

RÍOS QUE NOS SEPARAN, AGUAS QUE NOS UNEN

**Análisis jurídico de los Convenios Hispano-Lusos
sobre aguas internacionales**

RÍOS QUE NOS SEPARAN, AGUAS QUE NOS UNEN

Análisis jurídico de los Convenios Hispano-Lusos
sobre aguas internacionales

AMPARO SERENO ROSADO

Doctora en Derecho de Medio Ambiente



Fundación

LEX NOVA

1.^a edición, febrero 2011

Foto de cubierta: Fotografía del río Erges, afluente del Tajo, que hace frontera entre España y Portugal

© Amparo Sereno Rosado
© Fundación LEX NOVA
General Solchaga, 3
47008 Valladolid
Tel. 983 457 038
Fax 983 457 224
E-mail: contacto@fundacionlexnova.org

© Portada: Fundación LEX NOVA

Fotocomposición e impresión:
GRAFOLEX, S.L.U.
Fernández Ladreda, 16-17
47008 Valladolid

Depósito Legal: VA. 98-2011
ISBN: 978-84-938643-0-9
Printed in Spain - Impreso en España

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

A David y a Tomás

PRÓLOGO

El conjunto del libro de Amparo Sereno es una prueba incontestable de la verdad que encierra su título. En esta ocasión, como en muchas otras, se cumple el axioma «moderno» de que los problemas que surgen en torno al agua compartida entre distintos países, conducen, aun tras resistencias y vacilaciones, a asentar verdaderas relaciones de cooperación entre esos Estados. Los conflictos por el agua —tantas veces anunciados de forma catastrófica como ineludibles— aparecen cada vez más reducidos y, probablemente, se limitan hoy en día a ser una causa más de la incomprensible sinrazón que rige las relaciones entre Israel y los países que lo circundan, empezando por los propios territorios palestinos.

España y Portugal cuentan con una amplia tradición de vivir de espaldas una a otra, pero, sin embargo y al contrario de lo que sucede en los campos de la cultura, educación, relaciones económicas y otras semejantes, en el ámbito del agua han existido históricamente muchos elementos de cooperación que han alcanzado un nivel sustancialmente distinto con el llamado Convenio de Albufeira de 1998, que inauguró una manera diferente de regular esa cooperación en relación con lo conocido en los anteriores acuerdos. Muy probablemente esa forma diferente se fundamenta en la amplia influencia que los proyectos ya conocidos entonces, de lo que, finalmente, sería la Directiva marco de aguas de 2000, tuvieron en la negociación y adopción de dicho tratado internacional.

Existe creada, así, una base institucional bastante compleja y, sobre todo, han sido adoptadas determinadas prescripciones en relación con los caudales que debe garantizar el Estado «aguas arriba» (España) destinados al Estado beneficiario de aguas abajo (Portugal) y que son rara avis en la mayor parte de las normas convencionales que es posible consultar. La comparación, por ejemplo, con el escasísimo bagaje institucional y de derecho sustantivo que contiene el reciente acuerdo suscrito el 2 de agosto de 2010 entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay sobre el impresionante acuífero Guaraní, es bien ejemplificativa del salto adelante dado en las relaciones entre España y Portugal con el convenio de Albufeira, si se compara con lo muy escueto del acuerdo que refiero y pese a los largos años de negociación que lo han precedido. Es obvio que esto es un motivo para regocijarse en cuanto ciudadanos de los países que han llevado a cabo la suscripción de tal convenio.

Obviamente, insisto, es el derecho comunitario de aguas y su fulgurante paso adelante dado por la Directiva marco de aguas de 2000 quien debe considerarse como responsable último —feliz responsable— de la situación que estoy indicando. Por eso mismo, los pasos adelante en el desarrollo del marco jurídico ofrecido por el Convenio de Albufeira guardarán siempre estrecha relación con el mismo avance que exista en el desarrollo y aplicación de la Directiva marco de aguas de 2000 y los textos que, en su caso, puedan complementarle o sucederle. Desde esa perspectiva parece evidente que una de las metas en ese desarrollo será

la evolución hacia una planificación hidrológica propia de cada una de las demarcaciones hidrológicas supranacionales comprendidas en el acuerdo (Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana); esa evolución aparece hoy como algo problemática en función del evidente retraso que en España y Portugal tienen los procesos de aprobación de la planificación hidrológica de cuenca con ámbito de demarcación que deben sustituir a los Planes Hidrológicos de cuenca que se aprobaron en 1998.

La enumeración de las cuencas hidrográficas compartidas entre España y Portugal que acabo de llevar a cabo muestra lo muy profundo de las imbricaciones hídricas entre los dos países ibéricos. Pero no se acaba ahí todo. Debido a la larga tradición de una política hídrica española de realización de trasvases sustentada fundamental, pero no únicamente, en el Trasvase Tajo-Segura, y que ha intentado nuevos trasvases en el marco del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional de 1992 y del Plan Hidrológico Nacional aprobado por Ley en 2001, se ocasiona un reflejo ineludible de cualquier actuación de esta índole en las relaciones hídricas entre España y Portugal. Así ha acontecido en el pasado lo que, como bien señala la autora, ha causado en determinados momentos algunas dificultades en esas relaciones; y así será también en el futuro si es que España vuelve a intentar —tengo fundadas dudas de que eso pueda volver a suceder con la intensidad de lo intentado en el pasado— la construcción de alguna infraestructura para una transferencia sustantiva, apreciable, de aguas entre distintas cuencas hidrográficas. El Convenio de Albufeira refleja ahora unas formas de relación que, muy probablemente, podrían mostrarse como incompatibles con cualquier actuación de calado que fuera a tener lugar en esta dirección.

Acierta el libro que prologo en orientar el Convenio de Albufeira y las relaciones hídricas que contiene en la dirección del desarrollo sustentable o sostenible. No es un problema de mera partición de caudales entre dos países lo que se intentó regular en 1998. Esa política era ya anticuada en aquel momento y, curiosamente, los dos países lo reconocieron así en el texto suscrito. Añadamos que no podía ser de otra forma si se tenía en cuenta la profunda influencia del texto que, finalmente, devendría en Directiva marco de aguas de 2000. Esa configuración del Convenio debe influenciar decisivamente su aplicación que, como la de todo texto jurídico, es una conquista diaria por la que deben realizarse los adecuados esfuerzos. Desde luego a eso cooperaría definitivamente que las políticas hídricas internas de ambos países —al margen de lo que expresamente diga el Convenio— se orientaran también inequívocamente en la misma dirección. Ello es lo que debería suceder para, simplemente, ser coherentes con el marco de derecho comunitario ya recepcionado por ambos países en su derecho interno, pero hay que reconocer que existen continuas tentaciones —y presiones— para olvidar, si no sistemáticamente, sí en ocasiones concretas, esos principios conservacionistas, ante todo, del recurso natural que son los que deberían aplicarse.

Con libros como el suscrito por Amparo Sereno se coopera en la buena dirección que debe seguir una política hídrica que se desarrolle en este problemático siglo XXI, cuya segunda década iniciamos ahora.

En Zaragoza, a 28 de enero de 2011.

Antonio EMBID IRUJO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza (España)

PRESENTACIÓN

El Derecho y su aplicación a la vida diaria no tiene fronteras; Fundación Lex Nova tampoco.

Casi 1.300 km compartidos, cerca de mil años de convivencia, idénticas raíces a lo largo de nuestra historia han convertido la realidad luso-española en motor común no sólo de sus estados democráticos sino también de la construcción de una Unión Europea fuerte y solidaria.

Entendemos que la Fundación debe establecer relaciones y convenios para la extensión de nuestros fines y así, en su compañía y trabajando juntos, poder enriquecer nuestras actividades y obtener beneficio mutuo.

Y en este caso y una vez más nuestros ríos serán los grandes protagonistas, que nos ayudarán a abrir nuevos caminos de colaboración entre dos pueblos que se quieren, se admiran y se respetan.

Esta es la primera gota.

Que corra el agua...

Valladolid, febrero 2011.

Montaña BENAVIDES

Presidente Fundación Lex Nova
mbenavides@fundacionlexnova.org

NOTA DE LA AUTORA

La monografía que aquí se presenta toma como base científica y argumental mi Tesis de Doctorado, defendida el 22 de junio de 2010⁽¹⁾ en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Portuguesa (UCP). Cuando en 1996 llegué a Lisboa proveniente de la Facultad de Derecho de Cáceres (Universidad de Extremadura) al abrigo del Programa Erasmus, comprendí que la problemática relativa a las Cuencas Hidrográficas Hispano-Lusas (CHHL) constituía —aún hoy es así— uno de los asuntos más delicados en las relaciones luso-españolas de las últimas décadas. Mi tesis, «*O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*», aborda un tema actual y de eminente interés práctico: la gestión sostenible de las Cuencas Hidrográficas Internacionales (CHI). Estas cuencas ocupan el territorio de dos o más Estados Ribereños (ER) y sus aguas constituyen un recurso cada vez más escaso cuyo reparto ha estado en la génesis de inúmeros conflictos, inclusive armados, en varias regiones del planeta. De ahí que el objeto de nuestra investigación de doctorado haya estado relacionado con una de las cuestiones más relevantes para el desarrollo de nuestra Humanidad: la seguridad ambiental.

El desafío que actualmente se presenta es encontrar fórmulas que permitan el uso pacífico y sostenible de las CHI a largo plazo. Con la finalidad de responder a este desafío se analiza, en primer lugar, el régimen jurídico de las aguas internacionales, para después centrarnos en el caso luso-español. Resulta obvio, por razones antes referidas, que este caso está en el germen de nuestra investigación, y que su estudio es especialmente profundo y reviste un carácter eminentemente práctico. De ahí que, en nuestra opinión, este análisis pueda despertar la curiosidad y ser de utilidad no sólo para un público esencialmente académico, sino también para aquellos que se dedican a la praxis del derecho o tienen que bregar en su día a día con las cuestiones suscitadas por la gestión sostenible y pacífica de los recursos hídricos.

Además, el presente trabajo tiene la originalidad de tratar un tema sobre el que existe innumerable literatura jurídica en España bajo el punto de vista nacional —o sea, la dialéctica derivada del «reparto del agua» entre Comunidades Autónomas cedentes y receptoras—, pero enfocado desde un ángulo totalmente diferente, el internacional. Es decir, desde la perspectiva del país situado aguas abajo, Portugal, y en contraste con la perspectiva del país aguas arriba, España.

Nuestra intención es tratar la referida problemática con la mayor objetividad posible. O sea, huyendo de cualquier subjetivismo psicológico, sociológico, histórico o valorativo que

(1) Mi Tesis de Doctorado fue dirigida por el Prof. Diogo Freitas do Amaral y por el Prof. Rui Medeiros, que hicieron parte del tribunal de evaluación junto con los siguientes profesores: Jorge Miranda, José Manuel Pureza, Azeredo Lopes, Paulo Pinto de Albuquerque, Wladimir Brito y Maria da Glória Pinto Garcia; los dos últimos profesores fueron designados examinadores.

no pueda ser objeto de una preferencia racionalmente fundamentada. Pues, como dijo Max WEBER⁽²⁾, los valores son esencialmente una cuestión de preferencia y decisión personal, no siendo posible escoger racionalmente entre ellos. Sin embargo, como el propio WEBER⁽³⁾ reconoce: «... una actitud de indiferencia moral no tiene cualquier conexión con la objetividad científica». Incluso el «filósofo de la ciencia austriaco», famoso por ser un acérrimo defensor de la objetividad como valor epistémico central de la ciencia, llegó a la misma conclusión. Así, dijo POPPER⁽⁴⁾: «... el científico “objetivo” o “exento de valores” difícilmente es el científico ideal. Sin pasión no podemos alcanzar nada (...) La expresión “la pasión por la verdad” no es una simple metáfora...». Sin embargo, para que sea posible un proceso de selección entre las teorías científicas y aquellas que no lo son, refiere POPPER, los investigadores deben empeñarse en la construcción de una tesis plausible de ser testada y —si fuese el caso— refutada, siendo el principal medio de prueba la experimentación. Una vez que en las Ciencias Sociales, entre las cuales se incluye la Ciencia Jurídica, resulta muy difícil —cuando no imposible— hacer experimentos, debemos recurrir a otros medios de prueba alternativos. Entre ellos está la confrontación de la teoría con la realidad —es decir, comprobar si la tesis tuvo utilidad práctica y en qué grado contribuye al aumento del bienestar social—, pero, sobre todo, promover la crítica de la comunidad científica. La crítica sistemática de una tesis, la contestación a ésta y, en último término, su substitución por otra que explique mejor los fenómenos, tanto naturales como sociales, es el mecanismo que permite el avance del conocimiento. Dicho esto, fácilmente podrá entenderse el deseo de todo investigador de dar a conocer su trabajo, así como mi propio anhelo en encontrar los medios para mejor divulgar y publicar éste.

Debo agradecer, en este sentido, el apoyo financiero prestado por el Gabinete de Inicativas Transfronterizas (GIT) de la Junta de Extremadura y la Fundación Lex Nova —ambas de vocación marcadamente ibérica—, bien como, en términos personales, a la Presidenta de esta última, doña Montaña Benavides, quien me animó mucho a escribir esta monografía en la forma en que ahora se presenta. Es decir, un trabajo sintético, pragmático, bilingüe y no restringido al público académico, pero sí al público luso-español en general. De ahí que este libro se centre en el análisis jurídico que más interés puede suscitar en el «mundo ibérico»: el Convenio de Albufeira, texto básico de las relaciones luso-españolas en materia de cooperación para la gestión sostenible de nuestras cuencas internacionales.

Por último, es necesario subrayar que la presente monografía no pretende constituir una síntesis de las principales conclusiones alcanzadas en mi disertación de Doctorado —síntesis que se puede leer en el epígrafe «Consideraciones Finales» de ésta—, sino, antes bien, realizar un nuevo abordaje del Convenio de Albufeira, bajo un punto de vista pragmático y actual. Importa referir aquí que, aunque mi Tesis fuese defendida en enero de 2010, ha sido concluida el 8 de octubre de 2008, por lo que no puede incluir los elementos a que tuve acceso tras esa fecha. De modo que a la bibliografía de mi Tesis de Doctorado se suma en esta monografía toda la nueva bibliografía consultada, pues independientemente de que sea aquí citada (o no) pensamos que toda ella ha servido como base y «fuente de inspiración» para el trabajo que ahora se presenta.

(2) WEBER, Max, *Economy and Society*, Ed. University of California Press, Berkeley, 1978, pp. 24-26.

(3) WEBER, Max, «“Objectivity” in social science and social policy» in M. WEBER, *The Methodology of Social Sciences*, Ed. Free Press, 1949, p.60

(4) POPPER, Karl, «The logic of the social sciences» in ADORNO, T.W., et al., *The Positivist Dispute in German Sociology*, Heinemann, London, 1976, p. 97.

LISTA DE LAS PRINCIPALES ABREVIATURAS

ARES	Asamblea de las Regiones de Europa
ARFE	Asamblea de las Regiones Fronterizas de Europa
CA	Convenio de Albufeira – Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho <i>ad referendum</i> en Albufeira el 30 de noviembre de 1998
CADC	Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Comisión Europea
CH	Cuenca Hidrográfica
CHHL	Cuencas Hidrográficas Hispano-Lusas
CHI	Cuenca Hidrográfica Internacional
CI	Comisiones Internacionales
CLE 2002	Convenio entre la República Portuguesa y el Reino de España sobre Cooperación Transfronteriza entre Instancias y Entidades Territoriales, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002.
CNY	Convenio de Nueva York – Convenio sobre el derecho de utilización de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, firmado en 1997 (ONU)
CoP	Conferencia de las Partes
DH	Demarcación Hidrográfica
DHHL	Demarcaciones Hidrográficas Hispano-Lusas
DHI	Demarcación Hidrográfica Internacional
DMA	Directiva Marco del Agua
DS	Desarrollo Sostenible
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EIT	Evaluación de Impacto Transfronterizo
ER	Estado(s) Ribereño(s)

IBWC/CILA	<i>International Boundary and Water Commission/Comisión Internacional de Límites y Aguas</i> (EU-México)
IJC	<i>International Joint Commission</i> (EU-Canadá)
ILA	<i>International Law Association</i>
LA	<i>Lei da Água</i>
LAg	Ley de Aguas
LPHN	Ley del Plan Hidrológico Nacional
NU	Naciones Unidas
PBH	<i>Planos de Bacia Hidrográfica</i>
PHN	Plan Hidrológico Nacional
PNA	<i>Plano Nacional da Água</i>
TD de A. SERENO	Tesis de Doctorado de A. SERENO, <i>O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas</i> (leída el 22 de enero de 2010, en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Portuguesa)
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJI	Tribunal de Justicia Internacional
TPA	Tribunal Permanente de Arbitraje
TPJI	Tribunal Permanente de Justicia Internacional

ÍNDICE GENERAL

	Página
PRÓLOGO	9
PRESENTACIÓN	11
NOTA DE LA AUTORA	13
LISTA DE LAS PRINCIPALES ABREVIATURAS	15

CAPÍTULO I

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS INTERNACIONALES Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

I. INTRODUCCIÓN	21
II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS INTERNACIONALES Y LA TESIS DE UNIDAD DE CUENCA	24
II.1. DEL RÍO INTERNACIONAL A LA CUENCA HIDROGRÁFICA INTERNACIONAL.....	24
II.2. LA TESIS DE UNIDAD DE CUENCA	26
II.3. LA DMA Y LA AUTORIDAD DE DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA INTERNACIONAL ..	31
II.4. LA AUTORIDAD DE DHI Y LA METODOLOGÍA DEL MÍNIMO COMÚN DENOMINADOR	34
II.5. LA AUTORIDAD DE DHI Y LA IDEA DE GOBERNANZA AMBIENTAL	41
III. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA	46
III.1. LAS REGIONES EUROPEAS COMO ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	46
III.2. «EURORREGIONES» <i>VERSUS</i> «REGIONES HIDROGRÁFICAS INTERNACIONALES»	48
III.3. LA COOPERACIÓN HISPANO-LUSA. MARCO GENERAL	50
III.3.1. Introducción	50
III.3.2. Régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales	53
III.3.2.1. El marco jurídico en el ámbito del Consejo de Europa	53
III.3.2.2. La entrada de Portugal y España en la Comunidad Europea	56
III.4. ACTUAL SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-LUSA	61

CAPÍTULO II

LA COOPERACIÓN HISPANO-LUSA EN MATERIA DE AGUAS

I.	INTRODUCCIÓN: DE LOS «RÍOS INTERNACIONALES» A LAS «DEMARCAACIONES HIDROGRÁFICAS INTERNACIONALES»	65
I.1.	ACUERDOS ANTERIORES A 1998	65
I.1.1.	Encuadramiento geográfico	65
I.1.2.	Contexto histórico-jurídico	67
I.1.2.1.	Los ríos como frontera. Tratado de Límites de 1864	67
I.1.2.2.	Los ríos como potencial hidroeléctrico. Convenios de 1927 y 1964 ..	70
I.1.2.3.	Los ríos como potencial hidráulico. Convenio de 1968	80
II.	EL TELÓN DE FONDO: «PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL» <i>VERSUS</i> INTERÉS GENERAL ...	84
II.1.	EL TRASVASE TAJO-SEGURA	84
II.2.	EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL Y LA «SITUACIÓN DE BLOQUEO»	88
II.2.1.	Introducción	88
II.2.2.	Los proyectos del «Plan Hidrológico Nacional»	92
II.3.	EL CONVENIO HISPANO-LUSO DE 1998	98
II.3.1.	Las negociaciones que precedieron al Acuerdo	98
II.3.2.	El régimen de caudales en el Convenio de Albufeira de 1998	100
II.3.2.1.	Descripción general	100
II.3.2.2.	El régimen de caudales establecido en 1998 y la revisión de 2008 ..	101
II.3.3.	Uso equitativo <i>versus</i> uso sostenible en el Convenio de Albufeira de 1998 ..	112
III.	LA INFLUENCIA DE LOS CAUDALES MÍNIMOS EN LA POLÍTICA DE AGUAS HISPANO-LUSA	117

CAPÍTULO III

ORGANISMOS DE COOPERACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA

I.	INTRODUCCIÓN	125
II.	ANTECEDENTES. LA COMISIÓN DE LOS RÍOS INTERNACIONALES	126
III.	«CONFERENCIA DE LAS PARTES» Y «COMISIÓN PARA LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL CONVENIO»	128
III.1.	INTRODUCCIÓN	128
III.2.	ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA CADC	129
III.2.1.	Estructura de la CADC	129
III.2.2.	Funcionamiento de la CADC	131
III.2.3.	Actuación de la CADC en la última década	134

	Página
III.3. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES HISPANO-LUSAS EN EL ÁMBITO DE LA CADC Y SITUACIÓN ACTUAL	137
III.3.1. Primera etapa	138
III.3.2. Segunda etapa	140
III.3.3. Tercera etapa	142
III.3.4. Actual situación, expectativas de futuro y «promesas incumplidas»	147
III.4. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CADC	149
III.4.1. Tesis de la CADC como «organización internacional»	150
III.4.2. Tesis de la CADC como «instancia arbitral»	152
III.4.3. Tesis de la CADC como «sede de reuniones de dos Delegaciones estatales»	153
III.4.4. Tesis de la CADC como «órgano de cooperación común a los Estados portugueses y español»	155
III.5. COMPARACIÓN DE LA CADC CON OTROS MODELOS INTERNACIONALES	159
III.5.1. Estructura administrativa	160
III.5.2. Transparencia y participación pública	161
III.5.3. Resolución de conflictos	162
III.5.4. Dependencia <i>versus</i> apoyo gubernamental	162
III.5.5. Financiación	163
III.5.6. Aplicación de las decisiones <i>versus</i> principio de subsidiariedad	163
III.6. UNA PROPUESTA DE ALTERACIÓN DE LA ESTRUCTURA Y NATURALEZA DE LA CADC	165
IV. CONSIDERACIONES FINALES	169
IV.1. SOBRE EL CONVENIO DE ALBUFEIRA	169
IV.2. SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LAS PARTES Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA COP ..	170
IV.3. SOBRE LOS DIEZ AÑOS DE COOPERACIÓN EN EL SENO DE LA CADC	173
IV.4. CONCLUSIÓN	174
APÉNDICE I. LA VIGENCIA DE LOS ACUERDOS SOBRE LAS CH HISPANO-LUSAS	175
APÉNDICE II. FUNCIONES DE LA CADC PREVISTAS EN EL ARTICULADO DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA	176
APÉNDICE III. REUNIONES PLENARIAS DE LA CADC Y DE LA CoP ENTRE 2000 Y 2010	179
APÉNDICE IV. ORGANIGRAMA DE LA CADC	180
APÉNDICE V. PROPUESTA DE NUEVO ORGANIGRAMA DE LA CADC	181
BIBLIOGRAFÍA	183

CAPÍTULO I

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS INTERNACIONALES Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

I. INTRODUCCIÓN

Una cuestión preliminar antes de entrar a analizar el Convenio de Albufeira (CA) es el abordaje del régimen jurídico de las aguas internacionales, o sea el Derecho Internacional y Comunitario sobre la materia⁽¹⁾, análisis indispensable para entender las fuentes de las que «bebió» la CA, que a ellas remite en su artículo 2.º, donde refiere: «En la búsqueda de esta cooperación, las Partes observarán las normas de este Convenio y los principios y normas de derecho internacional y comunitario aplicable». El análisis evolutivo de índole histórica tiene como objetivo el conocimiento de los antecedentes histórico-jurídicos que nos permiten comprender la situación actual. O sea, un proceso evolutivo en que, como refiere Dante CAPONERA⁽²⁾ con un sutil sentido humorístico, pero no con falta de rigor, «Water law is being polluted by environment...».

El abordaje de la denominada «cuestión preliminar» consiste en realizar un ejercicio previo a cualquier trabajo de investigación, o sea eliminar las que ya en 1620, en el *Novum Organum*⁽³⁾, Francis BACON identificó como las fuentes de los errores humanos. Recordemos que estas eran esencialmente cuatro, por él denominadas, «ídolos»: El «Ídolo de la tribu», aquella tendencia humana a aceptar como válidas las explicaciones e hipótesis que van al encuentro de nuestros deseos y aspiraciones; el «Ídolo de la caverna», errores originados por las características individuales fruto de la educación recibida; El «Ídolo de la plaza pública», errores provocados por la comunicación entre los hombres, por el uso del lenguaje, por ejemplo de palabras que, siendo aparentemente sinónimas, responden a concepciones diferentes e in-

(1) Este análisis está realizado, con más profundidad, en los capítulos I y II de mi Tesis de Doctorado (en adelante TD de A. SERENO) titulada: *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas* (leída el 22 de enero de 2010, en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Portuguesa).

(2) Dante A. CAPONERA, en «Aqua Fórum», julio de 1995. La frase completa del autor es la siguiente: «Water law is slowly being engulfed by a universal trend in which interest in environment law and water pollution containment takes first place. Water law is being polluted by environment».

(3) Francis BACON, *Novum Organum*, traducción y notas: José Aluysio Reis de Andrade, eBookLibris, <eBooks-Brasil.com>, 2002.

clusivamente opuestas, y, por último, el «Ídolo del teatro», errores originados por la aceptación no crítica de la opinión de las autoridades en la materia.

Las dos primeras fuentes de errores son intrínsecas a la naturaleza humana. En cierto modo se puede decir que para combatirlas tenemos que luchar contra nosotros mismos, o contra nuestros propios preconceptos. La única manera que se conoce para hacerlo es intentar entender y tomar en consideración los puntos de vista de los otros, contrastándolos con nuestras propias opiniones. Este proceso —que algunos⁽⁴⁾ denominan «de ruptura epistemológica»— pasa por el esfuerzo del investigador en intentar objetivar sus opiniones e ideas preconcebidas antes de abordar la problemática a la que intenta dar una respuesta en su trabajo. En términos prácticos se trata de buscar, leer y tomar en cuenta todas las referencias bibliográficas, especialmente aquellas que sean diferentes o contrarias a las tesis que nosotros defendemos. La completa bibliografía de la presente monografía⁽⁵⁾ constituye un claro ejemplo de esfuerzo llevado a cabo en nuestro «proceso de ruptura epistemológica».

Retomando la cuestión de las fuentes de errores, si de las primeras dijimos que provenían del foro psicológico intrínseco a cada uno de nosotros, las otras dos —«los ídolos de la plaza y del mercado»— están originadas por el contacto con los otros. Los errores provenientes del uso del lenguaje, que constituyen tal vez los más difíciles de combatir. Por tanto se ha hecho un gran esfuerzo⁽⁶⁾ en el sentido de definir y diferenciar claramente las terminologías utilizadas en las diversas fuentes jurídicas —tales como ríos internacionales, recursos hídricos internacionales, aguas transfronterizas u otras—, para denominar, en un sentido más o menos amplio, el objeto principal de nuestra investigación, las cuencas hidrográficas internacionales⁽⁷⁾.

(4) Ver, por ejemplo, Ernesto CAMPAGNA, *Monografías. Métodos y técnicas de planificación, investigación social y presentación de resultados*, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2004, p. 85, donde refiere que: «La ruptura epistemológica implica el proceso por el cual el sujeto investigador objetiva su observación; ubicando externamente a su condición subjetiva de sujeto, preconceptos construidos por percepciones subjetivas de las situaciones problemas; subjetivismo que elabora conocimientos determinados por sentimientos, mitos o ideologías».

(5) Se advierte de que, en la presente monografía, se incluye no sólo la bibliografía citada en TD de A. SERENO, sino también toda aquella encontrada hasta la fecha de publicación de esta monografía. Como es obvio, una vez que este constituye un trabajo mucho más sintético que el de la referida Tesis y centrado exclusivamente en el caso luso-español, muchos de los documentos constantes de la lista de bibliografía no están citados aquí. Pensamos, sin embargo, que era importante incluirlos por las siguientes razones: Primera, porque aunque no estén aquí citados han servido de base y «fuente de inspiración»; segunda, porque podrán ayudar a todos aquellos que investiguen y trabajen en esta misma área en la búsqueda de referencias bibliográficas.

(6) En el capítulo I de la TD de A. SERENO, «Da Bacia Hidrográfica à "Região Hidrográfica Internacional"», se realiza un estudio no meramente descriptivo, sino analítico y de carácter histórico-jurídico, de la génesis y evolución del concepto de cuenca hidrográfica hasta la actualidad.

(7) Tradicionalmente, el Derecho Internacional Fluvial estaba conectado sólo a un uso, a la navegación, y sólo a un concepto: «río internacional». Pero desde finales del siglo XIX han aparecido consecutivamente otros usos y otros conceptos más amplios, que han retirado a la navegación de su lugar prioritario en la esfera del Derecho Internacional. Igualmente, una concepción mucho más amplia, la Cuenca Hidrográfica Internacional (CHI), ha llegado a prevalecer sobre el estrecho concepto de «río internacional», no susceptible de dar respuesta a la actual problemática económica y ambiental. En una evolución conceptual ortodoxa, se podría esperar que, siguiendo a la noción de «río internacional», viniese la de «curso de agua internacional» —entendiendo por tal una concepción equivalente a la anterior, pero eliminando el criterio de navegabilidad como requisito *sine qua non* para considerar un curso de agua como internacional—. No obstante, el análisis de las diversas fuentes primarias del derecho durante el siglo XX, no nos permite demostrar empíricamente tal afirmación. Se observa que las nociones de «curso de agua internacional» y de «cuenca hidrográfica internacional» (CHI) han sido usadas simultánea y consecutivamente por las diferentes fuentes del Derecho, así como en los casos concretos de las diferentes cuencas. Hay que añadir que no existe una definición unívoca de ninguno de los dos conceptos. Las nociones son más o menos amplias, dependiendo, bien del conocimiento del recurso hídrico en un determinado momento, bien de la mayor o menor apertura de los negociadores de un determinado Acuerdo Interna-

Además, la protección del ambiente en general y de las aguas en particular es un área de estudio multidisciplinar abordada por las diferentes ramas del conocimiento, y no sólo de las Ciencias Sociales, también de las que N. RÖLING⁽⁸⁾ denomina *hard sciences* (económicas y tecnológicas). De hecho, incluso el concepto del agua como bien público, tema clásico y casi exclusivo del Derecho Administrativo, es un campo de estudio cada vez más abierto al análisis de los economistas. Los primeros fueron los utilitaristas del siglo XVIII, representados principalmente por Bentham, J. Stuart Mill y sus seguidores. Pero sólo en el siglo XX presenciábamos la eclosión de una serie de teorías económicas⁽⁹⁾ sobre el bien público y su gestión eficiente, que de modo indirecto o directo pueden aplicarse a las aguas internacionales. G. HARDIM⁽¹⁰⁾, con «The tragedy of the commons», fue uno de los primeros en alarmar acerca de la amenaza existente sobre los bienes públicos más frágiles o de carácter ambiental. Más tarde vendrían a reflexionar sobre esta misma cuestión los economistas de la famosa «teoría de la elección pública»⁽¹¹⁾, y sus detractores como A. SEM⁽¹²⁾ o Elinor OSTROM⁽¹³⁾ y otros⁽¹⁴⁾.

cional. A veces, CHI y «curso de agua internacional» parecen dos nombres diferentes de una misma definición. Por otro lado, entre el modo más estrecho de definir curso de agua —previamente mencionado— y la más amplia concepción de CHI, existen muchos otros términos usados en diversos textos jurídicos sobre la materia. A modo de ejemplo, I. KAYA refiere las terminologías siguientes: «sistema del curso de agua internacional», «recursos hídricos compartidos» y «recursos naturales compartidos». No significa esto que el autor agote toda la terminología utilizada; incluso hacemos notar que se olvidó de hacer referencia a una de las más frecuentemente usadas, la de «aguas transfronterizas». Entendemos así que no es posible buscar un orden lógico ni cronológico entre todos estos conceptos, que aparecen y reaparecen de modo intermitente en las diferentes fuentes del Derecho. Podemos, sin embargo, referir, apoyándonos en la obra de L. TECLAFF, que el concepto de CH aplicado a múltiples usos —no sólo a la navegación— es el concepto más antiguo, tan antiguo como las civilizaciones hidráulicas; sin embargo, sólo fue recuperado en el siglo XX para después desaparecer y renacer nuevamente. Es decir, apareció en el inicio del siglo, cuando los avances tecnológicos demostraron que, tal y como en las civilizaciones hidráulicas, la idea de unidad de cuenca como base para los planes y la gestión integrada de los recursos era la más eficiente. Desapareció cuando nuevos avances tecnológicos permitieron realizar transferencias de agua entre cuencas diferentes, vaciando de contenido la concepción de la «unidad de cuenca». Finalmente, volvió a renacer de la mano del Derecho Internacional del Ambiente, vinculado a la idea de protección holística del ecosistema —en la terminología usada en el capítulo XVIII de la Agenda XXI de la ONU—, en línea con la concepción de desarrollo sostenible y de la gestión integrada de los recursos naturales.

(8) Niels RÖLING, *Gateway to the global garden: beta/gamma science for dealing with ecological rationality*, University of Guelph, Guelph, Ontario, Canada, 2000. En esta obra, el sociólogo holandés explica que las soluciones para los problemas ambientales basadas exclusivamente en las que él denomina «ciencias duras» (económicas y tecnológicas) habían abordado su gestión de tal modo que, en muchos casos, tuvieron un efecto demoledor sobre los recursos naturales en causa. Estas «soluciones económico-tecnológicas» crearon muchos de los actuales problemas. Para solventar el *impasse*, menciona el autor, las decisiones en materia de gestión de recursos como el agua deben ser tomadas articulando las «ciencias blandas» con las «ciencias duras». En este sentido, ver también, Axel DOUROJEANNI, «Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable», *Serie Manuales*, CEPAL, número 10, agosto de 2000 (LC/L.1413-P); y Axel DOUROJEANNI y Andrei JOURAVLEV, «Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21)», *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, número 35, diciembre de 2001, CEPAL (LC/L.1660-P).

(9) Ver, por ejemplo, el excelente retrato que hace de cada una de ellas M.^a da Glória F.P.D. GARCÍA, en el capítulo V («La Economía y la Protección del Ambiente») de *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Ed. Almedina, Coimbra, 2007.

(10) Garret J. HARDIN, «The tragedy of the commons», *Science*, número 162, 1968.

(11) Ver, por ejemplo, André AZEVEDO ALVES, y J.M. MOREIRA, «O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política», Ed. Principia, 2004, y Maria da Glória F.P.D. GARCÍA, *ibidem*, pp. 157 y ss.

(12) Amartya SEM, *La idea de la justicia*, traducido por Hernando Valencia, Ed. Penguin Press, Madrid, 2009.

(13) Elinor OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990 (Reprinted 2003), y de la misma autora, «A Behavioural Approach to Rational Choice Theory of Collective Action», *American Political Science Review*, número 92, 1998.

(14) El trabajo de algunos de estos autores fue abordado en el capítulo III de la TD de A. SERENO.

Así, como refiere J. PATO⁽¹⁵⁾, no se ha asistido a un diálogo interdisciplinario entre juristas y economistas en el abordaje de la temática de las aguas como bien público que permita evitar los errores del lenguaje. Con el fin de reducir al máximo estos errores hemos recurrido a la terminología del Derecho Romano, común a todos los países de nuestro entorno. También hemos partido de esta base para analizar la evolución terminológica, así como explicar los diferentes abordajes realizados por los juristas del *common law* y los del *roman law*.

Finalmente, nos queda explicar cómo combatimos el último de los ídolos o, en otras palabras, cómo evitamos el error de autoridad. La prueba de que no caímos en este error es que nuestras ideas se oponen, en puntos relevantes, a las de la principal autoridad en la materia, S. MCCAFFREY. Este autor norteamericano —durante muchos años relator de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU para la redacción del Convenio⁽¹⁶⁾ sobre la materia— es seguido por numerosos autores⁽¹⁷⁾ muchos de ellos insignes miembros de la International Law Association (ILA). Esta Asociación —junto al Institut de Droit International (IDI)— ha sido una de las organizaciones de la sociedad civil que más ha estudiado el régimen jurídico de las aguas internacionales e impulsó la aprobación de la Convención de la ONU, de 1997, sobre la materia —Convenio sobre el derecho de utilización de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, firmado en Nueva York (en adelante CNY)—. Como a continuación explicaré, la teoría de la gestión de la CHI como comunidad de intereses —defendida por MCCAFFREY— es refutada por la tesis de unidad de cuenca, según la interpretación aquí defendida.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS INTERNACIONALES Y LA TESIS DE UNIDAD DE CUENCA

II.1. DEL RÍO INTERNACIONAL A LA CUENCA HIDROGRÁFICA INTERNACIONAL

En el Derecho Internacional, el régimen jurídico de las aguas internacionales ha sido marcado por el uso principal de estas. Así, la navegación, considerada hasta finales del siglo XIX el único uso de los ríos internacionales, constituye un requisito *sine qua non* para la calificación jurídica de las aguas. Este concepto bebió, inicialmente, en las fuentes del Derecho Romano: por un lado, el derecho de navegar —tal como el derecho de transitar en vía pública derivó del *jus gentium* aplicado entre los ciudadanos romanos y los *peregrini* o extranjeros—; por otro,

(15) Cfr. João HOWELL PATO, *O valor da água como bem público*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa, 2007, pp. 19 y 20, y pp. 72 y ss.

(16) Convenio sobre el derecho de los ríos internacionales para usos diferentes de la navegación, firmado en Nueva York en 1997 (CNY).

(17) Entre estos se encuentran los firmantes de un documento conocido como: «ILA Berlin Conference 2004 - Water Resources Committee Report Dissenting Opinion (9 August 2004)», firmado por cuatro ilustres miembros del Comité de Recursos Hídricos de ILA: Slavko Bogdanovic, Yugoslav Association for Water Law; Charles Bourne, Professor Emeritus of Law, Chairman of WRC, 1991-2000; Stefano Burchi, Senior Legal Officer, Development Law Service, FAO, Rome; Patricia Wouters, Director, International Water Law Research Institute, University of Dundee. Ver, por último, y también en defensa de la misma tesis de MCCAFFREY, A. RIEU-CLARKE, *A Fresh Approach to International Law in the Field of Sustainable Development – Wat Lessons from the Law of International Watercourses?*, «PhD International Water Law and Policy», International Water Law Research Institute. University of Dundee, 2004. De modo más o menos explícito, todos estos autores apoyan la prioridad del principio de equidad en la distribución del agua, en detrimento de los principios e instrumentos del Derecho Internacional del Ambiente que en opinión de algunos de ellos no debían formar parte del Derecho Internacional Fluvial. Esta división doctrinal es abordada con más detalle en el capítulo I de la TD de A. SERENO, pp. 71 y ss.

el reconocimiento de «derechos ribereños» para los dueños de fincas situadas en las márgenes de las aguas comunes ha sido «importado» del Derecho interno a la esfera internacional, de modo que los Estados eran considerados «propietarios de las fincas». Posteriormente, el Derecho Internacional Fluvial se desarrolló a través de la dialéctica entre la tesis del *tranxitus innoxius* aliada de la libertad en el comercio internacional —cuyo principal mentor fue Hugo Grotius— y la tesis de la soberanía de los Estados Ribereños (ER) sobre los tramos de los ríos internacionales situados en su territorio. Concepción esta que derivó en las restricciones al comercio internacional, coincidiendo, en regla general, con fases de recesión económica.

Esta evolución es relevante si consideramos que ha marcado el actual Derecho del Agua de los Estados Miembros de la UE que, con más o menos peculiaridades, habían recogido en sus ordenamientos la tradición del Derecho Romano, siendo el RU⁽¹⁸⁾ —por efecto del *common law*—, el que más se ha apartado de esta tradición. Por regla, las excolonias inglesas, como los EEUU —y otros Estados bajo la influencia de estas— se han adherido también al sistema británico. Importa destacar esta peculiaridad, una vez que —con algunos matices— ha sido transpuesta a la esfera del Derecho Internacional sobre la materia. En efecto, el rechazo del concepto «dominio público» «presente en el Código Napoleónico» constituye una característica de *common law* que vino a acentuar las diferencias entre los países que, habiéndose adherido a ella, practican el denominado sistema ribereño de pleno derecho y los que basan el régimen jurídico del agua en la concepción de dominio. En los primeros, el dueño de la finca podía usar las aguas sin restricciones para los llamados usos comunes y para los restantes aprovechamientos siempre que no perjudicase a los otros ribereños en términos de cantidad. En relación a la cualidad, el agua no debía ser alterada ni cuando era usada comúnmente, ni en los restantes usos. Todos los conflictos entre ribereños derivados de los usos del agua eran solucionados, por regla general, por los tribunales ordinarios. El sistema ribereño de pleno derecho es, por lo menos parcialmente, responsable del alto grado de litigación en materia de aguas entre los Estados federados norteamericanos, y habrá influido notablemente el Convenio de la ONU sobre la materia: el CNY.

Por su parte, la mayoría de los Estados de la UE se basan —con las peculiaridades propias de las respectivas tradiciones jurídicas— en el concepto de dominio hídrico y en la mayor intervención administrativa en la gestión de los recursos, que tiende a evitar la aparición de conflictos y, concomitantemente, el recurso a los correspondientes órganos judiciales o arbitrales. Esta tradición jurídica, mayoritaria en la UE, es muy relevante si tenemos en cuenta que influyó substancialmente el concepto «Autoridad de Demarcación Hidrográfica» constante de la Directiva Marco del Agua (DMA). Sin embargo, antes de analizar este concepto clave en la Política de Aguas Comunitaria, es importante retomar la evolución conceptual de la materia a nivel internacional.

La aparición de nuevos usos económicos tan o más importantes que la navegación —como la producción de energía eléctrica— han relegado a aquella a un segundo plano. El aprovechamiento hidroeléctrico y/o agrícola requería la ejecución de obras y la utilización consuntiva de los recursos, que ha originado, desde finales del siglo XIX, el aumento exponencial de las diferencias entre ER e incluso entre Estados federados. La mayoría de estas se han resuelto con la aprobación de Acuerdos, existiendo actualmente más de 3.500. Un grupo mucho más restringido de disputas fue solucionado por los correspondientes órganos jurisdiccionales,

(18) Importa destacar aquí que, cuando hablamos de RU en términos generales, no desconocemos la excepción de Escocia, que tradicionalmente siguió el *roman law*.

encontrándose el mayor número de precedentes jurisprudenciales en el ámbito nacional —en las disputas entre Estados norteamericanos—. Con todo, la regla general es que los Estados opten por solucionar estos conflictos sin recurrir a los organismos judiciales o extra-judiciales. La tendencia que verificamos en las dos últimas décadas consiste en el recurso a «métodos alternativos» para solucionar las controversias, normalmente diplomáticos o administrativos, conectados a los organismos creados por los propios Acuerdos, existiendo actualmente más de 68 Comisiones Internacionales. Una de las cuales, la más relevante para nosotros, visto que constituye el objeto de estudio central de la presente monografía, es la Comisión creada por el Convenio Luso-Español sobre la materia, el Convenio de Albufeira (CA) de 1998.

La práctica de los Estados, así como los precedentes judiciales o extrajudiciales, han sido analizados⁽¹⁹⁾ con la finalidad de obtener a través de cada uno de ellos, es decir, inductivamente, los principios comunes que han servido de guía en la resolución de los conflictos. Esta metodología, que podríamos denominar empírico-inductiva, es también la utilizada mayoritariamente por la doctrina internacionalista que con más o menos profundidad abordó la materia. Así, doctrinalmente, han sido formuladas cinco tesis para explicar las soluciones adoptadas por los Estados Ribereños (ER) en las controversias provocadas por los usos conflictivos de los recursos hídricos: dos «tesis absolutas», una «tesis restrictiva de la soberanía», una «tesis de la comunidad de intereses» y, por fin, una «tesis de la unidad de cuenca». La «tesis absoluta» denominada «soberanía territorial absoluta» favorece los intereses de los Estados situados aguas arriba de los cursos de agua en causa, y confiere a cada Estado Ribereño (ER) la exclusiva soberanía sobre la parte del recurso natural incluida en su territorio, de manera que cualquier restricción de esta sobre la parte del curso de agua en territorio nacional debe ser establecida por vía convencional. La segunda «tesis absoluta», designada «integridad territorial absoluta» —basada en el adagio latino *sic utere tuo ut alienum non laedas*—, consiste en un respeto tan absoluto por la soberanía territorial del Estado situado aguas abajo, que le confiere un auténtico derecho de veto sobre cualquier proyecto y/o actividad que el Estado situado aguas arriba intente ejecutar. Ambas tesis han sido abandonadas en la práctica por otras surgidas posteriormente: las denominadas «tesis restrictivas de la soberanía», basadas en el equilibrio entre el principio de «uso razonable y equitativo» y el principio de no causar un daño «substancial». Por su lado, la tesis de la comunidad de intereses considera a los ER copropietarios de la CHI con derechos y obligaciones recíprocas en relación a otros ER. Esta tesis, que es la defendida por MCCAFFREY y mayoritariamente por la doctrina internacionalista, en el fondo no constituye más que una variante de las tesis restrictivas de la soberanía, en la que la restricción está originada por el hecho de que los ER son considerados «condóminos» de una «propiedad común o indivisa», que es el curso de agua internacional.

II.2. LA TESIS DE UNIDAD DE CUENCA

La tesis de unidad de cuenca —en nuestra interpretación— supone una superación de la anterior. Significa que los ER no están sólo obligados ante los otros miembros de la comunidad, sino también ante la propia unidad del ecosistema que la CHI constituye. Es decir, los ER pueden desarrollarse hasta el umbral del desarrollo sostenible de la CHI globalmente considerada, incluyendo este la sostenibilidad tanto del daño causado a los otros ER como del impacto negativo en las aguas del estuario y costeras (estén estas últimas situadas en

(19) Ver el capítulo I, pp. 39 a 63, y Apéndice I de la TD de A. SERENO.

territorio de la comunidad de ER o no). Existe, por tanto, un elemento fundamental que la tesis de la comunidad de intereses no contempla, el interés de la Humanidad en la protección de las CHI.

Como demuestra S. MCCAFFREY, la práctica de los Estados —en que se incluyen los Acuerdos Hispano-Lusos sobre la materia, anteriores a 1998— está actualmente dominada por las tesis restrictivas de la soberanía. Sin embargo, últimamente —sobre todo por la influencia de la Conferencia de Río de 1992⁽²⁰⁾— cada vez más Acuerdos se basan en la tesis de unidad de cuenca⁽²¹⁾. Sin embargo, admitiendo que la posición doctrinal dominante sea considerar el CNY como «principal fuente de inspiración de los Acuerdos aprobados sobre la materia», nosotros no nos adherimos a esta corriente. En nuestra opinión, tal cosa no se verifica en los Convenios aprobados en la última década, especialmente en los europeos. En estos últimos, como demuestra G. REICHERT⁽²²⁾, la influencia más destacada es la del Convenio de Helsinki de 1992, aprobado al abrigo de la CEE/NU, así como la DMA. Ninguno de ellos se basa en el concepto «curso de agua internacional» del CNY, sino en la cuenca internacional, concebida de modo holístico —o sea, en una noción muy próxima a la usada en la Agenda XXI— documento producido bajo la égida de la Conferencia de Río de 1992.

A nivel jurisprudencial constatamos la existencia de tres tendencias bien diferenciadas: la *opinio juris* del Tribunal Supremo de los EEUU, con gran influencia en otros tribunales de Estados federales americanos y cuya prolífica práctica (por lo menos, diecinueve litigios entre 1906 y 1987) se basó generalmente en el principio de equidad⁽²³⁾; la jurisprudencia de otros tribunales y organismos internacionales, basada en el principio de no causar daño significativo, y el caso Gacikovo-Nagymaros (TJI 1997), que constituye hasta hoy el mejor ejemplo de la formulación incipiente de la tesis de unidad de cuenca, tal como antes la formulamos aunque en términos mucho más ambiguos. Tan ambiguos que la misma sentencia, en la opinión de otros autores, como MCCAFFREY, se basa principalmente en la tesis de la comunidad de intereses. Una opinión todavía más crítica es la de C. ROJAS QUIÑONES⁽²⁴⁾, para quien «... la

(20) Conferencia de las NU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, realizada en Río de Janeiro.

(21) Como empíricamente revela el estudio de Ken CONCA, Fengshi WU, & Joanne NEUKIRCHEN, *Is There a Global Rivers Regime? Trends in the Principled Content of International River Agreements*, The Harrison Program on the Future Global Agenda, University of Maryland, 2003.

(22) Cfr. 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.

(23) Algunos autores, como J. DELLAPENNA, entienden que los numerosísimos precedentes jurisprudenciales basados en el principio de uso equitativo muestran que este constituye la principal *ratio decidendi* en los conflictos entre ER. Nosotros no podemos compartir esta opinión, pues reconociendo la aplastante mayoría de los precedentes con base en la equidad —cara a la minoría basados en el principio de *no harm* y más recientemente en el principio de unidad de cuenca—, no debe ser sólo el número estadístico el que defina una tendencia. En nuestra interpretación el recurso a la equidad es más frecuente en los ER bajo influencia del *common law*, y porque los litigios en estos ER son más numerosos también lo es el número de precedentes. Esto puede explicar, por lo menos parcialmente, la prolífica jurisprudencia del Tribunal Supremo de los EEUU, practica esta que contribuye para incrementar, artificialmente, el número estadístico de las remisiones al principio de equidad en sede judicial o arbitral, en detrimento del recurso al principio de *sic utere tuo ut alienum non laedas*. Este argumento, esgrimido por J. DELLAPENNA y otros autores, ha influenciado decisivamente las soluciones adoptadas por el CNY. Cfr. J. DELLAPENNA, «The Customary International Law of Transboundary Fresh Waters» *International Journal Global Environmental Issues* 1. Issues 264 (2001) y *Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.

(24) C. ROJAS QUIÑONES, «Los cursos de agua internacionales en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (de Gacikovo-Nagymaros a Argentina-Uruguay)», *Derecho de aguas*, Tomo IV, ed. Universidad Externado de Colombia, 2010.

corte ni resolvió el problema ni hizo ningún aporte —aparte de sus etéreas reflexiones— al desarrollo del derecho de los cursos de agua internacionales».

En el fondo, la misión de establecer inequívocamente el régimen jurídico de las aguas internacionales corresponde al Convenio de la ONU de 1997 (CNY) —que aún hoy no está en vigor—, constituyendo no más que una oportunidad perdida⁽²⁵⁾ para consagrar universalmente la tesis de la unidad de cuenca. Paradójicamente, esta tesis, junto con el principio de gestión integrada de los recursos, está contemplada en otros convenios de la ONU previos y ya ratificados, como los antes citados. Tres razones explican el fracaso del CNY: primera, su ámbito de aplicación. Es decir, la elección de una terminología limitadora de la idea de unidad de cuenca, el concepto «curso de agua internacional», así como la exclusión de la navegación de entre los usos contemplados; segunda, la inexistencia de formulación de los requisitos a reunir por los organismos de cooperación a instituir por los ER para la gestión de las CHI; tercera, el difícil equilibrio entre el principio de equidad y el de no causar daño, pues, aunque el CNY no confiera, expresamente, prioridad a ninguno de ellos, que prevalece la equidad está subyacente. La opción adoptada va al encuentro de la *opinio juris* del Tribunal Supremo de los EEUU, en cuyo germen está el sistema ribereño de pleno derecho, típico del *common law*. En este sistema, como antes explicamos, la aparición de conflictos por el uso del agua es más frecuente y se soluciona, por regla, con el recurso al principio de equidad.

No quiere esto decir que la equidad sea un principio desdeñable para dirimir conflictos derivados del uso del agua, pero sí que, en nuestra opinión, el uso sostenible debe tener prioridad sobre el uso equitativo, o en otras palabras: la sostenibilidad sobre la equidad. Es decir, un uso puede ser equitativo porque todos los ER permiten que se realice, pues en último término es equitativo aquello que es negociable, aquel uso que provoca un daño que los otros ER están dispuestos a tolerar. Sin embargo, este mismo daño puede no ser sostenible del punto de vista ambiental, y por eso, en mi opinión, no debe ser permitido.

Veamos un ejemplo hipotético para explicar mejor lo que, en la práctica, puede implicar la aplicación ciega del principio de equidad:

En la CHI del río Armonía existen tres Estados Ribereños: A (situado aguas arriba), B (situado aguas abajo de A y aguas arriba de C) y C (situado aguas abajo de B en la desembocadura del río Armonía con el Mar de la Concordia).

Cada uno de los ER del río Armonía tiene un proyecto para la utilización de sus aguas en el territorio nacional:

A pretende construir un embalse para aprovechamiento hidroeléctrico;

B, aunque le gustaría también construir un embalse para aprovechamiento hidroagrícola, no tiene capacidad económica para hacerlo, pero está interesado en garantizar el caudal suficiente para aprovechamientos agrícolas y ganaderos, la principal fuente de empleo de su población;

C está interesado en construir una refinería petrolífera cerca del mar, y como la mayor parte de su población trabaja en el sector de la industria petrolífera está sólo interesado en garantizar el caudal del río Armonía necesario para los usos domésticos de las poblaciones.

(25) En este sentido, ver Sergio SALINAS ALCEGA, «La cuenca hidrográfica en la convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 21 de mayo de 1997» en *Gestión del Agua y Descentralización Política, Conferencia internacional de gestión del agua en países federales*, Zaragoza, 9 al 11 de julio de 2008, dir. Antonio EMBID, Aranzadi, 2009.

Así las tres partes firmaron un Acuerdo basado en el principio de equidad, en que A garantiza a B que dejará pasar anualmente un 60% del caudal del río Armonía acumulado en su territorio, con la reserva de que podrá represar el caudal en su embalse cuando sea necesario y descargarlo durante determinado período en que las necesidades de electricidad aumentan, por lo que puede aprovechar para maximizar su capacidad de producción. B está de acuerdo y aún intenta negociar la compra de electricidad de B a un valor más bajo que el del mercado, y, por su parte, llega al acuerdo con C de que tolerará los daños ambientales que la refinería pueda causar, siempre que le permita usar todo el caudal del río acumulado en su territorio, a excepción del 40% anual que C necesita para su abastecimiento público y otros usos domésticos.

Años después de la firma del Acuerdo las relaciones entre los tres ER son excelentes porque todos han conseguido la optimización económica de sus recursos hídricos. Sin embargo, muchas especies de peces, únicas en esa región, desaparecieron en la parte del río entre A y C porque el dique de la presa construida por A constituye un obstáculo infranqueable para parte de la fauna piscícola. Mientras tanto, los abonos utilizados por B son una fuente de contaminación difusa, lo que ha empeorado la calidad de las aguas del río Armonía y la cantidad ha descendido notablemente, provocando algunos impactos en C —no solo en el río, sino también en el Mar de la Concordia—. Sin embargo, para C no sería legítimo quejarse, visto que él mismo ha contaminado tanto el río como el mar con su refinería ya en pleno funcionamiento. Además, C considera que una disminución de la disponibilidad de agua para B significaría una disminución también de la producción agrícola, y probablemente la intensificación de los movimientos migratorios de las poblaciones rurales de B para C, así como el aumento de los precios de los productos agrícolas que C compra a B.

En el ejemplo anterior el Acuerdo alcanzado es equitativo, pero no sostenible desde el punto de vista ambiental. Basándonos en la definición establecida por el CNY, equitativo no es sinónimo de igual, sino de proporcional. Es decir, la equidad no resulta de la división del caudal en partes iguales entre los ER —en nuestro ejemplo sería dividir por 3 (A, B y C) el caudal del río Armonía—, sino atribuir a cada Estado la proporción que necesita. Esta proporción es definida de acuerdo con siete factores que constan en el artículo 6.º del CNY («Factores pertinentes a la utilización equitativa y razonable⁽²⁶⁾»). Estos son de diversa índole: naturales, económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, todos deben ser igualmente contemplados, como consta en el mismo artículo: «... todos los factores pertinentes deberán ser examinados en conjunto y, la conclusión, estar formada en base a la totalidad del análisis desarrollado».

En nuestra opinión, el uso sostenible no debe ser entendido como un factor, sino como un límite. Es decir, no se puede negociar con la sostenibilidad de los usos proyectados por los ER de una CHI. Antes debe valorarse hasta qué punto puede llegar el desarrollo económico en esa

(26) Artículo 6.º del CNY (Factores pertinentes a la utilización equitativa y razonable) «1.º La utilización de manera equitativa y razonable de un curso de agua, en conformidad con el artículo 5.º, requiere que se tengan en cuenta todos los factores y circunstancias pertinentes, entre otros: a) Los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales; b) Las necesidades económicas y sociales de los respectivos Estados del curso de agua; c) La población dependiente del curso de agua en cada Estado del curso de agua; d) Los efectos que el uso o los usos del curso de agua en uno de los Estados del curso de agua produzcan en otros Estados del curso de agua; e) Los usos actuales y futuros del curso de agua; f) La conservación, la protección, la exploración y la economía en el uso de los recursos hídricos del curso de agua y el coste de las medidas correspondientes que vayan a ser adoptadas; g) La existencia de alternativas de valor comparable a usos determinados, existentes o futuros. 2.º En la aplicación del artículo 5.º número 1 del presente artículo, los respectivos Estados del curso de agua, cuando sea necesario, deberán participar en consultas con un espíritu de cooperación. 3.º El peso de cada factor dependerá de su importancia en comparación con la de otros factores pertinentes. Para determinar lo que constituye una utilización equitativa y razonable, todos los factores pertinentes deberán ser examinados en conjunto y, la conclusión, ser formada con base en la totalidad del análisis desarrollado».

cuenca sin perjudicar gravemente el estado del agua. Solamente después de establecido ese límite máximo pueden los ER pasar a negociar, fundamentándose en el principio de equidad, los usos —actividades y proyectos con base en el agua— que cada uno puede realizar.

Se podría argumentar, en sentido contrario, que el CNY tiene como límite la obligación de no causar «daños sensibles». Con todo, en primer lugar, la definición de lo que sea «daño sensible» puede cambiar de Estado a Estado dependiendo de las compensaciones económicas ofrecidas como contrapartida por causar tal daño; en segundo lugar, el CNY permite que determinados proyectos sean ejecutados, incluso provocando daños sensibles, siempre que se tomen las medidas necesarias para minimizarlos. Es decir, en nuestra interpretación, se da prioridad al principio de equidad sobre el de *no harm* siempre que el Estado que cause el daño demuestre haber actuado con la diligencia debida.

Es importante referir aquí que algunos internacionalistas no comparten esta opinión, inclusive pura y simplemente excluyen el análisis de la cuestión desde el punto de vista del Derecho Internacional del Ambiente. Pero este será siempre, para nosotros, un análisis incompleto de la problemática en cuestión. Últimamente, A.M. AURA Y LARIOS DE MEDRANO⁽²⁷⁾ adoptó esta posición, y todavía va más lejos A. RIEU-CLARKE⁽²⁸⁾, en su defensa de la tesis de que el Desarrollo Sostenible (DS) es un principio sin aplicación práctica para dirimir conflictos provocados por el uso de los cursos de agua internacionales, una vez más abogando por las virtudes del principio de equidad. En nuestra opinión el problema es justamente el contrario. En el caso concreto del CNY, su fracaso no derivó de la dificultad práctica de la aplicación del principio de DS, pero sí del modo en que este es contemplado por el Convenio. Sin embargo, en el ámbito de la UE, la DMA está en pleno proceso de implementación⁽²⁹⁾ y constituye una clara superación de la filosofía del CNY en lo que se refiere a su objetivo principal, la protección del agua, adhiriéndose a las concepciones preconizadas en el Derecho Internacional del Ambiente.

En resumen, se puede decir que la doctrina sobre la materia se encuentra, sin perjuicio de algunos matices, dividida en dos corrientes: Aquellos que abogan por la tesis de la comu-

(27) Cfr. A.M. AURA Y LARIOS DE MEDRANO, *La Regulación Internacional del Agua Dulce. Práctica Española*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2008, p. 32, donde refiere: «Circunscrita nuestra investigación a las normas del Derecho Internacional General que hoy regulan los usos distintos de la navegación de los cursos de agua internacionales, quedan también fuera de nuestro objeto de estudio y análisis otra cuestión que, aun relacionada con los mismos, va más allá de lo que sea su utilización, una cuestión cuya complejidad la hace acreedora de un estudio específico; nos referimos, en concreto, al tema de la protección medioambiental de los cursos de agua internacionales y de los ecosistemas conexos. Excede pues, de los límites impuestos a la presente obra, el estudio del Derecho Internacional del Medio Ambiente...».

(28) A. RIEU-CLARKE, *A Fresh Approach to International Law in the Field of Sustainable Development – What Lessons from the Law of International Watercourses?* «PhD International Water Law and Policy», International Water Law Research Institute. University of Dundee, 2004.

(29) Se puede decir, como sustenta J. DELLAPENNA, que el éxito de la DMA se justifica por la mayor facilidad en alcanzar un acuerdo en el ámbito de una organización regional —la Unión Europea— que en una de carácter universal —la ONU—. Sin embargo, a nuestro juicio, esta no es una razón suficiente para explicar el fenómeno con todos sus matices. El análisis del proceso de negociación de la DMA, tal como el del CNY —aunque bastante más breve, tres años frente a los treinta del Convenio de la ONU—, revela nitidamente la defensa aguerrida que cada EM ha hecho de sus intereses soberanos, subyacentes en el articulado de la DMA. En nuestra opinión, las causas que explican el comparativamente rápido proceso de aprobación de la DMA son: primera, el hecho de que muchas de sus exigencias de carácter ambiental estaban ya previstas en la legislación comunitaria, realizando la Directiva una sistematización de la materia; segunda, el concepto de CHI como unidad de planificación y gestión integrada de los recursos, considerando todas las masas de agua —incluyendo las subterráneas y hasta las costeras— y todos los usos —o sea, sin excluir la navegación—; tercera, institución de las Autoridades de RHI, estableciendo sus requisitos mínimos; cuarta, concentración en la temática de calidad, huyendo deliberadamente de la dicotomía equidad *versus* *no harm*. En efecto, la Directiva contempla el principio de equidad, pero claramente subordinado al principio de uso sostenible. Cfr. J. DELLAPENNA, *ibidem*.

nidad de intereses y confieren prioridad al uso equitativo sobre el uso sostenible y aquellos otros que defienden la tesis de unidad de cuenca y confieren prioridad al uso sostenible sobre el uso equitativo. Como resulta obvio, estos últimos colocan el énfasis en la protección del agua y ecosistemas asociados, y en una noción muy amplia del ámbito donde se debe actuar —Cuenca Hidrográfica Internacional (CHI) o, incluso, Demarcación Hidrográfica Internacional (DHI)—. Repárese en que la división doctrinal —división que se produce de modo ya bastante evidente en el seno de la ILA y durante la discusión de las reglas de Berlín de 2004⁽³⁰⁾— no consiste en la negación de una corriente con respecto a la otra, sino que es una cuestión de prioridad entre concepciones que no son de por sí antagónicas, pero que tienen una diferente interpretación teleológica de la finalidad a que debe servir el régimen jurídico de las aguas internacionales:

- *La primera*, que puede ser identificada con el Derecho Internacional Fluvial, tiene como objetivo la resolución pacífica de los conflictos entre ER, con base en una negociación que tendrá como principio orientador la distribución equitativa de los recursos hídricos entre los Estados.
- *La segunda*, que puede ser identificada como el Derecho Internacional del Ambiente, tiene como objetivo la protección de la unidad del ecosistema que constituye la CHI, velando no sólo, ni prioritariamente, por los intereses de los ER, sino también por la protección de la CHI para las generaciones presentes y la preservación para las futuras. En último caso, toda la Comunidad Internacional —no sólo la Comunidad de ER— está interesada en la preservación de la unidad del ecosistema que constituye la CHI. Hasta podría darse la paradoja de que la Comunidad Internacional esté más interesada en la protección de una CHI que la propia Comunidad de ER.

Así, en el caso de la DMA, no podemos decir que la Directiva no recoge el principio de equidad —que también está presente en su artículo 1.^º— pero está subordinado a la consecución de una serie de objetivos ambientales, perfectamente programados, tendentes a alcanzar el buen estado del agua en los Estados Miembros (EM), y utilizando instrumentos de Derecho del Ambiente —tales como los planes de gestión de cuenca— y administrativos —como la Autoridad de Demarcación Hidrográfica (DH)—, capaces de poner en práctica el principio del uso sostenible del agua, tanto en las CH nacionales como en las internacionales. Aunque formalmente la Directiva no es muy virtuosa, consideramos que conceptualmente alcanzó la categoría más alta del Derecho existente sobre la materia⁽³¹⁾.

II.3. LA DMA Y LA AUTORIDAD DE DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA INTERNACIONAL

Antes de comenzar, hay que hacer aquí una mención importante, nuestra interpretación —fundamentada en el análisis de la DMA⁽³²⁾— de que la principal unidad objeto de protec-

(30) Sobre este debate doctrinal, ver el capítulo I de la TD de A. SERENO, pp. 72 y ss.

(31) Esta es también la opinión que Carmen TIRADO expresa en «Consideraciones generales sobre la política medioambiental y de aguas en la Unión Europea», *Gestión del Agua y Descentralización Política, Conferencia internacional de gestión del agua en países federales*, Zaragoza, 9 al 11 de julio de 2008, dir. Antonio EMBID, Aranzadi, 2009 p. 451; También Bernard DROBENKO, llega a la misma conclusión cuando compara la DMA con el CNY en «Los novedosos principios del Derecho Moderno del Agua», *Derecho de aguas*, Tomo IV, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2010.

(32) Este análisis se realiza en el capítulo II de la TD de A. SERENO.

ción y planificación para la correcta gestión de las aguas es una unidad natural: la cuenca hidrográfica (CH), sea esta nacional o internacional. Sin embargo, a efectos administrativos, la Directiva establece la Demarcación Hidrográfica, que, de acuerdo con su definición⁽³³⁾, está integrada por una o más CH y las aguas marinas asociadas hasta el límite de una milla náutica. A partir de este límite se aplica la Directiva Marco de Estrategia Marina (DMEM)⁽³⁴⁾, de 17 de junio de 2008, que establece las Regiones y Subregiones marinas, en clara articulación con las DH⁽³⁵⁾.

Es decir, la intención del legislador comunitario no ha sido establecer una unidad de gestión diferente a la creada por la madre naturaleza: la cuenca hidrográfica, sino instituir una circunscripción a efectos administrativos sobre la cual una autoridad tiene competencias para aplicar la DMA y es responsable del cumplimiento de los objetivos de la Directiva en los plazos previstos. Esta cuestión es importantísima, ya que el desarrollo pacífico y sostenible de las CHI depende de la existencia de organismos de cooperación⁽³⁶⁾ —Comisiones Internacionales (CI) o «Autoridades de Demarcación Hidrográfica Internacional», en la terminología de la DMA— responsables de la gestión de las aguas. Por eso hacemos aquí la mención de que en adelante, podremos hablar de DHI y de CHI o de Cuencas Hidrográficas Hispano-Lusas —una vez que esta última es la nomenclatura usada por el Convenio de Albufeira— sin embargo, conscientes como somos de que tanto España como Portugal están obligados a aplicar la DMA, resulta claro que deben cooperar en el ámbito de las DHHL. Es más, excepto en la franja marina de una milla náutica las CHHL coinciden con las DHHL (exclusive en el caso de las cuencas del Miño y del Limia, ambas integradas en la DH Miño-Limia).

Una vez que las DHI ocupan aproximadamente 30% del territorio de la UE, es comprensible que el legislador comunitario se haya empeñado en promover la cooperación entre los Estados Miembros (EM) y poner en práctica la DMA en estas regiones. Sin embargo, las Autoridades de DHI han sido configuradas de modo mínimo, asegurando —una vez más— no interferir en la autonomía institucional de los EM. En efecto, a través de la concepción de

(33) La DMA define el CH (artículo 2.º.13) como «el área terrestre a partir de la cual todas las aguas fluyen, a través de una secuencia de riberos, ríos y eventualmente lagos hacia el mar, desembocando en una única ría, estuario o delta», al tiempo que el concepto de DH (artículo 2.º.15) es mucho más global, pues está definida como «el área de tierra y de mar constituida por una o más cuencas hidrográficas vecinas y por las aguas subterráneas y costeras que les están asociadas, definida en los términos del número 1 del artículo 3.º como la principal unidad para la gestión de las cuencas hidrográficas». Así, se puede concluir que las DH, cuando son internacionales, incluyen una o más CHI y las correspondientes aguas costeras y de estuarios asociadas.

(34) El 17 de junio de 2008 ha sido publicada la Directiva/2008/56/CE, que establece un marco de acción comunitaria en el dominio de la política para el medio marino, también conocida como Directiva Marco de «Estrategia Marina» (DMEM).

(35) Como fácilmente se puede concluir de una lectura preliminar de la DMEM, esta Directiva sigue un modelo de acción parecido en muchos puntos al constante en la DMA. Es decir, exige la evaluación de las aguas por parte de los Estados Miembros, con el fin de establecer un conjunto de metas ambientales tendentes a alcanzar el objetivo final («el buen estado del agua») así como un calendario para el cumplimiento de estas. Se podría decir que las subregiones marinas constituyen una especie de «prolongamiento del modelo administrativo de las Regiones Hidrográficas en las aguas marinas». De hecho las «fronteras exteriores» de las Regiones Hidrográficas (aguas de transición y costeras hasta una milla náutica) coinciden con las «fronteras interiores» de las Regiones Marinas. Así en el artículo 3.º.b) de la DMEM define «aguas marinas» como las aguas, fondos y subsuelos marinos (de acuerdo con el Convenio de las NU sobre Derecho del Mar) y «aguas costeras». Sobre estas últimas consta: «Las aguas costeras, tal como están definidas en la Directiva 2000/60/CE, su fondo y subsuelo marinos, en la medida en que aspectos particulares del estado ambiental del medio marino no sean ya tratados en la referida directiva o en otra legislación comunitaria». Es decir, la DMEM se aplica en las aguas costeras en la medida en que no se aplique la DMA (Directiva 2000/60/CE), y se puede decir que es una zona de interfaz entre las dos directivas.

(36) Esta es una de las conclusiones retiradas de la TD de A. SERENO («Consideraciones finales»).

«Autoridad de DH o DHI», la Directiva incide en aspectos como la organización administrativa interna de los EM y la ordenación del territorio (OT), pero el respeto por el principio de autonomía institucional impide el abordaje directo de estas materias, que son de la exclusiva competencia de los EM. Lo mismo sucede con la gestión cuantitativa de los recursos hídricos⁽³⁷⁾. Así, la creación de la «Autoridad de DH o DHI», así como la conjugación de esta con el principio de subsidiariedad en el seno de los modelos administrativos adoptados en cada EM, depende —hasta cierto punto— de la voluntad de cada Estado, lo cual es una consecuencia de la ambigüedad del articulado de la DMA en esta materia.

Se entiende así por qué —pasada una década desde la aprobación de la DMA y a pesar de las dudas suscitadas al nivel doctrinario— no hubo ninguna tentativa de impugnar la base jurídica de la Directiva. Más preocupación nos merece la *pratique du minimalisme* que, de acuerdo con B. DRODENKO⁽³⁸⁾, los EM están adoptando en la implementación del concepto «Autoridad de DH o de DHI». Sobre idéntica cuestión el CNY no establecía requisito alguno, remitiéndose a los ejemplos existentes —las Comisiones Internacionales sobre la materia— sin especificar cuáles. También aquí, la DMA ha ido más allá del Convenio de la ONU, estableciendo los requisitos mínimos a cumplir por las Autoridades de DHI comunitarias, particularmente:

- Integrar CHI próximas y la correspondiente franja costera.
- Elaborar un plan único para la cuenca o cuencas incluidas en cada DHI o, por lo menos, coordinar los planes nacionales de las correspondientes CHI.
- Nombrar una Autoridad para la DHI, pudiendo los Estados Miembro optar por instituciones ya existentes al abrigo de Acuerdos internacionales.

Sin embargo, este mínimo común denominador (mcd) resulta extremadamente exiguo para diseñar un modelo institucional de DHI. Una vez más, la limitación en el establecimiento de los requisitos mínimos de la Autoridad de DHI deriva tanto de la base jurídica de la DMA como del respeto al principio de autonomía institucional de los EM. Les cabe, por tanto, a estos, desarrollar los requisitos mínimos exigidos por la DMA⁽³⁹⁾, considerando las

(37) Deliberadamente, el legislador comunitario evitó la utilización de términos relacionados con la cantidad del agua, centrándose casi exclusivamente en la calidad y en la protección ambiental. De este modo excluyó la política hidráulica —léase la relativa la proyección y construcción de obras hidráulicas— como si esta no estuviese integrada en la política del agua, como si fuese posible proteger ambientalmente los diferentes cuerpos de agua y ecosistemas asociados garantizando sólo calidad del agua. En la práctica se evidencia el hecho de que calidad y cantidad son dos elementos indisolubles en la protección del medio hídrico. Sin embargo, en sede comunitaria, la base jurídica escogida para aprobar la DMA llevó a contemplar la cantidad en el articulado de la Directiva como un elemento apenas accesorio a la cualidad. La base jurídica escogida para la aprobación de la DMA ha sido el artículo 175.^º1 —por mayoría cualificada— al tiempo que las medidas relativas a la gestión cuantitativa del agua deben ser aprobadas con base en el artículo 175.^º3, que exige unanimidad. En nuestra opinión, si la base jurídica de la Directiva hubiese sido otra, el resultado sería semejante al obtenido por el CNY. Lo que se verifica en el caso de este Convenio es que después de casi treinta interminables años de discusiones, el CNY aún no ha entrado en vigor, mientras la DMA está ya siendo puesta en práctica. Introducir la cantidad como factor esencial en pro de la igualdad con la calidad muestra una carencia de revisión del actual artículo 175.^º del Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Ésta no aparece prevista en el Tratado de Lisboa, como tampoco se prevé que sea alterada la regla que exige unanimidad para todas las medidas relativas a la ordenación del territorio. De este modo, y salvo mejor opinión, nos parece que la deficiente puesta en práctica de la DMA es una consecuencia del «pecado original» del TCE y no de los deméritos jurídicos de la Directiva.

(38) Bernard DRODENKO, «De la Pratique du minimalisme: la transposition de la Directive-Cadre», *Eau. R. Juridique de l'environnement*, número 3, 2004.

(39) Nuestra contribución para esta finalidad consta principalmente en el capítulo III de mi Tesis de Doctorado, donde realizamos una selección de los modelos institucionales que podrían servir para complementar el mcd propuesto en la DMA, garantizando su aplicación en los modelos administrativos internos e internacionales de gestión del agua

tradiciones jurídico-administrativas de los Estados integrantes de las respectivas demarcaciones.

II.4. LA AUTORIDAD DE DHI Y LA METODOLOGÍA DEL MÍNIMO COMÚN DENOMINADOR

La que aquí denominamos metodología del mínimo común denominador (mcd) consiste en una aplicación práctica de los métodos de investigación que se basan en la construcción de un tipo ideal, como el propuesto por WEBER⁽⁴⁰⁾. A partir de la observación de una serie de unidades de análisis previamente seleccionadas se inducen una serie de requisitos (o mcd) que están presentes en todos aquellos casos de éxito y que por eso mismo constituyen un modelo a seguir (el tipo ideal). Esta metodología empírico-inductiva está complementada con una metodología comparativa y deductiva, de acuerdo con la cual el modelo ideal inducido se contrasta con nuestra unidad real de análisis —nuestro caso de estudio— para concluir si éste responde (o no) a las características del modelo ideal formulado.

No ocultamos aquí que nuestra principal fuente de inspiración ha sido Elinor OSTROM, quien, en su «obra maestra» *Governing the commons*⁽⁴¹⁾, formula los requisitos mínimos⁽⁴²⁾ que debe reunir todo modelo institucional con el fin de garantizar la gestión sostenible y pacífica de recursos naturales —o bienes comunes— a largo plazo. Así, esta autora —laureada con el premio Nobel de Economía en 2009— toma como caso de estudio pequeñas instituciones de carácter local —cuyo número de miembros variaba entre los 50 y los 15.000 usuarios— que realizan la gestión de recursos caracterizados por: ser renovables, presentar una situación de escasez y poseer una relación de interdependencia potencialmente conflictiva entre los usuarios, es decir, situaciones en que la conducta de uno puede causar daño al otro y viceversa.

Con base en estos presupuestos, E. OSTROM analizó tres casos de éxito⁽⁴³⁾ —o sea, de instituciones locales de larga duración autoadministradas— y tres casos de fracaso o fragilidad⁽⁴⁴⁾, concluyendo que los casos de éxito reunían todos —o casi todos— los principios que integraban el «mínimo común denominador» (mcd) propuesto⁽⁴⁵⁾. Entre los casos de éxito empíricamente abordados se destacan las «Comunidades de regantes» del Levante español.

Sin embargo, E. OSTROM, más que un «tipo ideal», formula un «tipo real», pues las que ella denomina «instituciones robustas», como las referidas «Comunidades de regantes», re-

en el ámbito de las DH luso-españolas decisivos para alcanzar (o no) el objetivo ambiental de la Directiva. Es decir, el buen estado del agua.

(40) Max WEBER, *Sobre la teoría de las Ciencias Sociales*, Ediciones Península, Barcelona, 1971, p. 66.

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

(42) Para consultar los ocho requisitos mínimos o mínimo común denominador ver E. OSTROM, *ibidem*, p. 90, «Table 3.1. Design principles illustrated by long-enduring CPR institutions».

(43) Los tres casos de éxito analizados han sido: primero, el uso comunal de bosques, valles y montes, particularmente: Törbel en Suiza y las villas de Hirano, Nagaike y Yamanoka en Japón; segundo, las «Huertas» en Valencia, Murcia y Orihuela y Alicante (en el Levante español); tercero, la Comunidad de regantes de Zanjera (Filipinas). Cfr. E. OSTROM, *ibidem*, op. cit., pp. 58 a 88.

(44) Los tres casos de instituciones consideradas frágiles han sido: dos comunidades piscatorias locales turcas; acuíferos subterráneos en California; una comunidad piscatoria en Sri Lanka; un proyecto de irrigación en Sri Lanka y una comunidad piscatoria local en Escocia. Cfr. E. OSTROM, *Governing the Commons...*, op. cit., pp. 143 a 178.

(45) Ver E. OSTROM, *ibidem*, p. 180, «Table 5.2. Design principles and institucional performances».

únen todos los principios que una institución necesita para ser «robusta», es decir, tener capacidad de perdurar en el tiempo garantizando el uso sostenible de los recursos por medios pacíficos y democráticos. En el fondo este «tipo real» constituye una especie de instrumento de medición de la «robustez» de otras instituciones que permanece válido, ya que no se aparta de la realidad de las instituciones analizadas o de otras que podrían llegar a ser así calificadas bajo la óptica de esos mismos parámetros. Para E. OSTROM⁽⁴⁶⁾, «The power of a theory is exactly proportional to the diversity of situations it can explain».

La cuestión que se suscita es: ¿podrá ser el modelo propuesto por E. OSTROM extrapolado a cuencas hidrográficas internacionales? En nuestra opinión, puede ser usada la misma metodología de E. OSTROM, pero los ocho requisitos identificados en el mínimo común denominador formulado por la autora no se pueden extrapolar automáticamente a las CHI o DHI, ya que las dimensiones de estas son muy superiores a los recursos naturales locales en que E. OSTROM basó su estudio. De ahí que la opción a tomar puede ser recurrir a la comparación con otros modelos institucionales, como las Autoridades de cuencas nacionales, pero de dimensiones semejantes a algunas CHI —por ejemplo, la Tennessee Valley Authority (TVA)— y algunas Comisiones Internacionales (CI) creadas por Convenios Internacionales para la gestión de CHI.

La TVA es una Agencia descentralizada creada en 1933 por el Gobierno federal norteamericano, diferente de sus congéneres por el ámbito de actuación. Mientras las otras actuaban a nivel nacional con un determinado objetivo, la TVA estaba confinada a una región natural —la CH de Tennessee— que por su parte estaba integrada por siete Estados y las correspondientes entidades municipales. La TVA es una Agencia nacional porque el Estado Federal la había nombrado, pero opera con un alto grado de autonomía y tiene un presupuesto propio. El concepto «región» no está definido constitucionalmente en los EEUU, pero a través de la Ley de 1933 que instituyó la TVA, se usó la región natural como unidad de desarrollo, garantizando la cohesión nacional de las áreas menos favorecidas, en este caso el Valle de Tennessee.

