto del cambio climático que se realicen en el ámbito de la planificación hidrológica».

