

LAS RELACIONES HISPANO-PORTUGUESAS EN MATERIA DE AGUAS: UNA NEGOCIACIÓN ASIMÉTRICA

José María SANTAFÉ MARTÍNEZ

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

SUMARIO

I.-A MODO DE INTRODUCCIÓN. II.-CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE AGUAS. A. Evolución de los acuerdos en aguas compartidas en relación con los distintos usos del agua. B. Topología de los cursos de agua internacionales. C. Importancia actual de la cuestión de los ríos fronterizos. III.-APLICACIÓN A LOS RÍOS HISPANO-PORTUGUESES. IV.-EL CONVENIO DE 1927. A. La necesidad de energía y las condiciones geográficas del tramo internacional del Duero. B. Cuestiones jurídicas. C. Condicionantes técnicos. D. La explotación del tramo internacional. V.-LOS CONVENIOS DE 1964 Y 1968. VI.-LA CLÁUSULA 2.ª DEL PROTOCOLO ADICIONAL DEL CONVENIO DE 1964. VII.-LA CRISIS DE 1993. A. La negociación del nuevo Convenio en la agenda bilateral. B. El Convenio de Albufeira en los acuerdos internacionales sobre el agua. C. La búsqueda de una cesta de beneficios suficiente. VIII.-EL CONVENIO DE ALBUFEIRA. A. Estructura del Convenio y marco institucional. B. El problema de la calidad del agua y los impactos transfronterizos. C. El Protocolo adicional y la reforma del Convenio de 2008. IX.-RÉGIMEN DE CAUDALES. A. Criterios generales. B. Elementos constitutivos del régimen de caudales. C. La revisión del régimen de caudales en la reforma de 2008. X.-EL FUTURO DE LAS RELACIONES. XI.-BIBLIOGRAFÍA

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

A la hora de hablar de relaciones internacionales en materia de aguas es importante tener una visión amplia de la historia y la geografía de los territorios que se están estudiando. Cuando se desmembra el califato de Córdoba, los reinos de taifas se estructuran alrededor de las grandes cuencas peninsulares. También lo hacen las cuencas mediterráneas y las del sur de España. En los reinos cristianos, los condados pirenaicos también tienen a la cuenca hidrográfica como elemento conformador del territorio.

Las relaciones que se establecen deben entenderse referidas a la cuenca en su totalidad, con independencia de las distintas entidades territoriales que comprendan. Cuanto más compleja es una sociedad, cuanto mayor sea la presión sobre nuestras aguas, resulta tanto más necesario llegar a acuerdos entre las Partes.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE AGUAS

A. EVOLUCIÓN DE LOS ACUERDOS EN AGUAS COMPARTIDAS EN RELACIÓN CON LOS DISTINTOS USOS DEL AGUA

Los conflictos internacionales aparecen cuando en la demanda por el agua confluyen intereses diversos que son de naturaleza política, económica, legal y, mas recientemente, ambiental¹. Las especiales características de las aguas transfronterizas requieren una correcta apreciación de los principios en juego. La inexistencia de una norma internacional de aplicación general hace mas compleja la gestión de estas aguas.

B. TOPOLOGÍA DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES

La forma en que, a través de los ríos, se articulan los territorios de los países ribereños determina, en buena parte el tipo de las relaciones que pueden establecer en cuanto a la utilización compartida y, consiguientemente las potenciales zonas de conflicto de intereses. A efectos prácticos podemos considerar los siguientes:

Tramos finales. En ellos resultan preponderantes las cuestiones relacionadas con la navegación y con las pesquerías al tratarse de una zona en donde la riqueza piscícola es mayor.

Tramos frontera o intermedios. En los que resultan básicas las cuestiones derivadas de aprovechamientos de índole económica que, en general, suelen llevar aparejadas la construcción de infraestructuras por lo que a los temas relativos al aprovechamiento de las aguas hay que sumar los derivados de la ocupación y el uso de los terrenos adyacentes.

Tramos pasantes. Se trata de una situación en la que el río no constituye propiamente frontera (o lo es en un tramo muy corto) y por ello la posible utilización de las aguas depende mucho mas estrechamente de las condiciones específicas existentes en cada uno de los países

C. IMPORTANCIA ACTUAL DE LA CUESTIÓN DE LOS RÍOS FRONTERIZOS

Actualmente se encuentran censados 261 cuencas hidrográficas compartidas por dos o mas países por las que discurre un 60% del agua dulce del plane-

¹ Es cierto que estos problemas se dan también –incluso con mayor frecuencia– en el plano nacional pero, en estos casos, la existencia de una ley nacional proporciona un marco de referencia coercitivo para la resolución de los potenciales conflictos de interés.

ta. Representan algo mas del 45% de la superficie de la tierra y en ellas habita aproximadamente el 40% de la población mundial². El proceso de internacionalización de las cuencas hidrográficas ha ido en aumento en los últimos años³ debido a los cambios en las fronteras derivados de la desaparición de la Unión Soviética y del desmembramiento de la antigua Yugoslavia. Los problemas no son sólo de índole cuantitativa sino, sobre todo, de carácter político por cuanto esta redefinición de fronteras implica asimismo la redefinición de las políticas nacionales sobre el agua.

Las relaciones en materia de agua representan un riesgo potencial evidente en materia de seguridad que pueden desembocar en conflictos reales con riesgo de desestabilizar una región. Es conocida la expresión de que «*las guerras del siglo XXI serán guerras del agua*» pero la evidencia histórica demuestra que la cooperación es preponderante frente a los episodios de violencia y, lo que es mas importante,

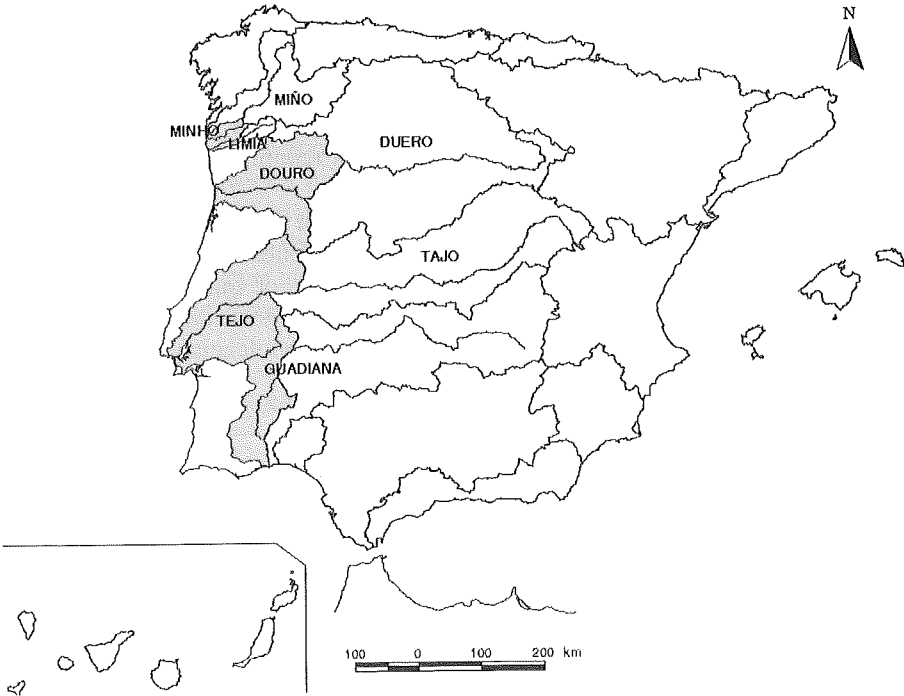
III. APLICACIÓN A LOS RÍOS HISPANO-PORTUGUESES

España y Portugal comparten 5 grandes cuencas hidrográficas que en total suponen algo mas del 45 % del territorio total de la península Ibérica si bien su importancia es mucho mayor en el caso de Portugal, donde llegan a representar el 64 % de su superficie nacional, aunque la parte portuguesa en cada una de las cuencas no sobrepasa en ningún caso el 20% de la misma.

² WOLF, A. T. et alii., 1999. *International River Basin of the World*. *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 15 N.º 4 pp. 387-427

³ En 1978, Naciones Unidas tenía acreditadas sólo 214 cuencas internacionales (United Nations, 1978. *Register of International Rivers*. New York, Pergamon Press

LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS HISPANO-PORTUGUESAS



Estos porcentajes quedan, sin embargo, matizados si consideramos las aportaciones medias, en donde a la parte portuguesa le corresponde el 31.5% del total. Ello se debe al carácter marcadamente atlántico del clima portugués frente al más continental de la meseta castellana. Este contraste es todavía mayor si consideramos que la distribución de las precipitaciones en Portugal es mucho más uniforme en el tiempo y en el espacio haciendo posible un mayor aprovechamiento natural de las escorrentías propias. Por el contrario, sus posibilidades de embalse con capacidad importante de regulación son notoriamente inferiores al igual que los recursos subterráneos.

Salvo en el caso del Guadiana inferior, España tiene una posición de país de aguas arriba lo que impone una lógica de intereses dispares entre los dos países. En Portugal, la problemática ligada al agua que viene de España (que representa un 50 % de sus recursos totales) es una cuestión de Estado encontrándose directamente interesados en la forma en como se realiza en nuestro país la gestión del agua y su calidad mientras que en España la gestión ha sido mas autónoma y, hasta el Convenio de Albufeira, considerando escasamente las interrelaciones con el país vecino.

CARACTERÍSTICAS DE LAS CUENCAS HIPANO-PORTUGUESAS

Basín	Area					Natural run-off average (km³/year)		
	Total area	Spain		Portugal		Spain	Portugal	Total
	(km²)	(km²)	%	(km²)	%			
Miño	17.080	16.230	95	850	5	11,2	0,8	12,0
Limia	2.480	1.300	52	1.180	48	1,9	1,5	3,5
Douro	97.600	79.000	81	18.600	19	15,0	8,2	23,2
Tagus	80.600	55.800	69	24.800	31	12,2	6,4	18,6
Guadiana	66.800	55.300	83	11.500	17	5,0	1,7	6,7
Total shared basins	264.560	207.630	78	56.930	22	43,1	19,9	63,1
						Natural run-off average (hm³/year/km²)		
						0,208	0,350	0,238
Cantábrica	24.642	24.642	100	0	0	19,6	0	19,6
Atlantic-Galicia	11.827	11.827	100	0	0	11,8	0	11,8
Between Miño-Douro (Cavado, Ave)	3.714	0	0	3.711	100	0	6,2	6,2
Between Miño-Tagus (Mondego)	14.228	0	0	14.228	100	0	6,7	6,7
Sado, Mira and Algarve	13.900	0	0	13.900	100	0	1,5	1,5
South-Atlantic (Odiel, Tinto)	4.612	4.612	100	0	0	1,1	0	1,1
Guadalquivir	54.970	54.970	100	0	0	6,9	0	6,9
Between Guadalquivir and Gíbraltar	7.792	7.792	100	0	0	0,9	0	0,9
Sur, Segura, Júcar	79.827	79.287	100	0	0	7,5	0	7,5
Ebro	84.554	84.544	100	0	0	18,2	0	18,2
Between Ebro and France	16.493	16.493	100	0	0	2,7	0	2,7
Total not-shared basins	316.559	284.167	90	31.839	10	68,7	14,4	83,1
Total	581.119	491.797	85	88.769	15	111,8	34,3	146,2

Uno de los rasgos que caracterizan el Derecho Internacional de Aguas es la relatividad de su formulación de tal manera que, salvo en la concordancia con algunos principios muy generales, cada Convenio resulta ser una solución espe-

cífica⁴. A esta regla general no escapan los Convenios establecidos entre España y Portugal.