La TVA ha influido tanto teóricamente como en la práctica en los modelos de gestión de cuencas no sólo en los EEUU, sino sobre todo al nivel internacional, en las grandes CHI del planeta. Tal como E. OSTROM, uno de los mentores de la TVA, D.E. LILIENTHAL⁽⁴⁷⁾, defendió un mcd como condición *sine qua non* para alcanzar los resultados obtenidos o cercanos a los obtenidos por la TVA. Este se basa en los siguientes requisitos:

- Descentralización de la gestión del recurso a través de una autoridad autónoma nacional con autoridad para aplicar sus decisiones administrativas en la región.
- Responsabilidad de la autoridad por su actuación.
- Gestión de los recursos de acuerdo con el principio de unidad de cuenca y una autoridad por cuenca.
- Unidad de gestión como instrumento de desarrollo territorial.
- Cooperación de esta autoridad nacional con otras entidades situadas en la región, y
- Participación pública.

(46) Cfr. Elinor OSTROM, *ibidem*, p. 24.

(47) David Eli LILIENTHAL, *TVA. Democracy on the march*, Twentieth anniversary Ed. Greenwood press, Publishers, Westport, Connecticut, 1944, 1953.

La TVA constituyó durante mucho tiempo una referencia como modelo institucional capaz de gestionar de modo sostenible y a largo plazo una cuenca de gran dimensión. Sin embargo, la repetición del modelo TVA en otras CH o CHI de dimensiones equivalentes es muy compleja. La verdad, como el propio LILIENTHAL reconoce, es que en el Valle de Tennessee no existían los problemas de cantidad y/o superpoblación que se verifican en otras cuencas del planeta. Además, en el caso de la CHI hay que añadir la problemática derivada del ejercicio de la soberanía de cada uno de los Estados Ribereños que comparten la cuenca.

Así, analizando modelos comparables a los organismos de cooperación creados por el Convenio Hispano-Luso de 1998, han sido seleccionadas cuatro Comisiones Internacionales (CI), que, de acuerdo con la numerosa doctrina analizada⁽⁴⁸⁾, constituyen los casos más representativos. Como escribe D. CAPONERA⁽⁴⁹⁾, «... International practice is so varied that the best way to describe it is to select a few examples from among the most representative ones...». Hay que recordar que, esta metodología, aunque aplicada a recursos naturales locales, ha sido también la escogida por E. OSTROM. Los cuatro casos de estudio seleccionados fueron:

- International Joint Commission (IJC) —creada por los EEUU y Canadá—.
- International Border Water Commission o Comisión Internacional de Límites y de Aguas (IBWC/CILA) —creada por los EEUU y México—.
- Comisión del Rin.
- Comisión del Danubio.

Los criterios que fundamentan nuestra selección son: Por un lado, todas las CI seleccionadas tienen como ámbito la CHI localizada en el territorio de Estados industrializados en que la protección ambiental es, en líneas generales, una prioridad; por otro lado, la génesis histórica de estas CI muestra una experiencia antigua en cooperación y adaptación a las nuevas problemáticas, que caracteriza las «instituciones robustas» y las define como buenos ejemplos. No obsta a este criterio el hecho de que, en los casos del Danubio y del Rin, la calidad del agua sea el principal problema a combatir, pues la calidad depende también de la cantidad⁽⁵⁰⁾ y, a semejanza de las CH Hispano-Lusas, la DMA es aplicable tanto al Danubio como al Rin⁽⁵¹⁾. Los Convenios de estas dos CHI han sido firmados por la Comisión Europea, integrando el acervo comunitario⁽⁵²⁾. Además, estos Acuerdos influyeron en el articulado de la DMA⁽⁵³⁾, de ahí

(48) Esta cuestión es ampliamente abordada en el capítulo II de la TD de A. SERENO.

(49) Dante CAPONERA, «Patterns of Cooperation in International Water Law: Principles and Institutions», *NRI*, vol. 25, 1985, p. 589.

(50) Ver capítulo III de la TD de A. SERENO, pp. 214 y ss.

(51) Actualmente todos los ER del Rin (excepto Suiza) son EM de la Unión Europea. Por su parte, en el Danubio, ocho de los diecinueve ER son EM, de modo que la Comisión Europea ha estado apoyando energicamente a la Comisión creada para la implementación del Convenio sobre Cooperación para la Protección y Utilización Sostenible del Danubio. Como menciona Carla MADEIRA, actualmente «... até os países que não são candidatos à adesão se comprometeram a respeitar a Directiva-Quadro da Água na UE...». Cfr. Carla MADEIRA, «Danúbio: os desafios da descentralização», *O desafio da Água no Século XXI, entre o conflito e a cooperação*, IPRIS, Lisboa, 2003, p. 277.

(52) Ver la Decisión sobre el Convenio del Danubio (Decisión del Consejo 97/825/CE, de 24 de noviembre) y la Decisión sobre el Convenio del Rin (Decisión del Consejo 2000/706/CE, de 16 de noviembre).

(53) Algunos de los Estados integrantes de la Comisión del Rin y de la Comisión del Danubio, como es el caso de Alemania y Holanda, son considerados EM pioneros en el Derecho Comunitario del Ambiente. Es decir, muchos de los principios, medidas y legislación ambiental, e inclusive tecnología aplicada garantizando el desarrollo sostenible en estos países o de los organismos que ellos integran, han sido adoptados por el Derecho del Medio Ambiente Comu-

nuestro interés en el análisis del funcionamiento de los organismos por ellos creados cuya base jurídica es equiparable a la CA de 1998. Por otra parte, la IJC y la IBWC/CILA nos interesan porque tienen una relevante característica común con los organismos de cooperación instituidos por la CA: su ámbito de aplicación. Es decir, se crea un único órgano de cooperación para todas las CHI existentes en la misma frontera. Así, la IJC tiene como ámbito todas las CHI situadas en la frontera entre Canadá y los EEUU, y la IBWC/CILA todas las cuencas situadas entre los EEUU y México. Esta última Comisión es especialmente interesante, pues presenta problemas de cantidad y calidad comparables a los de las cuencas hispano-lusas. Las cuatro CI seleccionadas son esencialmente organismos intergubernamentales. Sin embargo, lo que el análisis de su historia reciente muestra es una apertura cada vez mayor a otros actores, así como un considerable fomento del acceso a la información y a la participación pública.

Finalmente, tal como E. OSTROM ha hecho con las instituciones locales y D.E. LILIEN-THTAL con la TVA, formulamos nuestro mínimo común denominador (mcd) para las Comisiones Internacionales. Éste resulta de la suma de los requisitos mínimos exigidos por la DMA para la Autoridad DHI, con algunos nuevos de nuestra autoría, inducidos de la observación de las cuatro CI seleccionadas. El mcd aquí propuesto será enunciado más adelante en comparación con la Comisión creada por el Convenio de Albufeira de 1998. Es importante ahora subrayar que un presupuesto fundamental del buen funcionamiento de las CI reside en una correcta interacción —tanto en el sentido ascendente como en el descendente— con los organismos de la administración interna de los correspondientes Estados Ribereños. Es decir, hay que tener en cuenta la problemática de la implementación local de las decisiones tomadas a nivel internacional.

YOUNG⁽⁵⁴⁾ introduce esta cuestión como «The problem of interplay», lo que se podría traducir como «el problema de la interacción», o como «el problema de las escalas». Los organismos creados por los Acuerdos Internacionales interactúan con otros similares, tanto horizontalmente —con instituciones creadas por otros Acuerdos— como verticalmente —con instituciones a nivel nacional, subnacional y local—. Existe, por lo tanto, una interdependencia funcional entre las CI y las referidas instituciones. La cuestión que surge es: ¿cómo conseguir una eficiente articulación de estas en ambas escalas? En este sentido, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea⁽⁵⁵⁾ propone la aproximación de las instituciones a través de varias medidas, entre las cuales la mayor intervención de las instituciones subnacionales (regionales o locales), el refuerzo del principio de la subsidiariedad y la mayor apertura al público en general.

nitario y, consecuentemente, transpuestos para los restantes EM. Especialmente, el ejemplo de la legislación sobre el Rin ha contribuido decisivamente a la aprobación de muchas directivas comunitarias relativas a la protección del agua —especialmente, las denominadas directivas de primera y segunda generación. O sea, el fenómeno denominado «Europeanization» del Derecho Comunitario del Agua. Sobre los EM pioneros en medidas de política ambiental, ver M. SKOU ANDERSEN and D.LIEFFERINK, *European Environmental... op. cit.* Sobre el fenómeno de la «Europeanization» de la política ambiental, A. JORDAN, *Europeanization of Environmental Policy*, Ed. Palgrave MacMillan, 2002.

(54) O. YOUNG refiere que todas las instituciones internacionales interactúan unas con otras, tanto en la escala horizontal (con las creadas al abrigo de otros acuerdos internacionales) como en la escala vertical o descendente (con instituciones nacionales, subnacionales y locales): «... vertical interplay is a result of cross-scale interactions or links involving institutions located at different levels of social organizations. Interplay between or among institutions may take the form of functional interdependence (...) Functional interdependence is a fact of life...». O. YOUNG, *The Institutional Dimension of Environmental Change...*, *op. cit.*, p. 23. En este sentido, ver también G. HANDL, «Environmental Security and Global Change...», *op. cit.*, p. 13, donde se refiere: «... Frequently, the appropriate level for international environmental legislative action will be the regional one... offers an opportunity for custom-built regimes and more stringer environmental standards (...) is likely to imply a higher common denominator...».

(55) COM (2001) 428 final, de 25 de julio.

Varias razones explican por qué el Estado no debe ser un actor exclusivo en el ámbito de las instituciones internacionales dedicadas a la gestión de los recursos naturales en general y de las CHI en particular:

- *Primera*, la dificultad de aplicar decisiones tomadas en la esfera internacional pero que deben ser puestas en práctica a nivel regional o local, donde el papel más importante corresponde a las instituciones que operan sobre el terreno. Si no se comprende la importancia práctica de la aplicación de una decisión tomada por una determinada CI y una estrecha articulación entre todos los órganos responsables de su implementación, esta acabará por no salir del papel.
- *Segunda*, la alternancia política. Si una institución internacional tiene como actor único el Estado, la aplicación de las decisiones dependerá siempre de la voluntad del Gobierno de cada momento («The Government of the day»), sujetándose a los vaivenes políticos.
- *Tercera*, la tendencia de las comunidades locales a la protección de los bienes comunes —de los que a veces depende su supervivencia— es superior a la de otros agentes que operan en la escala internacional —sean estos públicos o privados—, que tienen mayor facilidad para desplazarse y explotar nuevos recursos. Esta cuestión —abordada en relación con los recursos naturales nacionales— es perfectamente extrapolable al caso de las CHI⁽⁵⁶⁾.

Entre las soluciones que la doctrina⁽⁵⁷⁾ apunta, la más consensuada es el denominado «diseño institucional *at home*». Es decir, cuando se crea un organismo internacional del tipo de una Comisión para la gestión de una o más CHI, no se debe partir, exclusivamente, de una perspectiva descendiente (*top-down*), en que las instituciones subnacionales y/o locales son sólo meras ejecutoras de lo que se decide en la esfera internacional. Debe existir una interacción también en sentido ascendente (*bottom-up*), o sea, importa crear mecanismos para que estas puedan participar en la adopción de decisiones por los órganos internacionales competentes. Tal es, desde luego, una contribución decisiva para hacer frente a la «crisis de implementación»⁽⁵⁸⁾ que también afecta a DMA. A esto se añade que permitir esta partici-

(56) Así, Eyal BENVENISTI entiende que «... A potentially effective way to enhance collective action in trans-boundary institutions is to establish direct, low-level interaction among sub-state actors, such as regional governments, municipalities, and even villages. Lower-level decision-making and interactions can increase regulator understanding of the particular natural attributes of local resources and of the political impacts on it by the suggested policies...». Cfr. Eyal BENVENISTI, «The Role of Third Parties ...», *op. cit.*, p. 221. En este sentido, ver también las opiniones de O. YOUNG, *The Institutional Dimension of Environmental Change...*, *op. cit.*, pp. 106-7; N. ELLIOT, & D. SHMUELI, *Development of Institutional ...*, *op. cit.*, p. 308, donde consta como uno de los requisitos de los C de CHI la «domestic governmental structure capable of effective international cooperation and collaboration...»; D. CAPONERA también preconiza una «... appropriate machinery at the national level which would act as a liaison with the international agencies and coordinate and take account of the various sectors involved at all levels of administration concerned...». D. CAPONERA, «Patterns of Cooperation...», *op. cit.*, p. 574.

(57) O YOUNG refiere que «... the influence of economically and politically powerful actors who do not reside within the ecosystem they exploit, who move into new areas once the resources of one area are exhausted, and who favour exploitation of resources that are tradable in (often international) markets...that raise profound questions not only in term of sustainability but also in terms of normative concerns...the subsidiary principle is testimony of the importance of this tension regarding environmental consequence of cross-scale interactions...». O. YOUNG, *ibidem*, pp. 106-7. En este sentido, ver también G. HANDL, «Environmental Security and Global Change...», *op. cit.*, pp. 18-19.

(58) La denominada «crisis de implementación» es ampliamente analizada en el capítulo II de la TD de A. SERENO.

pación pone en evidencia la contradicción de determinados Estados, que aplican una política a nivel nacional y otra diferente, e inclusive opuesta, a nivel internacional. Como nota L. TECLAFF⁽⁵⁹⁾, «Even countries which have organized their domestic water resources by basin units reject the basin approach in an international context...».

Tras el estudio comparado de cuatro Comisiones Internacionales consideradas modelicas⁽⁶⁰⁾, una de las principales conclusiones alcanzadas es que la estructura de cada una de ellas está construida un tanto casuísticamente. Por lo tanto, no podemos escoger entre las cuatro una que merezca o pueda ser designada como el mejor ejemplo a seguir por los organismos de cooperación creados por el Convenio de Albufeira. Sin embargo, observamos que existe mayor similitud de las Comisiones americanas entre ellas, y de las europeas entre sí, así como la inviabilidad práctica de ejercer sus competencias por parte de aquellas Comisiones que no contemplen mecanismos de interconexión con todos los intereses afectados⁽⁶¹⁾ —o potencialmente afectados—, en las diferentes escalas territoriales e institucionales. Como refiere G. REICHERT⁽⁶²⁾, la DMA constituye una oportunidad para que los Estados Miembro pongan en práctica la *multi-level governance* en las DHI que comparten, una vez 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...».

Concomitantemente, antes de entrar en el análisis comparado de los organismos de cooperación creados por el CA, es apremiante investigar dos cuestiones preliminares:

- *La primera* es saber si las Administraciones del agua portuguesa y española constituyen una base adecuada para la puesta en práctica de la DMA en general, y del concepto de autoridad competente de la DHI en particular.
- *La segunda* es saber si existe interacción, y cuál es el grado de esta, entre ambas Administraciones internas y los organismos de cooperación creados por el Convenio de Albufeira.

(59) Cfr. L. TECLAFF, *Evolution of...*, op. cit., p. 388.

(60) Este estudio realizado en el capítulo III de la TD de A. SERENO.

(61) En este sentido, y en relación con caso del C. del Danubio, C. MADEIRA refiere que uno de los mayores desafíos es la puesta en práctica del principio de subsidiariedad: «... A reabilitação do Danúbio requer (...) a participação de todos os governos nacionais, autoridades regionais e o público. Mas é ao nível das autoridades regionais e do público que existem muitas fraquezas na efectivação da reforma da gestão da água. Sucede frequentemente que as instituições estabelecidas com o propósito de facilitar a cooperação (...) se concentram ao nível nacional (...) esquecendo que a participação pública e o envolvimento das autoridades locais e regionais dentro de cada Estado da bacia são igualmente essenciais e devem ter lugar desde o início do processo, pois é aos níveis local e regional que decorre a implementação dos acordos e das políticas (...) As autoridades locais e regionais dos Estados da Europa Central e de Leste enfrentam actualmente um grande desafio (...) O rápido processo de descentralização (...), uma mudança no sentido de um sistema mais democrático, a ausência da correspondente dotação...ao nível institucional, técnico e financeiro foi responsável pela desintegração e deterioração dos serviços e da gestão regional da água (...) A necessidade de alcançar os objectivos da DMA irá requerer uma maior cooperação ao nível inter-regional...». Cfr. C. MADEIRA, «Danúbio: os desafios da descentralização...», op. cit., p. 280. También G. REICHERT opina que la DMA «... attempts to create an adequate legal response by integrating supranational, national and international water law. Against this background, the conclusion is well justified that the WFD represents a regional approach to the protection and management of transboundary freshwater resources in Europe...». Cfr. G. REICHERT, «The European Community's Water Framework Directive:...», op. cit., p. 472.

(62) Cfr. REICHERT, G., *ibidem*, p. 469.

Estas dos cuestiones básicas han sido abordadas en el capítulo IV de mi Tesis de Doctorado, donde realizamos un análisis comparado de la administración del agua portuguesa y de su homóloga española. En este capítulo comenzamos por «diseñar» el mínimo común denominador (mcd) que debe reunir un buen modelo de Comisión para las CH Luso-Españolas, iniciando el trabajo *at home*. Es decir, proponiendo nuestro mcd y comparando la actual Administración española del agua con la portuguesa, con el fin de averiguar cuáles son las similitudes y diferencias, y cómo estas se pueden, o no, conciliar en el organismo de cooperación creado por el Convenio de Albufeira (CA).

El mcd propuesto está integrado por ocho requisitos: primero, sistema justo de apropiación *versus* retribución; segundo, principio de unidad de gestión *versus* fronteras geográficas; tercero, principio de unidad de gestor y responsabilización por su actuación; cuarto, cooperación del gestor con otros organismos cuya actuación incide en la gestión del agua, tanto en la escala horizontal como en la vertical; quinto, descentralización *versus* autoadministración; sexto, participación pública; séptimo, mecanismos propios de resolución pacífica de conflictos; octavo, unidad de gestión como instrumento de desarrollo regional. Con la aplicación de la DMA, los EM son obligados a cumplir, por lo menos, tres de los ocho requisitos previamente enumerados: el segundo, el tercero y el cuarto.

En la comparación de las Administraciones portuguesa y española del agua, en base al mcd previamente enumerado, verificamos que existen más similitudes que diferencias. En este análisis se constata la existencia de una base administrativa común, habiendo ambas administraciones aprovechado la transposición de la DMA para profundizar en la aproximación. Sin embargo, y porque en este proceso partían en clara ventaja cuando eran comparadas con las estructuras administrativas de otros EM, el proceso de transposición resultó mucho más complejo de lo que inicialmente se pensaba, incluso, a nivel doctrinal⁽⁶³⁾. De hecho, la transposición de la DMA —tardía en Portugal, apresurada en España— ha sido antes concretizada en los aspectos técnicos —relacionados con la planificación, programa de medidas y otros—, que en los estrictamente jurídico-administrativos.

En estos últimos se ha hecho una transposición minimalista, pensando exclusivamente en el cumplimiento de la letra de la ley. Algunos aspectos tangenciales han mejorado substancialmente, pero se nota una fuerte resistencia de las estructuras administrativas al cambio. Esto se constata en ambos lados de la frontera. En Portugal se esperaba que, finalmente, las ARH ganasen la «mayoría» y plena capacidad de actuar, convirtiéndose en las «Autoridades de DH» responsables del cumplimiento de la DMA en su ámbito de actuación; en España se esperaba que las «Confederaciones» u «Organismos de cuenca» asumiesen ese mismo papel, simplificando su compleja estructura y facilitando, por un lado, la mayor participación de la sociedad civil y, por otro, la integración de las autoridades con compe-

(63) 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 los planes por cuenca y temas conexos: «En ese sentido, podría decirse que el Derecho español ha servido de modelo a la Comunidad...». Algo parecido puede leerse en B. SETUAÍN, si bien esta última reconoce 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...». Cfr. B. SETUAÍN, «La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo», *Justicia Administrativa*, número 11, 2001, p. 16, y S. MARTÍN-RETORTILLO, «Desarrollo sostenible e 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*, número 153, 2000, p. 31. 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...». Cfr. I. CARO-PATÓN, «Problemas competenciales de la protección medioambiental del agua», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006, p. 902.

tencias en las aguas costeras. Sin embargo, hay que destacar que, a pesar de la transposición minimalista de los elementos jurídico-administrativos de la DMA, los actuales modelos españoles y portugueses están en condiciones, si hubiese voluntad política para ello, de profundizar la cooperación en el ámbito de las Demarcaciones Luso-Españolas, mejorando el funcionamiento de los organismos creados para el efecto por el CA de 1998.

Como resultado de este análisis comparado, obtuvimos un «retrato» de las dos Administraciones que, a pesar de su diferente evolución histórica y de las peculiaridades de los respectivos regímenes jurídicos del agua, aún subsistentes, constituyen hoy dos modelos bastante próximos y hasta simétricos. Esta proximidad y simetría deriva parcialmente del efecto armonizador de la DMA, pero también de las características naturales —climáticas, hidrológicas y físicas— de la Península Ibérica⁽⁶⁴⁾, donde están incluidas la mayor parte de las cuencas nacionales y todas las hispano-lusas, lo que ha hecho que ambos legisladores encontrasen soluciones semejantes para problemas comunes.

Una vez que uno de los más importantes presupuestos para garantizar un buen funcionamiento de las CI —simetría de los organismos administrativos internos de los ER— se verifica en el caso luso-español, cabe ahora averiguar si los organismos de cooperación creados por el Convenio de Albufeira⁽⁶⁵⁾ (CA) en 1998 reúnen todos los requisitos necesarios para ser considerados —en la terminología acuñada por E. OSTROM— «instituciones robustas» o si, por el contrario, el funcionamiento de estos organismos necesita ser perfeccionado. Si llegamos a esta última conclusión, tendremos que, necesariamente, averiguar cuáles son los requisitos que faltan en el modelo actual. Así, el último capítulo de esta monografía se centrará en el estudio de los organismos de cooperación creados por la CA, pues si la aprobación del Convenio ha sido fundamental para la relación luso-española en materia de agua, no es menos importante el correcto funcionamiento de los organismos creados para aplicar el Acuerdo. Como refieren algunos autores⁽⁶⁶⁾: «... A Convenção de Albufeira de 1998 é um instrumento necessário, mas não suficiente, para garantir a normalidade, a previsibilidade e o carácter duradouro das relações luso-espanholas em matéria de águas...». Antes de centrarnos en el estudio de esos organismos, analizaremos brevemente el propio Convenio y las relaciones luso-españolas relevantes, ya que están vinculadas a la génesis de aquél.

II.5. LA AUTORIDAD DE DHI Y LA IDEA DE GOBERNANZA AMBIENTAL

Portugal y España mantuvieron relaciones casi exclusivamente intergubernamentales en Política de Aguas. No obstante, con la Convención de Albufeira de 1998, se inició una nueva

(64) Es importante no olvidar que tanto Portugal como España poseen, además de las cuencas situadas en el territorio continental, otras que se localizan en los respectivos archipiélagos de las Madeira y de las Azores, así como, en el caso de la de España, en los archipiélagos de las Baleares y de las Canarias, y algunas pequeñas cuencas situadas en Ceuta y Melilla.

(65) El nombre completo del Convenio de Albufeira (CA) es Convenio sobre Cooperación para la Protección y Aplicación Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Luso-Españolas, de 30 de noviembre de 1998. Este Acuerdo ha sido ratificado por Portugal el 25 de julio de 1999 y publicado en el DR de 17 de agosto de 1999. En España, el proceso ha sido más lento, siendo el Convenio publicado en el BOE de 12 de febrero de 2000 y entrando en vigor en ese mismo mes de febrero tras el cambio de las notificaciones para el cumplimiento del procedimiento interno para la conclusión del Convenio (prevista en el artículo 35.º del CA).

(66) A. EIRA LEITÃO y A. GONÇALVES HENRIQUES, «Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal nos últimos 25 anos...», *op. cit.*, p. 80. Ver también F. NUNES CORREIA, «O regime de caudais na Convenção Luso-Espanhola», *Encontro sobre a Convenção Luso-Espanhola de recursos hídricos*, DeCivil, FunDec, IST, Lisboa., 1999, p. 9.

etapa en que otros interesados —no sólo los «protagonistas clásicos» de la acción en la esfera internacional, o sea los Estados— demandan más información y aspiran, de modo más o menos directo, a participar en la gestión conjunta de las CHI. Son estos, las localidades y regiones fronterizas de las denominadas eurorregiones, las asociaciones de usuarios del agua, las ONG dedicadas a la defensa del medio ambiente y la sociedad civil en general. Además, otros «actores» supranacionales, como la Comisión Europea, podrían obtener el estatuto de observadores —como en las Comisiones del Rin y del Danubio—, en los organismos de cooperación instituidos por la Convención de Albufeira. Esta rica realidad, directamente conectada con la idea de gobernanza ambiental, es también objeto de nuestro trabajo.

Sobre el alcance del concepto de «Autoridad de DHI», uno de los principales resultados de nuestro análisis⁽⁶⁷⁾ fue que, a pesar de la prioridad aparentemente atribuida por la DMA a los mecanismos de carácter técnico —es decir, planificación conjunta o coordinada y precio del agua—, la Autoridad de DHI juega un papel fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la Directiva. El mayor desafío que la DMA lanza a los Estados Miembros es, precisamente, el diseño institucional de esta Autoridad. Como dice G. REICHERT⁽⁶⁸⁾, «WFD has found an innovative and elegant way to deal with the institutional aspects of such co-ordination. Accordingly, Member States may indentify an existing international body as a competent authority for the application of the rules of the WFD within the international RBD. Thus a “joint body” established under international law (...) may be entrusted with the task of implementing the supranational requirements of the WFD. This legal link represents a remarkable fusion of the international and supranational spheres». Sin embargo, como antes referimos, los Estados Miembros cuentan con un amplio margen de libertad para adaptar las respectivas administraciones internas a los requisitos mínimos exigidos por la DMA, pero deben garantizar que los objetivos sean alcanzados y, para ello, esta Autoridad debe aplicar adecuadamente la Directiva y ser responsabilizada en caso de incumplimiento.

Hay que tener en cuenta que el Derecho comunitario de medio ambiente atraviesa una especie de «crisis de implementación», a la que no escapa la DMA. Los remedios para superar esta «crisis» son analizados sistemáticamente en el «Libro Blanco de la Gobernanza Europea»⁽⁶⁹⁾, concretamente: apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia y subsidiariedad. Este documento propone una apertura del proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea, para que más personas y más organizaciones se involucren en su concepción y aplicación. En resumen, se apela tanto a la sociedad civil como a los niveles infraestatales de administración nacional para que colaboren en la implementación de la política europea. Esta es —concluye el Libro Blanco— la mejor manera de que la política comunitaria sea entendida y aplicada por todos y a todos los niveles, desde el local hasta el internacional.

Así, el concepto de «Autoridad de DHI» debe entenderse en el contexto más amplio del «Libro Blanco de la Gobernanza Europea». Esto es, interconectado con otras políticas incidentes en la gestión del agua —especialmente las Políticas de Integración Europea, Desarrollo Regional y Ordenación Territorial— y con otros niveles de actuación administrativa.

(67) Este análisis se desarrolla en el capítulo II de la TD de A. SERENO.

(68) G. REICHERT, «The European Community's Water...», *op. cit.*, p. 467.

(69) COM(2001), 428 final, de 25 de julio. Específicamente sobre Política de Ambiente, ver también el documento de la Agencia Europea del Ambiente (AEA), *Environmental policy integration in Europe. Administrative culture and practices*, EEA Technical Report, número 5/2005.

En palabras de J. LUNDQVIST⁽⁷⁰⁾, esta interacción se llama *multi-level governance trilemma*. O sea, la gestión del agua debe ser realizada contando con la intervención del nivel local, regional y nacional. Aunque J. LUNDQVIST estuviese pensando exclusivamente en demarcaciones nacionales, cuando se trata de DHI, el nivel supranacional debe ser también llamado a cooperar en la *multi-level governance*. Esta cuestión gana una gran importancia si consideramos que el 30% de las RH europeas son internacionales⁽⁷¹⁾ —los casos de las Comisiones del Rin y del Danubio constituyen ejemplos muy ilustrativos de la apertura de estos organismos a los diferentes niveles de administración cuyas áreas de actuación inciden en la gestión del agua—.

La idea de «gobernanza ambiental» comienza a ganar consistencia cuando la Comunidad Internacional toma consciencia de: por un lado, la escasez y fragilidad de determinados recursos naturales internacionales⁽⁷²⁾, y, por otro, la imposibilidad de gestionarlos adecuadamente, en virtud de la incapacidad de las fronteras político-administrativas estatales para contener y limitar los recursos naturales. Frente a esta situación fue detectado una especie de «vacío de poder» a nivel mundial, ante la dificultad de los Estados, *per se*, para solucionar los problemas internacionales de carácter ambiental. Varias fueron las soluciones propuestas con el fin de llenar este vacío, y la tendencia común a todas ellas fue poner fin a la exclusividad del Estado como «actor» único de las relaciones internacionales, indiciando formas alternativas de gobernanza global. Surgió así la ya muy conocida idea de *gobernanza sin gobierno*, popularizada por ROSENAU⁽⁷³⁾. De acuerdo con esta, existen ciertas funciones de control que no requieren un gobierno formal. La gestión de bienes compartidos por dos o más Estados, e incluso por todo el planeta, de donde pueden derivar (o no) responsabilidades legales o formales —como es el caso de los problemas originados por el cambio climático—, no requiere inevitablemente el apoyo del poder gubernamental.

Según HALLIDAY⁽⁷⁴⁾, la gobernanza no presupone la creación de entidades materiales u organizacionales que reproduzcan, a nivel mundial, la autoridad y los poderes de un Gobierno nacional. Se trata, por tanto, de un fenómeno más amplio, que no se limita a la institución de una figura similar a la del Gobierno, sino que incluye mecanismos informales no gubernamentales, permitiendo una mayor flexibilidad e innovación en el desarrollo progresivo de nuevos sistemas de regulación. Algunos de los esfuerzos más creativos en este sentido se aplican a los recursos naturales compartidos.

En nuestra opinión, el Estado *westphaliano* y la soberanía *à la Jean Bodin* conviven mal con realidades internacionales, como la Autoridad de DHI, derivadas de un mundo cada vez más

(70) Hay que advertir que este autor, debido a las características de su caso de estudio, Demarcaciones Hidrográficas (DH) nacionales, no se aproxima a la cuestión de la gobernanza ambiental en el ámbito de las DHI —precisamente la más interesante a efectos del presente estudio—. L.J. LUNDQVIST, «Integrating Swedish Water...», *op. cit.* Ver también, P. ADOLFSSON, «The EU-WFD in a Swedish costume – an organizational perspective», III. International Symposium on Transboundary Waters Management, Ciudad Real, España, 2006, pp. 6 y ss.

(71) Esta proporción aumenta a nivel mundial, donde las 263 CHI existentes ocupan casi mitad de la superficie terrestre y, parcialmente, el territorio de 145 países. Cfr. A. JAGERSKOG, «Water and Politics...», *op. cit.*, p. 1.

(72) Sobre la problemática en torno a las diversas categorías de *global commons*, ver, por ejemplo, Susan BUCK, *The global commons: an introduction*, Earthscan, London, 1998, y Christopher D. STONE, «Defending the Global Commons», *Greening International Law*, Ed. Philippe Sands, Earthscan, London, 1993.

(73) James ROSENAU, «Governance, Order and Change in World Politics», Rosenau y Czempiel (orgs.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp. 1-29.

(74) Fred HALLIDAY, «Gobernabilidad global: perspectivas y problemas», *RIFP*, número 9, 1997, pp. 23-38.

globalizado y complejo. Es preciso, como lúcidamente previó LUCAS PIRES⁽⁷⁵⁾, encontrar una «... fórmula de passagem de Estado-dirigente a Estado-subsidiário». El Estado ya no es actor único en todos los «palcos internacionales», muchos otros —concretamente: empresas multinacionales, ONG, comunidades locales o regiones fronterizas— operan a nivel internacional. Ante este escenario, hay quien augura la desaparición del Estado. Nosotros nos identificamos con los que piensan⁽⁷⁶⁾ que el Estado no solamente no va a desaparecer, sino que va a jugar el papel de líder de la cooperación internacional, aunque transformado en un «Estado subsidiario».

En lo que concierne a las Autoridades de DHI, la llamada gobernanza ambiental debe enmarcarse en el ámbito europeo, pues, como escriben F. ALDECOA y N. CORNAGO⁽⁷⁷⁾, asistimos actualmente a un nuevo regionalismo, con dos vertientes: la supranacional, constituida por los grandes bloques regionales, de entre los cuales el que alcanzó un grado de integración superior —como ponen en evidencia los referidos autores— fue la Unión Europea, y la vertiente subnacional, que ellos definen como «... un nuevo regionalismo [que] diluye crecientemente la frontera entre el sistema político interno e internacional, favoreciendo con ello la movilización política subestatal...». La «gobernanza multinivel» en la Europa comunitaria se traduce en el vínculo estructural entre el regionalismo supranacional y el regionalismo subestatal. En la UE⁽⁷⁸⁾, tal proceso condujo a que todos los niveles administrativos fueran llamados a colaborar en la aplicación de las políticas: la Comunidad, los Estados Miembros, las regiones y las entidades locales.

Esta «gobernanza multinivel» debe respetar tres principios básicos del Derecho Comunitario: el deber de colaboración/cooperación —artículo 10.º del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)—; el principio de la autonomía institucional (aunque no expresamente contemplado en el TCE, fue un principio construido jurisprudencialmente por el TJCE) —lo que significa que la Comunidad sólo debe estar interesada en el cumplimiento de los objetivos, y no en los instrumentos, concretamente las instituciones, a través de las cuales se alcanzan estos—, y el principio de subsidiariedad (artículo 5.º del TCE). La aplicación de este último es fundamental por tres razones: la primera de orden práctico, porque la subsidiariedad constituye el mejor instrumento para hacer frente a la «crisis de implementación»⁽⁷⁹⁾ con

(75) Francisco LUCAS PIRES, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Almedina, Coimbra, 1997, pp. 14 y ss.

(76) Ver, por ejemplo, Armando MARQUES GUEDES, quien escribe: «... Seria assim um erro presumir (...) que estamos perante uma erosão, uma diminuição, o uma verdadeira perda de poder pelos Estados. Representações deste tipo parecem-me falaciosas. Porque se é verdade que, em sentido relativo, o poder do Estado já não é o único (...) Em termos absolutos nunca os Estados tiveram tanto poder, tantas competências y nunca estas foram tão amplas no seu alcance...». Cfr. Armando MARQUES GUEDES, «O funcionamento do Estado em Época de Globalização. O Transbordo y as Cascatas do Poder», en *Nação y Defesa*, número 101 – 2.ª Serie, 2002, p. 111. En este sentido, ver también José Manuel PUREZA, «A água, entre a soberania y o interesse comum», *Nação y Defesa*, número 86 – 2.ª Série, 1998, y Jayantha DHANAPALA, «Globalization and the Nation-State», *Colorado Journal International Environmental Law & Policy*, vol. 13, número 1, 2002.

(77) F. ALDECOA y N. CORNAGO, «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial», *REDI*, vol. I, 1998, pp. 101 y ss.

(78) G. MARKS, L. HOOGHE y K. BLANK, «European integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance», *JMCS*, 34, 1996, pp. 341-342. Los antes citados fueron de los primeros autores en presentar la esencia de la teoría de la gobernanza multinivel en el ámbito de la Unión Europea, definiendo la integración europea como la «... polity creating process in which authority and policy-making are shared across multiple levels of government – sub-national, national and supranational». En este proceso, refieren los autores, los Estados son los principales actores, pero no detienen el monopolio de la «actuación». Esta misma teoría, aplicada al caso de la Directiva sobre residuos, puede leerse en J. GLOUB, «State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive», *JMCS*, número 34, 1996.

(79) La denominada «crisis de implementación» es analizada en el capítulo II de la TD de A. SERENO.

efectos directos en la política de medio ambiente en general y de aguas en particular; la segunda consiste en la necesidad de reducir la burocracia y los costes asociados a la implementación de las decisiones, y la tercera se traduce en la ayuda a la adopción de decisiones democráticas, aproximando al ciudadano a las instituciones y promoviendo la participación pública.

En última instancia, como refiere J. CRESPO⁽⁸⁰⁾, el concepto de «gobernanza multinivel» acaba por ser la respuesta adecuada a las limitaciones cada vez más evidentes del Estado del bienestar (*welfare state*). Esto es, el Estado no consigue dar respuesta a las crecientes necesidades económico-sociales de un mundo cada vez más complejo y globalizado, por lo que otros «actores», supraestatales e infraestatales, públicos y privados, están comenzando a participar en un ámbito tradicionalmente considerado como perteneciente a la soberanía exclusiva de cada Estado⁽⁸¹⁾. De hecho, los principios de subsidiariedad y de gobernabilidad —tal como son entendidos en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea— constituyen dos caras de la misma moneda⁽⁸²⁾ o, como refiere D. ORDÓÑEZ⁽⁸³⁾, el género y la especie. También E. SCHMIDT-ABMANN⁽⁸⁴⁾, estudiando el fenómeno de la falta de recursos administrativos en un contexto más amplio, menciona que esta debe ser relacionada con la crisis del Estado del bienestar. En este modelo, adoptado por la mayor parte de los Estados de la Unión Europea, la administración fue asumiendo progresivamente más tareas, siendo en algunos casos incapaz de dar respuesta a estas, así como de obtener información, o toda la información, necesaria para la correcta ejecución de las tareas asumidas. Las soluciones propuestas por este autor son, una vez más, la aplicación de los principios preconizados por el Libro Blanco de la Gobernanza Europea —ya antes mencionados— y, especialmente, el funcionamiento en red de los organismos administrativos, en vez de centralizadamente, como se verifica con frecuencia.

(80) Jorge CRESPO, «El dificultoso análisis de las políticas públicas comunitarias europeas: La metodología del gobierno multinivel como propuesta», *Revista Vasca de la Administración Pública*, número 66, mayo-agosto, 2003, p. 158.

(81) En este sentido, las teorías neofuncionalistas sobre la integración europea defendida por Jean MONNET y sus sucesoras (el denominado «intergubernamentalismo liberal») no consiguieron explicar fenómenos ya típicos en la integración europea como las eurorregiones. La formulación más acabada y completa de esta última puede leerse en A. MORAVCSIK, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», *JMCS*, número 31, 1993, que ha recibido muchas críticas de la doctrina. Así, Paul CRAIG refiere que esta concepción complica las teorías básicas de Jean MONNET y no por eso consigue explicar de modo completo el proceso de integración europea. Cfr. Paul CRAIG, «The nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy», *Evolution of EU Law*, Ed. Paul CRAIG & DE BURCA, 1999, pp. 4-5. También en ese sentido, Laura CRAM, «The EU institutions and collective action. Constructing a European interest?», *Collective Action in European Union. Interest and the new politics of associability*, Ed. by J. Greenwood and M. Aspinwall, Routledge, London, 1998, pp. 69 y ss.; Andrew JORDAN, *Europeanization of Environmental Policy...*, op. cit., p. 46. Ver, genéricamente, ANTJE C.K. BROWN, *EU Environmental Policies in Subnational Regions...*, op. cit., y Diogo FREITAS do AMARAL, *Manual de Introdução ao Direito*, vol. I, Coimbra, «Almedina», 2004, pp. 2 y ss.

(82) En este sentido, ver David ORDÓÑEZ, «Subsidiariedade...», op. cit., y Juan FERNÁNDEZ, «Las regiones en el Tratado...», op. cit.

(83) Escribe D. ORDÓÑEZ que «..., la gobernabilidad queda directamente emparentada con la subsidiariedad en una relación de género a especie (...) el núcleo fundamental de las propuestas de la gobernabilidad descansa, precisamente, en la aplicación de la subsidiariedad...». Aunque para este autor esté claro que el principio de subsidiariedad tiene contornos jurídicos más definidos, pues ha sido ya objeto de control judicial, «... el proceso de decantación del principio de gobernabilidad apenas si se ha iniciado en el ámbito político y, desde luego, no tiene contornos bien definidos desde el punto de vista jurídico...». Cfr. David ORDÓÑEZ, *ibidem*, pp. 10-11.

(84) La receta del autor contempla varios remedios: en primer lugar, la participación de otros «actores», no sólo la Administración Central; en segundo lugar, la aplicación del principio de subsidiariedad, y, por último, el funcionamiento en red de los organismos administrativos y la cooperación interadministrativa. Ver Eberhard SCHMIDT-ABMAN, «El Derecho Administrativo General desde...», op. cit.

III. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

III.1. LAS REGIONES EUROPEAS COMO ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como afirma F. LÓPEZ RAMÓN⁽⁸⁵⁾, existe una tendencia general en las relaciones internacionales a configurar en términos muy amplios las competencias del Estado, incluyendo en ellas toda actuación en el extranjero al margen de la distribución interna de competencias. Consecuentemente, su titularidad cambia en función de si son ejercidas en territorio nacional o no. La reacción⁽⁸⁶⁾ frente a este enunciado coincide en el tiempo con el ingreso de los Estados en la UE y la transferencia a ésta de muchas competencias antes atribuidas o compartidas por entidades territoriales y que —de acuerdo con el anterior enunciado— pasarían a la esfera de las relaciones internacionales entre Estados y Unión Europea.

Desde principios de 2000 fueron creadas más de setenta asociaciones denominadas «Eurorregiones»⁽⁸⁷⁾. De acuerdo con W. BRITO⁽⁸⁸⁾, estas pueden ser definidas como: «... associações constituídas voluntariamente por regiões fronteiriças de dois o mais Estados vizinhos com base em critérios de homogeneidade espacial, económico-social, histórico-cultural o de funcionalidade sócio-económica, que têm por objetivo fomentar y garantir a cooperação entre os seus membros. Trata-se, portanto, de organismos que no têm uma natureza nacional, mas sim internacional, o se se quiser, transnacional, cujos membros são sempre as colectividades territoriais fronteiriças – regiões político-administrativas o só administrativas, províncias, departamentos, municípios».

Las eurorregiones no son un nuevo nivel administrativo, sino una asociación de base territorial que sirve de punto de contacto entre «actores» del sector público y privado, constituyendo un intermediario a través del cual las regiones participan e influyen en la definición de las políticas nacionales o comunitarias de desarrollo regional que les afectan directamente. Como esclarece W. BRITO⁽⁸⁹⁾, los organismos de cooperación instituidos se caracterizan por un alto grado de libertad en la selección de los modelos institucionales y de las formas de funcionamiento: los Acuerdos en que se fundamentan pueden ser más o menos informales, jurídi-

(85) Cfr. F. LÓPEZ RAMÓN, «Régimen Jurídico de los Acuerdos...», *op. cit.*, p. 141. Ver también, Cesáreo GUTIÉRREZ, «El papel de las "Regiones" en la Unión Europea y respecto de su ordenamiento jurídico», *Noticias de la UE*, número 186, julio 2000, pp. 37 y ss.

(86) Sobre esta cuestión existe abundante doctrina jurídica, y no sólo, especialmente, en los denominados «Estados de estructura compleja», como España, donde las CCAA tenían competencias atribuidas que pasaron total o parcialmente a la esfera comunitaria. Ver, por ejemplo, PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA, J., «Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982; Susana BELTRÁN, *Los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2001, y Carlos FERNÁNDEZ CASADEVANTE, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Ed. Diles, Madrid, 2001.

(87) De acuerdo con Markus PERKMAM, «By the beginning of 2000, there were more than seventy initiatives in Europe that referred to themselves as "Euroregions", as "Euroregio" or in similar terms (...) quantitatively, the extraordinary boom of CBC [Cross-Border Cooperation] from 1988 onwards must certainly be related to the launch of EU schemes dedicated to CBC initiatives in Western Europe (...) from 26 initiatives in 1988 (...) their number almost tripled to over 70 in 1999 (...) their impact can also be accounted for in qualitative terms (...) Euroregions have become the standard model for pursuing CBC». Cfr. Markus PERKMANN, «Euroregions:...», *ibidem*, p. 103.

(88) Cfr. Wladimir BRITO, «A Convenção-Quadro Europeia sobre Cooperação...», *op. cit.*, p. 408. Una definición simplificada es la adoptada por Markus Perkmam «...Euroregions can be characterized as a more or less institutionalized collaboration between contiguous subnational authorities across national borders». Cfr. Markus PERKMANN, «Euroregions:...», *ibidem*, p. 104.

(89) Ver Wladimir BRITO, «A Convenção-Quadro Europeia...», *op. cit.*, pp. 332 y ss.

camente vinculantes o no, pueden estar organizados en redes o en núcleos situados en la zona fronteriza. Los ejemplos son numerosísimos y muy variados. Sin embargo, de acuerdo con el documento «Guia do Euroregio⁽⁹⁰⁾», las eurorregiones deben ser autónomas en la adopción de decisiones y, en la medida de lo posible, contar con recursos propios y estabilidad en el tiempo. En numerosos casos⁽⁹¹⁾, las autoridades locales o regionales, y demás entidades, iniciaron la cooperación firmando un protocolo o un acuerdo jurídicamente no vinculante y formalizando un tipo de estructura sin personalidad jurídica. Las comunidades de trabajo constituyen el modelo más frecuente, tanto en la frontera hispano-lusa como en la hispano-francesa.

La cantidad, tipología y variedad de estas «relaciones internacionales con letra minúscula» es inmensa⁽⁹²⁾. En algunos casos puede suscitar problemas de carácter político que sobrepasan el ámbito de este trabajo. Así, nos centraremos en la cooperación transfronteriza regional, y esto por dos razones principales: primera, existe consenso a nivel doctrinal sobre la idea de que estas son las más frecuentes y fructíferas, en vista de los resultados alcanzados; segunda, el objetivo de cooperación está en muchos casos relacionado con la protección de los recursos naturales y la ordenación del territorio⁽⁹³⁾. Concretamente, se trata de proyectos cuya finalidad es la gestión de parques naturales internacionales, aguas transfronterizas fluviales e incluso aguas de transición⁽⁹⁴⁾ y costeras. Esto constituye una constante en muchos de los proyectos de cooperación transfronteriza entre Portugal y España.

Por último, hay que referir que, a través de Reglamento 1082/2006, de 31 de julio, fue instituida una nueva tipología de organismo de cooperación territorial, los Agrupamientos Europeos de Cooperación Territorial (AECT). Estos organismos se ponen a disposición de las entidades de cooperación ya existentes para fomentar la cooperación territorial (sea esta transfronteriza, transregional o transnacional) con la intención de reforzar la cohesión económica y social. Sin embargo, en uno de los considerandos de este Reglamento subyace una crítica a los mecanismos jurídicos existentes, ya que menciona que una de sus finalidades es: «... adoptar medidas para paliar las serias dificultades que los Estados miembros y, en particular, las autoridades regionales y locales tienen que enfrentar para ejecutar y gestionar acciones de cooperación territorial en el marco de legislaciones y procedimientos nacionales diferentes». De modo ya más explícito refiere: «Los instrumentos ya existentes (...) demostra-

(90) Así, de acuerdo con el documento «Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza», 1999, Ed. Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions (LACE «observatory for cross-border cooperation»), pp. 3 a 15, las características de las eurorregiones y organismos similares son cuatro, concretamente: «carácter permanente; identidad propia, separada de sus miembros; recursos administrativos técnicos y financieros propios; y capacidad interna para la adopción de decisiones...».

(91) Entre estos casos están, sobre todo, las eurorregiones situadas en las fronteras donde no existe Acuerdo firmado al abrigo del Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza entre Instancias y Entidades Territoriales de 1980, del Consejo de Europa.

(92) Ver, por ejemplo, Carlos CONDE, *ibidem*, Anexo 2, donde están recogidos más de ochenta acuerdos firmados por las CCAA españolas desde su creación hasta el 2000. Además de estos acuerdos, el autor incluye, en los Anexos 3, 4, 5 y 6 de la misma monografía, otras actividades insertas dentro de la denominada «acción exterior» de las CCAA, concretamente: programas dirigidos a la emigración exterior, programas de cooperación internacional, programas de promoción comercial, programas de becarios y promoción comercial exterior.

(93) Sobre la clasificación de los dominios de cooperación, ver W. BRITO, *A convenção-quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as colectividades o autoridades territoriais*, Coimbra Editora, 2000, pp. 482 y ss.

(94) El término «aguas de transición» fue acuñado por la DMA, que en su artículo 2.7 define las aguas costeras relacionadas con las de transición: «aguas costeras: las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición».

ron ser poco adecuados para organizar una cooperación estructurada a título de la iniciativa interreg durante el período de programación 2000-2006».

Llegamos, así, al fondo de la cuestión, la Comunidad pretende reforzar la cooperación territorial por dos vías: Primera, a través de organismos, los AEET, dotados de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, pero también responsabilidad financiera⁽⁹⁵⁾. Además, para poder hacer frente a esta responsabilidad, así como para incrementar el número de proyectos transfronterizos y transregionales —ya que los AEET van dirigidos, principalmente, a entidades locales y regionales—, el Reglamento prevé un aumento de fondos comunitarios⁽⁹⁶⁾. Ciertamente los Estados Miembros también pueden constituir un AEET⁽⁹⁷⁾ para cooperación transnacional, pero pensamos que otro de los objetivos del Reglamento es uniformar las variadísimas figuras jurídicas actualmente existentes en Europa, muchas de ellas creadas en el marco del Consejo de Europa y que se refieren a entidades locales y regionales (no a Estados). Como es obvio, el Reglamento no puede poner un punto final en esas tipologías de cooperación —algunas de ellas podrán ser aprovechadas para constituir AEET— que no fueron creadas por el acervo comunitario, necesariamente deben convivir hasta que sean extintas. El mensaje subliminal que el legislador comunitario transmite es que los fondos comunitarios para cooperación territorial —entendemos que durante el período de programación 2007-2013⁽⁹⁸⁾— estarán destinados exclusivamente a los AEET⁽⁹⁹⁾. En este sentido apunta el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013.

III.2. «EURORREGIONES» VERSUS «REGIONES HIDROGRÁFICAS INTERNACIONALES»

El concepto de DHI fue antes definido, por lo que no pueden restar dudas de que se trata de una noción diferente a la de eurorregión: mientras que esta última está compuesta por instancias o entidades territoriales cuya circunscripción geográfica no coincide —o no tiene por qué coincidir— con las cuencas hidrográficas, las primeras son siempre y solamente integradas por CHI. Ni en España las CCAA, ni en Portugal las CCDR, coinciden con la DH, cuya base territorial es, no obstante, la demarcación de otros organismos de la administración periférica del Estado —las Confederaciones en España y las Autoridades de Demarcación Hidrográfica (ADH) en Portugal—.

En lo que se refiere a la función de las autoridades que operan en los dos ámbitos territoriales, hay que decir que ambas tienen como finalidad la cooperación internacional, la eurorregión en variadísimas materias —antes referidas—, mientras que en el ámbito de la DHI se debe cooperar, exclusivamente, para lograr los objetivos establecidos por la DMA, que

(95) Cfr. artículo 1.º 3 y 4 del Reglamento 1082/2006.

(96) Ver Considerando 6 del Reglamento 1082/2006, donde se refiere: «El reglamento CE número 1083/2006 (...) que establece las disposiciones generales sobre el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión, aumenta los recursos destinados a la cooperación territorial europea».

(97) Ver artículo 3.º del Reglamento 1082/2006 sobre las entidades que pueden integrar un AEET.

(98) Entendemos que es durante el período de programación 2007-2013, aunque en 2011, según el artículo 17.º del Reglamento 1082/2006, «... la Comisión debe presentar un informe sobre la aplicación del reglamento, bien como eventuales propuestas de alteración». De ahí se deduce que podría haber, en caso de que los fondos no fuesen bien aplicados, una alteración de su finalidad.

(99) Esta es también la opinión de W. BRITO, para quien los AEET acabarán por substituir progresivamente a los organismos de cooperación transfronteriza hasta ahora existentes. Cfr. W. BRITO «Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AEET)», *Direito Regional e Local*, número 00, de Outubro-Dezembro de 2007, p. 25.

pueden resumirse en alcanzar el buen estado de las masas de agua. No obstante, hay que subrayar que el ámbito territorial de muchas eurorregiones coincide parcialmente con el de las DHI y que muchos de los proyectos conjuntos de aquellas están dirigidos al uso de las masas de agua transfronterizas, como la restauración de líneas de agua y protección de ecosistemas asociados a ellas. Es el caso, por ejemplo, de los parques naturales fronterizos y los estuarios de los ríos internacionales, donde se conjuga la protección de los recursos naturales con la preocupación por la ordenación de un territorio que, aunque bajo la soberanía de dos o más Estados Miembros, es continuo.

Es importante, por consiguiente, confrontar ambas nociones —eurorregiones *versus* DHI— en el contexto de la integración europea. Cuestionado sobre este asunto, el Comité de las Regiones, aunque firmemente empeñado en el desarrollo de las relaciones transfronterizas —especialmente a través de las eurorregiones—, no se manifestó de modo positivo relativamente a la noción de DHI acuñada por la DMA ⁽¹⁰⁰⁾:

«El Comité se manifiesta contra una gestión de los recursos hídricos a nivel europeo (...) El Comité de las Regiones hace notar que, en este contexto, las estructuras de poder local y administraciones descentralizadas de los Estados miembros no están, o no debían estar, concebidas para prestar un único servicio o ejercer una única misión de soberanía. Los órganos de poder tienen que asegurar el desarrollo social, globalmente y transversalmente a todas las esferas de competencias, de modo que sea posible, por ejemplo, incluir la relación con el desarrollo económico y social en la formulación de una política para un dado dominio administrativo (...) El Comité de las Regiones llama la atención de la Comisión para el hecho de que no es posible regular la estructura administrativa de los varios países por medio de directivas...».

En nuestra opinión, este parecer no puede ser interpretado sino como un desahogo ante la amenaza latente de ceder competencias a una nueva autoridad (la Autoridad de DHI), de carácter exclusivamente estatal, desde la perspectiva del Comité de las Regiones. No obstante, esto no significa negar el potencial de las DHI como factor de integración europea. En nuestra opinión, antes debiera ser visto como la apertura a nuevas oportunidades para unir sinergias con la finalidad de alcanzar un objetivo común. Incluso, como el mismo Comité de las Regiones reconoce, los proyectos sobre recursos hídricos están directamente relacionados con el desarrollo regional ⁽¹⁰¹⁾. Así, y como constataremos en el siguiente capítulo, las «eurorregiones hispano-lusas» centraron su cooperación, en primer lugar, en la ordenación del territorio y medio ambiente —sin perjuicio de que muchas otras materias sean también objeto de estas, y hayan ganado cada vez más relevancia—. Los ejemplos —como el Proyecto Douro/Duero, la cooperación en torno a los estuarios, especialmente el del Guadiana, así como los ecosistemas naturales directamente dependientes de los recursos hídricos, como son los Parques

(100) Parecer del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre "Política de la Comunidad Europea en el dominio de las aguas"» (97/C 34/07). Esta comunicación fue el documento previo y preparatorio de la actual Directiva Marco del Agua (DMA).

(101) En este sentido, ver el Parecer del Comité de las Regiones (97/C 34/07) sobre la Propuesta de DMA [COM (96) 59 final], donde consta: «... Problemas relacionados con el agua están muchas veces en el origen de problemas de desarrollo regional y local (...) El Comité de las Regiones solicita a la Comisión que impulse, para la cualidad del agua, un concepto holístico entre los aspectos ambientales de esa cualidad, la ordenación del territorio, el uso dado a los financiamientos comunitarios existentes y las consecuencias sociales que pueden resultar de situaciones de sequía e inundaciones (...) Atendiendo al impacto de las situaciones creadas en el dominio del agua en las regiones y en el ambiente local, el Comité de las Regiones apela a que se continúe a intensificar la cooperación con los representantes locales de las regiones...».

Internacionales del Gerês-Xures, del Duero Internacional y del Tajo Internacional— evidencian la intrínseca relación entre las DHI y las eurorregiones. En el fondo, ambas contribuyen a la cooperación transfronteriza, las últimas tienen como finalidad el desarrollo económico de las zonas fronterizas y las primeras el desarrollo sostenible de los recursos hídricos internacionales. Una vez que el agua es un factor fundamental para el desarrollo económico, resulta claro que tanto la eurorregión como la DHI han de contribuir al cumplimiento de los objetivos de la política comunitaria de cohesión y desarrollo regional. De hecho, los principales instrumentos financieros del presupuesto europeo —FEDER, Fondo de Cohesión e Interreg— han sido aplicados simultáneamente, tanto para proyectos destinados al desarrollo regional de las zonas fronterizas hispano-lusas como para la protección de los recursos hídricos y ecosistemas dependientes de las masas de agua.

Así, cabe cuestionarnos sobre la falta de voz de las eurorregiones en los organismos de cooperación creados al abrigo del Convenio de Albufeira (CA). Como observa C. CONDE, la tendencia de los Estados a ignorar la existencia de un fenómeno denominado «eurorregiones» es una constante común en varias fronteras⁽¹⁰²⁾; un ejemplo claro, menciona este autor, «... es el escaso interés que tuvieron los gobiernos francés y británico por la construcción del túnel bajo el Canal de la Mancha y por las comunicaciones a través del mismo...». De ahí que no nos sorprenda mucho la reacción del Comité de las Regiones ante la creación de las Autoridades de DHI.

En el fondo, la cuestión que se presenta es: ¿cuál es la composición orgánica que deben tener las Autoridades de RHI, o en otras palabras, cuáles son los «actores» llamados a cooperar en el seno de estas nuevas Autoridades? Una vez más concluimos que el diseño institucional de las autoridades competentes en la gestión de los recursos naturales sin fronteras constituye la clave de esta problemática. En este sentido, dice E. BROWN⁽¹⁰³⁾, concebir problemas ambientales en términos de unidades nacionales, regionales y locales puede ser peligroso, pues rara es la ocasión en que los límites de las unidades naturales coinciden con los de las fronteras político-administrativas. Sin embargo, a la hora de crear estructuras organizativas llamadas a gestionar los recursos naturales —sean estos locales, regionales, internacionales o globales— hay que envolver e implicar a todos los interesados —*stake holders*, en la terminología inglesa— en su gestión.

III.3. LA COOPERACIÓN HISPANO-LUSA. MARCO GENERAL

III.3.1. Introducción

Las relaciones hispano-lusas, hasta las últimas décadas del siglo xx, estuvieron inmersas en una especie de «historia paralela vivida de espaldas⁽¹⁰⁴⁾». O sea, a pesar de la escasa cooperación bilateral, los vecinos ibéricos compartían y comparten muchos puntos en común, tanto por el hecho de ser las democracias más jóvenes de Europa Occidental como por haber ingresado simultáneamente en la UE. Tradicionalmente, la cooperación hispano-lusa se de-

(102) Carlos CONDE, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas...*, *ibidem*, p. 14.

(103) E. BROWN WEISS; S. MCCAFFREY; D. MAGRAW; R. LUTZ, «International Environmental Law and Policy», *Law and Business*, Gaithersburg, New York, Aspen, 1998, p. 2.

(104) Un estudio más detallado sobre la cuestión puede leerse en José FREIRE ANTUNES, *Os espanhóis e Portugal*, Oficina do Livro, 2003.

sarrolló en dos planos: el interestatal y el estrictamente local. En este último, hubo siempre relaciones de hecho entre las poblaciones de la raya, relativas, mayoritariamente, al uso de los recursos naturales comunes: pastos, agua para riego o consumo humano, pesca y en algunos casos navegación, comercio e, inclusive, contrabando de mercancías. Todas estas actividades no contaban con base jurídica o, siendo ilegales, raramente eran detectadas y sancionadas.

A nivel interestatal, la escasa cooperación existente se limitaba a reuniones de carácter diplomático, celebradas periódicamente a través de la Comisión de Límites creada por el Convenio de 1864, que luego abordaremos —Acuerdo donde por primera vez se contempla la temática de los ríos internacionales hispano-lusos como instrumentos de delimitación de la frontera—. La Comisión de Límites se reunía sólo para deliberar y decidir sobre las grandes cuestiones, que, en el contexto hispano-luso, estaban casi siempre relacionadas con el elemento fluvial de la frontera: el potencial hidroeléctrico de los ríos y la construcción de puentes internacionales⁽¹⁰⁵⁾. Existe un amplio consenso doctrinal⁽¹⁰⁶⁾ sobre el diagnóstico de las relaciones luso-españolas anteriores a la década de los 70: «excelentes relaciones formales», pero inexistentes «relaciones reales». Esta situación se encuentra en conexión con una tradición histórica caracterizada por la tensión político-territorial, que culminaría con los regímenes centralistas y dictatoriales vigentes hasta la segunda mitad del siglo xx. Tal tensión fue ligeramente aliviada en el periodo en que Marcelo Caetano dirigió el Gobierno portugués (1968-1974), pero los progresos alcanzados no fueron muchos.

La substitución del Pacto Ibérico por el Tratado de Amistad y Cooperación de 1977 —mencionado en el Preámbulo del Convenio de Albufeira— constituye un reflejo de la nueva situación política de los dos países. La mayor apertura democrática facilitó también la cooperación bilateral en dos vertientes: por un lado, a través de la participación de los dos Estados en organismos de cooperación internacional, de carácter regional o mundial, de los cuales en épocas anteriores uno u otro había sido excluido⁽¹⁰⁷⁾, así como la progresiva globalización de las relaciones internacionales; por otro lado, la aparición de un tercer nivel de relaciones internacionales, situado entre el estatal y el local. Se trata del nivel regional, como consecuencia de la creación de las Comunidades Autónomas en España y del refuerzo del poder autárquico en Portugal.

(105) Cfr. Alberto HERRERO DE LA FUENTE, *La Convention sur la Coopération...*, op. cit., p. 256.

(106) Ver, por ejemplo, F. ALDECOA, «El hecho fronterizo en el contexto de las relaciones bilaterales hispano-portuguesas», *Las relaciones de vecindad*, Universidad del País Vasco, San Sebastián, 1987. p. 117; Wladimir BRITO, «A Convenção-Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais», *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra Ed., 2000; J.A. SOTILLO, «España y Portugal ante 1993: Los países ibéricos y el Mercado Único», *Notícias CEE*, número 72, enero, 1991, y P.T. NEVADO MORENO, «La iniciativa comunitaria sobre desarrollo fronterizo y cooperación transfronteriza. El supuesto específico de las regiones fronterizas de España y Portugal», *Noticias de la UE*, número 137, junio, 1996.

(107) Después de la II Guerra Mundial, España fue objeto de diversas sanciones internacionales, entre ellas la exclusión de la ONU, NATO y OCDE. Esta exclusión se debió a que las democracias occidentales sentían una fuerte aprensión a admitir en sus «clubes» un socio que, además de ser una dictadura cuyos dirigentes, o por lo menos algunos de ellos, eran simpatizantes de la Alemania nazi, habían llegado al poder después de una guerra sangrienta, contra un Gobierno legítimo y elegido democráticamente. En comparación, Portugal, más participativo en la vida internacional, formaba parte de las referidas organizaciones. España ingresó en la ONU en 1955, lo que permitió una cierta apertura del régimen político, así como el crecimiento económico, consecuencia de las nuevas relaciones internacionales iniciadas, llegando incluso a ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU a finales de los años 60. Portugal, por su lado, siguió un proceso inverso de aislamiento internacional, consecuencia de su negativa a colaborar en el proceso de descolonización aprobado por las NU.

Para N. LEVRET⁽¹⁰⁸⁾, la efervescencia de diferentes tipos de instrumentos de cooperación transfronteriza, a partir de la década de los 70⁽¹⁰⁹⁾, debe ser relacionada con la descentralización territorial impuesta por la extensión de las funciones del Estado, y la consecuente imposibilidad de atender a todas ellas de forma centralizada. En especial las nuevas problemáticas, como, por ejemplo, la contaminación transfronteriza o la ordenación del territorio en zonas, a veces, de considerable valor ambiental y paisajístico como los parques naturales, atravesados por una «frontera artificial e invisible».

Precisamente, los recursos naturales son tradicionalmente una de las primeras áreas objeto de cooperación en las diferentes fronteras, que, en palabras de G. ALBIOL⁽¹¹⁰⁾, dejan de ser concebidas como «frontera-separación» para convertirse en «frontera-zona». En estas zonas proliferaron de modo informal colectividades locales y regionales con la finalidad de resolver problemas comunes de modo ágil y fuera de los canales habituales de las relaciones internacionales. Como se refirió, inicialmente la cooperación trataba sobre el uso común y la protección de los recursos naturales situados en la zona⁽¹¹¹⁾, una vez que, relativamente a ellos, era más fácil adoptar una actitud cooperativa que con respecto a las cuestiones de índole comercial, turística o económica en general, pues, sobre estas últimas, con frecuencia las entidades regionales o locales adoptaban una posición más competitiva que cooperativa⁽¹¹²⁾. Sin embargo, posteriormente, la cooperación se fue diversificando tanto como los «actores» y las diferentes formas extrajurídicas adoptadas por esta.

(108) Cfr. Nicolas LEVRET, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, Paris, 1994, pp. 21-49. En este sentido, ver también N. FERNÁNDEZ y Esteban PERALTA, «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», *Revista Instituciones Europeas*, número 2, mayo-agosto, vol. 21, 1994, p. 503.

(109) Ver Documento del Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)*, Documentos INAP, número 14, 1997 p. 19. También, Fernando MARINHO, «Ciertas características desde la óptica jurídica internacional de la cooperación transfronteriza», Pilar BLANCO (coord), *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Ed. Regional de Extremadura, Mérida, 1996, p. 23, y, Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Instrumentos de urbanismo transfronterizo pirenaico», *RRAp*, número 9, 1996, pp. 341-411.

(110) Gloria ALBIOL, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 10, número 2, mayo-agosto, 1983, p. 455. Ver también M.J.-F. LACHAME, «La frontière-séparation», *Rapport général La Frontière, Colloque de Poitiers*, Société Française pour le Droit International, Ed. Pedone, Paris, 1989; Alexander KISS, «La frontière-coopération», *ibidem*.

(111) En este sentido, refiere Carlos CONDE que el origen de la cooperación transfronteriza se encuentra en la Europa Occidental de los años 70 y en la tentativa de corregir los impactos ambientales transfronterizos causados por regiones situadas del otro lado de la frontera. Precisamente, las zonas fronterizas pioneras en este tipo de cooperación son zonas urbanas con un alto nivel de desarrollo e industrialización localizadas en el Benelux y en la Cuenca del Ruhr [el Ruhr es un afluente del Rin, que ya desde el inicio del siglo xx había desarrollado un modelo piloto de gestión integrada y protección de los recursos hídricos]. Progresivamente, la cooperación ambiental se fue extendiendo a otras materias. Cfr. Carlos CONDE, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 140. En el mismo sentido, refiere Maximiliano BERNARD que la primera materia que históricamente fue abordada en la cooperación, en la zona fronteriza pirenaica, fue el uso del agua y los pastos. Cfr. Maximiliano BERNARD, «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *REDI*, 1984.

(112) De acuerdo con Michael KEATING, «... Las iniciativas transfronterizas tienen, por lo general, una base funcional, centrándose en problemas y oportunidades comunes, sobre todo en lo que respecta al desarrollo económico, promoción, infraestructuras, medio ambiente y cultura. Resulta más complicado en materia de desarrollo económico ya que, por lo general, las regiones compiten por las inversiones y los mercados, y los políticos encuentran reparos a la hora de afrontar riesgos que puede que no lleguen a beneficiar a sus propios conciudadanos. Es posible que esta situación incluso llegue a afectar a proyectos comunes de infraestructuras, como el ejemplo típico de la existencia de dos aeropuertos, uno a cada lado de la frontera y ninguno de ellos lo suficientemente grande como para responder a las necesidades de crecimiento. Y, con todo, ninguna de las partes deseará cerrar su propio aeropuerto para permitir que

Portugal y España ingresaron primero en el Consejo de Europa y sólo después en la Comunidad Europea. Aquella organización ofreció una primera cobertura institucional a las iniciativas de cooperación transfronteriza, por medio de la creación, en 1957, de un órgano representativo de las entidades locales y regionales, la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales (CPPLR⁽¹¹³⁾). Posteriormente, en la Cumbre Europea de Ministros responsables por la ordenación del territorio —órgano consultivo del Consejo de Europa— fue presentada la denominada *Estrategia de Ordenación Regional Europea*, un documento conciso donde se delineaba la cooperación transfronteriza, principalmente enfocada en la ordenación del territorio y recursos naturales. No obstante, el primer indicio claro de apertura a la actividad de cooperación transfronteriza hispano-lusa fue la firma del Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza entre Instancias y Entidades Territoriales, aprobado en Madrid el 20 de mayo de 1980 —Convenio de Madrid—, elaborado y aprobado por el Consejo de Europa.

III.3.2. El Régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales

III.3.2.1. El marco jurídico en el ámbito del Consejo de Europa

Antes de la aprobación de la Convención de Madrid, el único Acuerdo Hispano-Luso que hacía referencia a la cooperación transfronteriza era el Tratado de Amistad y Cooperación de 1977. La mención era solamente preliminar⁽¹¹⁴⁾ e incapaz de aportar una base jurídica a la diversidad de Acuerdos de cooperación que, aunque de naturaleza informal, eran cada vez más frecuentes en la línea fronteriza⁽¹¹⁵⁾. La Convención de Madrid solucionó esta laguna, constituyendo el reconocimiento explícito de la práctica consistente en realizar Acuerdos de cooperación entre entidades subestatales —lo que algunos autores⁽¹¹⁶⁾ denominaron relaciones internacionales con «letra minúscula»—. Sorprende, así, que el CA de 1998 no haga referencia al Convenio de Madrid, una vez que la cooperación en el ámbito de las Cuencas

el otro alcance su tamaño óptimo...». Cfr. M. KEATING, «Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias», *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, 2000, p. 21.

(113) La constante actividad y el papel reivindicativo convierten a la CPPLR en una pieza clave del proceso de reconocimiento de la autonomía funcional de los entes territoriales. Uno de los frutos más destacados de su labor es una declaración, hecha pública en 1964 (Resolución 64/1968), que contiene los principios básicos de la autonomía local. Esta declaración fue posteriormente adoptada por la Asamblea del Consejo (Recomendación 615/1970), y es considerada el elemento fundamental para la redacción de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985.

(114) En el artículo 7.º del Tratado de Amistad y Cooperación de 1977 se establece el compromiso de que las Partes coordinen esfuerzos para conseguir «...un mayor y más armónico desarrollo de las zonas fronterizas...».

(115) En este sentido PÉREZ GONZÁLEZ, PUEYO LOSA y MARTÍNEZ PUÑAL opinan que, a pesar de que el Tratado de 1977 contempla la cooperación transfronteriza, era necesaria una base jurídica que permitiese un desarrollo más dinámico, superando la visión estrictamente clásica con la que ha sido contemplado el problema. Cfr. PÉREZ GONZÁLEZ, PUEYO LOSA y MARTÍNEZ PUÑAL, «Cooperação transfronteiriça e relações luso-galaicas com especial referência à política cultural. Bases jurídico-internacionais para a sua institucionalização», in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXI, 1985.

(116) Ver Pablo PÉREZ TREMPs (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1998, p. 476; Documento do Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de... op. cit.*, p. 19, donde dice: «... se ha ido imponiendo la práctica de la suscripción de instrumentos, con la denominación de protocolos, declaraciones, acuerdos o convenios, para formalizar relaciones de cooperación (...) de contenido heterogéneo y distinto grado de intensidad que van desde la simple declaración de intenciones, pasando por la definición de marco general de la cooperación o el desarrollo conjunto de proyectos o iniciativas puntuales, hasta la creación de las llamadas euro-regiones o euro-distritos».

Hispano-Lusas requiere, para su correcta implementación, la cooperación de las entidades territoriales, la cual sería, en algunos casos, más de lo que recomendable, como por ejemplo en el Estuario del Guadiana —donde, como veremos en el capítulo IV, los organismos de cooperación creados al abrigo de la CA van a encontrar bastantes dificultades—.

Hay que subrayar, no obstante, que España acompañó la ratificación del Convenio de Madrid con una declaración según la cual su aplicación era dependiente de la conclusión de los respectivos Acuerdos bilaterales con los correspondientes Estados fronterizos. Con Francia fue firmado el Tratado de Bayona en 1995. Con Portugal, un acuerdo de este tipo sólo sería aprobado siete años más tarde: fue el Convenio de Valencia, de octubre de 2002 (CLE de 2002), que entró en vigor el año siguiente⁽¹¹⁷⁾. Eso no significa que ante la ausencia de los referidos Acuerdos no haya habido cooperación transfronteriza, y esto por dos razones: En primer lugar, el Convenio de Madrid preveía que, ante la inexistencia de Acuerdos interestatales, podían celebrarse Acuerdos entre entidades infraestatales, aunque su eficacia se subordinaría a la confirmación explícita de los Gobiernos de las partes⁽¹¹⁸⁾; en segundo lugar, la entrada de Portugal y España en la Comunidad Europea fue el verdadero motor de la cooperación transfronteriza, reflejando, en la esfera de las entidades territoriales, la dinámica del proceso de integración europea y con la finalidad de crear un espacio sin fronteras interiores: «La Europa sin fronteras».

La doctrina⁽¹¹⁹⁾ criticó vivamente tanto la parsimonia del proceso de ratificación del Convenio de Madrid como su efectiva aplicación a través de los Acuerdos aprobados con Francia y Portugal. Pese a que fue aprobada en 1980, la Convención de Madrid fue ratificada por España en 1990 y su plena eficacia quedó dependiente de la aprobación de los respectivos Acuerdos bilaterales con los Estados vecinos. Esta tardanza, en un primer momento, estuvo originada por la falta de certeza asociada al proceso autonómico, que en aquel momento (1980) daba sus primeros pasos. A mediados de la década de los 80, cuando la Convención ya había sido ratificada por doce Estados Miembros del Consejo de Europa —entre los cuales Francia—, fue firmada por España (1986) y por Portugal (1987). También en ese momento fue ratificado un documento —elaborado en el seno del Consejo de Europa— directamente relacionado con el Convenio de Madrid, la Carta Europea de Autonomía Local⁽¹²⁰⁾ (1985) y, finalmente, la propia Convención, primero por Portugal (1989) y después por España (1990).

Como escribe G. ALBIOL⁽¹²¹⁾, el Convenio de Madrid puede interpretarse como un primer paso, que suscita el dilema de saber si constituía un mecanismo para solucionar determina-

(117) Ver «Resolução da Assembleia da República número 13/2003, que aprova a Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais, assinada em “Valencia” a 3 de Outubro de 2002».

(118) Cfr. «Instrumento de ratificación de 10 de julio de 1990 del Convenio Marco Europeo de 21 de mayo de 1980 sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades o autoridades territoriales» (BOE de 16 de octubre de 1990, corrección de errores BOE de 30 de octubre de 1990).

(119) Ver, por ejemplo, M.^º José MERCHÁN, «El Tratado bilateral Hispano-Portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 7, número 15, mayo-agosto, 2003, p. 722; Carlos FERNÁNDEZ CASADEVANTE, «El Tratado de Bayona, un marco jurídico completo», *REDI*, vol. XLIX, 1997, y Joaquín ALCAIDE, «Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El Reino de España y las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de la Administración Pública*, número 56/2004.

(120) Sobre la Carta Europea, ver D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, op. cit., pp. 491-497.

(121) Gloria ALBIOL, «Cooperación transfronteriza y unificación europea...», op. cit., p. 469.

dos problemas de carácter transfronterizo o un paso firme en el camino de la denominada «Europa de las regiones». Hay que tener en cuenta, además, que este Convenio no sirvió para simplificar las formalidades en el proceso de conclusión de Acuerdos entre entidades territoriales: estos siguieron adoptando fórmulas diversas y «variopintas». Es cierto que el Convenio Marco de Cooperación recomendaba varias fórmulas previstas en sus anexos: pero estas eran sólo eso, puras recomendaciones que las entidades territoriales podían o no adoptar en los compromisos contraídos⁽¹²²⁾. Estos Acuerdos, tal como los organismos que crearon, vestían «diversos ropajes jurídicos»⁽¹²³⁾. Si inicialmente este estado de cosas facilitó el dinamismo y la espontaneidad de la cooperación, a largo plazo se tradujo en falta de seguridad jurídica. La verdad es que hubo claramente un periodo experimental. Esto es, muchas de las prácticas de cooperación no eran más que contactos informales y efímeros, mientras que otras se consolidaron, transformándose en una especie de costumbre internacional a nivel infraestatal, que después sería plasmada en los Acuerdos interestatales bilaterales. Así, el Convenio Luso-Español (CLE) de 2002 declara en su Preámbulo que una de sus finalidades, entendemos que la más urgente, es: «... adoptar una disciplina jurídica apropiada que facilite, armonice y desarrolle la aplicación de los principios de la Convención Marco (...), en el respeto de la identidad soberana y de las líneas fundamentales de la política externa de cada Parte». O sea, dar cobertura legal a una idea con amplio soporte doctrinal⁽¹²⁴⁾ como es la denominada *multi-level governance*, o, en otras palabras, la compatibilidad y complementariedad entre los tres niveles de cooperación: estatal, regional y local. Esto significa: por un lado, garantizar la cooperación de hecho en las *low level relations*; por otro, garantizar la unidad de acción del Estado en el exterior. Esta misma idea quedó plasmada inmediatamente en el CLE de 2002⁽¹²⁵⁾ («Objeto»).

Hay que resaltar que en el Preámbulo⁽¹²⁶⁾ de Convenio existe una referencia explícita a la iniciativa comunitaria Interreg⁽¹²⁷⁾ —IC Interreg—, que a partir de 2007, y en el caso hispano-luso, fue substituida por el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013. De este modo, el CLE de 2002 vincula la cooperación transfronteriza promovida por el Consejo de Europa al proceso de construcción europea desarrollado por la UE, haciéndose eco de una tesis defendida a nivel doctrinal: el refuerzo de las autonomías territoriales —también denominado «proceso de regionalización»— y la construcción de la

(122) En este sentido, ver Cástor DÍAZ BARRADO, «Marcos convencionales interestatales», Pilar Blanco (coord), *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Ed. Regional de Extremadura, Mérida, 1996, pp. 38 y ss.

(123) Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Régimen Jurídico de los Acuerdos de Cooperación...», *op. cit.*, p. 148.

(124) Ver A. REMIRO BROTONS, «La actividad exterior del Estado...», *op. cit.*; M. BERNARD, *La Comunidad de trabajo ...*, *op. cit.*, p. 474. G. ALBIOL, «Cooperación transfronteriza...», *op. cit.*; N. FERNÁNDEZ y E. PERALTA, «El papel de ...», *op. cit.*, p. 500.

(125) Cfr. artículo 1.º 1 del CLE de 2002: «El presente Convenio tiene por objeto promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas en el ámbito de las respectivas competencias, la cual se debe procesar con respeto por el derecho interno de las Partes, del derecho comunitario europeo y de los compromisos internacionales por estas asumidos».

(126) Ver Preámbulo del CLE de 2002, donde consta: «... Conscientes de que, como consecuencia de factores diversos, donde se destacan el proceso de construcción europea, la iniciativa comunitaria INTERREG y los Convenios de Consejo de Europa, las instancias y entidades territoriales de la frontera hispano-lusa han cooperado de forma creciente, cooperación esta que debe beneficiarse de una disciplina jurídica apropiada...».

(127) Al contrario que en el Tratado de Bayona, en la CLE de 2002 las referencias directas o indirectas a la IC Interreg III son muy frecuentes y no sólo en el Preámbulo. En el artículo 3.º, por ejemplo, se refiere tanto esta Iniciativa como la política regional europea, y las Nomenclaturas comunitarias de unidades territoriales para fines estadísticos (NUTS) son mencionadas en los artículos 10.º 4, 11.º 6.c) y 13.º 2.

Unión Europea son dos caras de la misma moneda, constituyendo aspectos complementarios de un único proceso complejo⁽¹²⁸⁾.

III.3.2.2. La entrada de Portugal y España en la Comunidad Europea

La frontera hispano-lusa reúne tres características peculiares en la Europa comunitaria⁽¹²⁹⁾: ser la frontera más extensa, ser la más antigua y encontrarse en una de las zonas más desfavorecidas de la Unión Europea. Precisamente, esta última razón la convirtió en una «fuente de atracción de fondos comunitarios» por las siguientes razones: Primera, está incluida en las zonas del objetivo número 1 del FEDER; segunda, constituye un área elegible de la IC Interreg y de su «sucesor», el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013; tercera, está también situada entre dos Estados Miembros destinatarios del Fondo de Cohesión⁽¹³⁰⁾ —que todavía lo son, a pesar de la entrada de los Países del Este en la UE y del *phasing-out* de algunas regiones españolas y portuguesas—.

