

# TRAYECTORIA RECIENTE, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN TRANSFRONTERIZA DE LOS RÍOS IBÉRICOS

Amparo Sereno

*Centro de Estudos Jurídicos Económicos e Ambientais (CEJEA)*

*Universidade Lusíada de Lisboa*

*Grupo de investigación AGUDEMA (Universidad de Zaragoza)*

SUMARIO: 1. El concepto demarcación hidrográfica en la Directiva Marco del Agua; 1.1 Introducción; 1.2 El concepto demarcación hidrográfica; 1.3 El concepto de «demarcación hidrográfica internacional»; 2. La implementación de las demarcaciones hidrográficas a nivel nacional; 2.1 Introducción; 2.2 España y Portugal: dos modelos antagónicos de autoridad de demarcación hidrográfica; 3. La implementación de las demarcaciones hidrográficas a nivel internacional: El Convenio de Albufeira y su incidencia a nivel nacional; 3.1 Introducción; 3.2 Cooperación hispano-lusa en el ámbito del CA; 3.2.1 Trayectoria reciente; 3.2.2 Situación actual; 3.2.3 Perspectivas de futuro; IV. Incidencia de la actual política de aguas nacional en las demarcaciones internacionales; 4.1 El caso del Tajo; 4.2 El caso del Guadiana; 5. Consideraciones finales

## 1. El concepto demarcación hidrográfica en la Directiva Marco del Agua

### 1.1 Introducción

La Directiva Marco del Agua (DMA) constituye el texto jurídico más innovador de los aprobados en las tres últimas décadas por la UE, en materia de aguas. Con gran acierto, algunos autores<sup>1</sup> han calificado la DMA de “revolucionaria”, pues esta Directiva ha marcado el nuevo rumbo del Derecho Comunitario sobre aguas.

No es objeto de este trabajo realizar un análisis global de la DMA, sino centrarme en un concepto que, desde el punto de vista jurídico, llamó más mi atención: la demarcación hidrográfica. No intento defender aquí que esta sea la concepción más importante de la DMA. Soy consciente de que no lo es. Todos y cada uno de los artículos de la Directiva están impregnados de la misma filosofía: la “Gewässerschutzrecht” –expresión propuesta por la doctrina alemana<sup>2</sup>, equivalente a “derecho de protección del agua”. La demarcación constituye uno más de los instrumentos contemplados por el legislador comunitario para esa finalidad. No obstante, por ser el principal instrumento jurídico-administrativo de la DMA, fue aquel que despertó mi curiosidad. Más por lo que podría llegar a ser –los cimientos sobre los que se levanta una nueva estructura administrativa del agua– que por lo que realmente será –a juzgar por la “implementación minimalista”<sup>3</sup> de la Directiva que la mayor parte de los Estados miembros (EM) está realizando.

Otra noción directamente relacionada con la demarcación es lo que la doctrina anglosajona ha dado en denominar “*multilayered governance*”<sup>4</sup> o “*multilevel governance*”<sup>5</sup> o, simplemente,

<sup>1</sup>Cf. Paulo CANELAS de CASTRO, “Novos rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução (tranquila)?”, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano I, 1998; e Stefan SCHEUER, “La direttiva quadro dell’Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?”, *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2001.

<sup>2</sup> Cf. L.KRÄMER, “Environmental Law in European Union”, *International, regional, and national environmental law*, Ed. Fred L. Morrison and Rüdiger Wolfrum, Kluwer Law International, The Hague, London, 2000, p.493.

<sup>3</sup>Cf. Bernard DROBENKO, “De la Pratique du minimalisme: la transposition de la Directive-Cadre «Eau»”, *R. Juridique de L’environnement*, nº 3, 2004.

<sup>4</sup> Jean-Bernard AUBY, “Globalización y descentralización”, *RAP*, 156 S/D, 2001, p.15.

<sup>5</sup> Lennart J. LUNDQVIST, “Integrating Swedish Water Resource Management: a multi-level governance trilemma”, *Local Environment*, vol. 9, nº 5, October 2004.

la solución al “problema de las escalas<sup>6</sup>”: la dialéctica entre lo global y lo local<sup>7</sup>, supranacional y nacional. Esta dicotomía es especialmente controvertida en el caso de los recursos naturales compartidos entre dos o más Estados, como las cuencas internacionales.

Abunda la doctrina<sup>8</sup> sobre la búsqueda de fórmulas destinadas a garantizar una “buena gobernanza ambiental” de las diferentes tipologías de recurso naturales compartidos. Sin embargo, son pocos los autores que aplican estas soluciones a las cuencas internacionales y todavía menos los que abordan conjuntamente los problemas internos e internacionales. La articulación entre organismos subnacionales, nacionales e internacionales es fundamental, una vez que, aunque determinadas decisiones se toman a nivel supranacional, la ejecución de las mismas se realiza a nivel local. Y viceversa, determinadas soluciones adoptadas internamente condicionan la capacidad de decisión del Estado en la esfera internacional. En este sentido, refiere G. REICHERT<sup>9</sup>, la DMA constituye una oportunidad para que los Estados miembros apliquen la gobernanza multinivel en las demarcaciones internacionales, ya que esta Directiva constituye “...a legal link between the supranational and international sphere. Therefore, the conclusion can be drawn that the WFD forms the interface between supranational, national, and international water law within the European Community and even beyond. As such, the WFD has the potential to become the centrepiece of a multi-level governance system for water protection and management in Europe...”

Sin embargo, se da la paradoja de que, precisamente, la falta de articulación entre las diferentes escalas administrativas está revelándose uno de los principales obstáculos para la aplicación de la DMA. Efectivamente, la solución preconizada por la propia directiva es, claramente, de índole jurídico-administrativa. Implícitamente se recomienda fortalecer el músculo administrativo de las autoridades competentes por la gestión de las demarcaciones – quede claro que cuando digo “fortalecer” no me refiero ni “engordar” ni a “adelgazar” la Administración del Agua. El mensaje subyacente en la DMA, como dice S. ÁLVAREZ<sup>10</sup>, es incentivar el refuerzo de una visión publicista, según la cual el remedio para una administración ineficiente no es menos administración, sino mejor administración, otra administración. En este sentido, la DMA propugna un modelo administrativo –la autoridad de demarcación– de base ecosistémica, descentralizado, subsidiario, abierto y participado.

## 1.2 El concepto de demarcación hidrográfica

El Derecho Comunitario sobre aguas se ha desmarcado claramente del Derecho Internacional codificado por la ONU en la Convención de Nueva York (CNY) de 1997, sobre el Derecho de cursos de agua internacionales para usos distintos de la Navegación. Mientras esta Convención –que todavía no ha entrado en vigor– continua anclada en el estrecho concepto de curso de agua internacional, la DMA se basa en la cuenca hidrográfica pero va todavía más lejos incluyendo un concepto nuevo: la demarcación hidrográfica (DH).

<sup>6</sup> O. YOUNG, “The Problem of Scale in Human/Environment Relations”, in *Journal of Theoretical Politics*, nº 6, 1994.

<sup>7</sup> Como refiere Jean-Bernard AUBY: “...frente a los efectos de lejanía que provoca la globalización, el apego a lo local funciona como un contrapeso, una compensación...los individuos recobran el gusto por vincularse a sus identidades territoriales...desear el reforzamiento de los niveles locales de gobierno...”. J-B. AUBY, *ibidem*, p.14.

<sup>8</sup> Por ejemplo: Oran YOUNG, *The Institutional Dimension of Environmental Change, Fit, Interplay, and Scale*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2002; Elinor OSTRON, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990 (Reprinted 2003).

<sup>9</sup> Cf. G. REICHERT, “The European Community’s Water Framework Directive: A Regional Approach to the Protection and Management of Transboundary Freshwater Resources”, *Water Resources and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2005.

<sup>10</sup> ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago, “La Calidad Ambiental de las Aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria”, in *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2003, p.119.

La DH está integrada por una cuenca principal a la que se pueden asociar pequeñas cuencas vecinas y las correspondientes “aguas de transición” y costeras –hasta una milla náutica. La demarcación es una noción claramente innovadora que tiene como objetivo la mejor protección de las aguas, tanto las continentales como las marinas, cuya calidad se ve directamente afectada por el caudal que desemboca de los cauces principales de las cuencas al mar –no olvidemos que aproximadamente un 80% de la contaminación marina proviene de fuentes terrestres.

Con esta finalidad, lo que el legislador europeo exige a los Estados miembros es que el ámbito de gobernanza de las aguas se haga tomando como base la unidad natural (la cuenca) pero que –con el fin de disminuir los costes administrativos– a las cuencas de mayor dimensión se puedan juntar las más pequeñas de modo a que sean gestionadas por la misma autoridad. Ésta es responsable por el buen estado de las aguas de todas las cuencas de la demarcación, bien como de las aguas costeras asociadas. Así, se puede decir que la DH no es una unidad natural, sino administrativa, pero está basada en unidades naturales –las cuencas– por lo tanto, se aplica el principio de *ecosystem based management*. Lo que significa que la autoridad de la demarcación tiene que tener en cuenta la individualidad de cada cuenca en la gestión de la demarcación.

Sin embargo, esta última cuestión está contemplada de modo bastante ambiguo en la DMA, que en su artículo 13º establece: “*Los Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio*”. Al final, ¿Qué es lo que los EM tienen que elaborar: planes de cuenca o de demarcación? Si la CH y la DH son conceptos diferentes, los planes de cuenca no pueden ser equivalentes a los de demarcación.

Aunque el principio de unidad de cuenca no esté recogido de modo expreso en el articulado de la DMA, en mi opinión está implícito<sup>11</sup> que la cuenca es una unidad para la gestión –planificación en mi interpretación– del agua y la demarcación una unidad administrativa: ámbito de actuación del correspondiente autoridad donde ésta –como consta en el Art. 3º 2– debe aplicar las reglas de la DMA. O sea, las cuencas sirven para algo más que para formar demarcaciones, se trata de una unidad natural e indivisible cuyos recursos deben ser gestionados pensando en lo que sea mejor para esa concreta cuenca, así como para garantizar que el agua llegue al mar en buen estado. En este sentido N. Garrido y L. Ortega<sup>12</sup> opinan que: “...*el principio de unidad de cuenca no se cumple si bajo un mismo plan hidrológico...se hace una ordenación conjunta de los recursos de varias cuencas, se agregan indiferentemente los recursos y las demandas de unas y otras, y se asignan y establecen reservas a favor de unos y otros aprovechamientos, sin reparar en qué cuenca se localizan, ni respetar la individualidad de cada una de ellas*”.

Al contrario de lo que se pueda pensar, esta digresión en torno a los conceptos de cuenca/demarcación no es una discusión escolástica sin efectos prácticos conocidos. De hecho, España fue reprendida por la CE, en 2010<sup>13</sup>, precisamente por la incorrecta aplicación

---

<sup>11</sup> Así en el considerando nº 13 de la DMA consta: “*Existen condiciones y necesidades diversas en la Comunidad que requieren soluciones específicas. Esta diversidad debe tenerse en cuenta en la planificación y ejecución de las medidas destinadas a garantizar la protección y el uso sostenible del agua en el marco de la cuenca hidrográfica. Las decisiones deben tomarse al nivel más próximo posible a los lugares donde el agua es usada o se halla degradada....*” También en el considerando nº 33, se refiere: “*El objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico.*”

<sup>12</sup> Nuria GARRIDO CUENCA y Luis ORTEGA ÁLVAREZ, “La Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de octubre de 2004 que anula el Plan Hidrológico del Júcar. Una decisión clarificadora sobre la distribución competencial en materia de aguas”, *RAP*, nº 167, 2005, p. 215.

<sup>13</sup> Cf. Carta de emplazamiento 2010/2083, remitida por la CE a España.

de estos conceptos en el caso de Demarcación del Cantábrico oriental – asunto que he estudiado con más pormenor en un trabajo anterior<sup>14</sup>, para el cual me remito. En esta demarcación, varias pequeñas cuencas que desembocan en el Cantábrico fueron divididas entre dos demarcaciones diferentes, separando sus aguas de transición y costeras, en una DH, y las restantes aguas de la cuenca en otra DH diferente. España se vio obligada a corregir esta situación, reuniendo todas las cuencas y aguas costeras más próximas en una misma DH –la hoy denominada Demarcación del Cantábrico Oriental.

El otro efecto práctico del concepto de cuenca está relacionado con la atribución de responsabilidades en caso de incumplimiento del objetivo buen estado del agua en las masas costeras. Como ya se refirió, casi 80% de la contaminación marina procede de fuentes terrestres. Es decir, vertidos tierra-mar directos –desde la costa–, o indirectos –a través de los cauces principales de las cuencas. Una vez que las autorizaciones de todos esos vertidos pueden no ser siempre emitidas por la DH –como pasa en España, donde la CCAA costeras autorizan los vertidos directos desde la costa– en caso de incumplimiento y para imputar responsabilidades habría que demostrar que todas y cada una de las cuencas incluidas dentro de su demarcación vierten al mar en buen estado. En algunos planes de Demarcación –no digo todos, porque obviamente no los he podido consultar todos– se realiza una especie de inventario de las masas de agua de la DH, se evalúa el estado de cada una de ellas, pero no se especifica –o, por lo menos, no se determina claramente– la relación causa-efecto entre las diferentes masas de agua de una misma cuenca desde la cabecera hasta el mar. Esta práctica puede ser problemática a la hora de atribuir responsabilidades, no sólo en las DH nacionales, también en las internacionales que vamos a abordar inmediatamente –especialmente el Miño/Limia y el Guadiana.