Las relaciones hispano portuguesas en materia de ríos comunes son evidentemente muy antiguas e intensas. A partir de la formación de los estados modernos se realiza la delimitación de fronteras en la que los cursos de los ríos, junto con otros accidentes geográficos, tienen gran importancia⁵. Con posterioridad se regulan los usos comunes y mas adelante los usos económicos.

El primer tema objeto de tratamiento convencional corresponde a la libre navegación debido a las necesidades de comercio y tratan de dar respuesta a los intentos de navegación del Tajo hasta Madrid (Real Compañía de Navegación del Tajo) o en el Duero (embarcadero de Vega de Terón)⁶. El reconocimiento de la libre navegación en el Miño y otros fronterizos se recogerá en el Tratado de Límites de 1864.

El Tratado de Límites de 1864⁷, primer antecedente de las relaciones hispano-portuguesas en materia de aguas, orienta sus actuaciones a la navegación y a la regulación de los usos comunes de las poblaciones ribereñas. Debe tenerse en cuenta que este Tratado es anterior a la Ley de Aguas española de 1879, por lo que los temas concesionales no tienen encaje en el mismo.

En relación con los usos comunes, debe destacarse el contenido del artículo XXVIII en el que se acuerda que el agua circulante es de uso común para las poblaciones ribereñas y, en el caso que deban de ejecutarse obras para atender tales usos (evidentemente molinos o azudes para el riego de pequeñas huertas) estas no deberán causar daños a la otra parte. El Tratado se completa, en lo que nos ocupa, con un Anejo, de fecha 4 de noviembre de 1866, en el que se reglamenta el procedimiento de construcción de obras en los ríos.

El Tratado de Límites instituyó la denominada Comisión Internacional de Límites con competencias en materia de delimitación y demarcación así como otras cuestiones relacionadas con las relaciones de vecindad, en concreto las referidas a las aguas internacionales⁸.

⁴ Uno de los ejemplos mas concluyentes lo tenemos en la Directiva Marco de Agua de la Unión Europea que adopta precisamente la forma marco (obligación de resultados).

⁵ De los casi 1300 Km. de frontera común, algo menos de 650, el 50% , se encuentran delimitados por ríos

⁶ Convenio de Lisboa para la libre navegación de los ríos Tajo y Duero, de 30 de agosto de 1829; Convenio de Lisboa para la libre navegación del río Duero, de 31 de agosto de 1835

⁷ En realidad este Tratado fija los límites territoriales entre España y Portugal en el tramo fronterizo que va desde la desembocadura del Miño hasta la confluencia del Caya con el Guadiana. Con posterioridad, en 1926, se determinó la frontera en el tramo comprendido entre la confluencia del Cuncos con el Guadiana y la desembocadura de éste. Queda por delimitar el tramo de Guadiana comprendido entre las confluencias del Caya y Cuncos para el que no existe acuerdo específico aunque en el Convenio de 1968 se asigna la utilización de este tramo a Portugal.

⁸ Las cuestiones relativas a las aguas fueron radicadas, en el caso del río Duero, por el Convenio de 1927 en la Comisión de Ríos Internacionales creada al efecto, Comisión que fue ratificada en el Convenio de 1964 y, con el Convenio de 1968, sus competencias fueron ampliadas para el resto de los ríos peninsulares.

IV. EL CONVENIO DE 1927

El Convenio de 1927, a pesar de no encontrarse vigente en la actualidad, representa un elemento clave para entender las relaciones en los ríos ibéricos, sentado las bases para el desarrollo de los grandes temas que en sus líneas generales se seguirán en los Convenios de 1964 y 1968 y, finalmente, en el Convenio de Albufeira.

A. LA NECESIDAD DE ENERGÍA Y LAS CONDICIONES GEOGRÁFICAS DEL TRAMO INTERNACIONAL DEL DUERO

Constatada la imposibilidad de la navegación a gran escala en los ríos peninsulares, las relaciones entre los dos países en materia de agua van a verse centradas en lo sucesivo en la producción hidroeléctrica, derivada de la necesidad de energía precisa para los procesos de industrialización que van a experimentar ambos países en los albores del siglo XX y en las que el motor eléctrico empieza a tener importancia creciente en la industria. La expansión de este tipo de energía va a ser posible por la puesta a punto de otros dos inventos: la mejora de las ruedas hidráulicas y la transformación eléctrica lo que implica la mejora en el transporte de la electricidad a grandes distancias.

Primera lección: la tecnología no es neutral respecto a las relaciones internacionales referidas al uso del agua por lo que éstas deben de adaptarse a los cambios económicos y sociales experimenta la sociedad por la aparición de dichas tecnologías.

El río Duero es uno de los primeros ríos del mundo por la altitud media de su cuenca: 890 m. La cuenca superior –española– presenta caudales específicos muy bajos. La situación cambia a partir de la confluencia con el Esla, con unas aportaciones del mismo orden del Duero, y por el encajonamiento que sufre el río en el tramo internacional (Arribes del Duero) en el que, en un tramo de 112 km, presenta una caída de 402 m, lo que equivale a una pendiente media superior al 3%. El tramo internacional del Duero presenta unas características excepcionales par la producción hidroeléctrica, ventajas que se ven reforzadas por su relativa proximidad a dos de las áreas mas dinámicas, potenciales consumidoras de la electricidad producida como son Madrid y el País Vasco.

B. CUESTIONES JURÍDICAS

Con tal marco de referencia resulta obvia la conveniencia de realizar el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo fronterizo del río Duero. Para llegar al Convenio de 1927, que regula dicho aprovechamiento de manera integral, ordenada y compartida fue necesario resolver diversas cuestiones de índole política, jurídica y técnica.

Apoyándose en el Tratado de Límites, que daba derechos soberanos a cada Parte para la utilización de la mitad del caudal circulante por el tramo, empresas españolas solicitaron en los años 1906 y 1912 –de acuerdo en la Ley de Aguas– concesiones para el aprovechamiento hidroeléctrico en Zamora y Salamanca⁹. La tramitación de la concesión debería de hacerse de acuerdo con la legislación española toda vez que la toma y la restitución se hacía en territorio español.

Se trataba de centrales de una cierta importancia, que deberían de turbinar la totalidad del caudal circulante y que exigían la ocupación del cauce para las obras de toma. A lo anterior hay que sumar que el Tratado de Límites no proporcionaba reglas para la tramitación y aprobación conjunta de los proyectos y que no existía un órgano de control técnico de las obras a ejecutar y seguimiento de las actuaciones previstas.

Durante este periodo se produjeron una serie de maniobras portuguesas para conseguir participar en el proyecto, tanto desde el lado empresarial como en el control administrativo –y político– del mismo. Aunque estas maniobras pueden encontrarse justificadas desde el punto de vista estratégico, tanto desde la óptica empresarial como nacional, del proyecto no parece que la táctica elegida por Portugal, puramente dilatoria, fuera la mas adecuada. Tampoco se facilitaron las cosas por parte española que consideraba la cuestión casi exclusivamente como una iniciativa empresarial a la que había que dar respuesta administrativa.

El Canje de Notas de 1912¹⁰ constituye una solución de compromiso que no va mas allá de resolver los problemas que se pudieran derivar de la ejecución de las obras en el cauce (es decir, con afección a ambas orillas) y las cuestiones procedimentales pero deja sin resolver la principal cuestión que se está planteando: cuales son las aguas a las que afecta y que, de acuerdo con el Tratado de Límites, deben ser repartidas por igual entre ambos países y de manera correlativa que legislación debe ser aplicada para la concesión administrativa.

En esa situación ambigua y a la vista de las dilaciones de la parte portuguesa a la aprobación del proyecto¹¹ se plantea la denominada «solución española» consistente en tomar las aguas antes de la entrada en el tramo internacional y a través de una serie de canales y saltos en la margen izquierda (territorio español) del río, devolver las aguas antes de que el Duero entre en Portugal¹². Se aprovechan así todas las aguas generadas en España, aunque no las del propio tramo

internacional, lo que implica la aplicación absoluta de la legislación española. Otra cosa son los efectos ambientales que se puedan producir en dicho tramo por la detración de las aguas. Pero no olvidemos que estamos en la segunda década del siglo XX

C. CONDICIONANTES TÉCNICOS

Esencialmente hay que dar respuesta a las cuestiones siguientes:

1. ¿Cuáles son las aguas que tienen que ser compartidas?

La cuestión clave es la de si las aguas que pueden de ser aprovechadas de manera conjunta y, por tanto, sujetas a Convenio son las que afluyen al tramo o, tan solo las que se generan en el mismo¹³. La solución para la situación existente en 1927 es sencilla por cuanto no existe ninguna regulación en el tramo español ni están previstos usos consuntivos importantes en la parte española de la cuenca¹⁴. Por lo tanto lo lógico es utilizar toda el agua fluyente en el tramo, con independencia de donde venga, y repartir dicha agua entre las partes ribereñas a partes iguales.

Cuando se incorpora al esquema de aprovechamiento el potencial hidroeléctrico de los afluentes al tramo internacional el tema se complica, razón por la que fue orillado en la redacción del Convenio, aunque el principio de equidistribución del potencial hidroeléctrico sigue siendo aplicable. Mas complejo resulta cuando se produce una regulación en cabecera o se producen extracciones en el propio tramo, para lo que es necesaria la existencia de disposiciones complementarias. De hecho, esta es la situación en que vamos a encontrarnos a partir de los años 60 del pasado siglo.

2. La necesidad de una regulación de los caudales afluentes al tramo

Es un hecho sobradamente conocido la irregularidad de los caudales de los ríos españoles. El Duero no es una excepción por lo que hay que ajustar las condiciones de los aprovechamientos hidroeléctricos. Si primamos la alta garantía nos exigiría equipar la central con turbinas que trabajen con caudales próximos a los mínimos¹⁵ no pudiendo utilizar caudales superiores es decir no utilizando una buena parte de los caudales circulantes. Para conseguir unos valores mas elevados de potencia y, sobre todo, un funcionamiento mas conti-

⁹ El hecho de que la petición de concesión se realice sobre el tramo internacional del Duero se debe tanto a las condiciones excepcionales del mismo como a la proximidad de zonas urbanas e industriales emergentes en el centro y norte de España

¹⁰ «Canje de Notas relativo al aprovechamiento industrial de las aguas de los ríos limítrofes» (Gaceta 17 septiembre 1912). Se trata de un complemento al Tratado de Límites

¹¹ El proyecto inicial consistía en una serie de presas de derivación con canales y saltos muy lejos del esquema final de embalses y aprovechamientos de pie de presa que finalmente se adopta. El cambio fue gradual lo que ilustra la capacidad de adaptación a las mejores tecnologías disponibles.