Sin embargo, la cooperación transfronteriza española con Francia fue siempre más dinámica que con Portugal, cuestión sobre la que existe un amplio consenso doctrinal⁽¹³¹⁾. Este fenómeno se podría explicar, preliminarmente, porque el Tratado de Bayona fue aprobado mucho antes (1995) que el Convenio sobre Cooperación Transfronteriza Hispano-Lusa (2002). No obstante, este argumento no es completamente válido, pues ya antes de 1995 la cooperación hispano-francesa era más intensa que la hispano-lusa, por lo que tal hecho debe atribuirse a otras causas: Por un lado, Francia, a pesar de ser un Estado unitario, tiene actualmente una estructura administrativa más descentralizada que la portuguesa, factor que favorece la cooperación transfronteriza⁽¹³²⁾. Pero, sobre todo, porque la temática de la co-

(128) En este sentido, ver BERNARD, *La Comunidad de trabajo de los Pirineos...*, op. cit., p. 479 y p. 484, donde refiere: «Se trata, en suma de la construcción de Europa contando también con las regiones. Es, en efecto cada vez más evidente que las regiones junto a los Estados, han de ser agentes de la unidad europea, y esto ha sido reconocido abiertamente en el reciente coloquio de Brujas sobre el hecho regional en Europa, y de modo especial en la mesa redonda que lo clausuró, dedicada a la interacción entre regionalización e integración europea...». Ver también del mismo autor, «Un organisme de coopération transfrontalière la Communauté de travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement», *AFDI*, 1984; y «La coopération transfrontière régionale et locale», *RCADI*, 1990.

(129) Un estudio comparado de las diversas fronteras comunitarias que efectivamente revela esta peculiaridad de la frontera hispano-lusa, puede leerse en Jordi MARTÍ-HENNENBERG, «La integración europea en una geografía administrativa cambiante (1850-2000)», *Revista de Estudios Europeos*, número 34, mayo-agosto, 2003.

(130) Desde el Tratado de Maastricht de 1992 y hasta el periodo de programación 2000-2006, los cuatro Estados miembros destinatarios exclusivos del Fondo de Cohesión fueron: Portugal, España, Grecia e Irlanda (este último, hasta 2003). A partir del 2000, diez nuevos Estados ingresaron en el Grupo de los destinatarios del Fondo de Cohesión (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia). Por último, en el actual periodo de programación (2007-2013) a estos trece países se sumaron Bulgaria y Rumanía.

(131) Ver Susana BELTRÁN, *Los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas...*, op. cit., p. 53, y J.A. SOTILLO, «España y Portugal ante 1993:...», op. cit., p. 28.

(132) Así, Carlos CONDE refiere que «... el hecho de que en Portugal no existan poderes regionales equiparables a las Comunidades Autónomas impide, lógicamente, el desarrollo de una auténtica cooperación interregional...». Cfr. C. CONDE, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas...*, op. cit. Muchos otros autores corroboran esta afirmación, por ejemplo A. HERRERO, «La Convention sur la coopération...», op. cit., p. 259; Margarita M. CORRAL, «El estado actual de la cooperación transfronteriza entre Castilla y León y las Regiones Norte y Centro de Portugal», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. Fundación Rei Afonso Henriques, Tecnos, 2002, p. 74, critica la «... falta de paralelismo entre los interlocutores. El presidente de la Junta es una autoridad regional mientras que los presidentes de las citadas Comisiones (CCR) son autoridades nacionales, es decir, una especie de Delegados del Gobierno portugués en las regiones...». Una opinión de acuerdo con la anterior, puede leerse en José Manuel PELÁEZ, «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. Fundación Rei Afonso Henriques, Tecnos, 2002, p. 130. Por otro lado, N. FERNÁNDEZ y E. PERALTA, «El papel de la Comunidad...»,

operación transfronteriza entre entidades territoriales fue abordada por el Derecho interno francés —lo que no se verifica ni en el español, ni en el portugués⁽¹³³⁾—. Por otro lado, algunas regiones fronterizas españolas, caso de Cataluña y País Vasco, estuvieron desde siempre especialmente activas en su «acción exterior⁽¹³⁴⁾». Por último, hay que considerar el hecho de que Francia sea uno de los Estados fundadores de la Comunidad Europea. Como antes se refirió, los diversos instrumentos comunitarios, tanto jurídicos como financieros —especialmente estos últimos—, fueron los auténticos «motores de la cooperación transfronteriza» previamente a la entrada en vigor del Tratado de Bayona.

Las instancias territoriales fronterizas de la raya hispano-lusa tuvieron desde siempre relaciones de cooperación fragmentadas —parcialmente tributarias de las relaciones entre los Estados—, carecían de institucionalización y se limitaban al nivel local. El centralismo político y económico, que caracterizó los regímenes dictatoriales instaurados en ambos lados de la frontera hasta la década de los 70, contribuyó al aislamiento y progresivo declive de estas zonas⁽¹³⁵⁾. Como refiere M. CORRAL⁽¹³⁶⁾, la firma del Convenio de Madrid en 1980 no mejoró substancialmente la situación, ya que su plena eficacia dependía de la aprobación de otro acuerdo específico para la frontera hispano-lusa. Fue la entrada de Portugal y de Es-

op. cit., p. 503, mencionan: «... No es completamente casual que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos surja inmediatamente después de las respectivas leyes de descentralización de España y de Francia que dan competencias a las colectividades territoriales...». Si bien la descentralización realizada en Francia es exclusivamente administrativa. Como escriben A. CALONGE e Íñigo SANZ: «La reciente descentralización francesa no constituye el punto de partida de un proceso de regionalización (...) las reformas de 1982 han afectado a la organización administrativa, pero no a la distribución del poder político, que continúa bajo la total responsabilidad del Estado...». Cfr. A. CALONGE e Íñigo SANZ, *El Comité de las Regiones...*, *op. cit.*, p. 147. Ver también A. CALONGE, «La reforma descentralizadora francesa», *RAP*, 1991, p. 126.

(133) Así, refiere Jorge PUEYO LOSA que: «... tanto el Derecho español, como el portugués se caracterizan por la inexistencia de una específica legislación interna sobre la materia; y ello como contrapunto a los avances que en esta línea se han venido produciendo, desde los últimos años, en el Derecho francés. De acuerdo con las leyes francesas de 1992 y 1995 “relativa a la administración territorial de la República Francesa” y “de orientación para la ordenación y desarrollo del territorio”, respectivamente, no sólo se habilita a las colectividades territoriales francesas para concluir instrumentos de cooperación (“convenios”), sino que también se abre la posibilidad de que colectividades territoriales extranjeras puedan participar en organismos de cooperación existentes en Francia (“groupements d’intérêt public o sociétés d’économie mixte locales”) e igualmente que las colectividades territoriales francesas puedan adherirse a organismos públicos de Derecho extranjero y participar en el capital de sociedades de Derecho extranjero...». Cfr. Jorge PUEYO, «El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. Fundación Rei Afonso Henriques, Tecnos, 2002, p. 34.

(134) El estudio comparado sobre la «acción exterior» de las Comunidades Autónomas españolas, realizado por C. CONDE, demuestra la clara diferencia entre unas y otras. Mientras algunas, como Cataluña (con un total de 18 convenios aprobados hasta 2000) es la más activa y una de las primeras en adherirse a este tipo de relaciones, otras, como Extremadura y Castilla y León, sólo aprobaron cinco convenios hasta el 2000. Ver Anejo 2 «Convenios interregionales de las Comunidades Autónomas», en C. CONDE, *La acción exterior...*, *op. cit.*, pp. 246 y ss. Ver también S. BELTRÁN, *Los acuerdos...*, *op. cit.*, pp. 174 y ss.

(135) Pedro T. NEVADO MORENO, «La iniciativa comunitaria...», *op. cit.*, pp. 19-20, donde refiere: «... debido a su ubicación geográfica han estado alejadas de los centros de decisión socio-políticos, contribuyendo a su aislamiento las deficientes comunicaciones con los precitados núcleos electores (...) Por lo que se refiere al supuesto hispano-portugués, todas sus regiones fronterizas están incluidas en el Objetivo número 1 (...) Gracias a esta Iniciativa se ha podido advertir el fuerte atraso estructural de las regiones afectadas (...) Deficiencias que han sido, y están siendo, poco a poco, anuladas, contrarrestando coherentemente los efectos centrífugos que sobre estas regiones provoca el centralismo político y económico...».

(136) M.M. CORRAL menciona: «... Podría pensarse que la firma por parte de España y Portugal del Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza tuvo también un efecto promotor, pero realmente no ha sido así. En realidad (...) El Convenio (...) es tan prudente y tan vago en sus disposiciones que puede resultar inoperante...». Cfr. M.M. CORRAL, «El estado actual de la...», *op. cit.*, p. 70. En este sentido, ver también J. PUEYO, «El marco jurídico de la cooperación...», *op. cit.*, y M. ARENAS, «Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza en la práctica convencional europea», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. FRAH, Tecnos, 2002.

paña en la Comunidad Europea, en 1986, la clave de la cooperación transfronteriza, que creció exponencialmente y a todos los niveles, tanto al intergubernamental como en la esfera de las relaciones fronterizas entre diferentes entidades subestatales. Si bien, inicialmente, el primero estuviese claramente privilegiado⁽¹³⁷⁾, a fin de resolver situaciones conflictivas relacionadas con la pesca y el comercio, para más tarde extenderse a otras áreas tradicionalmente olvidadas en las relaciones hispano-lusas, como la protección ambiental⁽¹³⁸⁾: el ejemplo más claro fue el Convenio de Albufeira (CA) de 1998, que, al contrario de sus antecesores, no se preocupó sólo de repartir el potencial hidroeléctrico o hidráulico, sino también en el desarrollo sostenible de las cuencas hispano-lusas.

Desde la década de los 90 hasta ahora, asistimos, además, a un auténtico *boom* de Acuerdos de cooperación hispano-lusos en las más diversas materias, muchas de ellas totalmente nuevas si son comparadas con las tradicionales relaciones pesqueras y comerciales, o las relativas a la construcción de infraestructuras, en especial puentes⁽¹³⁹⁾ —una constante hasta finales de la década de los 90⁽¹⁴⁰⁾—.

Sin embargo, el nivel regional se revelaría progresivamente más adecuado que el nacional —en virtud de la proximidad con la frontera— y que el local —por la mayor disponibilidad de medios—. Además, las regiones se convirtieron en las principales canalizadoras de ayudas comunitarias, bien del FEDER, bien de la IC Interreg⁽¹⁴¹⁾ hasta 2007⁽¹⁴²⁾.

Como consecuencia de las circunstancias antes referidas, y como resultado de los contactos establecidos entre las regiones fronterizas —bien directamente, bien a través de los organismos de cooperación internacional, concretamente la ARE y la ARFE—, fueron apro-

(137) Ver J.A. SOTILLO, «La Comunidad Europea como factor de integración: las relaciones bilaterales hispano-portuguesas desde su adhesión a la Europa comunitaria», *Noticias de la CEE*, número 52, 1989.

(138) De acuerdo con C. FERNÁNDEZ CASADEVANTE, «En el marco de las relaciones bilaterales con los Estados vecinos (...) cabe destacar y lamentar la inexistencia de tratados bilaterales específicos sobre medio ambiente (...) Únicamente con Portugal existe un acuerdo relativo a la cooperación en materia de seguridad de las instalaciones nucleares fronterizas [de 31 de marzo de 1980]. Al margen de este hecho, sólo encontraremos algunas disposiciones relativas a la contaminación en los convenios sobre pesca celebrados con Francia y Portugal...». Cfr. C. FERNÁNDEZ CASADEVANTE, *La protección del medio ambiente en Derecho Internacional, Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Ed. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, 1991, p. 297.

(139) Al inicio de la década de los 90, fueron firmados varios Convenios bilaterales para la construcción de puentes internacionales, concretamente sobre el río Caya, entre Elvas y Badajoz (1996), sobre el río Águeda, entre Barca de Alva y La Fregeneda (1996) y sobre el río Tâmega (1997) entre Vila Verde de Raia y Feces de Abaixo. Según Susana BELTRÁN, ninguno de estos Acuerdos incluía la participación de las Comunidades Autónomas, hecho que la autora interpreta como falta de voluntad del Estado en promover la cooperación transfronteriza entre estas y las correspondientes entidades portuguesas. S. BELTRÁN, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, pp. 52 y ss.

(140) Entre 1997 y 2008, fueron aprobados más de una decena de Acuerdos de cooperación bilateral entre Portugal y España. Esta tendencia ha ido en aumento en los últimos años, incluso se ha extendido a la cooperación en áreas nuevas, especialmente ciencia e investigación, reforzándose las ya clásicas, como construcción de infraestructuras de comunicación. Actualmente existen acuerdos en las siguientes materias: cooperación jurídica, judicial y policial; ambiente (entre los acuerdos en esta materia hay que destacar el Convenio de Albufeira, de 1998); transportes; cooperación transfronteriza; arbitraje; ciencias y tecnología, y energía. Cfr. «Gabinete de Documentação e Direito Comparado» (<www.gddc.pt>).

(141) Alberto HERRERO, «La Convention sur la cooperation...», *op. cit.*, p. 265.

(142) La IC Interreg fue substituida por el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013. Como previamente se refirió, este Programa tiene como finalidad promover y financiar los Agrupamientos Europeos de Cooperación Transfronteriza (AECT) que pueden ser integrados por estructuras de cooperación ya existentes, y las que, hasta el momento, demostraron ser más sólidas, son, precisamente, las integradas por regiones. De hecho, lo que el Reglamento 1082/2006 —que instituye los AECT— persigue es la progresiva substitución de las eurorregiones y otras formas de cooperación transfronteriza, por estos Agrupamientos.

bados los primeros protocolos de cooperación. El primero⁽¹⁴³⁾ fue el de Galicia con la CCDR Norte en 1991⁽¹⁴⁴⁾ y los últimos los firmados por Andalucía, primero con la CCDR del Algarve y después con la CCDR del Alentejo. Estos instrumentos son muy variados, la técnica jurídica utilizada no es muy virtuosa⁽¹⁴⁵⁾, constituyendo todos ellos un *compromiso mutuo de carácter no normativo* que no altera la división de competencias internas establecida en cada territorio soberano. Su objetivo es la colaboración en la ejecución de acciones de interés transfronterizo —siempre que estas estén incluidas en los respectivos ámbitos de competencia—. Sin embargo, es criticable que algunos protocolos⁽¹⁴⁶⁾ ni siquiera hagan referencia en su Preámbulo a los instrumentos jurídicos y financieros en que se fundamentan. Concretamente: el Convenio de Madrid de 1980 y la IC Interreg. Por otro lado, hay que subrayar la diversidad existente, bien en lo que se refiere a su *modus operandi*, bien relativamente a su estructura organizativa. Algunos, como el caso de Galicia —con la «Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional» (CCDR) Norte—, crearon una Comunidad de Trabajo de moldes muy parecidos con la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, y la Comunidad vecina siguió este modelo —como se puede verificar en los Protocolos aprobados por la Comunidad Autónoma de Castilla y León con las CCDR portuguesas vecinas—; otros, como la Comunidad Autónoma de Extremadura y las CCDR del Centro y Alentejo, crearon un Grupo de Trabajo con algunas características diferentes. Por su lado, los Protocolos firmados por Andalucía incluyen características de los dos modelos anteriores⁽¹⁴⁷⁾.

Hay que subrayar que un porcentaje importante de las relaciones de cooperación transfronteriza tiene como finalidad la protección de los recursos hídricos o de los ecosistemas asociados. Esto se puede observar, por ejemplo, en la Comunidad de Trabajo Castilla y León/Norte de Portugal, que concentra una parte considerable de sus actividades en proyectos directa o indirectamente relacionados con el Duero, a fin de valorar el potencial endógeno

(143) A este primer Acuerdo, siguieron los Protocolos entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones del Alentejo y Centro de Portugal (17 de enero de 1992 y 27 de mayo de 1994, respectivamente), entre la Comunidad de Castilla y León y la Región Norte y Centro de Portugal (21 de febrero de 1995 y de 3 de marzo del mismo año, respectivamente), y, por último, la Comunidad de Andalucía firmó un Protocolo con la CCDR del Algarve, el 27 de julio de 1995 y otro Protocolo con la CCDR Alentejo, en 25 de enero de 2001. Un segundo Protocolo entre Castilla y León y la Región Norte fue firmado en Braganza, el 19 de enero de 2000. A través de este instrumento, se creó la Comunidad de Trabajo de Castilla y León y Región Norte de Portugal.

(144) Ver el Acuerdo Constitutivo de la Comunidad de Trabajo de Galicia y Región Norte de Portugal, que fue firmado el 31 de octubre de 1991. Sobre este Acuerdo y posterior desarrollo de las relaciones entre ambas regiones, ver, Manuel Antonio CAO, «Últimos desarrollos en la cooperación transfronteriza entre Galicia y el Norte de Portugal», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. FRAH, Tecnos, 2002, pp. 11-21; J. PUEYO, «El marco jurídico de la cooperación...», *op. cit.*; M.^º T. PONTE, «La cooperación transfronteriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: un pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia», *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. Las experiencias de otras Comunidades Autónomas*, Pueyo Losa y Ponte Iglesias ed., 1997.

(145) Así, A. HERRERO menciona: «Enfin, il faut souligner que la "technique juridique" utilisée pour la rédaction de ces accords n'est pas vraiment bonne dans certains d'entre eux mais, en définitive, ceci ne les empêche point de remplir une fonction qui, pour l'instant, constitue l'unique voie par laquelle les institutions autonomes espagnoles peuvent coopérer avec les régions portugaises...». Cfr. A. HERRERO, «La Convention sur la coopération...», *op. cit.*, p. 265; también S. BELTRÁN, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, pp. 106 y ss., refiere que «... la falta de regulación jurídica clara ha generado acuerdos muy anómalos, casi "deformes" por decirlo de algún modo (...) tampoco queda claro el fundamento jurídico de los acuerdos de las CCAA suscritos con entidades extranjeras que tienen por objeto programas comunitarios, mientras para unos sería de aplicación la Convención-marco de 1980, para otros su base residiría directamente en los programas comunitarios...».

(146) Ver Protocolo de Castilla y León y la Región Norte de Portugal (firmado en Oporto, el 21 de febrero de 1995).

(147) El Protocolo de 1995 crea una Comunidad de Trabajo con la siguiente estructura: Presidencia, Consejo de la Comunidad de Trabajo y Comité de coordinación.

de la cuenca hidrográfica, considerada en sus diversas vertientes —recursos hídricos, navegabilidad⁽¹⁴⁸⁾, medio natural, turismo y productos autóctonos—. En relación a los parques naturales, hay que decir que, siguiendo el modelo del primer parque internacional, el Parque Gerês-Xurés, fueron consecutivamente creados el Parque Internacional del Duero⁽¹⁴⁹⁾ y el del Tajo. En el caso del Guadiana, la cooperación es más intensa en la zona del estuario⁽¹⁵⁰⁾ y en las aguas costeras⁽¹⁵¹⁾. Entre los beneficios principales de estas iniciativas se cuentan: la gestión ecológica de todo el área sin hiatos ni compartimentos territoriales, lo que redundará en la mejora de la eficacia de ejecución de las medidas de carácter ambiental⁽¹⁵²⁾, así como la cooperación entre entidades políticas, administrativas y policiales, en actividades como el combate de incendios y vigilancia forestal, entre otras.

La gestión coordinada o, incluso, conjunta de los parques ha sido complementada con otras iniciativas destinadas al desarrollo sostenible de las poblaciones locales, con la intención de crear condiciones que promuevan actividades socio-económicas no contaminantes

(148) El Proyecto de navegabilidad del Río Duero y dinamización del Puerto de Vega Terrón pretende evaluar las potencialidades de navegabilidad del río como canal de conexión de Castilla y León a Europa a través del mar. La financiación del Proyecto Duero-Douro fue concretizada por medio, en primer lugar, del programa TERRA (<http://Europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/terra/pdf/duro/pdf>) y después por la IC Interreg. El proyecto inició una estrategia de desarrollo integrado del valle fluvial del Duero, que se pretendía tornar navegable desde Soria hasta Oporto, cuyo primer paso fue el estudio de caracterización de la región y la creación de un cuadro para la ordenación y desarrollo continuos del valle fluvial. El Duero-Douro consiguió la colaboración de las autoridades locales y regionales con competencias en materia de ordenación territorial, gestión de espacios naturales, recursos hídricos y turismo rural. La asociación partió de una iniciativa conjunta de Castilla y León y de la Región Norte de Portugal, en cooperación con la Asociación de Municipios ribereños del Duero —que funcionó como organismo coordinador y como representante de las dos regiones— y otros asociados institucionales. Como refiere Teresa PAREJO, el Proyecto Duero-Douro constituye el mejor ejemplo de aplicación del Programa TERRA en la Península, ya que este Programa constituye un «laboratorio experimental» en materia de Estrategia Territorial Europea. El «Duero-Douro», además de poner en contacto las autoridades de ambos lados de la raya, contribuyó al «... debate metodológico planteado acerca de los factores de competitividad y cohesión territorial impulsados por el programa TERRA como conjunto de proyectos piloto de ordenación de espacios frágiles...». Cfr. T. PAREJO, *La estrategia territorial europea...*, op. cit., pp. 300 y ss.

(149) Un caso muy ilustrativo es el proyecto hispano-luso Europarques, cuyo objetivo es el desarrollo sostenible del «europarque» Duero Internacional – Arribes del Duero. El «Europarques» es un ejemplo de buenas prácticas de cooperación transfronteriza. El proyecto se remonta a 1993 y se basa en la Carta Europea para el Desarrollo Sostenible en Espacios Protegidos.

(150) En el ámbito de la cooperación Andalucía-Algarve, y al abrigo del Protocolo de Cooperación firmado entre la Junta de Andalucía y la CCDR Algarve en 1995, surgió el proyecto conjunto de «Gestión Integrada del Estuario del Guadiana y su Zona de Influencia», desarrollado de forma coordinada entre la DRAOT del Algarve, la Cámara Municipal de Vila Real de Santo Antonio y la Conserjería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. El proyecto tiene como finalidad la definición de un Plano de Gestión Integrada y de un Modelo de Entidad Transnacional Multisectorial, que presupone propuestas de actuación de ámbito transnacional, así como la adopción de medidas coordinadas de planificación entre la administración de Portugal y de España. El proyecto «Gestión Integrada del Estuario del Guadiana y su Zona de Influencia», para conseguir su objetivo principal —la propuesta de definición de un plano de gestión para la zona—, ha realizado trabajos muy valiosos a favor del ambiente y del desarrollo sostenible, como, por ejemplo, la creación de un Sistema de Información Geográfica de ámbito transfronterizo del Estuario del Guadiana y su zona de influencia.

(151) Por parte de la administración local, encontramos algunos ejemplos de cooperación, en su mayoría integrados en la Asociación de Municipios Hispano-Lusos (ANAS), que reúne treinta municipios, que ocupan casi la totalidad de la región del Algarve y parte de la provincia de Huelva. Esta asociación fue establecida con el objetivo de coordinar el desarrollo de estrategias comunes para la gestión de la costa portuguesa y española, promover un desarrollo sostenible de la costa e iniciar una estrategia de acción basada en la colaboración, coordinación y participación de las instituciones de ambos países. Cfr. el informe «Gestão, planificação e ordenamento da costa de ANAS – Envolvente Institucional e Instrumentos de Gestão», ANAS, junio de 2000.

(152) Entre estas medidas se puede citar: la promoción, planificación y ordenación del turismo y del ecoturismo, por medio de la creación de una tasa única de entrada, da publicidad conjunta de los parques a través de los operadores turísticos, de la limitación del número de visitas y de la formación de guías turísticos, y, sobre todo, de la reducción de costes por medio de la producción conjunta de elementos de información de los parques.

y que permitan la fijación de las poblaciones⁽¹⁵³⁾. Además, hay que añadir que, fuera de las iniciativas promovidas por las instituciones, existen muchas otras originadas por la sociedad civil, que también han contribuido al aumento de la cooperación internacional en el ámbito geográfico de las Cuencas Hidrográficas Luso-Españolas y en materia de protección de los recursos hídricos⁽¹⁵⁴⁾.

III.4. ACTUAL SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-LUSA

Actualmente, la zona fronteriza hispano-lusa es un escenario donde se extiende una compleja e intensa tela descentralizada de relaciones institucionales y de colaboración informal entre representantes de los intereses locales y regionales transfronterizos. Gracias al esfuerzo de eliminación del «efecto frontera», entendido como elemento de separación, asistimos —principalmente en la década de los 90— a la constitución de redes y estructuras de gestión regional y local comunes. O sea, se recurrió a las relaciones institucionales entre los dos países como plataforma de desarrollo local y regional, tendente a la territorialización de zonas objeto de una progresiva desertificación humana.

Como previamente vimos, estas relaciones no presentan características uniformes, sino que, al contrario, constituyen un variado abanico de formas y contenidos. Por ejemplo, uno de los casos más estudiados, el del Parque Gerês-Xurés⁽¹⁵⁵⁾, no puede ser analizado sólo en base a los documentos —escasos, hay que decir— existentes, como los de carácter jurídico —Reglamento del Parque y otros relacionados con este—. Hay otros aspectos subyacentes, y más importantes, como son las relaciones personales e institucionales, establecidas a través de los contactos directos entre los actores de ambos lados de la raya, contactos estos que siempre existieron entre las poblaciones fronterizas, pero que tienden ahora a aumentar y a institucionalizarse.

Una crítica que se hace a la aplicación de la IC Interreg en la frontera hispano-lusa, bien por la Comisión Europea, bien por algunos de los «actores⁽¹⁵⁶⁾» más involucrados, es que en la mayor parte de los ejemplos de cooperación fronteriza hispano-lusa no se alcanzó todavía un grado de cooperación conjunta, sino sólo coordinada o articulada. En este sentido, afirma P. CASTRO⁽¹⁵⁷⁾ que «... mesmo que apenas numa lógica de atuação em paralelo, foi uma fase in-

(153) En el caso del PNGX, parte de los fondos del Interreg III (para el periodo 2000-2006) fueron canalizados para un subprograma de apoyo al desarrollo sostenible de la población local y recuperación de los núcleos rurales y manutención de las infraestructuras, incentivando el cooperativismo, las actividades rurales y artesanales y la formación ocupacional.

(154) Ver, por ejemplo, en el ámbito geográfico de la Demarcación Hidrográfica del Duero, la Fundación Rei Afonso Henriques (FRAH) —institución transnacional con sede en Zamora orientada para la cooperación y desarrollo económico y cultural entre los dos países, a partir de ciudades próximas de la frontera, con el Duero como uno de los principales nexos de conexión—, o la Asociación de municipios ribereños del Duero.

(155) Ver, por ejemplo, varios artículos e intervenciones del exdirector del Parque del Gerês, Paulo VALADAS de CASTRO, «Parque transfronteiriço com gestão coordenada», *Diário de Notícias*, de 22 de julio de 1999; «O Interreg e a gestão ambiental transfronteiriça. Uma experiência positiva no passado! Um futuro promissor?», Comunicação apresentada na Reunião de Peritos sobre instrumentos económicos e financeiros para uma abordagem integrada, Coimbra, 2001; y «Rumo a utopia possível, a gestão partilhada do Parque Transfronteiriço Gerês-Xurés», Comunicação apresentada na Reunião de Peritos sobre instrumentos a gestão partilhada de BH e áreas protegidas, Aveiro, 2001.

(156) Ver, por ejemplo, D. RODRÍGUEZ, «La gestión hispano-lusa en el Parque Transfronterizo Gerês-Xurés», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. FRAH, Tecnos, 2002; Paulo VALADAS de CASTRO, «Rumo a utopia possível...», *op. cit.*

(157) Paulo VALADAS de CASTRO, *ibidem*.

dispensável para qualquer forma de trabalho mais integrada que se ambicione no futuro...». Una segunda crítica es el enorme hiato existente entre el dominio de la cooperación interregional y local comparado con el intergubernamental. No hubo conexiones entre ambas esferas, que, en nuestra opinión (y no sólo la nuestra⁽¹⁵⁸⁾), funcionaron de modo totalmente independiente en lugar de complementario, como debería haber sido, a fin de reforzar la acción conjunta. El mismo problema fue también detectado en la frontera pirenaica por algunos autores⁽¹⁵⁹⁾, pues mencionan que «... sería deseable una mayor coordinación de la Comunidad de Trabajo con la cooperación transfronteriza intergubernamental. Sin esta última no puede desarrollarse, o no al menos satisfactoriamente, la cooperación interregional...».

Con la aprobación del CLE de 2002, podrá ser superado el primero de los obstáculos detectados, o sea, la cooperación paralela. Varios indicios en este Convenio nos permiten argumentar que tomó la opción de la gestión conjunta, así como el refuerzo de las instituciones⁽¹⁶⁰⁾. En primer lugar, el CLE de 2002 contribuyó a la seguridad jurídica, definiendo claramente los siguientes elementos: el ámbito de la cooperación transfronteriza⁽¹⁶¹⁾; las entidades territoriales que pueden participar⁽¹⁶²⁾; la «cooperación transfronteriza no institucionalizada» y aquella otra basada en «protocolos de cooperación» con efectos jurídicos vinculantes para las entidades o instancias territoriales⁽¹⁶³⁾. Tal diferencia es vital para separar lo superfluo de lo esencial. En otras palabras, incluir la primera tipología dentro de un grupo de actividades efímeras y sin transcendencia jurídica que no requieren ser formalizadas mediante la celebración de un protocolo de cooperación, y viceversa, o sea, considerar también actividades que necesitan protocolos escritos para ser concebidas como cooperación institucionalizada con efectos jurídicos. Obviamente, estos protocolos deben respetar tanto el Derecho interno de cada una de las partes como el Derecho comunitario y los compromisos internacionales asumidos por ellas. Por otro lado, a través de los protocolos se prevé —entre otras facultades⁽¹⁶⁴⁾— la creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica, adoptando los instituidos en Portugal la forma de «associação de direito público» o de «empresa intermunicipal» y los instituidos en España de consorcios⁽¹⁶⁵⁾. Por último, contribuyen también a la seguridad jurídica la clasificación y definición de los diferentes tipos de organismos sin personalidad jurídica. Esto es importantísimo, ya que, como previamente dijimos, la institucionalización de la cooperación entre las diversas «euroregiones hispano-lusas» difiere en unas y otras. Previamente señalamos, por ejemplo, la diferencia entre las estructuras adoptadas por Galicia y Norte de Portugal y por Extremadura y Alentejo. El CLE de 2002 establece dos tipos de organismos: las comunidades de trabajo y los grupos de trabajo, definiendo la forma

(158) Ver Susana BELTRÁN, *Los acuerdos exteriores...*, *op. cit.*, pp. 52 y ss.

(159) N. FERNÁNDEZ y E. PERALTA, «El papel de la Comunidad...», *op. cit.*, p. 520.

(160) Ver M.^º José MERCHÁN, «El tratado bilateral hispano-portugués...», *op. cit.*, p. 730, donde refiere que el CLE de 2002 atribuirá «... validez y eficacia jurídica a las iniciativas de cooperación transfronteriza institucionalizada que regulan, lo cual aumenta considerablemente la seguridad jurídica...».

(161) *Cfr.* artículo 3.º del CLE de 2002.

(162) *Cfr.* apartados c) y d) del artículo 2.º del CLE de 2002.

(163) *Cfr.* artículos 4.º y 5 del CLE de 2002, donde consta: «Los protocolos vinculan exclusivamente a las instancias y entidades territoriales que los otorguen, no estando las Partes obligadas por sus estipulaciones y por los efectos resultantes de su ejecución, salvo en el caso de las comisiones de coordinación regional, en cuanto órganos de la Administración del Estado Portugués».

(164) La forma de los Protocolos está prevista en el número 6 del artículo 4.º, y su contenido en el artículo 5.º del CLE de 2002.

(165) *Cfr.* artículo 11.º del CLE de 2002.

y la constitución de cada uno de ellos⁽¹⁶⁶⁾. De acuerdo con M. J. MERCHÁN⁽¹⁶⁷⁾, es esperable que algunas de las comunidades y grupos de trabajo hoy existentes en la frontera luso-española adopten una de las formas jurídicas previstas por el CLE de 2002, adquiriendo así personalidad jurídica pública, pues esto permitiría oportunidades de acción bastante más ambiciosas que las concretizadas hasta la fecha, sin perjuicio de que los contactos informales sean mantenidos, contribuyendo a la espontaneidad de la cooperación.

En nuestra opinión, esta Convención va a promover el refuerzo de la cooperación, que pasa de coordinada o paralela —como había sido hasta ahora—, a cooperación conjunta, y basada en un marco jurídico completo. La misma tendencia se verificó en la frontera hispano-francesa tras la aprobación del Tratado de Bayona. De hecho, en la frontera hispano-lusa existen ya varios ejemplos de organismos⁽¹⁶⁸⁾ de cooperación creados al abrigo del CLE de 2002, como la «EUROACE», eurorregión formada entre Extremadura y las CCDR Centro y Alentejo, instituida el 21 de septiembre de 2009. No obstante, después del Reglamento 1082/2006, que crea los Agrupamientos Europeos de Cooperación Transfronteriza (AECT) y del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013, destinado a financiar los Agrupamientos, muchas de las estructuras de cooperación existentes fueron substituidas o reformuladas con vistas a instituir AECT. Incluso algunas que ni siquiera estaban dotadas de personalidad jurídica, como es el caso de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal que, el 22 de septiembre de 2008, fue substituida por un AECT con la misma denominación. Otro ejemplo, este más relacionado con la temática de las CHI, es el AECT Duero-Douro, constituido el 14 de marzo de 2009. Sin embargo, más recientemente —el 17 de septiembre de 2010⁽¹⁶⁹⁾— y al abrigo del CLE de 2002, fue creada una estructura de cooperación sin personalidad jurídica, la macroregión «Regiones del Suroeste Europeo» (RESOE), integrada por la CCDR Norte, Galicia y Castilla y León con la intención de procurar apoyos financieros para las actividades y proyectos que se proponen concretizar entre 2014-2020. Idéntica estrategia y para el mismo período persigue también la EUROACE⁽¹⁷⁰⁾, organismo antes mencionado.

Así, podemos concluir que, a pesar de la tentativa del legislador comunitario de uniformizar la cooperación transfronteriza a través del Reglamento 1082/2006, en la práctica —o por lo menos en la práctica luso-española—, existe una tendencia mixta. O sea, mientras que algunas de las eurorregiones pioneras adoptaron la forma de AECT, otras optaron por las tipologías constantes del CLE de 2002. Lo que prueba que no es con el recurso al Reglamento como el legislador comunitario va a conseguir la tan ansiada uniformidad en las estructuras

(166) El artículo 10.º del CLE de 2002 define, en su número 2, las comunidades de trabajo, y en su número 3 los grupos de trabajo.

(167) M.ª José MERCHÁN, «El tratado bilateral hispano-portugués...», *op. cit.*, p. 739.

(168) Entre los ejemplos de organismos sin personalidad jurídica está la Comunidad de Trabajo de Castilla y León y Región Norte de Portugal, constituida mediante un Protocolo de 2009 por los respectivos entes territoriales; entre los ejemplos con personalidad jurídica están: el Consorcio transfronterizo de ciudades amuralladas, instituido mediante Protocolo firmado en 2006 por la Cámara Municipal de Ciudad Rodrigo y la de Almeida, o la Asociación de Derecho Público «Uniminho-Associação do Vale do Minho Transfronteiriço» instituida mediante Protocolo firmado en 2006 por la Diputación Provincial de Pontevedra y la «Comunidade Intermunicipal do Vale do Minho». Cfr. Pablo SAN-JUAN, «Las relaciones España-Portugal: la cooperación transfronteriza», *Revista trimestral Lex Nova*, julio-septiembre 2009, p. 21.

(169) Ver «Nace la Macrorregión formada por Castilla y León, Galicia y Portugal», *El Mundo*, 17 de septiembre de 2010.

(170) Ver «EUROACE, estratégia de desenvolvimento 2014 – 2020», Lusa, Évora, 2 de noviembre de 2010.

de cooperación transfronteriza. La solución pasa, en nuestra opinión, por una mayor interacción entre las fórmulas de la Unión Europea y las del Consejo de Europa. Este último, en su cualidad de base jurídica de las primeras iniciativas hispano-lusas en la materia, y porque en la última —el CLE de 2002— también está subyacente la intención de uniformizar procedimientos y estructuras.

Por último, hay que referir que el CLE de 2002 instituyó una «Comisión Hispano-Lusa para la Cooperación Transfronteriza», órgano intergubernamental responsable de la supervisión y evaluación de la aplicación de la Convención, así como del impulso de su desarrollo, estando los objetivos y el funcionamiento de la referida Comisión enumerados y definidos en su artículo 8.º. Es importante subrayar que esta Comisión, de carácter claramente diplomático⁽¹⁷¹⁾, contempla, no obstante, la participación de los representantes de las instancias y entidades territoriales y de los organismos involucrados en la cooperación transfronteriza, en las reuniones en que se aborden determinados asuntos⁽¹⁷²⁾. En nuestra opinión, esta apertura de la Comisión constituye un primer paso en el buen camino, aunque haya quien piense que no es suficiente⁽¹⁷³⁾. Desafortunadamente, no se estableció, a través de esta Comisión, ningún tipo de relación con la cooperación intergubernamental al abrigo de otros convenios. Especialmente, en el caso del Convenio sobre cooperación para la protección y desarrollo sostenible de las Cuencas Hispano-Lusas, o Convenio de Albufeira (CA) de 1998. Como antes dijimos, los recursos naturales transfronterizos en general, y las aguas en particular, constituyen una temática constante en la cooperación de las diferentes «euroregiones hispano-lusas». Más difícil será, por consiguiente, eliminar el segundo hiato antes detectado: la falta de conexión entre la cooperación intergubernamental y la cooperación interregional.

(171) Cfr. artículo 8.º.3 del CLE de 2002, donde consta: «... la Comisión está compuesta por un máximo de siete representantes gubernamentales designados por los gobiernos de cada una de las Partes, siendo su composición comunicada recíprocamente por vía diplomática...».

(172) Estos asuntos están previstos en el apartado c) del número 2 del artículo 8.º: «analizar los problemas de cooperación transfronteriza relativos a la aplicación del Tratado, en particular los que le sometan las instancias territoriales portuguesas y las entidades territoriales españolas y proponer, en cada caso, las soluciones que considere adecuadas».

(173) Así, M.ª José MERCHÁN menciona: «Me hubiera parecido más adecuada una presencia permanente como miembros de pleno derecho y no puntual de, al menos, un miembro de cada Estado en representación del conjunto de los intereses de las entidades e instancias territoriales españolas y portuguesas concernidas por la cooperación y elegidos por las mismas...». Cfr. M.ª José MERCHÁN, «El tratado bilateral hispano-portugués...», *op. cit.*, p. 736; Para Joaquín ALCAIDE, «... la Comisión hispano-portuguesa para la cooperación transfronteriza (...), de eficacia discutida no tanto por sus competencias como por su composición intergubernamental. De hecho, la Comisión hispano-francesa nunca se ha reunido (...) debido en gran medida a la reivindicación de las CCAA pirenaicas relativa a la necesidad de articular su participación en el seno de la misma. Tal vez haya de concederse un tiempo a la Comisión hispano-portuguesa, pero la situación no se ha modificado...». J. ALCAIDE, «Las regiones autónomas...», *op. cit.*, p. 95.

CAPÍTULO II

LA COOPERACIÓN HISPANO-LUSA EN MATERIA DE AGUAS

I. INTRODUCCIÓN: DE LOS «RÍOS INTERNACIONALES» A LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS INTERNACIONALES»

Como antes mencionamos, las eurorregiones y las DHI son conceptos claramente diferentes. Sin embargo, constatamos también que la cooperación en torno a los recursos hídricos ocupa tradicionalmente un papel central en muchos de los proyectos llevados a cabo por las eurorregiones hispano-lusas. Esta asociación constituye la cara más visible de la relación subyacente que existe entre los recursos hídricos y el desarrollo regional. De hecho, y como antes explicamos, es más fácil promover la cooperación de las eurorregiones en cuestiones directamente conectadas al interés común —como es la protección de las aguas— que promover proyectos en que esté en causa la competitividad de las entidades territoriales que integran la eurorregión. La coincidencia total o parcial del ámbito territorial de las eurorregiones con el de las CHI favorece la cooperación, sin embargo existen otras barreras a ésta, de carácter jurídico y político.

En efecto, tradicionalmente las relaciones internacionales hispano-lusas en materia de recursos hídricos son de carácter marcadamente intergubernamental. Esto por razones varias: primera, porque sólo recientemente ha sido creada una base jurídica para la cooperación de los representantes de las entidades territoriales portuguesas y españolas en materias antes reservadas exclusivamente a los correspondientes Ministerios de Exteriores de cada país; segunda, porque las líneas de agua, así como otros accidentes naturales, han servido para demarcar la frontera hispano-lusa; por último, todos los Acuerdos establecidos entre España y Portugal sobre la materia están directa o indirectamente relacionados con la política de agua y energía de cada Estado y con planos de carácter nacional. La particularidad de esta situación fácilmente se puede comprender si observamos con atención el encuadramiento geográfico de la Península Ibérica.

I.1. ACUERDOS ANTERIORES A 1998

I.1.1. Encuadramiento geográfico

La Península Ibérica está situada en la Europa mediterránea, en una zona clasificada como semiárida⁽¹⁾. La precipitación media anual en el área de las CHI situadas en territorio

(1) Excepto en la región cantábrica y en el noroeste de España.

portugués es de 1.000 mm³, al tiempo que en territorio español es de 670 mm³. Además, la irregularidad de las precipitaciones es muy marcada en toda la Península en el espacio y en el tiempo —tanto de año en año como a lo largo de este—. Esta irregularidad es también más acentuada en España que en Portugal. El área total de la Península es de 581.000 km², correspondiendo a Portugal 89.300 km², pero dos tercios de esta área están situados en las cuencas hidrográficas hispano-lusas —alrededor del 64% del total del territorio continental portugués—. Del volumen total de las aguas de las CHHL corresponde a Portugal aproximadamente el 40%, pero tres cuartas partes del territorio que ocupan y tres cuartas partes de la población son españolas. Concluyendo, se podría decir que cada portugués tiene, de media, el doble de agua que su vecino español, a pesar de que el territorio portugués equivale a alrededor de un sexto del territorio español.



Fuente: www.cadc-albufeira.org

Es también relevante el hecho de que la mitad del perímetro de la frontera (aproximadamente 600 km de un total de 1.200) esté definido a través de «líneas húmedas» (ríos o riberos), y dos tercios del área metropolitana portuguesa estén integrados en cuencas hidrográficas compartidas con España. Las respectivas capitales, Madrid y Lisboa, están situadas en la CH del Tago.

Otro dato a considerar, sobre todo porque ha marcado decisivamente los Acuerdos sobre la materia, es el potencial hidroeléctrico de los recursos hispano-lusos. De hecho, la producción de energía eléctrica era —y continúa siendo— predominantemente hidráulica tanto en Portugal como en España. El río Duero, con una parcela de 60% de la producción energética, proporcionaba alrededor de la mitad de la producción total portuguesa. Es importante subrayar también que, en las cinco cuencas compartidas entre los vecinos ibéricos (Miño, Lima, Duero, Tago, Guadiana), España es siempre el país situado aguas arriba —con la única excep-

ción del Guadiana, en la parte portuguesa anterior a su estuario⁽²⁾—. Esta situación geográfica ha marcado, desde el inicio, las negociaciones sobre la materia.

El último dato que debemos mencionar es el de la regularización de los recursos hídricos. Mientras en España el número de embalses es muy elevado, cerca de 2.000 en total⁽³⁾, en Portugal alcanzan, aproximadamente, una centena. Según J. FARIA FERREIRA⁽⁴⁾, «... É certo que o país vizinho, em valor específico, dispõe de menos recursos em água bruta que Portugal, tanto por quilómetro quadrado como por habitante, mas o grau de aproveitamento em termos de água útil ou disponível é lá muito mais elevado, sobretudo no domínio do uso consumptivo para fins agrícolas que, como se sabe, representam cerca de 80% no conjunto dos consumos. Verifica-se assim que a parte portuguesa das bacias hidrográficas peninsulares tem melhores condições naturais quando comparada com a parte espanhola, mas porque o país vizinho alcançou uma posição mais avançada no aproveitamento dos seus recursos para satisfação das suas necessidades, estas circunstâncias tiveram influência nos convénios de partilha já celebrados e terão mais ainda nos novos tratados, convénios ou acordos a celebrar».

1.1.2. Contexto histórico-jurídico

1.1.2.1. Los ríos como frontera. Tratado de Límites de 1864

Desde que en 1864 fue aprobado el primer⁽⁵⁾ Tratado de Límites entre España y Portugal de la época contemporánea, los ríos han sido utilizados como instrumento de demarcación de la línea fronteriza⁽⁶⁾. Nos cuestionaremos sobre los motivos por los cuales en el siglo XIX surgió esta preocupación. Son dos las razones principales: por un lado, garantizar la inmutabilidad de los tramos fronterizos definidos por líneas de agua, o sea, delimitar de modo determinante, claro y definitivo la soberanía de cada Estado; por otro, garantizar la respuesta a la necesidad de regular equitativamente⁽⁷⁾ los usos de las aguas internacionales. Es decir,

(2) En los casos del estuario del Guadiana y del estuario del Miño no existió *stricto sensu* una posición de país aguas abajo y aguas arriba. Esto porque el límite internacional se encuentra en el centro del lecho del río, estando España en la margen derecha y Portugal en la izquierda.

(3) España ocupa el primer lugar de Europa y el quinto lugar mundial en lo que se refiere al número de grandes embalses construidos.

(4) J. FARIA FERREIRA, «Cooperação com Espanha...», *op. cit.*, p. 33.

(5) Subrayamos «primero» porque después de este fueron aprobados otros instrumentos, específicamente: el Tratado de 27 de marzo de 1893 y el Acuerdo por intercambio de notas de 27 de septiembre de ese mismo año, el de 1866 y, ya en el siglo XX, los Convenios de 1906 y 1926. Cfr. Paulo CANELAS DE CASTRO, «Para que os rios nos unam: um projecto de Convenção sobre a cooperação para a protecção e a utilização equilibrada e douradora dos cursos de água luso-espanhóis», UAL, *Conferência Portugal – Espanha*, Lisboa, 1997, p. 6; de acuerdo con A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO: «En 1926, se firmó el Convenio de Límites desde la Confluencia del Río Cuncos con el Guadiana hasta la Desembocadura de este en el Mar que definió los límites que no habían sido incluidos en el Tratado de 1864». Cfr. A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*, Ed. IIDMA y Caja Madrid, obra social, ISBN: 978-84-690-8175-4, 2007. Sin embargo, en la recopilación de Acuerdos Hispano-Lusos que consta en el Apéndice I de esta Monografía —y siguiendo el modelo adoptado por la CADIC— optamos por incluir, en materia de límites, el Tratado de 1864 y su Anexo de 1966, que nos parecen los más relevantes. En este sentido, ver, *Convénios Luso-Espanhóis. Uma história de cooperação centenária*, coords., Adérito Mendes (INAG, I.P.) y Fernando Octavio de Toledo (DGA), ISBN 978-972-9412-76-9.

(6) Como refiere A. TRUYOL, a pesar de que siempre fue reconocida la existencia histórica de la frontera hispano-lusa, la delimitación fronteriza entre ambos Estados sólo fue oficializada a través de la adopción de una serie de tratados, en la segunda mitad del siglo XVIII. Cfr. A. TRUYOL, «Las fronteras y las marcas», *REDI*, vol. X, núm. 1-2, 1957, p. 11. Ver también A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 576.

(7) Ver artículo 1.º del Anexo I del Tratado de 1864 («Reglamento sobre los ríos limítrofes entre ambas naciones»), donde consta: «Los ríos que sirven de frontera internacional entre Portugal y España, en la línea comprendida en el

limitar los abusos de ambas Partes en la construcción de obras en las márgenes de los ríos y en las islas que en ellos se forman.

Así, consta en el Anexo I del Tratado de Límites: «... Considerando que los ríos divisorios cuando, por influjo de la naturaleza, cambian súbita y totalmente la dirección, no alteran el límite de las naciones, pues este continúa determinado por el antiguo lecho; pero no así cuando varían lenta y gradualmente bajo la acción del hombre, porque entonces producen alteraciones en la línea rayana, y provocan daño en los terrenos de dominio privado...».

Además, se menciona que las obras construidas en las márgenes e islas dificultan la navegación, uso principal de los ríos en aquella época y característica inherente al concepto de «río internacional». El artículo 4.º del Anexo I prohíbe cualquier tipo de obras que «... perjudiquen la navegación o alteren el curso de las aguas o por cualquier modo damnifiquen las condiciones de esos ríos para el uso común y público...». Sin embargo, este «uso común y público» no se puede interpretar como protección ambiental del caudal del río, preocupación lógicamente ausente del Tratado, que sólo versaba sobre los usos económicamente relevantes en la altura. Fundamentalmente, se establecía un mecanismo de cooperación administrativa para prohibir pequeñas obras de carácter privado, que damnificasen el curso de los ríos —especialmente del Miño⁽⁸⁾— o, por el contrario, para autorizar aquellas que fuesen inocuas. Curiosamente, este mecanismo consistía en el mutuo acuerdo entre las correspondientes entidades de la administración periférica y local⁽⁹⁾ de ambos lados de la frontera para conceder la licencia (o no) de un determinado proyecto —tras el análisis de la solicitud⁽¹⁰⁾ presentada por el interesado—. Las competencias de los Gobernadores civiles en esta materia aún hoy subsisten, aunque residualmente —una vez que el Anexo I del Tratado de Límites se mantiene en vigor siempre que no se contradiga el Derecho posterior⁽¹¹⁾—. Por ejemplo, recientemente el Gobernador civil de Viana do Castelo y el Presidente de la Comunidad Autónoma de Galicia firmaron un Acuerdo relativo a la protección del sistema del Estuario del Miño⁽¹²⁾.

tratado de límites de 1864, sin perjuicio de pertenecer a ambas naciones por la mitad de las respectivas corrientes, serán de uso común para los pueblos de los dos países;...».

(8) Ver el «artículo transitorio», donde consta: «... la situación especial del Miño, donde, por haberse tolerado a los propietarios de ambas márgenes construir libremente (...), se han producido graves alteraciones en el curso del río e irregularidades anómalas en sus corrientes...».

(9) Consta en el artículo 6.º que el interesado en realizar una obra se debe dirigir: «... al jefe superior de la circunscripción administrativa (actualmente “*governador civil de distrito*”, en Portugal, y gobernador civil de provincia, en España (...)) El gobernador civil, después de pedir información al alcalde (...) y de oír los técnicos (...) resolverá. Caso la obra se considere perjudicial (...) negará la licencia (...) por el contrario (...) remitirá copia del proceso al gobernador civil de la circunscripción administrativa de la frontera. Este, (...) procederá como es debido entre vecinos que tienen intereses comunes, responderá (...) prestando consentimiento a la obra (...) o negando tal consentimiento (...) En el primer caso el gobernador civil a quien haya sido dirigido el requerimiento, deferirá (...) ; en el segundo, negará esa licencia. En uno y otro caso se dará por terminado el proceso sin ulterior recurso».

(10) Esta solicitud, aunque lejos de ser un estudio EIA, era, sin embargo, bastante exigente: el «súbdito de cualquiera de los dos Estados» debía presentar un requerimiento en el cual: «... expondrá su pretensión y las circunstancias que la justifiquen, debiendo juntar un borrador de la obra (...), así como el plano de la correspondiente sección del río (...) para que se puedan apreciar los resultados probables de la obra proyectada...».

(11) Cfr. artículo 1.º del Convenio de 1964 (que de modo expreso anuló el Convenio de 1927) y artículo 1.º del Convenio de 1968, donde consta: «Todos los demás derechos de cada Estado limítrofe sobre los referidos tramos internacionales (...) permanecen válidos desde que no sean contrarios a las reglas establecidas en este Convenio...». Una fórmula parecida a la utilizada por el Convenio de 1998 en el artículo 27.º 2. Ésta es también la opinión de António ANDRESEN GUIMARÃES y Teresa AMADOR, «*Convenção Luso-Espanhola de 1998 à face do direito dos cursos de água internacionais*», *R/LA*, núm. 11/12, Jun./Dez., 1999.

(12) Este Acuerdo, basado en el artículo 6.º del Anexo I del Tratado de Límites de 1864, instituyó una Comisión Mixta de Aplicación del Convenio, cuyas funciones son interpretar e implementar el Acuerdo, que tiene como principa-

Posteriormente, en 1912, hubo un Acuerdo por «intercambio de notas⁽¹³⁾». Mediante este, se aprobaron las reglas para el aprovechamiento industrial de las aguas de los ríos limítrofes de los dos Estados, introduciéndose, aunque tímidamente, la noción de aprovechamiento hidroeléctrico —innovadora para la época—, y reafirmando la idea —ya explícita en el artículo 1.º del Anexo I del Tratado de Límites— del uso equitativo de las aguas internacionales por las dos Partes. Así, consta en la conclusión 1.ª del referido Acuerdo: «Las dos naciones tendrán en los tramos fronterizos los mismos derechos y, en consecuencia, podrán disponer, respectivamente, de la mitad del caudal del agua en las diversas épocas del año...». Sin embargo, como subraya CRUCHO DE ALMEIDA⁽¹⁴⁾, el alcance del principio de equidad contemplado en este precepto es relativo, pues está limitado exclusivamente a los tramos fronterizos de los ríos y a los usos de la época. Es decir, no se puede extrapolar para los actuales usos del agua. Esta es también nuestra opinión y la mayoritaria⁽¹⁵⁾, aunque, debe referirse, haya también algunas contrarias⁽¹⁶⁾. Por otro lado, dada la mayor envergadura de las obras previstas en este Acuerdo, las autoridades locales dejan de ser competentes, y el interesado —una «entidad» (no se esclarece si pública, si privada⁽¹⁷⁾)— deberá solicitar la concesión a una Comisión *ad hoc*, «... una comisión internacional, compuesta por dos ingenieros...», de acuerdo con la conclusión 3.ª.

les objetivos la protección ambiental de la zona del estuario del Miño, y garantizar la navegabilidad y desarrollo de las capacidades económico-sociales del tramo internacional del río.

(13) Días 29 de agosto y 2 de septiembre de ese mismo año.

(14) Luís CRUCHO DE ALMEIDA refiere que el precepto «... sofre duas limitações de monta. Em razão do lugar, o preceito apenas se aplica aos lanços internacionais dos rios (os lanços que formam fronteira entre os dois países) e não abrange a totalidade dos respectivos trajectos. Em razão da matéria, o preceito regula as utilizações hídras tal como eram então conhecidas e praticadas. Não é admissível extrapolar este preceito ou outros semelhantes para solucionar problemas actuais que se encontravam totalmente fora do horizonte da época da negociação». L. CRUCHO DE ALMEIDA, *Comunicação apresentada na Conferência sobre a Convenção de 1998*, Coimbra, 16 de abril de 1999, y «The Water-Flow Regime Established by the Luso-Spanish Agreements Governing the Shares Rivers and Other Matters», *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.

(15) Cfr. P. CANELAS DE CASTRO, «Para que os rios nos unam:...», *op. cit.*, pp. 8 y 10; ver también: Manuel ANDRADE NEVES, «O Direito Internacional do Ambiente e a Gestão dos Cursos de Água Internacionais», en *Cooperação Transfronteiriça e Protecção do Meio Ambiente*, Fundação Rei Afonso Henriques, Zamora, agosto de 1999; Pedro SERRA, «The Defense of the Portuguese Agreement on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of Water», in *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999, y, del mismo autor, «Crítica a uma leitura redutora da Convenção», *Encontro sobre a Convenção Luso-Espanhola de recursos hídricos*, DeCivil, FunDec, IST, Lisboa, 1999; Mário LINO, «A Convenção Luso-Espanhola sobre as bacias hidrográficas partilhadas e a defesa dos interesses portugueses», *Encontro sobre a Convenção Luso-Espanhola de recursos hídricos*, DeCivil, FunDec, IST, Lisboa, 1999; y José María SANTAFÉ, «The Hispano-Portuguese Agreement on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of Water – A Spanish View», *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.

(16) Así, A. ANDRESEN refiere que «... sendo este Tratado [refere-se ao Anexo I ao Tratado de 1868, que em termos semelhantes ao Acordo de 1927 divide pela metade as águas dos lanços fronteiriços para usos comuns] comumente invocado nos tratados subsequentes como ponto de partida da definição da disciplina (...) um hipotético desvio de águas decidido unilateralmente constituiria violação do “uso comum” que o Tratado consagra e afirma proteger...». Cfr. A. ANDRESEN GUIMARÃES, «O rio Douro: um caso prático no âmbito do Direito internacional da água», *RJUA*, núm. 7, 1997, p. 17, y A. ANDRESEN GUIMARÃES e T. AMADOR, «Convenção...», *op. cit.*, p. 14.

(17) Para la construcción de embalses concursaron empresas privadas o semiprivadas, pero la explotación fue (y es) también realizada por empresas públicas. Incluso, estaba prevista ya la creación de las denominadas *joint-venture* (o consorcios interconacionales, supervisados por la Comisión, según consta en el artículo 20.º) entre empresas de las dos nacionalidades, para optimizar las capacidades de ambas y el aprovechamiento de los recursos. Como refiere P. CANELAS, los Convenios estaban redactados fundamentalmente como «disciplinas horizontais (...) que regulam as relações de Estado a Estado (...) servem principalmente para satisfazer os apetites de (...) empresas hidroeléctricas, mesmo quando tais empresas se situam na directa dependência estatal». Cfr. P. CANELAS DE CASTRO, «Para que os rios nos unam:...», *op. cit.*, p. 8. Ver también F. NUNES CORREIA, «The Portuguese-Spanish Rivers. A case Study of Shared European River Basins. A contribution of IST to WATER 21 research Project», Phase 2 – Topic 1, Lisbon, May, 1998, p. 7.

1.1.2.2. Los ríos como potencial hidroeléctrico. Convenios de 1927 y 1964

Tras el referido Tratado, y en materia de ríos internacionales, Portugal y España firmaron tres convenios —antes del Convenio de 1998—. En todos ellos la palabra-clave es el aprovechamiento hidroeléctrico o hidráulico⁽¹⁸⁾. El primero ha sido el Convenio de 11 de agosto de 1927, relativo al aprovechamiento hidroeléctrico de la parte internacional del río Duero. En la secuencia del Convenio de la ONU de Ginebra de 1923, sobre las fuerzas hidráulicas que interesan a varios Estados, han sido aprobados muchos Acuerdos internacionales basados en la idea de cooperación para la optimización de los recursos, si bien centrados exclusivamente en la producción de energía, siendo el del Duero uno de ellos, aunque no haga referencia a aquel Convenio de la ONU.

En los principios del siglo xx, los gestores hidroeléctricos, tanto españoles como portugueses, entendieron el enorme potencial del, hasta la fecha inexplorado, Duero Internacional. Sin embargo, y como notan algunos autores⁽¹⁹⁾, el Tratado de 1864, al prohibir en el lecho y en las márgenes de los ríos obras de cualquier tipo que impidiesen la navegación, restringió la posibilidad de explotar los aprovechamientos hidroeléctricos, por lo que se reveló imprescindible la aprobación de un nuevo Acuerdo —esta laguna fue colmada por el Convenio de 1927, antes mencionado—. De hecho, el Convenio de Lisboa para la libre navegación de los ríos Tajo y Duero, firmado el 30 de agosto de 1829, también establecía la obligación de mantener la vía navegable en condiciones adecuadas para este uso, reconociendo implícitamente la igualdad de tratamiento entre las Partes. En realidad, el interés de Portugal en mantener navegables los ríos internacionales era superior al de España, ya que del lado español las características físicas del territorio y la escasez de caudal hacen que la navegación sea difícilmente practicable y muy onerosa. El Convenio sobre navegación de 1829 era eminentemente de carácter comercial —en armonía con los Acuerdos europeos sobre la materia— y se destinaba fundamentalmente a regular la libertad de la navegación desde Aranjuez (localidad situada cerca de Madrid) hasta el Atlántico, y viceversa. El Régimen de navegabilidad establecido para el Tajo ha sido extendido al Duero, en un artículo adicional al Convenio de 1829, por lo que a 1 de agosto de 1835 fue firmado el Convenio sobre la materia exclusivamente para el Duero. Según esclarece R. UREÑA⁽²⁰⁾, el interés de España en aprobar este Acuerdo se enraíza en la experiencia de la Guerra de la Independencia contra Francia, en 1811 y 1812, cuando se estableció una línea de abastecimiento de víveres a través del Duero para aprovisionar al ejército inglés que defendía Ciudad Rodrigo. Sin embargo, la aplicación práctica de esta vía de comunicación ha sido escasa, ya que comenzó a funcionar coincidiendo con la implantación del ferrocarril, que se reveló rápidamente como un medio de transporte mucho más rentable. De ahí que la producción de electricidad pasase a ser el

(18) Desde 1927 hasta 1998, fueron aprobados los siguientes Acuerdos: Convenio de 11 de agosto de 1927, para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río Duero; Convenio de 16 de julio de 1964, para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y sus afluentes; Convenio de 29 de mayo de 1968, para regular el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana, Chanza y sus afluentes.

(19) Ver P. POZO-SERRANO, «El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV, 1999, p. 333; J.M. BAUTISTA, «Medio Ambiente y aprovechamiento sostenible: intereses de Portugal y España en la aplicación del Convenio de Albufeira», en *O Direito e a Cooperação Ibérica II*, Ed. Campo das Letras, Porto, 2006, p. 225.

(20) R. UREÑA, «La cuenca del Duero en las relaciones de vecindad entre España y Portugal», C. Arenal (coord.), *Las relaciones de vecindad, IX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Servicio Ed. Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987, p. 301.

uso más atractivo del Duero, conduciendo a la aprobación del Convenio de 1927 sobre aprovechamiento hidroeléctrico.

Como menciona P. SERRA⁽²¹⁾, los gestores hidroeléctricos de ambos Estados rápidamente entendieron que sin acuerdo no sería posible aprovechar el Duero: «... Tal decorre do facto de esse aproveitamento exigir a execução de infra-estruturas no leito e nas duas margens do rio e cada uma destas estar sob a soberania de um dos Estados. No caso do Douro internacional, Portugal na margem direita, Espanha na margem esquerda...». La idea básica cristalizada en este Convenio ha sido la atribución a Portugal del derecho de uso integral de tramo comprendido entre el origen de la parte internacional y la confluencia del río Tormes (afluente del Duero en la margen izquierda), así como la atribución a España del tramo restante (aguas abajo) del Duero Internacional. Sin embargo, subraya A. ALVARES RIBEIRO⁽²²⁾, la desembocadura del Tormes no está exactamente en el medio del desnivel del río. Como consecuencia, Portugal fue perjudicado en la distribución⁽²³⁾. Sin embargo, es importante considerar que el objeto de la distribución no es el caudal, pero sí el potencial hidroeléctrico, o sea, la multiplicación de la media del caudal integral anual por la altura del desnivel del río. Así, han sido construidas una serie de represas en cascada, situadas en cada uno de los «escalones naturales» del río. Estos han sido compartidos tan equitativamente cuanto ha sido posible —dado que cada uno de ellos tiene la altura que caprichosamente la madre naturaleza le dio, por lo que no era viable realizar una distribución del potencial hidroeléctrico en dos partes exactamente iguales—. Consecuentemente, en el Convenio de 1927, los dos países satisficieron sus pretensiones, pues consideraron que no era posible hacer otra división más equitativa sin la consecuente pérdida de potencial energético para cada una de las Partes.

La pretensión española de aprovechar la parte de la desembocadura del Tormes⁽²⁴⁾ en el Duero fue aceptada por Portugal a cambio de un derecho y de una garantía⁽²⁵⁾; el derecho consistía en la posibilidad de construir el embalse del Pocinho, que aprovechaba todo el «escalón» comprendido entre la desembocadura del río Águeda y del río Huebra (ambos afluentes del Duero en la margen izquierda⁽²⁶⁾); la garantía se destinaba a la promesa de

(21) Cfr. Pedro SERRA, «O regime de caudais nas Convenções Luso-Espanholas de rios transfronteiriços», foi utilizada a versão inédita deste artigo —amavelmente cedido pelo autor— e posteriormente publicado em *Águas – O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Org. J. J. Gomes Canotilho. Coimbra Editora, 2006.

(22) A. ALVARES RIBEIRO, «Convénios Luso-Espanhóis» – Laboratório de Hidráulica da Faculdade de Engenharia da Universidade de Porto – FEUP (trabalho preparado no âmbito do Projecto NATOPO-RIVERS), p. 91, «A foz do Tormes não fica exactamente ao meio da queda total. À data de negociação do Convénio, os elementos de nivelamento disponíveis atribuem às duas partes do troço internacional, situadas a montante e a jusante dessa confluência, respectivamente os desníveis de 182 e 208 m».

(23) La Parte portuguesa fue compensada por esta pérdida a través del reparto realizado en el Convenio de 1968, que seguidamente analizaremos.

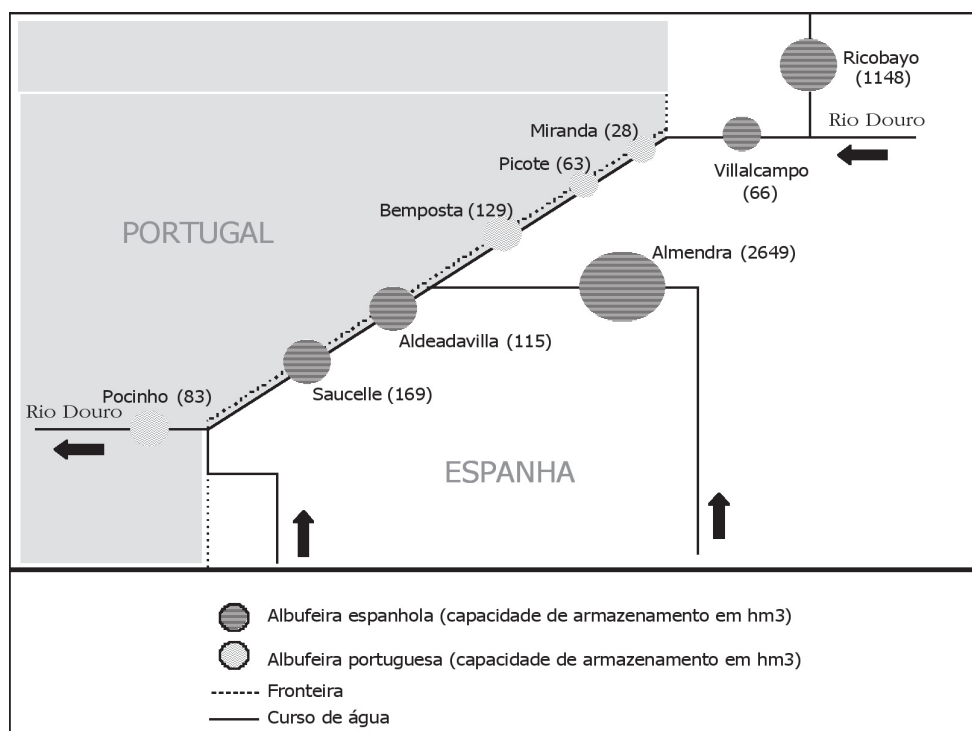
(24) Refiere Pedro SERRA que «... logo em 1927 as autoridades espanholas apresentaram a sua pretensão de ficarem com o aproveitamento do troço de jusante, não apenas para beneficiarem do caudal do Tormes mas sobretudo para poderem realizar entre o Tormes e o Douro um esquema reversível de aproveitamento susceptível de regularizar caudais do Douro numa grande albufeira a realizar naquele afluente com a construção da barragem de Almendra, esquema este que poderia estar já então em estudo...». Cfr. Pedro SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, s/p.

(25) Previstas respectivamente en el artículo 2.º c) y en el artículo 11.º del Convenio de 1927.

(26) Como refiere A. ALVARES RIBEIRO, *ibidem*, «... No intuito de compensar a desvantagem criada para Portugal e porque já nessa altura fosse reconhecida por Espanha a pouca viabilidade económica do aproveitamento da parte final, compreendida entre as confluências do Huebra e do Águeda, por integração no último escalão espanhol, estatuiu o Convénio que “para completar o aproveitamento da queda realizada pelo dique que se construa no Douro português mais próximo da fronteira, poderá utilizar Portugal o desnível necessário no extremo inferior do troço internacional, sem chegar nunca a ultrapassar a embocadura do Huebra”». El salto entre la desembocadura del Huebra y del Águeda

realización de obras en el territorio español, para la regularización del Duero Internacional, empezando por la construcción en el río Esla del dique de Ricobayo (en Zamora⁽²⁷⁾), beneficiando así a Portugal por el hecho de que España comenzara la construcción del referido dique. Este es claramente uno de aquellos casos en que una imagen vale más que mil palabras. Basta observar el siguiente esquema simplificado de la parte internacional del Duero, para entender la división entre las Partes.

PRINCIPALES APROVECHAMIENTOS HIDROELÉCTRICOS EN EL DUERO INTERNACIONAL⁽²⁸⁾



Como refiere P. SERRA⁽²⁹⁾, «Os aproveitamentos portugueses, à falta de capacidade própria de regularização de caudais, só poderiam beneficiar da regularização realizada em território espanhol, e o mais importante aproveitamento capaz de o fazer é, ainda hoje, o de Ricobayo, no Esla, afluente do Douro na sua margem direita, já nas proximidades da entrada deste rio no seu troço internacional. Daí a referência que lhe é feita e o sentido de compensação a Portugal que tem a prioridade da sua construção contemplada nesta disposição do convénio

corresponde a 18 metros, y fue íntegramente utilizada por Portugal en el aprovechamiento de Pocinho en explotación desde 1983. Pero el regolfo de este embalse es internacional.

(27) Artículo 11.º del Convenio de 1927.

(28) Fuente: Pedro SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, s/p.

(29) Cfr. Pedro SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, s/p.

de 1927, tratando-se de um aproveitamento inteiramente espanhol, realizado em território espanhol, a muitos quilómetros da fronteira e com financiamento espanhol...».

De la lectura conjugada⁽³⁰⁾ de los artículos 2.º y 8.º, entendemos que el principio de equidad entre las Partes ha sido determinado en base a la idea de optimización de los recursos energéticos. No estamos de acuerdo, por tanto, con T. AMADOR⁽³¹⁾, cuando refiere que existe armonía entre el Convenio de 1927 y el Acuerdo de 1912. Mientras, en este último, el caudal se divide por la mitad entre las dos Partes, en 1927 se comparten los «escalones del río», teniendo cada Parte derecho al total del caudal que pasase por aquellos que le fuesen adjudicados. Existe, sin embargo, una excepción a esta regla: la porción de agua reservada a los usos comunes⁽³²⁾. Como menciona P. SERRA,⁽³³⁾ «As Partes não se deram ao trabalho de esclarecer o que sejam estes usos comuns, nem em 1927, nem em 1964 ou em 1968, pois esta expressão é retomada em todos os convénios». Sin embargo, defiende este autor⁽³⁴⁾, no se debe entender que el respeto de estos usos comunes implique «protección de caudal ecológico o natural», antes bien concluye —basándose en el contexto histórico— que estos son los usos tradicionales propios de la época. Esta es también nuestra opinión, aunque fundamentada en el Derecho interno portugués y español, respectivamente. Tanto en la Ley del Agua portuguesa como en su homóloga española vigentes en la altura, básicamente, se entiende por «usos comunes o públicos», los usos domésticos del agua, el riego en pequeña dimensión, el bebedero de animales y la pesca⁽³⁵⁾.

El principio de reciprocidad —leído como un deber de que cada Parte se abstenga de desviar o captar aguas en los tramos objeto de reparto— tiene una finalidad: impedir que la

(30) Retomando la fórmula antes enunciada (el potencial hidroeléctrico es igual a la «altura del escalón», multiplicada por hm^3 del caudal medio anual) y repartidos los «escalones», era preciso (especialmente para el país situado aguas abajo) garantizar el volumen del caudal necesario para turbinar. También el Convenio de 1927 contempló este importante «factor multiplicador». Lo hizo de dos modos y en dos paradigmáticos artículos, que bien merecen ser comentados. Son estos los artículos 2.º d) y e) y el artículo 8.º, respectivamente. El artículo 2.º d) establece que: «Cada Estado tendrá derecho a utilizar para la producción de energía eléctrica todo el caudal que corra por la zona de aprovechamiento que le es atribuida en las líneas a) y b) de este artículo, salvo que pueda ser necesario para usos comunes»; en la línea a) se reserva para Portugal el tramo del Duero Internacional entre su origen hasta el punto de confluencia con el Tormes, y en la línea b) desde el Tormes hasta el límite inferior del tramo internacional; el artículo 2.º e): «Ambos Estados garantizan recíprocamente que no se disminuirá el caudal que debe llegar al origen de cada zona de aprovechamiento del Duero internacional o del Duero portugués, por desvíos hechos con el fin de obtener energía hidroeléctrica mediante tomas de agua situadas debajo del nivel superior de los pantanos reguladores del Esla en Ricobayo y del Duero en Villardiega...». Por otro lado, el artículo 8.º establece que «En la zona de aprovechamiento del tramo internacional no podrán ser desviadas aguas, de las utilizadas en virtud de este Convenio, a no ser por motivos de salud pública o para fines análogos de especial interés y siempre mediante previo acuerdo de los dos Estados. La Comisión Internacional fijará el volumen máximo que en cada caso pueda ser desviado y la importancia de las indemnizaciones que tengan lugar».

(31) Cfr. Teresa AMADOR, «Direito dos cursos de Água Internacionais. O caso do rio Douro», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XL, núms. 1 e 2, p. 207. Refiriéndose al Convenio de 1927, la misma autora dice: «... O seu Artigo 1.º estabelece que o uso hidroeléctrico do troço internacional do Rio Douro é para benefício dos dois Estados Ribeirinhos em harmonia com os princípios constantes do Acordo de 1912...».

(32) Cfr. artículo 2.d).

(33) Cfr. Pedro SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, s/p.

(34) Cfr. Pedro SERRA, *ibidem*, refiere: «Tal sucedeu provavelmente porque consideraram que tal definição não se tornava necessária, por evidente. Os usos comuns serão então os usos tradicionais estabelecidos, como sejam a navegação, as pequenas captações de água para o abastecimento às populações e rega, e a pesca...».

(35) Consideramos que la navegación no puede ser incluida en estos usos comunes, una vez que el Anexo I del Convenio de 1884 diferencia en su artículo 4.º entre navegación y «usos comunes y públicos». Esta es también la opinión de Nuno ASCENSO PIRES, *Law of International Watercourses. Case Study: Portugal and Spain*, King's College, London, June, 1995, p. 31.

producción de energía de una de las Partes pueda perjudicar a la otra. En ese momento, no se pensaba aún en la agricultura de regadío. Como menciona CRUCHO DE ALMEIDA, la reciprocidad se concebía como una «garantía en negativo», un *non facere*, no asegurando la garantía positiva, un *facere* —dejar pasar caudales—, si la madre naturaleza se tornase *madrastra*, por ejemplo en caso de sequía prolongada⁽³⁶⁾. Si una situación extrema originase algún conflicto entre los dos Estados, la solución se encontraría en los principios del Derecho Internacional, ya que el Convenio de 1927, expresamente, nada prevé⁽³⁷⁾.

Sin embargo, el principio de la reciprocidad también tiene su excepción. Esta es el desvío de aguas por motivos de salud pública o para fines análogos de especial interés. Con la expresión «fines análogos de especial interés» se verifica lo mismo que con los «usos comunes»: es una expresión que no está definida en los convenios. ¿Será que esa expresión convoca razones de orden público? ¿O, tal vez, desarrollo económico y social? ¿Apuntará, tal vez, la protección ambiental, imperdonablemente olvidada en los restantes artículos del Convenio?

La doctrina no es pacífica sobre su significado y alcance. Hay quien quiere ver en esta expresión la protección ambiental. Así, M. ANDRADE NEVES⁽³⁸⁾ opina que la primera hipótesis, el orden público, es un concepto poco preciso, que dará un margen de interpretación muy extenso y en algunos casos peligroso; la segunda, el desarrollo económico y social, no es equivalente a la protección de la vida humana. La única causa análoga a la salud pública capaz de justificar el desvío de caudales sería la protección del medio ambiente. Para otros autores,

(36) En la interpretación de L. CRUCHO DE ALMEIDA, «Comunicação apresentada na Conferência sobre a Convenção de 1998...», *op. cit.*: «Ocorrendo uma seca rigorosa, com um défice de caudal e reclamando cada país a sua parte na água disponível, produzir-se-á uma colisão de direitos, que deverá ser dirimida repartindo o défice na proporção de caudais atribuídos aos dois países em condições normais. Vale aqui o princípio de que, havendo uma colisão de direitos da mesma espécie, devem os respectivos titulares ceder na medida necessária para que não haja um detrimento desproporcional...».

(37) Además, el artículo 2.º e) tiene un objetivo más específico. De acuerdo con P. SERRA, «A utilidade desta disposição é garantir a Portugal que o potencial hidroeléctrico dos aproveitamentos que lhe couberam na partilha então efectuada não seria diminuído pela realização em Espanha de um circuito hidráulico de derivação de caudais do Douro, antes da sua entrada no troço internacional, em direcção ao Tormes. Esse circuito, correndo na margem esquerda do rio paralelo ao troço cuja exploração foi atribuída a Portugal, subtrair-lhe-ia, assim, caudais que deixariam de ser turbinados (...) Ela [alínea e) do Artigo 2] circunscreve, primeiro em razão do objecto (o caudal que deve chegar à origem de cada zona de aproveitamento do Douro internacional ou do Douro português), depois em razão da sua finalidade (derivações feitas com o fim de obter energia hidroeléctrica) e depois ainda em termos geográficos (mediante tomadas de água que fiquem situadas abaixo do nível superior das albufeiras reguladoras do Esla em Ricobayo e do Douro em Villardiega) aquelas captações que não podem ser executadas pelas Partes (embora opere apenas sobre a Parte espanhola pois só ela estaria em condições de o fazer). Se ali se prescreve que na região demarcada não podem ser executadas captações de água para a produção de energia hidroeléctrica, forçoso é concluir, por uma leitura a contrario, que nela se podem fazer captações com outra finalidade, como sejam o abastecimento de água às populações, a rega ou a indústria, no limite captações de água necessárias para o funcionamento de circuitos de água de refrigeração de centrais termoelectricas (como veremos adiante, o artigo 8.º vem restringir estas possibilidades, ainda que em troço mais restrito). Por outro lado, e pelas mesmas razões, se a possibilidade de captação só é excluída na região próxima da fronteira, então fora dela é possível às Partes (no caso à Parte espanhola) toda e qualquer captação de água, até mesmo com a finalidade de produção de energia hidroeléctrica». *Cfr.* Pedro SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, s/p.

(38) Así, Manuel DE ANDRADE NEVES opina que: «... très difficilement peuvent être considérés comme des fins analogues aux motifs de santé publique. En effet, on ne peut pas comparer les objectifs de la santé publique, comme la préservation de la vie humaine, avec les objectifs d'amélioration de la qualité de vie et de développement de l'économie. C'est bien évident que l'un est la conséquence de l'autre, mais le développement économique et social n'a pas comme objectif immédiat la préservation de la vie humaine. Nous pensons alors que, par exemple, des difficultés économiques liées à la sécheresse ne permettent pas la déviation d'eaux sans la violation de l'article 8 de la convention de 1964» (es exactamente igual al artículo 8.º del Convenio de 1927). *Cfr.* M. DE ANDRADE NEVES, «Le détournement des cours d'eaux internationaux et la protection de l'environnement – étude d'un cas pratique», *Tese de Mestrado*, Universidade Robert Schuman, Estrasburgo, 1995, p. 31

como P. SERRA, la razón de fondo es siempre la misma: impedir que España desvíe caudal con la finalidad de aumentar su potencial hidroeléctrico en perjuicio de Portugal⁽³⁹⁾. Nosotros entendemos que la sensibilidad ambiental de los negociadores españoles y portugueses de 1927 sería probablemente escasa o nula⁽⁴⁰⁾; de ahí que, en nuestra opinión, por detrás de esta excepción estuviese antes bien un motivo puramente económico, es decir, optimizar los recursos hidroeléctricos, en la línea del Convenio de la ONU, de Ginebra de 1923, sobre las fuerzas hidráulicas que interesan a varios Estados. Esta parece haber inspirado a las Partes, aunque esté totalmente ausente del texto del Convenio de 1927, así como del Convenio de Barcelona de 1921 sobre las vías de agua de interés internacional.

La única referencia expresa al Derecho Internacional consta en el artículo 6.º: «... las reglas genéricas acordadas en el Congreso de Viena de 1815, para la navegación fluvial...». Sin embargo, las Partes hacen claramente prevalecer el uso hidroeléctrico sobre la navegación, pues apenas se menciona que, en el caso de que se juzgue conveniente mejorar las comunicaciones entre ambas, estas concertarán en el futuro la forma de realizar las obras para la navegación, pero «armonizándola con las exploraciones hidroeléctricas». Es decir, no se podrán realizar obras para la manutención de la vía navegable que sean incompatibles con la producción energética⁽⁴¹⁾, pues esta tiene el uso prioritario —siempre que no afecte a los usos comunes—. De hecho, actualmente el Duero es la mayor vía navegable de la Península, una vez que tanto en la parte portuguesa como en la internacional se compatibilizó la navegación con las obras hidráulicas, construyendo compuertas en los muros de las presas de modo que se permitiera la navegación de embarcaciones de recreo.