### 1.3 El concepto de «demarcación hidrográfica internacional»

Una vez que las demarcaciones internacionales ocupan aproximadamente un 30% del territorio de la UE, es lógico que el legislador comunitario se haya empeñado en promover la cooperación entre los Estados miembros para implementar la DMA en estas demarcaciones. Así, la Directiva no sólo establece los requisitos que deben cumplir las DH nacionales, sino también las internacionales e inclusivamente aquellas parcialmente incluidas en terceros Estados –como es el caso del Danubio.

Ya antes de la publicación de la Directiva, existía un amplio consenso sobre la potencialidad de las comisiones de cuencas internacionales para favorecer la cooperación en el ámbito de estas cuencas. Así, la CNY de 1997 fomenta la creación de estas comisiones, pero no establece los requisitos a los que debe obedecer la configuración de estos organismos, sino que tan sólo menciona que deben ser parecidos con los modelos ya existentes. De acuerdo con la ONU<sup>15</sup>, existen más de noventa comisiones, cada una con sus características particulares, de ahí la dificultad en seleccionar los modelos que –tal como hizo E. OSTROM<sup>16</sup>, aunque a escala local–deben servir para extraer un mínimo denominador común extrapolable a otras cuencas internacionales. También en este aspecto, la DMA es más ambiciosa que la Convención de la ONU y establece los requisitos mínimos que debe cumplir la autoridad de demarcación hidrográfica internacional (DHI). Estos son los siguientes:

---

<sup>14</sup> Amparo SERENO, "Las confederaciones hidrográficas tras diez años de Directiva marco de aguas. El caso de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2012.

<sup>15</sup> De acordo com a informação da ONU, destas 90 instituições: 48 estão localizadas na Europa, 23 em América, 10 em África e 9 em Ásia. Cf. no documento da ONU, *Annotated list of multipartite and bipartite commissions concerned with non-navigational uses of international watercourses*, 1979, p ii.

<sup>16</sup> Elinor OSTROM, *Governing the Commons...* op.cit.

El ámbito, que, como antes se refirió, incluye tierra y mar, pues está basado en una o más unidades naturales (las cuencas) y las aguas de transición y costeras asociadas;

Un plan de gestión único para cada DHI, o por lo menos coordinado –que es, además, el principal instrumento para viabilizar la participación pública;

Una autoridad única, responsable por el buen estado de las aguas de toda la demarcación. Si existen acuerdos bilaterales entre los EM en cuyos territorios se sitúa la DHI y si los mismos han instituido organismos de cooperación en materia de recursos hídricos, éstos podrán ser designados como autoridad de la demarcación, desde que cumplan los requisitos de la DMA.

Estas exigencias del Derecho Comunitario constituyen condición *sine qua non*, por lo que el legislador nacional puede adicionar requisitos que le permitan instituir un modelo de Autoridad de DH –sea esta nacional o internacional– mejor adaptado a las características de las respectivas demarcaciones. El método analógico-inductivo seguido por E. OSTROM<sup>17</sup> –o sea, comparar con otros modelos existentes y extraer elementos comunes– parece el más adecuado para esta finalidad. De hecho ya existen diversos estudios de derecho comparado, que analizan las características institucionales de diversas comisiones<sup>18</sup>. Los mismos podrían servir a los correspondientes legisladores para rediseñar la actual estructura institucional. Si bien que sobre esta posibilidad no soy muy optimista, pues como concluye João PATO<sup>19</sup>, la configuración de las formas orgánicas institucionales responde más a criterios políticos y oportunistas que a principios jurídicos o estudios heurísticos de la propia administración.

Desafortunadamente, en la práctica estamos asistiendo a lo que B. DRODENKO<sup>20</sup> denomina una aplicación minimalista de la DMA. O sea, los Estados miembro en lugar de aprovechar la oportunidad que les brinda la Directiva para mejorar la gobernanza de sus cuencas –sean estas nacionales o internacionales– se limitan a cumplir los requisitos mínimos exigidos por la DMA, tal vez por miedo a perder –también por esta vía–, más poderes soberanos. En este sentido, alguna doctrina ha llegado incluso a insinuar que la Directiva interfería en el principio de autonomía institucional, incidiendo en materias de la competencia exclusiva de los Estados miembros, como la ordenación del territorio.

## 2. La implementación de las demarcaciones hidrográficas a nivel nacional

### 2.1 Introducción

Tanto en textos oficiales<sup>21</sup> como a nivel doctrinal predominaba la idea de que la transposición y posterior aplicación de la DMA, en lo que toca a aspectos organizativos, no sería una tarea compleja. Por dar algunos ejemplos ilustrativos, la doctrina española<sup>22</sup>, con excepciones<sup>23</sup>,

---

<sup>17</sup> Elinor OSTROM, *ibidem*.

<sup>18</sup> Por mi parte, en mi tesis de doctorado, he realizado la comparación de algunos modelos. Cf. Amparo SERENO, *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e para a Tecnologia, Lisboa, 2012.

<sup>19</sup> João PATO, *O valor da água como bem público*, ICS – teses de doutoramento, UL, 2008.

<sup>20</sup> Cf. Bernard DRODENKO, “De la Pratique du minimalisme: ...op.cit.

<sup>21</sup> Ver, por ejemplo, el texto de la reunión de directores de agua “Informal Meeting of EU Water Directors”, in *Current State of the Water Framework Directive Implementation Process*, Valencia, 2002.

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, F. DELGADO, “La Planificación Hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua”, *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2003, p.93, donde menciona, refiriéndose a la planificación hidrológica, que: “En ese sentido, podría decirse que el Derecho español ha servido de modelo a la Comunidad...”. Algo parecido puede leerse en Beatriz SETUÁIN, aunque ella reconozca que, pese al paralelismo existente entre la DMA y la organización administrativa del agua española, “...su traslado a la práctica no va a resultar tan sencillo como podía creerse en un principio...”. Cf. B. SETUÁIN, “La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo”, *Justicia Administrativa*, n° 11, 2001, p.16; e S. MARTÍN-RETORTILLO, “Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”, *RAP*, n° 153, 2000, p.31.

opinaba mayoritariamente que la transposición de la Directiva estaba ya prácticamente concluida en España, pues la tradición jurídica contaba desde, por lo menos 1985, con un modelo de gestión y planificación prácticamente igual al exigido por la DMA. Algunos autores<sup>24</sup> incluso mencionaban que la DMA era una imitación –y una imitación no muy virtuosa– del pionero modelo español, adicionando tan sólo un elemento marino –las aguas costeras. También en la doctrina anglosajona<sup>25</sup> está subyacente esa misma idea de “facilidad” en lo que se refiere a la implementación de las *River Authorities*, por cuanto modelo de antigua tradición en el Inglaterra y País de Gales<sup>26</sup> –si bien que en el Reino Unido, la doctrina<sup>27</sup> estaba más dividida que en España. Algo parecido se constataba en Francia<sup>28</sup>, donde también existían Administraciones de Cuenca – que S. MARTÍN-RETORTILLO<sup>29</sup> consideraba inspiradas en la “Ley de Aguas” (LAG) de 1985. Igualmente, en Portugal, durante los primeros Anteproyectos de *Lei-Quadro da Água* –ley que realizó la transposición de la DMA en diciembre de 2005–, se partía de una apreciación demasiado optimista sobre esta cuestión<sup>30</sup>.

Sin embargo, la práctica ha demostrado justamente lo contrario<sup>31</sup>: La mayor parte de los EM ha realizado la transposición en el límite o fuera del plazo exigido<sup>32</sup>; y los Estados

<sup>23</sup> A. SANCHEZ BLANCO, “La ley de Aguas española de 1985 y la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”, *REDA*, nº 96, 1997; también Isabel CARO-PATÓN, refiriéndose a esta cuestión menciona: “...Si quiero llamar la atención sobre...la efectiva (y difícil) transposición de la DMA que crea las Demarcaciones como nuevo ámbito de gestión...”. Cf. I. CARO-PATÓN, “Problemas competenciales de la protección medioambiental del agua”, *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006, p.902.

<sup>24</sup> El carácter pionero de la Administración española del agua (más específicamente de la “Confederación Hidrográfica”) fue subrayado por A. FANLO en muchos de sus trabajos. Ver, por ejemplo, “Problemática general de los organismos de cuenca en España”, en A. Embid (Director), *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Cívitas, Madrid, 2002, Vol. II, p.354, donde refiere: “Se trata de aportaciones pioneras de España al Derecho de Aguas, asumidas años más tarde, en declaraciones de Organismos internacionales (Carta Europea del Agua, de 1968; Carta del Mar de Plata de 1977) y ahora incorporadas a la Directiva 2000/60/CE...”. Aunque el derecho español de aguas ha influenciado otros modelos y otros países, está lejos de ser la única fuente y es discutible que sea la más importante. Así lo enseñan autores como L. TECLAFF o Dante CAPONERA – esta cuestión fue analizada con más profundidad en A. SERENO, *O Regime jurídico...* op. cit., Cap. I y Cap. III. Concretamente, en el caso de las CHI, todo indica que la influencia que más se ha sentido en la esfera internacional fue la del modelo norteamericano de la *Tennessee Valley Authority* y el de la Región del Ruhr (situada en una subcuenca del Río Rin). Además, como refieren DEMMKE, Christoph and UNFRIED, Martin, *European Environmental Policy: the administrative challenge for the Member States*, European Institute of Public Administration (EIPA), 2001, (especialmente en los Cap. II y III), las fuentes de inspiración de los diversos artículos de la DMA son muchas y muy diversas, todas ellas originadas en la legislación interna de diversos Estados miembros e incluso de Acuerdos internacionales de los que éstos son Parte – como es el caso das Convenciones relativas a la contaminación del Rin anteriores al año 2000. En este sentido, ver también A. la CALLE, “Impacto de la Directiva Marco Comunitaria y Territorio”, *Agua y Territorio*, dir. A. Embid, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2007 pp. 272-275.

<sup>25</sup> Ver Clive GRAY, “The Regional Water Authorities”, *Regional Government in England*, Ed. B. W. HOGWOOD and M. KEATING, Clarendon Press, Oxford, 1982. Más específicamente sobre la transposición de la DMA en el Reino Unido, ver, HOWARTH, William & MCGILLIVRAY, Donald, *Water Pollution and Water Quality Law*, Ed Shaw & Son limited, 2001, pp.92-97, pp.344-345 y especialmente p.375, donde se menciona, relativamente a la transposición de la DMA en el Reino Unido: “...should not be an especially problematic matter to encompass in national practice. Indeed, there is a longstanding national approach of regional water administration based upon the catchments of the major rivers...”

<sup>26</sup> Esta afirmación no se aplica a Escocia e Irlanda del Norte, que tienen sistemas jurídicos diferentes.

<sup>27</sup> Entre los autores británicos que piensan que la DMA presenta algunas dificultades de adaptación al modelo de Reino Unido, están: Andrew M. FARMER, “The EC Water Framework Directive”, *Water Law*, nº 12, 2001; Mark EVERARD, “Implementing the Water Framework Directive: Opportunities and Risks”, *Water Law*, 13, 2002; MACRORY, Richard and TURNER, Sharon, “Participatory Rights, Transboundary environmental Governance and EC Law”, *Common Market Law Review*, nº 39, 2002.

<sup>28</sup> Ver B. DROBENKO, “De la Pratique du minimalisme...” op.cit.

<sup>29</sup> Así, S. MARTÍN RETORTILLO, relativamente a la Ley francesa de 1964, menciona que esta: “...trata de llevar a cabo... la regionalización de la Administración hidráulica en términos que, aunque no se reconozcan, siguen muy de cerca el lógico modelo de nuestras Confederaciones...”. Cf. S. MARTÍN RETORTILLO, *Derecho de Aguas*, Editorial Cívitas, Madrid, 1997, p. 127.

<sup>30</sup> Amparo SERENO, “A caminho de uma «revolução institucional» para Portugal”. Libro de Actas del III Congresso Ibérico sobre planificación y gestión del agua, Sevilla, 2002.

<sup>31</sup> En este sentido, ver el documento COM (2007) 128 final (23.03.07), “Towards sustainable water management in the European Union. First stage in the implementation of the WFD 2000/60/EC.”

cumplidores lo hicieron de modo “minimalista”. Una de las razones –quizá la más importante– fue la inesperada complejidad de los aspectos administrativos de la DMA. Así, en opinión del *European Environmental Bureau*<sup>32</sup>, el concepto de “Autoridad de Demarcación Hidrográfica” sólo fue adecuadamente transpuesto en tres EM.