¹² La opción, aunque técnicamente posible, no dejaba de ser un elemento de presión para rebajar las pretensiones portuguesas. Es una muestra clara de la doctrina Hammond.

¹³ Curiosamente, esta última perspectiva es la que está alimentando los planteamientos de territorialidad en la gestión del agua en España

¹⁴ Hay que esperar a la creación de la Confederación Hidrográfica del Duero, y aun mas a la formulación del Plan de Obras Hidráulicas para que se definan algunos planes de regadío

¹⁵ O disponer de mas grupos

nuo de los aprovechamientos resulta imprescindible regular los caudales de los diferentes tramos de río.

Esta regulación puede hacerse de diferentes formas pero cuando existe una gran disparidad entre los caudales máximos y mínimos resulta imprescindible hacerlo de manera global y, en el caso que nos ocupa, lo más adecuado es realizarlo a la entrada en el tramo internacional. Es más, desde un punto de vista técnico, la regulación solo es posible realizarla mediante embalses construidos en territorio español antes de la entrada en el tramo internacional¹⁶ que no tiene capacidad de vaso suficiente para esta función lo que introduce un factor de complejidad adicional por cuanto de esta regulación no sólo se beneficia el tramo internacional sino también el tramo portugués en tanto que se afectan posibilidades de aprovechamiento, en territorio español, en las zonas afectadas por dichos embalses de regulación.

Adicionalmente, para que tenga sentido el aprovechamiento integral, es imprescindible que dichos embalses de regulación se construyan con anterioridad a los aprovechamientos en el tramo internacional.

D. LA EXPLOTACIÓN DEL TRAMO INTERNACIONAL

Las concesiones iniciales solicitadas en 1906, otorgadas por la Administración española de acuerdo con su propia legislación, consistían en actuaciones puntuales que afectaban a zonas concretas del tramo sin ningún planteamiento de aprovechamiento integral. Las soluciones fueron variando en el tiempo de acuerdo con las mayores necesidades de energía pero, sobre todo por un mayor conocimiento del medio natural, de la hidrología y del progreso de las técnicas en la construcción de presas.

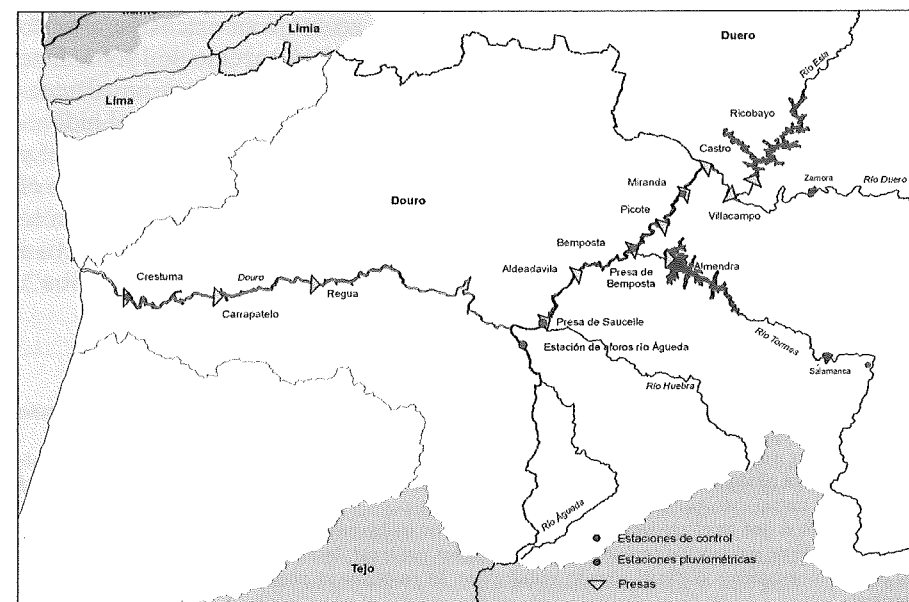
En una primera etapa, que podemos llevar hasta 1919, las soluciones pasaban por el aprovechamiento del tramo internacional mediante un conjunto de saltos de derivación con azud de toma y canales a media ladera. Este esquema fue evolucionando, planteándose después presas de toma de mediana altura que realizaban una mínima regulación, mejorado el rendimiento del aprovechamiento. Este proceso culminará con la construcción de centrales subterráneas e instalaciones de bombeo.

Con estos planteamientos perdía importancia el tema del agua y pasaba a un primer plano el problema de la ocupación de las márgenes con las presas y centrales a lo que había tratado de dar solución, sin conseguirlo, el Convenio de 1912. La mejora de la economía española derivada de la posición de neutralidad del país en la I Guerra Mundial, implicó mayores necesidades de energía lo que hacía más perentorio resolver el aprovechamiento del Duero.

Dando por sentado las dos cuestiones analizadas anteriormente, esto es: que las aguas circulantes por territorio español antes de su entrada en el tramo internacional, son de plena disponibilidad española y que es necesaria una regulación en cabecera, se actúa en una triple dirección. Por una parte se plantean las presas de regulación en el Esla y el Tormes, equipadas ya con centrales de pie de presa, lo que constituye un avance técnico. Por otra, se avanza hacia esquemas de aprovechamiento integral de todo el tramo tanto en el aspecto teórico como en el práctico, a través de la unificación de concesiones.

Ratificado el Convenio de 1927, se inicia la construcción de la presa de Ricobayo. Esta presa representó un avance tecnológico notable tanto por su altura como por los métodos constructivos utilizados así como por la tecnología de evacuación de avenidas que tendrá especial relevancia, condicionando las soluciones, en otras presas del sistema. Se pudo pasar de los 70 m iniciales previstos a 95 m, duplicando la capacidad de embalse y mejorando sensiblemente la regulación. Este hecho hizo posible la modificación de la regulación del propio Duero que ahora se hace mediante dos presas (Villalcampo y Castro) equipadas de centrales de pie de presa que fueron finalizadas durante el periodo de autarquía económica posterior a la guerra civil. La presa de Saucelle, finalizada en 1956, que constituye el cierre del tramo internacional español, no presenta ninguna mejora tecnológica de consideración.

APROVECHAMIENTOS EN EL DUERO



¹⁶ Bien en el propio Duero, en el Esla o en el Tórmes. La solución final, como se verá es una combinación de ambas aunque funcionalidad distinta.

Entretanto se fue modificando el esquema inicial de aprovechamiento del tramo español adoptando una solución para la presa de Aldeadávila consistente en construir una central subterránea situada por debajo del nivel de Saucelle. Con ello se conseguía aprovechar la totalidad del tramo adjudicado a España y disponer de toda la longitud de coronación para el aliviadero de las importantes avenidas. No obstante el avance tecnológico que supuso la presa (la primera en España de arco-gravedad) no tuvo ninguna incidencia directa en el marco convencional.

V. LOS CONVENIOS DE 1964 Y 1968

La década de los sesenta del siglo pasado coincide con una nueva etapa en el desarrollo económico de ambos países. Las mayores demandas de energía que eso comportaba unido a la evolución de la técnica de presas, que hacía posible un mayor aprovechamiento de las aguas, determinó la formulación de un nuevo Convenio, el denominado «Convenio de 1964», que sigue las bases establecidas en el de 1927 manteniendo como elemento clave el principio de equidistribución del potencial y la asignación por tramos. Las novedades sobre el anterior residen en la incorporación de los afluentes al esquema del aprovechamiento¹⁷ abriendo así la posibilidad de disponer de embalses laterales de acumulación y en la creación de la Comisión de Ríos Internacionales en donde, junto a las empresas concesionarias, hay una participación importante de la Administración del Estado.

El buen funcionamiento de dicho Convenio aconsejó su extensión al resto de los ríos transfronterizos, lo que se hizo a través del «Convenio de 1968». Este último aunque presenta una estructura formal similar responde a un planteamiento diferente con un enfoque más amplio. De una parte, el potencial hidroeléctrico de los tramos comunes tiene una importancia relativa bastante menor¹⁸ y de otra, se plantea la conveniencia de dedicar los recursos a otros usos como el regadío o los usos urbanos. De ahí que la asignación de tramos que se realiza se hace bajo la óptica de la exclusividad de uso para una de las Partes. Esto va a generar problemas en cuanto se incrementen los usos consuntivos aguas arriba¹⁹.

¹⁷ Lo que tiene importancia muy especial en el caso de el Tormes y de un posible aprovechamiento lateral y que dio pie a la inclusión de la cláusula 2m del Protocolo Adicional del Convenio.

¹⁸ Que los usos hidroeléctricos no constituyen el elemento vertebrador el Convenio se pone de manifiesto de manera nítida por hecho de que no se asignan en el mismo el tramo inferior del Guadiana o el río Erjas y al tratamiento que se le da al Miño.

¹⁹ Mientras que en el aprovechamiento integral de un tramo una disminución de caudal aguas arriba implica pérdida de producción pero afecta a ambas partes por igual, la disminución en el caso de tramo de uso exclusivo solamente afecta al situado aguas abajo. El problema se plantea en el tramo del Guadiana portugués.

Se atribuye a España la competencia exclusiva sobre los aprovechamientos del Tajo y del Chanza con lo que se minimizan los efectos sobre Portugal que pudieran causar las actuaciones ya previstas en relación con el trasvase Tajo-Segura o los regadíos de Huelva. Correlativamente, Portugal, además del aprovechamiento hidroeléctrico del Límia, tiene exclusividad en el aprovechamiento del tramo fronterizo superior del Guadiana, lo que implica la competencia, libre de trabas políticas, del proyecto de Alqueva.

VI. LA CLAUSULA 2.m DEL PROTOCOLO ADICIONAL DEL CONVENIO DE 1964

Esta cláusula regula la utilización de los caudales disponibles en el tramo internacional del Duero, a efectos de su almacenamiento en embalses laterales. La puesta a punto de tecnologías para un mejor aprovechamiento de la energía, como es la acumulación por bombeo, hacia particularmente interesante la regulación del Tormes para aprovechar los caudales de éste río y, simultáneamente, los excedentes del tramo internacional del Duero. La concesionaria española, a la que el Convenio de 1927 había asignado el tramo internacional entre las confluencias del Tormes y el Águeda, solicitó una modificación de su primitiva concesión de 1926 para la construcción de dos saltos: el de Ledesma (entre las cotas 752 y 730 (salto no construido) y el de Villarino (entre las cotas 730 –máximo nivel normal de Almendra– y 327,83 –máximo nivel normal de Aldeadávila–)²⁰.

Con la construcción de la presa de Almendra, Portugal se consideró perjudicada por lo que consideraba una modificación del esquema original de la concesión ya que con la posible derivación y almacenamiento lateral de caudales circulantes por el tramo internacional se podía afectar al tramo portugués situado inmediatamente aguas abajo, lo que no había estado contemplado, por razones evidentes, en el Convenio de 1927. Por ello solicitó la inclusión de un Protocolo Adicional al Convenio que salvaguardara sus intereses. La modificación de la concesión lleva fecha de 24 de diciembre de 1964²¹ y en ella ya se incluyen las restricciones derivadas de la aplicación del artículo 2 m) del Convenio²² en las condiciones previstas en el Protocolo Adicional.