Probablemente esta opción es hoy más relevante que cuando se previó, pues persigue el fin de revitalizar, a través del turismo, una zona del interior con gran belleza natural, pero económicamente bastante desfavorecida de ambos lados de la frontera⁽⁴²⁾. Como antes se mencionó, la navegabilidad del Duero constituye hoy un factor de desarrollo regional, tanto para la eurorregión integrada por la Comunidad Autónoma de Castilla y León y por la CCDR Norte de Portugal como para otros agentes envueltos en la cooperación transfronteriza de la zona.

Por último, una particularidad de este Convenio —repetida en todos sus «sucesores»— ha sido la creación de una Comisión Internacional⁽⁴³⁾ como órgano administrativo intergu-

(39) P. SERRA opina que: «Esta disposição terá sido introduzida por precaução e, aparentemente, é inócua. Os consumos humanos por captação directa no troço internacional do Douro, ainda que viessem a ser autorizados, seriam sempre irrelevantes, dada a baixíssima densidade populacional da região. Ela viria a revelar-se menos inócua do que inicialmente previsto quando, anos mais tarde, as autoridades espanholas pretenderam promover outras utilizações, que não apenas o consumo humano, para as águas do Douro internacional, por bombagem para a albufeira de Almendra no Tormes...». Pedro SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, s/p.

(40) Esta es también la opinión de P. CANELAS DE CASTRO, «Para que os rios nos unam...», *op. cit.*, p. 10, donde menciona la «insensibilidad ambiental» de los Convenios anteriores a 1998, si bien reconociendo que en el de 1968 existen «... disposições portadoras de uma referência ou um significado ambiental...». También en este sentido, A. HERRERO, «La Convention...», *op. cit.*, p. 262, donde refiere que antes del CA de 1998 «... les «préoccupations environnementales» telles qu'on les appelle aujourd'hui, étant alors complètement inconnues...».

(41) Muy claro es a este respecto el artículo 6.º, donde consta: «... ambos Estados contratantes declaran de utilidad pública y urgente todas las obras (...) para el aprovechamiento hidroeléctrico (...), y declaran igualmente que no reconocerán al río el carácter de navegable o fluctuable...».

(42) Ver V.J. MERINHOS, «Zamora/Trás-os-Montes. Que possibilidades de cooperação». *La cooperación de Castilla y León con Portugal. Relaciones Transfronterizas*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1995, p. 27.

(43) La creación de la Comisión Internacional hispano-lusa está establecida en el artículo 14.º del Convenio de 1927, y su funcionamiento y competencias desarrolladas en los artículos 15.º a 21.º inclusive.

bernamental, con el derecho de concluir los últimos aspectos del Acuerdo alcanzado que, por razones de diversa índole, no se conseguirán plasmar en el texto del Convenio. La Comisión tenía una triple función: consultiva, decisiva y fiscalizadora⁽⁴⁴⁾, decidiendo por mayoría, excepto en el caso de las decisiones relativas a las cuestiones enumeradas en el artículo 18.º. Estas se referían a compatibilizar los usos hidroeléctricos, a los incidentes relacionados con estos, a la determinación de las compensaciones en el caso de desvío de caudales, conforme a lo previsto en el artículo 8.º —previamente analizado—, y a la resolución de las divergencias que pudiesen surgir entre los concesionarios. Como escribe P. CANELAS DE CASTRO⁽⁴⁵⁾, todas ellas estaban esencialmente avocadas a favorecer y conciliar los intereses de las hidroeléctricas, las cuales —aunque no tuviesen derecho a voto— estaban representadas en las reuniones de la Comisión⁽⁴⁶⁾. Esta no era más que un organismo integrado por diplomáticos que se reunían esporádicamente, una vez que el Convenio era entendido como un instrumento «plenipotenenciario» para establecer un régimen que se preveía inmutable.

El Convenio de 1927 derogó tácitamente toda la legislación anterior contraria⁽⁴⁷⁾, y fue expresamente revocado e integralmente substituido por el Convenio de 1964⁽⁴⁸⁾. Sin embargo, como enseguida verificaremos, el estudio previo del Convenio de 1927 se vuelve imprescindible para entender el alcance de las decisiones adoptadas y de las soluciones materializadas en el Convenio posterior tanto sobre el río Duero y sus afluentes como, en última instancia, en el actual Convenio de 1998.

Así, sustenta CRUCHO DE ALMEIDA⁽⁴⁹⁾, el Convenio de Albufeira (CA), relativamente al régimen de caudales, constituye un «tratado-contrato (...) caracteriza-se por um sistema de prestações e contraprestações em equilíbrio...». Es decir, aunque no están expresamente previstos en el texto del CA, los principios de equidad y de reciprocidad están siendo aplicados en el reparto establecido de caudales. El régimen de estos es el instrumento que hace viables (o no) los aprovechamientos pretendidos por las Partes, constituyendo simultáneamente piezas clave en las respectivas políticas de agua.

El Convenio de 1964 constituye, prácticamente, una extensión del ámbito geográfico del Acuerdo de 1927, que pasó a abarcar no sólo al Duero, sino también a sus afluentes. Algunos preceptos —como el arriba citado artículo 8.º— constituyen fiel copia del Convenio anterior y, por eso mismo, las preocupaciones de carácter ambiental o de protección del caudal ecológico continúan ausentes. El único caudal que interesa garantizar es el caudal «turbinable».

(44) Cfr. artículo 16.º del Convenio de 1927.

(45) Cfr. P. CANELAS DE CASTRO, «Para que os rios nos unam:...», *op. cit.*, pp. 10-11.

(46) De acuerdo con F. NUNES CORREIA, «... The fact private or semi-private companies were building the dams for hydropower production, under long-term concession (usually 75 to 99 years) required both Governments to reach an agreement on how to share the energy potential of the common reaches. As a result of the entrepreneurial motivation behind governmental agreements, the Portuguese and Spanish hydro-power companies were given seats on the bi-lateral commission...». Cfr. F. NUNES CORREIA, «The Portuguese-Spanish Rivers. A case Study of Shared European River Basins...», *op. cit.*, p. 7.

(47) Cfr. artículo 2.º del Convenio, de 16 de agosto de 1927, donde consta: «Queda derogada toda la legislación en contrario».

(48) Cfr. artículo 25.º del Convenio de 1964. De hecho, el Convenio de 1927 es el único revocado expresamente, pues, como antes referimos, el Tratado de 1864 permanece vigente siempre que no sea contrario a los Acuerdos posteriormente aprobados. No obstante, el CA de 1998 sólo menciona expresamente la vigencia de los Convenios de 1964 y 1968 —cuestión que después analizaremos—.

(49) Cfr. L. CRUCHO DE ALMEIDA, «Comunicação apresentada na Conferência sobre...», *op. cit.*, s/p.

Como novedad relevante, interesa destacar lo previsto en su artículo 2.º. Mientras las tres primeras líneas se mantuvieron en términos semejantes a las del Convenio de 1927 —es decir, dividiendo entre las Partes las partes del Duero Internacional—, las líneas d) a j) dividen los tramos internacionales de los afluentes del Duero. Tal como señala P. SERRA⁽⁵⁰⁾, el criterio del reparto fue atribuir al país aguas arriba —relativamente a la entrada de cada afluente en el tramo internacional— el tramo situado aguas abajo y viceversa, estableciendo así un sistema de mutua dependencia, útil en caso de actitud hostil por una de las Partes. La línea l) es prácticamente igual a la línea d) del Convenio de 1927, con la diferencia obvia de que no se aplica sólo al Duero Internacional, sino también a sus afluentes. Sin embargo, en la línea m) son introducidas dos excepciones⁽⁵¹⁾ importantes: La primera es lo que CRUCHO DE ALMEIDA⁽⁵²⁾ denomina «um empréstimo a curto prazo». Es decir, una Parte presta a la otra caudales disponibles para que esta última haga un uso no consuntivo de ellos y los entregue a su «prestamista» sin perjuicio para este —el Protocolo Adicional (PA) al Convenio de 1964 establece los límites a la derivación de caudales disponibles⁽⁵³⁾—; la segunda excepción es la posibilidad de que una Parte pueda turbinar los caudales sobrantes, cuando la otra no tuviere capacidad para tal. Subráyese que no fue establecido cualquier límite al desvío de estos caudales, ni en el Convenio ni en su PA⁽⁵⁴⁾. Tampoco se expresa en números lo que son los «caudales sobrantes». Una definición alternativa sería: son sobrantes los que no son disponibles y son «disponibles» los que superan los 300 m³/s, hasta un límite de 80 m³/s de media semanal⁽⁵⁵⁾. Como nota CRUCHO DE ALMEIDA⁽⁵⁶⁾, hay que considerar que «... a energia de uma central eléctrica não é utilizada no seu máximo, ininterruptamente. Por isso, o caudal garantido (...) não corresponde ao máximo teoricamente turbinável, mas ao caudal turbinável em condições de utilização média anual...».

Finalmente, en el penúltimo párrafo del artículo 2.º, se establece la obligación de compensar a Portugal si el Gobierno español decidiera aprobar «nuevos esquemas de aprovecha-

(50) P. SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, s/p.

(51) Cfr. línea m) del artículo 2.º del Convenio de 1964, donde consta: «Ambos Estados garantizan recíprocamente que no disminuirán el caudal que debe llegar al origen de cada zona de aprovechamiento del tramo internacional del Duero o del Duero portugués, por desvíos hechos con el fin de obtener energía hidroeléctrica mediante tomas de agua situadas abajo del nivel superior del pantano de Ricobayo, en el Río Esla, y del pantano de Villalcampo, en el Duero (...) [hasta aquí es prácticamente igual al Convenio de 1927, con la diferencia de que este se refiere a Villardiega en vez de a Villalcampo] (...) salvo (...) [1.ª excepción no prevista en 1927] cuando estos desvíos sean practicados por uno de los Estados en la zona que le está atribuida y se trate de caudales disponibles, destinados a alimentar pantanos laterales de regularización, restituyendo las aguas en la misma zona en que el desvío se lleva a cabo, o [2.ª excepción no prevista en 1927] cuando aquellos desvíos se deban a caudales sobrantes, que no pudieron ser turbinados en las centrales del otro Estado situado aguas abajo en relación al local donde fue practicado el desvío...».

(52) Cfr. Luís CRUCHO DE ALMEIDA, «Comunicação apresentada na Conferência sobre...», *op. cit.*, s/p.

(53) Los límites establecidos se refieren al volumen de caudal que puede ser desviado (caudales disponibles) y al intervalo de tiempo entre el desvío y la restitución de los caudales. Estos límites están previstos en las líneas a) y b) del PA. De la línea a) consta: «Los desvíos de caudales referidos en aquella línea m) del artículo 2.º del Convenio [esta línea se refiere tanto a los caudales disponibles como a los sobrantes] que sean saldados semanalmente mediante subsecuentes restituciones de las aguas en la misma zona en que los desvíos tengan lugar no estarán sujetos a cualquier limitación». En la línea b) consta que, por un plazo de cincuenta años u otro que pueda resultar del acuerdo entre las Partes: «se entenderá por caudales disponibles en el tramo internacional del Río Duero, para efectos de su almacenamiento, los caudales excedentes del valor medio semanal de 300 m³/s, medido en el origen del tramo internacional del Duero, los cuales podrán ser desviados para pantanos laterales de regularización, con un límite máximo de caudal semanal de 80 m³/s».

(54) Relativamente a los caudales sobrantes, la línea c) del PA repite la definición expresa en la línea m) del artículo 2.º del Convenio.

(55) Cfr. línea b) del PA.

(56) Cfr. Luís CRUCHO DE ALMEIDA, «Comunicação apresentada na Conferência sobre...», *op. cit.*, s/p.

miento» de los cuales resulte una disminución del caudal garantizado. Para fundamentar tal compensación, se invoca el principio del «reparto equitativo del potencial hidroeléctrico en las partes fronterizas». De aquí se deduce que el principio de la equidad está restringido a los caudales turbinables y a los tramos fronterizos. Deducción que resulta reforzada por el último párrafo: este menciona que no habrá compensación cuando se desvíen caudales de un afluente del Duero (o Tua) en territorio español. De este modo, España vio legitimada su pretensión de trasvasar caudales de las cabeceiras del Tua hacia el Sil (afluente del Miño, íntegramente en territorio español). Así constaba en el «Libro Blanco del Agua en España⁽⁵⁷⁾»: «... Las actuaciones previstas en este Convenio están culminadas, con la excepción del trasvase Tua/Sil, todavía en estudio...».

Sobre este último párrafo del artículo 2.º m), la doctrina no es pacífica⁽⁵⁸⁾: para unos lo que se reparte es el potencial hidroeléctrico; para otros son caudales, por lo menos, implícitamente, los caudales mínimos para producir electricidad; C. ARMANDO DA PALMA⁽⁵⁹⁾, por su lado, interpreta este precepto como la necesidad de una autorización de Portugal, sin la cual España no podría desviar caudales en su propio territorio. Para tal postura, se basa en la posición asumida por España en el *caso del Lago Lanós*⁽⁶⁰⁾ —conflicto entre Francia y España solucionado por el Tribunal Permanente Arbitral (TPA) en 1957⁽⁶¹⁾—. En este caso, fundamen-

(57) El «Libro Blanco del Agua en España» (LBAE) fue producido por el Ministerio de Medio Ambiente y presentado públicamente el 9 de diciembre de 1998. El CA de 1998 fue firmado el 30 de noviembre, sólo nueve días antes de la presentación del LBAE, pero este contemplaba ya muchas de las disposiciones de este Convenio y de los anteriores.

(58) Esta polémica es referida por A. ANDRESEN GUIMARÃES y Teresa AMADOR en «Convenção Luso-Espanhola de 1998...», *op. cit.*, p. 17. En opinión de P. SERRA, el Convenio de 1964 sólo establecía el reparto del potencial hidroeléctrico y no de caudales, una vez que «... admite a derivação dos caudais das cabeceiras do Tua sem quaisquer limites (não são sequer aí considerados os usos comuns uma vez que não se lhe aplica o disposto na alínea l) do mesmo artigo) e sem qualquer compensação para Portugal...». Cfr. P. SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, Por su parte, L. CRUCHO de ALMEIDA interpreta, en sentido contrario, que: «... se se entendeu necessário autorizar expressamente derivações feitas por uma Parte em território próprio, é porque as Pares no Convénio assumiram que essas derivações...requerem o consentimento do Estado a jusante...». Cfr. CRUCHO DE ALMEIDA, *ibidem*.

(59) Carlos ARMANDO DA PALMA refiere que «A Espanha tem marcado, ela própria, no âmbito internacional, posição em favor de que os Estados são obrigados a não modificar —pelo menos sem prévio acordo com os outros Estados interessados— o regime natural dos cursos de água internacionais sucessivos, nem em quantidade, nem em qualidade, nem em situação». Cfr. C. ARMANDO DA PALMA, «Os Acordos e Convénios entre Portugal e Espanha», *Comunicação apresentada à «Secção de Ordenamento Territorial e Ecologia» da Sociedade de Geografia de Lisboa*, 1979, pp. 95-96.

(60) Cfr. *Recueil des sentences arbitrales*, 1959, vol. XII.

(61) En este caso, España invocó la doctrina de la integridad territorial absoluta contra Francia, alegando que esta debía haber realizado un acuerdo previo a las obras —ejecutadas en territorio francés— para desviar aguas del Lago Lanós. El día 21 de septiembre de 1956, la Compañía de Electricidad francesa solicitó al Ministerio de Industria de su país el desvío de las aguas del Lago Lanós para el río Ariège. A fin de compensar este desvío con las aguas que alimentaban el río Carol, se conduciría por medio de una galería subterránea parte de las aguas del río Ariège al Carol, y parte de estas aguas serían restituidas en territorio francés, más arriba de la toma de agua del canal de Puigcerdá. Francia alegaba que las aguas desviadas eran restituidas en idéntica cantidad, pues se habían tomado las medidas técnicas necesarias para que el caudal fuese el mismo aunque las aguas fuesen diferentes —procedían del río Carol y no del Ariège— y que, una vez que el agua era un bien fungible, España no sería perjudicada. El día 19 de noviembre de 1956, Francia y España deciden presentar al Tribunal Permanente Arbitral (TPA) la siguiente cuestión: «¿Tiene razón el Gobierno francés al afirmar que cuando ejecuta sin previo acuerdo intergubernamental obras de aprovechamiento de las aguas del Lago Lanós, en las condiciones previstas en la propuesta francesa a que se refiere el preámbulo del presente compromiso, no infringiría las disposiciones del Tratado de Bayona, de 26 de mayo de 1866, y del Acta adicional de la misma fecha?». El Tribunal dictó su decisión el día 16 de noviembre de 1957. Esta fue favorable a la posición francesa, basándose en la ausencia de daño sensible. La queja de España se centró en el desvío de una determinada cantidad, pero omitió totalmente el tema de la calidad del agua. El TPA menciona que, si el Gobierno español hubiese demostrado que los trabajos en curso habían producido una contaminación definitiva de las aguas del río Carol, o que las aguas restituidas al Lago Lanós tenían una composición química, una temperatura, o cualquier

tándose en la teoría de unidad de la cuenca⁽⁶²⁾, España defendió que las aguas no podían ser desviadas sin previo acuerdo con el ribereño.

CRUCHO DE ALMEIDA⁽⁶³⁾ va más lejos en su interpretación, afirmando que no sólo el *caso del Lago Lanós*, sino también otras posiciones asumidas por España internamente, como el principio de unidad del ciclo hidrológico de la «Ley de Aguas de 1985» (LAG), justifican la «petición de autorización» implícita en el último párrafo del artículo 2.º m). En nuestra opinión, este último argumento carece, como mínimo, de base cronológica, una vez que el principio de unidad de cuenca —o de «unidad del ciclo hidrológico», como consta en la LAG— ha sido proclamado dos décadas después de la firma del Convenio de 1964; además, la LAG utiliza esta teoría de un modo bastante instrumental⁽⁶⁴⁾. Es decir, para justificar que las cuencas cuyo territorio ocupa más que una Comunidad Autónoma deben ser gestionadas por el Estado y no por las Comunidades Autónomas.

Es importante, sin embargo, considerar seriamente el primer argumento, es decir, la doctrina invocada por España en el *caso del Lago Lanós*, y sobre todo la decisión del TPA. En este sentido, el precepto relativo al TUA, en el Convenio de 1967, constituye una especie de «licencia para trasvasar», estando implícito un «derecho relativo de veto» atribuido a Portugal. Subráyese que este derecho no es absoluto, pues el *caso del Lago Lanós* se encuadra en las denominadas tesis restrictivas de la soberanía⁽⁶⁵⁾. No podemos, por tanto, concluir que se garantice un hipotético «caudal natural⁽⁶⁶⁾». En el Convenio de 1964, la insensibilidad ante las cuestiones ambientales y la falta de referencia inequívoca a estas continúan tan ausentes como en 1927, a pesar de que en la década de los 60 se estuviese ya en la fase emergente del Derecho Internacional de Medio Ambiente⁽⁶⁷⁾.

otra característica que perjudicase los intereses españoles, España podría haber alegado la violación de sus derechos. Pero ni la documentación ni los debates habían revelado señales de tal pretensión.

(62) En la p. 47 de la Memoria presentada por el Gobierno español al TPA se hace referencia expresa a la tesis de unidad de cuenca fluvial, concluyendo, con base en ella, que el desvío de aguas realizado por Francia viola el referido principio. Cfr. las conclusiones de la Memoria (pp. 83-85) y Contramemoria (pp. 141-144) del Gobierno español. El TPA, por su parte, reconoce el principio de unidad de cuenca, pero afirma que este debe ser considerado en relación a la realidad humana y no a la realidad geográfica. O sea, un Estado (como en este caso Francia) puede unilateralmente realizar en su territorio actos que afecten la unidad de cuenca fluvial desde el punto de vista geográfico, siempre que no afecten esta unidad desde el punto de vista de las necesidades humanas. Expresamente refiere: «Le Tribunal ne saurait méconnaître la réalité, au point de vue de la géographie physique, de chaque bassin fluvial, qui constitue, comme la soutient le Mémoire espagnol..., "une unité". Mais cette constatation n'autorise pas les conséquences absolues que voudrait en tirer la thèse espagnole. L'unité d'un bassin n'est sanctionnée sur le plan juridique que dans la mesure où elle correspond à des réalités humaines. Une dérivation avec restitution, comme celle envisagée par le projet français, ne modifie pas un état de choses ordonné en fonction des exigences de la vie sociale». Cfr. *Recueil des sentences arbitrales*, 1959, vol. XII, p. 304.

(63) Cfr. Luís CRUCHO de ALMEIDA, «Comunicação apresentada na Conferência sobre...», *op. cit.*, s/p.

(64) Esta cuestión es ampliamente analizada en el capítulo IV de la TD de A. SERENO.

(65) Las tesis restrictivas de la soberanía y el caso del Lago Lanós fueron abordados ampliamente en el capítulo I de la TD de A. SERENO y, de modo más breve, *supra* I Del río internacional a la cuenca hidrográfica internacional.

(66) Con base en este derecho de veto de Portugal, L. CRUCHO DE ALMEIDA defendió que en el artículo 2.º m) está subyacente la idea de un «caudal natural» que debe ser salvaguardado. Cfr. L. CRUCHO DE ALMEIDA, *ibidem*. Sin embargo, en nuestra opinión se trata, una vez más, de garantizar el caudal turbinable y los «usos comunes» tal como aquí los interpretamos.

(67) Como explico con más detalle en el capítulo I de mi Tesis de Doctorado, con el nacimiento del Derecho Internacional del Ambiente, a partir de finales de los 60, surgieron los primeros esfuerzos internacionales esporádicos por proteger los recursos naturales, aunque se limitasen a las relaciones de vecindad. Así, en el plano regional, son adoptados los primeros textos sobre el ambiente. Relativamente a los recursos hídricos, la Carta Europea del Agua, de 1968, constituye el mejor ejemplo de este fenómeno. Sin embargo, antes de su publicación, este tipo de preocupaciones

1.1.2.3. *Los ríos como potencial hidráulico. Convenio de 1968*

Mientras los Convenios de 1927 y de 1964 básicamente se limitaron al reparto del potencial hidroeléctrico del Duero, el Convenio de 1968, conforme se expresa en su preámbulo, regula el uso y el aprovechamiento hidráulico de todos los ríos internacionales hispano-lusos (excepto el Duero) en sus tramos fronterizos. El adjetivo «hidráulico» significa que nuevas finalidades se sumarían a la hidroeléctrica. Son estas: la irrigación y el abastecimiento de agua a las poblaciones⁽⁶⁸⁾. Como consecuencia, no interesa sólo repartir los «escalones» de los respectivos tramos fronterizos, sino también el caudal propiamente dicho.

Nos preguntamos cuál es la razón determinante de este «brusco» giro de los negociadores lusos y españoles relativamente al Convenio aprobado tan sólo cuatro años antes para el Duero. La noticia de que España proyectaba realizar el Trasvase Tajo-Segura (TTS), con la consecuente disminución de caudales en el Tajo Internacional, y el «Plan Badajoz», que implicaría una disminución en el Guadiana, reavivaron las negociaciones. Esta vez se negociaba el desvío de caudales sin retorno y el uso consuntivo dirigido a los regadíos españoles. Además, ya en ese momento Portugal proyectaba el Plan de riego del Alentejo y Alqueva —actualmente el mayor lago artificial de Europa—.

Los negociadores del Convenio de 1968 entendieron que la fórmula de división del potencial hidroeléctrico del Duero no podía ser aplicada a los restantes ríos y respectivos afluentes. Además, la capacidad energética de estos era bastante inferior a la de aquel, por lo que no era económicamente viable adoptar el mismo modelo. Así, se optó por calcular el potencial hidroeléctrico de cada una de las partes internacionales de los ríos, sumarlo y dividir en partes iguales el producto de esta adición. Es decir, no hubo un reparto de los desniveles de cada río: cada una de las Partes manifestó sus preferencias por la parte internacional de uno u otro río, y este le fue atribuido en su totalidad. Se añadió a estas partes internacionales la definición de zonas nacionales adyacentes, necesarias para optimizar la producción de algunos aprovechamientos que las Partes se habían adjudicado. Por último, teniendo por objeto indemnizar a las Partes por la pérdida del potencial nacional introducido en el reparto —sin disminuir sus derechos la mitad de la suma total previamente referida—, se hizo una especie de «acierto de cuentas» en el Miño Internacional⁽⁶⁹⁾.

Como determina el Convenio⁽⁷⁰⁾, se decidió atribuir a España el potencial de las partes internacionales del río Tajo —donde había interés en construir el embalse de Alcántara, en territorio español, pero beneficiándose del potencial de la parte internacional— y de un importante afluente del Guadiana, el Chanza, garantizando el abastecimiento de las poblaciones

por la gestión sostenible de las CH ya fue abordado, en el plano doctrinal y en el plano del *soft law*, en las resoluciones adoptadas por el *Institut de Droit International* o de la *International Law Association* —como las famosas Reglas de Helsinki, adoptadas en 1966—.

(68) Cfr. artículo 6.º del Convenio de 1968.

(69) De acuerdo con Pedro SERRA: «O regime de caudais...», *op. cit.*, «... A condição de “fecho de contas” desta repartição não é explicitada no convénio, nem neste nem em qualquer outro artigo, mas é evidenciada no Protocolo Adicional que se refere à possibilidade de alteração do regime de caudais do Águeda (...), até mesmo para acertos que se viessem a revelar necessários para a repartição do potencial hidroeléctrico dos troços internacionais dos rios luso-espanhóis que não eram objecto deste convénio (caso do Águeda, afluente do Douro) as Partes aceitavam fazê-lo pela alteração desta repartição da produção do troço internacional do Minho (o que veio a acontecer mais tarde devido a alterações havidas noutro afluente do Douro). Esta disposição ilumina também aquilo que é o objecto destes dois convénios: a partilha do potencial hidroeléctrico e não outra coisa».

(70) Cfr. artículo 3.º del Convenio de 1968.

de Huelva y otros usos industriales y agrícolas. Portugal tenía interés en el Guadiana —para la construcción del Alqueva—, así como en la cuenca del Lima⁽⁷¹⁾. Por último, es importante referir que los negociadores del Convenio de 1968 entendieron que había un fallo —previamente referido— en las cuentas realizadas en 1927, que había perjudicado a Portugal. Una vez más, el Miño sirvió para compensar a Portugal y saldar cuentas.

Debemos hacer una referencia al artículo 6.º, redactado en términos semejantes al artículo 8.º de los Convenios de 1927 y 1964 —antes comentados—, aunque con algunas diferencias, señaladamente:

- *Primera*, permite el desvío de agua para riego y abastecimiento en las partes internacionales del Guadiana y del Chanza sin previo acuerdo de los Gobiernos. Es decir, legitima tanto el Alqueva del lado portugués como los planes previstos para el Chanza del lado español. Si comparamos este Convenio con el del Duero, no encontramos ninguna restricción adicional al almacenamiento y captación de agua. Como menciona P. SERRA,⁽⁷²⁾ «... O Convénio de 1968 não introduz nenhuma restrição à captação de águas a montante da entrada nos troços internacionais (...) foi precisamente feita uma previsão da redução dos caudais que haveriam de chegar a cada secção de aproveitamento em função dos usos consumptivos futuros estimados à época...».
- *Segunda*, asegura el respeto por los «caudales mínimos naturales de estío⁽⁷³⁾» y por la «riqueza piscícola⁽⁷⁴⁾», contemplando, aparentemente, una precaución de carácter eminentemente ambiental. Nos debemos preguntar, sin embargo, si estos son, en efecto, caudales mínimos. El Convenio no los define ni cuantifica, y tampoco nos remite hacia otras disposiciones que los delimiten. Por tanto, no sabiéndose lo que hay que cumplir, difícilmente puede cumplirse. Como menciona CRUCHO DE ALMEIDA⁽⁷⁵⁾, «... as Partes consideraram os caudais naturais médios como elemento indicativo ou de referência nas negociações, mas Portugal aceitou o facto de a Espanha reter no seu território certas quantidades desses caudais, sem compensação...Uma vantagem, porém, alcançou Portugal nas negociações. A Espanha, ao formular a sua pretensão à retenção de certos caudais e ao sujeitar os restantes à partilha, reconheceu a co-titularidade luso-espanhola quanto a estes últimos, para efeitos de produção eléctrica. Consumada a partilha dos potenciais energéticos, a sua alteração não poderá efectuar-se unilateralmente, mas dependerá de novas negociações e de novo acordo».

En efecto, más tarde las Partes caminaron hacia un nuevo Acuerdo, pero manteniendo la vigencia⁽⁷⁶⁾ de los Convenios de 1964 (para el Duero) y de 1968 (para los restantes ríos interna-

(71) Según refiere P. SERRA: «... no rio Lima o melhor local para a construção de uma barragem de grandes dimensões situava-se em Portugal, no local designado do Alto Lindoso, com intrusão do seu regolfo no troço internacional. Nas proximidades deste local existia já um aproveitamento hidroeléctrico puramente nacional que seria prejudicado pelo projectado aproveitamento do Alto Lindoso, pelo que a sua eventual atribuição a Espanha colocaria não apenas questões de soberania mas também questões de indemnização de difícil resolução». Cfr. P. SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*

(72) P. SERRA, *ibidem*.

(73) Cfr. artículo 6.º par. 3.º del Convenio de 1968.

(74) Cfr. artículo 6.º par. 4.º del Convenio de 1968.

(75) Cfr. Luís CRUCHO de ALMEIDA, «Comunicação apresentada na Conferência sobre...», *op. cit.*, s/p.

(76) Cfr. artículo 27.º del CA de 1998.

cionales). Sobre la necesidad de negociar un nuevo Acuerdo, el consenso doctrinal es amplio. Esto es por varias razones: primera, el ámbito de los Convenios anteriores a 1998, que estaba limitado a los tramos fronterizos y a las aguas superficiales; segunda, el objetivo principal, producción energética, independientemente de la polémica sobre si se repartía el potencial hidroeléctrico o los caudales propiamente dichos. Obviamente los Convenios estaban avocados a maximizar la producción de electricidad por ambas Partes; prueba de eso es el hecho de que, por ejemplo, paralelamente hayan sido aprobados otros Acuerdos fronterizos sobre navegación y pesca⁽⁷⁷⁾; tercera, la falta de reglas procesales sobre información, consulta y monitorización de parámetros comparables; cuarta, la falta de sensibilidad ambiental, aunque algunos autores quieran interpretar las «referencias ambientales» constantes del Convenio de 1968, antes citadas, como una manifestación embrionaria de esa sensibilidad⁽⁷⁸⁾.

Por último, es importante referir que la Comisión de los Ríos Internacionales (CRI) sucede a la Comisión Internacional del Duero y sus afluentes —creada al abrigo del Convenio de 1967, pero con características idénticas a las de su antecesora de 1928—. La verdad sea dicha, la CRI tampoco trajo grandes novedades. Continuaba centrada, sobre todo, en la conciliación de los intereses de las hidroeléctricas y consideraba todavía los ríos como soportes inagotables de cualesquiera utilizaciones económicas. Escribe CANELAS DE CASTRO⁽⁷⁹⁾ que la relación hispano-lusa en el seno de la CRI «... Tão pacífico foi, que até terá adormecido as Partes, o que bem se representa desde logo na perda de regularidade das reuniões (...), já de si algo majestáticas e às vezes com diminuta utilidade substancial, diga-se com franqueza, o que bem se apreende pelo decrescente teor decisório que a história das suas actas não deixará de revelar...». En nuestra opinión, y no sólo la nuestra⁽⁸⁰⁾, la contribución de la CRI para resolver problemas diversos de los referentes al reparto hidroeléctrico ha sido diminuta.

Sin embargo, hasta el proyecto de Trasvase Tajo-Segura (en adelante, TTS), la historia de las relaciones hispano-lusas en materia de aguas internacionales revela que esta ha sido razonablemente buena⁽⁸¹⁾. Sólo así puede ser calificada, a la luz de las experiencias en materia idéntica entre países vecinos⁽⁸²⁾. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos (EEUU) y sus veci-

(77) Sobre los Acuerdos específicos entre España y Portugal en materia de navegación y pesca fluvial, ver Alberto HERRERO DE LA FUENTE, «La Convention sur la coopération pour la...», *op. cit.*, p. 261.

(78) Ver António ANDRESEN GUIMARÃES y Teresa AMADOR, «Convenção Luso-Espanhola de 1998...», *op. cit.*, p. 17; Nuno ASCENSO PIRES, *Law of International Watercourses. Case Study: Portugal and Spain...*, *op. cit.*, p. 31.

(79) Cfr. P. CANELAS DE CASTRO, «Para que os rios nos unam:...», *op. cit.*, p. 11. Ver también F. NUNES CORREIA, para quien la CRI se reunió de modo rutinario, preocupada sobre todo en cuestiones relacionadas con el funcionamiento de las hidroeléctricas: «...unaware of the main issues, dilemmas and strategic options of both countries...». Cfr. F. NUNES CORREIA, «The Portuguese-Spanish...», *op. cit.*, p. 7.

(80) Cfr. Nuno ASCENSO PIRES, *Law of International Watercourses...*, *op. cit.*, pp. 20 y ss.

(81) Estas relaciones pacíficas constituyen la regla general en las relaciones hispano-lusas en prácticamente todas las áreas —los recursos hídricos no son una excepción—, como revelan los últimos estudios realizados sobre la materia. Así refiere D. FREITAS DO AMARAL: «Entre o século XIII e o século XVII, Portugal e Espanha celebraram uma média de 68 tratados por século, mas entre os séculos XVIII e XX essa média aumentou para 211 (...) os dados disponíveis demonstram que está errada a velha máxima da diplomacia portuguesa de que, com Espanha, desconfiança máxima e cooperação mínima (...). O primeiro tratado importante, o de Zamora (1143) preparou a independência de Portugal, com Afonso Henriques a ser reconhecido como rei pela coroa leonesa. No último, em Albufeira (1998), acordou-se a interdependência ambiental entre os dois países». Comunicação do Prof. FREITAS DO AMARAL na apresentação do livro *Encontros e Desencontros Ibéricos – Tratados Hispano-Portugueses desde a Idade Média*, coords. M. Albuquerque, I. Guerreiro, Nova Portela e E. Postigos Castellanos, Auditório da Torre do Tombo, Lisboa, 3 de abril de 2007. Ver también «Mais Tratados do que anos de independência», *Lusa*, 3 de abril de 2007.

(82) Muchas de estas experiencias fueron analizadas en el capítulo I de la TD de A. SERENO.

nos (Canadá y México) en que los EEUU invocaron la doctrina Harmon hasta la década de los 60; o el caso de los ribereños del Nilo, en que aún hoy Egipto defiende la tesis de integridad territorial absoluta. A nuestro entender, en ninguno de los Acuerdos Hispano-Lusos hasta ahora aprobados sobre la materia constan los principios de soberanía territorial absoluta o de integridad territorial absoluta. Antes bien, fueron adoptadas posiciones intermedias, que pueden integrarse en el grupo de las tesis restrictivas de la soberanía o en la teoría de optimización de los recursos, aunque limitada a los tramos fronterizos de los ríos y a las aguas superficiales.

Además, comparando el comportamiento del Gobierno federal de los EEUU —como Estado aguas arriba— con el del Gobierno español, concluimos que este último consiguió gestionar peor los conflictos internos entre Comunidades Autónomas cedentes y receptoras, y mejor los conflictos internacionales. Es decir, mientras el Gobierno norteamericano dejó las querellas domésticas entre sus Estados en manos del Tribunal Supremo de los EEUU⁽⁸³⁾ —que desde el inicio del siglo xx comenzó a aplicar la doctrina de uso equitativo informado por los principios hoy constantes en el artículo 7.º del CNY—, el Gobierno español ha sido bastante más interventor. Esto por dos razones: primera, porque sólo a partir del Estado de las Autonomías —consagrado en la Constitución de 1978, y más tarde con el desarrollo de la materia a través de la LAg de 1985— se reconoció competencias a las CCAA en la gestión de las aguas; segunda, porque, incluso después de eso, las CCAA nunca se autofinanciaron en esta materia. Es decir, los fondos provenían de los Presupuestos Generales del Estado y, en algunos casos, de la Unión Europea. Lo que se verificó en los EEUU fue que el número de trasvases intercuenas disminuyó notablemente cuando el Estado Federal dejó de financiarlos. Por eso mismo, un estudio de E. SAN MARTÍN⁽⁸⁴⁾ muestra que los trasvases hechos en los EEUU en la delimitación geográfica de las CH nacionales son más eficientes y rentables que los trasvases entre cuencas financiados por el Estado Federal.

Siendo así, no podemos estar de acuerdo con aquellos⁽⁸⁵⁾ que interpretan la relación hispano-lusa antes de 1998 como una manifestación de la soberanía de cada Estado con tendencia absoluta. Ambos países, y en aspectos cruciales —aunque casi exclusivamente relacionados con la salvaguarda del potencial energético—, restringieron, voluntariamente, su soberanía. En este sentido estamos de acuerdo con los autores⁽⁸⁶⁾ que, comparando los Convenios Hispano-Lusos anteriores a 1998 con otros Acuerdos internacionales de fechas similares, piensan que tales convenios son más equilibrados que la mayoría de los otros, pues es raro que los Estados vecinos se concedan voluntariamente derecho de veto sobre sus proyectos —incluso siendo este derecho, a nuestro entender, relativo—. Otra cuestión diferente es la ausencia casi total de otras preocupaciones que no sean las estrictamente económicas. En aquellas fechas ya existían las famosas Reglas de Helsinki —en el ámbito del *soft law*—, y textos internacionales, como el Acuerdo sobre la Comisión Internacional para la Protección de Reno contra la Contaminación (también denominado Acuerdo de Berna) de 1963 y la Carta del Agua de

(83) Esta cuestión fue abordada no capítulo I de la TD de A. SERENO.

(84) Cfr. Enrique SAN MARTÍN, «Aprendiendo de la experiencia económica: los trasvases en el sudeste norteamericano», *Livro de Palestras*, IV Congresso Ibérico da Água, Tortosa, Dezembro, 2004.

(85) Así P. CANELAS DE CASTRO refiere: «As convenções em causa referem-se apenas aos troços internacionais dos rios. Aquém destes troços e além deles manda, respectivamente, quem cá está e quem lá está, praticamente sem restrições...». Cfr. P. CANELAS DE CASTRO, «Para que os rios nos unam:...», *op. cit.*

(86) Ver A. ANDRESEN GUIMARÃES, «O rio Douro:...», *op. cit.*, p. 20, y P. BIRNIE & A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 1992, p. 107.

1968, preconizando la protección ambiental y la gestión integrada de las CHI. Principios estos totalmente ignorados en los Acuerdos Hispano-Lusos anteriores a 1998.

Como enseguida verificaremos, han sido «obras faraónicas» —como el Trasvase Tajo-Se-gura (TTS)— y planes megalómanos —como el «Plan Hidrológico Nacional» (a partir de ahora PHN)—, los que pusieron punto final en esta relación, que, en líneas generales, consideramos debe denominarse «armónica» —especialmente cuando es comparada con la relación entre otros Estados Ribereños, como los ya citados—.

II. EL TELÓN DE FONDO: «PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL» VERSUS INTERÉS GENERAL

II.1. EL TRASVASE TAJO-SEGURA

El TTS tiene su génesis en aquel que bien podría considerarse el «genuino» proyecto de PHN. Este plan, de cuño *regeneracionista*, nunca llegó a concretizarse como inicialmente fue proyectado, por diferentes vicisitudes históricas —de entre las cuales la que marcó más fue la Guerra Civil española—.

Sin embargo, el TTS, considerado una especie de designio nacional, fue salvado de la vorágine de posguerra y sólo fue ejecutado varias décadas más tarde. Los impulsores de ese proyecto consideraban el Tajo como la línea que separaba la España húmeda de la España seca, y el TTS como una especie de «canal de solidaridad nacional» que habría de promover la cohesión entre ambas Españas. Aún hoy se puede leer en una reciente publicación de la «Confederación Hidrográfica del Tajo⁽⁸⁷⁾»: «... A bacia do Tejo é a bacia mais solidária de acordo com o volume de água que cede a outras bacias...».

En efecto, actualmente, se podría decir que la CHT «da de beber» a la mayor parte de la población de la Península, aunque sea el tercer río, tanto en superficie total como en afluentes, después del Ebro y del Duero. Además, a través del TTS, hasta hoy la infraestructura hidráulica española de mayor envergadura, se abastece a un millón y medio de personas, que representan una importante parte de la población permanente y contingente —sobre todo durante el período de vacaciones de verano— del sudeste de España.

El Convenio de 1968 reconocía a España la posibilidad de transferir aguas del Tajo a otras cuencas hidrográficas hasta el valor de 1.000 hm³/año. Esta concesión por parte de Portugal estaba relacionada con el TTS y continúa vigente al abrigo del artículo 27.º del CA⁽⁸⁸⁾. Precisamente en 1968, fue publicado el «Anteproyecto General del Aprovechamiento Conjunto de los recursos hidráulicos del Centro y Sureste de España», iniciándose las obras del trasvase

(87) Cfr. *La cuenca del Tajo en cifras*, en (2.ª ed.) Oficina de Planificación Hidrológica, Confederación Hidrográfica del Tajo, Ministerio de Medio Ambiente, 2002.

(88) A pesar de las particularidades del Tajo, el CA de 1998 aborda todas las CHHL de modo global, excepto en el régimen de caudales que consta en el PA. Lo que hace que el Tajo sea un caso especial, comparado con las otras cuencas, es la línea b) del núm. 1 del Anexo al PA, «Bases del Régimen de caudales», donde consta que: «Para el Río Tajo, el régimen del Convenio de 1968 contempla ya la facultad de transferencia, por parte de España, de aguas de la cuenca hidrográfica para otras cuencas hidrográficas, hasta el valor de 1.000 hm³/año». La revisión del régimen de caudales de 2008 no alteró este precepto, por lo que continúa vigente en idénticos términos.

en ese mismo año⁽⁸⁹⁾. El trasvase, como infraestructura, consiste en el conjunto de obras e instalaciones destinadas a posibilitar el transporte y la distribución de agua de la cuenca del Tajo al Segura⁽⁹⁰⁾. La cuenca del Segura está situada en el sudeste español, con una superficie total aproximada de 18.000 km², de los cuales el 59% pertenece a la CA de Murcia, el 7% a la CA de Valencia, el 9% a la CA de Andalucía y el 25% a la CA de Castilla-La Mancha. La mayor parte de la población (75% de un total de 1.313.223 habitantes) reside en Murcia. La CH del Segura tiene una extensión casi cinco veces inferior a la del Tajo y una población alrededor de siete veces inferior, pero está situada en un área de España caracterizada por la agricultura de exportación y por el turismo de masas.

Siendo así, no ha sido casual que el primer trasvase entre cuencas realizado en España tuviese como destinatarias las tierras del Levante español, próximas a la cuenca del Segura. En esta zona se conjuga la escasez permanente de recursos hídricos con la capacidad de crear riqueza. La «Ley del Aprovechamiento Conjunto Tajo-Segura», aprobada en 1971, se fundamentaba en el principio de que las aguas públicas deben utilizarse donde su efecto tenga un resultado más beneficioso económica y socialmente para el conjunto de la nación, y reconocía la capacidad del Estado para ordenar y determinar el destino del agua. También han sido contempladas, en la Ley de 1971, otras cuestiones fundamentales relacionadas con los trasvases, específicamente el reconocimiento de que sólo podían transferirse recursos en superávit, así como el respeto por los aprovechamientos existentes y por el derecho de la cuenca cedente a recibir compensaciones por la cesión, así como por la rentabilidad de la obra. Se debe considerar que el acueducto Tajo-Segura, en una primera fase, sólo preveía el trasvase de un volumen máximo de 600 hm³, en virtud de la Ley 21/1971, de 19 de junio. Esta ley preveía también una segunda fase durante la cual serían transferidos los 400 hm³ restantes, la cual nunca llegó a concretizarse.

Las transferencias entre cuencas son —y siempre han sido— objeto de una enorme polémica y movilización de la sociedad española. Mientras las zonas «deficitarias» (receptoras de agua) intentan que las referidas transferencias se realicen lo antes posible alegando criterios de solidaridad nacional, las zonas «cedentes» se oponen, argumentando que no existen excedentes o que el recurso debe ser utilizado en los lugares de origen, pues lo contrario implicaría una pérdida de recursos de algunas regiones en favor de otras (normalmente más ricas), y de un factor de desarrollo que podría ser necesario en el futuro. En defensa de esta argumentación invocan sus derechos como «ribereños», pero sucede que estos nunca han

(89) No obstante, su antecedente más remoto (sin perjuicio de otros menos relevantes pero anteriores en el tiempo) podemos encontrarlo en 1933, cuando por primera vez se aborda la posibilidad de realizar un trasvase para corregir el déficit hídrico de la región de Levante a través del Plan Nacional de Obras Hidráulicas de Manuel Lorenzo Pardo. En la altura, el principal argumento esgrimido por el autor de este Plan para justificar la obra (argumento que fue retomado por todos aquellos que posteriormente defendieron su construcción) era la necesidad de alimentar el regadío murciano (tradicionalmente la *huerta de Murcia*, situada en la cuenca del Segura, es una de las más productivas de España). En esta defensa destacan también otros autores, como el Profesor Manuel Torres, que en su libro *El regadío murciano, problema nacional* (1959), relativo a la polémica siempre latente del trasvase, reafirma la rentabilidad de la obra por la mayor productividad de este regadío y sus positivas repercusiones en la economía nacional. Un trabajo más documentado sobre la materia puede leerse en J. MELGAREJO, *Balance económico del Trasvase Tejo-Segura*, Investigaciones geográficas, 2000, p. 70.

(90) De acuerdo con la clasificación de las obras hecha en el «Anteproyecto General del Aprovechamiento Conjunto de los RH del Centro y Sureste de España», estas se dividen en tres grupos: pre-trasvase (obras de regularización del Alto Tajo y su cuenca); el Acueducto Tajo-Segura (ATS, estructura básica del trasvase mediante la que se unen las cabeceras del río Tajo al río Mundo, afluente del Segura) y el pos-trasvase (obras realizadas en la cuenca del Segura para transportar y distribuir las aguas conducidas por el Acueducto a las zonas irrigables de la cuenca receptora).

sido contemplados en la legislación española sobre aguas. En contrapartida, a nivel internacional, donde los «derechos ribereños» podrían ser invocados, los derechos de España sobre el caudal permanecen inalterados y son reconocidos por el Convenio de 1998, como antes hemos mencionado.

En la práctica, estos derechos adquiridos sobre el Tajo han sido ejercidos, parcialmente, por España en 1995. Así, mediante el «Decreto-Ley» 8/1995, de 4 de agosto, se adoptaron medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento Tajo/Segura; entre ellas, aumentar el volumen «trasvasable» en 50 hm³ con destino al abastecimiento en la cuenca del Guadiana y a la mejora hídrica del «Parque Nacional de las Tablas de Daimiel⁽⁹¹⁾». También en 1995, el Gobierno aprobó la reducción temporal del caudal del Tajo en su paso por Aranjuez, estableciendo, en la Ley 52/1980, una reducción de 6 a 3 m³/segundo para atender a las necesidades del Segura. Por su lado, el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo⁽⁹²⁾ estableció definitivamente el volumen de agua «trasvasable» en 650 hm³/año y, finalmente, la LPHE⁽⁹³⁾ fijó en 240 hm³ el volumen mínimo de reserva de agua almacenada en Entrepeñas-Buendía⁽⁹⁴⁾, valor por debajo del cual no es posible trasvasar. Además, previa la realización de un prolongamiento del TTS para las planicies de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, junto con importantes obras de regularización y conexión con el postrasvase⁽⁹⁵⁾.

Como afirma J. MELGAREJO MORENO⁽⁹⁶⁾, refiriéndose al caso español, el fundamento jurídico de los trasvases se basa en la titularidad estatal sobre las aguas del dominio público.

(91) El PN Tablas de Daimiel está situado en la confluencia entre el río Cigüela y el Guadiana, en la provincia de Ciudad Real (Castilla-La Mancha). Su extensión es de aproximadamente 15 km². Además de las aguas de los ríos, el Parque se nutre, esencialmente, del Acuífero 23. Este último se extiende sobre una superficie de 5.000 km², constituyendo una pieza clave del sistema hídrico de la cuenca del Guadiana. Durante las décadas de los 60 y 70, se respondió a la demanda de agua para riego mediante la canalización a partir del río Guadiana en el área próxima al Parque, así como aumentando exponencialmente las captaciones de aguas subterráneas. La consecuencia inmediata fue la sobreexplotación del Acuífero 23 en más de 200 hm³, y que se secara el río Guadiana en el tramo comprendido entre los «Ojos del Guadiana» y el PN Tablas de Daimiel. Este desastre ecológico sin precedentes fue reparado mediante transferencias de agua del Tajo a través del TTS (aprobadas por el Real Decreto-Ley 6/1990, con las alteraciones introducidas por el Real Decreto-Ley 5/1993). Resulta obvio que, ante la probabilidad de que se secase definitivamente el Parque, trasvasar aguas fue la opción más sostenible. Así, el hecho de que el Parque reciba aguas dulces del Tajo con una cualidad diferente a las que tenía originalmente —en condiciones naturales las aguas del Parque eran más salinas—, acaba por ser un mal menor. No obstante, el caso del PN Tablas de Daimiel merece alguna reflexión, una vez que constituye un ejemplo paradigmático de lo que podríamos denominar «círculo vicioso tecnológico». Es decir, el desarrollo tecnológico, que permitió solucionar la demanda de agua agrícola con recurso a las captaciones en la cuenca del Guadiana, crea un gravísimo problema ambiental que, a su vez, es remediado recurriendo a otra solución tecnológica (el TTS), que causará impactos —aunque sean menores— en otros puntos de la cuenca del Tajo, así como en la del Guadiana. O sea, la cura consistió en aliviar el dolor en lugar de eliminar su origen. Sobre el caso del PN Tablas de Daimiel, ver <http://www.mma.es/parques/lared/tablas/his_tab.htm> y F. DELGADO, «Derecho de aguas...», *op. cit.*, pp. 312 y ss. Ver también «El Trasvase Tajo-Segura. Lecciones del pasado», <www.wwf.es>.

(92) El Plan de Cuenca del Tajo fue aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio.

(93) Ley 10/2001, de 5 de julio.

(94) El embalse de Entrepeñas, situado en el Tajo, tiene un total de 804 hm³ de capacidad y el de Buendía, en el Guadiela, 1.639 hm³. Datos obtenidos del documento «El Trasvase Tajo-Segura. Lecciones del pasado», <www.wwf.es>.

(95) Se entiende por pos-trasvase, las infraestructuras que parten del final del itinerario del ATS, situado en el embalse de Talave (río Mundo, cuenca del Segura), y que distribuyen agua por medio de una compleja red de lechos, canales y embalses de regularización que ocupan la cuenca del Segura y parte de las zonas gestionadas por la Confederación Hidrográfica del Júcar en Alicante y del sur, en Almería. Datos obtenidos del documento, «El Trasvase Tajo-Segura. Lecciones del pasado», <www.wwf.es>.

(96) J. MELGAREJO, «Política de aguas y modelos territoriales en el Sureste peninsular», III Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua, Sevilla, noviembre de 2002.

Es decir, si la titularidad del dominio hídrico perteneciese a las respectivas Comunidades Autónomas ribereñas, posiblemente no existiría ninguna, o serían de menor envergadura, tal como se constata actualmente en los EEUU⁽⁹⁷⁾.

Como explicamos previamente, la LAg de 1985 se fundamentó en la tesis de unidad de cuenca para declarar todas las aguas dominio público del Estado y gestionadas por este cuando el ámbito territorial de la CH estuviese situado en dos o más Comunidades Autónomas. Sin embargo, admitió una excepción al principio: los trasvases. Esta excepción es practicable en la presencia de otro axioma fundamental de la LAg, la existencia de cuencas «en superávit». En la época en que se proyectó el TTS, la noción generalmente admitida del concepto de «excedente» era la de que se consideraba en superávit todo el caudal que llega al mar sin ser aprovechado y que, por tanto, representa una pérdida de recursos.

El concepto hoy en día ha cambiado, básicamente por dos razones:

- Primera, los agricultores de la cuenca del Tajo⁽⁹⁸⁾, especialmente los de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se adhirieron a la cultura del regadío, entrando en conflicto abierto con los agricultores de la cuenca del Segura —principales beneficiarios del TTS—. La incontrolada expansión del regadío castellano-manchego originó un consumo abusivo de los acuíferos —la consecuencia más evidente fue el desastre ecológico del PN Tablas de Daimiel—, conduciendo el ávido mirar de los agricultores castellano-manchegos hacia las aguas del TTS. Como mencionan A. ESTEVAN y J.M. NAREDO⁽⁹⁹⁾, el uso consuntivo de los referidos regadíos «... es capaz de enjugar cualquier hipotético excedente, dando al traste con el axioma fundamental de la política

(97) De acuerdo con un estudio realizado por Enrique SAN MARTÍN, la experiencia de los EEUU en materia de trasvases suele ser un caso frecuentemente citado por la doctrina española, por sus similitudes con el modelo español. Sin embargo, refiere el autor, en los EEUU se realizan dos tipos de trasvases entre cuencas: unos de mayor envergadura, financiados por el Estado Federal, y otros a nivel estatal, de menor envergadura, por ser entre cuencas más pequeñas situadas en el territorio de un mismo Estado federado y financiados por él. Este autor concluye que mientras los primeros, o por lo menos gran parte de los primeros, suelen ser un fracaso financiero, los segundos «... repercuten a los usuarios la práctica totalidad de los costes de construcción, mantenimiento e operación de los trasvases, con lo que además de presentar unas cuentas saneadas, logra una eficiencia económica superior a la del trasvase federal...». Cfr. E. SAN MARTÍN, «Aprendiendo de la experiencia económica...», *op. cit.*, p. 133. En la misma línea, David. H. GETCHES opina que actualmente la política de trasvases está prácticamente obsoleta en los EEUU, entre otras razones porque muchas de estas obras públicas contaban con fondos del Estado Federal que hoy es imposible o muy difícil conseguir. El mismo autor refiere que, en 1977, el Presidente Jimmy Carter tomó la polémica medida de eliminar de los presupuestos decenas de proyectos hidrológicos que habían sido autorizados, alegando razones económicas y ambientales. Como muy pocos proyectos podían ser justificados con base en estos argumentos, después de esta decisión no fue financiado ni ejecutado ningún proyecto federal, y muchos de los proyectos autorizados, pero que todavía no habían sido ejecutados, sufrieron importantes modificaciones. Cfr. David H. GETCHES, «Los Trasvases intercuenas: Respuestas jurídicas a cuestiones de equidad y medio ambiente...», *op. cit.*, p. 81.

(98) En España, la CHT se extiende por cinco Comunidades Autónomas. La extensión de la cuenca en Castilla-La Mancha (ocupa el 48% de ésta), seguida de Extremadura (con el 30%) y Madrid (con el 14,4 %). No obstante, el 80% de la población se concentra en Madrid y su área metropolitana, que es una zona de gran intensidad económica —especialmente industria y servicios, situada en un espacio reducidísimo de la cuenca—. Le siguen de lejos Castilla-La Mancha y Extremadura, con porcentajes inferiores al 10% y predominando las actividades agrícolas, así como fuertes movimientos de emigración en dirección a las capitales de provincia, especialmente Madrid.

(99) Cfr. A. ESTEVAN y J.M. NAREDO, *Ideas y propuestas para una nueva política del agua...*, *op. cit.*, pp. 82-3, donde también refieren que el TTS fue un fracaso desde el punto de vista económico —excepción hecha de los beneficiarios directos de las aguas del Acueducto— una vez que en la práctica solamente se consiguió trasvasar la mitad del caudal previsto —aproximadamente 300 de los 600 hm³/año—. Sólo en los mejores años se consiguieron trasvasar 600 o 650 hm³/año, los restantes, o eran periodos de sequía, o no había caudal suficiente.

tradicional de obras hidráulicas: llevar el agua desde donde sobra hacia donde hace falta...».

- Segunda, como antes se mencionó, los nuevos conocimientos científicos han alertado sobre la importancia de los ecosistemas de estuarios y los costeros. Por tanto, ya no se puede considerar que todo el caudal que llega al mar es desperdicio, ya que este es necesario —y mucho— en los ecosistemas de estuarios y los costeros. Jurídicamente estas cuestiones están bien cuidadas en la DMA⁽¹⁰⁰⁾, pero en el momento en que se proyectó y ejecutó el TTS fueron totalmente ignoradas⁽¹⁰¹⁾.

II.2. EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL Y LA «SITUACIÓN DE BLOQUEO»

II.2.1. Introducción

Decía Otto von Bismarck⁽¹⁰²⁾ que «para conservar el respeto por las salchichas y por las leyes, no se puede ver cómo son hechas». Esta frase se ajusta como un guante a la «Ley del Plan Hidrológico Nacional» (LPHN) de 2001, con las alteraciones introducidas *in extremis* en julio de 2004⁽¹⁰³⁾. Si no veamos: el PHN estaba previsto en la «Ley de Aguas» (LAG) española, de 1985, con un horizonte temporal de veinte años, y tardó más de quince en ser aprobado —algunos autores⁽¹⁰⁴⁾ hasta dudaron que llegase a serlo—, y casi tres años en ser alterado, precisamente en su pieza básica: el Trasvase del Ebro. Además, los diferentes anteproyectos de la ley efectivamente aprobada son una muestra de un gran «zigzag» político en materia de aguas.

Como refieren V. PÉREZ y J. MEZO⁽¹⁰⁵⁾, el PHN ha sido la víctima propiciatoria de lo que ellos denominaron «situación de bloqueo». Esto, porque entre la idea original del Plan y su ejecución se verificó un cambio político, social, económico y hasta ideológico en la sociedad

(100) Esta cuestión fue ampliamente analizada en el capítulo II de la TD de A. SERENO. Últimamente cada vez son más las voces doctrinales que defienden la protección conjunta de las aguas continentales y aquellas que la DMA denomina «aguas de transición y costeras», pues a pesar del escaso valor económico que tradicionalmente se les atribuye, está empíricamente demostrada la importancia de estas tipologías de aguas en la protección de los ecosistemas. En este sentido, ver, por ejemplo, Jordi SALAT, «Las aguas costeras y de transición en la España Peninsular», Comunicación presentada no VI Congresso Ibérico da Água, organizado pela FNCA, Vitoria 2008; Isabel CARO-PATÓN, «La coordinación entre la Ley de Costas y la Ley de Aguas: retos pendientes y primeros e importantes avances», en F.J. Sanz Larruga, y M. García Pérez, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, y Francisco Javier SANZ, «Nuevas orientaciones sobre la ordenación del medio ambiente marino y costero en España», *Revista General del Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010.

(101) Actualmente, las consecuencias «ignoradas» de los efectos del TTS en la Cuenca del Tejo constituye el principal motivo de las reivindicaciones de la «Red del Tajo/Rede do Tejo», una asociación que reúne a ciudadanos españoles y portugueses de esta CHI a favor de la protección ambiental de esta cuenca. Ver «Conclusiones de las Jornadas “Por un Tajo vivo”», realizadas en Talavera de la Reina, días 20 a 22 de abril de 2007.

(102) Otto von Bismarck, citado por A. AZEVEDO ALVES e J.M. MOREIRA, *O que é a Escolha Pública?...*, op. cit., p. 49.

(103) Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

(104) Ver Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Prólogo a la tesis de Silvia del SAZ, *Aguas Subterráneas, aguas públicas...* op. cit.; y M.F. CLAVERO ARÉVALO, en el Prólogo a la tesis de María del Carmen ORTIZ de TENA, *Planificación Hidrológica...*, op. cit.

(105) Cfr. V. PÉREZ y J. MEZO, «Política de agua en España...», op. cit. La denominada situación de bloqueo está igualmente bien retratada en el artículo de J. BUKOWSKI, «Spanish Water Policy...», op. cit., pp. 46 y ss.

española, de tal orden que sobrevino una situación de incompatibilidad entre esta última y la política del agua consagrada en el «Plan Hidrológico Nacional». A nivel doctrinario⁽¹⁰⁶⁾, ya se había puesto en evidencia que, por regla general, la planificación hidrológica es siempre un motivo de conflicto social, dada la imposibilidad de satisfacer por igual a todos los interesados. Sin embargo, el fenómeno que se verificó en España es mucho más agudo y, por tanto, merecedor de un análisis más apurado.

Los diversos Gobiernos que propusieron los respectivos anteproyectos de PHN (del primero en 1993 al último en 2001) no consiguieron asimilar, o por lo menos no totalmente, el paso de la tradicional «comunidad política hidráulica» a la comunidad de la década de los 80 y 90. La primera estaba constituida por un núcleo restringido integrado, básicamente, por los funcionarios de la «Confederación» —homóloga a las «Administrações de Região Hidrográfica» (ARH) portuguesas—, las empresas de construcción e hidroeléctricas y las asociaciones de agricultores, existiendo entre ellos un alto grado de entendimiento. Es de fácil comprensión que así fuese, si consideramos que el aumento de la demanda de agua para la agricultura era vista como legítima, y la construcción de más obras hidráulicas como la respuesta lógica a esa demanda. Sin embargo, esta se volvió insaciable y, además, la Política Agrícola Común (PAC) contribuyó a su crecimiento. Paralelamente, el deterioro ambiental iba en aumento.

La reacción frente a este «estado de cosas» fue la aparición de nuevos actores y nuevos argumentos. Todos ellos son, en mayor o menor medida, responsables por la «situación de bloqueo». Sin perjuicio de que consideremos la importancia de un factor fundamental, pero de carácter inequívocamente coyuntural —la alternancia de Gobierno en marzo de 2004—, nítidamente son cuatro⁽¹⁰⁷⁾ los argumentos estructurales esgrimidos contra la

(106) Así, por ejemplo, Francisco NUNES CORREIA refiere que «... Compatibilizar os interesses e os pontos de vista de todos é difícil ou mesmo impossível (...) A solução encontrada nunca é (...) integralmente satisfatória para todas as partes, o que pode criar dinâmicas de resistência ou de bloqueamento...». Cfr. F. NUNES CORREIA, «O planeamento de recursos hídricos...», *op. cit.*, p. 8. Ver también Luís COLAÇO ANTUNES, *O direito do ambiente como direito da complexidade*, Almedina, Coimbra, 1998.

(107) Cfr. V. PÉREZ y J. MEZO, que incluyen también el argumento político como factor estructural, refiriendo que la fuerte oposición al PHN, tanto en el Congreso como en el Senado, jugó un papel inmediato en la paralización del proyecto. Esto constituye un hecho indiscutible, y no sólo en el caso del Proyecto de PHN de 1993, también en el de 2001, pues fue precisamente una inesperadísima alternancia de Gobierno lo que paralizó literalmente las obras del trasvase del Ebro, varios meses antes iniciadas. Ver, V. PÉREZ y J. MEZO, «Política de agua en España...», *op. cit.* En nuestra opinión, este bloqueo forma parte de la lucha política y partidaria normal en democracia. No obstante, parar un proyecto de enormes dimensiones, como el PHN, constituye un factor mucho más penalizador que parar otros proyectos, medidas o decisiones de menor transcendencia. Esto porque, debido a su dilatada fase de aprobación, no basta una legislatura —ni a veces dos— para que sea el mismo equipo gubernamental el que lo aprueba y ejecuta. En este sentido, Jan CAYESSENS analiza la influencia que tuvo el Parlamento Europeo en la paralización del PHN, refiriendo: «... Of course it is difficult to judge if the Spanish Government's decision was caused by the Commission's hesitant attitude or if I was just a by-product of the change of government. Yet informed sources attribute the European Commission's critical attitude towards the Plan at least partially to the EP's pressure (...) as well as the public pressure by NGOs and citizen's groups (...) Scrutiny and control by the EP in the SNHP case was reactive. The EP started dealing with the Water Plan due to massive public mobilization, not as the result of systematic scrutiny of EU policy implementation...». Cfr. J. CAYESSENS, «The European Parliament and the Implementation of EU Environmental Policies: the Case of the Spanish Water Plan», *op. cit.*, p. 213. Por su parte, otros autores: David TABARA, Meritxell COSTEJÁ y Vincent VAN WOERDEN adicionan otros argumentos que contribuyeron al bloqueo, concretamente: el argumento catastrofista (como la desaparición de determinadas especies, cambio climático, etc.), el naturalista, sostenibilista, experto-jurista y experto-economista. Cfr. D. TABARA y otros, «Las culturas del Agua en la Prensa Española. Los marcos culturales en la comunicación sobre el Plan Hidrológico Nacional», *Report produced as part of Workpackage 4 of the HarmoniCOP Project*, 2003. Sin embargo, en nuestra opinión, todos ellos constituyen una manera diversa de denominar las cuatro tipologías básicas de argumentos utilizados.

tradicional política del agua: los de carácter económico, carácter medioambiental, carácter jurídico-internacional y carácter territorial.

Los *argumentos de carácter económico* surgieron como corolario del trabajo científico en esta área realizado por un grupo de economistas⁽¹⁰⁸⁾, que demostró que el valor real del agua no estaba siendo pagado, una vez que este debería incluir la amortización de las obras hidráulicas —soportadas por el presupuesto estatal y, a veces, cofinanciadas por partidas comunitarias—, pero cuyos principales beneficiarios eran un grupo restringido de ciudadanos. Además, el coste medioambiental no estaba incluido en el precio real del agua. Finalmente, se cuestionaban la viabilidad económica de los regadíos españoles, teniendo en consideración los caminos recorridos por la Comunidad tras la reforma de la PAC⁽¹⁰⁹⁾.

Los *argumentos de carácter medioambiental*, por su parte, mostraban que la sociedad civil era cada vez más sensible a los problemas ambientales derivados de los usos y abusos del agua. Paulatinamente, fueron creadas diversas asociaciones, algunas de carácter académico —como es el caso de la Fundación Nueva Cultura del Agua⁽¹¹⁰⁾—. Estos hicieron oír su voz, tanto en manifestaciones de calle como en la propia Comisión Europea⁽¹¹¹⁾.

Los *argumentos de carácter jurídico-internacional* mostraban que, a pesar de que no había normas internas, internacionales o comunitarias prohibiendo los trasvases, estos estaban cada vez más sujetos a condicionantes de carácter jurídico. La legislación comunitaria aprobada consecutivamente, desde la LAg de 1985 hasta la LPHN 10/2001, fue siempre en ese sentido. Simultáneamente, la capacidad de Portugal⁽¹¹²⁾, en su cualidad de Estado miembro

(108) Ver como ejemplos de ese auténtico «alud» de trabajos publicados sobre el tema: C. GENOVÉS, L. AVELLÁ y M. GARCÍA, «Precios, costos y uso del agua en el regadío mediterráneo»; J.M. SUMPISI, «Efectos de las políticas tarifarias sobre la demanda de agua, renta agraria y recuperación de costes de la agricultura de regadío en España»; P. ARROJO y otros, «El análisis coste-beneficio y su vigencia relativa en la valoración de grandes proyectos hidráulicos». Todos estos trabajos fueron publicados en el libro *El Agua a Debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. I Congreso Ibérico sobre planeamiento e gestão da água, Zaragoza, 1998. Ver también, del libro del II Congreso, *Una Cita Europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España*, Zaragoza, 2001, F. AGUILERA KLINK, «Valor, usos y precio del agua: La protección de los recursos hídricos y el papel del análisis económico en la Directiva 2000»; P. ARROJO, «Hacia una nueva racionalidad económica en la gestión de aguas»; FERREIRA DOS SANTOS, «Repercussões do custo de escassez e dos custos externos ambientais no preço da água: Algumas reflexões».

(109) Sobre esta cuestión ver, por ejemplo, Antonio ESTEVAN, «Los antecedentes del Trasvase del Ebro...», *op. cit.*, p. 700, donde refiere: «... La reforma de la Política Agraria Común será de gran ayuda en esta reorganización (...) se deberán establecer limitaciones de los cultivos subvencionables en función de la adecuación ecológica de los cultivos al territorio (...) y estimulará los cultivos de secano, o algunas alternativas de cultivo en regadío razonables...». En este sentido, también Eugénio SEQUEIRA, «O Empreendimento do Alqueva e a gestão sustentada de água na bacia do Guadiana face à Directiva Quadro da Água», *Una Cita Europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congreso Ibérico da Água, Zaragoza, 2001, p. 257.

(110) Ver, por ejemplo, los *fora* organizados por la FNCA, <www.fnca.org>, especialmente los Congresos Ibéricos del Agua.

(111) De acuerdo con Jan CAYESSENS, «The European Parliament...», *op. cit.*, p. 218, «... Several public events were organized in Brussels, a “Blue March” to Brussels assembled more than 10.000 people. The SNHP was also subject to nine petitions to the EP in 2002, many of them carrying a large number of signatories (...) Although petitions are used in many different situations, they generally served to bring to the Parliament’s attention an alleged maladministration or grievance...». Ver también la queja contra la LPHN 2001 presentada a la Comisión Europea por particulares y diversas asociaciones ambientales (un total de 65) por incumplimiento del Derecho Comunitario, especialmente de la DMA, la Directiva Aves (79/409/CEE) y la Directiva Hábitats (92/43/CEE), en 12 de julio de 2001.

(112) La influencia de las negociaciones conducentes a la aprobación de la CA en el cambio de la política interna de aguas española será analizada seguidamente, en este mismo capítulo. Esta influencia es también considerada por

de la Unión Europea, para oponerse a aquellos proyectos y planes con impactos aguas abajo aumentó exponencialmente desde 1986.

Los *argumentos de carácter territorial*, sin infravalorar los tres argumentos antes citados, han sido, en nuestra opinión, los que tuvieron mayor peso⁽¹¹³⁾. El PHN abrió un conflicto irreconciliable entre las Comunidades Autónomas (CCAA) cedentes⁽¹¹⁴⁾ y las CCAA receptoras⁽¹¹⁵⁾. Jurídicamente, las CCAA cedentes no pueden invocar ningún tipo de derechos ribereños, una vez que la legislación interna legítima los trasvases —concebidos como una excepción al principio de la unidad de cuenca, y justificados desde que están fundamentados en el interés nacional—. La definición de «interés nacional» es desde luego mucho más discutible —y fue muy discutida—, siendo el principal motivo de polémica el destino de las aguas «en superávit». Es decir, se habría admitido por las CCAA cedentes que estas se destinasen a consumo humano —en la ausencia de mejores alternativas para determinadas poblaciones—. Más difícil era admitir la cesión para alimentar la demanda agrícola de las CCAA receptoras, que, además, en algunos casos, hacían la competencia directa a las Comunidades cedentes en el mercado de determinados productos de regadío. A pesar de que la Ley del Plan Hidrológico Nacional se refiera expresamente a que el destino del agua no será crear nuevos regadíos sino saciar las necesidades de los ya existentes, la verdad es que algunas de las CCAA cedentes reclamaban para ellas mismas más agua para el desarrollo de sus aprovechamientos agrícolas. Famosas son las intervenciones públicas de José Bono⁽¹¹⁶⁾, Presidente de Castilla-La Mancha, en defensa de los agricultores de su Comunidad, así como la sobreexplotación de los acuíferos de la Comunidad castellano-manchega con graves impactos tanto en las zonas húmedas dependientes del Alto Guadiana como en la vecina cuenca del Vinalopó —la polémica sobre esta última será abordada a continuación—.

otros autores como un factor relevante para explicar el fenómeno, como por ejemplo, J. BUKOWSKI, que escribe: «Other external factors constraining (...) were (...) and the fact that the proposal PHN had serious implications for transborder water agreements with Portugal». Cfr. J. BUKOWSKI, «Spanish Water Policy...», *op. cit.*, pp. 46 y ss. Ver también V. PÉREZ y J. MEZO, «Política de agua en España...», *op. cit.*

(113) Así lo demuestra el estudio realizado por David TABARA y otros, *Las culturas del Agua...*, *op. cit.* En este estudio, los autores realizan un análisis del contenido de la comunicación social española durante el periodo comprendido entre la elaboración y la aprobación del PHN, utilizando la metodología heurística propuesta (entre otros) por C. LACEY y D. LONGMAN (1997), que prueba la fuerte correlación entre la intensidad de la cobertura por parte de los mass media y la preocupación pública por el ambiente. Los autores seleccionaron un total de ocho argumentos a favor (de índole nacionalista y expansionista) y en contra del PHN (territorialista, catastrofista, naturalista, sostenibilista, experto-economista y experto-jurista), concluyendo, claramente, que el territorialista había sido el argumento más invocado, aunque se constataste también una tendencia al aumento del argumento sostenibilista. Paralelamente, los argumentos nacionalistas son los más criticados por los defensores de los demás argumentos. En este sentido, ver también J. MAESTU, «Public Participation in River Basin management in Spain. Reflecting changes in external and self-created context», Report produced as part of Workpackage 4 of the HarmoniCOP Project, 2003, p. 25.

(114) Por «CCAA cedentes» se entiende las Comunidades Autónomas que ceden recursos hídricos y cuyo territorio está incluido total o parcialmente en la cuenca de origen de una transferencia de agua dada.

(115) Por «CCAA receptoras» se entiende las Comunidades Autónomas cuyo territorio no está situado en aquella cuenca donde se encuentra el origen del agua que reciben.

(116) Sobre las intervenciones de José Bono contra los trasvases con origen en las CH de Castilla-La Mancha —Comunidad de la que, en ese momento, era Presidente—, ver V. PÉREZ y J. MEZO, «Política de agua en España...», *op. cit.*, p. 636. También, sobre su posición —radicalmente diferente— a favor de los trasvases del Ebro —situados fuera de su Comunidad—, ver A. ESTEVAN, «Los antecedentes del Trasvase del Ebro: proyectos fracasados y problemas construidos», *A Directiva Quadro da Agua: Realidade e Futuro*, III Congreso Ibérico, Sevilla, noviembre de 2002, pp. 696 y ss.

A estos argumentos «territorialistas» se oponían los argumentos «nacionalistas»⁽¹¹⁷⁾, invocando el deber de solidaridad entre la España seca y la España húmeda, la teoría del «excedente», la cohesión nacional y otros argumentos similares. Incluso, entre la doctrina jurídica, A. FANLO⁽¹¹⁸⁾ coloca el énfasis en la «... concepción estatal de la política hidráulica que, superando la consideración de cada una de las cuencas hidrológicas, concibe España como una unidad hidrogeológica, caracterizada por sus desequilibrios hídricos, territoriales y temporales. La figura del Plan Hidrológico Nacional, cuya aprobación corresponde a las Cortes Generales, responde a esa realidad...». Sin embargo, ningún Estado puede ser concebido como unidad hidrogeológica —tal vez con la excepción de algunos Estados-isla—, dado que los ríos no conocen fronteras, sean estas administrativas y/o políticas. Paradójicamente, el mismo autor llegaría más tarde a lamentar amargamente los pactos establecidos entre la Administración General del Estado y el Gobierno de la Comunidad de Cataluña al margen de la «Confederación Hidrográfica del Ebro», y relativamente a la gestión de esta cuenca. Tales pactos —calificados por A. FANLO⁽¹¹⁹⁾ como violadores del principio de la lealtad institucional— y otros similares suscitaron la opinión de que, bajo el interés nacional frecuentemente invocado, subyacían intereses territorialmente localizados e, incluso, una consciente discriminación en el tratamiento dado por la Administración Central a algunas CCAA en detrimento de otras, todas ellas pertenecientes a la misma «Confederación Hidrográfica».

II.2.2. Los proyectos del «Plan Hidrológico Nacional»

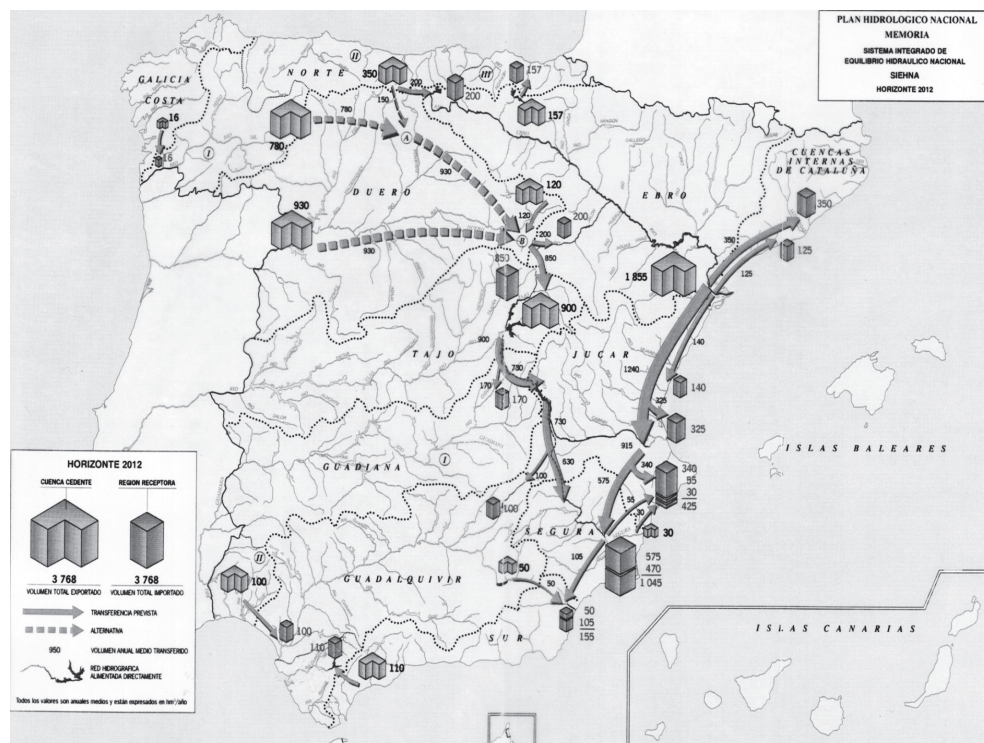
El primer anteproyecto de «Plan Hidrológico Nacional» (PHN) fue presentado públicamente en 1993, lo que es poco habitual si consideramos que los anteproyectos de ley, por lo menos en España, suelen ser «leyes tapadas». Sin embargo, en la práctica, el texto no fue de fácil acceso y circuló restringidamente, sustituyendo el amplio debate que, en nuestra opinión, debería haber sido suscitado por la Administración Central —en ese momento, Ministerio de Obras Públicas y Transportes—. Este Anteproyecto —el más megalómano de todos— preveía varios trasvases⁽¹²⁰⁾ a partir de las CH del norte, entre las cuales la del Duero. Tal pretensión generó una fuerte reacción por parte del Gobierno portugués y de la opinión pública en general, dando origen a las negociaciones conducentes al actual Convenio de 1998 —a continuación analizado—.

(117) Una crítica muy completa y sistemática a las diferentes tipologías de estos «argumentos nacionalistas» puede leerse en M. CHOLIZ, «La defensa del PHN y del trasvase del Ebro en la propaganda política: análisis de la argumentación», *A Directiva Quadro da Agua: Realidade e Futuro*, III Congreso Ibérico, Sevilla, noviembre de 2002, pp. 570 y ss.

(118) Cfr. A. FANLO, «La problemática general de los organismos de cuenca...», *op. cit.*, p. 354.

(119) Así menciona A. FANLO: «... si la cooperación es (...) un principio inherente a nuestro sistema de reparto del poder público, su plasmación requiere lealtad institucional, para no burlar el delicado equilibrio del sistema en su conjunto. Existen problemas que afectan a varias o todas las Comunidades Autónomas (...) En esas circunstancias, no parece que tengan justificación las fórmulas convencionales bilaterales, en la medida [en] que condicionan o hipotecan la solución adoptada para el conjunto de las Comunidades Autónomas afectadas. El caso del Convenio del Delta del Ebro resulta paradigmático, pues la determinación del régimen hídrico del río Ebro, afecta a los intereses de las restantes ocho Comunidades Autónomas, integradas en la Confederación Hidrográfica...». Cfr. A. FANLO, «La ruptura del principio de unidad de la cuenca: El Plan de protección integral de delta del Ebro», *RarAP*, 22 de junio de 2003, pp. 184-5.

(120) De acuerdo con M. CHOLIZ, estaban previstos un total de catorce trasvases de diferente envergadura y 200 embalses. Cfr. M. CHOLIZ, «La defensa del PHN y...», *op. cit.*, p. 567.