Por último, hay que recordar que, si es verdad que no fue de “tan fácil” transposición, no menos compleja está siendo la aplicación. En 2012, España, Portugal, Grecia y Bélgica, aparecían en “alerta roja” en el mapa de los planos de gestión del agua<sup>34</sup>, cuyo plazo de publicación concluyó en 2009<sup>35</sup> –y a fecha de hoy, España todavía no ha conseguido publicar el Plan del Tajo. A estas “dificultades técnicas”, hay que añadir las directamente relacionadas con los aspectos organizativos. Así, la STJUE de 7/05/2009<sup>36</sup>, condenó a España por no haber delimitado algunas de las demarcaciones hidrográficas de su territorio, ni designado las correspondientes autoridades competentes. Al año siguiente, el Dictamen Motivado de 22/03/2010 de la Comisión Europea<sup>37</sup>, señala varios supuestos de mala aplicación o no conformidad en la transposición al ordenamiento español de los varios preceptos de la DMA, de entre los cuales – y una vez más – el artículo 3º 1 de la DMA, donde consta: “*Los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, las incluirán en demarcaciones hidrográficas... Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.*” Este precepto es fundamental, una vez que la correcta delimitación de la demarcación es esencial para dar el paso siguiente: designar la Autoridad competente de esa misma demarcación.

## 2.2 España y Portugal: dos modelos antagónicos de autoridad de demarcación hidrográfica

Como referí, la demarcación es una división de carácter administrativo, su objetivo es definir el ámbito de actuación de la Autoridad competente. Así el Art. 3º2 de la DMA menciona: “*Los Estados miembros adoptarán las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de la presente Directiva en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio*”.

En la práctica, la aplicación de este concepto ha consistido, básicamente, en encontrar una fórmula que no altere –o que por lo menos no altere substancialmente– el *status quo* de la

---

<sup>32</sup> Sobre los atrasos generalizados en la implementación de la DMA, ver Fernando LÓPEZ RAMÓN, “La planificación hidrológica en los Estados miembros de la Unión Europea tras la Directiva Marco del Agua”, *REDA*, nº 147, 2010, pp. 500-503; PIELOW, C., “La aplicación del derecho europeo de aguas en Alemania”, *Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2012, año XIV; KÖCK, W., “Water resources management and conservation in Germany”, en F. Palermo y M. ALBERTON (eds.), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012, Cap.13. BORDINI, M., “Las transformaciones de los derechos de aguas nacionales por el derecho europeo de aguas. La situación en Italia”, *Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2012, año XIV.

<sup>33</sup> Doc. EEB. “Water protection in Europe at stake. Survey shows gaps in EU water directive implementation” (10 de marzo de 2005), donde dice: “*Only 3 countries - Ireland, Finland and Romania - seem to have established water authorities with sufficient competences to deal with all water problems at the river basin level as required by EU law. Only 8 countries include the overall WFD objective of achieving «good water status» by 2015 in their national laws, says Stefan Scheuer, EU Policy Director at the EEB...The vast majority of countries fail to establish proper legal and administrative provisions to improve water management as required by EU law. This is bad news for the environment, for the credibility of Europe and for the use of tax payers' money. These countries risk conviction in Courts and will have wasted valuable time in terms of fulfilling the law's 2015 goal.*” En este mismo documento se recomienda a la Comisión que evalúe el modo en como la transposición de la DMA fue realizada en algunos Estados miembros, especialmente en sus aspectos administrativos.

<sup>34</sup> Cf. en [http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map\\_mc/map.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm) Consultado a 28.09.2012.

<sup>35</sup> Cf. Carta de Emplazamiento 2010/2083, remitida por la Comisión Europea a España

<sup>36</sup> Cf. Sentencia de 7 de mayo de 2009 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (asunto C-516/07, Comisión Europea contra España, STJCE 2009\121).

<sup>37</sup> Cf. Infracción nº 2003/2009 de la CE contra el Reino de España.

división interna de competencias, pero que permita cumplir las exigencias mínimas comunitarias. Algunos EM muy centralizados –como Portugal– nombraron una autoridad única –la «Autoridade Nacional da Água» (actualmente encarnada en la “Agência Portuguesa do Ambiente”, APA)– responsable frente a la CE en caso de incumplimiento de la DMA en todas o en cada una de las demarcaciones portuguesas. Otros Estados miembros, como España, la aplicación de este concepto –como después explicaremos con más pormenor– ha sido instrumentalizada por las CCAA de las cuencas intercomunitarias para intentar ganar más competencias y derechos sobre las aguas.

En Portugal, tras varias alteraciones en la Ley de Aguas portuguesa de 2005 –que realizó la trasposición de la DMA y cuyo análisis abordo con más pormenor en trabajo anterior<sup>38</sup>– la Administración portuguesa del agua presenta una estructura cada vez más centralizada. Las «Administrações de Região Hidrográfica (ARH)» que funcionaban en las diferentes DH portuguesas, tenían estatuto de instituto público, personalidad jurídica e autonomía financiera, pasaron a ser organismos desconcentrados de la APA, jerárquicamente dependientes de esta Agencia –que actualmente concentra todas las competencias en materia de ambiente, exceptuando la relacionadas con la protección del medio marino.

Además, las ARH, a lo que parece<sup>39</sup>, van a ser despojadas de su principal función decisoria: la planificación de su respectiva demarcación, con lo cual podrían ser relegadas a meras delegaciones de atendimento al público, para emisión de autorizaciones, fiscalización de las mismas y cobranza de tasas. Es caso para decir, como ya hace mucho tiempo, tal vez demasiado tiempo, dijo Eça de Queirós: “*Portugal é Lisboa e o resto é paisagem*”. La culpa en este caso, como en muchos otros, se le puede echar a “la troica” que con su “cura de adelgazamiento” ha obligado a la Administración portuguesa en general y a la de aguas en particular, a contraerse y concentrarse. Pero, como siempre, unos han adelgazado más que otros, por ejemplo en la fusión que hubo entre el Ministerio de Ambiente y Agricultura, fueron extinto 22 organismo del Ministerio de Ambiente y 10 de Agricultura. Pasados dos años, el Gobierno entendió que la fórmula no funcionaba y volvió a separar los dos ministerios. “Rectificar es de sabios” dice la *vox populi* no carente de sentido común, pero el problema es que son ya demasiados los errores y demasiadas correcciones. Las mismas no hacen más que poner en evidencia un *zig-zag* político que está debilitando a la Administración y retirando toda continuidad a las políticas públicas en general y de las de aguas en particular. Para que nos hagamos una idea de lo que intento decir cuando hablo de vaivén político, basta referir que, desde la década de los 90 hasta ahora, Portugal ya cambio de gobierno nueve veces –en España hubo tres presidentes de gobierno durante el mismo periodo. Pero es que, si se puede decir que la alternancia política es demasiado alta, más alta es la “tasa de mortalidad” de los ministros de ambiente, una vez que durante el mismo período el “dosier” del ambiente ya cambio de manos en 13 ocasiones –incluyendo al actual Ministro que tomó posesión del cargo hace un par de meses. Así, es difícil diseñar, instituir y aplicar un modelo administrativo –en este caso la autoridad de DH– y darle tiempo para evaluar si, en la práctica, funcionó bien (o no).

---

<sup>38</sup> Cf. Amparo SERENO, “La aplicación del Derecho Europeo de Aguas en Portugal”, *Justicia Administrativa*, número extraordinario 2012 /Año XIV.

<sup>39</sup> De acuerdo con las intervenciones de los representantes del “Ministério do Ambiente Ordenamento do Território e Energia” (MAOTE) en la última reunión del CNA, de 1 de octubre de 2013.



<b>Ministro de Ambiente</b>	<b>Período en el cargo</b>	<b>Gobierno Constitucional (GC)</b>	<b>Primer Ministro</b>
Fernando Real	5/1/90 a 24/4/91	X G.C	Cavaco Silva (PSD)
Carlos Borrego	24/4/91 a 31/10/91	XI G.C.	
	31/10/91 a 11/6/93	XII G.C	
Teresa Gouveia	11/6/93 a 28/10/95		
Elisa Ferreira	28/10/95 a 25/10/99	XIII GC	António Guterres (PS)
José Socrates	25/10/99 a 6/4/02	XIV GC	
Isaltino de Moraes	6/4/02 a 5/4/03	XV GC	Durão Barroso (PSD)
Amílcar Theias	5/4/03 a 21/5/04		
Arlindo Cunha	21/5/04 a 17/7/04		
Luís Nobre Guedes	13/9/04 a 14/4/05	XVI GC	Santana Lopes (PSD/PP)
Francisco Nunes Correia	15/4/05 a 26/10/09	XVII GC	José Sócrates (PS)
Dulce Pássaro	26/12/09 a 05/06/2011	XVIII GC	
Assunção Cristas	05/06/2011 a 24/07/2013	XIX GC	Passos Coelho (PSD/PP)
Jorge Moreira da Silva	24/07/2013 a .../.../...		

Tras este breve análisis sobre la implementación de la DH en Portugal, voy a abordar la problemática en España que, como veremos, no es menos peliaguda. En España, se optó por una solución de signo contrario a la portuguesa. O sea, sobre los organismos competentes en el ámbito de las DH –las confederaciones<sup>40</sup>–, se colocó una especie de “parche”, denominado Comité de autoridades competentes, que responde ante la CE en caso de incumplimiento de la DMA, pero que no toma decisiones sobre la gestión del agua. Este Comité se instituye como un órgano de cooperación entre las administraciones representadas en las confederaciones –diferentes ministerios de la Administración central, autonómica y local. Es decir, no se optó por crear un organismo donde estuviesen representadas la Confederación y las autoridades con competencias en materia de gestión de las aguas costeras –que, antes de la DMA, no tenían representación y que, en el fondo, constituyen la gran novedad de la Directiva. Tal solución era expectable, en virtud del Art. 41º 2 de la Ley de Aguas, pero en su lugar se optó

<sup>40</sup> Obviamente me estoy refiriendo aquí a las DH formadas en las cuencas intercomunitarias, no a las intracomunitarias que no son objeto de esta ponencia.

por reduplicar, en el Comité de autoridades competentes, la estructura representativa ya existente en la Confederación, a las que se adiciono la administración costera.

Además, en España, el proceso de delimitación de las DH y designación de las respectivas autoridades competentes ha intentado ser instrumentalizado por algunas Comunidades Autónomas (CCAA) para aumentar sus competencias y derechos sobre las aguas de las cuenca intercomunitarias, tanto en detrimento de otras CCAA vecinas, como del mismo Estado –que con mayor o menor anuencia, dependiendo de los casos– ha consentido la paulatina disminución de sus poderes en materia de aguas.

Todas estas situaciones han derivado en lo que I. GALLEGO<sup>41</sup> denomina «esquizofrenia de hechos diferenciales». Sin embargo, no se puede decir que estas diferencias de aplicación de la DMA en las distintas CCAA hayan sido originadas por las ambigüedades de la Directiva –cuya finalidad fue permitir la aprobación de la misma<sup>42</sup>, dejando una cierta margen de libertad a los Estados miembros en el diseño interno de sus respectivos modelos administrativos de gestión del agua. Lo que es criticable es el uso de esta libertad que se ha hecho por algunos Estados. En el caso de España y como escribe I. Gallego<sup>43</sup>: “...la transposición de la DMA no ha puesto sino de manifiesto las incongruencias de un Derecho nacional que en cada ámbito territorial se está decantando por una solución especial difícilmente subsumible bajo el mismo modelo...”. Efectivamente, se ha caído en varias contradicciones a la hora aplicar el concepto de demarcación hidrográfica, de modo que en el “mapa del agua español” se ha puesto en evidencia la problemática interna en torno a la división de competencias entre Estado y CCAA.

Esta situación ha dado lugar al aumento exponencial de litigios entre las CCAA de las cuencas intercomunitarias ante diferentes organismos judiciales. Los conflictos de competencia fueron solucionados por el TC mediante un total ocho sentencias. No me voy a detener sobre cada una de ellas –análisis que realicé en un trabajo anterior<sup>44</sup> con más pormenor– sólo quería hacer aquí el reparo de que los derechos que las comunidades autónomas reclaman sobre estas cuencas son diferentes, dependiendo de los intereses de cada una: en cuanto Aragón y Castilla-La Mancha pretenden garantizar reservas de agua sobre una cuenca intercomunitaria situada parcialmente en los respectivos territorios a través de sus estatutos; otras, como Valencia, exigen derechos sobre los excedentes de agua de cuencas vecinas (como, por ejemplo, la del Tajo). Por su parte, Cataluña, Aragón y Castilla y León se reservan el derecho a ser consultadas antes de la realización de un trasvase que perjudique las disponibilidades de agua en sus respectivos territorios. Por último, Andalucía y Castilla y León, alegaban que las cuencas intercomunitarias del Guadalquivir y del Duero estaban incluidas en más de un 90% en sus respectivos territorios, por lo que pretendían asumir competencias que, constitucionalmente, estaban atribuidas al Estado.

---

<sup>41</sup> Cf. I. GALLEGO, “De la delimitación de las demarcaciones hidrográficas: errores y contradicciones”, *RVAP*, 90, 2011, p. 288. También J. AGUDO GONZÁLEZ refiere que: “...no hace falta señalar que la situación descrita es la antítesis de la gestión integrada y unitaria que promueve la DMA...No es bueno que nos acostumbremos a que sean las instituciones europeas quienes nos enmienden la plana de los excesos (políticos) de nuestro sistema competencial...”, “...la mal entendida profilaxis competencial que el Estado se autoimpone no es positiva y debe ser superada”, Cf. Jorge AGUDO GONZÁLEZ, “Demarcación Hidrográfica, Planificación Hidrológica y Programa de Medidas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 261, 2010, pp. P.21 y 22.