²⁰ Nótese que este salto es del mismo orden de magnitud que el que se produce en todo el tramo internacional.

²¹ La condición 7.ª de la concesión dice: «Una vez ratificados por los gobiernos de Portugal y España el Convenio de Lisboa de 16 de julio de 1964, regulador del aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del Duero y sus afluentes, la Sociedad concesionaria deberá ajustarse en cuanto al bombeo previsto en la central del salto de Villarino, a los términos establecidos en el referido Convenio y en el Protocolo Adicional de la misma fecha».

²² El artículo 2 m) del Convenio de 1964 dice: «Ambos estados se garantizan que no se disminuirá el caudal que debe llegar al origen de cada zona de aprovechamiento del tramo internacional del Duero o Duero portugués, a consecuencia de derivaciones hechas con la finalidad de obtener energía hidroeléctrica».

Esta modificación fue una cesión del Gobierno español, que se ha manifestado perjudicial para el interés nacional, ya que Portugal mantiene una posición de privilegio pues, en situaciones extremas, tanto sequías como inundaciones, se beneficia de la regulación realizada en territorio español sin contribuir lo mas mínimo en a sufragar los costes de amortización de las instalaciones necesarias ni los gastos de operación y mantenimiento de las mismas. Por el contrario, se niega a España a realizar una explotación que pudiera mermar temporalmente los recursos circulantes por el tramo internacional. Dicho mas sencillamente, el caudal existente y a repartir es una cantidad que puede temporalmente ser aumentada a favor de Portugal, pero no disminuida jamás.

La capacidad de Almendra para acumular recursos excedentes y maximizar la producción hidroeléctrica es útil, tanto para el sistema eléctrico español como para el portugués que presentan análogas características hidrológicas y de configuración de la demanda por lo que parece muy probable que las estrategias de bombeo adoptadas en España beneficien, de forma similar, a las centrales situadas aguas abajo, en este caso, las portuguesas. Este hecho había ya sido tenido en cuenta al permitir el almacenamiento en aguas altas.

La clave reside en el contenido que se le quiera dar a la expresión «... *no se disminuirán los caudales que deben llegar...*». Una explicación lógica es que ésta se refiera a los caudales no regulados ya que no puede imponerse que el caudal que «*debe llegar*» a un tramo de río sea el resultado de una regulación ejecutada por una de las partes, con los efectos económicos y responsabilidades que de ello se derivan.

Las condiciones del Duero y sus afluentes en el tramo final español han cambiado sustancialmente desde la entrada en vigor del Convenio de 1964²³. Todos los aprovechamientos han modificado sustancialmente el régimen del río, mejorando sus condiciones de explotación pero, lo que es necesario señalar, ninguno disminuye el caudal que debe llegar.

El aprovechamiento de Villarino (que entró en servicio en 1970) no habría sido realizado en las condiciones actuales si se hubiera considerado una aplicación literal del Protocolo adicional. La capacidad de almacenamiento y la regulación que proporciona el embalse de Almendra no tiene sentido si se restringe a operar en ciclos semanales de bombeo-turbinado.

Por otra parte, durante los últimos años se ha venido produciendo un incremento de los usos consuntivos en la cuenca del Duero, lo que hace que los cau-

trica mediante tomas situadas por debajo del nivel superior del embalse de Ricobayo en el río Esla y del de Villalcampo en el Duero, salvo que dichas derivaciones se realicen por uno de los Estados en la zona que tiene atribuida y corresponden a caudales disponibles que se destinen a alimentar embalses laterales de regulación que desagüen en la propia zona en la que la derivación se lleva a cabo, o cuando las derivaciones correspondan a caudales sobrantes que no puedan ser absorbidos por las centrales del otro Estado, situadas aguas abajo del lugar en el que se hace la derivación»

²³ Además de la entrada en servicio de Villarino, se han ampliado la práctica totalidad de los aprovechamientos que afectan al tramo internacional. El último, Ricobayo en 1999.

dales circulantes en condiciones normales presenten una tendencia a la baja que hace difícil superar el límite de los 300 m³/seg exigido para realizar bombeos laterales.

Parece más que razonable pensar que objetivo último del Protocolo Adicional, teniendo en cuenta que los caudales almacenados son restituidos en un ciclo completo húmedo-seco, debería ser el evitar detracciones de aportaciones del Duero internacional para incrementar los usos consuntivos en la propia cuenca o fuera de ella, lo que si haría disminuir las disponibilidades a utilizar por Portugal. De hecho, con un régimen de explotación mas flexible, el balance final para la serie de años entre 1999 y la actualidad resulta ser, como era de esperar, prácticamente nulo.

A mayor abundamiento, teniendo en cuenta que los sistemas hidroeléctricos, tanto español como portugués, presentan similares características hidrológicas y de demanda las estrategias de exploración de parte española, incluyendo el bombeo, benefician también a la parte portuguesa, tanto en agua como en energía producida.

A pesar de tales evidencias, en la reunión de la extinta Comisión de Río Internacionales, celebrada en Lisboa el 15 de octubre de 1999²⁴, la representación portuguesa pidió explicaciones en relación con posibles incumplimientos del régimen de caudales del río Duero en los términos del artículo 2m del Protocolo Adicional. Se instó a que los operadores español y portugués llegaran a un principio de acuerdo que no resulto posible por no prosperar en el seno de la administración portuguesa. Con todo, la denuncia fue finalmente archivada en una reunión de la Comisión del Convenio de Albufeira.

En la reunión de la Conferencia de las Partes celebrada el 18 de febrero de 2008 en Madrid fue aprobada una propuesta de la CADC²⁵ relativa a una modificación del régimen de caudales vigente. Dentro de ésta modificación, se ha realizado, creemos de que manera oportuna, la enmienda del artículo 2m del Convenio de 1964 a través de una nueva redacción dada al artículo 1.1.e del Protocolo Adicional en donde se fijan los criterios básicos para la determinación del régimen de caudales. La expresión «*El respeto al régimen vigente de los Convenios de 1964 y 1968*» que figuraba en el texto original ha sido enmendada por «*Los Convenios de 1964 y 1968 serán modificados en todos los aspectos que contradicen a la aplicación de las condiciones establecidas en el presente Protocolo*»²⁶.

²⁴ La fecha no es neutral por cuanto ya ha entrado en servicio Villarino pero, sobre todo, se ha firmado el Convenio de Albufeira (pendiente de ratificación que contempla compensaciones económicas por incumplimientos

²⁵ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.2

²⁶ La fórmula empleada no parece ser la más clara teniendo en cuenta que se está hablando de criterios para la determinación de un determinado régimen de caudales. Parece mas adecuado decir «las disposiciones recogidas en los Convenios de 1964 y 1968 en cuanto no contradigan a la aplicación de las con-

En realidad la única modificación de los Convenios de 1964 y 1968 que aparece de forma explícita en esta reforma es la eliminación de las restricciones que imponía el artículo 2m, junto con el desarrollo que de éste se hacía en el artículo 1 del Protocolo Adicional del Convenio de 1964, modificación que, aparentemente, es favorable a los intereses españoles²⁷.

Esta supresión se concreta en la nueva redacción dada al artículo 3 del Protocolo Adicional que en su punto 6 dice: «*Se eliminan las restricciones del Convenio de 1964 a las derivaciones hechas con la finalidad de obtener energía hidroeléctrica mediante tomas situadas por debajo del nivel superior del embalse de Ricobayo en el río Esla y del embalse de Villalcampo en el Duero hasta el Duero portugués. Dichas derivaciones deberán reincorporarse íntegramente en la misma zona en la que hayan sido efectuadas*».

Sin embargo no se suprime de forma expresa el punto 1.a.i del Anexo al Protocolo Adicional en donde se señala que el régimen de caudales se fundamenta, para el caso del Duero en «*el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado m) del artículo 2.º del Convenio de 1964 y del Protocolo adicional de este Convenio [de Albufeira]* aunque puede ser considerado como tácitamente carente de valor en función de las disposiciones modificadas a las que anteriormente se ha hecho referencia.

Desde un plano estrictamente técnico, como se ha afirmado anteriormente, no tiene sentido mantener una disposición que asegure el mantenimiento de las aportaciones que deben llegar a los orígenes de los tramos tanto internacional como portugués puesto que el Convenio de Albufeira daba una garantía de que en esos puntos (Miranda y Saucelle) deben cumplirse los caudales integrales fijados. Tampoco quedan prohibidas las derivaciones laterales desde Ricobayo y Villalcampo siempre que sean para uso hidroeléctrico, se restituyan en el tramo y, evidentemente, se cumpla el régimen de caudales.

En segundo lugar, se elimina la prohibición de bombeos laterales en dos aspectos esenciales como son la limitación de caudal circulante por el Duero que se fijaba en mas de 300 m³/seg, limitado además a 80 hm³ semanales, y la obligación de realizar una estricta compensación semanal. Con la nueva estructura del régimen de caudales²⁸ se introduce ahora la obligación de mantener una aportación semanal en Miranda y Bemposta de 10 hm³ y de 15 hm³ en Saucelle que equivalen a un caudal teórico continuo 16,5 y 24,8 m³/seg, respectivamente, compatible a su vez con las aportaciones trimestrales convenidas.

diciones establecidas en el presente Convenio». Con todo queda pendiente esclarecer (tanto en positivo como en negativo) cuales son estas disposiciones que tienen que encontrar acomodo en el Convenio de Albufeira. En cuanto al órgano que tiene que realizar esta interpretación no cabe duda que es la CDAC al tenor del artículo 23.4 del Convenio.

²⁷ Con independencia de que se haya eliminado la referencia al artículo 2 m) del Convenio de 1964, es fácil aventurar que el mismo habría decaído tarde o temprano por la comunidad de intereses de las hidroeléctricas operadoras dentro del contexto de liberalización de los mercados eléctricos.

²⁸ Con independencia de la opinión que nos merece dicho régimen de caudales.

No existe ninguna referencia a la obligación de restitución semanal de los caudales que aparecía en el anterior Convenio de 1964 salvo en el caso que no circulen los caudales semanales previstos²⁹ lo que es equivalente a las situaciones de excepción. En sentido contrario, no existe obligación de restitución en plazo determinado de los caudales derivados siempre que se cumplan los compromisos del régimen de caudales. Esta disposición es totalmente lógica teniendo en cuenta la hiperanualidad del embalse de Almendra y el carácter cerrado de todo el sistema el agua retenida acaba siendo devuelta a su medio y totalmente aprovechada aguas abajo.