Fuente: Proyecto Plan Hidrológico Español de 1993, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) de España

El proyecto fue aprobado por el «Consejo Nacional del Agua»⁽¹²¹⁾, pero no pasó en el Congreso de los Diputados, que exigió que el PHN fuese acompañado de un «Plan Nacional de Regadíos», que tampoco pasó en el Senado, y exigió que los Planes de Cuenca Hidrográfica fuesen presentados simultáneamente con el «Plan Hidrológico Nacional». Siendo así, cuando las Cortes Generales fueron disueltas en 1996, ni había planes de cuencas ni Plan Nacional de Regadíos. Nótese que, en ese momento, se levantó una viva polémica dentro de la doctrina española sobre la prioridad en el tiempo de los planes de CH relativamente al PHN⁽¹²²⁾.

(121) El Consejo Nacional del Agua (CNA) tenía 77 miembros, de los cuales 32 eran pertenecientes a la Administración Central, 25 a las CCAA, 12 eran usuarios y 8 afectados. Dado que las decisiones eran tomadas por mayoría, bastaba que la Administración Central consiguiese añadir 7 votos más a los suyos para obtener mayoría. El PHN fue aprobado por el CNA en julio de 1994, con los votos en contra de las CCAA cedentes y de los usuarios afectados.

(122) Esta polémica se analiza en el capítulo IV de la TD de A. SERENO, sección, IV.2.2.1.b). «A relação entre os Planos de Bacia e o Plano Nacional. Prioridade temporal dos planos». Sin embargo, la polémica parece haber perdido significado a la luz de la DQA, que pone el énfasis en la planificación a nivel regional. Es decir, a nivel de las Demarcaciones Hidrográficas, sean estas nacionales o internacionales. Como refiere L. KRÄMER: «Si España establece o no un Plan nacional sólo le incumbe a ella y no interviene el derecho comunitario. Sin embargo, el derecho comunitario impone algunas obligaciones a los Estados, en el caso en que decidan elaborar dichos planes generales...». (Cfr. L. KRÄMER, «El Derecho de Aguas en la Unión Europea. Situación actual y perspectivas, visto desde España», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006, p. 99). Así, el plan nacional constituye una opción voluntaria de cada Estado. Y es aquí donde comienza el punto de ruptura en la doctrina. Mientras para algunos autores la planificación es la «columna vertebral»

La alternancia de Gobierno originó también un cambio de estrategia en la política de agua. Esta vez, se abrió el debate social a la vuelta del PHN a través del «Libro Blanco del Agua en España» —publicado en diciembre de 1998—. Mientras, los Planes de CH habían sido publicados en 1997, pero la demora, tanto en el Proyecto del «Plan Nacional de Regadíos» como del propio «Plan Hidrológico Nacional» (PHN), hizo imposible su aprobación en la misma legislatura, que acabó en marzo de 2000. Sin embargo, la revisión de la «Ley de Aguas» española (LAG) de 1999 preveía ya medidas alternativas para incrementar la disponibilidad de agua en cada cuenca, específicamente, a través de los «mercados de agua» y de las técnicas de reutilización, advirtiendo, además, de que tales medidas no evitarían la necesidad de otras obras públicas.

La obra pública inevitable era el trasvase del Ebro, y la ley habilitadora de esa transferencia fue aprobada en 2001, a pesar de las más de 240.000 alegaciones presentadas, de las quejas del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón⁽¹²³⁾ —una de las Comunidades Autónomas más afectadas— y de las asociaciones⁽¹²⁴⁾ de la sociedad civil, de las ONG y de los usuarios ante la Comisión Europea, e, incluso, de esta última, ante el TJCE, por la falta de transparencia del Gobierno español en los pertinentes procesos de información y participación pública⁽¹²⁵⁾.

Sin embargo, la alternancia «inesperada»⁽¹²⁶⁾ de Gobierno, en marzo de 2004, ha sido el factor fundamental en el cambio de la política española de agua. El nuevo ejecutivo abandonó el Proyecto del Ebro, a través del Real Decreto Ley 2/2004⁽¹²⁷⁾, de 18 de junio —que alteró la Ley 10/2001, de 5 de julio, del «Plan Hidrológico Nacional»—. Precisamente la modificación fundamental que el referido Real Decreto Ley introduce es la derogación de los artículos⁽¹²⁸⁾ correspondientes a las transferencias del agua entre el Ebro y las CH de Cataluña, «Júcar», «Segura» y del sur. En sustitución del trasvase fue aprobado un conjunto de aproximadamente cien medidas alternativas⁽¹²⁹⁾ y más amigas del medio ambiente. Estas tienen sobre

de la LAG, y, por tanto, sin PHN la ley será incapaz de cumplir sus objetivos, otros divergen claramente. De modo muy frontal, S. MARTÍN-RETORTILLO refiere que «La experiencia habida con el PHN parece asumir como punto de partida que, en el fondo, por encima de las exigencias a las que más o menos formalmente pudiera responder, su razón última no era sino la de facilitar como fuera un título habilitante para hacer realidad diferentes trasvases...». (Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de aguas...*, op. cit., p. 38). Nosotros estamos de acuerdo con esta idea, que además está implícita en la propia LPHN de 2001. La verdad es que los contenidos reservados al PHN pueden resumirse a dos: coordinar los PCH, y establecer las condiciones bajo las cuales deberán realizarse las transferencias planeadas. En nuestra opinión, la primera función del PHN es fácilmente sustituible por la vía de los mecanismos de articulación que podrían establecerse entre las Autoridades de DH responsables de los PDH. De ahí que, concordando con la opinión de S. MARTÍN-RETORTILLO, consideremos que el PHN no es más que un título habilitante de los trasvases.

(123) Ver «General Submissions and Considerations by the Government of Aragón with Respect to the Document presented by the Ministry of the Environment to the National Water Council on 5th September 2000 under the title of "The National Hydrological Plan". Document approved in the extraordinary Government Council meeting held 28th. Gobierno de Aragón».

(124) Ver la queja contra la LPHN de 2001, presentada ante la Comisión Europea por particulares y diversas asociaciones ambientales (en total 65) por incumplimiento del Derecho Comunitario, especialmente la DMA, la Directiva Aves (79/409/CEE) y la Directiva Hábitats (92/43/CEE), en 12 de julio de 2001.

(125) Cfr. D. TABARA y otros, «Las culturas del Agua en la Prensa Española...», op. cit.

(126) Referimos que fue «inesperada» porque, como es público y sabido, el cambio estuvo relacionado con el atentado en la Estación de Atocha (Madrid) conocido como «11-M», y se produjo contra todos los pronósticos y encuestas, que «predecían» la continuidad del Gobierno en ejercicio.

(127) BOE núm. 148, sábado 19 de junio de 2004, p. 22453.

(128) Ver la Disposición derogatoria única del Real Decreto Ley 2/2004, que establece: «Quedan derogados los artículos 13, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23 y 36.4, segundo inciso (desde: "Por dicha razón ...", hasta: "... la presente Ley"), de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional».

(129) Ver los Anejos III y IV del Real Decreto Ley 2/2004.

todo en cuenta el ahorro, la mejoría en la gestión y reutilización del agua a bajo coste, siendo la «medida estrella» la instalación de veinte estaciones desalinizadoras. Además, la partida destinada al conjunto de acciones es muy inferior a la de la ejecución de las obras del acueducto, obra que quedó paralizada⁽¹³⁰⁾.

Sin embargo, el abandono del trasvase del Ebro generó una polémica sobre la que es importante reflexionar aquí. Se trata del futuro de la Transferencia Júcar-Vinalopó. Como se mencionó, las aguas del Ebro estaban dirigidas, entre otras CH, a la del Júcar. Por su parte, estaba previsto que 80 hm³/año⁽¹³¹⁾ del Júcar serían transferidos al Vinalopó. Hasta aquí, esta era una cuestión interna, en nada afecta a la relación hispano-lusa, pero pensamos que ya no lo es cuando trae a la luz una obra ya ejecutada, el Trasvase Tajo-Segura (TTS), que afecta a una de las CHHL más importantes desde el punto de vista estratégico. Si no veamos:

La CH del Júcar está situada en las CCAA de Valencia, Aragón y Castilla-La Mancha; por su parte, la del Vinalopó, una cuenca más pequeña, más al sur y con más escasez de recursos, está situada en las CCAA de Valencia y Castilla-La-Mancha. Dentro de la Comunidad Valenciana —en cuyo territorio está situada la mayor parte de la cuenca del Vinalopó— existía una confrontación secular por las aguas de esta, entre dos de sus provincias, Valencia y Alicante. El trasvase de aguas del Júcar al Vinalopó era una aspiración antigua de los alicantinos, pues los primeros proyectos de transferencia se remontan al siglo xv⁽¹³²⁾. Sin embargo, nunca hubo dentro de la misma Comunidad Valenciana la «solidaridad» o entendimiento suficiente entre dos de las provincias de esa Comunidad (Valencia y Alicante) para llegar a un acuerdo y ejecutar las obras necesarias para el trasvase, volviéndose la desavenencia *sempiterna*. Mientras, con la aparición en escena del «tercero en discordia», la Comunidad de Castilla-La Mancha, la trama se complicó sobremanera. Como se mencionó, el nacimiento del Vinalopó se sitúa en esta Comunidad, que, por influencia de la PAC, había desarrollado, desde finales de la década de los 80, la agricultura de regadío, sobre todo con recurso a los acuíferos subterráneos, algunos de los que abastecían de aguas al Vinalopó. Así, los agricultores castellano-manchegos se apoderaron, por la *vía de hecho*, de los caudales en discordia —o, por lo menos, de parte de ellos—. Algo similar sucedió con la cuenca del Júcar, en la parte situada en aquella misma Comunidad. Desde la década de los 80, los caudales de ambas cuencas han disminuido «visible-

(130) Según *El Mundo*, «... se calcula que el coste será 400 millones inferior al presupuestado para el trasvase, incluyendo nueve millones de indemnización por paralizar los dos tramos...». Cfr. «El Gobierno aprueba un centenar de medidas para contrarrestar la derogación del trasvase del Ebro», *El Mundo*, 18 de junio de 2004.

(131) Esta transferencia está prevista en el Plan Hidrológico del Júcar, aprobado el 6 de agosto de 1997, que reconoce la necesidad del Vinalopó como sistema de explotación de la Confederación Hidrográfica del Júcar.

(132) El primer proyecto alicantino de construcción de un canal para transportar aguas captadas en el Júcar (y no sólo, también se pretendía agua del Segura y de otros pequeños ríos, fuentes y lagunas próximas) remonta a 1420. Ni este Proyecto, ni otros que lo siguieron, fueron, en la práctica, totalmente ejecutados, principalmente por la oposición de la provincia de Valencia, que llevó el caso a los correspondientes tribunales. Incluso hubo episodios parecidos a los de los EEUU en el caso *Owen Valley c. New Jersey*. Así, en 1909, el Canal de la Huerta, construido desde Villena hasta cerca de Alicante, fue parcialmente dinamitado, por lo que fue necesario enviar a Villena a la Guardia Civil para restablecer el orden. Una historia más pormenorizada de todos los proyectos de trasvase entre el Júcar y el Vinalopó, desde 1420 hasta hoy, puede leerse en A. ESTEVAN y J.M. NAREDO, *Ideas y propuestas ...*, op. cit., pp. 105 y ss. Ver también Joaquín MELGA-REJO, Andrés MOLINA y M.A. BLANES, *Análisis Jurídico-Económico de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 por la que se anulan diversos artículos del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar*, Instituto Universitario de Agua y Ciencias Ambientales, Universidad de Alicante, 2005, pp. 6 y ss., y Ramón MARTÍN MATEO, «Sobre trasvases, concesiones y convenios. El suministro de agua a la comarca del Vinalopó», *REDA*, núm. 96, octubre-diciembre de 1997.

mente», de modo prácticamente inexplicable⁽¹³³⁾, con los consecuentes impactos negativos en la calidad de las aguas, que, además, ya antes eran poco recomendables.

El denominado «efecto 80» fue la expresión usada genéricamente para aludir al ciclo seco iniciado en esa década, provocando la disminución de caudales y otras anomalías. Así, mientras el «Plan Hidrológico del Júcar» (1997) consideraba esta cuenca «en superávit», pudiendo parte de sus caudales ser conducidos al Vinalopó, la LPHN⁽¹³⁴⁾ (2001) preveía que parte de las aguas del Ebro debían ser cedidas al Júcar, dado que esta cuenca está claramente necesitada de contribuciones externas. En verdad, ambas cuencas presentan escasez de recursos y problemas de calidad, aunque sea peor la situación de la de Vinalopó. Con el Trasvase del Ebro el Gobierno intentaba solucionar el problema de ambas⁽¹³⁵⁾, habiendo, además, escogido el Júcar como cuenca piloto y obtenido fondos comunitarios tanto para su restauración como para la ejecución del Acueducto Júcar-Vinalopó⁽¹³⁶⁾.

La derogación del Trasvase del Ebro, en 2004, no ha significado el abandono del Proyecto del Júcar-Vinalopó, pues las disposiciones relativas a este no han sido alteradas por el Real Decreto Ley 2/2004; de ahí que Alicante continuase con sus pretensiones, esta vez legalmente reconocidas. Contra ellas se levantaron no sólo Valencia —como históricamente era habitual—, sino también los beneficiarios de los acuíferos de Castilla-La Mancha, específicamente una ONG de Albacete (capital de provincia situada en La Mancha oriental), mediante la petición de anulación de varios preceptos del reglamento que desarrollaba el Decreto que aprueba el Plan de Cuenca del Júcar⁽¹³⁷⁾, con el objetivo de paralizar las obras del trasvase

(133) De hecho, ni siquiera el informe del BEI explica completamente a qué se debe esta súbita disminución de caudales —aunque la relacione con la disminución del nivel piezométrico de los acuíferos de La Mancha oriental, al ritmo de 1m³/año—, denominando esta tendencia «efecto 80». Cfr. Banco Europeo de Inversión, *Detailed Analysis «Conducción Júcar-Vinalopó»*, Luxemburgo, BEI, 2003, p. 12.

(134) La LPHN 10/2001 preveía 63 hm³/año para el Júcar, a pesar de que, con la mejora y modernización de las técnicas de riego, se había conseguido ahorrar agua. No obstante, esta agua adicional, producto del ahorro, no había sido prevista en el PBH del Júcar, que la consideraba una cuenca «excedentaria».

(135) Como refiere A. ESTEVAN, aunque la LPHN no lo mencionase expresamente, el Trasvase del Ebro también se destinaba a Castilla-La Mancha, pues, una vez que los agricultores castellano-manchegos estaban a usar por la vía de hecho las aguas de las cuencas del Júcar y del Vinalopó, las contribuciones externas del Ebro para las dos cuencas pondrían un punto final a la contienda entre aquellos usuarios y los valencianos. De ahí, deduce el autor, que el expresidente de la CA de Castilla-La Mancha (José Bono) —un fuerte opositor al Trasvase del Tajo— no se pronunciase nunca contra el Trasvase del Ebro. Cfr. A. ESTEVAN, «Los antecedentes del trasvase del Ebro...», *op. cit.*, p. 697.

(136) De acuerdo con la Estrategia Común de Implementación de la DMA, cada EM tenía que escoger una cuenca piloto para implementar la Directiva. Por regla, los Estados Miembros escogieron cuencas muy degradadas, donde la calidad era escasa y existían otros problemas ambientales asociados, a fin de demostrar la eficacia de la aplicación de la Directiva. Así, por ejemplo, Portugal escogió la cuenca del Guadiana y España la del Júcar. La Albufera de Valencia y el tramo final del Júcar, que se encontraban en una situación crítica, por tanto, requerían —para alcanzar el estado ecológico aceptable para obtener apoyo financiero de la Comisión Europea—, la contribución de caudales abundantes externos a la cuenca. Además, parte de estos caudales serían destinados al Vinalopó. En el fondo, la selección del Júcar como cuenca piloto era uno más de los argumentos usados por el Estado para justificar el trasvase. Sobre la propuesta de financiación de la cuenca piloto del Júcar, ver el informe del Banco Europeo de Inversión, *Detailed Analysis «Conducción Júcar-Vinalopó»*, Luxemburgo, BEI, 2003.

(137) Cfr. «Recurso de casación núm. 3154/2002 contra la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, de 11 de enero de 2002».

Cfr. «Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de agosto de 1999, que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan hidrológico de cuenca del Júcar, aprobado por Real Decreto 1664/98, de 24 de julio». Específicamente, los artículos impugnados son: 1.º, 20.º, 21.º, 22.º, 23.º, los apartados 3, 15, 16.b) del artículo 4.º, y los artículos 25.º, 26.º, 27.º y 28.º. Importa resaltar que el apartado 15 del artículo 24.º preveía la autorización normativa del Trasvase Júcar-Vinalopó, estableciendo: «Se fija en 80 hm³ el volumen máximo anual que puede destinarse actualmente a paliar la sobreexplotación y déficit de abastecimiento del área del Vinalopó-Alacantí, y Marina Baja. Con objeto

Júcar-Vinalopó. El principal argumento alegado fue el de que este afectaba a las pequeñas cuencas intracomunitarias, sobre las que la Administración Central no tenía competencias, no pudiendo, por tanto, concretizar el trasvase. Esta acción judicial acabó con la interposición de un recurso de casación⁽¹³⁸⁾ ante el Tribunal Supremo, cuya sentencia⁽¹³⁹⁾ da razón a la «Fundación para el progreso de Albacete».

Debido a los numerosos obstáculos levantados a la efectiva concretización del Trasvase Júcar-Vinalopó, algunos autores⁽¹⁴⁰⁾ sugirieron como alternativa la utilización del Trasvase Tajo-Segura (TTS) para transferir aguas a este, argumentando que esta obra ya se encuentra ejecutada y que tal trasvase no provocará impactos adicionales. Para tal cosa, proponen que las transferencias se hagan sólo en años muy húmedos en que se supere el límite previsto en la LPHN⁽¹⁴¹⁾, y se recurra también al mercado del agua, es decir, al intercambio de derechos entre los usuarios del Júcar, del Vinalopó e incluso de la CH del Tajo. La «Ley de Aguas» (LAg) española, al contrario de la portuguesa, ampara los «mini-trasvases» —la cesión de los derechos de agua entre utilizadores de cuencas diferentes—. Pero las aguas del Tajo no son pretendidas sólo desde que el Trasvase del Ebro se frustró: ya antes el precio del agua procedente del TTS —comparado con el previsto para la del Ebro— mostraba, inequívocamente, que el agua del Tajo estaba siendo vendida a «precio de rebajas». Tan barata era que algunos aún reclamaban más⁽¹⁴²⁾. Sin embargo, entendemos que las «ávidas» miradas sobre las aguas del Tajo quedaron desde el principio reducidas a eso (a miradas), tanto a la luz de la política de precios prevista en la DMA como de la nueva política del agua consagrada en el Real Decreto-Ley 2/2004.

Son varias y de diversa índole las causas que pueden explicar este corte copernicano, en 2004, con la «anterior política hidráulica española»:

- *La primera* está expresamente mencionada en el Preámbulo del citado Real Decreto Ley. Se trata del incumplimiento de la DMA, que ya previamente la doctrina había denunciado⁽¹⁴³⁾ y que ahora, de modo expreso, consta del referido diploma: «... De acuerdo con la citada directiva europea, las transferencias entre cuencas sólo deben plantearse cuando se hayan optimizado los recursos hídricos de cada cuenca». Esto explica las dificultades que tuvo el anterior Gobierno español junto a la Comisión Eu-

de no rebajar las garantías del resto de usuarios del sistema de explotación del Júcar, el Organismo de Cuenca elaborará las necesarias normas de explotación. La transferencia podrá hacerse efectiva, en su caso, de forma inmediata, tras la finalización de las correspondientes infraestructuras.

(138) Cfr. «Sentencia de 20 de octubre de 2004, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS».

(139) Cfr. «Recurso de casación núm. 3154/2002 contra la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, de 11 de enero de 2002».

(140) Cfr. A. ESTEVAN y J.M. NAREDO, *Ideas y propuestas...*, op. cit., pp. 118 y ss.

(141) La Disposición Adicional Tercera de la LPHN (Trasvase Tajo Segura) menciona: «... se considerarán aguas excedentarias todas aquellas existencias embalsadas en el conjunto de Entrepeñas-Buendía que superen los 240 hm³. Por debajo de esta cifra no se podrán efectuar trasvases en ningún caso...».

(142) Así, tanto los medios de comunicación portugueses como los españoles dan noticia de que «algunas voces» procedentes de la Comunidad de Valencia —una de las principales beneficiarias tanto del TTS como del ya «difunto» proyecto del Ebro— proponían que su región fuese sólo abastecida con aguas del Tajo y no del Ebro. «Tejo cobiçado por políticos de València», en *Diário de Notícias* (18 de septiembre de 2003). Alguna razón de ser tenían «estas voces», una vez que «El agua del trasvase del Ebro será cuatro veces más cara que la del Tajo-Segura», según se refería en *El País* (29 de julio de 2003).

(143) Ver, por ejemplo, A. LA CALLE, «El Plan Hidrológico Nacional español...», op. cit.; Joan COROMINAS, «El Plan Hidrológico Nacional en Andalucía y la Directiva Marco sobre política de aguas», *Una cita europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco*, I Congreso Ibérico da Água, Porto, 2000, pp. 313 y ss.

ropea en la obtención de fondos comunitarios para cofinanciar las obras del Trasvase del Ebro⁽¹⁴⁴⁾.

- *La segunda* es el alto grado de descentralización político-administrativa actualmente existente en el Estado español. Como es obvio, la presente monografía no es lugar adecuado para reflexionar sobre la naturaleza jurídica del «Estado de las Autonomías» consagrado en la Constitución española de 1978⁽¹⁴⁵⁾. Es importante mencionar, sin embargo, que, por lo menos en materia de aguas, desde su creación, las CCAA empezaron a reivindicar competencias —en primer lugar, ante la Administración Central y, después, junto a los correspondientes órganos jurisdiccionales—. En el caso del Trasvase del Ebro, la Comunidad que se sintió más afectada (Aragón) condujo una lucha titánica contra el Estado, que culminó con la presentación de una queja a la Comisión Europea.
- *La tercera* consiste en el fuerte activismo de la sociedad civil española en general, y de las ONG⁽¹⁴⁶⁾ en particular, contra la política de trasvases del Gobierno, haciéndose oír también en la Comisión Europea —como antes se mencionó—.
- *La última*, pero no menos importante, es la estrategia seguida por Portugal en las negociaciones que conducen a la aprobación del Convenio de Albufeira (CA) de 1998. Este ciertamente influyó en la decisión de abandonar los proyectos de transferencias con origen en las Cuencas Internacionales, y de recurrir a la única hipótesis nacional que quedaba para trasvasar agua de norte a sur, el Ebro, desencadenando, así, el proceso previamente analizado.

II.3. EL CONVENIO HISPANO-LUSO DE 1998

II.3.1. Las negociaciones que precedieron al Acuerdo

Mientras el Gobierno español afrontaba los conflictos domésticos provocados principalmente por los trasvases previstos, en la esfera internacional, el Gobierno portugués comenza-

(144) El Preámbulo del Real Decreto Ley 2/2004 refiere: «Estas acusadas y graves deficiencias en los criterios que prestan soporte al trasvase han quedado corroboradas en buena medida por la valoración sumamente crítica que en distintas fases y trámites ha merecido el proyecto a las autoridades comunitarias, lo que resulta determinante para estimar que las posibilidades de obtener financiación con cargo tanto a Fondos de Cohesión como al FEDER para un proyecto de las características descritas resultan prácticamente inexistentes». En este sentido, ver también la correspondencia intercambiada sobre esta cuestión entre el Ministerio de Medio Ambiente español y la Comisión Europea; esta documentación consta del site: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/water/spanish_hydrological_plan.html>.

Ver también la opinión de C. TIRADO, *La Política del Agua...*, op. cit., y ESTEVAN y J.M. NAREDO, *Ideas y propuestas...*, op. cit., p. 126, que refieren también que, relativamente al proyecto de trasvase Júcar-Vinalopó, «... La Comisión Europea se vio prácticamente forzada a aprobar este proyecto como elemento de distensión ante las fuertes presiones que realizaba el Gobierno español a finales de 2003 para aprobar el trasvase del Ebro antes de las elecciones generales de marzo de 2004. Las condiciones impuestas por la DG de Ambiente (...) dan buena cuenta del malestar que existía en la Comisión acerca de este proyecto...». En el mismo sentido, ver también, Jan CAYESSENS, «The European Parliament...», op. cit.

(145) Sobre esta polémica, ya clásica, entre la doctrina española, remitimos a Pablo LUCAS VERDÚ y Pablo LUCAS MURILLO, *Manual de Derecho Político...*, op. cit., pp. 312 y ss.

(146) Además de los *fora* académicos, como la Fundación Nueva Cultura del Agua, antes mencionada, el movimiento de protestas de la sociedad civil comenzó a organizarse a partir de los afectados por las obras hidráulicas, que, posteriormente, se congregaron en una plataforma común, COAGRET, con la que posteriormente cooperaron otros miembros de la sociedad civil no directamente afectados, provenientes del mundo académico y de otras asociaciones. Sobre los movimientos de la sociedad civil, ver F.J. MARTÍNEZ GIL, «Nudos gordianos de las políticas de agua en España», *El agua a debate desde la Universidad*, I Congreso Ibérico sobre planeamiento e gestión da agua, Zaragoza, 1998.

ba a despertar ante la inminencia de los impactos negativos de estos proyectos aguas abajo. Como antes mencionamos, a pesar de que la «Ley de Aguas» (Lag) de 1985 proclama el principio de unidad de cuenca como axioma fundamental del Derecho español de aguas, esta confirió cobertura legal a las transferencias entre cuencas como excepción a aquel principio.

Sin embargo, el Gobierno portugués no se mostró muy preocupado hasta 1993, cuando fue la presentación del proyecto de «Ley del Plan Hidrológico Nacional» (LPHN) —en preparación, por lo menos, desde la década de los 80—. Este nuevo plan apuntaba hacia una significativa intensificación de los usos consuntivos de las aguas de las cuencas internacionales, a través de diversas obras hidráulicas de mayor o menor envergadura, y de trasvases. De entre estos últimos, el más preocupante para Portugal era el que tenía origen en la cuenca del Duero. Esta situación provocó un gran malestar en el Gobierno portugués, que no había sido previamente informado del proyecto⁽¹⁴⁷⁾.

La ineficacia de los Convenios de 1964 y 1968 de cara a los nuevos usos del agua se volvió cada vez más evidente. Así, en la Cumbre de Palma de Mallorca, de 1993, ambos Gobiernos reconocieron la conveniencia de celebrar un nuevo Acuerdo susceptible de dar respuesta adecuada al doble objetivo central de protección del medio ambiente y de satisfacción de los nuevos usos. En esa Cumbre, se atribuyó a los Ministros del Medio Ambiente de los dos Estados la misión de promover y elaborar el nuevo Convenio, intercambiar informaciones, elaborar estudios conjuntos, evaluar los impactos fronterizos y participar en programas y proyectos europeos de interés común. Desde entonces, las reuniones bilaterales se sucedieron y, en febrero de 1994, tras una reunión en Lisboa, en la cual el Gobierno portugués manifestó su aprensión ante el Proyecto de PHN, el Ministro español competente aseguró que el «Plan Hidrológico Nacional» (PHN) no sería aprobado por las Cortes Españolas sin previo acuerdo con Portugal. Paralelamente, nuevas críticas, esta vez más violentas y provenientes del «interior», tanto de algunas Comunidades Autónomas (CCAA) como de la sociedad civil —previamente abordadas—, bloquearon el proceso legislativo de aprobación del PHN hasta julio de 2001⁽¹⁴⁸⁾.

El PHN ha sido desde el inicio la cuestión más delicada que emergía en las negociaciones luso-españolas, pero no ha sido el objeto principal de estas. Su finalidad fue establecer las bases técnicas para un nuevo Convenio. Este paso se dio a través de la Declaración Común, firmada en la Cumbre de Oporto entre Jefes de Estado y de Gobierno, en noviembre de 1994. En ella se fijaron las bases generales⁽¹⁴⁹⁾ del instrumento convencional a negociar, y simultá-

(147) Esta postura, poco sensible por parte del Gobierno español acerca de las consecuencias del proyecto en territorio portugués, fue muy criticada tanto por la prensa como por la doctrina portuguesa. Ver, por ejemplo, M. DE ANDRADE NEVES, *Le détournement des cours...*, op. cit.; Teresa AMADOR, «Direito dos cursos de Água Internacionais...», op. cit.; y António ANDRESEN GUIMARÃES, «O rio Douro...», op. cit. No obstante, la doctrina española también se hizo eco de esta insensibilidad, no sólo por parte del Gobierno, sino también por parte de la CA de Castilla y León. El Duero, antes de su entrada en la frontera portuguesa, atraviesa esta Comunidad, que era, también, la principal perjudicada por el trasvase, y que pretendía ser lo menos afectada posible. Así, refiere Luis Enrique ESPINOZA que «... para evitar conflictos dentro de la cuenca se asume el acuerdo parlamentario unánime de las Cortes de Castilla y León de 5 de julio de 1994 en el sentido de que los trasvases deben hacerse desde el curso bajo del Duero (Salamanca y Zamora) hacia el Tajo y no hacia la cabecera, ignorando la existencia y la opinión de Portugal...». Cfr. Luis Enrique ESPINOZA, «Los ríos ibéricos internacionales», *El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua*, I Congreso Ibérico sobre planeamiento e gestão da água Zaragoza, 1998, p. 861. Esta postura de la Comunidad castellano-leonesa (tal como la del Gobierno español) vendría después a moderarse, como explica el mismo autor en «Gestión compartida de los ríos ibéricos internacionales», *Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, II Congreso Ibérico sobre planeamiento e gestão da água, Porto, 2000, p. 324.

(148) Ley 10/2001, de 5 de julio, que aprueba el PHN. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 161, de 6 de julio de 2001.

(149) Estas bases fueron, concretamente: primera, los principios de Derecho Comunitario e Internacional aplicables; segunda, el reconocimiento del derecho al uso equitativo y razonable; tercera, un mecanismo de cooperación para

neamente se dio al proceso carácter de urgencia. Las negociaciones posteriores a esta Cumbre conducirán a la aprobación del actual Convenio, el día 30 de noviembre de 1998⁽¹⁵⁰⁾.

Antes de la aprobación del Convenio de Albufeira (CA) de 1998, varios autores⁽¹⁵¹⁾ reflexionaron sobre la apremiante necesidad de aprobar un nuevo Acuerdo, dadas las insuficiencias y limitaciones de los hasta entonces vigentes —antes analizadas—, destacando la necesidad de adoptar una actitud cooperativa y no de mera coexistencia pacífica⁽¹⁵²⁾, en que las Partes se limitasen, como hasta 1998, al reparto de los recursos.

De modo general, la doctrina⁽¹⁵³⁾ ha reconocido el mérito jurídico y diplomático del Acuerdo alcanzado en 1998, así como su sintonía con el Derecho internacional y comunitario vigente sobre la materia. Esta es también nuestra opinión —expresada en trabajos anteriores⁽¹⁵⁴⁾—, si bien la aplicación del Convenio de Albufeira (CA) queda dependiente del trabajo de los organismos de cooperación creados. Y, como antes mencionamos, el buen funcionamiento de estos está directamente relacionado con el régimen de caudales a aplicar, sin duda es la cuestión más sensible del CA, que vamos a analizar a continuación.

II.3.2. El régimen de caudales en el Convenio de Albufeira de 1998

II.3.2.1. Descripción general

El Convenio tiene un total de treinta y cinco artículos, dos anejos (permuta de información e impacto transfronterizo) y un protocolo adicional («Régimen de caudales»), con su respectivo anejo («Bases del régimen de caudales»). Es importante considerar que el Anejo II regula una cuestión ni siquiera referida en los anteriores convenios e íntimamente conectada con el régimen de caudales —el impacto transfronterizo—.

Cumple también destacar que el objeto y el ámbito del CA de 1998 son mucho más amplios que los de los Acuerdos anteriores. Como su nombre indica, estamos ante un «Convenio sobre

intercambiar información y cuarta, un modelo institucional que permita la evaluación y concertación permanente de las situaciones hidrológicas de interés común.

(150) El CA fue firmado el día 30 de noviembre de 1998, ratificada por Portugal el 25 de julio de 1999 y publicado en el DR de 17 de agosto de 1999. En España el proceso fue más lento, el CA fue publicado en el BOE de 12 de febrero de 2000.

(151) Ver, por ejemplo, N. ASCENSO PIRES, *Law of International Watercourses...*, *op. cit.*; M. DE ANDRADE NEVES, «Le détournement des cours...», *op. cit.*; T. AMADOR, «Direito dos cursos...», *op. cit.*

(152) Cfr. L. VEIGA DA CUNHA, «Recursos Hídricos...», *op. cit.*, refiere que: «... Para conseguir um progresso na gestão dos recursos hídricos luso-espanhóis seria desejável que um novo convénio a ser negociado entre Portugal e Espanha, não fosse um mero acordo de partilha como o foram os convénios anteriores. Na realidade, é importante que se tenha presente que só será possível encontrar uma solução válida (...) se ela passar por uma estratégia de relacionamento com a Espanha que não se assuma como antagónica, mas, pelo contrário, seja cooperativa (...) uma estratégia regional para a gestão das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas. Só assim será possível garantir que, a longo prazo, a estratégia seja realista, eficaz e sustentável...».

(153) Cfr. F. NUNES CORREIA, «O regime de caudais...», *op. cit.*; A. ANDRESEN GUIMARÃES e T. AMADOR, «Convenção...», *op. cit.*; Maximino RODRIGUES, *Convenção sobre Cooperação para a Protecção e Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas: Análise e Perspectivas*, Mestrado Luso-Brasileiro em Gestão e Políticas de Ambiente, Universidade de Aveiro, 2000; A. ALVARES RIBEIRO e R. MAIA, «Rio Douro: Passado, presente e perspectivas de futuro», *Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, Porto, 2000; A. HERRERO, «La Convention sur la coopération...», *op. cit.*; C.M. ESCARTÍN, «El Convenio de España y Portugal para el aprovechamiento sostenible de las cuencas compartidas», *Conferencia Internacional de Organismos de Cuenca*, Madrid, 2002.

(154) Ver, por ejemplo, Amparo SERENO, «Comunicação publicada no livro, compilação sobre o Congresso Internacional Ambiente e Desenvolvimento às portas do terceiro milénio», *A integração ecológica europeia*. Editado pelo IPCB em 1999; e *Recursos Hídricos Internacionais Luso-Espanhóis*, Tese de Mestrado, Faculdade de Direito da UCP, 2000.

Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuenas Hidrográficas Hispano-Lusas». Los convenios anteriores usaban la estrecha noción de «río internacional» —claramente desfasada, tanto en Derecho internacional como comunitario. Además, esos convenios se limitaban a los tramos fronterizos y a las aguas superficiales —las subterráneas, como no estaban cuantificadas, no podían ser objeto de reparto—. Relativamente a la finalidad prevista, también esta es claramente diferente: cooperar para proteger y aprovechar de modo sostenible las aguas de las cuencas repartidas. En los anteriores convenios, el objetivo era repartir los caudales, y ambas Partes se limitaban a los usos hidroeléctricos (1964) e hidráulicos (1968). Producción de energía hidroeléctrica, riego y abastecimiento de las poblaciones —estos últimos usos para el Guadiana y el Chanza— eran los objetivos fundamentales. Otros, como los «usos comunes», «análogos a la protección de la salud», o que permitiesen el respeto por los «caudales mínimos» —términos referidos en los anteriores Acuerdos—, no fueron nunca definidos y, concomitantemente, poco u nada aplicados.

La última diferencia que hay que subrayar es que, mientras el Convenio de 1998 —en armonía con la Declaración de Oporto de 1994— contempla los principios del Derecho comunitario e internacional aplicables, los convenios anteriores parecen haber sido redactados sin tenerlos en cuenta⁽¹⁵⁵⁾. Tal vez razones histórico-políticas derivadas del aislamiento, tanto de España como de Portugal, y consecuente atraso tecnológico —ambos países en régimen dictatorial en aquel momento—, puedan explicar la falta de apertura de los anteriores convenios, que sólo contemplaban los clásicos principios de uso equitativo y reciprocidad. Como era esperable, el Convenio de Albufeira (CA) entraña una mayor «sensibilidad medioambiental». Es importante considerar que, paralelamente a la negociación bilateral conducente a la aprobación del Convenio de 1998, se trabajaba en la Propuesta de la Directiva Marco del Agua en el ámbito de la UE, y en el Convenio de 1997⁽¹⁵⁶⁾ en la ONU. En el fondo, el CA es el resultado de una especie de «juego de ajedrez» desarrollado en tres tableros diferentes: el bilateral, el comunitario y el internacional.

II.3.2.2. El régimen de caudales establecido en 1998 y la revisión de 2008

II.3.2.2.1. El régimen de caudales de 1998

El CA establece el régimen de caudales en el artículo 16.^º («Caudales») y en el Protocolo Adicional («Régimen de caudales»). Son notables las diferencias del régimen establecido en 1998 con respecto a los Convenios anteriores:

En primer lugar, no se establece una «fórmula» aplicable por igual a todas las cuencas objeto del Convenio, antes bien se atiende a su *especificidad*. Esta deberá ser considerada por la Comisión⁽¹⁵⁷⁾, pues es en el seno de este organismo donde se define el régimen que

(155) Entre los textos de carácter doctrinal que podrían haber servido de inspiración, sobre todo al Convenio de 1968, cabe destacar las Reglas de Helsinki de 1966, publicadas por la *International Law Association* (ILA), y entre los textos legislativos está, por ejemplo, el Acuerdo sobre la Comisión Internacional para la Protección del Rin contra la Contaminación, también denominado Convenio de Berna —firmado en 1963—.

(156) CNY de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación.

(157) Cuando el CA de 1998 menciona «la Comisión» se refiere a la Comisión de Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC).

será después aprobado por la Conferencia de las Partes⁽¹⁵⁸⁾ (CoP). Se constata, por tanto, la gran responsabilidad depositada en las instituciones creadas por el Convenio de 1998. Hasta que la CoP aprobó la Propuesta de Régimen de caudales presentada por la CADC —en vigor desde el 5 de agosto de 2009⁽¹⁵⁹⁾—, y probablemente previniendo la situación de ausencia de esta durante casi una década, se aplicó lo dispuesto en el Protocolo Adicional (PA).

Del análisis del PA —en la redacción de 1998— se podrá deducir la solución adoptada en cuanto al reparto de los caudales. Esta garantizó los caudales mínimos que deben entrar en la parte portuguesa de cada una de las cuencas procedentes de la parte española. La fijación de estos caudales se hizo considerando la *especificidad* de cada una, por lo que los caudales establecidos se diferencian tanto cuantitativamente como en función de la metodología usada para determinarlos. Así, los cuatro artículos, referentes al Miño, Duero, Tajo y Guadiana⁽¹⁶⁰⁾ respectivamente, aparecen bajo una estructura muy semejante: primero, se identifica la sección o secciones del río donde está situada la estación que medirá y controlará los caudales que entran en Portugal; después, se cuantifica el caudal integral anual mínimo, y, por último, se establece los «períodos de excepción⁽¹⁶¹⁾» durante los cuales, debido a la escasez de recursos, el régimen general establecido podrá no ser aplicado —siempre que una de las Partes invoque la excepción a éste—.

CUADRO 1. RÉGIMEN DE CAUDALES PARA EL MIÑO, DUERO Y TAJO EN EL CONVENIO DE 1998⁽¹⁶²⁾

Cuenca hidrográfica	Caudal integral anual (hm ³ /año)	Sección de control	Inicio del período de excepción	Factor que determina el período de excepción ⁽¹⁶³⁾
Miño	3.700	Salto de Freira	Julio	65,8
Duero	3.500	Presa de Miranda	Junio	65%
	3.800	Acumulado en la sección de la Presa de Saucelle y en la Estación de aforos del río Agueda		
	5.000	Presa de Crestuma		
Tajo	2.700	Salto de Cedillo	Abril	60%; o 70% (si en el año anterior a la media mensual fue inferior a 80%)
	4.000	Estación del puente de Muge ⁽¹⁶⁴⁾		

(158) Cfr. artículo 16.º 2.

(159) A 19 de febrero de 2008, la Conferencia de las Partes (CoP) aprobó la revisión al Régimen de caudales constante del CA de 1998, que entró en vigor el 5 de agosto de 2009, tal como consta en el Acta de la XIII Reunión Plenaria de la CADC, realizada en Madrid el 14 de enero de 2010.

(160) Cfr. artículos 2.º, 3.º, 4.º y 5.º del PA.

(161) Cfr. artículo 19.º del CA.

(162) Fuente: R. VALADARES e A. GONÇALVES HENRIQUES, «O Regime de caudais na Convenção Luso Espanhola», «VI Congresso da Água», Lisboa, 2000.

(163) Se entiende por «Factor que determina el período de excepción», la relación entre la precipitación mensual acumulada y la precipitación mensual acumulada en media.

(164) Puente del Muge es la última estación en el Tajo portugués que se considera no afectada por la influencia de la marea.

Como se puede observar en el cuadro 1, a medida que avanzamos del norte al sur, el caudal mínimo garantizado es menor⁽¹⁶⁵⁾, porque el riesgo de sequías es mayor. También relativamente a los períodos de excepción, mientras para el Miño y para el Duero este está establecido atendiendo sólo a un criterio, para el Tajo se establecen dos. Es decir, se refuerzan las precauciones a tomar para una cuenca más al sur y, por consiguiente, más expuesta a períodos de sequía. Sin embargo, las precauciones aumentan en el caso del Guadiana, donde los caudales mínimos están mejor salvaguardados que en las restantes cuencas. Mientras en aquellas los caudales que deben llegar a la frontera se expresan en medias anuales —por lo que una retención del agua por parte de España durante los periodos más secos puede ser compensada con una mayor liberación de caudales en épocas más húmedas—, en el Guadiana se establecen caudales anuales y diarios. Además, estos valores están reforzados por el compromiso español de liberar agua almacenada en los embalses españoles para garantizar los caudales mínimos en los años más secos. Esta regularización de los caudales implica que, en períodos de sequía, el destino principal del agua sea el cumplimiento del régimen de caudales y no la afectación a los usos consuntivos, especialmente los hidroagrícolas (véase el cuadro siguiente).

**CUADRO 2. ARTÍCULO 5.º DEL PROTOCOLO ADICIONAL DEL CONVENIO DE 1998
(«CUENCA HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA»)**

Volumen total almacenado en los embalses de referencia (hm³)	Precipitación de referencia acumulada desde el inicio del año hidrológico (1 de octubre, hasta 1 de marzo)	
	Superior a 65% de la precipitación media de referencia acumulada	Inferior a 65% de la precipitación media de referencia acumulada
Inferior o igual a 4.000	600 hm³/año	400 hm³/año
3.150-4.000	500 hm³/año	300 hm³/año
2.650-3.150	400 hm³/año	Excepción
Inferior a 2.650	Excepción	Excepción

En la cuenca del Guadiana, las estaciones de monitorización de caudales están situadas en Badajoz (antes de la confluencia del río Caya) y en Pomarão (antes de la confluencia del río Chanza). La metodología seguida fue más rigurosa que en las otras cuencas. Así, se establecieron dos periodos de medición de caudales: anual, un determinado número de hm³/año (ver cuadro anterior), en la sección de Badajoz, y diario, 2 m³/s, en ambas secciones. Este segundo valor constituyó una garantía de que la gestión efectiva del régimen de caudales no puede permitir que el volumen del agua diaria que pasa por esas secciones sea inferior a 2 m³/s, a pesar de que puede y debe ser superior⁽¹⁶⁶⁾ —durante un período indeterminado de días— para cumplir los valores anuales pactados. Además, los caudales acordados dependen

(165) No se puede establecer esa comparación entre el Miño y Duero, dado que la segunda de las cuencas tiene una dimensión bastante superior a la primera.

(166) Como se deduce de la siguiente operación: 2 m³/s multiplicado por 365 días por 24 horas por 60 minutos y por 60 segundos sería igual a 63.072.000 m³ lo que equivale, aproximadamente a 63hm³/año, y es claramente inferior al menor de los valores anuales previstos para el Guadiana, que es de 300 hm³/año.

del volumen total represado en los embalses de referencia⁽¹⁶⁷⁾, así como del valor medio de precipitación acumulado en la cuenca del Guadiana.

Por otro lado, el CA establece⁽¹⁶⁸⁾ que cada Parte debe gestionar sus propias infraestructuras hidráulicas para garantizar el cumplimiento de los caudales fijados. Mientras en los Convenios anteriores a 1998 (ver Apéndice I), las Partes apenas se comprometían a cumplir una garantía en sentido negativo —o sea, abstenerse de retener determinados caudales que, en el caso de que fuesen retenidos, disminuirían el potencial hidroeléctrico o hidráulico del otro Estado—, en 1998, la garantía es también positiva: cuando el caudal mínimo, por circunstancias ajenas a la intención de los Estados, especialmente la escasez de recursos, no se pudiere cumplir por medios naturales, España se compromete a liberar una parte del caudal acumulado en sus embalses.

Esta garantía positiva está pensada fundamentalmente para el caso del Guadiana. Hay que tener en cuenta que el «telón de fondo» de las negociaciones del Convenio de 1998 fue la inminente aprobación del PHN —tal como estaba inicialmente proyectado—, y sus consecuencias aguas abajo. A pesar de eso, el Convenio no prohíbe los trasvases, antes bien los legitima, aunque dentro de algunos límites, específicamente: el respeto por los caudales mínimos garantizados y el cumplimiento de la legislación relativa a la evaluación del impacto transfronterizo (EIT⁽¹⁶⁹⁾), prevista en el Anexo II. Este menciona una serie de proyectos y actividades, en el ámbito de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Lusas, sujetos a EIT, especialmente las captaciones⁽¹⁷⁰⁾ de agua que, «independientemente de su uso y destino», deben someterse a la EIT, siempre que cumplan las condiciones previstas en el mismo Anexo⁽¹⁷¹⁾ y alcancen un determinado volumen, dependiendo de la cuenca en cuestión, como se puede observar en el cuadro 3. Una vez más, verificamos la disminución de los caudales cuando avanzamos del norte lluvioso y húmedo hacia el sur seco. Es importante considerar que tanto el Miño como el Lima son cuencas de dimensiones muy inferiores a las restantes. Además, a la condición previa de carácter general prevista en el núm. 3.a) del Anexo II (para que los proyectos o actividades estén sujetos a EIT deben estar a menos de 100 km del tramo fronterizo), en el caso de la CH del Limia se contempla una excepción, que revierte en su protección medioambiental. Es que la captación del volumen superior a 20 hm³ está sujeta a EIT en toda la cuenca.

CUADRO 3. ANEXO II, NÚM. 2.F) DEL CONVENIO DE 1998

Cuenca hidrográfica	Miño	Limia	Duero	Tajo	Guadiana
Consumo efectivo (hm ³)	> 100	> 20	> 150	> 100	> 40

(167) Los embalses de referencia son: La Serena (3.319 hm³), Zujar (309 hm³), Cijara (1.505 hm³), García Sola (554 hm³), Orellana (808 hm³) y Alange (852 hm³).

(168) *Cfr.* artículo 16.º 3.

(169) Convenio sobre Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo. UN/CEE Espoo, de 25 de febrero de 1991 (ratificado por Portugal en 6 de abril de 2000 y por España en 11 de septiembre de 1992).

(170) *Cfr.* Parágrafo f) del núm. 4 del Anexo II del CA.

(171) Las tres condiciones previas contempladas en el Anexo II, núm. 3, para cualquier proyecto o actividad prevista en el núm. 4 como sujeta a AIT son: a) la distancia al tramo fronterizo inferior a 100 km, medida según la red

Finalmente, en la línea f) del núm. 4 del Anexo II, el CA establece un último límite, relativamente a las captaciones de agua con destino a otra cuenca hidrográfica, es decir, trasvases: en este caso, el volumen máximo es igual para todas las cuencas, 5 hm³.

Conjugando el PA con el Anexo II sobre EIT, se concluyó que existía un objetivo claro por parte de Portugal: este consistía en condicionar la «conducta» española relativa a los usos del agua, caracterizada, en las dos últimas décadas, por una política enfocada a satisfacer la demanda interna. El fenómeno fue descrito por los economistas como «la espiral de la demanda». Es decir, una demanda interminable, que crece en espiral según aumenta la expectativa de ser alimentada por medio de las grandes obras hidráulicas —como los trasvases— destinadas, principalmente, a usos consuntivos. Usos y abusos que impactarían aguas abajo, en primer lugar en determinadas CCAA españolas —que ya habían declarado sentirse afectadas—, y en segundo lugar en el Estado vecino. Hay que subrayar que Portugal no podía impedir, y de hecho no impide —solo condiciona—, las transferencias entre cuencas en territorio español, entre otras razones porque también estaban proyectados trasvases en territorio portugués⁽¹⁷²⁾, y durante la época de las negociaciones fue aprobado el Proyecto del Alqueva⁽¹⁷³⁾.

La vigencia de los Convenios de 1964 y de 1968, consagrada en el CA⁽¹⁷⁴⁾, sirve fundamentalmente para dejar abierta la posibilidad de realizar trasvases y/u otras obras hidráulicas de gran envergadura a partir de las principales Cuencas Luso-Españolas. Así, de la conjugación del artículo 27.º —relativo a la vigencia de los Convenios de 1964 y de 1968— con el Anexo al Protocolo Adicional —«Bases del Régimen de caudales»—, se infiere que los puntos en que las Partes tienen especial interés en que estos convenios continúen vigentes son las siguientes:

- Para el Duero, la línea m) del artículo 2.º del Convenio de 1964 —previamente analizada y que fue eliminada en la revisión del CA aprobada en 2008—, así como la transferencia, sin ningún tipo de compensación para Portugal, de las aguas del Tua, «... realizada la Evaluación de Impacto Ambiental» [núm. 1.a).ii) del Anexo al Protocolo];
- Para el Tajo, el Convenio de 1968 «... contemplaba ya la facultad de transferencia, por parte de España, (...) hasta el valor de 1.000 hm³/año» y, por último,
- Para el Guadiana, se prevé la facultad de trasvasar caudales: para Portugal, entre la confluencia del río Caya y del río Chanza; para España, con origen en el río Chanza.

hidrográfica, para arriba o abajo, salvo indicación expresa en contrario; b) que causen, por sí mismos o por acumulación con los existentes, una alteración significativa del régimen de caudales; c) que causen vertidos que contengan alguna de las sustancias contaminadoras referidas en el núm. 8 del Anexo I.

(172) En aquel momento Portugal tenía en curso dos trasvases: uno, entre el afluente del Duero (el Côa) y la Ribera de Meimosa, situada en un afluente del Tajo; otro, del Guadiana, en Alqueva, hasta la cuenca del Sado, situada al sur de Lisboa y donde se proyecta un plano de regadío, y también, aunque en menor medida, para fines agrícolas y abastecimiento público de agua para el Algarve. Datos obtenidos de la Comunicación de Rodrigo MAIA, «Implementação de convenções sobre rios transfronteiriços, com ênfase no caso Luso-Espanhol: Oportunidades e desafios», Porto, Março 2001.

(173) En 1997, la Unión Europea —a través del Programa PEDIZA— financió con el Fondo de Cohesión y el FEDER el proyecto de Alqueva, pero antes fue preciso que el Gobierno español diese «luz verde» a Alqueva. Las obras comenzaron en mayo de 1998, siete meses antes de la aprobación del CA.

(174) Cfr. artículo 27.º 2.

De este modo, los dos Estados legitimaron sus derechos a realizar transferencias de caudales a partir de los ríos Duero, Tajo y Guadiana, obras consideradas de vital importancia para sus políticas de agua.

II.3.2.2.2. La revisión del régimen de caudales en 2008

Esta revisión fue hecha para tornar el régimen de caudales más exigente. Como antes se mencionó, los caudales mínimos exigidos en cada una de las CHHL son anuales —excepto en el caso del Guadiana, recordémoslo, donde existe también la garantía de los 2m³/segundo que fue respetada por el régimen hoy vigente—; el hecho de la obligación de ser anual permitía que España cumpliera los mínimos exigidos en los meses de mayor pluviosidad, lo que no satisfacía los intereses de Portugal.

Con el nuevo régimen, los caudales pasan a ser trimestrales, e incluso semanales, pero el mínimo anual negociado en 1998 permanece inmutable. Es decir, se trata de garantizar, más allá del mínimo anual, un mínimo trimestral y, en algunos casos, semanal para cada cuenca: o sea al cuadro 1 —analizado previamente— se suman ahora los siguientes (uno para cada CHHL):

**CUADRO 1.1. NÚM. 1 DEL SEGUNDO ANEXO AL PA DEL CA REVISADO
(EN VIGOR DESDE EL 5 DE AGOSTO DE 2009)**

Cuenca hidrográfica Miño	Caudal mínimo	Inicio del período de excepción	Sección de control	Factor que determina el período de excepción
Anual integral (hm³/año)	3.700	Julio	Salto de Frieira	Inferior a 70% (de la precipitación media acumulada en el período que determina el inicio de la excepción)
Trimestral integral (hm³/trimestre)	1 de octubre a 31 de diciembre: 440	Día 1 del 3.º mes del trimestre		
	1 de enero a 31 de marzo: 530			
	1 de abril a 30 de junio: 330			
	1 de julio a 30 de septiembre: 180			

Como se ve, en el caso del Miño es donde los negociadores se sienten más seguros, y de hecho es la única cuenca (junto con la del Limia) en la que nunca hubo incumplimientos de caudales —ni siquiera en el año hidrológico 2004-2005, cuando España invocó un período de excepción—. Incluso, en el Acta de la XIV Reunión Plenaria de la CADC se mencionan las buenas relaciones existentes entre la Administración de la «Região Hidrográfica do Norte» (ARHN) y la Confederación Hidrográfica Miño-Sil, así como el trabajo conjunto para crear reservas naturales fluviales en determinadas partes internacionales de la cuenca, lo cual revertirá en el buen estado de las masas de agua del Miño, incluidas las del estuario. De ahí que las exigencias aumenten, dentro de lo que es el espíritu de la enmienda al régimen de caudales, pero sólo trimestralmente.

En el Duero, no sólo se exigen caudales mínimos trimestralmente, sino también semanalmente. Además, se incluye una nueva estación de control, la de Bemposta.

**CUADRO 1.2. NÚM. 2 DEL SEGUNDO ANEXO AL PA DEL CA REVISADO
(EN VIGOR DESDE EL 5 DE AGOSTO DE 2009)**

Cuenca hidrográfica Duero	Caudal mínimo	Inicio del período de excepción	Sección de control	Factor que determina el período de excepción
Anual integral (hm³/año)	3.500	Junio	Presa de Miranda	Inferior a 65% (de la precipitación media acumulada en el período que determina el inicio de la excepción)
Trimestral integral (hm³/trimestre)	1 de octubre a 31 de diciembre: 510	Día 1 del 3.º mes del trimestre		
	1 de enero a 31 de marzo: 630			
	1 de abril a 30 de junio: 480			
	1 de julio a 30 de septiembre: 270			
Semanal	10 hm³			
Anual integral (hm³/año)	3.500	Junio	Presa de Bemposta	
Trimestral integral (hm³/trimestre)	1 de octubre a 31 de diciembre: 510	Día 1 del 3.º mes del trimestre		
	1 de enero a 31 de marzo: 630			
	1 de abril a 30 de junio: 480			
	1 de julio a 30 de septiembre: 270			
Semanal	10 hm³			
Anual integral (hm³/año)	3.800	Junio	Presa de Saucelle y Estación de aforos en el río Águeda	
Trimestral integral (hm³/trimestre)	1 de octubre a 31 de diciembre: 580	Día 1 del 3.º mes del trimestre		
	1 de enero a 31 de marzo: 720			
	1 de abril a 30 de junio: 520			
	1 de julio a 30 de septiembre: 300			
Semanal	15 hm³			
Anual integral (hm³/año)	5.000	Junio	Presa de Crestuma	
Trimestral integral (hm³/trimestre)	1 de octubre a 31 de diciembre: 770	Día 1 del 3.º mes del trimestre		
	1 de enero a 31 de marzo: 950			
	1 de abril a 30 de junio: 690			
	1 de julio a 30 de septiembre: 400			
Semanal	20 hm³			

Relativamente al Duero, es importante también referir que los diferendos habidos entre las Partes tras 1998 — serán analizados más adelante— fueron originados por la vigencia de los Convenios anteriores, especialmente el de 1964, en el caso del Duero, y el de 1968 para los restantes ríos. Así, la revisión del CA pretende también reducir al mínimo la aplicabilidad de los referidos Convenios, mediante la revocación del artículo 16.º.1 del CA: «... el respeto por el régimen vigente de los Convenios de 1964 y 1968». Concomitantemente, este mismo precepto, que con idéntica redacción constaba en la línea e) del artículo 1.º del Protocolo Adicional

(PA), es sustituido por: «Los Convenios de 1964 e 1968 son alterados en todo lo que contraría la aplicación de las reglas establecidas en el presente protocolo».

Más específicamente se elimina el apartado i) de la línea a) del núm. 1 del Anexo al Protocolo Adicional, donde constaba: «el cumplimiento de lo dispuesto en la línea m) del artículo 2.º del Convenio de 1964 y del Protocolo Adicional a este Convenio». Ya tuvimos ocasión de comentar esta línea cuando analizamos el Convenio de 1964; esta implicaba, recordémoslo, que las Partes se comprometían a no desviar el caudal que debía llegar a una determinada parte del Duero Internacional y del Duero portugués, con dos excepciones: primera, el desvío para usos no consuntivos —presuntamente hidroeléctricos—, que después sería reintegrado en el punto de donde se derivaron, y segunda, la turbinación de caudales sobrantes. Por lo que parece, en 2008 no hay ya caudales sobrantes en este tramo del Duero. Esta alteración del PA de 1998 parece tener origen en el incumplimiento de caudales en el Duero por la Parte española durante el año hidrológico 2004-2005 —que será abordada más adelante—.

Sin embargo, la primera de las excepciones que antes mencionamos —lo que L. CRUCHO DE ALMEIDA denominó «emprestimos a curto prazo» para usos no consuntivos— continúa siendo permitida. Así, en el artículo 3.º.6 y 7 del PA se elimina, pero queda condicionada al cumplimiento de régimen de caudales mucho más exigente que el de 1998, es decir, el PA revisado en 2008.

«6. Se eliminan las restricciones del Protocolo Adicional 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.

7. En los períodos en los que no circulen los caudales integrales semanales mencionados en el punto 2 del Segundo Anexo al Protocolo Adicional, cualquier derivación de caudal a las que se refiere el apartado 6 del presente artículo, y cualquier retención de agua en los embalses del Duero internacional, deberá ser restituida semanalmente».

También en el Tajo se incluye la exigencia de caudales mínimos trimestrales y semanales, como se puede ver en el siguiente cuadro:

CUADRO 1.3. NÚM. 3 DEL SEGUNDO ANEXO AL PA DEL CA REVISADO
(EN VIGOR DESDE EL 5 DE AGOSTO DE 2009)

Cuenca hidrográfica Tajo	Caudal mínimo	Inicio del período de excepción	Sección de control	Factor que determina el período de excepción
Anual integral (hm³/año)	2.700	Abril	Salto de Cedillo	60%; o 70% (si en el año anterior a la media mensual fue inferior a 80%)
Trimestral integral (hm³/trimestre)	1 de octubre a 31 de diciembre: 290	Día 1 del 3.º mes del trimestre		
	1 de enero a 31 de marzo: 350			
	1 de abril a 30 de junio: 220			
	1 de julio a 30 de septiembre: 130			
Semanal	7 hm³			

Cuenca hidrográfica Tajo	Caudal mínimo	Inicio del periodo de excepción	Sección de control	Factor que determina el periodo de excepción
Anual integral (hm³/año)	4.000	Abril	Estación del puente de Muge	60%; o 70% (si en el año anterior a la media mensual fue inferior a 80%)
Trimestral integral (hm³/trimestre)	1 de octubre a 31 de diciembre: 150	Día 1 del 3.º mes del trimestre		
	1 de enero a 31 de marzo: 180			
	1 de abril a 30 de junio: 110			
	1 de julio a 30 de septiembre: 60			
Semanal	3 hm³			

Además, es importante referir una novedad relativa a 1998, que consta en el núm. 3 del artículo 4.º:

«Los caudales integrales mínimos circulantes por la estación de control de Ponte de Muge, deberán corresponder a los caudales integrales mínimos en la estación de control de Cedillo más los caudales integrales mínimos establecidos en el punto 3 del Segundo Protocolo Adicional para la subcuenca portuguesa entre Cedillo y Ponte de Muge».

Por último, en el caso del Guadiana, que ya en 1998 era la cuenca más protegida, ya que para ella se exigían no sólo caudales mínimos anuales, sino también la garantía de los 2m³/segundo, se suma en 2008 la exigencia de caudales trimestrales, que son los siguientes:

1 de octubre a 31 de diciembre:

Volumen total almacenado en las albuferas de referencia [hm ³]	Precipitación superior a 65%	Precipitación inferior a 65%
Entre 3.700 y más	63 hm ³	42 hm ³
Entre 2.850 y 3.700	53 hm ³	32 hm ³
Entre 2.350 y 2.850	42 hm ³	Excepción
< 2.350	Excepción	Excepción

1 de enero a 31 de marzo:

Volumen total almacenado en las albuferas de referencia [hm ³]	Precipitación superior a 65%	Precipitación inferior a 65%
> 4.000	74 hm ³	49 hm ³
Entre 3.150 y 4.000	61 hm ³	37 hm ³
Entre 2.650 y 3.150	49 hm ³	Excepción
< 2.650	Excepción	Excepción

1 de abril a 30 de junio:

Volumen total almacenado en las albuferas de referencia [hm ³]	Precipitación superior a 65%	Precipitación inferior a 65%
> 3.700	42 hm ³	28 hm ³
Entre 2.850 y 3.700	35 hm ³	21 hm ³
Entre 2.350 y 2.850	28 hm ³	Excepción
< 2.350	Excepción	Excepción

1 de julio a 30 de septiembre:

Volumen total almacenado en las albuferas de referencia [hm ³]	Precipitación superior a 65%	Precipitación inferior a 65%
> 3.400	32 hm ³	21 hm ³
Entre 2.550 y 3.400	26 hm ³	16 hm ³
Entre 2.050 y 2.550	21 hm ³	Excepción
< 2.050	Excepción	Excepción

Finalmente, en el Anexo al Protocolo Adicional también hubo algunas alteraciones —además de la antes comentada revocación⁽¹⁷⁵⁾ de la línea m) del artículo 2.º del Convenio de 1964— que es importante aquí destacar:

En el artículo 8 del PA en la redacción de 2008, tal como previamente, se establece que la revisión del régimen de caudales constante del PA debe realizarse de mutuo acuerdo entre las Partes. Nótese, sin embargo, que en la línea b) se insiste en que para el Guadiana, en la sección de Pomarão, el régimen debe ser revisado, «... cuando se encuentren disponibles los estudios oportunos». En esta línea no se especifica a qué estudio se refiere, pero en 1998 se refería expresamente «... la situación medio ambiental del Estuario del Guadiana, en proceso de elaboración, paso previo a la entrada en servicio del Aprovechamiento de Alqueva» —que fue inaugurada en 2002—. Por lo que parece —por el contenido de las actas de la CADC, de las que a continuación entraremos a analizar los pormenores—, este estudio no ha sido, aún, completamente concluido. Sin embargo, se podría interpretar que el estudio a que se refiere es el previsto en la línea a) del núm. 3 (y último) del Anexo al PA de 1998: «... estudio para el aprovechamiento sostenible (...) de la parte internacional del río Guadiana, aguas abajo de la sección de Pomarão». Pero este otro, de acuerdo con el artículo 28.º del CA, era un estudio prioritario que —aunque este plazo fuese prorrogable por mutuo acuerdo entre las Partes— debía haber sido realizado en 2002 —dos años tras la entrada en vigor del CA—.

Con respecto al artículo 8.º del PA con la redacción de 2008, sólo cabe comentar, una vez más, la prolongación de los plazos inicialmente previstos para la concretización de determinadas tareas. En este caso se preveía (en 1998) que «Hasta que estudios más rigurosos nos re-

(175) El apartado eliminado constaba en el núm. 1.a).i) del Anexo al Protocolo Adicional de la CA.

comienden otra solución...», y a continuación se establecían para cada CHHL los coeficientes de ponderación de la precipitación de referencia. El cuadro de valores fue alterado en 2008 —quedando establecidos los constantes del Cuadro 4—, pero la verdad es que estos valores medios fueron calculados con los registros del período 1945/1946 a 1996/1997 y debían ser actualizados cada cinco años, lo que sólo ha ocurrido en 2008 —esta vez, en base a los registros del período 1945/1946 a 2006/2007—.

CUADRO 4. CONSTANTE DEL NÚM. 4 DEL ANEXO AL PA «RÉGIMEN DE CAUDALES» CON LA REDACCIÓN DE 2008

Estación de control	Cuenca	Estación pluviométrica	Ponderación
Frieira	Miño	Lugo Orense Ponferrada	30% 47% 23%
Miranda	Duero	Valladolid (Villanubla) León (Virgen del Camino) Soria (Observatorio)	33,3% 33,3% 33,3%
Saucele y Águeda	Duero	Salamanca (Matacán) Valladolid (Villanubla) León (Virgen del Camino) Soria (Observatorio)	25% 25% 25% 25%
Crestuma	Duero	Salamanca (Matacán) Valladolid (Villanubla) León (Virgen del Camino) Soria (Observatorio)	25% 25% 25% 25%
Cedillo	Tajo	Cáceres Madrid (Retiro)	50% 50%
Ponte Muge	Tajo	Rego de Murta Ladoeiro (14n/02ug)	58% 42%
Azud de Badajoz	Guadiana	Talavera la Real (Base aérea) Ciudad Real	80% 20%

Por último, es importante referir que las Partes —o por lo menos una de ellas— no parecen haber quedado enteramente satisfechas con el reparto de caudales concretizado en 2008, pues expresamente se refiere⁽¹⁷⁶⁾ que los mínimos ahora vigentes podrán no ser enteramente compatibles con las exigencias de la DMA en materia de calidad del agua, una vez que no fueron contemplados los regímenes definidos en los Planes de DHI exigidos por la directiva y que debían haber sido aprobados en diciembre de 2009, aunque, en la fecha en que concluimos el presente trabajo, no estén aún publicados.

En mi opinión, el hecho de que el PA «Régimen de caudales» del CA haya sido previsto antes de la aprobación de los Planes de la DHHL debe tener una lectura positiva, ya que su objetivo es solucionar una serie de problemas, específicamente incumplimientos del PA, que

(176) Cfr. Par. final del artículo 8.º del Anexo al PA previsto en 2008, donde consta: «En las futuras revisiones del régimen de caudales, las Partes tendrán en cuenta los regímenes definidos en los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas establecidos para garantizar el buen estado o buen potencial ecológico y el buen estado químico de las masas de agua en función de las correspondientes categorías de agua y el efecto del cambio climático que se realicen en el ámbito de la planificación hidrológica».

estaban causando alguna tensión entre las Partes. Conviene recordar aquí, que el Régimen de Caudales de 1998 —que se preveía provisional— estuvo vigente durante casi una década, pues el nuevo régimen sólo entró en vigor el 5 de agosto de 2009. Es decir, sin perjuicio de que el actual PA venga a sufrir en el futuro nuevas alteraciones —sea por efecto de la publicación de los referidos Planes, sea por otras razones que en el futuro lo justifiquen—, lo importante es tener un instrumento lo más riguroso y objetivo posible para repartir los caudales y, sobre todo, para controlar el cumplimiento (o no) de las Partes. En este sentido el nuevo régimen se revela como un instrumento mejor que el anterior, ya que colmó alguna de sus lagunas, como la ausencia de caudales mínimos para las diferentes estaciones del año —y no sólo interanuales—.

II.3.3. Uso equitativo *versus* uso sostenible en el Convenio de Albufeira de 1998

El régimen jurídico de las aguas internacionales se aborda sólo de manera introductoria en la presente monografía —para un conocimiento más profundo se puede consultar la ya innumerable literatura jurídica sobre el asunto⁽¹⁷⁷⁾—. Su análisis permite afirmar que no existe ninguna norma internacional o comunitaria que prohíba grandes obras hidráulicas y/o trasvases. La legislación sobre la materia se limita a condicionar determinadas actividades, proyectos, programas y/o planes al cumplimiento de una serie de requisitos previos a su ejecución.

En esta línea, el Convenio de Albufeira (CA) tampoco impide a ninguna de las dos Partes concretizar determinados proyectos previstos en los respectivos Planes de CHHL. Sin embargo, el Protocolo Adicional (PA) del CA (previamente analizado), en articulación con el Anexo II del mismo Convenio —relativo a la Evaluación de impactos transfronterizos (EIT)—, exige el cumplimiento de un régimen de caudales y de una cierta cualidad de estos que limita, y mucho, la expectativa española sobre las obras y actividades que efectivamente puede ejecutar en el lado español de las CHHL.

De hecho, de la lectura del artículo 16.º en relación con el artículo 1.º del PA⁽¹⁷⁸⁾ resultan los «criterios» de acuerdo con los cuales fue establecido el Régimen de caudales del CA, que fue comentado bajo el epígrafe anterior. Para A.M. AURA Y LARIOS DE MEDRANO⁽¹⁷⁹⁾ estos cinco «criterios» se corresponden con los siete «factores» del CNY —previamente abordados⁽¹⁸⁰⁾—. Nosotros no participamos de esta opinión por dos razones:

(177) Ver, por ejemplo, Stephen MCCAFFREY, *The law of International Watercourses. Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, New York, 2001; Lucius CAFLISCH, «Règles générales du droit des cours d'eau internationaux», *Recueil des Cours*, núm. 219, 1989; J.G. LAMMERS, *Pollution of International Watercourses*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, The Hague, Dordrecht, Lancaster, 1984; o los capítulos I y II de la TD de A. SERENO.

(178) Artículo 1.º del PA previsto en 2008 («Generalidades»): «La determinación del régimen de caudales se basará en los siguientes criterios: a) Las características geográficas, hidrológicas, climáticas y otras características naturales de cada cuenca hidrográfica; b) Las necesidades de agua para garantizar un buen estado de las aguas, de acuerdo con sus características ecológicas; c) Las necesidades de agua para garantizar los usos actuales y previsibles adecuados a un aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de cada cuenca hidrográfica; d) Las infraestructuras existentes, en especial las que tengan capacidad de regulación útil para el presente régimen de caudales; e) Los Convenios de 1964 y 1968 serán modificados en todos los aspectos que contradicen a la aplicación de las condiciones establecidas en el presente protocolo».

(179) Cfr. A.M. AURA Y LARIOS DE MEDRANO, *La Regulación internacional...op. cit.*, p. 251.

(180) Cfr. *supra* «La tesis de unidad de cuenca».

Una de carácter formal: si la voluntad de las Partes del CA de 1998 hubiese sido seguir la doctrina del CNY en lo que dice respecto al reparto de caudales, habrían transpuesto al pie de la letra los factores del Convenio de la ONU, que, además, había sido aprobado un año antes, pero que —recordémoslo— aún hoy no ha entrado en vigor y no ha sido ratificado por España, aunque lo haya sido por Portugal⁽¹⁸¹⁾. De este modo, habría quedado resuelto sin lugar a dudas ni interpretaciones diversas que en esta cuestión —reparto de los caudales— las Partes seguían *stricto sensu* el CNY.

Otra, la cuestión de fondo, que es que la influencia de la DMA en el artículo 1.º del PA es obvia. Es decir, admitiendo que las Partes del CA se hayan inspirado, parcialmente, en el CNY a la hora de redactar el primero de los «criterios»⁽¹⁸²⁾ del PA, otros de los «factores» del CNY, pura y simplemente, no constan en el texto del artículo 1.º del PA⁽¹⁸³⁾. Otros⁽¹⁸⁴⁾ podrían subsumirse en el Anexo I del CA sobre EIT, pero nos parece más correcta la opción adoptada por el CA. Es decir, recurrir directamente a los denominados «instrumentos transversales del Derecho Internacional de Medio Ambiente» como la EIT. Por último, sobre los «factores» del CNY que hacen referencia a los usos existentes (derechos adquiridos) y proyectados⁽¹⁸⁵⁾, es importante referir que en esta cuestión el CNY es más economicista que el CA. En otras palabras, el CA respeta los derechos adquiridos por las Partes antes de 1998, pero siempre que se alcance el objetivo exigido por la DMA, el *buen estado de las masas de agua*. Esta última es claramente una noción importada del Derecho comunitario y, más concretamente, de la DMA. Efectivamente, el Convenio de 1998 no define este concepto, pero la Directiva lo hace, aunque de modo indirecto⁽¹⁸⁶⁾. Además, la DMA incluye también el objetivo de no deterioro (*stand still*), con el fin de impedir que el estado actual de las aguas se degrade por la autorización de determinadas actividades y proyectos. Este objetivo no está expresamente previsto en el CA, pero se encuentra implícito en su articulado⁽¹⁸⁷⁾.

Sin embargo, si esta interpretación era ya bastante clara en 1998, tras la revisión del PA realizada en 2008 resulta inequívoca con la introducción del párrafo final del núm. 2 del Anexo al PA, donde consta: «En las futuras revisiones del régimen de caudales, las Partes tendrán en cuenta los regímenes definidos en los Planes de Gestión de las Demarcaciones Hidrográficas que se establezcan para garantizar el buen estado o el buen potencial ecológico y el

(181) Cfr. «Resolução da Assembleia da República 9/2005, de 3 de Março, que aprovou a CNY, tendo sido ratificada pelo Decreto do Presidente da República núm. 16/2005, de 3 de Março».

(182) «a) Las características geográficas, hidrológicas, climáticas y otras características naturales de cada cuenca hidrográfica» [artículo 1.º a) del PA del CA] y «a) Los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales» [artículo 6.º 1.a) del CNY].

(183) «b) Las necesidades económicas y sociales de los respectivos Estados del curso de agua; c) La población dependiente del curso de agua en cada Estado del curso de agua» [artículo 6.º 1.b) y c) del CNY].

(184) «d) Los efectos que el uso o usos del curso de agua en uno de los Estados del curso de agua produzca en otros Estados del curso de agua» y «g) La existencia de alternativas de valor comparable a usos determinados, existentes o futuros».

(185) «e) Los usos actuales y futuros del curso de agua; f) La conservación, la protección, la explotación y la economía en el uso de los recursos hídricos del curso de agua y el coste de las medidas correspondientes que vienen a ser adoptadas».

(186) Definiendo «Buen estado en las aguas de superficie» (artículo 2.º 18) y «Buen estado en las aguas subterráneas» (artículo 2.º 19).

(187) Ver artículo 2.º 2 y, de modo más claro, el artículo 10.º («Otras medidas de cooperación entre las Partes»), en cuyo núm. 3 consta: «... Las acciones o medidas del presente Convenio no pueden resultar en un menor nivel de protección del estado actual de las aguas transfronterizas, excepto en las situaciones y condiciones establecidas en el derecho comunitario...».

buen estado químico de las masas de agua en función de las respectivas categorías de aguas y el efecto de las alteraciones climáticas que se realicen en el ámbito del plan hidrológico».

Por último, es importante mencionar la definición de concepto «aprovechamiento sostenible» que consta en la línea e) del artículo 1.º del CA: «... significa que permite satisfacer las necesidades de generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Por su lado, la DMA no lo define, aunque muchas veces mencione la «utilización sostenible» del recurso o la promoción del «consumo del agua sostenible». En el fondo, todas estas expresiones remiten a la noción de «desarrollo sostenible» (DS), y se aplican en el mismo sentido que el de cualquier otro recurso natural; pero en el caso del agua existe un límite, el objetivo medioambiental, designado como «buen estado del agua». En nuestra opinión, la noción de «buen estado del agua» sólo puede ser entendida si es asociada al principio del aprovechamiento sostenible, deduciéndose que no podrán ser sostenibles aquellos proyectos o actividades que impidan alcanzar el buen estado del agua tal como está definido en la DMA⁽¹⁸⁸⁾, o que —de acuerdo con el principio *stand still*— empeoren el actual estado del recurso.

Además, no encontramos sólo en el Convenio de Albufeira (CA) nociones implícitas provenientes del Derecho Comunitario, también las encontramos llegadas del Internacional, como es el caso del principio del uso equitativo. Este, aparentemente, constituye una de las más «notables» ausencias del Convenio, especialmente si consideramos que la Declaración de Oporto de 1994⁽¹⁸⁹⁾ lo contemplaba de modo expreso. Algunos autores⁽¹⁹⁰⁾ lamentan que el CA no recoja como principio prioritario la equidad —tal como era entendida en el CNY—, mencionando que sólo un uso equitativo podrá asegurar el aprovechamiento sostenible. Nosotros no estamos de acuerdo con esta idea, y ello por varias razones:

- Por un lado, el principio del uso equitativo no está explícitamente previsto, pero sí implícitamente. A pesar del CNY de 1997, que aún no está en vigor, la DMA prevé expresamente⁽¹⁹¹⁾ la equidad en su artículo 1.º —aunque no lo desarrolla con la amplitud del CNY ni le confiere un lugar prioritario—, por lo que ambas Partes están obligadas a respetarlo.

(188) La misma DMA introduce algunas excepciones al objetivo de «buen estado del agua» en el artículo 4.º («Objetivos ambientales»). Unas se refieren al incumplimiento de los objetivos en el plazo previsto, por varias razones, como las de carácter económico: «Es desproporcionadamente dispendioso completar las mejoras dentro dos límites del calendario previsto» [artículo 4.º núm. 4.a.ii)]. Otras excepciones tienen carácter estrictamente económico, para el caso de masas de agua muy afectadas por la actividad humana, «cuando se demuestre que es (...) imposible o desproporcionadamente oneroso alcanzar estos objetivos...». A pesar de la existencia de estas excepciones, la regla general es el no deterioro de las masas de agua, y el objetivo es alcanzar el buen estado de esta, premisas *sine qua non* para aprobar proyectos o autorizar actividades económicas.

(189) La Declaración Común de Oporto, firmada en noviembre de 1994, refiere que las Partes deben concluir un Convenio Hispano-Luso sobre Recursos Hídricos que acogiera concretamente «... El reconocimiento del derecho de uso equitativo y razonable de ambos países a los recursos hídricos de las cuencas compartidas...».

(190) Así, A. ANDRESEN GUIMARÃES y T. AMADOR opinan que la CA, «... ao contrário que a Convenção de Nova York, não adopta o conceito de “utilização equitativa e razoável”(...) Ao invés atribui a cada Estado Ribeirinho um direito igual a utilizar as águas do rio com base nas suas necessidades, em vez de consagrar o direito a uma divisão igual dessas mesmas águas (...) ficando assim por definir a forma dessa utilização, embora pareça lícito afirmar que só uma utilização equitativa (note-se que o termo equitativo é empregue num sentido de “justa” e não de “igual”) assegurará um aproveitamento sustentável dos recursos partilhados a ser determinado em função das necessidades específicas de cada uma das Partes». Cfr. A. ANDRESEN GUIMARÃES e T. AMADOR, «Convenção...», *op. cit.*, pp. 39-40.

(191) En el artículo 1.º e), la DMA dispone que se debe «garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo».

- Por otro lado, importa considerar una cuestión —previamente analizada⁽¹⁹²⁾—, como es el principio de equidad, tal como es entendido por el CNY. Este no significa paridad, o sea, realizar una división en partes iguales para cada uno de los ER, sino proporcionalidad. Es decir, la equidad, a la luz del CA, no es equiparable a la paridad constante de los Convenios Hispano-Lusos anteriores a 1998.

En este sentido, A. LEITÃO y A. GONÇALVES HENRIQUES anotan que: «A posição da Espanha é acentuada ainda pelo facto de os segmentos das bacias hidrográficas partilhadas localizadas em Espanha serem ainda significativamente mais secos do que os segmentos correspondentes em Portugal (...) numa lógica de puro balanço entre disponibilidades e necessidades de água, o Estado de montante com menores disponibilidades hídricas e maiores necessidades de água não teria de “ceder” água ao outro Estado de jusante, mais privilegiado em matéria de disponibilidades e com menores necessidades. Esta lógica é contudo contrariada pelos termos da própria Convenção Luso-Espanhola e da Directiva-Quadro da Água...⁽¹⁹³⁾». Es decir, de acuerdo con los criterios económicos, sociales y demográficos, constantes en el CNY⁽¹⁹⁴⁾ para delimitar el concepto de equidad proporcional a cada uno de los Estados, España tendría derecho a más caudal que Portugal. Sin embargo, en escenarios de sequía y escasez de recursos —que son los más preocupantes—, independientemente del caudal que le corresponda, España tiene que garantizar, por lo menos, el buen estado del agua (con las excepciones previstas en la DMA), la sostenibilidad de los ecosistemas asociados y el caudal de llegada a los estuarios.