<sup>42</sup> El procedimiento de aprobación de la DMA y las causas de las ambigüedades de la versión final y publicada del texto de la misma son abordadas con todo pormenor en Amparo SERENO, *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*,...op. cit, Capítulo II.

<sup>43</sup> I. GALLEGO, *ibidem*, p. 273.

<sup>44</sup> SERENO, Amparo “La «territorialización» de la política nacional de aguas. Efectos a nivel internacional”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2012.

Cuencas Hidrográficas (CH)	Demarcación Hidrográfica (DH)	Estatuto de Autonomía	Disposiciones relacionadas con la gestión del agua	Sentencias del Tribunal Constitucional (STC)
«INTRA-comunitarias»	Galicia-Costa	Galicia (1980)	<b>Competencias exclusivas de las CCAA sobre las correspondientes cuencas internas</b>	
	CH internas de Cataluña	Cataluña (2006)		
	ANDALUCÍA 1. Tinto, Odiel y Piedras; 2. Guadalete y Barbate 3. Cuenca Mediterránea	Andalucía (2007)		
	CH Islas Baleares	Baleares (2007)		
	CH Islas Canarias	Canarias (1996)		
«INTER-comunitarias»	Todas las demás DH españolas, con <b>excepción de la DH del Cantábrico Oriental<sup>45</sup></b> , específicamente : Cantábrico Occidental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro	Aragón (2007)	Reservas de agua	STC 14.11.2011
		Castilla-La Mancha (2007)		
		Aragón (2007)	Informe previo sobre trasvases de agua	STC 14.11.2011
		Cataluña (2006)		STC 31, 48 y 49/ 2010, de 28.06 – 9 y 29.09
		Castilla y León (2007)		STC 32/2011, de 17.03
		Valencia (2006)	Derechos sobre los excedentes de agua (especialmente del Tajo)	STC 247/2007, de 12.12
		Cataluña (2006)	Medidas adicionales de protección de determinados	STC 31, 48 y 49/ 2010, de 28.06 – 9 y

<sup>45</sup> El caso de la DH del Cantábrico Oriental constituye un caso especial, ya que es la única «Demarcación Hidrográfica mixta» existente en España. Es decir, está integrada por las cuencas internas del País Vasco sobre las que esta Comunidad tiene competencias exclusivas (desde la STC 227/1988) y por cuencas intercomunitarias gestionadas por la Administración General del Estado a través de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico. Sobre este caso especial ver, Amparo SERENO, "Las confederaciones hidrográficas tras diez años de...op.cit.

			recursos	29.09
		Andalucía (2007) sobre el Guadalquivir;	Transferencia de las competencias de gestión dentro de las fronteras de la Comunidad Autónoma	STC 30/2011, de 16.03
		Castilla y León (2007) sobre el Duero		STC 32/2011, de 17.03

Como se puede observar en el cuadro anterior, prácticamente todas las CCAA entraron en conflicto judicial unas contra otras, pues las que no aparecen en el cuadro litigaron contra las que están incluidas en el mismo. Este es el caso de Extremadura –contra Castilla y León Andalucía–, La Rioja –contra Aragón– y Murcia –contra Cataluña.

Además, a las sentencia del Tribunal Constitucional aquí enumeradas hay que sumar los recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Supremo –algunos de los cuales mencioné antes. Para abreviar, lo mejor es preguntarse: ¿Qué CCAA no participaron en esta última batalla de la “guerra española del agua”? Y la respuesta es: Los dos archipiélagos, Canarias y Baleares (por razones obvias), el País Vasco (porque ya había trabado las necesarias “batallas”) y las Comunidades próximas (Cantabria y Navarra). Por último, Galicia, tal vez porque el principal vecino con quien comparte las cuencas intercomunitarias que atraviesan su territorio (Miño y Limia) es Portugal y, por lo visto, la convivencia es más pacífica que con sus congéneres, las otras CCAA.

Aunque España se denomine “el Estado de las Autonomías”, lo cierto es que la palabra “federal” entendida como una forma de convivencia sobre el mismo territorio de Poderes centrales – el Estado-federación – y de poderes territorialmente descentralizados –las CCAA–, se puede aplicar al caso español. En este sentido menciona Antonio EMBID<sup>46</sup>, comparando España con un Estado federal en sentido clásico (como es Argentina) que: “...*dada la evolución que en la doctrina especializada tiene el concepto de lo «federal», podría hasta ser adecuado indicar que ambos países tienen estructuras federales de gobierno...*”

En el polo opuesto se encuentra Portugal. Uno de los países europeos que presenta una estructura más claramente unitaria. A pesar de que la regionalización está contemplada en la Constitución Portuguesa, ésta nunca fue puesta en práctica. En 8 de noviembre 1998 tuvo lugar un *referendum* en que se instó a la ciudadanía a pronunciarse a favor o contra la regionalización<sup>47</sup>, y la respuesta fue negativa. De ahí que actualmente no exista un “escalón intermedio” entre la Administración Central del Estado y la Administración Autárquica, aunque se hayan reforzado los poderes de esta última, si comparados, por ejemplo, con la Administración local española y se hayan introducido algunas reformas en los últimos dos años<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> A. EMBID “De la necesidad y de las dificultades para conseguir un sistema de gestión de las aguas basado en las cuencas hidrográficas”, Prólogo a obra colectiva *Organismos de cuenca en España y Argentina: organización, competencias y financiación*, Ed. Dunken, Argentina, 2010, p. 23.

<sup>47</sup> La propuesta de regionalización se plasmó en la «Lei 9/98, de 28 de Agosto», que fue objeto de *referendum* en 8 de noviembre de 1998.

<sup>48</sup> Como consecuencia de la reforma autárquica en Portugal fueron extingidas 1165 “freguesias” (divisiones territoriales más pequeñas que los municipios) y se han creado unas nuevas entidades intermunicipales que reúnen varios municipios y para las cuales serán transferidas competencias atribuidas a esto en algunas áreas como transportes, aguas y residuos. Cf. “Lei 11-A/2013, de 28 de janeiro”, “Lei 22/2012, de 30 de maio”

No vamos a desarrollar más aquí la teoría jurídica y política sobre las formas de Estado simple o compuesto –materia sobre la que ya existe numerosísima literatura jurídica–, ni sobre las diferencias obvias entre España y Portugal, sino para decir, –volviendo al tema del agua–, que el mismo ha influenciado las decisiones internas sobre la materia, en España, así como la relación bilateral con Portugal. Como refieren THIEL y otros<sup>49</sup>: “...we have to consider that it makes a difference if re-scaling is negotiated in a federal or in a unitary state, and whether negotiations are settled as a constitutional matter of distribution of competencies among levels of representative government...” Efectivamente, lo que se constata en los estados federales es la necesidad de equilibrio entre las dos escalas de gobierno (central y regional) para que se puedan aplicar, en la práctica, las decisiones tomadas a nivel internacional.

En contraste con el Estado unitario, en el Estado federal las opciones deben ser conceptualizadas en las dos escalas, a fin de armonizar los intereses nacionales y regionales –que muchas veces no coinciden. Como refiere PUTMAN<sup>50</sup>, “...in two-level games only those alternatives are realisable and credible which reach consensus on both levels...” El problema que se coloca en el caso hispano-luso, es que algunas de las decisiones tomadas en España en la “escala federal” entre el Estado y las CCAA están incidiendo en las opciones ya adoptadas a nivel internacional, por ejemplo en el caso del Tajo y del Guadiana –que luego abordaremos específicamente. Pero lo contrario también se verifica. O sea, las relaciones bilaterales han influenciado determinadas decisiones en la política interna española sobre aguas.

### **3. La implementación de las demarcaciones hidrográficas a nivel internacional: El Convenio de Albufeira y su incidencia a nivel nacional**

#### **3.1 Introducción**

Las relaciones hispano-lusas en materia de recursos hídricos fueron bastante cordiales si comparadas con las experiencias en idéntica materia entre países vecinos – como por ejemplo, EEUU y México o EEUU y Canadá<sup>51</sup>. Sin embargo, esta armonía en materia de aguas internacionales comenzó a deteriorarse como consecuencia de los proyectos faraónicos previstos en el Plan Hidrológico Nacional Español (PHNE), especialmente el Transvase Tajo-Segura (TTS).

Los sucesivos proyectos de PHNE propuestos por las diferentes familias políticas que se alternaron en el gobierno español desde la Ley de Aguas de 1986 hasta la actualidad fueron consecutivamente bloqueados. Estos planes proyectaban transvases desde las diferentes cuencas – incluida la del Duero – aunque el último PHNE se centraba casi exclusivamente en una cuenca nacional, el Ebro. Entre las diversas causas que explican la paralización de estos proyectos<sup>52</sup> están las de carácter internacional. Es decir, la estrategia seguida por Portugal en las negociaciones que llevaron a la aprobación del Convenio de Albufeira (CA). Este tuvo una clara influencia en el abandono de la decisión de trasvasar agua desde las cuencas

---

<sup>49</sup> Cf. THIEL, A., SAMPEDRO, D., SCHRÖDER, “Explaining re-scaling and differentiation of water management on the Iberian Peninsula”, VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua, Talavera de la Reina, 2011, p.2.

<sup>50</sup> Cf. PUTNAM, R. D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 42, 1988, 427-460. Ver también TSEBELIS, G., “Decision-making in Political Systems – Veto Players in Presidentialism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, 25, 1995.

<sup>51</sup> He analizado con más pormenor estas relaciones en, Amparo SERENO, *O regime jurídico das águas internacionais...* op. cit., Capítulo I.

<sup>52</sup> Las causas que explican lo denominada “la situación de bloqueo” fueron ampliamente analizadas, Amparo SERENO, *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídica de los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales*, Ed. Fundación Lex Nova, Valladolid, 1ª ed. Fevereiro de 2011.

internacionales (especialmente el Duero), por lo que se tuvo que recurrir a la única opción nacional que restaba para transvasar agua del “Norte húmedo” al “Sur sediento”: el Ebro.

Una vez que, como sabemos, el proyecto de transvasar agua a partir del Ebro también fue abandonado, la Cuenca del Tajo acabó por ser a más expuesta a transferencias para otras cuencas, pues es la única en la que existe una obra de gran envergadura –el TTS– construida para ese efecto. Además el CA, respetando los derechos adquiridos por España al abrigo del Convenio de 1968, permitía la captación de un volumen de hasta 1000 Hm<sup>3</sup>/año con destino a otras cuencas internas españolas. Los negociadores portugueses debieron de pensar que éste no era un tema con el que debían preocuparse mucho, ya que, internamente, las CCAA españolas cedentes de la cuenca del Tajo (especialmente Castilla La-Mancha) trabarían esa batalla. O sea, impedirían el aumento de los volúmenes transferidos con origen en el Tajo. Sin embargo, la realidad supera en muchas ocasiones determinados cálculos matemáticos, por lógicos que estos sean. Así, la situación actual muestra que, a juzgar por las últimas noticias sobre el denominado “Pacto del Tajo” –que más adelante abordaremos– los volúmenes transferidos a través del TTS pueden aumentar y mucho.

El otro “buque insignia” en las negociaciones hispano-lusas fue garantizar caudales suficientes para Alqueva. En este caso los portugueses consiguieron su objetivo, pero respetando la vigencia de los preceptos del Convenio de 1968, que atribuían, a ambas Partes, la posibilidad de transvasar aguas del Guadiana, o en el caso de España, de uno de sus afluentes más importantes en la margen derecha: el Chanza. A diferencia del Tajo, para el Guadiana no se estableció un volumen máximo transvasable. Aquí, tal vez, se depositó la confianza en los estudios de impacto ambiental, como instrumento capaz de obstaculizar los transvases, o por lo menos minimizarlos. Así, la expectativa de nuevas transferencias a partir del Guadiana quedó dependiente de algunas cuestiones, como los estudios sobre el trozo internacional del Guadiana aguas abajo de “Pomarão”, bien como la situación ambiental del Estuario del Guadiana. Desafortunadamente, a fecha de hoy no existe una versión definitiva y pública de estos estudios –a pesar de que el Convenio establece un plazo de dos años para la conclusión de los mismos, aunque prorrogable. Esta situación ha creado bastante incertidumbre cara al futuro y como explicaremos más adelante, todavía no ha sido solucionada de modo satisfactorio.

Aunque el Convenio de Albufeira fue firmado en 1998, dos años antes, de la publicación de la DMA, la verdad es que los negociadores del Convenio conocían perfectamente la Directiva, inclusivamente algunos de los que estaban en los grupos de trabajo bilaterales, estaban también en la CE a trabajar en la aprobación de la DMA – que curiosamente fue aprobada el último día de la Presidencia portuguesa. De hecho, el CA está muy claramente influenciado por la Directiva y muy poco por la Convención de la ONU aprobada un año antes (1997).

De hecho, el CA es el principal instrumento para cumplir lo previsto en el artículo 3º de la DMA<sup>53</sup>, donde consta que en el caso de demarcaciones internacionales los Estados que la comparten podrán designar como autoridad competente a los organismos preexistentes al abrigo de un acuerdo firmado por las Partes.