VII. LA CRISIS DE 1993

A. LA NEGOCIACIÓN DEL NUEVO CONVENIO EN LA AGENDA BILATERAL

El modelo diseñado por los Convenios de 1964 y 1968 entra en crisis de forma abrupta en el año 1993. La causa inmediata viene determinada por la presentación por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de España en dicho año del Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional que no sólo no consideraba la situación de Portugal y sus necesidades sino que planteaba trasvases desde los ríos transfronterizos y, especialmente del Duero hacia otras zonas de España, lo que constituía una modificación sustancial del *statu quo*. Sin embargo existían otras causas que reforzaban esta situación de crisis dándole un carácter mas global. Estas causas se encuentran perfectamente establecidas y gozan de un consenso prácticamente absoluto. La única salida viable era la negociación de un nuevo acuerdo bajo bases sustancialmente diferentes³⁰.

La cuestión era un problema grave, que superaba ampliamente la capacidad de la Comisión de Ríos Internacionales, y que ponía en entredicho las relaciones bilaterales especialmente en los temas de cooperación objeto de un reciente acuerdo. Por ello no es de extrañar que se situara como un tema objeto de tratamiento en la Cumbres bilaterales y entrara en la agenda de la celebrada en Palma de Mallorca el propio 1993.

En la Cumbre hispano-portuguesa, celebrada en Oporto en noviembre de 1994, se acordó la constitución de una Comisión al más alto nivel para llevar a cabo las negociaciones del nuevo Convenio y se estudiaron con mayor detalle los posibles contenidos del mismo lo que se materializó, en la denominada «Declaración de Oporto» que establecía el mandato político sobre las líneas esenciales que este debía contener:

²⁹ Artículo 3.7 del Protocolo Adicional

³⁰ SANTAFÉ, J M y OCTAVIO DE TOLEDO, F. (2002), «The spanish-portuguese transboundary waters agreements: historic perspective», en Aldama *et alii*. (Eds.), *Proceedings First International Symposium on Transboundary Waters Management*; Avances de Hidráulica 10, Monterrey, N.L. México

Perspectiva global de cooperación.

- Ampliar el marco territorial y material de referencia de los Convenios en vigor³¹.
- Coordinación en la planificación y gestión de todos los recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, dentro del ámbito de la cuenca hidrográfica.
- Respeto y compatibilidad con las situaciones existentes y aquellas que se derivan de los Convenios vigentes, haciéndolas compatibles con el nuevo régimen de relaciones.

Desde los inicios de la negociación se puso de manifiesto las diferentes, e incluso divergentes, posiciones de ambas Partes en concordancia con los intereses que el tema del agua compartida tenía (y en gran parte sigue teniendo) en las respectivas agendas políticas. Para Portugal se trata de un aspecto esencial, una política de Estado. Para España, la cuestión resulta ser esencialmente técnica lo que implica la existencia de un doble plano negociador con un cierto grado de desequilibrio que implica dificultades añadidas a conciliar.

Las negociaciones se prolongaron durante cuatro años aunque no puede hablarse de un proceso lineal ya que sufrieron diversos altibajos en su decurso. El resultado final es suficientemente conocido³².

B. EL CONVENIO DE ALBUFEIRA EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE EL AGUA

El decenio que va de 1993 a 2003 o, lo que es lo mismo, el comprendido entre las Conferencias de Río y Johannesburgo representa un cambio sustancial en lo que se refiere a la percepción mundial sobre los problemas del agua. En ese proceso de cambio se inscribe el Convenio de Albufeira lo que exige abrir la relación bilateral en materia de aguas a enfoques diferentes a los modelos tradicionales e incorporar las líneas de trabajo avanzadas en el plano internacional adaptándolas a la situación específica de ambos países.

En particular cabe señalar la influencia de los Convenios de Espoo y Helsinki referentes a los impactos transfronterizos y al derecho a la información

³¹ Nótese que así como en los acuerdos de 1964 y 1968 se refieren a ríos (mas precisamente, a tramos de río) la adopción de éste criterio implica el tratamiento de la cuenca hidrográfica en su totalidad. Otra cuestión a considerar es que este criterio se adopta por las Partes con anterioridad a la aparición de la Directiva Marco del Agua pero que es congruente con la fórmula de gestión seguida en España.

³² Aparte de las dificultades de arranque y la búsqueda de un texto común de trabajo la negociación se vio condicionada en su tramo final por la que se llevaba a cabo paralelamente en el seno de la Unión Europea de la Directiva Marco del Agua y de cuyos resultados cada parte esperaba contar con apoyos que reforzaran su propia posición en la negociación del Convenio.

ambiental. El Convenio de Nueva York (recientemente ratificado por España) tuvo, en contra de lo que generalmente se supone, poca influencia debido al sesgo claramente favorable a las posiciones de los países aguas abajo que presenta y que determinó en su momento, el voto no favorable al mismo de España en Naciones Unidas.

Si resulta mas importante la influencia, tanto en la terminología empleada como en algunas de las soluciones adoptadas, de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea cuya discusión coincide en el tiempo con el Convenio de Albufeira y que, en alguna forma, condiciona los tiempos de la negociación. En el Convenio de Albufeira este enfoque hubo de ser incorporado a la componente cuantitativa, fundamental en las relaciones bilaterales y escasamente considerado en la Directiva Marco del Agua.

C. LA BÚSQUEDA DE UNA CESTA DE BENEFICIOS SUFICIENTE

La negociación entre dos países soberanos de cualquier acuerdo internacional no puede ser planteada como un resultado de suma cero. Y esto, que es válido incluso cuando el objeto se reduce a una sola variable, resulta mucho mas evidente cuando se trata de un elemento tan polivalente como el agua. Lo lógico es ir hacia planteamientos «ganador-ganador» [*win-win*] aunque ello implique una cierta asimetría en los beneficios atribuidos a las Partes³³.

El Convenio de Albufeira no es una excepción a esta regla general. Mas allá de los principios generales de naturaleza política, por ejemplo los contenidos en la Declaración de Oporto, los equipos de negociación debieron buscar esos puntos de interés sobre los que articular el acuerdo. Estos puntos de interés u objetivos máximos no son explícitos en el proceso de negociación y de la aceptabilidad de éstos en el resultado final.

Los objetivos máximos para Portugal podrían concretarse en lograr la garantía y estabilidad de las aportaciones provenientes de España lo que también implicaría la necesidad de información sobre las actividades de gestión de las aguas que potencialmente pueden causar un impacto transfronterizo y a la adopción de medidas preventivas³⁴. En el caso de España estos objetivos, evidentemente de carácter maximalista, se centrarían en dejar abiertas todas las posibilidades para realizar una planificación independiente, lo que incluía la libertad de adopción de cualquier medida de gestión que se considerase necesaria, como es el caso de los trasvases o la propia gestión de las infraestructuras existentes. En

³³ En cualquier caso se trata de fijar los beneficios y cesiones suficientes para cada una de ellas.

³⁴ Desde la óptica portuguesa, las repercusiones subjetivas derivadas de de la eventuales actuaciones en materia de aguas exceden sus valores objetivos pues se ven incrementadas por la sensación de dependencia antes las actuaciones españolas en esta materia.

una fase posterior se consideró la conveniencia de incluir algún tipo de medidas que permitiera hacer un seguimiento del uso del agua en Portugal.

Los contenidos referentes a la calidad o estado de las aguas tuvieron un papel muy secundario por cuanto ambas partes eran conscientes de que estas cuestiones se encontraban muy condicionadas por la legislación comunitaria e iban a serlo más en el futuro. En cuanto a los temas directamente relacionados con la cooperación como son el tratamiento de fenómenos extremos no se planteó nada más allá de la verbalización de las situaciones que se estaban produciendo *de facto*.

Aunque los planteamientos de partida resultan bastante dispares se encontraron dos grandes líneas de entendimiento. La primera, centrada en el establecimiento de un sistema de tratamiento de los impactos transfronterizos que, aunque basado en la legislación internacional existente, favorecía la posición del país aguas abajo. La segunda, la de mayor importancia, el establecimiento de un régimen de caudales. Sobre estas dos líneas pivotó todo el acuerdo.

Hay que señalar que en pleno proceso negociador España asumió, prácticamente sin contrapartidas, el proyecto portugués de Alqueva en el Guadiana lo que permitió el arranque del mismo y su financiación con fondos europeos. Es cierto que existían razones de toda índole que impedían al gobierno español adoptar una postura de oposición al proyecto pero que representaba un elemento importante para la negociación.

VIII. EL CONVENIO DE ALBUFEIRA

Si hubiera que destacar algunos aspectos singulares del Convenio frente a otros similares, estos serían la ampliación del campo de actuación a la totalidad de la cuenca hidrográfica, consecuencia del enfoque ecosistémico, lo que tiene influencia en términos de sostenibilidad de la gestión y el enfoque omnicomprendensivo sobre los temas de gestión del agua ampliando el enfoque tradicional cuantitativo de las aguas superficiales a las aguas subterráneas (a pesar de su escasa entidad transfronteriza) así como a los temas de calidad y al tratamiento de los fenómenos extremos como sequías e inundaciones.

A. ESTRUCTURA DEL CONVENIO Y MARCO INSTITUCIONAL

En el Convenio de Albufeira, a diferencia de los Convenios anteriores, se plantea un marco institucional dual: la Conferencia de las Partes (CdP) y la Comisión para la Aplicación y el Desarrollo del Convenio (CADC), separando las funciones políticas y técnicas aunque ambos son órganos jurisdiccionales para la resolución de conflictos con esferas de competencia bien delimitadas.

Ambos tienen una composición paritaria y, por tanto, su funcionamiento es estrictamente bilateral. Este carácter bilateral no entra en colisión, sino más bien refuerza, los principios generales de gestión de cuencas transfronterizas que aparecen en la DMA, en las que la incorporación de terceros, en concreto la Comisión Europea, sólo tiene sentido en circunstancias excepcionales o de falta de acuerdo en temas concretos, es decir, en causas tasadas³⁵.

La CdP es el órgano de más alto nivel y tiene naturaleza política. Le corresponde por lo tanto fijar las orientaciones para el desarrollo de la relación bilateral así como dar impulso a determinadas decisiones. Un papel muy importante reservado a CdP es el de constituir la más alta instancia para la resolución de aquellas cuestiones en las que en la CADC no se haya podido llegar a un acuerdo. Situación que no se ha producido por el momento lo que pone de relieve la eficacia operativa de la CADC en este aspecto concreto de su función.

La CADC se establece a semejanza de la Comisión de Ríos Internacionales que existía en los Convenios anteriores y a la que expresamente sucede. Su composición es estrictamente gubernamental sin presencia de concesionarios ni usuarios. Tiene atribuidas funciones de carácter consultivo y decisorio, regulando el ejercicio de los derechos reconocidos, así como de coordinación de las actuaciones que desarrollan ambas Partes y la primera instancia para la resolución de los conflictos que pudieran plantearse. Puede además ejercer cualquier otra competencia que expresamente le confieran las Partes.

El hecho de que la CADC fuera sucesora sin solución de continuidad de la Comisión de Ríos Internacionales implicó la necesidad de abordar de inmediato algunos temas pendientes que no habían sido resueltos todavía por ésta.