En este sentido A.M. AURA Y LARIOS DE MEDRANO⁽¹⁹⁵⁾, refiriéndose a la obligación de España de cumplir los caudales mínimos, escribe: «Consideramos que España, a través de dichas disposiciones, ha dado más que debido cumplimiento al principio de la utilización equitativa y razonable y ha otorgado más de aquello a lo que estaba obligada, y además sin ningún tipo de contrapartida en este mismo ámbito. España podría haber hecho valer su situación como “Estado de aguas arriba” en la negociación, y haber obtenido compensaciones por las limitaciones asumidas». En nuestra opinión, España adoptó la postura de negociación correcta, ya que estaba obligada antes por las reglas del Derecho Comunitario, específicamente por la DMA, que por el Convenio de CNY, que no entró en vigor y que España ni siquiera ha ratificado al día de hoy. Como ya se mencionó, la Directiva confiere prioridad al uso sostenible sobre el uso equitativo, o, dicho de otro modo, coloca el objetivo «buen estado del agua» como límite a las expectativas de desarrollo económico de los Estados miembros, basadas en el uso —incluso cuando este es equitativo— del agua. En consonancia con la filosofía de la DMA, pensamos que la posición correcta es la tomada expresamente por la Directiva e implícitamente por el Convenio de 1998. Además, esto no significa que el uso equitativo deba estar, como está, «físicamente» ausente del texto del CA. En nuestra opinión, y una vez más

(192) Cfr. *supra* “La tesis de unidad de cuenca”.

(193) Cfr. A. EIRA LEITÃO e A. GONÇALVES HENRIQUES, «Gestão dos Recursos...», *op. cit.*, p. 81.

(194) Artículo 6.º del CNY (Factores pertinentes a la utilización equitativa y razonable) «1.º La utilización de manera equitativa y razonable de un curso de agua, en conformidad con el artículo 5.º, requiere que se tengan en cuenta todos los factores y circunstancias pertinentes, entre otros: a) (...) b) las necesidades económicas y sociales de los respectivos Estados del curso de agua; c) La población dependiente del curso de agua en cada Estado del curso de agua...».

(195) A.M. AURA Y LARIOS DE MEDRANO, *La Regulación Internacional del Agua Dulce. Práctica Española...*, *op. cit.*, p. 259.

en sintonía con la DMA, debía haber constado en el texto, si bien claramente subordinado a la aplicación del principio del uso sostenible.

Paradójicamente, cinco años después de la entrada en vigor del CA, la nueva Ley del Agua⁽¹⁹⁶⁾ portuguesa contempla expresamente el principio de equidad para las CHHL, dándole un lugar destacado en el conjunto de principios que los ER deben observar. Estos, sin embargo, se regirán por los Acuerdos por ellos pactados, así como por el Derecho Comunitario e Internacional vigente entre las Partes —y no, como es obvio, por las leyes internas de cada una de ellas—.

Nos preguntamos, por tanto, sobre la razón que habrá llevado a las Partes a «ocultar» la equidad del articulado del Convenio de Albufeira (CA). En el fondo, la cuestión que se suscita es saber en qué medida y en qué momento podría este principio ser aplicado: en primer lugar, debe ser aplicado respetando la vigencia de los Convenios de 1964 y 1968 —vigentes siempre que no contradigan lo previsto en el CA—; en segundo lugar, deben ser respetados los usos actuales y previsibles (derechos adquiridos); por último, sólo podría ser aplicable después de garantizado el aprovechamiento sostenible de ambos Estados. O sea, en la práctica, la equidad no podrá ser aplicada casi nunca, por lo menos en los escenarios de escasez de recursos para los cuales el CA está, inequívocamente, pensado. Escenarios estos que, según los especialistas en alteraciones climáticas, se agravarán en las próximas décadas en casi todas las cuencas hispano-lusas⁽¹⁹⁷⁾.

Como se refirió, antes de aprobarse el Convenio de 1998, las aguas que entraban en Portugal procedentes de España presentaban algunos problemas de calidad (estos variaban dependiendo de las cuencas), y la cantidad había disminuido —consecuencia directa del aumento de la demanda de agua española y de los muchos aprovechamientos construidos (sobre todo embalses y el Acueducto Tajo/Segura)—. Independientemente de si estos proyectos y actividades estuvieron (o no) sujetos a EIA o EIT (la aplastante mayoría de ellos no), en relación a todos ellos existen derechos adquiridos. El caudal restante era lo que entraba en Portugal cuando fue negociado el Convenio de 1998 y que, por tanto, era objeto de reparto. Además, considerando que España tiene más potencial para desarrollarse, o sea, carece de más agua, la balanza de las necesidades legítimas la favorece claramente. El único límite para este aumento de la demanda española es la sostenibilidad de los usos practicados en España.

Recapitulando, en el caso hispano-luso, el principio de equidad habrá quedado vacío de contenido con respecto a la exigencia del respeto por los derechos de uso adquiridos por ambos Estados a través de los Acuerdos anteriores. Lo que se garantiza a Portugal es el mínimo

(196) Cfr. artículo 3.º i) de la «Lei da Água» portuguesa de 2005, donde consta: «Princípio do uso razoável e equitativo das bacias hidrográficas compartilhadas, que reconhece aos Estados ribeirinhos o direito e a obrigação de utilizarem o curso de água de forma razoável e equitativa, tendo em vista o aproveitamento optimizado e sustentável dos recursos, consistente com a sua protecção».

(197) Cfr. L. VEIGA DA CUNHA, R. OLIVEIRA e V. BORGES NUNES, «Impactos das alterações climáticas sobre os recursos hídricos de Portugal», *A Directiva Quadro da Água: Realidade e Futuro*, III Congresso Ibérico, Sevilla, Novembro 2002. De acuerdo con estos autores, está prevista una reducción de la afluencia de agua de aproximadamente el 20% entre 1990-2050 en el conjunto de las CHI del Duero, Tajo y Guadiana, que afectará igualmente la Parte portuguesa y la española; ver también, F.J. AYALA-CACEDO, «Impactos del cambio climático sobre los recursos hídricos en España y viabilidad del Plan Hidrológico Nacional 2000», *Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, Porto, 2000. Ver también, F. DUARTE SANTOS, «Planeamento Hidrológico e Alterações Climáticas», *Jornada Técnica sobre o Planeamento Hidrológico e as Alterações Climáticas no contexto transfronteiriço*, organizadas pela Delegação Portuguesa da CADCE em Lisboa a 21 e 22 de Abril de 2008.

que necesita para desarrollarse de modo sostenible. Tal vez por eso los negociadores de 1998 hayan decidido que era mejor no mencionar el principio de equidad. Como a continuación veremos, para la política de agua española las implicaciones del respeto de este «mínimo» son enormes.

III. LA INFLUENCIA DE LOS CAUDALES MÍNIMOS EN LA POLÍTICA DE AGUAS HISPANO-LUSA

Una característica peculiar del CA es el hecho de ser una convención para todas las Cuenas Hispano-Lusas (CHHL). La mayor parte de las CHI tiene una convención —caso de Reno o del Danubio, por ejemplo—. Sin embargo, en estos y otros casos similares, en que la misma CHI es compartida por más de dos Estados, se podría argumentar que es natural tener un Acuerdo para la CHI, una vez que un grupo determinado de ER comparte sólo esa cuenca. No es este el caso de Portugal y España, ya que son sólo dos ER los que comparten cinco cuencas. El caso hispano-luso es geográficamente comparable al de los EEUU y sus vecinos. Sin embargo, en el abordaje de estos casos, los EEUU y México tienen Acuerdos diferentes para cada una de las dos grandes CHI que compartían (Colorado y Río Grande/Río Bravo). Igualmente, entre los EEUU y Canadá existe un Tratado de Límites, de 1909, contemplando todas las líneas de agua, pero también Acuerdos específicos para determinadas cuencas y/o masas de agua —como es el caso del Acuerdo relativo a los Grandes Lagos—. Así era también entre Portugal y España, antes de la aprobación del Convenio de 1998: como mencionamos, había un Acuerdo específico para el Duero y otro para las restantes CHI.

Debemos cuestionarnos, por tanto, sobre las razones que llevaron a los negociadores a concluir un Acuerdo para todas las CHI, en detrimento de otra posible solución: un Acuerdo específico para cada cuenca. Como previamente se refirió, el único aspecto en que el CA aborda las especiales características de cada cuenca es el del régimen de caudales. De hecho, los artículos del Protocolo Adicional son los únicos preceptos específicos para cada una de las cuencas. Algunos autores interpretan esta negociación global como una transacción de cesiones y de ganancias de unas cuencas a otras. En este *quid pro quo*, Portugal se beneficiaría en la cuenca del Guadiana y cedería en la del Duero, mientras España cedería en el Guadiana para ganar en el Duero. Así, en un artículo publicado en 1997, ANDRESEN GUIMARÃES⁽¹⁹⁸⁾, preocupado por el futuro del Duero ante la aprobación de un nuevo Acuerdo que se sabía se haría de modo global para todas las CHHL, y que, por tanto, substituiría al Convenio de 1964, refería: «... Portugal necessita garantir caudal suficiente ao projecto da Barragem do Alqueva...É de prever que a Espanha pretenda estabelecer uma conexão entre o aproveitamento das duas bacias de drenagem, esperando que Portugal ceda em relação ao rio Douro, como contrapartida da garantia de caudal de água no rio Guadiana, o que é absolutamente vital para este projecto». En el mismo sentido, otros autores⁽¹⁹⁹⁾ hablan de un «trasvase virtual

(198) Cfr. A. ANDRESEN GUIMARÃES, «O Rio Douro:...», *op. cit.*, p. 28.

(199) Cfr. G. LOBO, N. VIDEIRA, P. ANTUNES, R. SANTOS y A. GUIMARÃES PEREIRA, «The Alqueva Project: a review of the evaluation process», A Directiva Quadro da Água: Realidade e Futuro, III Congresso Ibérico, Sevilla, Novembro 2002, p. 77, donde refieren: «In 1998 (...) it was a priority for Portugal to guarantee water to fill up the Alqueva reservoir in Guadiana. Spain has agreed to guarantee more water to satisfy the needs of Alqueva project, however, it was also agreed that the minimum flow for the Douro river should be diminished. Verges (2002) criticised this agreement, pointing out that a “virtual transfer” of water was negotiated, from the North (Douro river basin) to the South (Guadiana

entre el Duero y el Guadiana», refiriéndose a que el apoyo español al Proyecto del Alqueva habría sido concedido a cambio de la disminución de los caudales del Duero.

Como es obvio, habiendo sido las negociaciones totalmente secretas⁽²⁰⁰⁾, estas especulaciones son difícilmente comprobables. En la práctica, lo que se verifica es que la tensión de fondo entre las Partes está directamente relacionada, por un lado, con el deseo español de concretar los trasvases previstos y, por otro, con la intención portuguesa de que estos no tuviesen como origen las cuencas hispano-lusas. Además, esta dialéctica no se verifica sólo en las negociaciones conducentes al CA —de las cuales, en verdad, muy poco sabemos o sólo sabemos aquello que los negociadores han querido que supiésemos—, pero sí de la posición tomada por España y Portugal en la esfera internacional —en el proceso de aprobación del CNY— y, muy especialmente, en el ámbito comunitario.

En el procedimiento de aprobación de la DMA, las intervenciones españolas se destinaron, principalmente, a garantizar la soberanía de los Estados Miembros en la gestión cuantitativa del agua. Es decir, impedir que la DMA hiciese inviables obras destinadas al uso consuntivo del agua, especialmente trasvases. Desde luego, la decisión española de transferir aguas sólo a partir del Ebro —y no de las CHHL— tiene que ser relacionada con las posiciones adoptadas por Portugal en el *forum* comunitario. Es importante recordar que Portugal es uno de los Estados Miembros que juega el papel de coadyuvante junto a la Comisión Europea en el caso del Danubio⁽²⁰¹⁾.

river basin) of Portugal». Ver también Leonardo COSTA, *A Portuguese Hydrodinousaur: The hidden cost of the Alqueva Dam*, Escola Superior Agrária de Bragança, s/p.

(200) De hecho, el secretismo con que fueron llevadas a cabo las negociaciones fue, oportunamente, criticado por la doctrina, tanto portuguesa como española. Cfr. Luís VEIGA DA CUNHA, «Segurança ambiental...», *op. cit.*; M. ANDRADE NEVES, «O Direito Internacional do...», *op. cit.*; M. VILLARÍAS, «El régimen jurídico de las cuencas fluviales hispano-portuguesas», *Medio Ambiente*, 1.º semestre de 2003, p. 4.

(201) Cfr. Sentencia del TJCE en el proceso C-36/98, de 30 de enero de 2001. Esta Sentencia recoge la decisión de TJCE sobre el recurso de anulación, interpuesto por España ante el TJCE, el 16 de febrero de 1998. Mediante este recurso, España pidió la anulación de la Decisión 97/825, acto mediante el cual el Consejo aprobó, en nombre de la Comunidad Europea, la Convención sobre cooperación para la protección y uso sustentable del Danubio, firmada el 29 de junio de 1994, en Sofía. España estaba a favor de la aprobación de la Convención por parte de la Comunidad (incluso porque esta no es aplicable en territorio español); lo que intentó impugnar fue el procedimiento que dio lugar a la decisión. Es decir, la pretensión española se basó en un vicio de forma relevante, la escuela presumiblemente incorrecta de la base jurídica en que se fundamentó el Consejo para adoptar la decisión impugnada. Mientras que el Consejo se había basado en el artículo 175.º 1 (procedimiento de codecisión), España defendía que la base jurídica debería ser el artículo 175.º 2 (unanimidad en el Consejo), alegando que en lo tocante a «gestión de los recursos hídricos» sólo por unanimidad podría ser decidido. Tal como sustenta en sus conclusiones el abogado general, Philippe Léger, la clave de la cuestión es la delimitación del concepto de «gestión de recursos hídricos». Importa recordar aquí que, en esa misma época, estaban siendo negociados tanto el CA como la DMA. Es decir, la Sentencia del TJCE sobre el asunto sería decisiva en la interpretación de estos importantes textos jurídicos. En este sentido, ver en las *Actas del Consejo Nacional del Agua portugués* (de 1999 y 2000), las referencias a la necesidad del Gobierno portugués de intervenir, para invertir la «estrategia española», pues esta prorrogaría *ad eternum* o incluso paralizaría el proceso de aprobación de la DMA, con consecuencias negativas para la implementación del CA. La decisión final del Tribunal fue favorable al Consejo, así como a sus coadyuvantes en el proceso: el Gobierno portugués, el Gobierno francés, el Gobierno finlandés y la Comisión Europea. El TJCE entendió que la noción de «gestión de recursos hídricos» es inherente a la vertiente cuantitativa de los recursos hídricos en sentido físico. Así, la base jurídica de la Decisión impugnada no puede ser otra sino el núm. 1 del artículo 175.º (antes 130.º S 1), una vez que: «... el Convenio, como su contenido, tienen fundamentalmente por objetivo garantizar la protección de la calidad de las aguas del Danubio y que las medidas no presuponen la realización de obras en el medio acuático de los Estados miembros, obras que pueden modificar la cantidad de agua disponible o de la que dispone todavía cada uno de los Estados miembros afectados...». Esta Sentencia del TJCE no es relevante sólo por establecer un valiosísimo precedente jurisprudencial sobre recursos hídricos, sino también porque determinó una de las pocas alteraciones al Tratado de Niza de 2001, en materia de ambiente: la introducción del término «cuantitativo» en el artículo 175.º 2, de acuerdo con el cual el proceso de unanimidad está reservado «... a las medidas que afecten (...) la gestión cuantitativa de los recursos

De acuerdo con P. SERRA⁽²⁰²⁾, las negociaciones que precedieron a la aprobación del CA tuvieron por objeto condicionar la conducta española en lo que se refiere a los usos consuntivos del agua. Sin embargo, está claro que Portugal no podía vetar los trasvases españoles, cuando estaba en curso un trasvase en territorio portugués, el del Duero —a partir de su afluente de la margen izquierda, el Côa, a la Ribera de Meimoa, situada en el Zêzere, afluente de la margen derecha del Tajo⁽²⁰³⁾—. Esta obra es un proyecto hidroagrícola de dimensiones locales, en nada comparable a las del Trasvase Tajo-Segura (TTS) o a las del trasvase previsto para el Ebro⁽²⁰⁴⁾. Sin embargo, como afirma —aunque no refiriéndose expresamente al CA— P. SERRA⁽²⁰⁵⁾, «... existem soluções que permitirão um dia realizar no país transferências de caudais no Eixo Norte-Sul, caso se constate a sua necessidade e a sua viabilidade económica e ambiental (...) Ou ao menos deveremos certificar-nos de que essa possibilidade não seja inviabilizada...». De las tres hipótesis de trasvases que se presenta en esta comunicación (de 1996), dos tienen origen en el Duero, otra en el Tajo, y todas ellas con destino a la cuenca del Guadiana. Actualmente, con Alqueva, estas hipótesis parecen apartadas: las nuevas transferencias que se prevén parten precisamente de Alqueva para otras cuencas, especialmente para el perímetro de riego de la cuenca del Sado, hacia el Algarve e, incluso, al sur de España —aunque esta última hipótesis me parece menos viable—. Más viabilidad presenta, en mi opinión, la concesión⁽²⁰⁶⁾ a varias poblaciones fronterizas españolas de agua para consumo humano y riego. Para tal concesión no sería necesaria ninguna obra adicional, ni habría de causar impactos de relevancia: bastaría permitir que estas zonas fronterizas captasen una cantidad poco significativa de agua, siempre que las condiciones climáticas así lo permitiesen. Es importante referir aquí que para construir Alqueva fue necesario anegar algunas zonas fronterizas españolas, por lo que nos

hídricos o que afecten directa o indirectamente la disponibilidad de esos recursos». Es decir, la unanimidad es necesaria para decidir cuestiones relativas a la gestión de las aguas, siempre que estas afecten directamente la cantidad del recurso, y no a otros aspectos, concretamente, la calidad.

(202) Cfr. P. SERRA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, s/p.

(203) El emprendimiento en cuestión comunica un embalse, construido para el efecto (Embalse del Sabugal) y situado en las cabeceras del río Côa, con una ribera vecina (Meimoa), a pocos kilómetros de distancia de la Cuenca del Tajo. La capacidad de almacenamiento del Sabugal es de 114 millones de m³ de agua, que sirven para regar 14 mil ha de terrenos agrícolas en «Cova da Beira», sobre todo en los «concelhos da Covilhã» y del «Fundão». Esta obra fue financiada a través del Programa de la Iniciativa Comunitaria INTERREG II – Transfronterizo, que permitió una comparticipación comunitaria de un 75%. El coste final del proyecto ascendió a 4.200 millones de escudos (aproximadamente 21 milhões de euros). El Gobierno portugués se aseguró en aquel momento de que el Programa de Regadíos para el periodo 2000-2006 incluyese en total 72.500 hectáreas, o sea más de 10.000 por año. Fuente: *Jornal Nova Guarda*, 8 de marzo de 2000. «Barragem do Sabugal apresenta-se cheia de potencialidades».

(204) De acuerdo con G. HILL, L. DEL MORAL y otros: la capacidad del embalse de Alqueva es de aproximadamente 4.000 hm³, y fueron invertidos 1.768 millones de euros (valores de 1998), mientras que el Proyecto del Ebro pretendía trasvasar 1.050 hm³/año, y estaba presupuestada una inversión de 6 billones de euros. Cfr. G. HILL, L. DEL MORAL y otros, «Evaluation practices in water project decision – making processes: comparative analysis of Alqueva (Portugal) and Ebro river transfer (Spain)», *A Directiva Quadro da Água: Realidade e Futuro*, III Congresso Ibérico, Sevilla, noviembre de 2002.

(205) Cfr. Pedro SERRA, «Perspectivas dos Transvases no Plano Nacional da Água», 3.º Congresso da Água, *A Água em Portugal: Por Uma Política de Excelência*, Lisboa, 1996.

(206) La posibilidad de esta cesión fue divulgada por los medios de comunicación a finales de septiembre de 2005. De acuerdo con ellos, estaba en evaluación por el INAG y por la EDIA (empresa que gestiona Alqueva) para pequeños regadíos situados en las poblaciones fronterizas de Cheles y Villanueva del Fresno, refiriendo el Ministro de Ambiente que las cantidades en causa era mínimas y no afectaban los intereses portugueses. Sin embargo, la cesión sólo sería concretizada en el plazo de dos a tres años para concluir estudios previos. Cfr. «Água do Alqueva cedida a Espanha apenas para pequenos regadíos», *Público*, 30 de julio de 2005; y «Portugal analisa cedência de água do Alqueva a Espanha», *Lusa*, 27 de julio de 2005; «Portugal poderá dar água a Espanha», *A Capital*, 28 de julio de 2005. En efecto, la cesión de agua con origen en Alqueva a agricultores españoles fue aprobada en la última CoP, el 19 de febrero de 2008.

parece normal que se permitan estas captaciones, siempre que sean convenientemente autorizadas y controladas.

Hoy en día, diez años después de la entrada en vigor del CA, podemos concluir que España habrá cedido en el Guadiana, pues, como vimos, garantizar las cantidades acordadas en el PA para esta cuenca supone, incluso, un «desembolso» de los caudales almacenados en los embalses españoles. Además, esta cuenca es la más expuesta a sequías y alteraciones climáticas. En el caso de Portugal, y en nuestra opinión, la cesión —si la hubo— fue antes en el Tajo que en el Duero. Hay que recordar lo que el Convenio de 1964 dice respecto a la posibilidad de trasvasar agua a partir de un afluente del Duero —proyecto que ni siquiera está en análisis—, al tiempo que el Convenio de 1968 para el Tajo prevé la posibilidad de aumentar hasta 1.000 hm³/año la cantidad trasvasada a través del TTS —obra plenamente ejecutada y en funcionamiento parcial—. Abandonado como fue el proyecto de trasvasar agua del Ebro, lo que hoy se verifica es que todas las CCAA situadas en el Levante español, destacadamente las CCAA de Valencia, Murcia y Castilla-La Mancha —parte de cuyo territorio se sitúa en la CH del Tajo—, centran en el TTS sus expectativas de saciar la creciente demanda de agua.

Se podría argumentar en contra que España, sólo en el caso del Duero, en junio de 2005⁽²⁰⁷⁾, invocó el régimen de excepción para situaciones de escasez de recursos⁽²⁰⁸⁾; en nuestra opinión, sin embargo, el problema de escasez de agua fue probablemente superior en el Tajo que en el Duero. Pero las consecuencias de la invocación de un estado de excepción serían probablemente más nefastas en la cuenca del Tajo, donde los usos consuntivos para riego son superiores a los del Duero. Así, de acuerdo con el núm. 2 del artículo 6 del Anexo al PA, «... durante el período de excepción (...) la gestión del agua se realiza de modo a asegurar, inclusive en otras cuencas hidrográficas, los usos prioritarios de abastecimiento a las poblaciones y los usos de carácter social, especialmente la manutención de los cultivos leñosos, y las condiciones medio ambientales en el río y en el estuario de la cuenca de origen...». Quiere esto decir que, invocado un período de excepción, no podrá ser trasvasada agua del Tajo para uso agrícola, salvo en el caso de los cultivos leñosos —estos últimos, además de ser los que necesitan menos agua, son los más damnificados, en el caso de que no tengan una cantidad mínima de líquido—, que son los denominados «riegos de supervivencia».

Es decir: en nuestra interpretación, el hecho de que España haya declarado el estado de excepción en el Duero —la CHHL más caudalosa después del Miño y Lima—, y no en el Tajo, debe de estar relacionado principalmente con otros usos, que no los hidroagrícolas, especialmente la producción de electricidad⁽²⁰⁹⁾. Tal como sucedió en los Convenios de 1927 y 1964,

(207) Según la *Lusa*, «Espanha com exceção», de 15 de junio de 2005. En ese mismo artículo, el Embajador Antas de Campos, cuestionado sobre los escasos caudales del Tajo, refiere que España no invocó excepción y que todavía tiene tiempo para poder cumplir el caudal mínimo previsto en la CA, ya que este es anual. Posteriormente, el 27 de julio del mismo año, los Ministros de Medio Ambiente se reunieron en Lisboa para acordar los caudales del Duero en el seno de la CoP, convocada por primera vez desde la entrada en vigor del Convenio de 1998. Ver, «Portugal acepta recibir menos agua del Duero por la sequía en España. La Ministra de Medio Ambiente se reúne en Lisboa con su homólogo portugués», *El País*, 28 de julio de 2005; o «Portugal e Espanha unidos num “pacto da água”», *Jornal de Notícias*, 28 de julio de 2005.

(208) Este régimen de excepción está previsto en el artículo 19.º del CA y desarrollado, en el caso del Duero, en el artículo 3.º del PA, donde consta: «... El régimen de caudales definido en el número anterior no se aplica en los períodos en que la precipitación de referencia acumulada en la cuenca desde el inicio del año hidrológico (1 de octubre) hasta el 1 de junio sea inferior al 65% de la precipitación media acumulada en la cuenca en el mismo período».

(209) En este sentido, son varios los artículos de la comunicación social que recogen la idea de que la disminución de caudales no afectará la producción de electricidad, ni en España ni en Portugal; en este último caso fue des-

este continúa siendo el uso principal en el Duero, con el agravante de que las Compañías hidroeléctricas son privadas, lo cual dificulta a los Estados la tarea de obligar al cumplimiento de los caudales mínimos.

De hecho —como a continuación constataremos—, los incumplimientos de caudales verificados en el Duero desde 1998 deben ser atribuidos a la gestión del agua realizada por las Compañías hidroeléctricas aguas arriba, lo que —entre otras razones— ha desencadenado el proceso de revisión del régimen de caudales constante en el PA del CA, a través de la Propuesta de enmienda de 2008. Esta contempla la eliminación del apartado i de la línea a) del punto 1 del Anexo al PA. Es decir, con la ratificación, el 5 de agosto de 2009, del Protocolo de revisión del PA, las Partes no estarán vinculadas más por lo dispuesto en la línea m) del artículo 2.º del Convenio de 1964 previamente analizado. Así, la única alteración al Convenio de 1964 —que continúa vigente siempre que no contrarie lo dispuesto en el CA⁽²¹⁰⁾— es que no va a haber «caudales sobrantes» para retener y turbinar. Esta alteración parece estar pensada para evitar nuevos incumplimientos de caudales en el Duero provocados porque las Hidroeléctricas españolas «turbinan» demasiado. Por lo tanto, en este caso, el incumplimiento de los caudales no se debió tanto a «períodos de excepción reales», sino a las «sequías artificiales» provocadas por el uso hidroeléctrico.

De modo que, y en nuestra opinión, es el Tajo⁽²¹¹⁾ —y no el Duero— el auténtico *talón de Aquiles* del Convenio, pues de él dependen los numerosos usos consuntivos previstos en la propia cuenca del Tajo, así como en otras dependientes de las aguas transferidas. Son estos usos y los efectos que causan en el medio ambiente y en el territorio los que merecen preocupación. Tal como afirma R. MAIA⁽²¹²⁾, «... A questão da quantidade coloca-se, para os países da Europa do Sul, ao nível da actividade agrícola (...) Ao longo das últimas décadas a tendência no uso da água para a agricultura foi crescente (...) – mau grado em alguns países, nomeadamente Portugal e Espanha, ter diminuído a área de produção agrícola...⁽²¹³⁾».

Efectivamente, la tendencia en Europa es que, cada diez años, el 2% del terreno rural es transformado en terreno urbano, con la consecuente concentración de la población en determinados núcleos metropolitanos y la aparición de zonas agrícolas con gran capacidad

echada la posibilidad de que se pudiese producir un «apagón» por el Ministro de Ambiente. Ver, «Portugal e Espanha unidos num "pacto da água"», *Jornal de Notícias*, 28 de julio de 2005; «Ministros do Ambiente anunciaram ontem que a diminuição do caudal no Douro não irá gerar apagões», *Público*, 28 de julio de 2005. También J.M. BAUTISTA —refiriéndose a un artículo publicado en *El País*, donde se daba la noticia de que España incumplía por primera vez el CA, y que Portugal reclamaba 6 millones de euros como indemnización si España no declaraba la excepción en el Duero (cfr. *El País*, 6 de junio de 2005, p. 29)— opina que: «... el montante de 6 millones de euros de penalización hubiera sido equivalente al valor económico de la electricidad que hubiera producido Portugal con el volumen de caudal no colocado en la frontera por España según los términos del Convenio». Cfr. J.M. BAUTISTA, «Medio Ambiente y aprovechamiento sostenible...», *op. cit.*, p. 265.

(210) Cfr. artículo 27.º 2 del CA, que no fue alterado tras la revisión del Régimen de Caudales aprobada en 2008.

(211) Esta opinión fue ya expresada en 2004 en Amparo SERENO «De Madrid a Lisboa, os caudais do Tejo e a "Hidro-diplomacia" Luso-Espanhola», *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, núm. 21/22, Jun./Dez. 2004.

(212) Cfr. Rodrigo MAIA, «Implementação da convenção sobre rios transfronteiriços, com ênfase no caso Luso-Espanhol: Oportunidades e desafios», Conferência organizada pela FLAD, Porto, Março 2001.

(213) Mientras que la denominada agricultura extensiva, así como las explotaciones familiares para autoconsumo, han disminuido, continúa en crecimiento la producción concentrada en extensiones más reducidas con recurso al regadío y otras técnicas, como los abonos, que permiten maximizar el rendimiento. Así, refiere Rodrigo MAIA que la EEA «... prevê que, globalmente [nos EM da União Europeia], as necessidades de água se mantenham estabilizadas até 2010, nos dois países ibéricos parecem prever ainda um aumento das áreas de irrigação e mesmo dos consumos agrícolas...». Cfr. R. MAIA, *ibidem*.

de producción. En España, estas zonas están situadas en cuencas que padecen déficit estructural —consumos de agua mayores que los resultados potenciales internos con carácter permanente—. De estas, la cuenca del Segura es el ejemplo más ilustrativo⁽²¹⁴⁾. En contraste, muchas de las zonas «más solidarias» o cedentes del interior de la cuenca del Tajo se encuentran abandonadas por sus propias poblaciones, y en último extremo amputado su potencial de crecimiento. Esto, a pesar de la «política de compensaciones» que precedió al TTS⁽²¹⁵⁾. Sin duda, son montantes exorbitantes los que hasta la fecha se han pagado a las CCAA cedentes⁽²¹⁶⁾; sin embargo, estas, especialmente Castilla-La Mancha, prefieren los caudales líquidos y la facultad de decidir, junto a las otras CCAA de la cuenca del Tajo, cuál es su destino.

Esta última cuestión, conectada al tema de la participación pública y, específicamente, de la representación de los interesados en el seno de los organismos de la Administración Hidráulica, no es tan pacífica como podríamos pensar en principio. Una de las más polémicas reivindicaciones⁽²¹⁷⁾ del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura —que congrega a los beneficiarios agrícolas de las aguas del TTS— y no sólo esta⁽²¹⁸⁾, es aumentar su participación en las decisiones relativas al destino de estas aguas. Sin embargo, la noción de participación pública constante en el articulado de la DMA no puede, en nuestra opinión, ser interpretada en ese sentido. Antes bien, por el contrario, la idea básica es promover la participación de los interesados al nivel de DH o de DHI, como la del Tajo, a través de las correspondientes autoridades. Otra interpretación nos llevaría a concluir en el absurdo de que, por ejemplo, usuarios del agua localizados en la cuenca del Segura (en la costa mediterránea del Levante español) participaran en las decisiones sobre la gestión de las aguas de la Región Hidrográfica del Tajo. Además, en el procedimiento de negociaciones que condujeron a la aprobación del CNY de 1997 fue suscitada la cuestión de si un canal (o acueducto) puede ser considerado curso de agua, y quedó claramente establecido que un canal artificial no puede, en ningún caso, ser considerado como tal⁽²¹⁹⁾. De modo que los usuarios del acueducto no

(214) Los decretos publicados entre 1972 y 1974 preveían la creación de 50.000 ha de nuevos regadíos y una superficie de 141.000 ha, cifra que en el PH del Segura de 1998 se eleva a 87.000 ha y 198.000 ha, respectivamente —70% más que en las previsiones iniciales—. Uno de los factores que más contribuyó a este incremento fue la no pormenorización de la superficie efectiva —dentro de los perímetros regables de los trasvases— con derecho a regadío. Muchas de las zonas fueron incluidas, independientemente de su idoneidad para tal cosa. No obstante, la LPHE de 2001 mencionaba que el objetivo del trasvase del Ebro no era crear nuevos regadíos, sino dar respuesta al déficit de los ya existentes.

(215) Sobre la política de compensaciones ver J. MELGAREJO, «Política de aguas...», *op. cit.*, y J.M. CLAVER (Secretario General y Asesor Jurídico del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura), «Situación actual del Trasvase Tajo-Segura», en *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo II, dir. Antonio EMBID IRUJO, Civitas, Madrid, 2002.

(216) De acuerdo con J.M. CLAVER: «Hasta el año 2000 (...) han ascendido en pesetas (...) a la suma de 23.672.699.466 pesetas, de los que 10.521 millones de pesetas han correspondido a la Comunidad de Castilla-La Mancha, 7.890 millones, a la de Madrid, y 5.250 millones a la de Extremadura, sin que en ningún caso sea conocido el destino en que ha sido empleado ese dinero...». *Cfr.* José Manuel CLAVER, *ibidem*, p. 601.

(217) Estas reivindicaciones constan en el artículo de José Manuel CLAVER, *ibidem*, pp. 594 y ss.

(218) En términos más genéricos, el Comité de las Regiones, en aquel momento presidido por Pascual Maragall —expresidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña—, cuando tuvo que pronunciarse sobre la propuesta de DMA (COM (96) 59 final), refirió, sobre la coordinación de las autoridades en el ámbito de la «Demarcación de Cuenca Hidrográfica», que «... Interesa igualmente llamar la atención para el hecho de que tal coordinación es necesaria no sólo en el interior de una misma cuenca hidrográfica, sino también entre cuencas próximas (por ejemplo, conexión de cuencas deficitarias y cuencas excedentarias)...». *Cfr.* Parecer del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación "Política de la Comunidad Europea en el dominio de las aguas"» (97/C 34/07), de 3 de febrero.

(219) Sobre esta cuestión, ver: A. TANZI & M. ARCARI, *The United Nations Convention...*, *op. cit.*

pueden participar en la toma de decisiones relativas a una cuenca en la que, de hecho, no están localizados los usos que ellos practican.

Como se mencionó previamente, se vislumbra en un horizonte próximo un cambio definitivo en el paradigma de la política del agua: el paso de la política hidráulica empeñada en la concepción y ejecución de las obras hidráulicas a una política más preocupada con la protección del recurso, la implementación de medidas alternativas, como la reutilización, y de nuevas tecnologías, como la desalinización y, en último término, el cambio del modelo del consumo del agua a través de su precio.

Además, la doctrina española rechaza claramente el concepto de «excedente»: para muchos autores, no hay zonas con superávit y zonas deficitarias; estas últimas son las típicas áreas costeras mediterráneas que en las últimas décadas se han concentrado en una agricultura intensiva de regadío, totalmente inadaptada a la climatología mediterránea. Por otro lado, las zonas consideradas cedentes constituyen áreas menos desarrolladas y despobladas del interior del Tajo. Pero, como previamente hemos destacado, la situación cambió cuando, a través de las subvenciones de la PAC, algunas de estas áreas —sobre todo las situadas en Castilla-La Mancha oriental— comenzaron también a desarrollar el mismo cultivo de regadío inapropiado para el clima mediterráneo, disputándose el agua con las CCAA del litoral. Este conflicto continúa abierto, siendo cada vez más acentuado⁽²²⁰⁾ y centrándose, directa o indirectamente, en las aguas del Tajo y en el uso que se debe dar a aquel que, en definitiva, constituye el único Acueducto de gran envergadura construido en la Península, el Trasvase Tajo-Segura.

Una crítica frecuente a la DMA —a pesar de incluir de modo expreso el principio de equidad— es que se preocupa mucho de la calidad y poco de la cantidad, lo que es perjudicial para los países del sur, con problemas de escasez de recursos. En el Convenio de 1998, parece ser que es al contrario. Aunque las cuestiones relativas a la calidad merezcan atención, el CA está claramente enfocado a escenarios de escasez de recursos y sequías cíclicas. Lo que tiene sentido si consideramos que la Península Ibérica es una de las áreas europeas más castigada por las sequías, siendo previsible que esta situación se agrave. De ahí la importante función desempeñada por los organismos de cooperación creados al abrigo de la CA, cuya misión es adaptar el Convenio a las circunstancias específicas que puedan llegar a cambiar en el futuro. En este sentido, es destacable la aprobación del Protocolo de Revisión del régimen de caudales (PA del CA), en vigor desde 5 de agosto de 2009.

(220) Es frecuente encontrar en los medios de comunicación noticias sobre este conflicto, especialmente en períodos de sequía. Ver, por ejemplo, «La Comisión del Tajo-Segura propone al Gobierno un trasvase para consumo y riego» y «Murcia pide más y Castilla-La Mancha afirma que es imprudente», *El País*, 24 de junio de 2005; «Murcia pide un cambio legal para tener agua del Tajo asignada a Castilla-La Mancha. Las Cortes manchegas rechazan por unanimidad cualquier trasvase al Levante para riego», *El País*, 30 de septiembre de 2005. En este artículo de prensa, y otros similares, pueden entenderse las posiciones cada vez más crispadas entre las CCAA del Levante litoral y Castilla-La Mancha. Esta última sólo estaría dispuesta a ceder agua para consumo humano, mientras que aquellas reclaman más, no sólo para usos domésticos sino agrícolas, alegando que las auténticas necesidades de agua están falseadas para que el Gobierno Central autorice el trasvase de más agua. Finalmente, en octubre de 2005, el Consejo de Ministros, argumentando que Madrid podría necesitar también más agua del Tajo para uso doméstico, decidió autorizar sólo el trasvase de 39 hm³, exclusivamente para consumo humano —Murcia, Alicante y Almería habían solicitado un volumen global de 113 hm³ (66 para regadío y 36 para uso doméstico)—. Ver, «El Gobierno trasvase 39 hectómetros de agua del Tajo a Murcia sólo para consumo. El Consejo de Ministros decidirá en un mes si aprueba una aportación de socorro para riego», *El País*, 1 de octubre de 2005. Ver también «Barreda dice que dentro de 5 años dos millones de castellano-manchegos necesitarán beber del Tajo», *ABC*, 18 de enero de 2006; «Los alcaldes populares de la cabecera del Tajo, contra el trasvase a las Tablas de Daimiel», *ABC*, 20 de enero de 2006, y *ABC*, Castilla-La Mancha, 12 de diciembre de 2010: «La futura Ley del Agua mantendrá una reserva de 4.000 hm³. El presidente regional avanzó ayer a los miembros de la Mesa del Agua el borrador de esta normativa que se deberá aprobar en el Congreso».

En esta enmienda —de la que han sido analizados previamente los debidos pormenores— es atendida una pretensión portuguesa antigua: establecer caudales mínimos no sólo anuales, sino también estacionales, en todas las CHHL. Es decir, el control de los caudales pasará a ser más exhaustivo, una vez que pasan a ser controlados trimestral y hasta semanalmente (en el caso del Tajo), para que no le sea posible a España retener caudales durante los meses secos para después cumplir el mínimo durante los meses lluviosos. Pensamos así que esta enmienda del CA servirá para controlar mejor y minimizar el incumplimiento del régimen de caudales, si bien los organismos de cooperación instituidos por el CA deberían haber sido más diligentes en su aprobación y después en su aplicación. Como veremos en el capítulo siguiente, es desesperanzador que el nuevo Régimen de caudales haya sido «bautizado» con el incumplimiento de las dos Partes en el Tajo. Lo cual viene al encuentro de nuestra opinión, antes expresada, de que esta cuenca constituye el *talón de Aquiles* del CA.

CAPÍTULO III

ORGANISMOS DE COOPERACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA

I. INTRODUCCIÓN

A nivel doctrinal⁽¹⁾, el Convenio fue concebido desde el inicio como el principio de un proceso, y no como un fin en sí mismo. Los caudales acordados en el Convenio de Albufeira (CA) tenían carácter transitorio y quedaron muchas lagunas por colmar, para lo cual los organismos de cooperación jugaban un papel crucial.

Estos organismos, comparados con su «antecesora» —la Comisión de los Ríos Internacionales (CRI)—, constituyen un claro avance en materia de cooperación. Como antes referimos, el Convenio de 1998 les atribuye una serie de competencias y responsabilidades bastante más numerosas que las de la CRI, fundamentalmente porque, en virtud de su mayor adaptabilidad, el CA prevé la necesidad de revisar el régimen de caudales —que *de facto* ya fue revisado en febrero de 2008, como antes mencionamos— para responder a las vicisitudes de los sucesivos años hidrológicos. Precisamente es la Comisión la que, entre otras funciones, deberá realizar esta importantísima labor, por lo que la correcta implementación de la Convención depende del buen funcionamiento de los organismos de cooperación.

La otra importante característica que hay que señalar sobre estos organismos constituye, claramente, una opción de los Gobiernos español y portugués. Esta fue que los citados organismos substituyeron a la CRI en todas las CHHL. Como antes se refirió, podría haberse op-

(1) Así, F. NUNES CORREIA, «O regime de caudais...», *op. cit.*, refiere que «... Embora se reconheça que num acordo deste tipo é necessário manter alguma flexibilidade (...) não deixa de ser inquietante que alguns aspectos cruciais estejam definidos de uma forma insuficiente. Muito trabalho negocial está ainda por realizar...». Ver también P. CANELAS DE CASTRO, «New Age in the Luso-Spanish Relations in the Management of Shared Basins? The Challenges of Cooperation in the Protection and Sustainable Utilisation of Waters», *Implementing Transboundary River Conventions with emphasis on the portuguese-spanish case: challenges and opportunities*, Ed. FLAD, 2001, pp. 101 y ss.; A. ANDRESEN GUIMARÃES y T. AMADOR, «Convenção Luso-Espanhola de 1998...», *op. cit.*, p. 41; P. SERRA, *O Desafio da Água no século XXI, entre o conflito e a cooperação*, IPRIS, Lisboa, 2003, p. 115; António EIRA LEITÃO y António GONÇALVES HENRIQUES, «Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal nos últimos 25 anos...», *op. cit.*, p. 81, donde refieren: «... importa que algumas disposições transitórias da Convenção não passem a definitivas, designadamente as que respeitam aos caudais mínimos a garantir (...) A capacidade de iniciativa e determinação de Portugal na aplicação da Convenção Luso-Espanhola são, pois, cruciais para que esta seja mais do que um mero texto jurídico, inquestionavelmente avançado no plano dos princípios, mas de reduzida eficácia no plano prático, se não for devidamente aplicado e desenvolvido...».

tado por crear una comisión para cada cuenca⁽²⁾, que actuase a nivel internacional-bilateral, pero también en el ámbito regional, preocupándose exclusivamente por los problemas específicos de una determinada cuenca. La opción escogida fue otra: una comisión para todas las CHHL. Evidentemente, esto tiene lógica, desde la perspectiva de la economía administrativa y la eficiencia de recursos humanos y económicos, pero favorece la centralización en la adopción de las decisiones.

Independientemente de la conveniencia de una u otra solución, lo que se puede deducir es que el hecho de haber sólo un Convenio y respectivos organismos de cooperación para todas las cuencas facilita un tipo de negociación en que cada Parte defenderá el interés nacional —y no el interés de cada cuenca individualmente considerada—. En algunas ocasiones, estos intereses podrán ser coincidentes, en otras tal vez no —recordemos, por ejemplo, la controversia entre los intereses nacionales y los de las Comunidades Autónomas en torno al Plan Hidrológico Nacional—.

El hecho de que la Comisión actúe centralizadamente, unido a la falta de transparencia de las negociaciones, originó especulaciones alrededor de estas —como, por ejemplo, el debate sobre las cesiones de Portugal para garantizar el caudal de Alqueva, o la de si la cuenca más perjudicada fue la del Duero o la del Tajo⁽³⁾—. Pero, independientemente de esta u otras polémicas similares, lo que se constata es que la falta de aplicación del principio de subsidiariedad y de participación pública constituyen dos de los puntos débiles de los organismos instituidos. Sin embargo, al abrigo del CA, tales principios podrían ser reforzados en caso de que hubiese voluntad de ambas Partes.

II. ANTECEDENTES. LA COMISIÓN DE LOS RÍOS INTERNACIONALES

Como antes se refirió, la creación de organismos para la aplicación de los Convenios Hispano-Lusos sobre la materia es una constante en todos ellos, de los cuales el antecedente más próximo es la Comisión de los Ríos Internacionales (CRI). Creada por el Convenio de 1968, la CRI asumió las competencias conferidas por el Convenio de 1964 a la Comisión del Duero.

De acuerdo con su Estatuto⁽⁴⁾, la CRI era responsable de la regulación exclusiva del aprovechamiento de todos los tramos internacionales de los ríos. Sobre la naturaleza jurídica de

(2) Cuando se refiere «un Convenio para cada cuenca», no se descartan otras opciones, como por ejemplo que dos cuencas de características hidrográficas, climáticas y otras parecidas, y proximidad geográfica (como el Miño y el Limia), puedan estar reguladas conjuntamente por un mismo Convenio, porque esta opción tendría una cierta lógica desde el punto de vista de la racionalidad de la distribución de los recursos económicos y humanos. Hay que subrayar, sin embargo, que la opción tomada fue otra, o sea englobar en el mismo Acuerdo cuencas con características totalmente dispares entre sí.

(3) Sobre la controversia en torno a esta materia, ver: L. COSTA y E. MONKE, *As políticas da água em Portugal...*, op. cit., p. 10; en una publicación posterior, L. COSTA y otros mencionan que a través del Régimen de caudales del CA se concretiza «... a virtual guaranteed flow transfer from the Tagus on the Duero/Douro and Guadiana (...) Guadiana and the Douro/Duero gain at the expense of Tagus, which loses a guaranteed 524hm³/year (...) virtual guaranteed flow transfer in the Albufeira Convention were “compensation” for the real transfer planned by Spain for the exclusive use». Cfr. Leonardo COSTA, Josep VERGÉS, Bernard BARRAQUÉ, «Shaping a New Luso Spanish Convention», *Bases para a Gestão Sustentável da Água e do Território*, 5.º Congresso Ibérico da Água, FNCA, Faro, 2006. Ver también A. SERENO, «De Madrid a Lisboa, os caudais do Tejo e a “Hidro-diplomacia” Luso-Espanhola», *RJUA*, núm. 21/22, junio/diciembre de 2004.

(4) Cfr. Decreto-Lei núm. 206/71, de 14 de Maio.

la CRI, sus Estatutos omitían cualquier consideración al respecto, pero de su lectura se deduce que la CRI no tenía personalidad jurídica, sino que dependía fundamentalmente de la voluntad de los Gobiernos, así como de las empresas concesionarias (es decir, de las hidroeléctricas) que operaban en los tramos internacionales de los ríos hispano-lusos —ámbito de aplicación de los Convenios anteriores a 1998—.

La CRI no estaba dotada de presupuesto propio. De acuerdo con el artículo 17.º del Convenio de 1968, cada Gobierno pagaba los gastos de funcionamiento de su Delegación, y sobre los costes comunes establecía: «Se dividirán igualmente entre los dos Estados los gastos ocasionados por el funcionamiento de este organismo y de los tribunales arbitrales que puedan constituirse en aplicación del Convenio. Cada Gobierno fijará a las respectivas concesiones la obligación de que los concesionarios contribuyan para los gastos comunes en la proporción que se acuerde por la Comisión. El funcionamiento de la Comisión se regirá por un estatuto aprobado por los dos Gobiernos, el cual podrá ser revisado a pedido de cualquiera de ellos...». Hay que añadir que el Reglamento sobre reembolso de los gastos de la CRI⁽⁵⁾ desarrolla este precepto y el modo en que las empresas concesionarias deben efectuar los pagos, por lo que se entiende que no había un fondo común, sino que las empresas concesionarias portuguesas pagaban los gastos comunicados por la Delegación portuguesa, y lo mismo sucedía con la Parte española.

Como también mencionamos, a esta Comisión, de forma idéntica a la de sus antecesoras, correspondía una triple función: consultiva, deliberativa e inspectora. Ninguna de estas funciones incluía la protección ambiental de los recursos hídricos —consecuencia lógica del déficit ambiental de los convenios—. Obviamente, tanto estos Acuerdos como los instrumentos creados para su aplicación eran insuficientes para hacer frente a la problemática ambiental de las aguas hispano-lusas. Además, la doctrina criticaba la composición de la CRI y el carácter episódico de sus reuniones. Menciona P. CANELAS DE CASTRO⁽⁶⁾ que: «... tratava-se de um esquema institucional, essencialmente participado por diplomatas, o que logo conotava uma ideia depois confirmada pela prática e até pela regulação jurídica das atribuições e competências desta Comissão: a ideia de que a CRI se deveria reunir episodicamente...».

Efectivamente, la Comisión estaba compuesta por dos Delegaciones, una portuguesa y otra española, constituidas respectivamente por igual número de vocales adjuntos designados por los respectivos Gobiernos. El presidente de cada Delegación era un embajador representante del Ministerio de Asuntos Exteriores, y la parte técnica era dirigida por los representantes de los Servicios Hidráulicos de los Ministerios de Obras Públicas, equivalentes a los actuales Mi-

(5) Cfr. Decreto-Lei núm. 206/71, de 14 de Maio, Regulamento do Pagamento de Despesas da CRI, artículo 1.º donde consta: «... A empresa ou empresas concessionárias reembolsarão as entidades competentes das importâncias despendidas, em conformidade com as comunicações que lhe serão dirigidas por cada uma das delegações». Veja-se também artigo 2.º, onde consta: «A empresa ou empresas concessionárias do aproveitamento hidráulico de cada troço, poderão ser notificadas pela respectiva delegação para efectuar depósitos, à ordem da Comissão, na Caixa Geral Depósitos, em Lisboa, e no Banco de Espanha, em Madrid, para adiantamento de abono para viagens e ajudas de custo referidas no artigo anterior».

(6) Cfr. P. CANELAS DE CASTRO, 1.ª Sessão temática: «Recursos Hídricos», Conferência Portugal – Espanha, donde menciona: «... Foi este regime que regulou as relações entre Portugal e Espanha por mais de cinco lustros, por quase três décadas. Fê-lo sem atritos de maior, há que reconhecê-lo, satisfazendo, desde logo, os interesses das hidroeléctricas. Tão pacífico foi, que até terá adormecido as Partes, o que bem se representa desde logo na perda de regularidade das reuniões da CRI, já de si algo majestáticas e às vezes com diminuta utilidade substancial, diga-se com franqueza, o que bem se apreende pelo decrescente teor decisório que a história das suas actas não deixará de revelar...».

nisterios de Ambiente de ambas Partes. A pesar de este esquema arcaico de funcionamiento, la CRI contribuyó, en la medida de sus limitadas posibilidades, a la protección ambiental de las aguas fronterizas, de lo que son testigos algunas de las deliberaciones que constan en las Actas de sus reuniones⁽⁷⁾, constituyendo una prueba del clima de buen entendimiento que existió en la Comisión durante las últimas décadas. En algunas de estas sesiones, la CRI fue más allá de lo explícitamente previsto en los convenios, extendiendo la cooperación a asuntos no estrictamente relacionados con el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales, como, por ejemplo, la pesca o la navegación.

Sin embargo, la cobertura de esta materia por los medios de comunicación portugueses de la década de los 90 revela que, desde 1993 —año de la presentación del Proyecto de PHN por el Gobierno español—, existe un claro distanciamiento entre el armonioso clima de entendimiento en el seno de la CRI y la opinión pública. En la prensa portuguesa de la época podemos encontrar títulos muy expresivos demostrando claramente ese hecho⁽⁸⁾. Por su parte, los medios de comunicación españoles, más centrados en los conflictos internos entre las Comunidades Autónomas cedentes y receptoras, sólo esporádicamente dieron noticias sobre esta misma problemática en el otro lado de la raya⁽⁹⁾. Se puede concluir, por lo tanto, que, sea en España, sea en Portugal, existía un enorme distanciamiento —cuando no pura y simplemente desconocimiento— entre la CRI y la sociedad civil, que, desafortunadamente, nunca estuvo presente en esta Comisión y, por lo que parece, ni siquiera fue debidamente representada.

III. «CONFERENCIA DE LAS PARTES» Y «COMISIÓN PARA LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL CONVENIO»

III.1. INTRODUCCIÓN

El Convenio de 1998 instituyó dos órganos de cooperación: uno, más dirigido a las intervenciones de carácter político, la «Conferencia de las Partes» (CoP), que se reúne «... cuando las Partes lo decidan...» y actúa como una segunda instancia para llegar a acuerdos sobre determinadas cuestiones no solucionadas en el seno del segundo organismo creado por el CA⁽¹⁰⁾, la

(7) Ver el Acta de la Reunión XVIII, realizada en Madrid (1985), donde consta: «Del mismo modo, las representaciones de la Dirección General de Obras Hidráulicas de España y la “Direcção-geral de Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos de Portugal” se ocuparán del intercambio de informaciones sobre el control de calidad del agua en los ríos internacionales durante la reunión del grupo de trabajo». Ver también el Acta de la Reunión XIX, realizada en Lisboa (1988), donde consta: «... El Grupo de Trabajo, a través de las representaciones de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, español y portugués, tomó conocimiento de que en la XX Reunión de la Comisión Permanente Internacional del río Miño, a realizar el próximo mes de noviembre de 1988 se estudiará y decidirá sobre las propuestas del Grupo de Trabajo, nombrado por aquella Comisión para tratar los proyectos de piscicultura a elaborar por las empresas eléctricas “Unión Fenosa” y “EDP”».

(8) Ver, por ejemplo, «Espanha, uma seca para Portugal», *Jornal de Notícias*, de 10 de octubre de 1995; «Os rios que nos dividem», *Público*, de 24 de octubre de 1995, y muchos otros que pueden ser encontrados en la Bibliografía de la «Tese de mestrado» de Amparo SERENO, *Recursos Hídricos Luso-Espanhóis*, leída en la Facultad de Direito da Universidade Católica Portuguesa en 2000, trabajo inédito depositado en la Biblioteca João Paulo II da UCP (Lisboa).

(9) Ver, por ejemplo, «El giro político en Portugal que amenaza las negociaciones del agua con España», *El País*, de 23 de noviembre de 1995. También, *ABC* de 28 de agosto de 1995, «Portugal amenaza con una grave crisis en sus relaciones con España a causa del agua».

(10) Cfr. artículo 21.º.3 del CA, donde consta: «... La Conferencia se reúne a solicitud de cualquiera de las Partes para evaluar y resolver aquellas cuestiones sobre las que no se haya llegado a acuerdo en el seno de la Comisión».

«Comisión para Aplicación y Desarrollo del Convenio»⁽¹¹⁾ (CADC). Este último es un organismo de carácter marcadamente técnico, tanto en su composición como en sus atribuciones.

El binomio CoP *versus* CADC es semejante al contemplado en los Convenios del Rin y del Danubio. En estos existe una instancia de carácter político (semejante a la CoP), sobre cuya composición y funcionamiento los Convenios omiten cualquier consideración al respecto, y una Comisión de carácter técnico-ejecutivo sobre la que los Convenios desarrollan una serie de reglas de funcionamiento, atribuyen competencias y obligaciones, y establecen su naturaleza jurídica —sea a través de uno de los anexos (caso del Convenio del Danubio⁽¹²⁾), sea en su articulado (caso del Convenio del Rin⁽¹³⁾)—. Estas reglas básicas fueron después desarrolladas a través del correspondiente Reglamento de funcionamiento interno y/o otros documentos relacionados.

Relativamente a la CADC, el CA es mucho más conciso que los dos convenios antes mencionados, limitando la materia a los cuatro artículos de la Parte V («Disposiciones Institucionales»). No obstante, alusiones a la CADC —denominada simplemente «Comisión»— las encontramos diseminadas en gran parte del articulado del Convenio⁽¹⁴⁾. A través de estos preceptos se atribuyen competencias —fuera de las expresamente contempladas en el artículo 22.º— no sólo relativas a las funciones de carácter procedimental destinadas a la cooperación *lato sensu*, sino también a tareas relacionadas con el intercambio de información, consultas sobre impactos transfronterizos y coordinación de medidas y acciones para la protección y aprovechamiento sostenible de las CHHL.

Paralelamente, en algunos preceptos, el Convenio menciona una obligación de las Partes —y no directamente de la CADC—, si bien entendemos que muchas de las obligaciones de las Partes en el ámbito del CA acaban por ser remitidas a esta Comisión. Así, por ejemplo, el artículo 10.º («Otras medidas de cooperación entre las Partes») o el artículo 6.º del CA, relativo a la información pública, en que son las Partes las que deben responder a los pedidos de información —aunque en la práctica y desde la entrada en funcionamiento de la web de la CADC (en diciembre de 2007), el acceso a gran parte de los documentos sea facilitado a través de este—.

III.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA CADC

III.2.1. Estructura de la CADC

El conocimiento de la estructura de la CADC se deduce, principalmente, de la lectura de tres fuentes: el Convenio de Albufeira, el Acta de la I Reunión Plenaria de la CADC⁽¹⁵⁾, y los Es-

(11) Cfr. artículos 22.º y 23.º del CA.

(12) En el Convenio del Danubio, el Estatuto de la Comisión está incluido en el Anexo IV, «Statute of the International Commission for the Protection of the Danube River», y además tiene un reglamento interno («Rules of procedure of the ICDR») y un «Legal Status of Participation and Observership under the DRPC».

(13) En el Convenio del Rin, los artículos 6.º a 12.º establecen las reglas de funcionamiento más importantes de la Comisión, que son desarrolladas en un reglamento interno («Rules of procedure and financial regulations of the ICPR»).

(14) Concretamente los artículos: 4.º 2.b); 5.º 1 y 2; 7.º 1 y 2; 8.º 4; 9.º 2 y 4; 10.º 4, 11.º 3; 13.º 1 y 2; 15.º 3 y 4; 16.º 1 y 2; 18.º 6 y 7; 19.º 4 y 5 (los artículos 20.º a 23.º se refieren específicamente a los organismos de cooperación, insertos en la Parte V «Disposiciones Institucionales») 24.º y 28.º. El artículo 29.º se refiere a la extinción de la CRI. También constan obligaciones para la CADC en el artículo 1.º, núm. 2, del PA, y en los números 1 y 2 del Anejo a este Protocolo, así como en el punto 1.7 del Anexo I y en el número 2 del Anexo II.

(15) Cfr. Acta de la I Reunión Plenaria de la CADC, realizada en Lisboa el 17 y 18 de julio de 2000, punto 5 del orden del día «Estructura de funcionamiento de la Comisión y estructuras nacionales de apoyo».

tatutos de la Comisión que desarrolla lo previsto en la Convención⁽¹⁶⁾. De acuerdo con ellos⁽¹⁷⁾, la Comisión está integrada por dos Delegaciones paritarias —una española y otra portuguesa—, constituidas por un máximo de nueve miembros designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales figuran el Jefe de la Delegación, con la denominación de presidente, y un vicepresidente.

Cabe al plenario acordar la creación de una o más Subcomisiones, Grupos de Trabajo (GT) o *fora*. En virtud de su carácter coyuntural, los GT son creados para una tarea específica y se extinguen con la ejecución de esta, y pueden estar compuestos por personas no incluidas entre los miembros de la Comisión, mientras que las Subcomisiones son de carácter permanente y deben ser integradas por miembros de la CADC. Ya en la I Reunión de la CADC se preveía la creación de una Subcomisión por cuenca y de dos Subcomisiones temáticas⁽¹⁸⁾, así como la posibilidad de que se convocasen «*Fora* de audiencia pública» para facilitar la participación del público interesado. Hasta el momento, no ha sido creado ninguno.

El organigrama actual de la CADC consta en su web oficial⁽¹⁹⁾ y está reproducido en el **Apéndice IV**. De acuerdo con él, la CADC se configura como una Comisión bicéfala, de carácter exclusivamente gubernamental. Los miembros de ambas Delegaciones son técnicos procedentes de los diferentes ministerios involucrados en la gestión de las CHI, concretamente: Asuntos Exteriores, Ambiente, Economía y Agricultura —y, en el caso español, también el «Ministerio de las Administraciones Públicas» (MAP)—.

Cada Delegación está presidida por un presidente y un vicepresidente, siendo en la portuguesa el Presidente un embajador del «Ministério de Negócios Estrangeiros» (MNE) y el vicepresidente un técnico del Ministerio de Medio Ambiente, mientras que en la española es al contrario. Subyace la mayor importancia que la Parte española concede a las cuestiones de carácter técnico-ambiental relacionadas con la gestión de las CHI, así como la primacía concedida por la Parte portuguesa a los aspectos diplomáticos. Hay que añadir que el vicepresidente es un representante del «Ministerio de Asuntos Exteriores», lo que puede interpretarse como una clara divergencia con el carácter marcadamente diplomático de la CRI y una aproximación a los modelos de Comisiones Internacionales Europeas —como la Comisión del Rin y la Comisión del Danubio—.

Cada Delegación cuenta con su secretariado —aunque este sólo fue creado en 2006, coincidiendo con la creación de la página web de la CADC—, y tanto el contenido de la página común como las actividades de los respectivos secretariados se desarrollaron de modo incipiente hasta finales de 2007.

Las tareas específicas son realizadas por Grupos de Trabajo (GT) y por Subcomisiones. Los GT están compuestos por especialistas nombrados al efecto, las Subcomisiones sólo pueden ser integradas por miembros de la Delegación española y de la Delegación portuguesa. En la práctica, las Subcomisiones han sido progresivamente extinguidas y substituidas en sus funciones, parcial o totalmente, por GT. Esto puede interpretarse como una

(16) Cfr. artículo 22.º 1.

(17) Cfr. artículo 2.º de los Estatutos de la CADC.

(18) Hasta el momento fueron creadas (y posteriormente extintas) las siguientes Subcomisiones temáticas: una Subcomisión sobre calidad del agua y control; otra Subcomisión sobre comunicación y permuta de información, y la Subcomisión para participación pública. De estas tres Subcomisiones las dos primeras estaban previstas en el Acta de la I Reunión Plenaria de la CADC.

(19) Ver la web de la CADC: <<http://www.cadc-albufeira.org/>>, consultada el 18 de enero de 2011.

prueba dada del mejor desempeño de las tareas encomendadas por parte de los GT que por las Subcomisiones.

Sin embargo, la creación de los GT es muy casuística, así como el número de sus miembros —este varía de Grupo en Grupo—. Tampoco existe simetría entre el número de representantes de una Parte y de otra, como se puede observar en el Apéndice IV. La tendencia de los últimos tres años fue reducir el número de GT, integrando todos o algunos miembros de los Grupos extintos en otros más amplios. Estos son actualmente cuatro: «GT de Régimen de Caudales, Sequías y situaciones de emergencia»; «GT Permuta de información y participación pública»; «GT Seguridad de las Infraestructuras e inundaciones» y «GT de la DMA y calidad del agua».

III.2.2. Funcionamiento de la CADC

De acuerdo con el CA⁽²⁰⁾, la Comisión debe reunirse en sesión ordinaria una vez por año, y extraordinariamente siempre que una de las Partes lo solicite. La CADC inició sus trabajos en julio de 2000 (ver **Apéndice III**), limitando sus reuniones plenarias al mínimo de una por año. Incluso, en 2004, hasta se llegó a incumplir este mínimo anual⁽²¹⁾ exigido por el Convenio. Esto constituye, en nuestra opinión, una señal negativa acerca de la actuación de la Comisión, pues recuerda bastante el funcionamiento «episódico» de su antecesora (la CRI), que por eso mismo fue antes criticada. A pesar de todo, hay que referir aquí que esta situación se invirtió en los tres últimos años, pues desde 2006 hasta 2010 se han celebrado diez reuniones plenarias de la CADC. En 2006, fue acordado en el seno de la CADC que las reuniones pasarían a ser bianuales. Este Acuerdo fue posteriormente ratificado por la CoP, constando en el Acta de la II CoP, de 19 de febrero de 2008⁽²²⁾. Hay que referir, sin embargo, que no fue respetado en 2009 —año en que sólo se realizó una reunión—, mientras que, en 2010, se reunió tres veces, algo inédito en los diez años de vida de la Comisión y que puede estar relacionado con los problemas originados por las captaciones y pedidos de captaciones españolas en el Guadiana, concretamente en Boca-Chanza —caso que seguidamente analizaremos—.

Por otra parte, hay que cuestionarse por qué no se ha aprovechado la revisión del CA en 2008 para alterar el artículo 23.º.1, donde se establece la regla de la reunión anual mínima, así como el Reglamento interno de la CADC, donde la misma regla se reproduce en idénticos términos⁽²³⁾. Tal situación suscita dudas sobre si en 2009 hubo (o no) incumplimiento, *stricto sensu*, del CA. Igualmente constituye una señal poco positiva el hecho de que la CADC haya funcionado sin reglamento interno (estatuto) —formalmente aprobado por la CoP— durante casi ocho años⁽²⁴⁾. A pesar de que el CA no prevé ningún plazo para su publica-

(20) Cfr. artículo 23.º.1.

(21) Cfr. la web de la CADC <<http://www.cadc-albufeira.org/>>, consultada el 18 de enero de 2011.

(22) Cfr. Acta de la II Cop «Conclusiones sobre la aplicación de la CA», Par. 3.º, donde consta que las Partes: «Señalaron la pertinencia del acuerdo alcanzado por la CADC en lo que se refiere al aumento de la frecuencia de las referidas reuniones plenarias que, a partir de 2006, pasaron a ser dos reuniones anuales en vez de una reunión única, prevista en el Convenio, lo que permitió un seguimiento más próximo de los asuntos y una mayor agilidad en la resolución de las cuestiones...».

(23) Cfr. artículo 4.º del Reglamento interno de la CADC.

(24) El 19 de febrero de 2008 fue realizada la II CoP, que aprobó el Estatuto de la CADC. Este ya había sido aprobado internamente por la CADC —cfr. Deliberación II/02 del Acta de la II Reunión plenaria de la CADC, realizada en Madrid, en los días 9 y 10 de enero de 2001—.

ción⁽²⁵⁾, la cuestión surgió desde la primera reunión, en que fue propuesta la creación de un GT para la elaboración del referido texto —ya que con la entrada en vigor del CA se extinguió la Comisión de los Ríos Internacionales⁽²⁶⁾ (CRI) y, por tanto, su estatuto dejó de estar en vigor entre las Partes—. Sin embargo, el texto no fue aprobado por la CoP hasta el 19 de febrero de 2008. En la práctica y hasta aquella fecha, el Proyecto de Estatuto ha sido aplicado de modo provisional y parcial.

En lo que se refiere a la toma de decisiones en el seno de la CADC, éstas son adoptadas por acuerdo entre las Partes⁽²⁷⁾ —o sea unánimemente, una vez que una de las Partes puede vetar las propuestas de la otra—, y producen efectos si, pasados dos meses desde la fecha de su adopción, ninguna de las Partes solicita, formalmente, su revisión o su envío a la CoP.

Sobre las competencias de la CADC, en la Propuesta de Manual de Procedimientos⁽²⁸⁾ se avanza una metodología de sistematización de las tipologías de asuntos en que la CADC debe intervenir y/o adoptar decisiones. Este Manual no llegó a ser desarrollado y tampoco consta que haya sido aprobado. Sin embargo, basándonos en sus propuestas, así como en el articulado del Convenio de 1998, dividimos en cuatro grupos las competencias atribuidas a la CADC en virtud de la responsabilidad de la Comisión⁽²⁹⁾. Estos son los siguientes:

- *Primero*, Asuntos sobre los que las Partes deben permutar informaciones en el seno de la CADC. Básicamente son cuestiones enumeradas entre los artículos 3.º a 9.º y en Anexo I («Permuta de Información»). Esto es, se refieren a los usos existentes en el dominio público hídrico que suponen captación de agua o vertidos de aguas residuales, ocupación y/o transformación de lechos y márgenes, y *lato sensu* todas las actividades susceptibles de causar impactos, así como las medidas para evitar o mitigarlos, conforme se exige en el Derecho Comunitario. Más específicamente, información sobre las características jurídico-administrativas de estos aprovechamientos (tales como concesiones, licencias y autorizaciones), datos sobre pluviometría, meteorología, hidrometría e inventario de los embalses.
- *Segundo*, asuntos sobre los que la CADC debe ser consultada en el ámbito del procedimiento de Evaluación de Impacto Transfronterizo (EIT), específicamente actividades, proyectos o planes —concretamente los previstos en el Anexo II («Impacto Transfronterizo») — que, por sí mismos o acumulados con otros, puedan causar impacto en las masas de agua incluidas en el ámbito del CA.

(25) El núm. 6 del artículo 23.º sólo menciona que: «El funcionamiento de la Comisión se rige por reglamentos elaborados por ella misma y aprobados por las Partes».

(26) Consta en el artículo 29.º que: «Con la entrada en vigor del presente Convenio se extingue la Comisión de los Ríos Internacionales».

(27) Cfr. artículo 8.º de los Estatutos de la CADC.

(28) Cfr. Anexo 4 del Acta de la X Reunión Plenaria de la CADC.

(29) Esta sistematización de la materia es sólo una de las posibles modalidades de clasificación de ésta a fin, fundamentalmente, de evaluar la actuación de la Comisión. A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO proponen otra alternativa que también sería adecuada, aunque engloba las obligaciones de la CADC *stricto sensu* en las obligaciones de las Partes, presuponiendo que éstas delegarán en la Comisión determinadas obligaciones, lo que no consta expresamente en el texto del CA, sin perjuicio de que, en algunos casos, pueda estar implícito. Esta alternativa consiste en dividir las principales obligaciones y compromisos incluidos en la CA en tres grupos: «a) la cooperación entre las Partes [artículos 5 a 12 del CA]; b) la protección y aprovechamiento sostenible [artículos 13.º a 16.º del CA]; c) las situaciones excepcionales [artículos 17.º a 19.º del CA]». Cfr. A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio Ambiente y Derecho Internacional...op. cit.*, p. 272.

- *Tercero*, asuntos sobre los que la CADC debe ser notificada. La Comisión debe tener conocimiento de todas aquellas cuestiones que puedan condicionar su actuación.
- *Cuarto*, asuntos sobre los que la CADC debe coordinar la actuación de las Partes o presentar propuestas y resoluciones conjuntas, como la redacción de su Reglamento interno (artículo 23.º.6 del CA), que debe ser aprobado por la CoP, y resolución de cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del CA (artículo 22.º.4 del CA).

Las competencias incluidas en el cuarto grupo nos parecen las más importantes, visto que para concretizarlas la CADC debe adoptar una actitud más activa, mientras que los tres primeros grupos engloban funciones de carácter procedimental o instrumental, a fin de permitir el cumplimiento de las acciones y medidas de coordinación y/o adopción de resoluciones. Todavía dentro de este cuarto grupo, existe un subgrupo: el núcleo de acciones que deben ser consideradas prioritarias porque se encuentran sujetas a un plazo, lo que nos lleva a concluir que los negociadores del CA de 1998 estaban especialmente interesados en su conclusión:

Algunas de ellas (sujetas a un plazo de dos años) consisten en la realización de estudios y/o metodologías para ejecutar tareas que quedaron pendientes de conclusión por la extinta CRI o lagunas de los Convenios de 1964 y 1968, de ahí que sea apremiante su concretización —específicamente: la creación de un mecanismo de cálculo de las compensaciones económicas motivadas por la afectación de derechos públicos o privados resultantes de la aplicación del CA⁽³⁰⁾ la y conclusión de estudios sobre el aprovechamiento sostenible de los tramos fronterizos no contemplados en los Convenios de 1964 y 1968⁽³¹⁾—.

Otras actividades consisten en realizar estudios sobre los estados de excepción: estudios para prevenir y mitigar inundaciones⁽³²⁾, definición de los criterios e indicadores del régimen de excepción, así como las medidas a adoptar en esas situaciones⁽³³⁾ (ambas sujetas al plazo de dos años), y actualizar, cada cinco años, los valores medios de los registros utilizados en las bases iniciales del Régimen de Caudales⁽³⁴⁾, además de adoptar las medidas adecuadas para que la información que se permuta sea comparable⁽³⁵⁾. La CADC es también responsable de la revisión de este Régimen⁽³⁶⁾, aunque el CA no utiliza un período fijo para determinar el plazo de revisión, sino que sujeta la ejecución de esta acción al cumplimiento de una condición *sine qua non*, que podríamos llamar una especie de «plazo condicional»⁽³⁷⁾. Esta condición es la re-

(30) Cfr. artículo 24.º del CA.

(31) Cfr. artículo 28.º del CA. Los aprovechamientos no contemplados en los Convenios de 1964 y 1968 están previstos en el núm. 3 del Anexo al PA, respectivamente son: «a) Tramo internacional del río Guadiana, abajo de Pomarão; b) Tramo internacional del río Erges en la cuenca hidrográfica del río Tajo».

(32) Cfr. artículo 18.º.7 del CA.

(33) Cfr. artículo 19.º.5 del CA. En el núm. 6 de ese mismo artículo consta que: «A falta de los referidos criterios indicadores y medidas, son adoptados los fijados en el Protocolo Adicional a este Convenio y en el respectivo Anexo».

(34) Cfr. Anexo al PA núm. 4.

(35) Cfr. núm. 7 del Anexo I del CA.

(36) Cfr. artículo 16.1.º: «Las Partes en el seno de la Comisión definirán para cada cuenca hidrográfica, de acuerdo con métodos adecuados a la especificidad de cada cuenca, el régimen de caudales necesarios para garantizar el buen estado de las aguas y los usos actuales y previsibles y el respeto al régimen vigente en los Convenios de 1964 y 1968».

(37) Cfr. Anexo al Protocolo Adicional núm. 2 (antes de la revisión de 2008), donde constaba: «Las Partes acuerdan revisar, en el seno de la Comisión, el régimen de caudales regulado en el Protocolo Adicional en los casos siguientes: a) Para el río Duero, cuando queden aclaradas las discrepancias observadas entre los datos de caudales en las estaciones de control de Miranda y Saucelle y para el embalse de Pocinho. b) Para el río Guadiana, en la sección de Pomarão, cuando

solución de las discrepancias observadas en el Registro de caudales en el Duero y los estudios sobre la situación ambiental del Estuario del Guadiana. Por último, se sujeta a un plazo anual el cumplimiento de la obligación de presentar un informe⁽³⁸⁾, que debe ser elaborado por las Partes, acerca de la evolución de la implementación nacional del CA. Aunque no se diga expresamente, en el artículo 7.º.2 subyace que el objetivo del informe es ser apreciado por la CADC. Esto es, las Partes lo elaboran, para que anualmente sea debatido en el seno de la CADC el estado de aplicación del Convenio en el territorio de cada una de las Partes y, en último término, de la DMA —en los asuntos en que el CA se remite a la Directiva—.

Este núcleo de acciones prioritarias están enumeradas en el **cuadro 1 del Apéndice II**, mientras que las restantes tareas de la CADC, agrupadas de acuerdo con la clasificación antes indicada, constan en el **cuadro 2 del Apéndice II**. Hay que decir que en este Apéndice sólo se enumeran las acciones que, de acuerdo con el articulado del CA, deben ser realizadas «en el seno de la Comisión» o «en el marco de la Comisión» —o expresión análoga que nos permita entender que se refiere a algo de la incumbencia de la CADC—, excluyendo, por consiguiente, todos aquellos preceptos en que se menciona una obligación de las Partes fuera de la CADC.

III.2.3. Actuación de la CADC en la última década

La actuación de la CADC en las tareas aquí consideradas prioritarias, porque están sujetas a plazo —aunque este sea prorrogable en algunos casos⁽³⁹⁾—, no fue tan diligente como era deseable. Así, por ejemplo, durante la sequía del año hidrológico 2004-2005 —cinco años después de la entrada en vigor del Convenio— todavía no existían los «parámetros indicadores del período de excepción». Esta situación, asociada a la declaración de un período de excepción para la cuenca del Duero por parte de España, pudo haber motivado la primera convocatoria de reunión de la Conferencia de las Partes (CoP), el 27 de julio de 2005.

De la lectura de las Actas se deduce que ni el estudio antes referido, ni los relativos a los tramos internacionales fronterizos no contemplados en los Convenios de 1964 y 1968, ni los mecanismos de compensaciones económicas fueron definitivamente concluidos —recordamos aquí que la finalización de todos estos trabajos estaba prevista para 2002, aunque en los dos primeros casos el plazo era prorrogable—. Sin embargo, cabe preguntarnos por qué se silencia en qué punto se encuentran estos estudios en las Actas de la Comisión: ¿es porque al final se demostró que no eran necesarios, o porque se encontraron métodos alternativos para conseguir la finalidad perseguida por estos, o porque, por razones de diversa índole, no fue posible cumplir los plazos?

Una vez que no encontramos referencia al plazo de prórroga y/o justificación por el incumplimiento de los calendarios previstos, la situación permanece poco clara. Lo mismo sucede con el informe anual sobre implementación de la CA. En el Acta de 2003 se presentaba una «propuesta de estructura» que este informe debería observar, y se encargaba a la Subcomisión de participación pública que en 2004 presentase un documento definitivo. Sin em-

se encuentren disponibles los estudios sobre la situación ambiental del estuario del Guadiana, actualmente en fase de elaboración, paso previo a la entrada en servicio del aprovechamiento de Alqueva».

(38) Cfr. artículo 7.º.2 del CA.

(39) En el caso de los criterios e indicadores del régimen excepcional, los dos años pueden ser prorrogados por acuerdo especial, también en el caso de los estudios previstos en el artículo 28.º («Aprovechamientos no contemplados en los Convenios de 1964 y 1968»).

bargo, en 2004, no se menciona esta cuestión, y todo indica que el documento definitivo no fue aprobado, una vez que, todavía hoy, la conclusión de este trabajo⁽⁴⁰⁾ es de la incumbencia del GT hacia el que se derivaron las funciones de la extinta Subcomisión. En el Acta de 2006, puede leerse: «... la Comisión aprobó el modelo de Informe anual conjunto de evaluación del régimen de caudales...». No obstante, este informe no corresponde al «informe anual» del artículo 7.º.2 del CA, pues este último se refiere a la ejecución nacional de todas las obligaciones exigidas por el Convenio, no sólo al cumplimiento del Régimen de caudales —aunque podamos admitir que esta sea considerada la obligación más importante—.

La misma cuestión surge en relación con la delimitación de las masas de agua transfronterizas y la evaluación de su estado⁽⁴¹⁾. Existía un plazo de cinco años⁽⁴²⁾ para que las Partes tomaran las medidas adecuadas, a fin de que la información fuese homogénea y comparable. Los mapas sobre delimitación y clasificación de estas masas de agua están incluidos en la web de la CADC, pero la fecha de los mismos es de junio de 2008, por lo que se puede decir que el plazo de cinco años tampoco fue respetado. Además de los problemas suscitados por el extinto GT sobre la calidad del agua⁽⁴³⁾, en el Acta de la XIII Reunión Plenaria⁽⁴⁴⁾ se menciona que en relación a la masa de agua costera del Miño todavía subsistía alguna mínima discrepancia. Por último, pero relacionado con esta cuestión, el plazo previsto en el artículo 13.º de la DMA —que concluyó en octubre de 2009— no fue cumplido ni por España ni por Portugal. Esta cuestión es relevante visto que, como consta del Acta de 3 de diciembre de 2010 del Consejo Nacional del Agua (CNA) portugués, es en el ámbito de los Planes de Gestión para CHI donde deben ser presentados los objetivos ambientales para las masas de agua en general y para las fronteras y transfronterizas, en particular. Esta cuestión está relacionada también con la definición de los caudales ecológicos en las CHI hasta que éstos no sean determinados no sabremos si coinciden (o no) con los caudales mínimos establecidos en el vigente PA del CA. En el caso de que no coincidieran, las Partes deberán considerarlos en futuras revisiones del PA, conforme está previsto en el artículo 8.º del referido Protocolo —que fue analizado en el capítulo anterior—.

Precisamente, la Revisión del Régimen de caudales y la actualización de los valores medios de los registros utilizados para definirlos constituyen dos tareas prioritarias que fueron cumplidas, aunque fuera de plazo. Así, en 2008, en la II CoP, fue aprobado el Protocolo de Revisión del Régimen de Caudales que entró en vigor el 5 de agosto de 2009. Hay que decir que su revisión dependía de la conclusión del estudio sobre el Estuario del Guadiana, cuyas «con-

(40) Cfr. Documento «Función de los GT», donde, para el GT de Permuta de Información y Participación Pública, consta entre una de sus seis funciones: «Concretizar la realización de un informe anual, común para los dos países, de verificación de la aplicación del Convenio». Cfr. en la web de la CADC <<http://www.cadc-albufeira.org/>>, consultada el 18 de enero de 2011.