---

<sup>53</sup> Cf. Art. 3º5 y 6 de la DMA, donde consta: “Cuando una demarcación hidrográfica se extienda más allá del territorio de la Comunidad, el Estado miembro o los Estados miembros interesados se esforzarán por establecer una coordinación adecuada con los Estados no miembros concernidos, con el fin de lograr los objetivos de la presente Directiva en toda la demarcación hidrográfica. Los Estados miembros velarán por la aplicación en su territorio de las normas de la presente Directiva”. 6. “Los Estados miembros podrán designar un organismo nacional o internacional preexistente como autoridad competente a los efectos de la presente Directiva”.

### 3.2 Cooperación hispano-lusa en el ámbito del Convenio de Albufeira

No me voy a detener mucho en la descripción, objeto y ámbito del CA, lo que ya he hecho en varios trabajos anteriores<sup>54</sup>. Continúo a defender como siempre dije que, comparado tanto con sus antecesores como con otros acuerdos internacionales existentes sobre la materia, este Convenio constituye un acuerdo equilibrado y jurídicamente meritorio.

No obstante, el CA fue concebido como un principio y no como un fin en sí mismo. Los caudales acordados tenían carácter transitorio y quedaron en abierto muchas lagunas que los organismos de cooperación, previstos en el Convenio, tendrían que colmar. Estos organismos, tienen un papel fundamental en la actualización del CA, bien como en la adaptación del mismo a las circunstancias de cada época –especialmente fenómenos extremos, como inundaciones y sequías, u otras alteraciones futuras, como consecuencia del cambio climático.

El Convenio de Albufeira instituyó dos organismos de cooperación: la Comisión de Acompañamiento y Desarrollo de la Convención (CADC) y la Conferencias de las Partes (CoP). En cuanto la CADC es un organismo de carácter técnico, la CoP tiene un carácter marcadamente político e actúa como una segunda instancia llamada a intervenir cuando no se llega a un acuerdo en la primera, o sea, en el seno de la CADC. En este aspecto, el *modus operandi* del binomio CP – CADC recuerda al tándem instituido por la Convención del Rin o la del Danubio: Comisión técnica y Comisión integrada por los representantes de los Gobiernos. Esta última reúne sólo para decidir sobre las cuestiones más delicadas, de modo a ultrapasar las situaciones de bloqueo, reforzando la cooperación y, tal como parece ser la intención de la CoP, dinamizándola cuando decae.

Sin embargo, la CADC es bastante diferente a las dos Comisiones antes referidas en un aspecto: en cuanto aquellas actúan exclusivamente en una demarcación internacional (el Rin o el Danubio) –lo que suele ser la regla general en este tipo de comisiones–, la CADC es el único organismo de cooperación para las cinco demarcaciones hispano-lusas. Además tiene carácter bicéfalo –dos delegaciones: una española y otra portuguesa– con el respectivo secretariado –lo que provoca una duplicación de las estructuras–, y naturaleza gubernamental –está integrada exclusivamente por técnicos de los dos gobiernos. De ahí deriva la fuerte dependencia gubernamental, ya que, además, carece de personalidad jurídica y presupuesto autónomo.

#### 3.2.1 Trayectoria reciente

En la vida de la CADC se pueden distinguir tres etapas diferentes: las dos primeras finalizan con un momento de crisis –provocado por el incumplimiento de caudales de una de las Partes, normalmente la española– que se soluciona recurriendo a la CoP; la tercera y última comienza a finales de 2009, con un incumplimiento de caudales en el Tajo, aunque esta vez el problema no haya merecido la atención de la CoP, que no lo ha considerado suficientemente grave como para convocar una reunión.

Hasta ahora ha habido tan sólo dos reuniones de la CoP: una en 2005, tras el incumplimiento en el Duero, y otra en 2008, tras el incumplimiento en el Guadiana. Las dos reuniones fueron muy positivas, ya que sirvieron para dar un nuevo impulso a los trabajos de la CADC y para aunar esfuerzos en la cooperación, lo que se verificó sobre todo después de la CoP de 2008. Una mayor confianza entre las Partes favoreció la realización de más documentos y proyectos conjuntos y el aumento del intercambio de datos *standards*, lo que redundó en una mayor homogenización de los procedimientos. Esta segunda fase culmina con la aprobación en el

---

<sup>54</sup> Amparo SERENO, *Rios que nos separam, aguas que nos unem. Análise jurídica dos Convénios Luso-Espanhóis sobre águas internacionais*, Ed. Fundación Lex Nova, Valladolid, 1ª ed. Fevereiro de 2011.

seno CoP de varias decisiones relevantes para reforzar la cooperación: la creación de un Secretariado Único con sede en Lisboa y Madrid, alternadamente cada dos años; la revisión del régimen de caudales; la aprobación de los Estatutos de la CADC; la entrada en funcionamiento del *site* conjunto y el anuncio de la creación de un *forum* de participación pública, y, por fin; el compromiso de realizar, antes de 2015, planes únicos –e no coordinados– para las Demarcaciones Hispano-Lusas.

La verdad es que de todas estas “promesas” sólo algunas fueron cumplidas. No existe ni secretariado conjunto ni fórum de audiencia pública y cada Estado ha realizado por separado el plan de la parte de la correspondiente demarcación internacional incluida en su territorio. En resumen, se puede decir, que esta tercera etapa, en la cual nos hayamos ha sido la peor de todas, lo cual se debe, principalmente, a la ausencia de interés por parte de la CoP en dinamizar la cooperación. O dicho de otro modo, el desinterés de los gobiernos en revitalizar la CADC y la fuerte dependencia gubernamental de la Comisión.

### 3.2.2 Situación actual

Las relaciones hispano-lusas en materias de aguas internacionales –tema que estudio con más pormenor en trabajos anteriores<sup>55</sup>–, han sido mucho más proactivas desde que la CADC entró en funcionamiento que con su antecesora, la Comisión de los Ríos Internacionales (CRI). En la práctica, la CRI centró principalmente su trabajo en la repartición del potencial energético de los tramos internacionales de los ríos entre las compañías hidroeléctricas españolas y portuguesas, desatendiendo las cuestiones ambientales. Además, la CADC tuvo que afrontar desafíos más exigentes, como la implementación de la DMA en las Demarcaciones Hispano-Lusas.

En síntesis, se puede decir que los puntos más delicados en las relaciones hispano-lusas en este momento se localizan en dos cuencas: Tajo y Guadiana –no menospreciando la importancia de otras cuestiones estratégicas relacionadas con la gestión del agua, como por ejemplo la producción energética. Así, el incumplimiento de 2005, en el Duero, está relacionado con la gestión del agua realizada por una compañía hidroeléctrica española. Es decir, la insuficiencia de caudales se debió a una “sequía artificial” originada por la gestión del agua que hizo la hidroeléctrica –y no por un periodo de real escasez de recursos, que si fue grave en el Duero, mucho más lo fue en la cuenca más al Sur –como el Tajo y el Guadiana. Sin embargo, en este caso, el gobierno español sí que declaró un período de excepción para justificar el incumplimiento de caudales, ya que la compañía hidroeléctrica portuguesa (también privada) pidió una fuerte indemnización, correspondiente al perjuicio que tuvo por la pérdida de producción energética.

En el caso del Guadiana, el incumplimiento sucedió durante la vigencia del régimen de caudales anterior, en el año hidrológico 2005/2006<sup>56</sup> y no fue invocado el periodo de excepción por España. En el caso del Tajo, el último incumplimiento de caudales –sin que concurriesen las circunstancias para invocar un periodo de excepción, que lo justificase– tuvo

---

<sup>55</sup> A.SERENO, *Ríos que nos separam, ...op.cit.*

<sup>56</sup> Durante el año hidrológico de 2005/2006 tuvo lugar el incumplimiento del régimen de caudales en el Guadiana. En este caso, el incumplimiento del caudal mínimo en la sección de Badajoz fue justificado por un error de programación de los desembalses por parte de España. Para compensar el déficit, se acordó realizar un desembalse específico que completase el volumen retenido, con lo cual Portugal consideró que se había cumplido el compromiso establecido por la CADC. Cf. Acta de la VIII Reunión Plenaria de la CADC, (Madrid, 8 de mayo de 2007).



lugar durante el año hidrológico 2008/2009<sup>57</sup> y ya después de la entrada en vigor del nuevo régimen de caudales –en agosto de 2009.

Los argumentos que se utilizaron para justificar los dos incumplimientos fueron de carácter meramente coyuntural: errores técnicos en los desembalses de las presas o desconocimiento del nuevo régimen de caudales. La verdad es que causa bastante sorpresa que no se haga mención en las Actas de la CADC a los usos consuntivos realizados aguas arriba, específicamente, la transferencia de caudales para otras cuencas nacionales españolas con origen en el Tajo y el incremento del agua captada en determinados tramos internacionales del Guadiana. Mientras que estas cuestiones ni siquiera son abordadas en el seno de la CADC, acaban por ser públicamente conocidas por otras vías, tanto oficiales –como son las actas de las reuniones del «Conselho Nacional da Água»– como oficiosas, a través de los medios de comunicación españoles y portugueses<sup>58</sup>.

En mi opinión, los ya más de trece años de funcionamiento efectivo del binomio CADC/CoP revelan que ésta se quedó por debajo de las expectativas creadas por el Convenio:

En primer lugar, porque la CADC que, al contrario de sus congéneres europeas, no tiene ni personalidad jurídica ni presupuesto autónomo lo que la torna muy dependiendo de los gobiernos y, como antes se refirió en esta última fase, los mismos no han prestado mucha atención a la CADC. Como consecuencia la Comisión fue bastante menos dinámica de lo que debía, ya que ni siquiera cumplió totalmente las funciones consideradas prioritarias porque sujetas a plazo por el Convenio –en la mayor parte de los casos, éstos precisaron de ser prorrogados;

En segundo lugar, su estructura devino bastante frágil, pues depende del buen funcionamiento de los grupos de trabajo (GT) creados con carácter un tanto precario y casuístico;

En tercer lugar, la falta de conexión con otras autoridades con competencias incidentes en el territorio de las DHI, tanto en la escala horizontal, como en la vertical. Esto, en la práctica ha supuesto inaplicación del principio de subsidiariedad. Hasta la fecha no han sido creadas las Subcomisiones por cuenca –previstas en el Acta de la I Reunión Plenaria de la CADC (2000)– y que hubieran permitido a ésta tener un contacto más próximo con las autoridades que operan a nivel regional y local y vice-versa;

En cuarto lugar, el acceso a la información y la participación pública son áreas claramente deficitarias, lo que ha provocado el distanciamiento entre la Comisión y la sociedad civil. Es lamentable que la página web de la CADC esté inactiva desde hace ya casi un año, con lo cual se dificulta el acceso a información tan relevante como son las actas de la Comisión. A través de estos documentos se podía saber tanto el ritmo de las reuniones de la CADC como los temas abordados e decisiones adoptadas. Sabemos, no obstante, que en 2011 la Comisión ni

---

<sup>57</sup> Durante el año hidrológico de 2008/2009 se registró un incumplimiento del régimen de caudales en el Tajo. En este caso el incumplimiento se justificó por las ambigüedades en la interpretación del nuevo régimen de caudales que acababa de entrar en vigor en Agosto de 2009, pero que fue aprobado en la CoP de 18 de febrero de 2008 y que era sobradamente conocido. Para reponer los caudales en falta, las Partes concordaron establecer una programación de entrega de los volúmenes a transferir durante el año hidrológico 2009/2010. Cf Acta de la XIII Reunión Plenaria de la CADC, (Madrid, 14 de enero de 2010).

<sup>58</sup> En los medios de comunicación españoles existe numerosa información sobre nuevos proyectos de trasvases a partir del Tajo, con Comunidades Autónomas a favor y en contra, declaraciones de los correspondientes Presidentes de los Gobiernos regionales. Igualmente en la zona de Huelva (Comunidad de Andalucía) existen proyectos de nuevos regadíos desarrollados con captaciones a partir de la Cuenca del Guadiana. Todas estas amenazas son referidas, por ejemplo, en el artículo publicado en el Semanario “Expresso”, de 27 de noviembre de 2010, (“*Água provoca «conflito» com Espanha. Já se travam batalhas do outro lado da fronteira. Cá preparam-se armas*”), donde el Embajador Santa Clara Gomes (Presidente de la Delegación Portuguesa de la CADC) menciona expresamente que la agricultura intensiva de Andalucía amenaza el caudal ecológico en el Guadiana y los proyectos de desvío de agua a partir del Tajo, conocidos a través de los medios de comunicación españoles, son desconocidos, oficialmente, por la Delegación Portuguesa.

siquiera reunió una vez en todo el año –incumpliendo lo previsto en el Convenio de Albufeira– en 2012 “compensó” la falta del año anterior, reuniendo dos veces y este año todavía no se ha reunido. Esta irregularidad en las reuniones es una señal clara de la falta de constancia y continuidad en el ritmo de los trabajos que no augura nada bueno, pues quiere decir que la relación bilateral está siendo olvidada. La abundancia de lluvias del último año puede ser una explicación: no hay problema con los caudales, no son necesarias las reuniones. Pero la abundancia de agua en la Península Ibérica no pasa de una ilusión y esto por dos razones: una, el cambio climático, los últimos estudios alertan sobre el agravamiento de los periodos de sequía<sup>59</sup>; otra, los problemas en el Tajo y el Guadiana, que aparentemente sólo incumben a la política interna española del agua, pero sobre los que Portugal debería tomar, y rápidamente, una posición.