Se abordó la regularización de diversos aprovechamientos realizados en la margen izquierda del tramo internacional superior del Guadiana y que habían sido objeto de concesión por parte española sin tener en cuenta la asignación que el Convenio de 1968 hacía a Portugal de dicho tramo o que resultaban incompatibles con ello³⁶. El resultado fue la integración de las captaciones existentes en el esquema operativo, con la exigencia de un régimen de gestión de las mismas que no pusiera en riesgo el cumplimiento del régimen de caudales que establece el Convenio³⁷.

³⁵ Ver al respecto los artículos 3.5 y 3.6 de la Directiva. En otro sentido hay que considerar el papel exclusivamente facilitador que el artículo 16 fija para la Comisión. En algún momento se planteó que, a semejanza de los Convenios del Danubio, del Oder y otros, la Comisión Europea formara parte de los órganos del Convenio. Es evidente, empezando por las razones de índole económica, que las situaciones son radicalmente diferentes en ambos casos.

³⁶ Aunque la parte portuguesa siempre reivindicó la irregularidad de dichas concesiones la cuestión empieza a tomar relevancia con la decisión firme de abordar la construcción de la presa de Alqueva y con la adopción de caudales garantizados que hace el Convenio de Albufeira.

³⁷ Ver Decisión II/06 «Captaciones en el tramo del Guadiana entre la confluencia con el Caía y la confluencia con el Cuncos». II Sesión CADC (Madrid, 9 y 10 enero 2001 (www.cadc-albufeira.org)).

Otro de los contenciosos pendientes lo constituía la reiterada demanda portuguesa referente a posibles incumplimientos de los anteriores Convenios en relación con los bombeos laterales en el tramo internacional del Duero y los desembalses de Cedillo (Tajo). De ambos, el primero es el que presenta mayor relevancia por cuanto incidía en la aplicación de la cláusula 2.m del Convenio de 1964, concretada en el Protocolo Adicional al mismo, por el que se limitaban dichos bombeos laterales.

B. EL PROBLEMA DE LA CALIDAD DEL AGUA Y LOS IMPACTOS TRANSFRONTERIZOS³⁸

Los objetivos previstos para la calidad del agua en el Convenio son de carácter programático y reflejan en gran parte los objetivos de la Directiva Marco. De hecho no se encuentran disposiciones reglamentarias concretas en el Convenio sino que se refieren al derecho comunitario en la materia.

C. EL PROTOCOLO ADICIONAL Y LA REFORMA DEL CONVENIO DE 2008

El Convenio de Albufeira se completa con un Protocolo Adicional³⁹ en el que se recoge el tratamiento del régimen de caudales. Este régimen constituye uno de los aspectos mas relevantes del Convenio de Albufeira. Introduce una modificación sustancial con la estructura de los Convenios anteriores que se limitaban a fijar una asignación de tramos. Esencialmente, establece unos caudales mínimos garantizados, bajo determinadas condiciones, en puntos concretos de los tramos fluviales no sólo fronterizos sino también dentro del territorio portugués.

Los criterios generales a los que debe someterse el régimen de caudales quedan fijados en el artículo 16 del Convenio y en el artículo 1 del Protocolo Adicional. El régimen es específico para cada cuenca hidrográfica y establece como objetivos garantizar el buen estado de las aguas, los usos actuales y los previstos y el respeto a la situación vigente en los Convenios de 1964 y 1968. Este último criterio ha sido eliminado en la revisión de 2008.

En la reunión de la Conferencia de las Partes celebrada el 18 de febrero de 2008 en Madrid fue aprobada una propuesta de la CADC⁴⁰ relativa a una modi-

³⁸ BORDALO E SÁ, A. A. «Qualidade ecologica da água no contexto da Convenção luso-espanhola»

³⁹ El Protocolo Adicional se incluyó como tal, a petición portuguesa, en una fase muy avanzada de la negociación. Con anterioridad el tratamiento del régimen de caudales figuraba en el cuerpo del Convenio. Dado el carácter provisional que tenían los valores allí definidos se consideró que esta estructura podía facilitar la reforma de los mismos.

⁴⁰ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.2.

ficación del régimen de caudales vigente comprometiéndose a realizar los trámites oportunos para proceder a la firma de dicha enmienda. El Protocolo de revisión del Convenio de Albufeira entró en vigor el 5 de agosto de 2009.

Aunque la reforma, en la práctica, se reduce a un solo tema: la modificación radical del régimen de caudales vigente, aun conservando formalmente su estructura. Desde un punto metodológico podemos considerar que la misma abarca tres aspectos: primero, la liberación del Convenio de Albufeira de algunos corsés que provenían de los anteriores Convenios y que no resultaban lógicas en este nuevo contexto, de manera particular en el tratamiento de la cláusula 2m del Convenio de 1964 al que ya hemos hecho referencia; segundo, la adopción de un régimen transitorio especial en el caso de ejecución de obras; y, finalmente, los nuevos valores del régimen de caudales. Los dos primeros casos responden a un perfeccionamiento de aspectos técnicos del Convenio en tanto que el tercero representa, como hemos dicho, un cambio de especial relevancia en el régimen convencional.

Salvo en los aspectos técnicos no parece que la reforma realizada fuera necesaria en el momento en que se produce ya que, a diferencia de 1998 en donde primaban los aspectos de información sobre la gestión del agua y de resolución de los aspectos cuantitativos, ahora va a enmarcarse dentro de un proceso en que en las políticas del agua los factores ambientales resultan, tanto en España como en Portugal, determinantes⁴¹ y que van a encontrarse muy condicionadas por la adopción de los caudales necesarios para el mantenimiento del buen estado de las aguas.

Otra modificación de una cierta relevancia es la constituida por la atribución directa a la CADC de ajustar el régimen de caudales cuando se produzcan alteraciones en función de la ejecución de obras⁴². Aunque se trata de una cuestión singular, que ha sido inmediatamente aplicada para los recrecimientos de Picote y Bemposta, no es ni mucho menos coyuntural. Su atribución con carácter permanente a CADC permite dar un tratamiento técnico a una cuestión que podría ser instrumentalizada políticamente.

IX. RÉGIMEN DE CAUDALES

A. CRITERIOS GENERALES

En el artículo 16, en sus apartados 3 y 4, señala dos reglas de gestión del régimen de caudales que resultan claves para entender el juego de equilibrios que

⁴¹ Aunque los aspectos de buen estado son determinantes en la gestión a realizar en el contexto de la DMA, es claro que poner énfasis en estos como norma de gestión bilateral resulta mas limitante para el país de aguas arriba.

⁴² Artículo 10 del Protocolo de Revisión (punto a continuación del 5 del Anexo al Protocolo Adicional).

diseña el Convenio. En primer lugar, cada Parte realiza *de manera independiente* la gestión de las infraestructuras con el único límite de cumplir el régimen de caudales. Es decir, nos encontramos frente a una gestión con obligación de resultado. Estas operaciones de las infraestructuras no son reguladas por la CADC a la que sólo le corresponde una comprobación *a posteriori* de su adecuación a las obligaciones del Convenio y, en los casos que correspondan, a su reconducción o sanción.

En segundo lugar, el Convenio no impide ningún nuevo uso del agua –sea consuntivo o no– que puedan realizar los Estados. Solo impone como condición el que se cumpla con el régimen de caudales. Cualquier nuevo aprovechamiento, incluyendo los posibles trasvases, deberá incorporar ahora como variable de diseño esta condición. Los nuevos valores correspondientes al régimen de caudales que se establecen en la Revisión de 2008, con la aplicación de caudales mensuales y semanales, puede en la práctica dificultar los nuevos usos y constreñir los actuales.

El régimen de caudales representa la garantía para el país aguas abajo de unas aportaciones con alto grado de garantía que le permitan definir de manera objetiva los recursos disponibles –incluyendo los generados en su propio país– y, con ello planificar sobre bases seguras la gestión de los recursos hídricos disponibles⁴³. Para el país aguas arriba, la contraprestación del Convenio reside precisamente en la libertad de gestión de las infraestructuras, y correlativamente libertad en su planificación, así como la posibilidad de intervención en la fijación de las necesidades de los tramos aguas abajo de la frontera⁴⁴.

B. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL RÉGIMEN DE CAUDALES DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA

El régimen de caudales ha de entenderse como la aplicación conjunta y coordinada de cuatro elementos básicos: el reconocimiento de la independencia de gestión de las infraestructuras nacionales; la definición específica de los caudales garantizados; el sistema de excepciones al régimen general; y, el régimen de sanciones por incumplimiento. Cualquier modificación que se produzca en el

⁴³ El compromiso de entrega de volúmenes prefijados aparece en el Tratado México-USA (1944), en el suscrito entre Egipto y Sudán (1957) que regula el flujo que debe llegar a Assuán y en Protocolo entre Turquía y Siria (1997) referente a las aguas del Eúfrates. A esta breve lista podría añadirse el acuerdo entre Grecia y Bulgaria (1995) sobre el río Mestos, si bien aquí se refiere a la garantía de un porcentaje dado del caudal fluyente sin fijar cantidades totales.

⁴⁴ Ni el convenio de Albufeira ni la Revisión tocan directamente este tema. Tan solo puede entenderse como una aproximación al mismo el establecimiento de estaciones de control en territorio portugués. La aplicación de la Directiva Marco va a obligar, dentro del proceso de Planificación, a una definición más precisa y, sobre todo, mucho más objetiva, al quedar ligadas las necesidades de agua para estos tramos al cumplimiento de unos objetivos ambientales concretos.

régimen de caudales debe de actuar de manera armónica sobre el conjunto de estos cuatro elementos.

1. Independencia de gestión

La independencia en cuanto a la gestión de las infraestructuras queda recogida de forma explícita en los apartados 3 y 4 del artículo 16 (en parte redundantes) representando cláusulas potencialmente favorables para España. En el primer apartado se predica la posibilidad de gestionar las infraestructuras de manera que se puedan atender de la manera más eficiente los usos que de ellas dependen, sin más límite que el cumplimiento del Convenio, lo que es lógico si tenemos en cuenta que la totalidad de estas infraestructuras no han sido concebidas para la demanda de alta garantía que representa el cumplimiento del régimen de caudales. El segundo apartado, sencillamente permite cualquier nueva actuación también con la limitación del cumplimiento de este mismo régimen⁴⁵.

2. Caudales garantizados

La propuesta de los valores concretos que configuran el régimen de caudales corresponde a la CADC, aunque deben ser aprobados por la Conferencia de la Partes, a partir de los criterios establecidos en el artículo 1 del Protocolo Adicional⁴⁶.

El establecimiento de estas aportaciones de alta garantía responde a una condición multicriterio. Por una parte, debe ser representativa del régimen medio de cada uno de los ríos, de los usos existentes y de su situación ambiental y, simultáneamente, tener en cuenta la irregularidad temporal de dicho régimen.

⁴⁵ Sin embargo existe aquí una diferencia esencial ya que las nuevas infraestructuras (o los nuevos usos que se pretendan realizar) deberían llevar incorporado como dato de proyecto el cumplimiento del Convenio.

⁴⁶ La reforma de 2008 modificó este artículo en el sentido de que ya no se considerase criterio el respeto a los Convenios de 64 y 68 sino, por el contrario, éstos deberían ser modificados para adaptarse al régimen de caudales.