(41) Cfr. artículo 13.º del CA.

(42) Previsto en el punto 7 del Anexo I del CA, «Permuta de Información».

(43) En el documento «Conclusiones de la 4.ª Reunión de la Comisión», en relación al GT sobre calidad del agua se menciona expresamente la falta de respuesta de la Delegación española relativamente a la declaración de determinadas zonas sensibles y vulnerables (Directivas 91/271/CE y 91/676/CE), así como al retraso de la entrega de algunos documentos ya presentados por la Delegación portuguesa.

(44) Según consta en el Acta de la XIII Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 14 de enero de 2010), punto 9: «En la IX Reunión Plenaria, de 22 de noviembre de 2007, la Comisión fue informada de que, en la última reunión del correspondiente Grupo de Trabajo, fueron eliminadas todas las discrepancias relativas a la delimitación de las masas de agua continentales fronterizas y transfronterizas (...) No obstante, se detectó posteriormente la necesidad de revisar algunos aspectos referentes a la masa de agua costera del Miño...».

clusiones operacionales» fueron aprobadas en la VI Reunión Plenaria de la Comisión (13-14 de febrero de 2006) —aunque parecen no ser definitivas, una vez que esta cuestión surge en sucesivas Actas de la CADC y otros documentos⁽⁴⁵⁾—.

Sobre las que aquí denominamos tareas no prioritarias —por no estar sujetas a plazo—, la CADC ha realizado las mismas de modo irregular. Es decir, hubo avances importantes en la coordinación de las acciones, que antes incluimos en el Grupo I (ver **Apéndice 3**). Concretamente en la coordinación de los sistemas de comunicación, alerta y emergencia de inundaciones y medidas para controlarlas, en el inventario y clasificación de aguas transfronterizas⁽⁴⁶⁾ o en cuestiones relacionadas con la revisión del Régimen de caudales —considerada esta última una tarea prioritaria—, como la localización de las estaciones de control y sus condiciones de instalación y operación.

También en las atribuciones relacionadas con el intercambio de información (Grupo 2) la CADC ha demostrado estar progresivamente activa, especialmente a partir de la I Reunión de la CoP en 2005, así como en las acciones relativas al procedimiento de EIT (Grupo 3), en que la CADC, incluso, presentó un Protocolo de actuación que fue aprobado en la II CoP de 2008⁽⁴⁷⁾. Sin embargo, en las cuestiones en que la CADC debe ser notificada (Grupo 4), esto mismo no se constata en numerosas ocasiones, o sólo sucede tarde. Lo cual se debe a que los procesos donde la Comisión debe intervenir son desencadenados por un universo de personas físicas o jurídicas muy heterogéneo y amplio, por lo que en la práctica se constata que estas personas o entidades, pura y simplemente, desconocen la existencia y competencias de la Comisión —como se refiere en el Anexo 4 «Manual de Procedimiento» del Acta X de la CADC—. También en este mismo Anexo se dice que: «Los asuntos que la CADC acaba por analizar y decidir llegan por las más diversas vías (...) es frecuente tener conocimiento del estado de determinados procesos por los medios de comunicación social».

La creación de la web de la CADC, que entró en funcionamiento el 21 de diciembre de 2007, contribuyó a remediar esta situación. No obstante, pensamos que la Comisión debe esforzarse más en promover la participación pública, con el fin de aumentar la interacción, sea a nivel de los organismos públicos y privados, sea a nivel de la ciudadanía portuguesa y española. De hecho, en esta materia, la CADC ha realizado algunas diligencias en los últimos años, por ejemplo, en 2009 se celebraron un total de ocho sesiones de participación pública⁽⁴⁸⁾. Aunque estas sesiones no tengan carácter internacional, fueron realizadas en ciudades fronterizas de ambos lados de la raya, a fin de facilitar la participación del público en general, tanto portugués como español, en cuestiones significativas que afectan a la gestión del agua

(45) Por ejemplo, en el Acta de la X Reunión Plenaria de 2008, se refiere que «La Delegación Portuguesa insistió en recibir respuesta al documento sobre las conclusiones operativas del Estuario del Guadiana». También en Documento «Funciones de los GT», donde para el GT de la DQA consta entre una de sus funciones: «... revisión de los Términos de Referencia para el Aprovechamiento Sostenible del Tramo inferior del Guadiana, en el sentido de adoptar los criterios relativos a la “Situación Objetivo” para el Estuario, y también para el establecimiento de protocolos necesarios para la contratación del Estudio». Cfr. en la web de la CADC <<http://www.cadc-albufeira.org/>>, consultada el 18 de enero de 2011.

(46) Así, en las Actas de la II CoP consta que fueron aprobados mapas comunes de delimitación de las masas de agua fronterizas y transfronterizas.

(47) Cfr. Anexo III de las Actas de la II CoP, donde consta que fue aprobado el «Protocolo de actuación entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Portuguesa a aplicar en evaluaciones ambientales de planes, programas y proyectos con efectos transfronterizos».

(48) Entre abril y mayo de 2009, se realizaron un total de ocho reuniones de participación pública: dos Sesiones en las CHHL del Miño y del Limia (en Tuy y Ponte de Lima); dos Sesiones en la CHHL del Duero (Regua y Valladolid); dos Sesiones en la CHHL del Tajo (Portalegre y Alcántara), y dos Sesiones en la CHHL del Guadiana (Évora y Mérida).

de una cuenca compartida por los ciudadanos de los dos Estados. Además, estas sesiones sirven también para cumplir las exigencias de la DMA en materia de participación pública en los planes de gestión de demarcación hidrográfica. Sin embargo, la participación pública *activa* que menciona esta Directiva no deberá limitarse a manifestar la opinión del público solamente en el ámbito de los procesos de planificación hidrológica, por lo que consideramos que el esfuerzo en esta materia debe ir *in crescendo*.

En resumen, se podría decir que, considerando globalmente las tareas y/o responsabilidades de la CACD (ver **Apéndice II**), la Comisión se esforzó en concretizar la mayoría de ellas, y de hecho ha sido desarrollada una cooperación mucho más estrecha que en el tiempo de su antecesora, la CRI, teniendo en cuenta la mayor complejidad de las cuestiones abordadas —algunas de ellas relacionadas con el Régimen de caudales o la implementación de la DMA en las CHHL—. Sin embargo, durante la última década, hemos asistido también a la inercia en determinados procesos y al sistemático incumplimiento de plazos en las que aquí denominamos tareas prioritarias. Las consecuencias están haciéndose sentir todavía hoy. Muy claro es el ejemplo del estudio —todavía por concluir definitivamente— del tramo internacional del Guadiana, no contemplado en el Convenio de 1968 —cuestión que retomaremos más adelante—. La otra cuestión que también analizaremos con más detalle es la dinámica del funcionamiento de la CADC. Lo que resulta del análisis del funcionamiento de la Comisión en la última década es que los momentos de crisis están marcados por los incumplimientos —por regla general, de la Parte española— del Régimen de caudales. Las crisis fueron solucionadas mediante una reunión de la Conferencia de las Partes, y lo que se puede verificar en las Actas de la CADC es el aceleramiento de los procesos pendientes y de los trabajos en marcha previamente a las reuniones de la CoP.

III.3. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES HISPANO-LUSAS EN EL ÁMBITO DE LA CADC Y SITUACIÓN ACTUAL

En los diez años de vida de la Comisión se diferencian de modo claro tres etapas, cuyo final coincide con la fecha de las dos reuniones de la CoP: la primera etapa tuvo inicio con la I Reunión Plenaria de la CADC en 2000 y concluyó con la I Reunión de la CoP en julio de 2005; la segunda etapa se inició en esa fecha y concluyó con la II reunión de la CoP (el 19 de febrero de 2008). En esta fecha se inicia una tercera etapa que todavía no ha concluido.

Los momentos más críticos de este periodo de diez años han sido «protagonizados», principalmente, por la Parte española, y provocados por el incumplimiento de los caudales mínimos: en el Duero (durante la primera etapa), en el Guadiana (durante la segunda etapa) y en el Tajo (durante la tercera etapa). Sin embargo, sólo una vez fue invocado —precisamente por la Parte española— el período de excepción, durante el año hidrológico 2004-2005. Esta situación fue el detonante de una crisis interna en el seno de la CADC, que llevó a la I Reunión de la CoP, marcando el punto de inflexión entre las fases primera y segunda antes señaladas.

Por último, como se mencionó, la tercera etapa se inicia con la II CoP y está marcada por el incumplimiento de los caudales del Tajo. Aunque no nos parece este lugar apropiado para hacer premoniciones de futuro, no podemos afirmar que esta tercera etapa vaya a concluir con una reunión de la CoP en 2011. Pero después del análisis de la situación actual —que realizaremos a continuación—, tal reunión nos parece necesaria para, una vez más, acelerar determinados procesos pendientes. No obstante, razones de índole política —que escapan claramente al ámbito de un trabajo de carácter jurídico, como la presente monografía— podrían desaconsejar la reunión de las Partes en el seno de la CoP.

III.3.1. Primera etapa

Durante la primera etapa, y como mencionamos antes, los trabajos de la CADC no se realizaron con la diligencia debida: notamos cómo determinados procesos se arrastran de unos años para otros, y hay cierta apatía por ambas Partes, que llevó, incluso, a posponer aquellas tareas previstas en el CA y sujetas al plazo de dos años, pero que en 2002 estaban lejos de ser concluidas. Casi todos los documentos y actividades eran realizados y presentados individualmente por cada Parte, observándose un cierto casuismo e inconstancia en el trabajo de los GT, mientras que las Subcomisiones de Cuenca y *fora* de audiencia pública —previstos en la I Reunión Plenaria de la CADC— simplemente no fueron creados.

Con algunas excepciones⁽⁴⁹⁾, las actividades de los GT se desarrollaron con una cierta lentitud. La mayoría no consiguió entregar sus trabajos en plazo⁽⁵⁰⁾. Además, algunos de ellos, como el GT sobre la calidad del agua, encontró obstáculos adicionales, concretamente: la falta de respuesta de la Parte española acerca de la declaración de determinadas zonas sensibles y vulnerables⁽⁵¹⁾ —de acuerdo con la Directiva sobre nitratos agrícolas—, así como el retraso en la entrega de algunos documentos por una de las Partes, cuando la otra ya había presentado los suyos sobre el mismo asunto⁽⁵²⁾.

A fin de facilitar la implementación de la DMA en el ámbito de las CHHL fue creado, en la II Reunión Plenaria de la CADC, un GT⁽⁵³⁾ responsable de esta misión. No obstante, éste encontró varios obstáculos a su trabajo, mencionando que «... la existencia de situaciones institucionales en ambos países ha condicionado el avance de su actividad...». Por fin, hay que referir que no hubo paso de testigo entre este GT y el extinto GT de los Estatutos de la CADC, lo que sorprende un tanto. A lo que se añade que los Estatutos no fueron aprobados, como tampoco fue concluida la misión —tal vez la más importante, de entre las atribuidas por el CA a la Comisión— de revisión del régimen de caudales provisionalmente fijados en el Protocolo Adicional (PA) del Convenio. Mientras tanto, se produjeron varios incumplimientos de los caudales anuales. Así, en las deliberaciones de la IV Reunión consta una declaración

(49) Entre los GT que concluyeron sus trabajos dentro del plazo previsto están el GT del Tajo y el GT sobre intercambio de informaciones, que consiguió «Aprobar el plano general de intercambio de información entre las Partes...» —según consta en las deliberaciones de la IV Reunión— (cfr. Anejo 4 de la IV Reunión CADC).

(50) Los resultados de los siete GT constan del Anexo 4 de la IV Reunión de la CADC. En el Punto 3 de los informes de los respectivos GT (Acuerdos a presentar a la CADC) casi todos los GT mencionan que «No existen acuerdos para consideración de la Comisión». Incluso, el plazo de ejecución del trabajo del GT de inundaciones y del GT de sequías se prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2007 —en la reunión realizada por la CoP, en julio de 2005—, por no estar todavía definidos los criterios, los indicadores y las medidas para la gestión de las situaciones de sequía y escasez.

(51) En el punto 4.8 del Anejo 4 puede leerse: «La representación portuguesa entregó, en marzo de 2003, un documento relativo a la declaración de determinadas zonas sensibles y vulnerables (Directivas 91/271/CE e 91/676/CE) con influencia directa en España, pero no ha recibido respuesta de la parte española. Considerando que los programas de medidas corresponderán en mayor parte a España, la representación portuguesa hizo entrega nuevamente del referido documento, reiterando su pedido de eventuales comentarios...».

(52) «... La representación portuguesa entregó un documento sobre la red de intercalibración y la representación española anunció el envío de un documento similar a corto plazo (enero 2004)...».

(53) El GT del Estatuto no sólo no presentó acuerdo alguno a la CADC, como tampoco el plan de trabajos para el bienio 2004-2005. Implícitamente, remite los avances de su trabajo para los resultados del GT creado para la transposición de la DMA. En este último GT todavía no se alcanzó ningún acuerdo, aunque se trabajó conjuntamente para la adaptación de la CADC, a fin de implementar el concepto de «Autoridad de DHHL» —en los términos previstos en el artículo 3.º de la Directiva—. En este sentido, el GT de la DMA prevé en su Programa de Trabajos para los años 2004-2005 abordar los «... aspectos jurídicos, organizativos y operativos correspondientes a las funciones de coordinación que deben desarrollarse de acuerdo con la DMA y en el marco del Convenio...».

de la Delegación portuguesa relativa al incumplimiento por parte de España en la estación de control de Miranda⁽⁵⁴⁾, durante el año hidrológico 2001-2002. Hay que decir, sin embargo, que España justificó debidamente el incumplimiento y Portugal declaró estar satisfecho con la justificación presentada.

En 2005, un segundo incumplimiento español originó la declaración de situación de excepción para el Duero. Como respuesta a esta situación, se decidió en la V Reunión de la CADC (en mayo del mismo año) crear una Subcomisión *ad hoc* para los problemas relacionados con la sequía y reforzar la transparencia en el intercambio de informaciones⁽⁵⁵⁾. Más vehemente fue la Conferencia de las Partes, reunida por primera vez en julio del mismo año (2005), en la afirmación de su voluntad de dinamizar la cooperación en el seno de la CADC y de volver ella misma a reunirse en 2006 —lo que sólo hizo en 2008—. Subyace una crítica a los resultados hasta la fecha presentados por la CADC⁽⁵⁶⁾. En efecto, del análisis de las reuniones de la Comisión en 2003 y 2005 se deduce una actitud poco activa, especialmente de la parte española⁽⁵⁷⁾. Además de estas señales que dejan ver la falta de interés, hay que considerar las de los GT —como el GT de la calidad del agua, que menciona expresamente la falta de respuesta de la Parte española, así como la posposición de la entrega de algunos documentos—.

Asistimos al culminar de esta etapa en 2004, año en que ni siquiera se cumplió una regla mínima de funcionamiento de la CADC prevista en la CA —una reunión por año (ver **Apéndice III**)—. En nuestra opinión, esta falta de interés —especialmente acentuada en 2004— debe ser relacionada con el cambio «inesperado»⁽⁵⁸⁾ de Gobierno en España y con el consecuente abandono del trasvase del Ebro. De ahí que una de las interpretaciones posibles —teniendo en cuenta que la composición de la Delegación española es bastante centralizada⁽⁵⁹⁾— puede ser la quiebra de atención en uno de los frentes (en el internacional). O sea, la preocupación por dar respuesta a los problemas internos relacionados con el trasvase ha sido más apremiante que la de hacer avanzar los trabajos en el seno de la Comisión. Precisamente, la I Reunión de la CoP en 2005 consiguió imprimir un nuevo ritmo a los trabajos

(54) Ver apartado a) del núm. 1 del artículo 3.º del Protocolo Adicional (PA) al CA de 1998.

(55) La necesidad de mejorar el intercambio de informaciones fue noticia en la prensa portuguesa. Cfr. «Troca de informações sobre rios luso-espanhóis deve ser melhorada», *Lusa*, 29 de junio de 2005.

(56) De modo más explícito, en las declaraciones a la Agencia *Lusa* del Ministro de Medio Ambiente portugués, éste, aunque desvalorizando la polémica acerca de la intención española de declarar el estado de excepción para evitar indemnizar a Portugal, menciona que «... foi reactivada a comissão luso-espanhola que estava “inoperante há dois ou três anos”...». Cfr. «Ministro do Ambiente desvaloriza polémica com Espanha», *Lusa*, 6 de junio de 2005. En este sentido, ver también Luís VEIGA da CUNHA, que menciona: «... A experiência de funcionamento da Comissão no curto período de vida da Convenção evidencia a sua limitada eficácia como catalisador de um processo de cooperação para a proteção e o aproveitamento sustentável das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas e, mais ainda, como motor de uma efetiva gestão dos recursos hídricos luso-espanhóis». Cfr. LVEIGA DA CUNHA, «Perspectivas da gestão da água para o século XXI: Desafios e oportunidades». *Revista APRH*, noviembre 2002, vol. 23, núm. 2, p. 40.

(57) La actitud que aquí registramos no se debe solo al incumplimiento que la Delegación española reconoció, y justificó, en relación con los caudales del Duero, sino también con otros aspectos constantes del documento «Conclusiones de la IV Reunión de la Comisión». Por ejemplo: el GT sobre calidad del agua menciona expresamente la falta de respuesta de la Delegación española en relación a la declaración de determinadas zonas sensibles y vulnerables (Directivas 91/271/CE y 91/676/CE), así como el retraso en la entrega de algunos documentos presentados por la Delegación portuguesa.

(58) Decimos que fue «inesperada» porque, como es público y sabido, el cambio de gobierno estuvo directamente relacionado con el atentado del 11 de marzo de 2004 en Atocha (Madrid) conocido como «11-M», antes del cual todas las encuestas y estudios estadísticos de probabilidades «predecían» la continuidad del gobierno en ejercicio.

(59) Es decir, la Delegación española está compuesta por representantes de diferentes ministerios y presidida por el Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas.

de la CADC, dejando clara la voluntad de ambos Gobiernos de progresar en la cooperación e iniciar una nueva fase.

III.3.2. Segunda etapa

La segunda etapa está marcada por un nuevo impulso en las actividades de la CADC, una mayor confianza entre las Partes, que originó la producción de más documentos y proyectos conjuntos, y el aumento del intercambio de datos estándar, que se tradujo en una armonización mayor —lo que merece una crítica positiva—. Tal armonización debe ser atribuida, por lo menos en parte, a la finalización del proceso de transposición de la DMA en los dos países⁽⁶⁰⁾, que permitió la homogenización de los procedimientos y estructuras de ambas Administraciones del agua.

Sin embargo, durante el año hidrológico 2005-2006, se produjo un nuevo incumplimiento del régimen de caudales, esta vez en el Guadiana. En este caso, el incumplimiento del caudal mínimo en la sección de Badajoz se justificó por un error de programación en las descargas por la Parte española. Para compensar el déficit, se acordó llevar a cabo una descarga específica que completase el volumen en falta. Así, la Parte portuguesa consideró que se había cumplido el compromiso establecido en el CA⁽⁶¹⁾.

Como antes se refirió, en el incumplimiento de los caudales durante el año hidrológico 2004-2005, España invocó el período de excepción⁽⁶²⁾, durante el cual la Parte que lo invoca no está obligada a cumplir los mínimos previstos en el régimen de caudales hasta su cesación. La definición de los criterios objetivos para determinar la existencia de una situación excepcional, así como la conclusión de esta, constan en los artículos 2.º, 3.º, 4.º y 5.º del PA. Pero, según el artículo 6.º, invocar este período tiene consecuencias para la Parte que lo invoca, una vez que, durante aquel, sólo podrá realizar los usos esenciales del agua: «... los usos prioritarios de abastecimiento de poblaciones y usos de carácter social, en particular, el mantenimiento de los cultivos leñosos, y las condiciones ambientales en el río y su estuario en la cuenca de origen, teniendo en cuenta las condiciones propias del régimen natural».

O sea, una vez que, cuando ocurre una situación excepcional, no se aplica el régimen de caudales, *stricto sensu* puede decirse que no hubo incumplimiento o que este fue sanado, pero la Parte que lo invoca debe reducir al mínimo los consumos de agua en la CHHL en cuestión. Los usos permitidos durante tal período no están enumerados taxativamente, pero sí a modo de ejemplo, ya que cuando el artículo 6.º.2 del PA refiere: «... en particular, el mantenimiento de los cultivos leñosos...» quiere decir que no se podrá usar para cultivos que no lo sean. La CA tiene en consideración el daño socio-económico que implicaría dejar perecer este tipo de cultivos, que tardarían años en ser replantados y aptos para producción, pero el efecto sería devastador para los restantes cultivos (los no leñosos), así como para otros usos económicos, como los turísticos, recreativos e inclusive hidroeléctricos.

Esta segunda fase culmina con la aprobación en la II CoP de varias deliberaciones relevantes para ahondar en la cooperación: la creación de un Secretariado Permanente Único con

(60) Este concluyó primero en España (a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) y después en Portugal, a través de la publicación de la actual “Lei da Água”, Lei núm. 58/2005 (publicada en el DR 249 SERIE I-A, 29 de diciembre de 2005).

(61) Cfr. Acta de la VIII Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 8 de mayo de 2007), punto 5.1.

(62) De acuerdo con el artículo 19.º del CA en coordinación con el PA.

sede alternadamente en Lisboa y Madrid cada dos años; la revisión del régimen de caudales; aprobación de los Estatutos de la CADC y del Protocolo de EIT; entrada en funcionamiento de la *web* conjunta y anuncio de la creación de un fórum de participación pública, y de realizar, a más tardar en 2015, planos únicos —y no sólo coordinados— para las CHHL. La elaboración conjunta de los planes merece una crítica muy positiva, pues significa alcanzar un nivel de integración que ni siquiera fue alcanzado por las Comisiones del Rin y del Danubio que están también implementando la DMA. Pero para alcanzar esta meta es apremiante tanto el funcionamiento ágil de la Comisión como la articulación de ésta con las estructuras de la Administración interna de ambos Estados. En este sentido apunta el Proyecto de «Manual de Procedimientos», cuyos términos de referencia fueron presentados en la X Reunión de la CADC⁽⁶³⁾:

Por un lado, sería necesario mejorar la participación pública, sea a nivel técnico, sea del público en general. Así, el Proyecto de Manual pone en evidencia que en la interacción de la CADC con otras instancias internas e internacionales, públicas y privadas, el denominador común: «... es el desconocimiento generalizado sobre las atribuciones y competencias de la CADC y sobre la tramitación a que los procesos deben ser sometidos, con particular relevancia para los dirigentes y demás funcionarios de las instituciones del agua y del ambiente (...) Ante esta situación de tratamiento administrativo y técnico de los asuntos hispano-lusos en materia de agua se asiste al arrastramiento de los procesos y de las decisiones, llegando incluso a asistirse a hechos consumados cuya reversión, cuando necesaria, es a veces bastante ardua...». Está implícito que uno de los «hechos consumados» es el Proyecto español de instalar una refinería cerca del Guadiana (en Badajoz), pues en el mismo documento⁽⁶⁴⁾ también se alude a la necesidad de que la información llegue a la CADC por las vías oficiales, y no por otros medios menos apropiados, como la prensa. De hecho, el Protocolo sobre Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo (EIT) para proyectos, planes y programas —aprobado en la II CoP, parece ser una respuesta reactiva al proyecto de la refinería, que suscitó varias críticas en la prensa portuguesa, y no sólo en ella⁽⁶⁵⁾—.

Por otro lado, hay que articular todos los agentes interesados en el cumplimiento de los objetivos de la CADC y que actúan en los diferentes niveles administrativos. Es decir, aplicar en la práctica la denominada gobernanza ambiental —usando la terminología del Libro Blanco sobre la materia—. En este sentido el Proyecto de Manual menciona que: «Atentos a las dinámicas de aplicación del principio de subsidiariedad, que se traducen en la permanente transferencia de competencias para niveles de decisión cada vez más próximos de los ciudadanos y empresas, las acciones de cooperación y de conciliación de los intereses de desarrollo local, regional y nacional, ínsitas en el Convenio, requieren instrumentos simples y eficaces que permitan que la tramitación conducente a la atribución de derechos se haga en el estricto cumplimiento de las leyes y que no inviabilicen el cumplimiento de los objetivos del Convenio».

(63) Cfr. Anejo 4 del Acta de la X Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 19 de febrero de 2008).

(64) Cfr. Anexo 4 del Acta de la X Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 19 de febrero de 2008), donde consta: «... Los asuntos que la CADC acaba por analizar y decidir llegan por las más diversas vías. Unos formalmente dirigidos por los interesados a los Presidentes de las Delegaciones, otros enviados por cualquier miembro que reciba en su institución documentos. También son enviados por entidades terceras que, no siendo miembros, saben que la CADC es el órgano competente para el efecto. También es frecuente la CADC tener conocimiento de los procesos en marcha por la comunicación social. Hay también asuntos sobre los que debería pronunciarse pero cuando toma conocimiento, ya fueron adoptada las decisiones. Por todo esto un Manual de Procedimientos es necesario y urgente...».

(65) Ver, por ejemplo, la pregunta que la diputada Heloísa Apolónia, del Grupo Parlamentario Os Verdes, entregó en la «Assembleia da República» el 12 de marzo de 2008, pidiendo aclaraciones al Gobierno sobre la construcción de una Refinería en la Cuenca del Guadiana.

Sin embargo, la ausencia del «prometido» fórum de audiencia pública ha producido efectos más negativos, pues aunque el acceso a la información haya mejorado bastante desde la entrada en funcionamiento efectiva —a pesar de tardía⁽⁶⁶⁾— de la página web de la CADC, lo mismo no se puede afirmar sobre la participación activa del público interesado, tanto portugués como español. La labor de la Subcomisión de participación pública fue bastante deficitaria, de hecho se puede decir que el mayor esfuerzo en esta materia fue realizado tras su extinción, entre abril y mayo de 2009. Entre 2006⁽⁶⁷⁾ y 2008⁽⁶⁸⁾, sólo hubo dos Sesiones Técnicas promovidas por la CADC, que, como su nombre indica, aunque estuviesen abiertas al público en general, estaban más dirigidas a los técnicos de la Administración del Agua de ambos lados de la raya. Aunque es importante incentivar los contactos e intercambio de información entre los funcionarios portugueses y sus homólogos españoles, no podemos considerar estas sesiones, *stricto sensu*, reuniones para la participación pública.

Por último, se aprobó también en esta fase el proyecto español de captación de agua de Alqueva. Esta solicitud fue realizada por la Junta de Extremadura para el municipio de Villanueva del Fresno. Según consta en el Acta de aquella reunión, será aplicado a los usuarios españoles el mismo régimen económico-financiero⁽⁶⁹⁾ que a los portugueses, lo que evita situaciones de discriminación en el uso privativo del agua, por los agricultores de ambos lados de la frontera. A esta primera solicitud de la Junta de Extremadura siguieron otras, no sólo para aprovechamientos hidroagrícolas, sino también para producción de energía solar térmica. Las peticiones de nuevas captaciones para las centrales solares térmicas fueron ya aprobadas, mientras que la petición para uso agrícola está siendo analizada por la CADC en el contexto de la sostenibilidad global de la cuenca⁽⁷⁰⁾.

III.3.3. Tercera etapa

Como mencionamos, después de la II CoP se finalizaron muchas de las tareas pendientes y se reactivaron los trabajos de la CADC, concretamente a través de la oficialización de las reuniones bianuales —a pesar del incumplimiento en 2009— así como del intercambio de datos armonizados —de acuerdo con estándares comunes— y la realización conjunta y bilingüe de documentos y actividades que antes cada Parte realizaba por separado —como el informe de actividades anuales de la CADC⁽⁷¹⁾ o el informe hidrometeorológico⁽⁷²⁾—. Además,

(66) De acuerdo con el Acta de la II Reunión de la CoP (Madrid, 19 de febrero de 2008), entró en funcionamiento efectivo en diciembre de 2007.

(67) Sesión Técnica en Zamora (15 de noviembre de 2006) sobre «Gestión de situaciones de sequía en la Península Ibérica en el contexto transfronterizo».

(68) Sesión Técnica en Lisboa (21 y 22 de abril de 2008) sobre «Planificación Hidrológica y Alteraciones Climáticas en el contexto transfronterizo».

(69) El «Regime económico-financeiro da água» fue aprobado a través del DL núm. 97/2008, de 11 de junio.

(70) Según consta en el Acta de la XII Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 14 de enero de 2010), punto 10 de la Agenda («Otros asuntos», «Concesiones para usos industriales y de regadío en el Guadiana»: «En relación con los pedidos de nuevas captaciones para centrales termosolares refirió que es una cuestión valorizada de forma positiva, una vez que está asociada a cuestiones de desarrollo local (...) Por último manifestó que, por razones jurídicas internas, (...) no deben existir más captaciones para regadío en la margen izquierda del Guadiana. No obstante, teniendo en cuenta el interés social del pedido, la resolución de la solicitud presentada por el Freixal y Las Arenas, en el municipio de Olivenza (Badajoz), está dependiente de la realización de un análisis en el contexto global de la sostenibilidad de la cuenca».

(71) Cfr. Anejo 5 del Acta de la X Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 18 de febrero de 2008).

(72) Previsto en el artículo 18.º 7 del CA.

se inicia una etapa más exigente —especialmente para la Parte española— en lo que se refiere al cumplimiento de caudales consagrados en el nuevo Régimen de 2008.

Sin embargo, durante el año hidrológico 2008-2009, se produjo un nuevo incumplimiento de los caudales mínimos, esta vez en el Tajo —como consta en el Acta de la XIII Reunión Plenaria de la CADC, de 2010⁽⁷³⁾—. Éste se justifica en razón de las «ambigüedades» en la interpretación del nuevo régimen que acababa de entrar en vigor el 5 de agosto de 2009, pero que había sido aprobado en la II CoP, de 18 de febrero de 2008, y que era sobradamente conocido. Así, las Partes convinieron en considerar 2009 como «un año de transición» y justificar el incumplimiento del Régimen vigente debido a las «ambigüedades que surgieron en su interpretación», pero no se especifica qué ambigüedades. En este caso, para reponer los caudales en falta, las Partes acordaron establecer una programación de entrega de los volúmenes a transferir durante el año hidrológico 2009-2010.

Por tanto, el argumento que justifica este incumplimiento —tal como sucedió con el del Guadiana durante el año hidrológico 2005-2006— es de carácter coyuntural, por lo que tampoco se invocó el estado de excepción. Sorprende, no obstante, la absoluta ausencia de mención en las Actas de la CADC a los usos consuntivos realizados aguas arriba, concretamente, las transferencias de caudales a otras cuencas nacionales españolas con origen en el Tajo. Mientras que estas cuestiones son silenciadas en el seno de la CADC, acaban por ser públicamente conocidas por otras vías, sea oficiales —como la última Acta de la reunión del «Conselho Nacional da Água» portugués—, sea oficiosas, a través de una fuente «menos fidedigna» como son los medios de comunicación tanto españoles como portugueses⁽⁷⁴⁾. Tal situación puede provocar un distanciamiento entre la CADC y la opinión pública semejante al existente en tiempo de su antecesora (la extinta CRI). Como antes dijimos, durante este periodo las excelentes relaciones formales bajo las que se desarrollaban las actividades de la CRI no reflejaban los problemas latentes en las relaciones hispano-lusas acerca de la gestión del agua de las CHHL.

Hay que decir también que no fue sólo la Parte española —la habitual incumplidora— la que no respetó los caudales mínimos controlados a través de la estación de Cedillo, sino también la Parte portuguesa, en la estación de Ponte de Muge. Es evidente que el incumplimiento de una Parte no puede justificarse con el incumplimiento de la otra, pues en último término son los ecosistemas de los ríos y estuarios los que sufren las consecuencias, y lo que se pone en riesgo es el cumplimiento del objetivo «buen estado del agua» exigido por la DMA. En último caso puede ser que por esta vía se determinen las respectivas responsabilidades.

(73) Cfr. Acta de la XIII Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 14 de enero de 2010), puntos 2 y 6 de la Agenda («Situación Hidrometeorológica de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Lusas» y «Análisis de los asuntos específicos de la Cuenca del Tajo»).

(74) En los medios de comunicación social españoles existe numerosa información sobre nuevos proyectos de trasvases a partir del Tajo, con Comunidades Autónomas a favor y contra, y declaraciones de los correspondientes Presidentes de los Gobiernos regionales. Incluso propuestas de alteración de los Estatutos de Autonomía para declarar la caducidad del actual trasvase del Tajo. Igualmente en la zona de Huelva (Comunidad de Andalucía) existen proyectos de nuevos regadíos a desarrollar con captaciones hechas a partir de la Cuenca del Guadiana. De todas estas amenazas nos da noticia, por ejemplo, el artículo publicado en el *Semanário Expresso*, de 27 de noviembre de 2010 («Agua provoca “conflicto” 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 pone en cuestión el mantenimiento del caudal ecológico, así como los proyectos de desvío de agua a partir del Tajo, conocidos a través de la comunicación social española, y desconocidos, oficialmente, por la Delegación Portuguesa.

Incluso cuando la Parte que incumplió se compromete a compensar los volúmenes en falta durante el año hidrológico 2008-2009, de forma programada, hasta el final del año hidrológico 2009-2010, esta aparenta ser una compensación parcial. Para una compensación total sería necesario evaluar los daños ambientales realmente producidos aguas abajo. Hay que recordar que, cuando se verificó el incumplimiento en el Duero, fueron reclamados a España los perjuicios económicos calculados con base en las pérdidas estimadas de producción hidroeléctrica causadas a la Compañía portuguesa (EDP) y no sólo la devolución de caudales en el año siguiente. No obstante, ese año fue invocado por la Parte española el periodo de excepción previsto en el CA, por lo que no hubo lugar a indemnización para Portugal.

Como es obvio, la CADC tiene como principal misión la cooperación y resolución pacífica de conflictos, pero colocar abiertamente determinadas cuestiones sobre la mesa y suscitar dudas cuando existen motivos no es provocar conflictos, sino dar el primer paso para su resolución. Así, por ejemplo, mientras que en las Actas de la CADC se justifica el último incumplimiento en el Tajo con las «ambigüedades» del nuevo régimen de caudales —régimen este que establece unos criterios tan objetivos y susceptibles de verificación como el anterior, aunque más exigentes—, lo que sí nos parece ambiguo y carente de una sistematización adecuada es el tema de las captaciones y peticiones de nuevas captaciones en la cuenca del Guadiana por la Parte española.

Esta cuestión se suscita, por primera vez, en 2001⁽⁷⁵⁾, cuando la Comisión aprobó la deliberación II/6 «Captaciones entre la confluencia con el Caya y la confluencia con el Cuncos». Posteriormente, aunque con otra nomenclatura, esta cuestión se levanta, de modo más o menos disperso, en la agenda de las reuniones plenarias, con el título «Otros asuntos⁽⁷⁶⁾». Pero, de

(75) Cfr. Acta de la II Reunión Plenaria de la CADC, de 9 de enero de 2001.

(76) La mayor parte de estos asuntos está relacionado con el Guadiana, concretamente: Los estudios, ya sea sobre el aprovechamiento sostenible del tramo internacional del Guadiana abajo de Pomarão, ya sobre el Estuario del Guadiana. Otras veces se menciona el estudio del «tramo inferior del Guadiana», y también se habla del estudio abajo de Pomarão en relación a las cuestiones transitorias (pero sin explicitar la relación entre una y otra cuestión y si existe alguna relación entre estas y parte o todas las concesiones en la «margen izquierda del Guadiana»). Por fin, en el Acta de la V Reunión Plenaria de la CADC (realizada en Lisboa de 31 de mayo a 1 de junio de 2005) se plantean variadísimas cuestiones sobre el Guadiana: Estudio del aprovechamiento sostenible del Estuario (asunto 4); Compensación por los caudales captados en su margen izquierda con base en las estimaciones de la extinta CRI realizadas en 1998/99, a falta de datos del registro de los caudales efectivamente captados; Explicaciones sobre el estado de funcionamiento de Boca-Chanza, teniendo en cuenta el compromiso de 1997 (pero no se refiere qué compromiso fue presuntamente acordado por la CRI); Estudio del tramo internacional del Guadiana. Las cuestiones antes referidas se repiten después aleatoriamente en las siguientes Actas de la CADC, donde además aparecen dos nuevos actores: El primero es la «Comunidad Autónoma de Extremadura», que como antes se refirió presentó un pedido formal de captación de agua en Alqueva, que le fue deferido en la II CoP para los municipios de Villanueva del Fresno y Cheles. A este pedido siguieron otros para instalaciones termoeléctricas y uno agrícola que están en evaluación; El segundo actor es la Comunidad Autónoma de Andalucía, que fue invitada a participar en la VII Reunión de la CADC, donde «presentó la situación de carencia de agua en la zona de Huelva». Por fin, en el Acta VIII de 2007, se levantan cuestiones adicionales sobre el Guadiana: Una, el incumplimiento de caudales durante el año 2005/2006, que fue antes referido, así como su compensación; Discrepancias en los registros de las mediciones de las estaciones de control; Situación de los pedidos de la Comunidad Autónoma de Extremadura —en este punto la Delegación Española informa de que estos pedidos sólo cuando sean aceptados por la Administración española podrán ser tramitados por la portuguesa, pero declara que «... no hay conocimiento de captaciones de agua a partir de Alqueva [se entiende que del lado español]». Aunque esta frase sea poco explícita, de su contexto puede deducirse que la Delegación portuguesa habrá suscitado la duda de si podría haber otras captaciones en Alqueva de las que no fue informada, o captaciones no autorizadas. Una vez más surge la cuestión de las concesiones españolas de la margen izquierda, respecto de las cuales la Delegación española anuncia que a fin de controlarlas había procedido a la instalación de caudalímetros. La solución es adecuada, aunque no se indique cómo se realizó la compensación entre 1999 (año en que se levantó esta cuestión) y 2007 (año en que se instalaron los caudalímetros). Además, aunque el informe de las captaciones haya sido presentado en 2008, sólo en 2009 fue definitivamente aprobado. O sea,

modo claro, sólo en el Acta de 21 de marzo de 2009⁽⁷⁷⁾ encontramos el histórico del inventario de las captaciones, convenientemente explicitado, así como la solución encontrada a una problemática que tiene su origen en el Convenio de 1968⁽⁷⁸⁾ —en vigor desde el 7 de abril de 1969—. Como explicamos previamente, el artículo 3.º de este Convenio distribuyó el aprovechamiento hidráulico de los trozos internacionales entre Portugal y España, reservando: A Portugal, la utilización del trozo del río Guadiana entre los puntos de confluencia de este con los ríos Caya y Cuncos; a España, la utilización del tramo internacional del río Chanza comprendido entre las confluencias de la ribera de Perna Seca o Barranco de Raya y del río Chanza con el río Guadiana, incluyendo los correspondientes saltos de los afluentes en ese tramo.

Pero, según el núm. 1 del artículo 27 de la CA: «Las Partes aceptan los aprovechamientos existentes en la fecha de entrada en vigor del presente Convenio compatibles con el régimen de los Convenios de 1964 [para el Duero y sus afluentes] y 1968 [para los restantes ríos internacionales luso-españoles y sus afluentes, entre los cuales el Guadiana y el Chanza]». Así la solución aprobada por la CADC en 2009⁽⁷⁹⁾ fue la siguiente:

Sobre las 7 captaciones anteriores a 7 de abril de 1969 (o sea, con derechos adquiridos antes del Convenio de 1968) se decidió su alteración a fin de cumplir el régimen de caudales del CA⁽⁸⁰⁾ y que la EDIA (empresa pública portuguesa que gestiona Alqueva) pagaría la indemnización necesaria para permitir el funcionamiento de las captaciones en las nuevas condiciones impuestas.

Sobre las 34 captaciones posteriores a 7 de abril de 1969, y a fin de cumplir el régimen de caudales de la CA⁽⁸¹⁾, serán cedidos los caudales suplementarios (se entiende que son caudales que la Parte española debe entregar antes de las estaciones de control) necesarios para la compensación de las extracciones realizadas por las antes mencionadas captaciones. En caso contrario se suspendería su funcionamiento.

Sobre las captaciones españolas en el regolfo de Alqueva, se menciona que estas estarán obligadas a pagar la tarificación portuguesa, que fue lo que se practicó en el caso de la petición española en Villanueva del Fresno por la Junta de Extremadura.

Las soluciones encontradas parecen equilibradas para ambas las Partes, pero hay que referir que estas soluciones ya constaban en la Deliberación II/O6 del Acta de la Reunión Plenaria de la CADC de 2002 y sólo fueron implementadas a partir de 2009; las compensaciones (aunque no se diga expresamente⁽⁸²⁾) se entiende que cuentan a partir de 2009, cuando, por

fueron precisos casi diez años para concluir que la diferencia entre el inventario de las concesiones de la CRI de 1999 y el de la CADC, aprobado en 2009, es, aparentemente, mínimo: En el de la CRI existían 41 puntos de captación que correspondían a un volumen máximo anual de 43,31 Hm³, mientras que en el de la CADC existen 36 puntos que corresponden a un volumen ligeramente inferior a 42,81 Hm³.

(77) Cfr. Anejo 8 del Acta de la XII Reunión Plenaria de la CADC (de 21 de marzo de 2009).

(78) Recordamos que este Convenio, de acuerdo con el artículo 27 del CA, continúa en vigor «... en la medida en que no se oponga a la aplicación de las normas del presente Convenio».

(79) Ver Anejo VIII del Acta de la XII Reunión Plenaria de la CADC.

(80) Cfr. Anejo VIII del Acta de la XII, donde consta: «Las captaciones posteriores a 7 de abril de 1969 que estén instaladas en la fecha de entrada en vigor de la presente deliberación y situadas, en el tramo entre la confluencia de este con el Río Caya y la confluencia del Guadiana con el Río Cuncos, no perjudicarán el valor del caudal integral anual, definido en la línea a) del núm. 2 del artículo 5.º del Protocolo Adicional al Convenio de 1998 para la sección de Badajoz».

(81) Estos caudales están definidos en el núm. 2 del artículo 5.º del Protocolo Adicional de la CA.

(82) Cfr. Anejo VIII del Acta de la XII Reunión Plenaria.

lo menos, desde 1999 se sabía que las 34 concesiones estaban captando agua. Efectivamente esas 34 concesiones presuntamente estaban autorizadas —entendemos que los títulos habrán sido emitidos por entidades locales y/o por las correspondientes autoridades de la Comunidad Autónoma de Andalucía— por lo que no se puede hablar *stricto sensu* de «captaciones ilegales», pero sí se puede decir que, por lo menos, eran irregulares y descontroladas: descontroladas, porque sólo a partir de 2007 se instalan los caudalímetros; irregulares, porque las autorizaciones fueron emitidas sin respetar lo pactado en el Convenio de 1968, sea debido a una interpretación errada de éste —que primero la CRI y después la CADC esclarecieron— o pura y simplemente por desconocimiento tanto de aquel Convenio como del CA.

Esta situación suscita otra ya antes levantada: la falta de estudios concluyentes de carácter ambiental que, en virtud de lo dispuesto en la DMA, den alguna luz sobre la relación causa-efecto entre las captaciones en los tramos internacionales del Guadiana —sea el atribuido a Portugal, sea el atribuido a España, sea aquel otro debajo de Pomarão, no atribuido a ninguna de las Partes— y el buen estado de las masas de agua exigido por la Directiva, especialmente en el estuario. Hay que recordar que, según el artículo 28.^º de la CA, la CADC disponía de un plazo de dos años para realizar «... los estudios necesarios para el aprovechamiento sostenible de los tramos fronterizos no contemplados en los Convenios de 1964 y 1968», como es el tramo internacional del Guadiana debajo de Pomarão. La verdad es que, según el mismo artículo, este plazo era prorrogable de común acuerdo, por lo que no podemos decir que se incumple el CA, pero sí que se retrasa la solución de un problema y que esta dilación favorece más los intereses españoles. Es decir, presuntamente y hasta 2009 las 34 concesiones en causa estuvieron captando agua sin compensación para Portugal. Este es sólo un ejemplo, pero, por regla general, puede decirse que la posposición de los plazos previstos en el CA para la realización de determinados estudios o tareas en el seno de la CADC —constan en el **cuadro I del Apéndice II**— favorece los intereses españoles.

En el Acta de la XIII Reunión de la Comisión se menciona que, por respeto a la decisión de la CRI de 1999, «no deben existir más captaciones para regadío en la margen izquierda del Guadiana». Por tanto, se alegan razones jurídicas relacionadas con el cumplimiento de los compromisos entre las Partes, y no razones de carácter ambiental resultantes de los estudios sobre aprovechamiento sostenible, sea del estuario del Guadiana, sea del tramo internacional debajo de Pomarão, sobre el cual el Convenio de 1968 omite cualquier consideración en su artículo 3.^º (o sea, no lo adjudica a ninguna de las Partes), abriendo la posibilidad (en el artículo 5.^º) de acordar que si fuese aprovechado por una de las Partes, la otra sería compensada.

Hay que referir que esta cuestión está directamente relacionada con la petición (presentada en la XIII Reunión Plenaria de la CADC) de captar a partir de la estación de Boca-Chanza⁽⁸³⁾, acompañado por: «... un memorando de la Agencia Andaluza del Agua (...) de unos volúmenes medios anuales del orden de 35hm³/año, similares a los captados en los últimos diez años, con puntas que pueden alcanzar los 80 hm³/año (...) La fijación de una posible ampliación depende de la conclusión de los estudios relativos al aprovechamiento sostenible del Bajo Guadiana». Sobre esta cuestión sólo se dice en la reunión siguiente (de 19 de julio de 2010) que la Comisión instó el GT *ad hoc* para «centrar su análisis en las materias más relevantes, en especial los objetivos ambientales para el Estuario [del Guadiana] (...) y aprovechamiento sostenible del tramo internacional, así como los restantes asuntos con ellas relacionados» (no menciona cuáles).

(83) Cfr. Anejo 6 del Acta de la X Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 18 de febrero de 2008).

Como dijimos, esta es una más de las cuestiones delicadas cuya resolución está pendiente de estudios y/o «análisis», que, según el calendario del CA, ya deberían estar concluidos. Como es obvio, su dificultad podría justificar un prolongamiento del plazo, pero nada se menciona sobre este GT, ni tampoco sobre el punto en que se encuentra este estudio. Lo mismo se verifica con otras cuestiones, como el proyecto español de construir una refinería en la margen izquierda del Guadiana, cuestión que aparece y desaparece en las Actas, sin que se mencione cuál la situación en cada momento. La verdad es que el Proyecto de Manual de Procedimientos, que recomendaba una mejor sistematización de las cuestiones abordadas en las actas, así como de las deliberaciones efectivamente adoptadas —práctica que se siguió rigurosamente en las tres primeras Actas y que después fue abandonada sin ninguna justificación— constituye uno más de los proyectos que se arrastran desde la X Reunión Plenaria (de 18 de febrero de 2008), que sirvió para preparar la II CoP.

Por último, hay que señalar como un aspecto negativo la escasa e incipiente participación pública. De manera que la misma CADC continúa siendo un organismo desconocido tanto por el público en general (español y portugués) como por los propios técnicos de las respectivas administraciones del agua, lo que dificulta la articulación de la Comisión con otros organismos administrativos cuyas competencias inciden en la gestión del agua, como la misma CADC reconoce⁽⁸⁴⁾. Esto a pesar del esfuerzo desarrollado por la Comisión en 2009 en el sentido de promover la participación conjunta de la sociedad civil portuguesa y española en el ámbito de cada una de las CHHL. Como ya dijimos, debemos congratular este esfuerzo, sobre todo porque pone en evidencia que la participación pública no se puede realizar centralizadamente —en relación a todas las cuencas compartidas por España y Portugal—, sino en cada una de ellas, pues es obvio que el público que eventualmente pueda estar interesado en participar lo estará en los problemas que afectan a su cuenca. Nos parece poco probable que el público de la Cuenca del Guadiana esté interesado en participar en un fórum donde se debaten los problemas del Miño, o viceversa. Como escribe M. OMEDAS⁽⁸⁵⁾, en materia de participación y planificación del agua, «... las actuaciones a realizar en los próximos años exigen estar muy cerca del territorio y de sus gentes».

III.3.4. Actual situación, expectativas de futuro y «promesas incumplidas»

Desde la II CoP hasta ahora constatamos que muchos de los aprobados concluidos y anunciados todavía hoy no han sido concretados. Es verdad que, en la que aquí llamamos tercera etapa, finalmente entró en vigor el nuevo Protocolo de Revisión del Régimen de Cauales, pero también es verdad que fue rápidamente incumplido por ambas Partes, en el Tajo, sin que hubiese condiciones para invocar un período de excepción. Tal cosa resulta bastante

(84) Ver Anejo 4 del Acta de la X Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 18 de febrero de 2008), «Manual de procedimientos – términos de referencia», donde consta: «El elemento común a todos estos procesos es el desconocimiento generalizado sobre las atribuciones y competencias de la CADC y sobre la tramitación a que los procesos deben ser sometidos, con particular relevancia para los dirigentes y demás funcionarios de las instituciones del agua y de medio ambiente que, como sería natural, deberían orientar los procedimientos, dándole eficacia y eficiencia. En esta situación de tratamiento administrativo y técnico de los asuntos hispano-lusos en materia de aguas se asiste al arrastramiento de procesos...». Sobre la deficiente participación pública promovida por la CADC ver también: Luísa SCHMIDT, «A Participação Pública no Planeamento Hidrológico», *Jornada Técnica sobre o Planeamento Hidrológico e as Alterações Climáticas no contexto transfronteiriço*, organizada por la Delegación portuguesa de la CADC, Lisboa, 2008.

(85) Manuel OMEDAS, «La participación en el Plan de Demarcación del Ebro», *Jornada sobre la Directiva Marco del Agua 2006*, organizada por el CCCP, Madrid.

preocupante y, en nuestra opinión, motivo suficiente para que sea convocada una III CoP. Además, pone en el candelero una vieja cuestión. Esta es la polémica doctrinal introducida al inicio del presente capítulo sobre el modo como fue realizada la negociación previa a la firma del CA. Recordemos que mientras algunos autores pensaban que Portugal cedió en el Duero para obtener ventaja en el Guadiana, a fin de garantizar caudales para Alqueva —el mayor lago artificial de Europa—, nosotros defendemos⁽⁸⁶⁾ que la cesión de Portugal, si la hubo, fue antes en el Tajo que en el Duero. *De facto*, en las últimas reuniones de la CADC surgieron muchas cuestiones relacionadas con las captaciones españolas en el Guadiana y los nuevos pedidos en Boca-Chanza que están a punto de motivar una cierta tensión entre las Partes. Sin embargo, nos parece que muchas de estas cuestiones ya fueron solucionadas o están en vías de solucionarse, pues se trata de cuestiones coyunturales⁽⁸⁷⁾, mientras que la problemática del Tajo constituye una cuestión estructural. La llamamos «estructural» porque es una cuestión de fondo, o, en otras palabras, tiene raíz en el reconocimiento expreso, constante en el Convenio de 1968, que se le hizo a España de poder transferir hasta 1.000 hm³ a partir del Tajo y con destino a otras cuencas nacionales. Hay que recordar que este punto no sufrió alteración tras la revisión del régimen de caudales de 2008. Como dijimos en el capítulo anterior, en nuestra opinión este hecho convierte al Tajo en el *talón de Aquiles* del CA. El último incumplimiento del Régimen de caudales constituye una evidente prueba de esta afirmación.

En relación a otras importantes cuestiones anunciadas en 2008: nada se concretizó sobre el Secretariado Permanente Único, ni sobre el Fórum de Audiencia Pública, que ni siquiera volvieron a ser abordadas en las Actas de la CADC. Lo mismo se puede decir del anuncio de los Ministros de Medio Ambiente (reunidos en la II CoP) de realizar un Plan Único por cada CHHL. Aunque este compromiso era sólo para 2015, es obvio que muchos trabajos previos y preparatorios deberían desarrollarse, a un ritmo bastante más rápido, en el seno de la CADC.

Por último, pero no menos importante, el compromiso adoptado —tal vez precipitadamente— que fue la aprobación del Reglamento interno de la CADC, que, en nuestra opinión, debía haber sido objeto de mayor reflexión y de una revisión más adecuada a la naturaleza jurídica que debería tener la Comisión. Conectada con esta cuestión está la aprobación del Manual de Procedimientos. Pensamos que los dos documentos deberían ser aprobados conjuntamente. Por ejemplo, este último como un anejo del primero, o incluyendo el Reglamento cuestiones procesales del Manual en su articulado.

Pensamos que, a la luz de los anuncios sobre el futuro de la CADC, esta Comisión está destinada a ser un órgano cada vez más autónomo y responsable por sus actos, subyaciendo la posibilidad de que desempeñe el papel de Autoridad de las DH Luso-Españolas tal como se contempla en la DMA, lo que constituye, en nuestra opinión, un paso en el buen camino. Pero tenemos que preguntarnos si, con la celebración de la II CoP, se habrá dado, efectivamente, inicio a una tercera etapa en las relaciones hispano-lusas en materia de aguas. Es decir ¿será que —una vez más— futuros cambios tanto en el Ministerio de Medio Ambiente español como en el portugués volverán a influenciar el funcionamiento de la Comisión?

(86) Cfr. A. SERENO, «De Madrid a Lisboa, os caudais do Tejo e a “Hidro-diplomacia” Luso-Espanhola», *RJUA*, núm. 21/22, junio/diciembre de 2004.

(87) Sobre la problemática en torno a estas cuestiones ya había alertado Afonso D'OLIVEIRA MARTINS, en su artículo «Os Direitos de Portugal sobre o Guadiana à luz do Convénio Luso-Espanhol de 1968», *Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Ed. da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004.

Debido al carácter marcadamente intergubernamental de la CADC, estas «quiebras de atención» en el trabajo desarrollado en su seno —tanto por parte de la Delegación española como de la portuguesa— deben ser interpretadas en el contexto de las alternancias de las familias políticas y de los miembros de los Gobiernos, así como de la importancia que unos y otros atribuyen a la misión de la CADC. Esta es, tal vez, la explicación más aceptable que se puede encontrar para entender el funcionamiento hasta ahora poco diligente de modo generalizado e inconstante de la Comisión —especialmente en su primera etapa—. Evidentemente, la actual situación debe ser corregida, a fin de —entre otras cosas— evitar nuevos episodios de incumplimiento del Régimen de caudales del CA, que perjudican el crédito de las instituciones (CADC y CoP), pues, como dice A. BARREIRA⁽⁸⁸⁾: «... no parece aceptable que el funcionamiento de la CADC esté sujeto a los avatares políticos de ambos países y sobre todo de España en su condición de Estado aguas arriba». La dependencia política de la CADC está relacionada con su naturaleza jurídica, tanto a la luz del CA como de sus Estatutos.

III.4. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CADC

El Convenio de Albufeira (CA) creó la CADC, atribuyéndole una serie de tareas de carácter técnico, pero manteniendo un absoluto silencio sobre la naturaleza jurídica de esta Comisión. Por su parte, el Estatuto de la CADC tampoco esclarece nada sobre la situación, refiriendo sólo que, en conformidad con la CA, «... el presente Estatuto define la composición, la estructura y funcionamiento de la Comisión (...), que es un órgano de cooperación para realizar los objetivos del Convenio»⁽⁸⁹⁾. Es decir, el Estatuto tampoco esclarece la naturaleza jurídica de la CADC.

Los Convenios que instituyeron las Comisiones del Rin y del Danubio⁽⁹⁰⁾ las definen como entidades con personalidad jurídica interna —no internacional—, sea a través de uno de sus anejos —caso de la Comisión del Danubio⁽⁹¹⁾—, sea en su articulado —caso de la Comisión del Rin⁽⁹²⁾—. Estas reglas básicas de ambos Convenios fueron después desarrolladas a través de los correspondientes reglamentos de funcionamiento interno y/o otros documentos conexos.

(88) Cfr. Ana BARREIRA, «La gestión de las cuencas hispano-portuguesas: El Convenio de Albufeira», en *Jornadas de presentación de los resultados del Panel científico-técnico de seguimiento de la política del agua*, organizada por la FNCA, Sevilla, 2008, p. 9.

(89) Cfr. artículo 1.º de los Estatutos de la CADC aprobados en la II Reunión de la CoP (Madrid, 21 de febrero de 2008).

(90) Estas Comisiones son analizadas en el capítulo I de esta Monografía y, de modo más pormenorizado, en el capítulo III de la TD de A. SERENO.

(91) En el Convenio del Danubio, el Estatuto de la Comisión consta en el Anexo IV, «Statute of the International Commission for the Protection of the Danube River». Específicamente en el artículo 10.º del mismo Anejo («Legal capacity and representation»), donde se declara: «The International Commission shall have such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes in accordance with the law applicable at the headquarters of its Secretariat». Además incluye un reglamento interno («Rules of procedure of the ICDR») y un «Legal Status of Participation and Observership under the DRPC».

(92) En el caso del Convenio del Rin, los artículos 6.º a 12.º establecen las reglas de funcionamiento más importantes de la Comisión, que son desarrolladas en un reglamento interno («Rules of procedure and financial regulations of the ICPDR»). Específicamente, en el artículo 7.º 2 consta: «The Commission shall have legal personality. In the territory of the Contracting Parties it shall, in particular, enjoy the legal capacity conferred on legal persons by domestic law. It shall be represented by its Chairman. 3. Questions of labour legislation and social matters shall be governed by the law of the country in which the Commission has its seat».

En lo que toca a la CADC —y hasta que esta laguna sea colmada—, tenemos que cuestionarnos sobre su verdadera naturaleza jurídica: se trata de construir dogmáticamente la definición de este organismo, al que incumbe la importante misión de desarrollar la cooperación hispano-lusa en el ámbito de las CHHL, pero que carece de definición, tanto en el Convenio que la creó como en sus Estatutos. Fundamentalmente, son cuatro las tesis que pueden ser avanzadas en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la CADC: a) Es una organización internacional; b) una instancia arbitral; c) una simple sede de reuniones de las Delegaciones portuguesa y española; d) un órgano común a los Estados portugués y español. En seguida, pasamos a examinar estas cuatro tesis:

III.4.1. Tesis de la CADC como «organización internacional»

Según la definición propuesta por la Comisión de Derecho Internacional (CDI⁽⁹³⁾) en el procedimiento de codificación del Derecho de los tratados, por organización internacional (OI) se entiende toda «Asociación de Estados constituida por tratado, dotada de una constitución y de órganos comunes y con personalidad jurídica distinta a la de los Estados miembros». Sobre el concepto de «organización internacional» existe un amplio consenso entre la doctrina, pues prácticamente todos los autores consultados⁽⁹⁴⁾ adoptan una noción parecida a la propuesta por la CDI, aunque matizando que la OI está compuesta por sujetos de Derecho Internacional. Es decir, puede ser una asociación sólo de Estados, pero también de otras OI preexistentes, o mixta, o sea integrada por Estados y OI. Incluso, A. GONÇALVES PEREIRA y Fausto DE QUADROS⁽⁹⁵⁾ refieren que: «Isso não exclui que possam ser membros das Organizações, em certos casos, entidades que não têm a qualidade de sujeitos de Direito Internacional, mas cuja participação separada é exigida pelos fins da Organização: assim, por exemplo, na União Postal Universal ou na União Internacional das Telecomunicações...». También Henry G. SCHERMERS⁽⁹⁶⁾ opina que: «The existing problem with respect to the status of international organizations under international law are mainly caused by the obsolete definition used by international law (...) based on the presumption that human relations are organized in States under the authority of national governments. The discretion of the national governments to decide to which rule they want to adhere and (...) to abstain is covered by the national governments...». En nuestra opinión, son cada vez más los agentes que se envuelven «en la vida internacional» y participan en ella asociándose, por lo que restringir la categoría de miembro de una organización internacional (OI) a los Estados —representados por los Gobiernos nacionales— resulta tan limitador como inadecuado a la práctica internacional actual.

Sobre los restantes elementos integrantes del concepto de OI, la doctrina está bastante consensuada. A pesar de que algunos autores⁽⁹⁷⁾ tienden a simplificar la definición, mientras

(93) Cfr. Gerald FITMAURICE en A/CN. 4/CN. 4/101, artículo 31.º, Anuario de la CDI, 1956-II, p. 106.

(94) Cfr. André GONÇALVES PEREIRA y Fausto de QUADROS, *Manual de Direito Internacional*. Almedina, 3.ª ed., Lisboa, 2000, p. 413; J. MOTA DE CAMPOS y otros, *Organizações Internacionais. Teoria Geral. Estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*. Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1999, p. 37.

(95) Cfr. A. GONÇALVES PEREIRA y F. DE QUADROS, *ibidem*, p. 415.

(96) Cfr. Henry G. SCHERMERS, *International Institutional Law*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan de Rijn (Países Bajos)/Rockville, Maryland (EEUU), 1980, pp. 770 y ss.

(97) Una definición más simplificada puede encontrarse en M. DÍEZ de VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, Ed. Tecnos, 11.ª Madrid, 1999, p. 44, y en J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público*. Ed. Tecnos,

que otros⁽⁹⁸⁾ la complementan, fundamentalmente, los elementos que la integran —como muy bien refieren A. GONÇALVES PEREIRA y Fausto DE QUADROS⁽⁹⁹⁾— son dos:

- El elemento internacional originado por el hecho de que la OI haya sido creada por un instrumento de Derecho Internacional e integrada por sujetos de Derecho Internacional —o agentes que no tienen esa categoría, pero que son necesarios para alcanzar los fines de esa organización—.
- El elemento organización, con el significado de estabilidad y voluntad propia y diferente de la de los sujetos que la crearon; en otras palabras, personalidad jurídica.

Efectivamente, las OI tienen capacidad para elaborar y manifestar, en el ámbito de sus competencias, una voluntad autónoma de la de los sujetos que las integran —sin perjuicio de que esa voluntad pueda estar más o menos influenciada por estos—. Así, una vez adoptada una determinada decisión por una OI, ésta no será imputable, individual o colectivamente, a los sujetos que la integran, sino a ella misma. Consecuentemente, tampoco podrán ser atribuidas responsabilidades a estos mismos sujetos por las consecuencias de una decisión adoptada por la OI. Sin embargo, frecuentemente, para un tercero, el Estado Parte se identifica como una figura de «garante internacional» del cumplimiento de las obligaciones contraídas por la OI⁽¹⁰⁰⁾.

Así, podemos concluir inequívocamente que la CADC no es una OI, pues, aunque cumpla uno de los requisitos —el denominado «elemento internacional»—, una vez que fue creada por el Convenio de Albufera y las Partes son sujetos de Derecho Internacional, carece de voluntad propia y diferente de la de dos Estados en ella representados. Es decir, no tiene personalidad jurídica, no pudiendo ser responsabilizada por las decisiones adoptadas por los Estados en el seno de la CADC.

reimpresión de la 7.ª ed., Madrid, 2000, p. 658.

(98) Una definición más completa puede encontrarse en: J. MOTA de CAMPOS y otros, *ibidem*, p. 37; J. GONZÁLEZ CAMPOS y otros, *Curso de Derecho Internacional Público*, Civitas, reimpresión de la 6.ª ed., 1999.

(99) Cfr. A. GONÇALVES PEREIRA y F. DE QUADROS, *ibidem*, p. 413.

(100) De ahí resulta que, en la práctica y ante casos de suspensión de pagos por una determinada OI con dificultades financieras, los acreedores reclamen las deudas a los correspondientes Estados. Sin embargo, como refiere M. Díez de Velasco, «En todos estos procedimientos las instancias judiciales han rechazado toda analogía con el derecho de sociedades, justificándolo en el hecho de que aquí los interesados (Estados y Organizaciones) son sujetos internacionales, es decir, tienen una existencia jurídica independiente, de manera que la personalidad jurídica de la Organización impedirá atribuciones de la responsabilidad financiera a sus Estados miembros». Cfr. M. Díez de VELASCO, *ibidem*, p. 684. En este sentido dispone el artículo 57.º del Proyecto de Convención de la ONU sobre responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos—cfr. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, artículo 57 («Responsibility of an international organization»)»: «These articles are without prejudice to any question of the responsibility under international law of an international organization, or of any State for the conduct of an international organization». En los comentarios de la CDI de la ONU a este artículo consta que: «Such an organization possesses separate legal personality under international law, and is responsible for its own acts, i.e. for acts which are carried out by the organization through its own organs or officials. By contrast, where a number of States act together through their own organs as distinct from those of an international organization, the conduct in question is that of the States concerned...». Este Proyecto está incluido en el Anexo de la Resolución de la ONU 56/83, de 12 de diciembre de 2001, y aún no ha sido aprobado —según consta en el documento A/RESP/62/61, 2008, relativo al tema 78 del programa del 62.º período de sesiones de la AG de las NU—. Aunque hasta ahora, en la práctica, refiere H.S. SCHERMERS, cuando la OI no puede hacer frente a sus responsabilidades, los Estados Parte que contribuyen a su presupuesto acaban por responder, por lo menos parcialmente, a través de la parte proporcional de su contribución. Cfr. Henry G. SCHERMERS, *op. cit.*, p. 780 y ss.

De hecho, como ya mencionamos, tanto el CA como los estatutos de la Comisión omiten totalmente cualquier comentario sobre la naturaleza jurídica de la CADC. De acuerdo con M. DÍEZ DE VELASCO⁽¹⁰¹⁾, el fundamento de la personalidad jurídica de una OI se encuentra en las «reglas de la OI» —contenidas, básicamente, en los instrumentos constitutivos de ésta, en sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con estos, y en la práctica establecida—. Así, es a través de el análisis de las reglas propias de la OI como podremos evaluar si esta tiene (o no) personalidad jurídica.

Según M. DÍEZ DE VELASCO⁽¹⁰²⁾, los instrumentos constitutivos de las OI anteriores a la II Guerra Mundial no contienen, expresamente, ninguna referencia a su personalidad jurídica, pero esta fue introducida a través de textos colaterales e interpretaciones jurisprudenciales. Así, por ejemplo, en el Acta adicional de 1881 sobre la navegación en la desembocadura del Danubio consta que la Comisión del Danubio funcionaría con total independencia de los Estados Ribereños soberanos y, por consiguiente, el TPJI⁽¹⁰³⁾ se pronunció a favor de la personalidad jurídica internacional implícita de la Comisión del Danubio.

De hecho, MCCAFFREY⁽¹⁰⁴⁾ —en su estudio sobre Comisiones de CHI, en que analiza la Comisión del Rin, la IBWC/CILA y la IJC— considera todas estas Comisiones como OI. Sin embargo, sólo la europea está, de modo inequívoco, dotada de personalidad jurídica interna. Sin embargo, para algunos autores, como el mismo MCCAFFREY y Henry G. SCHEMERS⁽¹⁰⁵⁾, «It is doubtful whether an express constitutional provision is necessary to endow an international organization with international personality». Para estos autores, incluso después de la II Guerra Mundial, continúa habiendo muchas OI cuya personalidad jurídica es susceptible de ser inferida a través de una interpretación jurisprudencial, siempre que sea creada por sujetos internacionales, en base a un acuerdo que se rige por el Derecho Internacional y que le atribuye competencias que sólo pueden ser ejercidas en virtud de la personalidad jurídica de las instituciones en causa, para lo que necesitan órganos propios.

En el caso concreto de la CADC, la ausencia, tanto en el Convenio de Albufeira como en sus Estatutos, así como en cualquier otro texto jurídico colateral, de una expresión análoga a la antes mencionada en el Acta adicional de 1881 de la Comisión del Danubio, no permite que —ni siquiera de modo implícito— podamos concluir que la CADC tiene personalidad jurídica. Por lo tanto, no puede ser considerada una OI.

III.4.2. Tesis de la CADC como «instancia arbitral»

La Carta de las Naciones Unidas —en su artículo 33.^º 1— enumera, sin carácter exhaustivo, las diversas modalidades de resolución de las controversias internacionales por medios pacíficos: la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, la decisión judicial, o el recurso a organismos o sistemas regionales u otros medios pacíficos que ellos escojan.

(101) M. DÍEZ DE VELASCO, *ibidem*, p. 67.

(102) M. DÍEZ DE VELASCO, *ibidem*, p. 63 y ss.

(103) TPJI, Acuerdo núm. 14, de 8 de diciembre de 1927.

(104) Stephen McCaffrey, «International Watercourses...», *op. cit.*, pp. 725 y ss.

(105) Ver, por ejemplo, Henry G. Schermers, *op. cit.*, p. 774 y ss. Ver también p. 559, donde refiere que (en su opinión) no es preciso un texto separado del tratado o acuerdo que crea la OI para atribuirle personalidad jurídica: «A constitution is not necessarily a separate legal document (...) We have opted for the narrower view, defining "constitution" as the basic law of the organization(...) those parts of treaty which constitute an international organization...».

El Convenio de Albufeira (CA) configura la CADC como una «primera instancia» para llegar a acuerdo cuando exista una cuestión controvertida relacionada con las Cuencas Hispano-Lusas, constituyendo la Conferencia de las Partes una «segunda instancia» cuando no se llega a acuerdo en la primera. Por fin, y en caso de fracaso de esta última, el CA prevé el recurso al arbitraje internacional. Así, se puede argumentar que la CADC constituye una instancia de negociación y investigación, una vez que, por su carácter eminentemente técnico, cabe a la CADC investigar y concluir sobre la veracidad de determinadas reclamaciones —por ejemplo, el incumplimiento del régimen de caudales por una de las Partes o la violación de los parámetros de calidad del agua requeridos para alcanzar el «buen estado» exigido por la DMA en las masas de agua transfronterizas—.

Se añade que un análisis pormenorizado de las Actas de la CADC permite concluir que un importante porcentaje de los trabajos realizados en su seno tienen como finalidad prevenir las controversias y resolverlas pacíficamente cuando surjan. Así, por ejemplo, todos los trabajos conjuntos destinados a determinar los caudales necesarios en el estuario del Guadiana, implícitamente el impacto de Alqueva aguas abajo, o la investigación, también conjunta, para determinar los caudales captados en el Guadiana del lado español o internacional —cuestión de la que hemos analizado previamente los pormenores—, se destinan a recoger información fidedigna que permita evitar conflictos y procurar soluciones pacíficas. En otros casos, por ejemplo, las peticiones de captación de Alqueva por parte de algunas asociaciones de agricultores españoles situadas próximas a la raya⁽¹⁰⁶⁾, ya fue adoptada una solución, aprobando, en la II CoP, las peticiones presentadas por la Junta de Extremadura a favor de dos de sus municipios fronterizos.

Hay que referir, sin embargo, que no podemos deducir de aquí que la CADC no sea nada más que un mecanismo de resolución pacífica de los conflictos, lo que se puede afirmar es que esa es sólo una de entre las numerosas funciones que el CA le atribuyó. Una interpretación en sentido contrario sería extremadamente limitativa, así como una injusta evaluación de la importante misión hasta ahora realizada por la Comisión, concretamente la revisión del Régimen de caudales realizada en febrero de 2008, o la divulgación de información y facilitación del acceso a esta, a través de su web, como paso previo e imprescindible para promover la participación pública.

III.4.3. Tesis de la CADC como «sede de reuniones de dos Delegaciones estatales»

Como antes se mencionó, la generalidad de los instrumentos constitutivos de las OI posteriores a la II Guerra Mundial reconocen a estas personalidad jurídica, no sólo internacional, sino también, o por lo menos, en los respectivos Derechos Internos de cada uno de los Estados miembros. Así, las disposiciones de los convenios y tratados constitutivos suelen completarse por medio de la adopción de acuerdos particulares donde se mencionan los pri-

(106) Esta noticia fue divulgada por la *Agência LUSA*, el 28 de febrero de 2008, «Alqueva. Água da albufeira vai “alimentar” regadios espanhóis dentro de três meses» y refería que, « através da venda de um máximo de três hectómetros cúbicos por ano para regar até 500 hectares (...) preço da água, que poderá “alimentar” até 500 hectares de regadio nos municípios espanhóis de Villanueva del Fresno e Cheles, será igual ao fixado para os agricultores portugueses». La misma información consta en las Actas de las Reuniones IX y X de la CADC y de la II Reunión de la CoP (Madrid, 19 de febrero de 2008), donde fueron aprobadas las peticiones de captación de agua para los municipios de Villanueva del Fresno y Cheles realizados por la Junta de Extremadura.

vilegios e inmunidades de la OI en el territorio de los correspondientes EM: son los denominados «acuerdos de sede».

A través de estos acuerdos se determina el contenido de la personalidad jurídica interna de la OI, como, por ejemplo, la capacidad de contratar con terceros —sean estas personas individuales o colectivas— a fin de que le sean prestados determinados servicios necesarios para su funcionamiento corriente, concretamente contratos de trabajo, asistencia técnica, adquisición de materiales necesarios, etc., así como adquirir, alquilar o alienar bienes muebles e inmuebles —como la sede física de la OI— y, por fin, si surge alguna controversia relacionada con los contratos celebrados por la OI, disponer de poderes necesarios para recibir notificaciones y comparecer en juicio.

En el caso concreto de la CADC, una vez que concluimos que esta Comisión no tiene personalidad jurídica internacional —o sea, no puede actuar en la esfera internacional—, tenemos también que concluir que la CADC no tiene personalidad jurídica interna. Hasta ahora no hubo propiamente «sede de la CADC»: las reuniones de las Delegaciones portuguesa y española se celebraron anualmente o bianualmente —con la excepción del año 2010, como se puede comprobar en el **Apéndice III**—, y alternadamente en España y Portugal —normalmente en Lisboa y Madrid, pero no siempre—. Cada Estado anfitrión presta instalaciones propias de los correspondientes servicios administrativos internos y recurre a medios propios —económicos o humanos— para hacer posible y cargar con los costes inherentes a estas reuniones.

La alternativa que se vislumbra a la situación actual —en que cada Estado tiene su propio secretariado para dar apoyo a las respectivas delegaciones integrantes de la CADC— puede no alterar substancialmente el *statu quo*. En la sesión pública⁽¹⁰⁷⁾ organizada por la CADC en 2008, se anunció que iba a ser creado un Secretariado Permanente Único —aunque, como antes se mencionó, todavía hoy no existe— integrado por dos técnicos nombrados por la Delegación Portuguesa y otros dos designados por su homóloga española. La sede de este Secretariado se alternaría cada dos años entre Lisboa y Madrid. Así, pese a que nada se dijo sobre los pormenores del funcionamiento de este Secretariado Permanente⁽¹⁰⁸⁾, todo lleva a pensar que cada país anfitrión soportará los costes económicos y humanos de los recursos asociados a él. Hay que cuestionarse sobre estos pormenores, una vez que son relevantes para evaluar el grado de independencia del referido Secretariado en la contratación de los servicios necesarios a su funcionamiento y, concomitantemente, hay que apurar el grado de su capacidad de actuar conforme al Derecho Interno de cada Estado donde se encuentre en cada bienio. En el fondo, se trata de saber si tiene (o no) personalidad jurídica interna. Todo apunta que la respuesta debe ser negativa, pues nada fue comunicado en el sentido de que fuese a aprobarse un acuerdo de sede, ni de que sería establecido un presupuesto común para soportar los gastos asociados al funcionamiento del Secretariado.

(107) Jornada Técnica sobre la Planificación Hidrológica y las Alteraciones Climáticas en el contexto transfronterizo, organizada por el Presidente de la Delegación portuguesa de la CADC en los días 21 y 22 de abril en Lisboa.

(108) Tampoco se dijo nada sobre esto en la 34.ª Reunião do Conselho Nacional da Água (CNA), realizado en el Ministerio de Medio Ambiente portugués el 18 de abril de 2008, en cuya agenda constaba como uno de los puntos a tratar: «O recente desenvolvimento da Convenção de Albufeira».

III.4.4. Tesis de la CADC como «órgano de cooperación común a los Estados portugués y español»

Esta última tesis podría ser aceptada como punto de partida, pues parece la más adecuada: se trata de un órgano común a los dos Estados, como también en el derecho interno puede haber —y hay— órganos comunes de dos o más personas jurídicas —sean estas de derecho público (consorcios administrativos), o de derecho privado (asociaciones, fundaciones o sociedades)—.

Pero tal tesis no es suficiente para explicar todo el alcance de la complejidad jurídica que caracteriza a la CADC —como, por ejemplo, la disparidad entre los miembros que integran la Delegación portuguesa y su homóloga española—. Sin embargo, algunos de los elementos resultantes del análisis antes efectuado no son desdeñables; por el contrario, hay que considerarlos en la construcción de una solución satisfactoria. Específicamente las características fundamentales de la CADC frente a otros modelos institucionales de cooperación internacional son: Primero, es una institución de Derecho Internacional, convencional, bilateral; Segundo, es una institución no dotada de personalidad jurídica —ni interna, ni internacional—; Tercero, es un organismo de cooperación creado por sujetos de Derecho Internacional —los Estados español y portugués—.

La tesis que aquí defendemos es que se trata de una comisión de cooperación técnica, de carácter intergubernamental y no personalizada, pero relativamente autónoma. Como refieren GARCÍA ARIAS y otros autores⁽¹⁰⁹⁾, la representación del Estado en la vida internacional se concreta de formas cada vez menos *estandarizadas*: aunque sea cierto que desde finales de la Edad Media la diplomacia opera de modo permanente, es también cierto que junto a ésta se desarrolla una especie de «diplomacia extraordinaria» que, como en sus orígenes se realiza *ad hoc* —o sea, para misiones específicas—, y que se agota con el cumplimiento del objetivo de la misión. Esta diplomacia *ad hoc*, cada vez más frecuente durante el siglo XX, se manifiesta, principalmente, mediante el envío de un Estado a otro de un funcionario público o de una delegación responsable para realizar determinadas negociaciones —normalmente de carácter marcadamente técnico— o a una Conferencia o Congreso internacional. Junto a estas «comisiones *ad hoc*», escribe J.A. PASTOR RIDRUEJO⁽¹¹⁰⁾, «... Surgen también las comisiones de cooperación técnica de un Estado cerca de otro, que tienen misiones de larga duración o incluso son permanentes. Aparecen así mismo misiones especiales de los Estados cerca de las organizaciones internacionales, que tienen carácter permanente. Y por último, los distintos departamentos ministeriales de los Estados no sólo tienen agregados en las misiones diplomáticas permanentes, sino que crean servicios exteriores propios, envían funcionarios para negociar con legados de otros Estados y sus titulares se desplazan con frecuencia para celebrar convenios especializados...».

Sin embargo, no todas estas formas de diplomacia constituyen, según los criterios de la ONU, manifestaciones de diplomacia *ad hoc*, pues para la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sólo hay tres categorías admisibles: delegados en Conferencias diplomáticas, enviados

(109) Cfr. L. GARCÍA ARIAS, «Las antiguas y nuevas formas de diplomacia», *Estudios sobre relaciones internacionales y Derecho de gentes*, vol. I, Madrid, 1971, pp. 288 y ss.; M. WALTERS, *The «ad hoc» diplomatic. A study in municipal and international Law*, Haia, 1963; J. NISSOT, «Diplomatie ad hoc: les missions spéciales», *Revue Belge de Droit International*, 1968, núm. 2, pp. 416 y ss.

(110) Cfr. J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional...*, op. cit., p. 500 y ss.

itinerantes y misiones especiales. Estas últimas —de acuerdo con el artículo 1.º a) de la Convención sobre misiones especiales de 1969— son definidas como «una misión temporal, con carácter representativo del Estado, enviada por un Estado a otro con consentimiento de este último, para tratar asuntos determinados o alcanzar un objetivo determinado...». En relación a la composición de la misión especial, y según la misma Convención, estará compuesta por uno o varios representantes del Estado que la envía, de los cuales podrá designarse un jefe e incluir también personal diplomático, técnico y administrativo.

De acuerdo con J.A. PASTOR RIDRUEJO⁽¹¹¹⁾, de aquí se deduce que la misión especial puede ser dirigida por el Jefe de Estado o de Gobierno o por el Ministro de Asuntos Exteriores. Así, no se puede concluir que la CADC sea una misión especial, tal como antes fue definida: en primer lugar, porque esta Comisión está asumiendo, progresivamente, las vestiduras de un órgano de cooperación permanente; en segundo lugar, porque la definición de «misión especial» corresponde más a la figura de la Conferencia de las Partes que a la CADC. Como mucho, esta Comisión puede ser entendida como una forma alternativa de diplomacia *ad hoc* de carácter técnico y permanente. En este sentido, GONZÁLEZ CAMPOS⁽¹¹²⁾, refiriéndose a la contaminación fluvial —aunque esta afirmación sea extensible a la gestión de las CHI en general— indica que «La técnica institucional comúnmente utilizada en dichos convenios [se refiere a los Convenios sobre CHI] es la creación de unas comisiones internacionales encargadas de realizar investigaciones técnicas y económicas sobre procedimientos para prevenir la contaminación y limpiar el agua». Básicamente, el autor menciona los modelos institucionales abordados en el capítulo I, específicamente la *International Joint Commission* (EEUU y Canadá), la *International Border Water Commission* (EEUU y México) y la Comisión del Rin.