### 3.2.3 Perspectivas de futuro

En mi opinión, el futuro de la CADC va depender de si los gobiernos de España y Portugal, deciden hacer planes conjuntos (o no). En este sentido Portugal parece estar mucho más empeñado que España –como anunció el Ministro del Ambiente en el ámbito de la 2ª CoP, de 2008, y como estaba previsto en la “Lei da Água” portuguesa de 2005. Para tal sería necesario reforzar la estructura de la CADC en todos los sentidos y cumplir las promesas de la 2ª CoP –secretariado único y permanente y fórum de audiencia pública. Es decir, sería necesaria una profunda reforma de los Estatutos de la Comisión, para convertirse realmente en un organismo homólogo a sus congéneres europeas, como la Comisión del Danubio<sup>60</sup>. Esta Comisión ha coordinado y publicado, en 10 de diciembre de 2009, un plan único para toda la Demarcación –en la elaboración del mismo han participado los 14 Estados ribereños del Danubio que son Parte de la Comisión.

Además, una vez que la CADC –a diferencia de estas comisiones– actúa en cuatro demarcaciones diferentes, debería tener cuatro subcomisiones una por cada demarcación –tal como estaba previsto en la 1ª Acta de la CADC. Esta es la solución que se practica en el caso de la Comisión Internacional de Límites y de Agua (CILA) instituida por México y EEUU, y en la *International Joint Commission* (IJC) instituida por Canadá y EEUU. En estos casos, tal como la CADC, existe una única comisión para todas las aguas internacionales situadas en una misma frontera. Si bien que el ámbito de la CADC es mucho más amplio ya que se refiere a toda la demarcación internacional, en cuanto el de la CILA y la IJC se limita a los tramos fronterizos de los ríos internacionales.

En estas subcomisiones tendría que haber suficiente apertura para que participasen otros agentes y no sólo los gubernamentales como hasta ahora ha ocurrido. Por ejemplo en algunas masas de aguas fronterizas en las fronteras entre los EEUU y sus vecinos cooperan no sólo los Estados federales a través de la CILA y de la IJC, también estados federados fronterizos participan en la cooperación, lo cual ha redundado en la mejor protección ambiental de esas masas de agua.

Sin embargo en el caso de la CADC, a pesar de su ámbito de actuación ser muy superior al de las comisiones norteamericanas, prácticamente no han participado en la cooperación otros actores que los gubernamentales. Y esto, a pesar de que, como vamos a ver a seguir en el caso del Tajo y del Guadiana, la política interna española del agua está teniendo bastante influencia en la internacional.

---

<sup>59</sup> La revista *Bulletin of the Meteorological Society* publicó a 5 septiembre de 2013, un número especial sobre eventos climáticos extremos, donde están recogidos (entre otros) los resultados de un grupo de investigadores portugueses y españoles, liderados por Ricardo Trigo, del “Centro de Geofísica da Universidade de Lisboa”, donde se demuestra que los periodos de sequía en la Península Ibérica son cada vez más frecuentes. En cuanto que en los años 60, el intervalo de tiempo entre dos sequías extremas era superior a 40 años, actualmente es de cerca 30 años. Tres de las peores sequías de los últimos 60 años en la Península Ibérica tuvieron lugar en los últimos 15 años.

<sup>60</sup> El plan del Danubio puede consultarse en: [http://www.icpdr.org/participate/danube\\_river\\_basin\\_management\\_plan](http://www.icpdr.org/participate/danube_river_basin_management_plan)

#### **4. Incidencia de la actual política de aguas nacional en las demarcaciones internacionales**

Como referimos en el apartado anterior, el Convenio de Albufeira a través del régimen de caudales establecido en su Protocolo Adicional tuvo una gran influencia en la política interna del agua española. Ya que, para garantizar los caudales mínimos exigidos en el Protocolo, España se ha visto obligada a disminuir el consumo de agua en las demarcaciones internacionales o, por lo menos, en determinados tramos de las mismas. Pero como explicaremos más adelante, también ha ocurrido lo contrario. La política interna del agua española que afecta a las CCAA de las demarcaciones intercomunitarias e internacionales puede incidir en la cooperación bilateral y en los acuerdos alcanzados en Albufeira.

En este sentido, de entre las demarcaciones hispano-lusas, hay que diferenciar aquellas que, del lado español, están incluidas en casi un 100% en el territorio de una sola comunidad autónoma –caso del Miño/Limia en Galicia y del Duero en la de Castilla y León– de aquellas otras que, como el Tajo y el Guadiana, están incluidas en varias CCAA, situadas más a Sur y, por tanto, más expuestas a situaciones extremas de escasez de recursos. En estas dos últimas demarcaciones, por razones obvias, es más difícil el encuentro de intereses relativamente a la gestión que se debe hacer del agua entre las diversas CCAA y el Estado.

Como ya dije en un trabajo anterior –para el cual me remito<sup>61</sup>– en mi opinión el Tajo es el “talón de Aquiles” del Convenio de Albufeira. Esto se debe a que, además de las pretensiones sobre las aguas del Tajo de las tres CCAA de la parte española de la demarcación, están las expectativas de las CCAA mediterráneas situadas fuera de la DH, pero cuyo desarrollo económico depende, en una medida considerable, de las aguas que recibe del Tajo. Efectivamente, esta demarcación es la más expuesta a los trasvases intercuenas, ya que existe una obra de gran envergadura –el Acueducto Tajo-Segura– construido en una época en la que no había legislación ambiental que acautelase las consecuencias de estas obras hidráulicas a gran escala. Como antes referí, en cuanto algunas CCAA pretenden establecer en sus Estatutos reservas de agua sobre el Tajo, otras entienden que tienen derecho a exigir más agua procedente de esa misma demarcación. Por su parte, Portugal tiene derecho a los caudales mínimos del Tajo acordados en Albufeira, pero permitió que, en “años húmedos”, España pudiese transvasar hasta 1000 Hm<sup>3</sup>/año. También en el Guadiana está latente un transvase a partir del Chanza, aunque sujeto al correspondiente estudio de impacto ambiental. De ahí que, en este momento, el caso del Tajo me parece más preocupante y por eso voy a abordarlo en primer lugar.

##### **4.1 El caso del Tajo**

Como antes se mencionó, el Plan del Tajo en la parte española –porque en la portuguesa fue publicado en el “Diário da República”, de 22 de marzo de 2013– a fecha de hoy todavía no fue publicado. La fase de consulta pública concluyó el pasado 23 de septiembre, por lo que en este momento nos debemos encontrar ya en una etapa muy adelantada de redacción del plan para su publicación en el BOE.

Sin embargo, paralelamente al “proceso oficial” de aprobación del plan del Tajo, exigido tanto por la DMA como por la legislación interna sobre aguas, el Ministro de Ambiente, junto con representantes de los gobiernos de cinco CCAA ha firmado el denominado “Pacto del Tajo”. Este pacto, incluye varios puntos positivos y “amigos del ambiente”: en primer lugar, porque aumento de la reserva de agua del Tajo<sup>62</sup> en periodos de escasez –de 240 Hm<sup>3</sup> para

<sup>61</sup> Ver Amparo SERENO, “De Madrid a Lisboa, os caudais do Tejo y a «Hidro-diplomacia» Luso-Espanhola”, *Revista Jurídica do Urbanismo y do Ambiente*, nº 21/22, Jun./Dez., 2004.

<sup>62</sup> modificación de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura”. Esta Ley, establece que: “El carácter de excedentarias se determinará en el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo”, y

400 Hm<sup>3</sup>–, e; después, porque incluye medidas destinada al uso eficiente del recurso –ahorro del 5% del agua a través de la reducción de pérdidas y filtraciones en el acueducto– y el combate al cambio climático<sup>63</sup>.

Sin embargo, debajo del “tupido velo” de las aparentes preocupaciones ambientales, se esconde su verdadera razón de ser: la “*modificación de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura*”<sup>64</sup>. Esta Ley, establece que: “*El carácter de excedentarias se determinará en el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo*”<sup>65</sup> y ahora se está haciendo claramente de espaldas al Plan mediante un *Memorandum* negociado secretamente entre cinco CCAA y el MAGRAMA, que además se está tramitando mediante un procedimiento de urgencia y tendrá cobertura legal a través de una enmienda a la Ley de Evaluación Ambiental, por lo que se espera que esté aprobado antes de fin de año. En una fase posterior el contenido del *Memoradum* será incluido tanto en la Ley de Aguas como en el Ley del PHNE, mediante la alteración de ambos textos. O sea, desde el punto de vista formal, el procedimiento de aprobación de este “Pacto del Tajo” es lo menos ortodoxo posible, claramente violando lo previsto en materia de participación pública tanto en la DMA, como en otras directivas comunitarias, por lo que fue ya objeto de una queja ante el defensor de pueblo y no se descarta que pueda serlo futuramente ante la CE. Esto iría aumentar el valor de la multa<sup>66</sup> que España está pagando a la CE por cada día de atraso en el cumplimiento del plazo de publicación de los planes de cuenca – que concluyó en 2009.

Desgraciadamente, no es muy agradable, en los tiempos de crisis económica que atravesamos, ver al Reino de España desembolsar tan grandes cantidades en concepto de la multa antes referida, pero menos agradable es lo que en la práctica se está haciendo en el Tajo de espaldas al Plan. Es decir, se está abriendo la puerta al aumento considerable del número de transvases anuales, hasta un máximo anual de 650 hm<sup>3</sup> en cada año hidrológico (600 para el Segura y 50 para el Guadiana<sup>67</sup>) cuando haya más de 400 Hm<sup>3</sup> en Entrepeñas y Buendía (pantanos situados en la cabecera del Tajo). Pero es que, independientemente de la cantidad de agua que haya en estos pantanos, se puede transvasar también el caudal vendido, mediante contratos de cesión, de las dotaciones de riego de Aranjuez, Estremera y Almoguera –situadas aguas abajo de Entrepeñas y Buendía. En resumen, esto quiere decir que la media anual trasvasada del Tajo para otras cuencas y que ahora está en cerca de los 300 Hm<sup>3</sup> podría llegar incluso al doble.

Sin embargo, el gobierno, a través de la comunicación social española, ha anunciado con grande pompa la firma de un *Memorandum* de entendimiento, una especie de “tratado de paz” entre las CCAA hasta ahora en discordia por las aguas del Tajo: las “CCAA cedentes” – Madrid, Castilla La-Mancha y Extremadura– y “las CCAA receptoras” –Valencia, Murcia. En este, como en todos los “tratados de paz”, claramente hay vencedores y vencidos:

---

hasta ahora estaba previsto que no se podían realizar trasvases cuando las existencias conjuntas en Entrepeñas y Buendía (pantanos situados en la cabecera del Tajo) fuesen inferiores a 240 Hm<sup>3</sup>, mediante el *Memorandum* este valor sube para los 400 Hm<sup>3</sup>.

<sup>63</sup> “Además de seguridad jurídica, se establece un mecanismo de seguridad y estabilidad técnica al ordenar al Gobierno la actualización mediante real decreto de las magnitudes determinantes de la regla de explotación del trasvase. Ello resulta necesario para adecuar de forma flexible estas magnitudes a las variaciones hidrológicas observadas en los últimos años y para disponer de instrumentos ágiles de adaptación a posibles efectos de alteración hidrológica como los inducidos por el cambio climático”. Cf. Documento sobre los acuerdos adoptados en el seno del grupo de trabajo del Memorándum Tajo-Segura.

<sup>64</sup> Cf. Documento sobre los acuerdos adoptados en el seno del grupo de trabajo del Memorándum Tajo-Segura.

<sup>65</sup> Disposición Adicional Novena 2ª de la Ley 52/1980, de 16 de octubre

<sup>66</sup> De acuerdo con el diario digital IAgua, de 23.06.2013, “El retraso de los planes de cuenca cuesta al Estado unos siete millones de euros mensuales” (unos 200.000 euros diarios por cada día de retraso).

<sup>67</sup> También será destinada agua del Tajo para Almería (11 Hm<sup>3</sup>), pero ésta procederá del ahorro que se calcula será obtenido mediante la disminución de fugas del Acueducto Tajo-Segura.

Entre los que salen ganando, las CCAA de Valencia y de Murcia, principales receptoras del caudal. Pero también Andalucía, pues aunque esta Comunidad no firmó el pacto, está previsto que parte del caudal (se calcula que más de 11 Hm<sup>3</sup>) será dirigido a garantizar el abastecimiento público en Almería<sup>68</sup>.

Entre lo que salen perdiendo, claramente Castilla-La Mancha, que después de años de batallar contra el TTS de incluso exigir la caducidad del trasvase e incluir una reserva de agua en sus Estatutos de Autonomía, ahora permite este aumento considerable del caudal que sale del Tajo para alimentar, principalmente, la agricultura de regadío levantina. Sin embargo, y aunque se mantuvo “neutral” en estas batallas, sale perdiendo también Extremadura, pues los caudales que España se comprometió a entregar a Portugal en el Convenio de Albufeira, van a tener que ser garantizados, principalmente, por el agua producida por el Tajo en la provincia de Cáceres. Desde luego, sería impensable que Madrid –por razones obvias, la urbe más consumidora del líquido vital–, contribuyese para esta finalidad. Tampoco podrá contribuir mucho Castilla-La Mancha, visto que tiene que ser “solidaria”, cediendo agua al Segura y al Guadiana y dando de beber a Almería.