RELACIÓN ENTRE CAUDALES MEDIOS Y GARANTIZADOS

PUNTO DE CONTROL	Q MEDIO (hm ³ /año)	Q INTEGRAL (hm ³ /año)	RATIO Q _{INT} / Q _{MED}
Miño (Frieira)	8.438	3.700	43,85
Duero (Castro)	8.037	3.500	43,55
Duero (Saucelle + Águeda)	9.320	3.800	40,77
Tajo (Cedillo)	7.049	2.700	38,30
Guadiana (Badajoz)	1.751	600 300	34,27 17,13

Los caudales anuales garantizados representan una fracción importante, en todos los casos del orden del 40 %, de las aportaciones medias circulantes, según se desprende del cuadro anterior, que se encuentran referidos a los valores que figuran en el Convenio y que no han sido modificados con la Revisión de 2008

Hay que señalar que los valores fijados en el régimen de caudales corresponden a aportaciones de alta garantía y que se ven incrementados en la práctica totalidad de los años no exceptuados por otras aportaciones, aunque eso sí con menor garantía⁴⁷. La fijación de esos valores responde a algunas consideraciones técnicas como la propia variabilidad hidrológica, el margen para atender las posibles demandas futuras y que el índice de excepciones no fuese ni anormalmente bajo ni anormalmente alto.

Los puntos de control, en número variable para cada río, se escogen de manera que siendo representativos de las características del sistema que se quiere controlar sean también de fácil medición y dispongan de series históricas representativas.

Un tema sobre el que se suscitaron importantes controversias a lo largo de la negociación y mas todavía en los primeros momentos de su aplicación era la hipótesis que estas aportaciones garantizadas fueran realizadas como un sistema de «pago único» entregando dichas aportaciones en breves periodos de tiempo –por ejemplo, con ocasión de una avenida– y que una vez cumplida la obligación no se pasara durante el resto del tiempo caudal adicional alguno. Esta es una situación que, de producirse, particularmente lesiva para Portugal que dispone de muy escasa capacidad de regulación pero ni el sistema físico de explotación de los distintos tramos españoles, con aprovechamientos hidroeléctricos y riegos al final, ni la lógica de las operaciones habituales hace posible una actuación de ese tipo.

⁴⁷ En cualquier caso esa garantía siempre será mayor que la correspondiente al régimen natural dada la importante regulación existente en la parte española de la cuenca.

3. Situaciones excepcionadas

El régimen de excepciones es tan importante como la cuantía de los caudales garantizados. El régimen hidrológico de los ríos hispano-portugueses es muy variable por lo que no siempre será posible, por causas naturales, cumplir con el compromiso de los caudales.

Por ello se establece un sistema de excepciones basado en el déficit de precipitaciones sobre un régimen pluviométrico tipo. Por otra parte, se ha buscado de manera consciente que los indicadores, además de representar de forma suficiente el fenómeno meteorológico de base, sean inmediatos, accesibles y verificables por el público interesado y no exijan ser explicados por expertos. Se trata por tanto de crear un mecanismo que genere confianza, básica en un acuerdo internacional sobre un tema tan sensible como el agua. A pesar de su simplicidad han cumplido adecuadamente la función de señalar la situación existente y sus efectos sobre el cumplimiento de las condiciones del Convenio⁴⁸.

El segundo elemento a tener en cuenta corresponde a la fecha para la toma de decisión sobre la situación o no de excepción de un año determinado que es variable de acuerdo con las características físicas de cada una de las cuencas pero también del tipo de usos a los que se deben atender. No se ha tenido en cuenta la capacidad de los sistemas para poder adaptar su gestión ordinaria al cumplimiento de las exigencias de la excepción. El caso mas significativo al respecto lo constituye el río Miño en donde resulta prácticamente imposible una gestión adecuada en situaciones de baja pluviometría pero no excepción.

Este planteamiento, sobre el que se está trabajando, debe abarcar no solo a la cuantía de los caudales anuales sino también a su estado, a la distribución temporal de los flujos, al periodo de adopción de decisiones, compatible con las condiciones del sistema económico que atiende, y a las medidas a tomar en relación con situaciones de posible incumplimiento.

4. Régimen de sanciones por incumplimiento

No se encuentra previsto un régimen de sanciones sino que el incumplimiento de los volúmenes acordados se resuelve en el seno de la CADC y, en su caso, en la Conferencia de las Partes. Hasta el momento presente los incumplimientos han sido mínimos y se han saldado en un solo caso con una aportación

⁴⁸ El indicador –que se adelanta a lo previsto en el artículo 4 de la Directiva Marco– no pretende explicar totalmente el fenómeno meteorológico sino tan solo servir de punto de referencia para la adopción de determinadas medidas y estrategias de gestión comunes de adaptación a una situación por debajo de las consideradas normales por el sistema. En este caso, el indicador es un porcentaje sobre la lluvia tipo y la estrategia que desencadena es la declaración de la situación de excepcionalidad. Aunque se encuentra asociada a situaciones de déficit pluviométrico no está concebida ni funciona como un indicador de sequía.

adicional sobre el volumen garantizado en el año hidrológico siguiente. Sin embargo, hay que señalar que el sistema diseñado en el Convenio de Albufeira no presenta el suficiente grado de flexibilidad para poder atender adecuadamente las responsabilidades derivadas de un posible incumplimiento. Por ejemplo, en el caso del Miño, la fecha tardía de toma de decisiones y la no existencia de embalses reguladores cerca del punto de control hace prácticamente imposible atender el cumplimiento del régimen de caudales en situaciones de lluvia próxima al umbral de excepción. En el Duero se han producido situaciones similares. El Tajo y, sobre todo, el Guadiana, con fechas de toma de decisión mas tempranas y con mayor capacidad de embalse, presentan un margen de maniobra mayor.

El régimen de sanciones por incumplimiento, ya difícil para el caso de los caudales anuales, puede ser totalmente estéril en el caso de los caudales semanales y trimestrales de la Revisión de 2008, sobre todo si éstos, como parece lógico, se presentan con el objetivo de mantener determinadas condiciones ambientales en los cauces.

C. LA REVISIÓN DEL RÉGIMEN DE CAUDALES DE LA REFORMA DE 2008

Durante la fase de negociación del Convenio de Albufeira se planteó, por parte de la representación portuguesa, la posibilidad de fijar tres niveles en el régimen de caudales: trienal, mensual y anual, si bien al final, por razones obvias, solamente prosperó este último. Fijar una aportación trienal no tiene ningún sentido hidrológico, ni siquiera como elemento de salvaguarda frente a posibles incumplimientos ya que, salvo en el Guadiana, la capacidad de regulación en Portugal es baja⁴⁹ y además el régimen de excepción queda distorsionado por la adopción de un sistema de compensaciones al estilo de lo que existe en otros Convenios pero que no incorporan las excepciones.

A pesar de que, durante estos años de vigencia del Convenio, no puede ser demostrado un mal funcionamiento del régimen de caudales, la opinión pública, especialmente la portuguesa, ha empezado a mostrarse un tanto crítica con éste, apoyándose en el hecho de que el convenido tenía carácter provisional y que hasta el momento no se había adoptado ningún tipo de medidas para su modificación. La pretensión era la de avanzar hacia una mayor modulación en la distribución de los caudales anuales que no hicieran una posible concentración del caudal únicamente en una parte del año. A estos argumentos se suman los de gru-

⁴⁹ El caso mas frecuente de pequeñas variaciones sobre las aportaciones fijadas está suficientemente resuelto con los mecanismos del artículo 6 del Protocolo Adicional que se ha aplicado para asegurar caudales de refrigeración en una central portuguesa en el Duero durante un periodo de excepción.

pos ambientales en la medida que con una mayor modulación se consigue una mayor garantía para los usos ambientales.

La Revisión llevada a cabo en 2008 no altera los valores de los caudales anuales⁵⁰ pero introduce dos nuevas categorías adicionales con los caudales trimestrales y semanales garantizados que tratan de modular el ritmo de presentación de los caudales a lo largo del año pero que no tiene en cuenta las necesidades reales de caudales que serían necesarios para el cumplimiento de los objetivos ambientales los cuales deben quedar fijados en los Planes Hidrológicos exigidos por la Directiva Marco del Agua, actualmente en redacción. Por ello consideramos que la revisión resulta prematura. Hubiera sido mas lógico esperar a que dichos planes estuvieran aprobados para proceder a la reforma del régimen de caudales con el fin de que éste se adecue lo mas posible a las exigencias de la Directiva.

Desde un punto de vista operativo, la introducción de las aportaciones trimestrales y semanales dota de mayor rigidez al sistema de gestión y, consiguientemente, puede significar una limitación en el principio de «independencia de gestión de las Partes» que el propio Convenio consagra⁵¹. Si a esto se añade que los criterios para su determinación son similares a los de los caudales anuales, es decir con valores fijos, su aplicación presenta serios inconvenientes, cuando no incompatibilidad manifiesta, en relación con el sistema de excepciones que constituye una pieza tan clave en el régimen de caudales como los propios volúmenes de agua. Aparte de la dificultad de establecer indicadores fiables y de poder hacer un seguimiento adecuado de los mismo para el cumplimiento de los fines que están detrás de estos caudales, se encuentra el hecho de que es enormemente complejo el establecer bien un sistema compensatorio bien un sistema de penalización pecuniaria adecuado para resolver los problemas derivados de los incumplimientos o requerimientos adicionales de las Partes⁵². Cualquiera que sea el sistema por el que se opte, solo podría ponerse en funcionamiento una vez se hubiera incurrido en el incumplimiento lo que podría la mayor parte de las veces no tener sentido físico y/o ambiental.

X. EL FUTURO DE LAS RELACIONES

Las relaciones entre España y Portugal, no siempre fáciles por razón de geografía e historia, han alcanzado actualmente una situación que calificaría de equilibrio dinámico. La integración de los dos países en espacios económicos y

⁵⁰ Salvo una modificación de segundo orden derivada de la modificación de las estaciones pluviométricas que van a conformar la lluvia tipo

⁵¹ El cumplimiento de la Directiva pone *per se* un límite a este principio de independencia de gestión ya que se aplica a todas las aguas, incluso las nacionales.

⁵² Para ello el indicador debe hacer posible la adopción de decisiones en tiempo prácticamente real.

políticos mas amplios, acelerada en las últimas décadas, ha contribuido a restar importancia a bastantes de los problemas existentes al radicarlos en esas instancias supranacionales.

El proceso de globalización también afecta al sector del agua y ha puesto en un primer plano la especial importancia de los problemas ambientales que superan ampliamente a los problemas de la gestión cuantitativa del agua que se han resuelto tradicionalmente en los planos nacional y bilateral. Se abre paso la convicción de que éstos problemas ambientales no pueden ser resueltos –probablemente, incluso ni abordados– con una cierta garantía de éxito a través de la lógica política del estado-nación sino poniendo en marcha mecanismos eficaces de cooperación interterritorial en línea con lo que Beck denomina «nuevo cosmopolitismo».