Pero en medio de estos “grandes e pequeños perdedores”, el gran perdedor es el Tajo y todos los que vivimos en esta demarcación, que vamos a ver sus aguas perjudicadas tanto en cantidad como, muy probablemente en calidad, ya que son factores íntimamente relacionados

### 3.2 El caso del Guadiana

Como antes se refirió, tanto Andalucía como Castilla y León incluyeron en los respectivos Estatutos preceptos dirigidos a aumentar sus competencias sobre cuencas intercomunitarias que estaban casi totalmente incluidas en su territorio. Esto afectó principalmente al Duero (en el caso de Castilla y León) y al Guadalquivir (en el caso de Andalucía), pero también al Guadiana. No obstante, el caso del Guadalquivir suscitó más polémica porque, efectivamente, en 2009 se produjo el traspaso de los servicios (incluidos recursos humanos) de la Confederación del Guadalquivir para la Agencia Andaluza del Agua. En contraste, en el caso del Duero, y aunque las circunstancias de facto eran prácticamente idénticas a las del Guadalquivir, el traspaso nunca llegó a producirse.

En virtud del “Real Decreto” 1560/2005, de 23 de diciembre, el Estado transfirió para la Agencia Andaluza del Agua pequeñas cuencas internas –antes gestionadas por las Confederaciones del Guadalquivir y del Guadiana, respectivamente. Pero también, y lo que es más preocupante, delegó en la referida Agencia, la gestión de varias subcuencas del Guadiana: la del Chanza y otras de menor dimensión que desembocan en el tramo internacional del Guadiana anterior al Estuario. Posteriormente, el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley de Aguas de la misma Comunidad introdujeron preceptos dirigidos a reforzar las competencias de Andalucía en estas subcuencas, bien como en las obras públicas estatales construidas en las mismas<sup>69</sup>. Desde luego, la gestión que se haga en el Chanza, puede condicionar la gestión global del Guadiana, una cuenca intercomunitaria e internacional. Esta última característica significa que España ha adquirido una serie de compromisos con Portugal –de entre los que cabe destacar la entrega de unos caudales mínimos con una cierta

---

<sup>68</sup> Europapress, de 20.10.2013, “Almería obtiene más de 11 hectómetros cúbicos de agua del Tajo-Segura para abastecimiento y riego”

<sup>69</sup> Así, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 50º.1, atribuye a la Comunidad de Andalucía competencias exclusivas sobre recursos y aprovechamientos hídricos, bien como sobre aguas subterráneas cuando su uso no afecte a otro territorio. Más tarde, el Parlamento Andaluz aprobó la Ley 9/2010 de Aguas, de 30 de julio. El Art. 11º 2. a) de esta ley establece que a la administración autonómica le compete: “*elaborar la planificación hidrológica y sus revisiones en las demarcaciones comprendidas íntegramente en el territorio de Andalucía y la colaboración en la que corresponde a la Administración del Estado, particularmente en la que afecte a la parte andaluza de las cuencas de los ríos Guadalquivir, Guadiana y Segura*”.

calidad en la frontera portuguesa—, que no podrá dejar de cumplir, pues independiente de la gestión que Andalucía haga de las aguas del Chanza, en la esfera internacional responsable es, en último término, España.

Un rápido repaso a las Actas de la CADC permite constatar que la demarcación del Guadiana es —si comparada con las otras—, la que ha ocupado un mayor espacio en la agenda de la CADC. Sin embargo, salta a la vista la ambigüedad y poca sistematización con que son abordadas las cuestiones relacionadas con esta cuenca. Las mismas podrían sintetizarse en tres puntos principales:

Primero, pedidos de captaciones<sup>70</sup> en diferentes locales situados en la margen izquierda del Guadiana —la española— y de sus afluentes en esa misma margen;

Segundo, los estudios sobre el aprovechamiento sostenible, tanto del tramo internacional del Río Guadiana aguas abajo de Pomarão<sup>71</sup>, como del Estuario del Guadiana<sup>72</sup>;

Tercero, relación de estos estudios con las cuestiones transitorias<sup>73</sup>. Las mismas están a su vez relacionadas: Por un lado, con las concesiones otorgadas en la margen izquierda del Guadiana antes del Convenio de 1998, y; Por otro lado, con el estado de funcionamiento de la “Captación de Boca-Chanza” —situada en el punto en que el Río Chanza se une al Guadiana y donde están localizados los embalses españoles de Chanza y Andévalo, justo aguas arriba de Pomarão (estación donde se controlan los caudales que entran en Portugal procedentes del Chanza).

En el fondo, casi todas las cuestiones sobre el Guadiana —que en las Actas de las Reuniones Plenarias de la CADC aparecen reunidas bajo el título “Otros asuntos”<sup>74</sup>— están también relacionadas con la aparición de dos nuevos actores: Extremadura y Andalucía. Hasta 2005 las Actas de la CADC revelan una relación exclusivamente bilateral, de Estado a Estado. Pero a partir de ahí la situación cambia:

Primero, la “Comunidad Autónoma de Extremadura” presentó un pedido formal<sup>75</sup> de captación de agua en Alqueva, que le fue concedido en la 2ª CoP<sup>76</sup>, de 2008, para los Municipios de Villanueva del Fresno y Cheles. Esta solicitud de caudales de Alqueva fue seguida por otras para instalaciones termoeléctricas y agrícolas que están en proceso de evaluación<sup>77</sup>;

Segundo, la “Comunidad Autónoma de Andalucía” fue invitada a participar en la VII Reunión Plenaria de la CADC (2006), donde *“presentó la situación de carencia de agua en la zona de Huelva”*. Asunto que se relaciona, directamente, con el pedido (presentado en la XIII Reunión

---

<sup>70</sup> Las cuestiones sobre captaciones y pedidos españoles de nuevas captaciones en la Cuenca del Guadiana se levantan, por primera vez, en la II Reunión Plenaria de la CADC, de 9 de enero de 2001, donde la Comisión aprobó una deliberación (II/6) “Captaciones entre la confluencia con el Caia y la confluencia con el Cuncos”.

<sup>71</sup> Cf. Acta de la III Reunión Plenaria de la CADC.

<sup>72</sup> Cf. Acta de la V Reunión Plenaria de la CADC, asunto 4 “Conclusiones operacionales del estudio sobre el Estuario del Guadiana”

<sup>73</sup> Es decir, las captaciones ya autorizadas en la margen izquierda del Guadiana (en territorio de Andalucía y violando lo previsto en el Convenio de 1968, todavía hoy en vigor. Cf. Acta de la IV Reunión Plenaria de la CADC.

<sup>74</sup> Especialmente, en la Acta de la V Reunión Plenaria de la CADC (realizada en Lisboa de 31 de mayo a 1 de junio de 2005) se levantan variadísimas cuestiones sobre el Guadiana: estudio del aprovechamiento sostenible del Estuario del Guadiana (asunto 4); compensación por los caudales captados en la margen izquierda del Guadiana (este asunto aparece genéricamente tratado como “captaciones en la margen izquierda” en las Actas V, VIII, IX, X, XI, XII y XIII) con base en las estimativas de la extinta CRI realizadas en 1998/99, a falta de datos de registro de los caudales efectivamente captados; esclarecimientos sobre el estado de funcionamiento de “Boca-Chanza” teniendo en cuenta el compromiso de 1997 (aunque no se refiere qué compromiso fue, presumimos alcanzado por la CRI); estudio del tramo internacional del Guadiana.

<sup>75</sup> Acta VI (13 a 14 de febrero de 2006, Madrid).

<sup>76</sup> La 2ª CoP fue realizada en Madrid, a 19 de febrero de 2008.

<sup>77</sup> Acta XIII.

Plenaria de la CADC, de 2010) de captación a partir de “Boca-Chanza”<sup>78</sup> y que fue acompañado por : “...um memorando da Agência Andaluza da Água...para uns volumes médios anuais da ordem de 35Hm<sup>3</sup> /ano, similares aos captados nos últimos dez anos, com pontas que podem alcançar os 80Hm<sup>3</sup> /ano.... A fixação de uma possível ampliação depende da conclusão dos estudos relativos ao aproveitamento sustentável do Baixo Guadiana”. La captación de “Boca-Chanza” fue instalada de modo provisional en 1974 para resolver el problema de abastecimiento a Huelva, en cuanto estuviese en construcción el embalse del Chanza. Pero la verdad es que esta obra fue ya construida y ahora se pretende mantener la captación de “Boca-Chanza” hasta la conclusión del Embalse de Andévalo, sin que en ningún momento Portugal haya autorizado la referida captación con carácter definitivo.

Lo que está subyacente en estas breves alusiones a las dos Comunidades Autónomas españolas –fugazmente mencionadas en las actas de la CADC– son dos relaciones diferentes: una más pacífica, con Extremadura, y otra, bastante menos, con Andalucía. La primera de las Comunidades, siguiendo un procedimiento regular, ha pedido y obtenido consecutivamente autorizaciones para captar agua del embalse portugués de Alqueva destinada a tierras situadas en la Cuenca del Guadiana, sólo que del lado español de la raya y pagando la misma tarifa que los utilizadores portugueses. Así que, se puede hablar de cesión de agua –pequeñas captaciones– a cambio de la tarifa establecida y sin garantías de continuidad en el tiempo. Es decir, se cede agua que durante un determinado año hidrológico no es demandada por los usuarios portugueses. Concluyo, además, pese a opinión contraria<sup>79</sup>, que no se puede hablar en este caso de “trasvase de agua”, ya que el agua es utilizada en la misma cuenca hidrográfica, sólo que del lado español aunque proceda de un embalse portugués. Hay que decir también que la Delegación Portuguesa de la CADC garantizó que no se produjesen impactos ambientales previamente a la aprobación de las referidas captaciones y en el ámbito del procedimiento de autorización de las mismas.

En el caso de Andalucía, las pretensiones son diferentes porque se trata de trasvasar agua del Guadiana para las cuencas internas de Andalucía (Tinto, Odiel y Piedras). Los volúmenes de agua solicitados son muy superiores, por lo que podrían causar impactos aguas abajo –o sea, en el tramo internacional del Guadiana a seguir a Pomarão y en el estuario del Guadiana. Como menciona J.M. Jurado: “En Huelva ya existe un sistema, el referido Bocachanza, justo al pie del pantano del Chanza, en la misma confluencia de éste con el Guadiana. Desde el punto de vista portugués se halla en una situación de ilegalidad, al estar fuera del pantano, aunque sigue siendo tolerado ya que, algunos años, el bombeo de sus 60 Hm<sup>3</sup> hacia el Sistema Chanza-Piedras ha sido imprescindible. Asimismo, planea desde 1999 el proyecto de ampliar este sistema (Bocachanza II), consistente en duplicar la actual capacidad de impulsión. No obstante, la ampliación de esta infraestructura va a depender del caudal del río Guadiana, donde entraría en juego contar con aguas desembalsadas desde Alqueva”.

Y esta cuestión nos lleva a la siguiente: ¿Cuál es la principal fuente de los impactos (o presuntos impactos porque, que se sepa, todavía no hay ningún estudio conclusivo<sup>80</sup>) en el tramo internacional del Guadiana aguas abajo de Pomarão y en el Estuario? En cuanto que

<sup>78</sup> Cf. Anexo 6 de la Acta de la X Reunión de la CADC (Madrid, 18 de febrero de 2008).

<sup>79</sup> Cf. JURADO, J.M., “Posibilidades de trasvases hídricos transfronterizos desde Alqueva hacia el litoral onubense. Reflexiones”, VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua “Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA”, 16/19 de febrero de 2011, Talavera de la Reina, p.5, donde refiere: “...en la segunda reunión de febrero de 2008 entre las Partes del Convenio de Albufeira, el Gobierno de Portugal aprobó la posibilidad de regar con un trasvase de 35 Hm<sup>3</sup> hasta 500 hectáreas de dos localidades extremeñas: Villanueva del Fresno y Cheles.... Por tanto, estos trasvases también podrían realizarse hacia el litoral onubense o de igual forma hacia el Algarve...”

<sup>80</sup> Según el Presidente de la Confederación del Guadiana, en este momento no existen estudios hidrológicos conclusivos por lo que continúan las discrepancias tanto en Pomarão como en el Estuario. Cf José DIAZ MORA, “Situación de las cuencas hidrográficas transfronterizas”, *Revista científica Monfragüe desarrollo resiliente*, 2013, p.6-7.

Andalucía defiende que Alqueva es la principal fuente de impactos, la Delegación portuguesa teme que los mismos pueden estar relacionados con las captaciones en “Boca-Chanza”.

Sin embargo, la cuestión de los estudios de impacto ambiental en el Bajo Guadiana, se arrastra desde la primera reunión de la CADC. El tema sigue pendiente hasta en la XIV reunión (de 19 de julio de 2010) en que la Comisión apremió al Grupo de Trabajo (GT) *ad hoc* para que diese prioridad a los estudios relacionados con el Estuario del Guadiana y aprovechamiento sostenible del tramo internacional y otras cuestiones relacionadas (no menciona cuales). No obstante, el Convenio de Albufeira establecía un plazo de dos años para la elaboración de los referidos estudios, que deberían haber sido concluidos antes de 2002. Como es obvio, la dificultad de esos estudios es susceptible de justificar una prórroga del plazo, pero nada se menciona en las actas de la CADC ni sobre la concesión de prórroga al GT, ni sobre la conclusión de los mismos.

Hay que decir además que la aspiración de un trasvase desde Alqueva a Huelva se justifica con base en una especie de “compensación” de Portugal por los presuntos impactos de Alqueva en el litoral onubense. Así refiere J.M. Jurado que: *“El objetivo para Huelva sería, pues, obtener al menos esa posibilidad: un marco institucional y unos acuerdos políticos que permitiesen trasvases de agua, especialmente en circunstancias excepcionales de carestías. Sería también una manera de compensar los impactos medioambientales de Alqueva en el borde costero onubense, previsibles desde el comienzo de las obras, cuando el Estado español aceptó que Portugal construyese un embalse con tales dimensiones.”* O sea, se cae en la paradoja de “perdonar” los presuntos impactos en el Estuario del Guadiana causados por Alqueva, desde que se toleren los impactos adicionales que podría causar el trasvase del Chanza para as cuencas internas de Andalucía. Es decir, en el fondo lo que está subyacente es que parte del agua embalsada en Alqueva tenga como destino explotaciones agrícolas situadas en la Provincia de Huelva. Por su parte, el Plan Hidrológico español para el Guadiana prevé un aumento de la demanda del agua en esta zona que podrá ser satisfecha a través de la “coordinación con Portugal”, y el aumento da capacidad de captación a partir de “Boca-Chanza”<sup>81</sup>. Pero como antes explicamos el agua procede, en última instancia, de Alqueva. Tal previsión no hace más que dejar una preocupación y una incerteza cara al futuro: ¿Será posible compatibilizar los intereses portugueses y españoles sobre Alqueva y la sostenibilidad de las aguas estuaricas y costeras?

Como es obvio, Alqueva fue construido pensando en satisfacer la demanda de agua portuguesa. Es decir, las 110 mil hectáreas de regadío, abastecimiento público y producción de energía, bien como reforzar una serie de perímetros de regadío conectados con Alqueva, algunos de los cuales están situados fuera de la Cuenca del Guadiana (en la vecina Cuenca del Sado). O sea, tanto Portugal como España tienen planes –o por lo menos expectativas– de poder trasvasar caudales de Alqueva para otras cuencas internas. Estos caudales constituyen un factor de competitividad crucial para las explotaciones agrícolas, ya que serían los únicos capaces de garantizar la continuidad de la producción en periodos de escasez de lluvias o sequías.

En mi opinión, la solución a este conflicto de intereses latente se debe encontrar en el seno de la CADC y desde el respeto: en primer lugar por las exigencias de la DMA, y; en segundo lugar, de los Acuerdos Hispano-Lusos vigentes. O sea, deberá prevalecer la garantía del caudal necesario para el Estuario del Guadiana y después se deberá respetar la división establecida en el régimen de caudales del Convenio de Albufeira. Es obvio que los caudales embalsados en Alqueva deben, en primer lugar, satisfacer la demanda portuguesa. Una vez

---

<sup>81</sup> Sobre esta alusión al Plan Hidrológico del Guadiana, ver la noticia de la Agencia LUSA, de 22.11.2011 “Água: Empresa do Alqueva preocupada com eventual aumento da capacidade dos espanhóis de captarem água no Guadiana”



garantizado el caudal del Estuario y la demanda portuguesa, podrá Portugal ceder (y no “compensar”) caudales a Andalucía. En mi opinión, lo justo sería que, si lo hiciese, fuese en las mismas condiciones en que los cedió a Extremadura y para una finalidad bastante más noble que alimentar el regadío andaluz. Esta es la protección del Parque Nacional de Doñana, considerado la mayor reserva ecológica de Europa. Se repite aquí la historia del Parque Natural (PN) de las Tablas de Daimiel. O sea, la explotación intensiva de los acuíferos, sobre todo para fines agrícolas, puso en peligro inminente la biodiversidad del Parque y la solución fue la transferencia de agua del Tajo para el Guadiana (donde está situado el PN de Daimiel). En Doñana serían necesarios caudales externos para conseguir el cese del riego a partir del Acuífero 27, que nutre las marismas de Doñana<sup>82</sup>. Esta sería, en todo caso, una solución provisional, hasta que se consiguiese acabar con los numerosos pozos ilegales que existen en la zona<sup>83</sup>.

## 5. Consideraciones finales

Desde un punto de vista teórico, estamos ante un caso bastante interesante, que obedece a lo que H. PUTMAN denominó: “*the logic of two-level game in diplomacy and domestic politics*”. Es decir, se trata de negociaciones políticas internas entre dos niveles de gobierno dentro de un Estado federal, pero que acaban por influenciar las relaciones internacionales de este último con el Estado vecino.

Desde un punto de vista pragmático, queda claro que Portugal debe dejar de mirar a España como un bloque unitario, una vez que España se comporta cada vez más como un Estado federal dentro del cual Portugal puede encontrar intereses compatibles (como es el caso de Extremadura) o no tan compatibles (como es el caso de Andalucía).

Además, queda patente que la CADC –un organismo de naturaleza claramente intergubernamental– está excesivamente centralizado y debería abrir sus puertas a otros actores que, de hecho, están ya participando en la gestión de las aguas de las Demarcaciones Hispano-Lusas. En mi opinión, la voz de estos actores, concretamente las CCAA –pero no exclusivamente éstas–, debe ser oída y encontrar “asiento” en la estructura organizativa de la CADC. Mi propuesta de alteración de la misma fue publicada en trabajos anteriores y a ellos me remito. Admitiendo que tal vez no sea ésta la forma final que adquiera la estructura de la Comisión, no tengo dudas de que la misma acabará por cambiar y de que si estos actores no son invitados a participar en la CADC, de modo transparente y regular –a entrar “por la puerta de delante”–, acabarán por entrar “por la puerta de atrás”. Esta entrada resultaría poco clara y podría sentar precedentes susceptibles de ser invocados en el futuro.

Por último, resta por saber si los gobiernos español y portugués avanzarán, como anunciaron en la CoP de 2008, hacia los planes conjuntos, en vez de coordinados, en las demarcaciones internacionales. Esta sería la única noticia capaz de revitalizar la cooperación en el seno de una CADC, cuyo pulso late cada vez más débil. En este sentido, me parece imprescindible y urgente que sea convocada una reunión de la Conferencia de las Partes.

---

<sup>82</sup> Cf. MARQUEZ, J.A., “Amenazas e iniciativas para la resiliencia en Doñana. La corona florestal y el anillo hídrico” *Revista científica Monfragüe desarrollo resiliente*, 2013, p.11.

<sup>83</sup> En 2010, WWF, en su trabajo “El robo del agua en Doñana” ha calculado que, al menos, el 75% de las fincas estaban regando con pozos ilegales. WWF (2013): WWF denuncia que el trasvase a Doñana supone una amnistía a fincas ilegales, en [http://www.wwf.es/que\\_hacemos/donana/?24060/WWF-denuncia-que-eltrasvase-a-Doana-supone-una-amnistia-a-fincas-ilegales](http://www.wwf.es/que_hacemos/donana/?24060/WWF-denuncia-que-eltrasvase-a-Doana-supone-una-amnistia-a-fincas-ilegales). En línea 25-3-2013

## Bibliografía

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge, “Demarcación Hidrográfica, Planificación Hidrológica y Programa de Medidas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 261, 2010.

ALVAREZ CARREÑO, Santiago, “La Calidad Ambiental de las Aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria”, in *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2003.

AUBY, Jean-Bernard, “Globalización y descentralización”, *RAP*, 156 S/D, 2001.

BORDINI, M., “Las transformaciones de los derechos de aguas nacionales por el derecho europeo de aguas. La situación en Italia”, *Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2012, año XIV.

CANELAS de CASTRO, Paulo, “Novos rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução (tranquila)?”, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano I, 1998.

la CALLE, Abel, “Impacto de la Directiva Marco Comunitaria y Territorio”, *Agua y Territorio*, dir. A. Embid, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2007.

CARO-PATÓN, Isabel, “Problemas competenciales de la protección medioambiental del agua”, *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.

DIAZ MORA, J., “Situación de las cuencas hidrográficas transfronterizas”, *Revista científica Monfragüe desarrollo resiliente*, 2013

DROBENKO, Bernard, “De la Pratique du minimalisme: la transposition de la Directive-Cadre «Eau»”, *R. Juridique de L'environnement*, nº 3, 2004.

DELGADO, F., “La Planificación Hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua”, *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2003.

DEMMKE, Christoph and UNFRIED, Martin, *European Environmental Policy: the administrative challenge for the Member States*, European Institute of Public Administration (EIPA), 2001.

EMBED, Antonio, “De la necesidad y de las dificultades para conseguir un sistema de gestión de las aguas basado en las cuencas hidrográficas”, Prólogo à obra colectiva *Organismos de cuenca en España y Argentina: organización, competencias y financiación*, Ed. Dunken, Argentina, 2010.

FANLO, Antonio, Problemática general de los organismos de cuenca en España”, en A. Embid (Director), *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Cívitas, Madrid, 2002.

GALLEGO, Isabel, “De la delimitación de las demarcaciones hidrográficas: errores y contradicciones”, *RVAP*, 90, 2011.

GARRIDO CUENCA, Nuria y ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, “La Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de octubre de 2004 que anula el Plan Hidrológico del Júcar. Una decisión clarificadora sobre la distribución competencial en materia de aguas”, *RAP*, nº 167, 2005.

GRAY, Clive, “The Regional Water Authorities”, *Regional Government in England*, Ed. B. W. HOGWOOD and M. KEATING, Clarendon Press, Oxford, 1982.

HOWARTH, William & MCGILLIVRAY, Donald, *Water Pollution and Water Quality Law*, Ed Shaw & Son limited, 2001.

JURADO, J.M., “Posibilidades de trasvases hídricos transfronterizos desde Alqueva hacia el litoral onubense. Reflexiones”, VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua, Talavera de la Reina, 2011.

KÖCK, W., “Water resources management and conservation in Germany”, en F. Palermo y M. ALBERTON (eds.), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2012.

KRÄMER, L., “Environmental Law in European Union”, *International, regional, and national environmental law*, Ed. Fred L. Morrison and Rüdiger Wolfrum, Kluwer Law International, The Hague, London, 2000.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “La planificación hidrológica en los Estados miembros de la Unión Europea tras la Directiva Marco del Agua”, *REDA*, nº 147, 2010

LUNDQVIST, Lennart J., “Integrating Swedish Water Resource Management: a multi-level governance trilemma”, *Local Environment*, vol. 9, nº 5, October 2004.

MARQUEZ, J.A., “Amenazas e iniciativas para la resiliencia en Doñana. La corona forestal y el anillo hídrico” *Revista científica Monfragüe desarrollo resiliente*, 2013.

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, “Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”, *RAP*, nº 153, 2000.

OSTRON, Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990 (Reprinted 2003).

PATO, João, *O valor da água como bem público*, ICS – teses de doutoramento, UL, 2008.

REICHERT, G., “The European Community’s Water Framework Directive: A Regional Approach to the Protection and Management of Transboundary Freshwater Resources”, *Water Resources and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2005.

PIELOW, C., “La aplicación del derecho europeo de aguas en Alemania”, *Justicia Administrativa*, nº extraordinario 2012, año XIV.

PUTNAM, R. D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 42, 1988.

SANCHEZ BLANCO, A., “La ley de Aguas española de 1985 y la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”, *REDA*, nº 96, 1997.

SCHEUER, Stefan, “La direttiva quadro dell’Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?”, *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2001.

SERENO, Amparo, *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e para a Tecnologia, Lisboa, 2012

SERENO, Amparo, “La «territorialización» de la política nacional de aguas. Efectos a nivel internacional”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2012.

SERENO, Amparo, “La aplicación del Derecho Europeo de Aguas en Portugal”, *Justicia Administrativa*, número extraordinario 2012 /Año XIV

SERENO, Amparo, “Las confederaciones hidrográficas tras diez años de Directiva marco de aguas. El caso de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2012.

SERENO, Amparo, *Rios que nos separam, águas que nos unem. Análise jurídica dos Convénios Luso-Espanhóis sobre águas internacionais*, Ed. Fundación Lex Nova, Valladolid, 1ª ed. Fevereiro de 2011.

SERENO, Amparo, “De Madrid a Lisboa, os caudais do Tejo y a «Hidro-diplomacia» Luso-Espanhola”, *Revista Jurídica do Urbanismo y do Ambiente*, nº 21/22, Jun./Dez., 2004.

“A caminho de uma «revolução institucional» para Portugal”. Libro de Actas del III Congreso Ibérico sobre planificación y gestión del agua, Sevilla, 2002.

SETUÁIN, Beatriz, “La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo”, *Justicia Administrativa*, nº 11, 2001.

THIEL, A., SAMPEDRO, D., SCHRÖDER, C., “Explaining re-scaling and differentiation of water management on the Iberian Peninsula”, VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua, Talavera de la Reina, 2011.

TSEBELIS, G., “Decision-making in Political Systems – Veto Players in Presidentialism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, 25, 1995

YOUNG, O., “The Problem of Scale in Human/Environment Relations”, in *Journal of Theoretical Politics*, nº 6, 1994.

YOUNG, O., *The Institutional Dimension of Environmental Change, Fit, Interplay, and Scale*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2002.