Para reforzar estas relaciones deberemos de crecer en una doble dirección. Hacia fuera, coordinando las políticas, las estructuras y las actuaciones y medidas nacionales de manera que puedan ir confluyendo hacia una integración real de las cuencas compartidas. En este sentido, el actual proceso de planificación hidrológica en marcha, si se realiza teniendo en cuenta esta perspectiva, puede resultar un buen punto de partida. Existen algunos obstáculos que impiden este progreso y sobre los que debería profundizarse en la relación bilateral. En primer lugar, la falta de perspectiva global y a largo plazo en la adopción de políticas integradas. Segundo, la manera de integrar las infraestructuras existentes dentro de un esquema de funcionamiento conjunto y, como corolario, la forma de imputar los costes de operación y mantenimiento de las mismas a los distintos agentes binacionales actuantes⁵³. Simultáneamente hay que articular un sistema de representación en los órganos de gestión conjunta que, dada la configuración de las cuencas compartidas entre España y Portugal, tenga en cuenta los derechos de las representaciones minoritarias.

También debería crecerse hacia adentro, integrando en la gestión a otros entes administrativos de nivel inferior al Estado que en el caso español resultan claramente identificadas con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Así mismo deberían tener un mayor protagonismo las Confederaciones Hidrográficas. Todas sus actuaciones y competencias en materia de agua deben ser coordinadas en un marco general. Por otra parte deberían de realizarse esfuerzos para la creación de una comunidad epistemológica alrededor de las cuencas hispano-portuguesas que dote de fuertes sinergias al proceso integrador desde un plano multidisciplinar⁵⁴.

⁵³ Si se desea una gestión integrada no se puede seguir manteniendo la ficción de mantener un coste nulo para los usuarios indirectos de las infraestructuras a cambio de no participar en la gestión de las mismas.

⁵⁴ La finalidad buscada a través de esta comunidad epistemológica es diferente a la que se desprende del proceso de participación pública. No se trata de intentar influir directamente en la toma de decisiones sino en reforzar el conocimiento para mejorar la capacidad de información previa a esa toma de decisiones.

Parece que para conseguir una mejor eficacia del Convenio sería necesario poner en marcha un órgano específico permanente, con personalidad jurídica propia, que permitiera a la CADC realizar un seguimiento continuado de las relaciones así como un sistema de financiación estable que hiciera posible la adopción por parte de ésta de determinadas iniciativas. Esta carencia de estructura y personalidad jurídica que podía resultar lógica en el periodo de arranque del Convenio, puesto que lo primordial era fortalecer la relación bilateral con las menores interferencias posibles y disponer de una estructura que facilitara la resolución de los principales contenciosos bilaterales existentes a la entrada en vigor de Albufeira. Probablemente ahora, una vez asentada la institución y definidos sus roles, no tenga tanto sentido mantener esa situación. En esta línea la creación del Secretariado Técnico Permanente acordada por la CdP en 2008 representa un avance aunque la dilación en su puesta en marcha efectiva no parece ser el escenario mas deseable y puede verse todavía mas ralentizada por efecto de las medias de austeridad adoptadas por los gobiernos en el marco de la crisis económica.

El papel de un órgano coordinador como es la CADC sigue siendo necesario en esta nueva perspectiva pero sería necesario una redefinición de sus funciones ya que ahora va a tener una situación de relación-dependencia con un mayor número de agentes. La solución salida de la Reforma de 2008 de creación de Por ello parece conveniente darle un perfil mas profesional e independiente a las personas que lo forman. La figura de Comisionados, a similitud de otros Convenios, con amplia capacidad ejecutiva pero no jurisdiccional debería ser estudiada. Hace falta también dotarle de un marco de financiación estable para la ejecución de sus propias actividades especialmente las de participación pública que le han sido encomendadas explícitamente en la reforma y las de los foros de opinión.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ARDÁ, I, CONSEJO, C, LÓPEZ, F, MARTÍN, M, y OCTAVIO DE TOLEDO, F (2008); «La gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas. El caso de los ríos hispano-portugueses»; Trabajo Final de Master en gestión Fluvial y gestión Sostenible de Aguas. Universidad de Zaragoza (inédito).
- AURA Y LARIOS DE MEDRANO, A M (2007); «El agua en España: un análisis de las recientes reformas estatutarias desde el Derecho Internacional» *Anuario español de Derecho Internacional*, vol. XXIII, pags. 451-485.
- BAUTISTA JIMENEZ, J M. (2006); «Medio Ambiente y aprovechamiento sostenible: intereses de Portugal y España en la aplicación del Convenio de Albufeira»; Campo das Letras-Editores. Porto.
- BUENO HERNANDEZ, F y SALDAÑA ARCE, D. «Evolución de la ingeniería de presas en España. El caso de los saltos del Duero».
- COMISIÓN PARA LA APLICACIÓN Y EL DESARROLLO DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA (CADC) <http://www.cadc-albufeira.org>

- CRUCHO DE ALMEIDA, L (2000); «The Water Flow regime Established by the Luso Spanish Agreements Governing the shared rivers and other matters», en Vachlos, E y Nunes Correia, F. (Eds). *Shared Water Systems and Transboundary Issues. With Special Emphasis on the Iberian Peninsula*. Luso American Foundation, Lisboa.
- DELGADO PIQUERAS, F (2002); La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el Convenio de Albufeira», en Embid Irujo, A (Dir.) *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*. Tomo II; Civitas, Madrid.
- ENRIQUEZ COYRO, E (1975); *El Tratado entre México y los Estados Unidos de América sobre ríos internacionales: una lucha nacional de noventa años*, 2.ª edición 2003; Tomos I y II; Comisión Nacional del Aguas, México D. F.
- IIDMA y EURONATURA (2000); «Research Project for Sustainable Management of Shared Water Resources between Portugal and Spain», en Vachlos, E y Nunes Correia, F. (Eds) *Shared Water Systems and Transboundary Issues. With Special Emphasis on the Iberian Peninsula*. Luso American Foundation, Lisboa.
- MAIA, R (2003); «The Iberian Peninsula s Shared Rivers Harmonization of Use: A Portuguese Perspective»; «; *Water International* Volumen 28, n.º 3 (septiembre 2003) pags. 389-397; International Water Resources Association.
- OCTAVIO DE TOLEDO, F. y MENDES, A. (2009); «El convenio de Cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas»; *Revista IT* n.º 85 pags. 20-27
- ORBEGOZO, J. (1925); «Los Saltos del Duero»; *Revista de Obras Públicas* n.º 2443 (diciembre 1925) pág. 571.
- SANTAFE, J. M.ª y OCTAVIO DE TOLEDO, F (2002); «The spanish – portuguese transboundary waters agreements: historic perspective», en Aldama *et alii* (Eds.), *Proceedings First International Symposium on Transboundary Waters Management*; Avances de Hidráulica 10; Monterrey N. L. Mexico.
- SANTAFE, J. M.ª y DE LA FUENTE GONZALEZ, J. M. (2002); «The spanish-portuguese transboundary waters agreements: The Albufeira Agreement», en Aldama *et alii* (Eds.), *Proceedings First International Symposium on Transboundary Waters Management*; Avances de Hidráulica 10; Monterrey N.L. Mexico.
- SANTAFE MARTINEZ, J. M. (2003); «The spanish-portuguese transboundary waters agreements: historic perspective»; *Water International* Volumen 28, n.º 3 (septiembre 2003) pags 379-387; International Water Resources Association.
- WOLF, A. T. *et alii*. (1999) ; «International River Bassin of the World», *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 15, N.º 4, pp. 387-427.

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS

- VIOLENCIA, ABUSO Y MALTRATO DE PERSONAS MAYORES. PERSPECTIVA JURÍDICO-PENAL Y PROCESAL**, Directores: M. Javato Martín y M. de Hoyos Sancho. Instituto de Estudios Europeos/Tirant lo Blanch, Valencia 2010, 293 pp.
- ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA**, Directora: C. Arangüena Fanego. Instituto de Estudios Europeos/Ed. Lex Nova, Valladolid 2010, 410 pp.
- CUESTIONES ESENCIALES DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL**, Directores K. Ambos y M. de Hoyos Sancho. Instituto de Estudios Europeos/Ed. Ad Hoc, Buenos Aires 2010, 144 pp.
- TUTELA JURISDICCIONAL FRENTE A LA VIOLENCIA DE GÉNERO: ASPECTOS PROCESALES, CIVILES Y LABORALES**, Directora: M. de Hoyos Sancho. Instituto de Estudios Europeos/Ed. Lex Nova, Valladolid 2009, 846 pp.
- LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y SU IMPACTO SOBRE EL COMERCIO EUROPEO**, Coordinadora: H. Villarejo Galende. Instituto de Estudios Europeos/Comares, Granada 2009, 180 pp.
- ÁNGEL SANZ BRIZ: HOMENAJE A LA MEMORIA DEL EXCMO. SR. EMBAJADOR DE ESPAÑA**, Instituto de Estudios Europeos, Valladolid 2009, 46 pp.
- ESTUDIOS SOBRE EL TRATADO DE LISBOA**. Director: Javier Matía Portilla. Instituto de Estudios Europeos/Editorial Comares, Granada 2009. (161 páginas).
- RELACIONES SINDICALES Y ACCIÓN EXTERIOR TRANSFRONTERIZA**. Directores: Alfredo Allué Buiza y Enrique J. Martínez Pérez. Instituto de Estudios Europeos/Editorial Comares, Granada 2009. (261 páginas).
- LOS DERECHOS HUMANOS SESENTA AÑOS DESPUÉS (1948-2008). LES DROITS DE L'HOMME SOIXANTE ANS APRÈS (1948-2008)**. Editores: Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez. Instituto de Estudios Europeos/Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid 2009. (351 páginas).
- LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y SU IMPACTO SOBRE EL COMERCIO EUROPEO**, Helena Villarejo Galende (Dir.). Editorial Comares, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, Granada, 2009. (180 páginas).
- EL EUROGRUPO Y SU PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN**, Antonio Calonge Velázquez (Coord.). Editorial Comares, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, Granada, 2008. (139 páginas).
- CUESTIONES ESENCIALES EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL**, K. Ambos y Montserrat de Hoyos (Coords.). Editorial Comares, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, Granada, 2008. (114 páginas).
- EL PROCESO PENAL EN LA UNIÓN EUROPEA: GARANTÍAS ESENCIALES. CRIMINAL PROCEDINGS IN THE EUROPEAN UNION: ESSENTIAL SAFEGUARDS**, Montserrat de Hoyos Sancho (Ed.). Lex Nova, Instituto de Estudios Europeos. Valladolid, 2008. (862 páginas).
- EQUIPAMIENTOS COMERCIALES. ENTRE EL URBANISMO Y LA PLANIFICACIÓN COMERCIAL**, Helena Villarejo Galende. Editorial Comares, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, Granada, 2008. (569 páginas).
- SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SANITARIA EN LA UNIÓN EUROPEA. UNA UNIÓN MÁS CERCA DEL CIUDADANO**, Carmen Rodríguez Medina. Editorial Comares, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, Granada, 2008. (320 páginas).