Pero nada dice sobre la personalidad jurídica de estas Comisiones. Tampoco dice nada MCCAFFREY⁽¹¹³⁾, expresamente, sobre la personalidad jurídica de éstas, si bien las considera a todas —ya lo dijimos antes— como OI. Esta misma consideración no se puede hacer relativamente a la CADC, pues actualmente no tiene órganos propios, ni presupuesto propio, ni patrimonio propio. La Comisión está constituida por dos delegaciones que proceden de acuerdo con las instrucciones de los Estados Parte, que son también los que soportan los gastos de funcionamiento y, por tanto, responsables (y no la CADC) por los actos de la respectiva delegación.

Esta ambigüedad de la CADC nos remite al derecho interno, para buscar modelos institucionales similares que, con recurso a la analogía jurídica, puedan dar alguna luz sobre la verdadera naturaleza jurídica de esta Comisión —añadiendo algún contenido adicional a su calificación inicial, antes expuesta, de órgano común de cooperación entre los dos Estados—.

Así, en el derecho interno portugués, la comisión no personificada se encuentra expresamente contemplada en el Código Civil (Cc), mientras que el Cc español no contempla expresamente esta figura y remite a la legislación especial⁽¹¹⁴⁾ sobre asociaciones de hecho de carácter temporal. Pero, hay que subrayar que el Cc portugués⁽¹¹⁵⁾, al contrario que el español, establece una clara diferencia entre asociaciones sin personalidad jurídica (artículos 195.º a 198.º) y

(111) Cfr. J.A. PASTOR RIDRUEJO, *ibidem*, pp. 501-2.

(112) Cfr. Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS, *Curso de Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 811 y ss.

(113) Cfr. Stephen MCCAFFREY, «International Watercourses», *op. cit.*, pp. 725 y ss.

(114) Cfr. artículos 19.º y 20.º del Decreto de 20 de mayo de 1965.

(115) Cfr. artículos 195.º a 201.º del Cc portugués.

comisiones especiales (artículos 199.^º a 201.^º). Las segundas corresponden a las asociaciones previstas en la legislación especial española, las primeras pura y simplemente no fueron contempladas ni en el Cc español ni en la legislación especial, pues como refiere J. CASTÁN⁽¹¹⁶⁾ puede aplicarse a este tipo de asociaciones sin personalidad el régimen del artículo 1669.^º del Cc «... que, al privar de personalidad jurídica a las asociaciones cuyos pactos se mantengan secretos entre los socios..., las somete al régimen de la comunidad de bienes...». Esta construcción doctrinal está muy próxima de la prevista en la versión original del Cc portugués⁽¹¹⁷⁾, que contemplaba estas asociaciones no personalizadas con la denominación de «asociaciones no reconocidas», y que sólo pasó a tener el actual título a partir de la reforma de 1977.

De hecho, tanto en la legislación española como en la portuguesa una asociación carente de personalidad jurídica constituye una situación anómala de carácter transitorio, destinada a cesar con la atribución de personalidad que, en regla, se verifica cuando se reúnen todos los requisitos legales para tal, o con la extinción, cuando se cumple el objetivo para el que fue creada. Así, los artículos 195.^º a 198.^º del Cc portugués regulan los casos de asociaciones que no obtengan personalidad jurídica, por ejemplo, por no haber sido constituidas mediante escritura pública, o por no cumplir las demás exigencias del artículo 158.^º 1. A estas asociaciones se aplican las reglas establecidas por los asociados y, por analogía, las disposiciones legales relativas a las asociaciones, como consta en el artículo 195.^º *in fine*, excluyendo, naturalmente, todo aquello que exija o presuponga la personalidad jurídica. Tal como establece el artículo 198.^º, por las obligaciones válidamente asumidas en nombre de la asociación responde el fondo común y, a falta o insuficiencia de este, el patrimonio de quien las haya contraído; si el acto fue practicado por más de un asociado, responden todos solidariamente.

Tras analizar la legislación portuguesa y española sobre la materia⁽¹¹⁸⁾, se concluye que la CADC se asemeja más a la figura de una asociación sin personalidad jurídica que a otras figuras jurídicas parecidas y que tampoco tienen personalidad jurídica, como la denominada comisión especial o fondo de subscripción, ya que en la CADC no existen suscriptores o donantes: ni esta posibilidad fue alguna vez considerada, ni es esa la finalidad de la Comisión. Hasta ahora sólo las Partes soportaron los gastos de funcionamiento de la CADC —cada una de su respectiva Delegación— a fin de cumplir las tareas atribuidas por el Convenio de Albufeira a la Comisión.

Finalmente, y porque las Partes integrantes de la Comisión son representantes de dos personas jurídicas públicas, los dos Estados, es importante profundizar todavía más en la indagación de esta «asociación no personalizada de carácter público e internacional». Para este efecto, la persona Estado es entendida en su acepción internacional, o sea, «Estado soberano titular de direitos e obrigações na esfera internacional»⁽¹¹⁹⁾. En la opinión de FREITAS DO AMARAL⁽¹²⁰⁾ —con la cual concordamos—, esta acepción de Estado como persona jurídica

(116) Ver J. CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho civil español común y foral*, tomo I, vol. III, reimpresión de la 14.^a ed. Reus, Madrid, 1987, p. 493.

(117) Ver CABRAL DE MONCADA, *Lições de Direito Civil, Parte Geral*, vol. I. Ed. Atlântida, Coimbra, 1931-1932, pp. 406 y ss.

(118) Ver capítulo V de la TD de A. SERENO.

(119) La definición es de D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, p. 211.

(120) De acuerdo con D. FREITAS DO AMARAL: «A palavra Estado tem várias acepções, das quais as mais importantes são a aceção internacional, a aceção constitucional e a aceção administrativa (...) a doutrina tradicional era no sentido de se tratar de entidades jurídicas distintas. Combatemos tal concepção, sustentando que o Estado é sempre

ca internacional es inseparable de las otras dos acepciones, la constitucional y la administrativa. De hecho, las delegaciones de la Comisión están compuestas, fundamentalmente, por técnicos de los diferentes ministerios gubernamentales cuya actividad incide en la gestión de las Cuencas Hispano-Lusas (CHHL), concretamente ambiente, agricultura, energía y asuntos exteriores. Sin embargo, mientras algunos de estos técnicos —en casi todos los casos en la delegación española⁽¹²¹⁾— pertenecen a la administración directa del Estado, otros pertenecen a la administración indirecta, en particular a dos empresas públicas⁽¹²²⁾ y a un instituto público, el INAG, que, desde la transposición de la DMA en Portugal, desempeña la función de Autoridad Nacional del Agua.

Ante la actual composición de la CADC, debemos cuestionarnos sobre el tipo de control que los respectivos gobiernos ejercen sobre la Comisión. Es decir, si este equivale a una forma de jerarquía, de orientación o, simplemente, de tutela. De acuerdo con FREITAS DO AMARAL⁽¹²³⁾, importa diferenciar tres realidades distintas: «a) A administração directa do Estado: o Governo está em relação a ela na posição de superior hierárquico, dispondo nomeadamente do poder de direcção; b) A administração indirecta do Estado: ao Governo cabe sobre ela a responsabilidade da superintendência, possuindo designadamente o poder de orientação; c) A administração autónoma: pertence ao Governo desempenhar quanto a ela a função de tutela administrativa, competindo-lhe exercer em especial um conjunto de poderes de controle». Hay que añadir que, mientras que la jerarquía es ejercida por el Gobierno en el seno de una persona jurídica única, tanto la orientación como la tutela son ejercidas sobre otras personas jurídicas, ya pertenecientes a la administración indirecta —«institutos públicos o empresas públicas» en el caso de la orientación—⁽¹²⁴⁾, ya a la administración autónoma —«municipios, asociaciones, etc.» en el caso de la tutela—⁽¹²⁵⁾. Una vez que la CADC carece de personalidad jurídica tanto en el plano internacional como en el plano interno podemos desechar preliminarmente la posibilidad de que la relación entre ambos Gobiernos y la CADC, o entre cada uno de ellos y sus respectivas delegaciones, sea una relación de tutela o de orientación. Así, nos resta sólo una posibilidad, considerar la relación entre cada uno de los Estados y la CADC una relación de jerarquía, caracterizada por «um vínculo de subordinação que se revela no agente superior pelo poder de direcção e no subalterno pelo dever de obediência...»⁽¹²⁶⁾. Esta conclu-

y só uma única pessoa colectiva, ainda que com conotações diferentes conforme os ordenamentos que regulam a sua actividade...». Cfr. D. FREITAS DO AMARAL, *ibidem*, pp. 211-213 (nota 3). Ver también GARCIA DE ENTERRÍA y RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, 10.ª ed., Madrid, 2000, pp. 30, 34-35 y 368 y ss.

(121) Ver, por ejemplo, las últimas Actas de la CADC, donde consta la composición de cada una de las delegaciones: en la española, prácticamente todos los técnicos pertenecen a las direcciones generales de los correspondientes Ministerios, mientras que en la portuguesa algunos pertenecen a empresas públicas y al «Instituto da Água».

(122) Las dos empresas son: «Águas de Portugal» (AdP) y «Empresa de Desenvolvimento de Alqueva» (EDIA). Los representantes de las empresas públicas pueden también aparecer como pertenecientes al Ministerio de Medio Ambiente portugués, una vez que se trata de empresas tuteladas por este Ministerio (ver, por ejemplo, algunas actas de las Reuniones Plenarias de la CADC, en el punto 1.º («Composición»).

(123) Cfr. D. FREITAS DO AMARAL, *ibidem*, p. 718. Ver también SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas y Direito Financeiro*, vol. I, Almedina, 4.ª ed., 10.ª reimpresión, Coimbra, 2004, p. 154.

(124) En este sentido D. FREITAS DO AMARAL define «superintendência» como: «... poder conferido ao Estado, ou a outra pessoa colectiva de fins múltiplos, de definir os objectivos e guiar a actuação das pessoas colectivas públicas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência».

(125) Cfr. D. FREITAS DO AMARAL, *ibidem*, p. 394 y p. 699, donde puede leerse la definición de tutela. Una definición semejante puede también encontrarse en M. CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, op. cit., p. 233.

(126) La definición es de CUNHA VALENTE, *A hierarquia administrativa*, Coimbra, 1939, p. 45. Pero podemos encontrar definiciones similares en otros autores, concretamente M. CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, op.

sión puede defenderse más fácilmente en el caso de la Delegación española, en la que todos los miembros pertenecen a la administración directa, o sea, se encuentran integrados en la persona colectiva Estado, que en el caso de la portuguesa, en que algunos de sus miembros pertenecen a la administración indirecta.

Sin embargo, cuando actúan en el seno de la CADC, en nuestra opinión, estos técnicos no representan a las correspondientes personas jurídicas a las que pertenecen —empresas públicas o institutos públicos—, ni sirven a los intereses particulares de éstas, pero sí a los del Estado/Administración que desarrolla su actividad administrativa bajo la dirección del Gobierno en el seno de la comunidad nacional, pero que está representada en la CADC en el plano internacional⁽¹²⁷⁾. Así, puede concluirse que existe un poder de dirección entre los dos Gobiernos y la CADC, es decir, cada delegación está subordinada al correspondiente Gobierno; podrá no ser de forma directa —ya que no todos los miembros de las delegaciones de la CADC están incluidos en la administración estadual directa— pero sí de forma inmediata, o sea bajo la dirección y responsabilidad del Gobierno, y con recurso al Presupuesto del Estado.

En resumen: la CADC es, en nuestra opinión, un órgano común a los Estados portugués y español, sin personalidad jurídica —se asemeja a las asociaciones no personalizadas del derecho interno— y las delegaciones nacionales que la integran están sujetas al poder jerárquico de los respectivos gobiernos, sin perjuicio de una cierta autonomía técnica y de gestión corriente.

III.5. COMPARACIÓN DE LA CADC CON OTROS MODELOS INTERNACIONALES

En el capítulo I seleccionamos cuatro modelos de Comisiones Internacionales, analizando las respectivas estructuras administrativas y funcionamiento. Estos fueron: la *International Border Water Commission* o Comisión Internacional de Aguas y Límites (IBWC/CILA); la *International Joint Commission* (IJC); la Comisión del Rin y la Comisión del Danubio.

A la luz de las seis características⁽¹²⁸⁾ consideradas esenciales para el buen funcionamiento de éstos, realizamos un abordaje comparado que es importante ahora contrastar con la CADC. Estas características son:

1. Una estructura administrativa adecuada;
2. Transparencia y apertura a la participación pública;
3. Capacidad para la resolución de conflictos;
4. Dependencia *versus* apoyo gubernamental;
5. Financiamiento adecuado;
6. Aplicación de las decisiones *versus* principio de subsidiariedad.

cit., p. 244 y ss., y en D. FREITAS DO AMARAL, *ibidem*, pp. 632 y ss.

(127) Como refiere D. FREITAS DO AMARAL: «... o interesse prático maior do recorte da figura do Estado-administração reside, justamente, na possibilidade assim aberta de separar o Estado das outras pessoas colectivas públicas que integram a Administração. Deste modo, não se confunde o Estado com as regiões autónomas, nem com as autarquias locais (...) enquanto no plano internacional o Estado-soberano “engloba e representa” não apenas o conjunto dos seus cidadãos, mas também as diferentes pessoas colectivas públicas e privadas constituídas no seu território...». Cfr. D. FREITAS DO AMARAL, *ibidem*, p. 214.

(128) Un estudio más pormenorizado de la formulación del mínimo común denominador (mcd) para las Comisiones de CHI puede leerse en el capítulo III de la TD de A. SERENO.

III.5.1. Estructura administrativa

Si comparamos con los cuatro modelos antes referidos, podremos observar que la estructura orgánica de la CADC se asemeja más a los modelos americanos. Como antes se refirió, la opción tomada por el Convenio de Albufeira no fue crear cuatro Comisiones —una para cada DHHL⁽¹²⁹⁾—, sino una única para todas ellas. Este modelo fue también adoptado por la IBWC/CILA y por la IJC, aunque en la primera exista un aparato administrativo más complejo y gravoso, así como una duplicación de estructuras en ambos lados de la frontera mayor que en la segunda.

Por esta razón pensamos que la estructura de la CADC es más parecida a la de la IJC, no obstante actuar esta última más descentralizadamente que la CADC: por un lado porque existen GT permanentes para determinadas masas de aguas o cuencas, e incluso un Departamento común para los Grandes Lagos, y, por otro lado, porque recurre a mecanismos que permiten la intervención de las entidades territoriales fronterizas directamente interesadas en la gestión de una cuenca o masa de agua específica. En nuestra opinión, la CADC debería recurrir también a estos mecanismos; sin embargo, parece caminar en sentido opuesto. Recordamos aquí que el Acta de la I Reunión Plenaria de la CADC preveía la creación de una Subcomisión para cada DHHL, pero estas no llegaron a ser creadas ni están contempladas en los actuales Estatutos de la Comisión y, según se deduce de la II Reunión de la CoP, su creación no está siendo incentivada como, en nuestra opinión, debería ser.

Hay quien⁽¹³⁰⁾ va más lejos y propone un organismo de cooperación exclusivo, e incluso un Convenio específico para casos especiales —como el Estuario del Guadiana—. Para ello, argumentan que este requiere un tratamiento especial por constituir un ecosistema excesivamente frágil. A nuestro entender, esta propuesta va demasiado lejos, incluso porque —según consta en las Actas de las 14 reuniones de la CADC celebradas hasta 16 de diciembre de 2010⁽¹³¹⁾— el caso del Guadiana es uno de los que ha merecido más atención. Pensamos así que el estuario del Guadiana, como el resto de la cuenca, debería ser objeto de una cooperación más reforzada en el seno de la correspondiente Subcomisión, pues es a nivel de cada CHHL que debería cooperarse sobre los temas que son específicos en cada una de ellas⁽¹³²⁾. En este sentido apuntan también las experiencias de la Comisión del Rin y del Danubio⁽¹³³⁾—.

(129) Las cuatro DHI son: Miño-Limia, Duero, Tajo y Guadiana.

(130) Cfr. Carmen MONIZ, «La gestión integrada en las cuencas hidrográficas transfronterizas (España-Portugal): oportunidades y conflictos. Aplicación al Estuario del Guadiana», *A Directiva Quadro da Água: Realidade e Futuro*, III Congreso Ibérico, Sevilla, 2002.

(131) No pudimos leer la última Acta de la XV Reunión de la CADC, redactada en Madrid el 16 de diciembre pasado, ya que, de acuerdo con el artículo 23.º 5 del CA, «Las deliberaciones se consideran perfectas y producen efectos si, pasados dos meses desde la fecha de su adopción, ninguna de las Partes solicita formalmente su revisión o su envío a la Conferencia».

(132) Así, João BAU menciona que «... É o nível regional das bacias hidrográficas aquele em que melhor se poderá fazer a gestão concertada dos recursos hídricos, uma vez que todos os interessados na utilização da água (responsáveis políticos e institucionais ao nível central, regional ou local, técnicos e utilizadores) se confrontam com os mesmos recursos entre as várias utilizações possíveis, tantas vezes conflituosas ou concorrentes entres si...». Cfr. J. BAU, «O quadro institucional...», *op. cit.*, p. 62.

(133) En este sentido, A. SWAIN menciona que fueron precisamente los tratados celebrados entre países europeos sobre el Rin y el Danubio los que lanzaron las bases para la integración administrativa de las regiones en causa. Cfr. A. SWAIN, «Sharing International Rivers: A Regional Approach», Gleditsch, *Conflict and the Environment*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1996.

III.5.2. Transparencia y participación pública

Tal como las Subcomisiones de CHHL, los *fora* de audiencia pública referidos en el Proyecto de Estatuto de la CADC tampoco fueron creados. La falta de transparencia y participación pública constituye un punto débil en el funcionamiento de la CADC. El acceso a la información ha sido difícil y tardío —la web de la CADC sólo a partir de diciembre de 2007 comenzó a funcionar efectivamente⁽¹³⁴⁾—, y, como algunos autores españoles y portugueses⁽¹³⁵⁾ reconocen, es del interés de ambas Partes que el público sepa cuáles son los temas debatidos por la Comisión, así como los resultados alcanzados por ella. Tal es más apremiante en el caso de Portugal, por ser el país situado aguas abajo —excepto en el tramo internacional previo al Estuario del Guadiana—. Como vimos en el capítulo anterior, la movilización de la sociedad civil fue un factor fundamental en las opciones de la política de aguas —algunas de las cuales con incidencia en Portugal— adoptadas por el Gobierno español.

Para que la opinión pública pueda influenciar la gobernanza ambiental necesita estar informada, lo que no se ha verificado en relación a la CADC. Algunos estudios realizados en los últimos años⁽¹³⁶⁾ muestran que la participación de los usuarios, y de otros grupos de interés españoles y portugueses, en cuestiones que afectan a las aguas transfronterizas es prácticamente nula y revela un auténtico desconocimiento acerca de la existencia de la CADC y del propio Convenio de 1998 e, incluso, de los órganos de las respectivas Administraciones internas del agua, donde los interesados deberían dirigirse para obtener información sobre el asunto. Lo que no nos sorprende mucho, dada la complejidad de las respectivas Administraciones del agua y la falta de conexión clara entre el nivel local, subnacional e internacional.

Para superar este obstáculo, y en nuestra opinión, la creación de un «fórum de audiencia pública», que fue anunciado por el Presidente de la Delegación Portuguesa⁽¹³⁷⁾, no es suficiente, y ello por dos razones:

(134) Como consta en el Acta de la II reunión de la CoP (Madrid, 19 de febrero de 2008).

(135) Cfr. António GONÇALVES HENRIQUES, «Comunicação em Mesa redonda sobre a experiência luso-espanhola na gestão dos recursos hídricos», 6.º Congresso da Água, 2001, *APRH*, menciona que «... O conhecimento do desenvolvimento dos trabalhos de aplicação da Convenção e a discussão técnica nos fora nacionais afigura-se-nos ser uma condição necessária para assegurar uma efectiva aplicação da Convenção por parte de Espanha e Portugal. O debate sobre os progressos alcançados no aprofundamento das nossas relações com Espanha e sobre as dificuldades e as causas dessas mesmas dificuldades é indispensável para garantir a liderança do processo por Portugal, como a parte mais interessada na aplicação da Convenção, e garantir a salvaguarda dos nossos interesses, designadamente no que concerne à protecção do ambiente». También A. EIRA LEITÃO y A. GONÇALVES HENRIQUES, «Gestão dos Recursos Hídricos...», *op. cit.*, p. 81, refieren que «... Espanha pode ter uma posição de relativa passividade no que se refere à aplicação da Convenção, dado ser o Estado de montante (...) com excepção para o troço estuarino do Guadiana (...) tenderá a assumir sempre que possível a posição do Estado que "cede" as águas a Portugal e que não é afectado pelos usos e pela poluição das águas em Portugal...». Ver también J.M. BAUTISTA, «Medio Ambiente y aprovechamiento sostenible...», *op. cit.*, p. 248; y A. SERENO, «Participação pública e o paradoxo do interesse desinteressado», *V Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água*, Faro, 2006.

(136) Ver, por ejemplo, los resultados del Proyecto *IberAqua*, <<http://iberagua.com.sapo.pt>>; una visión más sintética de la problemática se puede leer en Josefina MAESTU, «Public Participation in River Basin management in Spain. Reflecting changes in external and self-created context», *Report produced as part of Workpackage 4 of the HarmoniCOP Project*, 2003, pp. 53-54; J.M. BAUTISTA, «Médio Ambiente y aproveitamiento sostenible...», *op. cit.*, p. 248; A. SERENO, «Participação pública...», *op. cit.*

(137) Este «fórum de audição pública» fue anunciado por el Embajador Santa Clara Gomes, Presidente de la Delegación Portuguesa, en la «34.ª reunião do Conselho Nacional da Água», realizada en el MAOTDR en Lisboa, el 18 de abril de 2008.

- *Primera*, porque como se observa en las Comisiones americanas no existe sólo un «fórum global». La práctica muestra que lo más funcional es crear varios *fora*, cada uno para una cuenca, sub-cuenca o masa de agua específica;
- *Segunda*, porque sería necesario reforzar este mecanismo de participación pública adicionando las fórmulas adoptadas en las Comisiones europeas, o sea, incluir observadores en el Plenario de la CADC. Esta opción va al encuentro de la propuesta de Portugal en el procedimiento de aprobación de la DMA ⁽¹³⁸⁾. Hay que añadir que para desarrollar los preceptos de esta Directiva en materia de participación pública sería necesario facilitar el acceso de la ciudadanía a la información ⁽¹³⁹⁾. El desarrollo del contenido de la página web de la CADC constituye un paso en el buen camino; sin embargo, sería recomendable incluir en esta web guías para facilitar la participación. Los pormenorizados documentos que la Comisión del Danubio elaboró sobre este tema constituyen el mejor ejemplo ⁽¹⁴⁰⁾.

III.5.3. Resolución de conflictos

Ya en esta materia, la CADC es bastante parecida a la Comisión del Danubio y a la Comisión del Rin. En primer lugar, constituye ⁽¹⁴¹⁾ un órgano privilegiado de resolución de las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del Convenio. El objetivo que se persigue, por lo menos en una primera fase, es la resolución pacífica de los conflictos a través de los organismos propios y por vía consensual, lo que sólo puede ser interpretado de modo positivo, pues es, sin duda, la fórmula más rápida y económica. Cuando esta no es posible, se recurre al método de resolución de litigios previsto en el artículo 26.º En algunos casos hasta está previsto el plazo ⁽¹⁴²⁾. De acuerdo con éste, las Partes, en una primera fase, intentarán la conciliación mediante negociaciones diplomáticas y, transcurrido un año, remitirán la cuestión a un tribunal arbitral. Por lo tanto, y tal como en los modelos europeos, se promueve la resolución de conflictos en el seno de la propia Comisión y, si esto no es posible, se remite el litigio a un tribunal arbitral —lo que hasta la fecha nunca ha sido necesario—.

III.5.4. Dependencia *versus* apoyo gubernamental

En lo relativo al apoyo gubernamental, la CADC es muy semejante a las Comisiones europeas: precisamente, el binomio de los organismos contemplados en el Convenio de Albufeira (CoP – CADC) fue previsto para apoyar gubernamentalmente a la Comisión en caso de *impase*. Como se mencionó, la CoP presenta características similares a la Conferencia de las Partes del Danubio y a la Conferencia Ministerial del Rin. En el análisis de la historia de esta última se constata que se reunió en situaciones especialmente delicadas, cuando la

(138) Cfr. capítulo II de la TD de A. SERENO.

(139) Entre otras razones, debido a que el CA establece que las deliberaciones sólo se consideran perfectas dos meses después de la fecha de su adopción. Cfr. artículo 23.º 5 del CA.

(140) Ver la web <www.icpdr.org>.

(141) Cfr. artículo 22.º 4 del CA.

(142) Ver artículo 8.º 4 («Consulta sobre impactos transfronterizos»), donde se prevé un plazo de seis meses, prorrogable por igual periodo, a fin de encontrar una solución en el seno de la CADC, y, caso de que sea preciso establecer formas de responsabilización de una de las Partes, este plazo podrá ser prorrogado por dos veces.

Comisión Técnica —homóloga a la CADC— no consiguió alcanzar acuerdo, y precisamente para superar los obstáculos.

Como antes mencionamos, en los diez años de funcionamiento de la CADC la CoP solo se reunió en dos ocasiones (ver **Apéndice III**), y ambas reuniones tuvieron un efecto positivo: dinamizar el funcionamiento de la CADC, incentivando la conclusión de los trabajos pendientes y la presentación de resultados. Una vez que fue aprobado en la última reunión de la CoP que la CADC pasaría a reunirse dos veces por año, pensamos que sería también positivo que hubiese una reunión de la CoP por año, pues serviría para evitar, o por lo menos minimizar, las fases menos activas que se verificaron en la última década.

Esta cuestión está también relacionada con la falta de independencia de la CADC; como se refirió anteriormente la CADC no tiene personalidad jurídica, por lo que resulta muy dependiente de las directrices del Gobierno y de las alternancias que en él se producen y que, como observamos —en el análisis de las etapas evolutivas de la Comisión—, condicionan demasiado su funcionamiento. La cuestión de la naturaleza jurídica de la CADC está también relacionada con su financiación, asunto que analizaremos en seguida.

III.5.5. Financiación

Incluso en países como Canadá y EEUU, las Comisiones se quejan de falta de recursos para financiar los costes asociados a su funcionamiento y la promoción de la participación pública. Para obtener la necesaria financiación se recurre a tres vías: las dos primeras persiguen disminuir los gastos y la tercera aumentar los ingresos; por lo tanto, no deben ser vistas como alternativas, sino como complementarias. Esas tres vías son:

- *Primera*, aplicar el principio de subsidiariedad, permitiendo que las estructuras administrativas internas existentes —que, como se refirió⁽¹⁴³⁾, en el caso hispano-luso son bastante simétricas— colaboren con la Comisión en las tareas que son de su competencia;
- *Segunda*, promover proyectos conjuntos, evitando la duplicación de estructuras que verificamos en la IBWC/CILA —el anuncio que se hizo en la II Reunión de la COP de 2008 de que los planos de las CHHL serían conjuntos en 2015 nos parece un primer paso en el buen camino—;
- *Tercera*, establecer un presupuesto propio, abierto a las contribuciones de otros actores supranacionales o subnacionales interesados en alcanzar los mismos objetivos de la Comisión y que puedan contribuir financieramente al interés común, tal como acontece en las Comisiones del Rin y del Danubio.

III.5.6. Aplicación de las decisiones *versus* principio de subsidiariedad

Los organismos de cooperación creados por el Convenio de Albufeira (CA) constituyen una esfera de interacción exclusivamente intergubernamental en materia de recursos hídricos, al margen de otras materias, de otros actores y de otros movimientos de cooperación transfronteriza que, en la última década, se han desarrollado activamente en el área de las

(143) Ver capítulo I de esta Monografía y, de modo más pormenorizado, capítulo IV de la TD de A. SERENO.

CHHL, contando con el soporte jurídico y apoyo tanto de la UE como de los Estados miembros⁽¹⁴⁴⁾.

Este «intergubernamentalismo» es incompatible con las líneas directrices trazadas por la política comunitaria ambiental y con la idea de gobernanza ambiental⁽¹⁴⁵⁾, por las siguientes razones:

- *Primera*, desatiende el objetivo comunitario de integrar el medio ambiente en otras políticas, concretamente transporte y redes de comunicación transeuropeas, PAC, co-operación transfronteriza y desarrollo regional;
- *Segunda*, no aplica el principio de subsidiariedad. Para tal, pensamos que la Comisión podría establecer un mecanismo de cooperación interadministrativa con órganos regionales y locales con interés directo en la correcta aplicación de una determinada medida, o en el desarrollo de la cooperación en un área territorial y temática específica. Para ello la CADC debe dejar de funcionar centralizadamente y comenzar a funcionar en red, cooperando con las respectivas administraciones subestatales e, inclusive, locales. Es decir, cumple implementar, en la práctica, la denominada *multilevel* o *multilayered governance*, lo que está en sintonía con los principios preconizados en el *Libro Blanco de la Gobernanza en Europa*. La falta de articulación y el déficit en la aplicación del principio de subsidiariedad es, además, un aspecto criticado por la propia Comisión, más específicamente en los términos de referencia del «Manual de procedimientos»⁽¹⁴⁶⁾.

Por otra parte, la participación de otros actores no debe restringirse sólo a escala descendente, debe también incluir la ascendente. Así, en el caso de las comisiones americanas se verifica un aumento de cooperación de estas con entidades supranacionales como la NAFTA. En las Comisiones del Rin y del Danubio, la Comisión Europea (CE) no sólo participa en las reuniones plenarias, sino que, en determinadas circunstancias, tiene derecho a voto. Recordamos aquí que la intervención de la CE en las comisiones responsables de la implementación

(144) En este sentido, ver, por ejemplo, el «DL núm. 376/2007, de 8 de Novembro, pelo que se adoptam as medidas necessárias para garantir a aplicação do Regulamento (CE) núm. 1082/2006, de 5 de Julho, sobre os agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)».

(145) En este sentido, ver David ORDÓÑEZ, «Subsidiariedad y gobernabilidad en las Administraciones y ante los Tribunales de la Unión Europea», *Noticias de la UE*, núm. 241, febrero 2005.

(146) Cfr. Anejo 4 del Acta de la X Reunión Plenaria de la CADC (Madrid, 18 de febrero de 2008), en cuyo punto I («Enquadramiento/Diagnóstico del pasado reciente») se refiere el desconocimiento y falta de articulación entre otros agentes directa o indirectamente relacionados con la gestión de las DH Hispano-Lusas y la CADC; concretamente se afirma que «... El elemento común a todos estos procesos es el desconocimiento generalizado sobre las atribuciones y competencias de la CADC y sobre la tramitación a que los procesos deben ser sometidos, con particular relevancia para los dirigentes y demás funcionarios de las instituciones del agua y del ambiente que, como sería natural, deberían orientar los procedimientos, dándoles eficacia y eficiencia. En esta situación de tratamiento administrativo y técnico de los asuntos hispano-lusos en materia de aguas se asiste al arrastramiento de procesos y decisiones, llegando incluso a asistir a hechos consumados cuya reversión, cuando necesaria, es a veces bastante ardua. Otra razón para la sistematización de los procedimientos es el consumo de tiempo en la generación de documentación en instancias donde no sería necesario transitar el asunto. Atentos a las dinámicas de aplicación del principio de subsidiariedad, que se traducen por la permanente transferencia de competencias para niveles de decisión cada vez más próximos de los ciudadanos y empresas, las acciones de cooperación y de conciliación de los intereses de desarrollo local, regional y nacional, implícitas en la Convención, requiere instrumentos simples y eficaces que permitan que la tramitación conducente a la atribución de derechos se haga en el estricto cumplimiento de las leyes y que no inviabilicen el cumplimiento de los objetivos del Convenio».

de la DMA en las DHI fue una sugerencia de Portugal durante el proceso de negociación de la Directiva⁽¹⁴⁷⁾. Además, la CE apoya financieramente a las Comisiones del Rin y del Danubio, factor este que contribuye a la gestión sostenible de las demarcaciones internacionales y, por lo tanto, al cumplimiento de los objetivos de la DMA. La apertura de la CADC a otros actores tanto supranacionales como subnacionales reforzaría la cooperación y la participación pública, contribuyendo también a solucionar el problema de la financiación de proyectos comunes.

De la comparación entre los cuatro modelos de Comisiones arriba citados (IJC, IBWC/CILA, Comisión del Rin y Comisión del Danubio) y los organismos de cooperación creados por el Convenio de Albufeira (CA) concluimos que estos últimos no cumplen tres de los seis requisitos considerados esenciales para el buen desempeño de los organismos de cooperación, concretamente:

- La estructura de la CADC no es adecuada a las características de su ámbito de actuación —las Cuencas Hispano-Lusas—;
- La CADC no es suficientemente conocida ni abierta a la sociedad civil, por lo que la participación pública es escasa;
- La cuestión de la financiación no está bien solucionada, porque la CADC no está preparada para la *multilevel* o *multilayered governance* y tampoco tiene personalidad jurídica y presupuesto autónomo.

Desafortunadamente, la aprobación de los Estatutos de la CADC en la II CoP constituyó una oportunidad perdida para alterar la estructura actual, así como el funcionamiento de la Comisión. Es necesario dotar a la CADC de una estructura con personalidad jurídica, presupuesto propio, descentralizada y más abierta a la participación de otros actores: de ahí que enseguida formularemos nuestra propuesta para un nuevo modelo de Comisión para las CHLE.

III.6. UNA PROPUESTA DE ALTERACIÓN DE LA ESTRUCTURA Y NATURALEZA DE LA CADC

En nuestra opinión, el binomio CoP-CADC es adecuado al cumplimiento de una de las características *sine qua non* para el buen funcionamiento de cualquier Comisión de esta naturaleza, el apoyo gubernamental. Sin embargo, la estructura de la CADC debería ser diseñada nuevamente ya que, en este momento, se configura como un organismo exclusivamente intergubernamental, centralizado, que prácticamente no destina recursos financieros a la participación pública, y que, no obstante, acaba por resultar bastante gravoso para ambas Partes, porque sólo ellas contribuyen a su financiación.

Entendemos que el organigrama de la CADC debería presentar una estructura igual o parecida que la del **Apéndice V**. Como se puede observar, el esquema propuesto constituye un modelo híbrido entre la IJC —estructura muy próxima a la que actualmente presenta la CADC⁽¹⁴⁸⁾— y los modelos europeos —especialmente la Comisión del Danubio—.

(147) Cfr. capítulo II.3.4 de la TD de A. SERENO, donde consta: «Também não foi aceite a proposta de Portugal, que apontava para a possibilidade da intervenção da Comissão [refere-se à Comissão Europeia] nas RHI em caso de desacordo entre EM, mediando entre eles com o fim de estabelecer objetivos e programas de medidas...».

(148) Ver el Apéndice IV (organigrama actual de la CADC).

En nuestro modelo, la CADC estaría compuesta por: un secretariado permanente común —como *de facto* fue ya aprobado en la II CoP—; cuatro Subcomisiones (una por cada CHHL); cuatro GT —exactamente iguales a los ahora existentes—; y un núcleo de observadores independientes que participarían en el Plenario de la CADC. Enseguida describiremos con más pormenor su composición, comenzando por la base técnico-administrativa, el Secretariado Permanente.

El Secretariado Permanente conjunto. Este órgano puede, en nuestra opinión y en una fase inicial, tener la estructura ya aprobada por la II CoP —o sea estar compuesto por un número paritario de miembros, designados por cada una de las Partes—. Pero entendemos que estos recursos humanos —tal como el personal administrativo necesario— deberían ser remunerados por un presupuesto común de la CADC y no por cada una de las Partes. Tampoco concordamos con la alternancia bianual de la sede entre Lisboa y Madrid, porque tiende a la centralización de las estructuras. Entendemos que tendría que designarse como sede un lugar situado junto a la frontera⁽¹⁴⁹⁾, accesible y equidistante entre todas las CHHL: pensamos que una sede en la eurociudad Elvas-Badajoz sería lo ideal por la facilidad de los accesos con Lisboa y Madrid; e, independientemente del local escogido, opinamos que la sede del Secretariado debería ser también el local de reunión del Plenario de la CADC.

En materia de participación pública, el Secretariado jugaría el papel de «gestor de la información», encargado de divulgar la documentación relevante, y dar a conocer la existencia tanto del Convenio de Albufeira (CA) como de los organismos de cooperación creados al abrigo de éste —lo que *de facto* está ya en práctica a través de la web de la CADC—. Inclusive, algunos autores⁽¹⁵⁰⁾ proponen la difusión de los informes anuales de implementación previstos en el Convenio⁽¹⁵¹⁾ y la promoción del debate público en torno a ellos. De esta manera se contribuirá a la formación de una opinión pública sobre la real eficacia del Convenio. Además, el Secretariado constituiría también una especie de «buzón» donde se recogerían las peticiones de información de todos los usuarios y del público en general, tanto portugués como español. Estos requerimientos serían seleccionados por el Secretariado y, cuando no fuesen de carácter general, canalizados para la respectiva Subcomisión de DHHL.

Las **Subcomisiones de DHHL** no deberían integrar a miembros de la CADC como consta en sus Estatutos —en este sentido deberían ser alterados—, sino a representantes de las «Administrações de Região Hidrográfica» portuguesas y de sus homólogas españolas. Se reunirían alternadamente en la sede de una u otra, y sus principales atribuciones serían: reportar los problemas específicos de cooperación existentes en cada DHHL, así como proponer medidas de solución al Plenario; facilitar el contacto entre las esferas internacional, subnacional y local; y promover el acceso a la información y participación pública.

(149) Esta es también la opinión de J.M. BAUTISTA que, refiriéndose a la CADC opina «...yo considero que tal vez fuera más adecuado no duplicar el órgano y buscar su emplazamiento en una localidad situada en la raya». Cfr. J.M. BAUTISTA, «Medio Ambiente y aprovechamiento sostenible...», *op. cit.*, pp. 245-246, nota 63.

(150) Cfr. A. EIRA LEITÃO y A. GONÇALVES HENRIQUES, «Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal nos últimos 25 anos...», *op. cit.*, p. 81, defienden la necesidad de «...divulgar os relatórios anuais sobre a aplicação e desenvolvimento da Convenção estabelecidos no artigo 7.º e de promover o seu debate público, o que aliás está de acordo com a Convenção de Aarhus...».

(151) Cfr. artículo 7.º 2 del CA, donde consta: «Las Partes elaborarán anualmente un informe, para remitir a la Comisión, sobre la evolución de las materias objeto del Convenio y de la situación de ejecución nacional de las acciones en él previstas».

Esta última e importantísima labor se realizaría a través de los correspondientes *fora de audiencia pública*. Como se refirió, la extinta Subcomisión para la participación pública no actuó con la suficiente diligencia, y el GT actualmente encargado de esa función —GT de Permuta de información y participación pública— no parece lugar adecuado para el desarrollo de ésta. De acuerdo con P. SERRA y C. MENDOÇA⁽¹⁵²⁾, «A participação presume uma relação próxima entre os cidadãos, agentes económicos e populações interessadas e a Administração, que só é compatível com órgãos desconcentrados de gestão da água, conforme decorre da aplicação do princípio da subsidiariedade...». En este aspecto, las Subcomisiones de DHHL aquí propuestas podrían jugar un papel crucial, pues, como parece evidente, el público que eventualmente pueda estar interesado en participar lo estará en los problemas que afectan a «su río». Nos parece poco probable que la población de la Cuenca del Guadiana esté interesada en participar en un fórum donde se debatan los problemas del Miño-Limia, o viceversa. Como escribe M. OMEDAS⁽¹⁵³⁾, en materia de participación y planificación del agua «... las actuaciones a realizar en los próximos años exigen estar muy cerca del territorio y de sus gentes».

A la luz de la experiencia de otros modelos institucionales, como la IJC y IBWC/CILA, la articulación de los *fora* con la respectiva Subcomisión y con el Secretariado en virtud de su papel de «gestor de la información» arriba definido, se revela la opción más eficaz para promover la participación pública. Pero cabría a la correspondiente Subcomisión la promoción de los debates sobre las cuestiones más relevantes en el seno de los respectivos *fora*, así como promover la participación de las entidades locales y de otras instancias territoriales, como las CCAA, las CCDR, las euroregiones y otras instituciones de carácter regional.

También, podría considerarse la posibilidad de que representantes del fórum participasen en las reuniones de la Subcomisión. Cabría a esta aunar sinergias para detectar y solucionar problemas comunes de todos estos actores subnacionales relacionados con el agua; pero también estos deberían, en la medida de sus posibilidades, contribuir financieramente al buen funcionamiento de la Subcomisión.

Por último, entre las funciones de ésta estaría incluida la canalización de las conclusiones de los *fora* para el Plenario de la CADC. Importa referir que el funcionamiento de los *fora* de audiencia pública tendría, evidentemente, costes asociados, pero también ventajas. Estos serían llamados a constituir una fuente de información, así como un incentivo al intercambio de datos entre usuarios portugueses y españoles y en el seno de la sociedad civil en general. Como antes se refirió, la permuta de información entre las Partes no fue, hasta hoy, tan dinámica como se esperaba, a pesar de la creciente influencia de la opinión pública en la toma de ciertas decisiones a nivel gubernamental, así como del requerimiento por los particulares de una tutela judicial efectiva en cuestiones que afectan a los recursos naturales transfronterizos⁽¹⁵⁴⁾, como son los recursos hídricos.

(152) Cfr. P. SERRA y C. MENDOÇA, «A Directiva-Quadro e a Reforma das Instituições de Gestão da Água», *III Congresso Ibérico del Agua*, Sevilla, 2002; y, de los mismos autores, «Legislação da Água e Modelos Institucionais», Comunicación presentada en la Conferencia Internacional *Implementação de Convenções sobre Rios Transfronteiriços, com especial ênfase no caso Luso-Espanhol: Oportunidades e Desafios*, Oporto, 2001; y «Water Legislation and Institutional Models», *Implementing Transboundary River Conventions with emphasis on the portuguese-spanish case: challenges and opportunities*, Ed. FLAD, 2001.

(153) Cfr. Manuel OMEDAS, «La participación en el Plan de Demarcación del Ebro», *Jornada sobre la Directiva Marco del Agua 2006*, organizada por el CCCP, Madrid.

(154) Ver Carlos MOREIRO y Mário João DE BRITO FERNANDES, «As relações ambientais na fronteira luso-espanhola: em busca de uma tutela jurisdiccional efectiva», *Revista de la Asociación de Derecho Ambiental Español*, núm. 2, 1996.

Los **cuatro GT** existentes en la CADC corresponden a las necesidades sentidas por la Comisión de trabajar con más intensidad en temáticas específicas y/o solucionar o controlar determinados problemas: de ahí que en la estructura aquí propuesta se conservaría la actual configuración de los cuatro GT —sin perjuicio de que en materia de participación pública el GT de permuta de información y participación pública se limite, en esta última función, a apoyar a las Subcomisiones—. Tal como en las Comisiones del Rin y del Danubio, la CADC podría evaluar la posibilidad de que los cuatro GT hoy existentes, una vez cumplidas sus funciones, se extingan, o por el contrario, cuando se trate de una función prolongada en el tiempo —como acompañar la implementación de la DMA en el ámbito de las DHHL— pasen a ser *Standing Working Groups*. Sin perjuicio de que para problemas específicos y coyunturales puedan ser nombrados GT *ad hoc*. Del mismo modo que en el caso del secretariado, los costes asociados a estos grupos deberían ser soportados por el presupuesto de la CADC.

Por último, el **Plenario de la CADC** estaría compuesto por un representante de cada una de las Subcomisiones —cuatro españoles y cuatro portugueses— y por un representante de nivel técnico superior de cada uno de los ministerios de las Partes. La Vicepresidencia sería ocupada por el representante del Ministerio de Asuntos Exteriores y la Presidencia por el Ministerio de Medio Ambiente, ya que la CADC es una Comisión de carácter técnico y que el Convenio de Albufeira —tal como la DMA— enfatiza en la protección del agua.

Las reuniones del Plenario deberían estar abiertas a **observadores independientes**, es decir, a agentes que actúen a nivel supranacional e interesados en la implementación de la DMA —tal como ocurre en los modelos del Danubio y del Rin—. Entre estos actores debería contarse, en primer lugar, con un representante de la Comisión Europea, pero también representantes de las ONG supranacionales defensoras de intereses conectados a la política de aguas, así como asociaciones económicas e industriales relevantes en el sector.

De este modo, se conseguiría que la CADC estuviese abierta a otros actores, y no sólo a los gubernamentales: los subnacionales participarían a través de las Subcomisiones de RHI y los supranacionales a través del Plenario de la Comisión. Estos agentes no gubernamentales participarían de las decisiones de la Comisión, pero también, y en la medida de sus posibilidades, serían llamados a contribuir financieramente para el buen funcionamiento de esta —tal como ocurre en la Comisión del Danubio y en la Comisión del Rin—.

Para tal fin, sería necesario aprobar un «Estatuto del Observador» —similar a los existentes en las Comisiones europeas— para establecer criterios objetivos para su participación en las reuniones plenarias de la CADC. Actualmente, determinados peritos del sector público y privado son invitados a participar sin que se conozcan los criterios para tal selección, que puede favorecer los intereses de determinados agentes en detrimento de otros.

Como es obvio, las alteraciones aquí propuestas requieren una revisión de los estatutos de la CADC, que en nuestra opinión debería ser aprovechada para alterar la naturaleza jurídica de esta Comisión. Actualmente, como refiere P. SERRA, «... não tem capacidade para contratar, não dispõe dos meios técnicos necessários à continuidade da sua actividade, não tem os instrumentos nem os quadros requeridos pelas exigências próprias da aplicação da DMA (...)»⁽¹⁵⁵⁾. Bastaba tener personalidad jurídica interna (como se verifica en las Comisiones del Rin y del

(155) Cfr. Pedro SERRA, «A Cooperação Luso-Espanhola na aplicação da DQA», *IV Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua*, Tortosa, 8-12 de diciembre de 2004, en <http://grupo.us.es/ciberico/archivos_word/pedrocunhanopencia.doc>.

Danubio) para sanar esta discapacidad que manifiesta la CADC, en el ejercicio de las competencias que le fueron atribuidas. Sin embargo, para sanar la otra carencia a la que P. SERRA⁽¹⁵⁶⁾ alude —«(...) não responde perante terceiros pelas suas deliberações (...)»— será necesario dotar a la CADC de personalidad jurídica internacional no sólo interna, de modo que sea responsable ante la CE por su actuación en el ámbito de las DHI. Si se diese este paso tendría que ser seriamente ponderada la posibilidad de designar a la CADC como la «Autoridad competente de las Demarcaciones Hispano Lusas» y responsable ante la Comisión Europa por el cumplimiento de las obligaciones que la DMA exige a esta Autoridad.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

IV.1. SOBRE EL CONVENIO DE ALBUFEIRA

El Convenio de Albufeira (CA) constituye un acuerdo equilibrado y moderno porque está basado en el actual derecho internacional y comunitario sobre la materia. Como antes dijimos la principal fuente de inspiración del CA es la Directiva Marco del Agua (DMA), texto que en nuestra opinión alcanzó el escalafón más alto en lo que respecta a la protección ambiental de las regiones hidrográficas internacionales. Como su nombre indica, la CA es el *Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas*. Resulta, por lo tanto, obvio que el CA persigue la misma finalidad que la DQA: proteger las CHHL, dando prioridad al «aprovechamiento sostenible» o uso sostenible. Así, respecto al debate doctrinal acerca de la prevalencia del uso sostenible sobre el uso equitativo (o viceversa), resulta claro para nosotros que el Convenio de Albufeira se inclina por la sostenibilidad. Tal opción favorece la protección tanto de las CHHL como de las aguas de transición y costeras, así como de los ecosistemas terrestres asociados a estas cuencas. Éstas son consideradas como un todo, como una unidad que continúa a través de las fronteras políticas y administrativas y que en virtud de esta continuidad deben ser globalmente protegidas, independientemente de la soberanía del territorio que ocupan.

Algunos autores⁽¹⁵⁷⁾ piden la revisión del CA, a la luz de la DMA y de las Reglas de Berlín. Sin embargo, nuestro parecer —ya expreso en trabajos anteriores⁽¹⁵⁸⁾—, es que el CA constituye un Convenio al nivel de los acuerdos alcanzados, por ejemplo, en el Rin y en el Danubio, es decir, constituye un texto enfocado principalmente a la protección de las CHI en armonía con la DMA y con las Reglas de Berlín —pues está subyacente en el CA una filosofía amiga del ambiente—. Además, y frente a una dificultad adicional, como son los escenarios de escasez de recursos y sequías cíclicas, el CA tiene la virtud de abordar cuantitativamente los periodos de excepción. Hay que tener en cuenta que, como dice I. FISCHHENDLER⁽¹⁵⁹⁾, los acuerdos sobre la materia entre Estados ribereños de zonas áridas o semiáridas «... find it difficult to include

(156) Cfr. Pedro SERRA, *Ibidem*.

(157) Cfr. L. COSTA, J. VERGÊS y B. BARRAQUÊ, «Shaping a New Luso Spanish Convention», 5.º *Congresso Ibérico da Água. Bases para a Gestão Sustentável da Água e do Território*, organizado por la FNAC, Faro, 2006, p. 8.

(158) Ver, por ejemplo, las conclusiones de A. SERENO, *Recursos Hídricos Internacionais Luso-Espanhóis*, «Tese de Mestrado», Facultad de Derecho da UCP, 2000.

(159) Itay FISCHHENDLER, «Legal and Institucional Adaptation to Climate Uncertainty: A Study of International Rivers», *III International Symposium on Transboundary Waters Management*, 2006, Ciudad Real, p. 1 y 9.

climate-uncertainty mechanisms in treaties regulating international rivers (...) This because the treaty was left vague, without defining the threshold for extraordinary drought...». A la luz de esta afirmación genérica, podemos congratularnos por el hecho de que el CA sea un acuerdo adecuado para las circunstancias geográficas y climáticas de la Península Ibérica y que, por eso mismo, podrá servir de modelo para otros acuerdos celebrados en países áridos o semiáridos, tanto en África como en el Medio Oriente⁽¹⁶⁰⁾.

El Convenio de Albufeira es, en nuestra opinión, un acuerdo meritorio y constituye una buena base para la cooperación hispano-lusa en el ámbito de las cuencas comunes. Incluso, para avanzar hacia una cooperación que pase de ser coordinada a conjunta, específicamente a través de los Planes conjuntos de CHI, como es el *desideratum* del legislador comunitario, expreso en la DMA. Si no se está por avanzar en ese sentido es en el funcionamiento de los organismos de cooperación, y no en el Convenio, donde debemos buscar las causas de esta paralización, si no retroceso.

IV.2. SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LAS PARTES Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA CoP

Las relaciones de España y Portugal en materia de aguas internacionales, desde el siglo XIX hasta la más reciente fecha, fueron objeto de análisis tanto en este capítulo como en el anterior. Una de las conclusiones menos discutibles es que éstas resultan bastante equilibradas si comparamos con otros casos de estudio —como EEUU *versus* México— en que, por lo menos hasta la década de los 50, los EEUU, por ocupar la posición aguas arriba, defendieron contra México la tesis da soberanía territorial absoluta. En otros ejemplos —como Egipto *versus* Etiopía⁽¹⁶¹⁾— Egipto, como país aguas abajo, defendió contra Etiopía la tesis de la integridad territorial absoluta.

Ni España, ni Portugal, defendieron alguna vez estas tesis absolutas en el reparto de sus recursos hídricos, sino que fueron defendidas las denominadas tesis restrictivas de la soberanía, que buscan el equilibrio y la reciprocidad entre las Partes, a fin de optimizar los usos —sobre todo hidroeléctricos— en el reparto de los tramos internacionales de sus ríos. Una vez superado el concepto de río internacional, y conscientes de la importancia de la protección ambiental de las CHHL, las Partes firmaron el Convenio de Albufeira que, como antes concluimos, constituye un Acuerdo no sólo equilibrado desde la perspectiva del régimen de caudales establecido, sino sostenible desde el punto de vista de la protección ambiental de las cuencas internacionales.

Sobre las relaciones y la actuación de las Partes en el seno de la CoP, hay que referir que entre 2000 y 2010 la CoP se reunió dos veces —en julio de 2005 y en febrero de 2008—. Estas dos reuniones sirvieron para reforzar la cooperación y dinamizar el funcionamiento de la Comisión, cuando esta se paralizó, pero la última vez fue especialmente importante. Efectivamente, en la II CoP se concluyeron los trabajos pendientes en el seno de la CADC y se hicieron anuncios trascendentales para el futuro de las relaciones hispano-lusas, concretamente la realización de los planes conjuntos hasta 2015.

(160) En este sentido, ver A. SERENO, «The Luso-Spanish Agreements for the use of shared water resources. A model to others International Hydrographic Basins?», *First workshop on Hydro-Hegemony*, King's College (Londres), 2005.

(161) Aunque este caso de estudio no sea abordado en la presente Monografía, fue ampliamente analizado en el capítulo I de la TD de A. SERENO.

Durante el proceso de aprobación de la DMA⁽¹⁶²⁾, una de las cuestiones más polémicas fue delimitar el alcance de la «Autoridad de DHI», y esclarecer si esta debería realizar una gestión conjunta o, por lo menos, coordinada en la correspondiente Demarcación. Esta evolucionó de la idea más ortodoxa —exigir la planificación conjunta— hasta la más moderada: reducir el objetivo de realizar un plan único por cada Demarcación Internacional a sólo un *desideratum* del legislador comunitario, convirtiendo la obligación mínima de coordinar los planes entre los Estados miembros en una verdadera exigencia de la DMA. Del proceso de negociación del CA se deduce que ninguna de las dos Partes estaba, en aquel momento, interesada en realizar planes conjuntos, y el mínimo de la coordinación, exigido por la DMA, constaba ya en el Convenio de 1998. En aquel momento, la doctrina estaba dividida: muchos autores⁽¹⁶³⁾ pensaban que las Partes debían ser más ambiciosas y avanzar hacia los planos únicos; otros defendían opiniones contrarias⁽¹⁶⁴⁾; pero tal vez la más interesante es, justamente, la posición intermedia: «planes conjuntos sí, pero ahora no». Esta es la opinión de C. ESCARTÍN⁽¹⁶⁵⁾, para quien no era oportuno, en el momento de la aprobación de la CA, introducir la cuestión de los planes conjuntos, principalmente por dos razones:

- *Primera* era que las estructuras administrativas para la gestión del aguas de ambas Partes eran muy diferentes, lo que se traduciría en disfunciones difíciles de superar, no siendo previsible que la deseable «armonización administrativa» —según este autor— se concretase a corto plazo⁽¹⁶⁶⁾;
- *Segunda* es una cuestión de carácter político y económico. Menciona el autor que, una vez que cada país realizó su propia planificación de modo aislado, ejecutando una

(162) El proceso de negociación de la DMA fue ampliamente abordado en el capítulo II de la TD de A. SERENO.

(163) Así, por ejemplo, L. VEIGA DA CUNHA, «Perspectivas da gestão...», *op. cit.*, p. 40, refiere que, aunque la DMA no obligue a realizar una planificación conjunta, «... a gestão conjunta é a fórmula que mais favorece Portugal, sendo, contudo, também a mais exigente em termos de capacidade técnica e administrativa...». Ver, del mismo autor, «Segurança ambiental e gestão dos Recursos Hídricos», 4.º Congresso APRH, 2000; «Recursos Hídricos Luso-Espanhóis. O Passado e o Futuro», 3.º Congresso da Água, APRH, Lisboa, 1996; «Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços», 2.º Congresso da Água APRH, 1994. Otros autores que también comparten esta opinión son: Irene MIRÓN, *Gestión del Agua Ibérica: Informe sobre la aplicación del «Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas»*, Universidad Autónoma de Madrid, febrero 2001; A. ANDRESEN GUIMARÃES, «O rio Douro...», *op. cit.*, p. 26; y J. BAU, «O quadro institucional e legal no domínio da água, a gestão das bacias hidrográficas luso-espanholas e a necessidade de uma nova política», 3.º Congresso da Água APRH, 1996.

(164) Así, A. EIRA LEITÃO, A. CARMONA RODRIGUES y A. GONÇALVES HENRIQUES defienden que: «... o planeamento e a gestão comum, por ambos os países, dos recursos hídricos (...) arriscar-se-ia a transferir para a escala das bacias hidrográficas os problemas já referidos para o nível nacional, enfraquecendo, por fragmentação, a capacidade negocial da parte portuguesa. Cada bacia hidrográfica passaria, então, a ser uma realidade própria, desligada do modelo de desenvolvimento que deveria ser assumido a nível nacional?! O modelo de desenvolvimento nacional de Portugal passaria a ser subordinado ao modelo de desenvolvimento adoptado por Espanha?». Cfr. A. EIRA LEITÃO, A. CARMONA RODRIGUES y A. GONÇALVES HENRIQUES, «O planeamento para a gestão dos recursos hídricos portugueses no início do século XXI», 3.º Congresso da Água organizado por la APRH, Lisboa, 1996.

(165) Cfr. C. ESCARTÍN, «El Convenio entre España y Portugal...», *op. cit.*

(166) En este sentido, también la doctrina portuguesa, mencionada en el capítulo III de la TD de A. SERENO, puso en evidencia las diferencias entre la Administración interna del agua española y portuguesa. Especialmente L. VEIGA DA CUNHA, «Perspectivas para a...», *op. cit.*, p. 21, donde refiere: «... Um dos aspectos em que o divórcio entre a gestão e planeamento tem sem dúvida inconvenientes graves é o da gestão dos recursos hídricos das bacias luso-espanholas (...) o facto de a gestão dos recursos hídricos se fazer em Espanha por bacias e em Portugal por NUT veio a dificultar significativamente a consideração de forma integrada dos problemas das bacias hidrográficas luso-espanholas com prejuízos manifestos para Portugal como país de jusante. O caso mais gritante será o do Tejo, em que a gestão é realizada do lado espanhol, por uma única entidade, a Confederação Hidrográfica do Tejo, e do lado português por três entidades diferentes, as DRAOTs do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo e do Alentejo...».

serie de obras públicas pensadas para el interés nacional de cada Estado y pagadas por los respectivos contribuyentes, sería muy difícil crear *ex novo* mecanismos para la amortización de los costes de estas obras, así como para articular la toma de decisiones respecto a su funcionamiento. En consecuencia, concluye C. ESCARTÍN, tal vez en un futuro lejano sea preciso y posible hacer planes conjuntos, «... pero será más fructífero si se desarrolla en paralelo con la puesta en marcha de las instituciones previstas por el Convenio y, preferentemente, con ellas funcionando».

Sobre la primera cuestión, la «armonización administrativa», parece que esta llegó antes de lo previsto y, precisamente, por vía de la reforma de la legislación sobre aguas que se operó como consecuencia de la transposición de la DMA. A la luz de la “Lei da Água” portuguesa de 2005 y de su homóloga española —el Texto Refundido— de 2001 y posteriores alteraciones—, las semejanzas son más que las diferencias. Podríamos decir que, actualmente, las Administraciones del agua portuguesa y española, a pesar de sus respectivas peculiaridades, son más parecidas entre sí que a sus homólogas de los restantes Estados miembros.

Sobre la segunda cuestión, no nos parece que crear un sistema para cofinanciar obras que beneficien a las dos Partes, así como para tomar las correspondientes decisiones, sea una meta tan inalcanzable como C. ESCARTÍN piensa. En Europa ya existen ejemplos de gestión conjunta de recursos naturales, aunque a una escala de dimensiones menores que las CHI, como demuestra R. BRUNNER⁽¹⁶⁷⁾ en su estudio sobre *Parques Transfronterizos Europeos*. Se añade que la cooperación hispano-lusa está más reforzada en algunos casos, como el del Parque Natural Gerês-Xurés (PNGX), que la que hasta ahora se ha desarrollado en el seno de la CADC. Así, la “Lei da Água” portuguesa de 2005, en su artículo 28.º 4, establece que «Nos casos de regiões hidrográficas internacionais, a Autoridade Nacional da Água diligencia no sentido da elaboração de um plano conjunto...». Este precepto sólo podría ser interpretado como un claro desafío de la Parte portuguesa, en el sentido de avanzar hacia los planes conjuntos en las CHHL. De hecho, el reto fue ya aceptado por la Parte española y anunciado en la II CoP, de 19 de febrero de 2008. Sin embargo, la cuestión nunca volvió a ser mencionada, por lo menos a juzgar por la información constante de las últimas Actas de la CADC⁽¹⁶⁸⁾. Esta constituye una de las razones que justifica, por sí sola, una nueva reunión de la CoP. En otras palabras, es apremiante reavivar los trabajos conjuntos previos y preparatorios de los planes de las CHHL. Si así fuese, tendría sentido que la CADC pasase a ser la Autoridad de las DHHL exigida por la DQA —lo que parece estar subyacente al anuncio de los planes conjuntos realizado por las Partes en 2008—.

Sin embargo, para que la CADC pueda desempeñar este papel es imprescindible la alteración de su naturaleza jurídica, así como de su estructura y funcionamiento. Es decir, es necesaria la revisión de los Estatutos de la CADC, con el fin de: primero, dotar de personalidad jurídica a la CADC, así como de presupuesto propio; segundo, alterar la estructura y modo de funcionamiento, por ejemplo de acuerdo con la propuesta realizada bajo la sección anterior

(167) Ver R. BRUNNER, *Parks for life: Transboundary Protected Areas in Europe*, World Commission on Protected Areas, 1999.

(168) Aunque en el Documento «Función de los Grupos de Trabajo», sobre el GT de la DMA, consta que una de sus misiones es la «... articulación de los trabajos para la elaboración de los Planes de Gestión de las Demarcaciones Hidrográficas Internacionales».

(ver **Apéndice V**); tercero, conferir a la CADC una cierta independencia respecto de los Gobiernos, de modo que no resulte tan afectada por las alternancias de estos.

Si antes referimos que la CoP tenía una buena razón para reunirse nuevamente —impulsar los planes conjuntos de DHHL— citamos aquí una segunda razón, no menos importante: Alterar los Estatutos de la CADC, de modo a que ésta pase a ser la Autoridad de las RHLE. Hay que añadir que, en nuestra opinión, la CoP debería adoptar también algunas reglas para su propio funcionamiento, concretamente la de reunirse anualmente. Esta regla tiene la finalidad de seguir más de cerca los trabajos de la CADC, de modo que estos avancen a un ritmo constante y no de modo intermitente, o sea, más o menos acelerado dependiendo de la inminencia (o no) de una reunión de la CoP.

IV.3. SOBRE LOS DIEZ AÑOS DE COOPERACIÓN EN EL SENO DE LA CADC

Después de más de una década de funcionamiento efectivo de la CADC tenemos que concluir que esta se quedó por debajo de las expectativas creadas por el Convenio de 1998: en primer lugar, se detectó falta de dinamismo en el funcionamiento de la Comisión. Con honrosas excepciones⁽¹⁶⁹⁾, la CADC ni siquiera cumplió sus funciones prioritarias en el plazo exigido: en la mayor parte de los casos fue necesario recurrir a prórrogas; en segundo lugar, su actuación se reveló extremadamente casuística y, por consiguiente, un tanto frágil, ya que se basaba, casi exclusivamente, tanto en el buen funcionamiento de los GT como en la labor más o menos intensa de los integrantes de estos; en tercer lugar, la naturaleza exclusivamente gubernamental de la CADC es muy centralizada. La idea inicial —creación de Subcomisiones por CHL— no fue sustituida por vías alternativas que permitiesen abrir la CADC a otros actores y a otros niveles de cooperación, para no quedar limitada al ámbito estatal. La consecuencia directa fue la inaplicación del principio de subsidiariedad. Por último, la participación pública necesita ser también reforzada.

En nuestra opinión, plasmar en los Estatutos de la CADC una estructura orgánica adecuada —como la propuesta en el **Apéndice V** o próxima a este modelo— constituye una condición *sine qua non* para la correcta implementación, ya del CA, ya de la DMA, en el ámbito de las DHHL. Para alcanzar esta finalidad, la misión de las Subcomisiones de DHHL es esencial en dos vertientes diferentes: una, como eslabón de la cadena entre dos niveles de actuación, el subnacional y el supranacional, clave para la aplicación del principio de subsidiariedad y de la llamada gobernanza ambiental preconizada por el Libro Blanco sobre la materia; otra, para tomar el camino de los planes conjuntos por DHI, que suponen un refuerzo de la cooperación y contribuyen a facilitar la participación pública tanto de los ciudadanos portugueses como de los españoles en un único Plan de DHI.

Por último, una cuestión pendiente, que urge solucionar, es la relación —inexistente hasta ahora— entre la CADC y las autoridades subnacionales, ya sea de la administración periférica y local, ya de las euroregiones. Efectivamente, no se constata interés alguno de las Partes en abrir las puertas de la CADC a la colaboración de las referidas entidades. Esta

(169) Ver, por ejemplo, la diligencia demostrada respecto a la prevención de inundaciones en el Tajo, durante los primeros años de funcionamiento de la CADC. En este sentido, la Deliberación III/01 sobre el GT de las inundaciones estableció unas bases técnicas para la transmisión automática de datos, concretando (en esta primera fase) el intercambio en los Centros de Control de inundaciones del INAG y de la Confederación Hidrográfica del Tajo. Estas bases sirvieron para la implementación del sistema en las restantes CHHL.

actitud es, en nuestra opinión, equivocada, por las numerosas razones antes aducidas, pero fundamentalmente por el hecho de que el incremento de los contactos entre las instancias territoriales constituye la opción más viable para tender puentes entre las instituciones que operan en el ámbito de las CHI para encontrar soluciones a problemas comunes. En este sentido, un buen ejemplo es el cambio de mentalidad sobre el uso compartido con Portugal de las aguas del Duero, por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pues, como refiere E. ESPINOZA⁽¹⁷⁰⁾, «... Posteriormente se ha pretendido suavizar la posición de Castilla y León respecto de los intereses portugueses, que comienzan a considerarse. Sirva por ejemplo la Conclusión n.º 15 del Congreso Regional del Agua organizado por la Junta de Castilla y León y la Confederación Hidrográfica del Duero los días 11 al 13 de junio de 1996 en Valladolid: “El Duero es un único río desde Urbión hasta Oporto. Todos los ribereños estamos implicados en su protección y aprovechamiento solidario. Es un vínculo de relación abierta y permanente entre las gentes de las regiones portuguesas y españolas que organizamos nuestra vida alrededor de este gran eje fluvial...”».

IV.4. CONCLUSIÓN

En la presente Monografía hemos abordado con una visión crítica tanto los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas como los organismos responsables por la aplicación de éstos. Sobre los Convenios, indiscutiblemente tenemos que concluir que nunca antes se había alcanzado una cooperación tan intensa y amplia como hasta ahora, con el Convenio de Albufeira.

También sobre la CADC, principal protagonista de esta cooperación, tenemos que reconocer que nunca antes los contactos hispano-lusos en materia de aguas habían sido tan fructíferos sobre cuestiones tan complejas como la implementación de la DMA en las DHHL. Nuestras críticas fueron numerosas e incisivas, pero pensamos que bien fundamentadas y casi siempre «en tiempo real», lo que fue posible gracias al fácil acceso a la información propiciado a través de la web de la CADC desde diciembre de 2007.

Sin embargo, hay que referir que todas nuestras críticas se hicieron siempre con espíritu constructivo. Es decir, con la intención de, en todo o momento, contribuir a mejorar tanto el funcionamiento como la estructura de la Comisión —organismo clave, tanto para el desarrollo del CA como para su aplicación—. A fin de cuentas, los cambios en la CADC dependen de la voluntad de las Partes. Es decir, en el fondo son éstas las que deben querer (o no) profundizar todavía más en la cooperación en el seno de la CADC, para lo cual nuestras críticas podrán ser útiles y utilizadas.

De hecho, la Directiva Marco del Agua lanzó un desafío a las Partes: avanzar en una cooperación conjunta —y no sólo coordinada, como había sido hasta ahora—. Depende de la ambición de las Partes ir más lejos y de su voluntad convertir la CADC en una verdadera Autoridad de las DHHL. Sólo el futuro dirá si las señales positivas de apertura que hoy se detectan en Portugal y en España serán desarrolladas y ampliadas o si, por el contrario, volverán a prevalecer visiones estrechas del interés nacional de cada uno de los países.

(170) Como antes referimos, inicialmente la Comunidad de Castilla y León era partidaria de que el trasvase proyectado por el Gobierno español en el PHN de 1993 fuese realizado antes de la entrada del Duero en la frontera portuguesa, a fin de que su Comunidad no fuese perjudicada —o fuese lo menos posible—, en detrimento, como es obvio, del país vecino.

APÉNDICE I

LA VIGENCIA DE LOS ACUERDOS SOBRE LAS CH HISPANO-LUSAS⁽¹⁷¹⁾

Fecha de la firma	Designación del Acuerdo	Vigencia
19-02-2008	Protocolo de revisión del Convenio de Albufeira y de su Protocolo Adicional	05-08-2009
30-11-1998	Convenio de Albufeira: Convenio sobre Cooperación para la Protección y Aproximamiento Sostenible de las aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Lusas	12-02-2000
30-11-1998	Protocolo Adicional al Convenio de 1998: «Régimen de caudales»	12-02-2000
09-04-1976	2.º Protocolo Adicional al Convenio de 1968: Aprovechamiento hidráulico del tramo internacional del Río Miño	Parcial ⁽¹⁷²⁾
05-11-1968	Convenio para regular el uso y el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los Ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza y sus afluentes	Parcial
05-11-1968	Protocolo Adicional al Convenio de 1968	Parcial
16-07-1964	Convenio para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del Río Duero y de sus afluentes	Parcial
16-07-1964	Protocolo Adicional al Convenio de 1964	Parcial
16-08-1927	Convenio para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del Río Duero	Expresamente derogado por el Convenio de 1964
29-08-1912 02-09-1912	Nota del Gobierno portugués y Nota del Gobierno español Notas cambiadas entre los Gobiernos de Portugal y España aprobando las reglas para el aprovechamiento industrial de las aguas de los ríos limítrofes de los dos países	Residual ⁽¹⁷³⁾
04-11-1866	Anejos al Tratado de Límites entre Portugal y España	Sí
29-09-1864 ⁽¹⁷⁴⁾	Tratado de Límites celebrado entre Portugal y España	Sí

(171) Todos estos acuerdos están compilados en la web de la CADC: <<http://www.cadc-albufeira.org/es/documentos.html>>.

(172) «Vigencia parcial» significa que la vigencia es reconocida expresamente en el artículo 27.º del Convenio de 1998, pero siempre que no se oponga a lo dispuesto en este último. Recordamos que este artículo no fue alterado por el Protocolo de Revisión del CA, de 2008.

(173) No fue expresamente derogado por ninguna norma posterior, pero se aplica en aquello que no se oponga al Convenio de 1998.

(174) En materia de límites fronterizos existen otros acuerdos como los citados en el capítulo anterior. Sin embargo, en este cuadro —y siguiendo el modelo adoptado por la misma CADC— optamos por incluir, en relación a la cuestión de los límites, el Tratado de 1864 y su Anejo de 1866, que nos parecen los más relevantes. En este sentido ver *Convénios Luso-Espanhóis. Uma história de cooperação centenária...*, op. cit., índice.

APÉNDICE II

FUNCIONES DE LA CADC PREVISTAS EN EL ARTICULADO DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA

Cuadro 1. Funciones prioritarias de la CADC sujetas a plazo por el Convenio de Albufeira (CA)

Plazo	Precepto del CA	Funciones prioritarias (sujetas a plazo en el CA)	Información disponible sobre el estado de ejecución ⁽¹⁷⁵⁾
ANUAL	7.º, núm. 2	Apreciación del informe remitido, anualmente, por las Partes sobre la situación de ejecución nacional de las acciones previstas en el Convenio	A partir de 2007 las Partes presentan, en el seno de la Comisión, informes individuales o conjuntos sobre diversas materias relativas a la aplicación del CA en los respectivos territorios, pero no consta propiamente un <i>Informe anual</i> ⁽¹⁷⁶⁾ en los términos referidos en el artículo 7.º 2, ni hay constancia de la apreciación de este por parte de la CADC
2 AÑOS	24.º	Establecimiento de un mecanismo adecuado al tratamiento de las cuestiones de posibles compensaciones económicas motivadas por la afección de derechos públicos o privados resultantes del cumplimiento del Convenio	Su elaboración no consta en las Actas
2 AÑOS (prorrogables por mutuo acuerdo entre las Partes)	18.º 7	Realización de estudios conjuntos para prevenir y mitigar las inundaciones	Fueron establecidos procedimientos conjuntos (aunque fuera del plazo inicial de 2 años)
	19.º 5	Definición de los criterios e indicadores del régimen de excepción causados por sequías o escasez de recursos, así como de las medidas a adoptar en esas situaciones	Su elaboración no consta de las Actas
	28.º en articulación con el núm. 3 del Anejo al Protocolo Adicional	Realización de los estudios necesarios para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de los tramos fronterizos no contemplados en los Convenios de 1964 y 1968 ⁽¹⁷⁷⁾	Su elaboración no consta de las Actas

(175) La fuente utilizada fueron las Actas de la CADC contenidas en la web <<http://www.cadc-albufeira.org/pt/documentos.html>>. Hay que referir que éstas resultan, en muchos casos, no conclusivas en lo que se refiere a las resoluciones alcanzadas de modo definitivo (o no), así como la sistematización de la información que se presenta. Su formato cambia frecuentemente de un año para otro, sin que haya una secuencia clara en relación a las situaciones que quedaron pendientes en el Acta anterior, o se justifiquen las razones por las que determinados asuntos no fueron retomados en el Acta siguiente, o simplemente apartados.

(176) De hecho, en el Acta de la Reunión Plenaria de la CADC IV, de 10-11 de diciembre de 2003, hubo una propuesta de estructura de *informe anual* presentada por la Delegación española y aprobada por la Comisión. En el Acta siguiente (Acta de la V Reunión Plenaria de la CADC, de 31 de mayo-1 de junio de 2005) se refiere, no obstante, la revisión y evaluación del grado de cumplimiento de los acuerdos alcanzados en 2003, pero se silencia la cuestión del modelo de *informe anual*, que después no vuelve a ser abordada de modo expreso, ni justificadas las causas del abandono del modelo. Por ejemplo en el Acta de julio de 2006 se habla de un «Informe anual conjunto de evaluación del régimen de caudales» —tema de hecho muy importante— que después es presentado cada año, pero que no incluye otras materias relevantes como, por ejemplo, la situación de aplicación de la DMA en cada uno de los Estados.

(177) Según el núm. 3 del Anejo al PA, estos son: el tramo internacional del Río Guadiana, abajo de Pomarão, y el tramo internacional del Río Erges (afluente del Tajo).

Plazo	Precepto del CA	Funciones prioritarias (sujetas a plazo en el CA)	Información disponible sobre el estado de ejecución ⁽¹⁷⁵⁾
5 AÑOS	Anejo al Protocolo Adicional, núm. 4	Actualización, cada cinco años, de los valores medios de los registros del período 1945/46 a 1996/97 utilizados en las bases iniciales del régimen de caudales	Ejecutado a través de la Revisión al PA de la CA, aprobado en 2008 y que entró en vigor el 5 de agosto de 2009
	Anejo I al CA «Permuta de información» núm. 7	Adopción de medidas adecuadas para que la información sea homogénea y comparable	Fueron adoptadas algunas medidas, pero el proceso no ha concluido todavía.
Conclusión de discrepancias en el Duero y Estudio del Estuario del Guadiana ⁽¹⁷⁸⁾	Anejo al Protocolo Adicional, núm. 2 (redacción previa a 2008)	Revisión del Régimen de Caudales	Ejecutado a través de la Revisión al PA de la CA, aprobado en 2008 y que entró en vigor el 5 de agosto de 2009

Cuadro 2. Funciones no prioritarias

Atribuciones no prioritarias de la CADC	Precepto del CA	Funciones no sujetas a plazo por el Convenio de Albufeira (CA)
Grupo 1 Permuta de información	5.º 1 en relación con el Anejo I	Presentación, de forma regular y sistemática, de la información disponible y de los datos y registros sobre: — La gestión de las aguas de las CHHL ; — Las actividades susceptibles de causar impactos transfronterizos en las BHLE
	5.º 2	Información sobre la legislación, las estructuras organizativas y prácticas administrativas
	15.º 3	Coordinar y permutar información sobre las respectivas experiencias y perspectivas respecto a las medidas y acciones tendentes a la racionalización y economía del aprovechamiento de los recursos hídricos
	15.º 4	Información sobre la previsión de nuevos usos de las aguas de las BHLE susceptibles de modificar significativamente su régimen hidrológico, con base en la documentación elaborada en los respectivos procedimientos de planificación y con la finalidad de coordinar las actuaciones de aprovechamiento sostenible de esas aguas

(178) El artículo 16.º 1 del CA refiere que cabe a la CADC proponer la revisión del régimen de caudales que debe ser aprobada por la CoP. También en el Anejo al Protocolo Adicional núm. 2 (antes de la revisión de 2008) donde consta: «Las Partes acuerdan revisar, en el seno de la Comisión, el régimen de caudales regulado en el Protocolo Adicional en los casos siguientes: a) Para el río Duero, cuando queden aclaradas las discrepancias observadas entre los datos de caudales en las estaciones de control de Miranda y Saucelle y para el embalse de Pocinho; b) Para el río Guadiana, en la sección de Pomarão, cuando se encuentren disponibles los estudios sobre la situación ambiental del Estuario del Guadiana, actualmente en fase de elaboración, paso previo a la entrada en servicio del aprovechamiento de Alqueva».

Atribuciones no prioritarias de la CADC	Precepto del CA	Funciones no sujetas a plazo por el Convenio de Albufeira (CA)
Grupo 2 Consultas y otras acciones en el ámbito del procedimiento de AIT	8.º 4	Consultas entre las Partes para encontrar soluciones con el fin de evitar, reducir o controlar los impactos de actividades o proyectos en curso o planeados, o de arbitrar mecanismos para la determinación de las responsabilidades
	9.º 2 ⁽¹⁷⁹⁾	Identificación de los proyectos y actividades objeto del CA , que deban ser sometidos a EIT, así como los procedimientos para realizar esa evaluación
	9.º 4	Determinación de los proyectos susceptibles de causar EIT, cuyos efectos deben controlarse, así como las condiciones y alcance de esa monitorización
	Anejo II.2	Definición del plazo razonable (no inferior a 2 meses) a contar desde el inicio del procedimiento de EIT para su realización (cuando ese plazo no conste de la legislación nacional aplicable).
	10.º 1	Adopción por una o ambas Partes de medidas técnicas, jurídicas, administrativas u otras para conseguir los objetivos del CA
	18.º 6	Acciones solicitadas por las Partes y realizadas por una o ambas, para reducir los efectos de las inundaciones
	6.º 1 PA	Comunicación de situaciones de excepción y fuerza mayor en la aplicación del Régimen de Caudales
Grupo 4 Actuación coordinada y adopción conjunta de resoluciones	10.º 2	Coordinación de Planes de gestión de DH y Programas de medidas
	11.º	Acción coordinada en los sistemas de comunicación, alerta y emergencia en situaciones excepcionales, en lo que toca a inundaciones .
	13.º 1	Inventario, evaluación y clasificación de las aguas transfronterizas
	13.º 2	Acciones para la protección y aprovechamiento sostenible, con especial atención al cumplimiento de los objetivos de calidad de las aguas exigidos por el Derecho Comunitario
	18.º 6	Evaluación y propuesta de corrección de las medidas adoptadas por las Partes para prevenir, eliminar, mitigar o controlar los efectos de las inundaciones
	22.º 4	Resolución de cuestiones sobre la interpretación y aplicación del CA
	23.º 6	Elaboración del Reglamento interno de la CADC
	1.º 2 del PA ⁽¹⁸⁰⁾	Definición de la localización de las estaciones de control del régimen de caudales , así como de sus condiciones de instalación y operación
	6.º 1 del PA	Apreciación de situaciones de excepción y fuerza mayor y adaptación transitoria del Régimen de Caudales

(179) De modo provisional, y hasta que estos proyectos sean identificados y los procedimientos establecidos, se aplica lo previsto en el Anejo II («Impacto Transfronterizo»).

(180) Este precepto fue eliminado tras la revisión del PA realizada en 2008.

APÉNDICE III**REUNIONES PLENARIAS DE LA CADC Y DE LA CoP ENTRE 2000 Y 2010⁽¹⁸¹⁾**

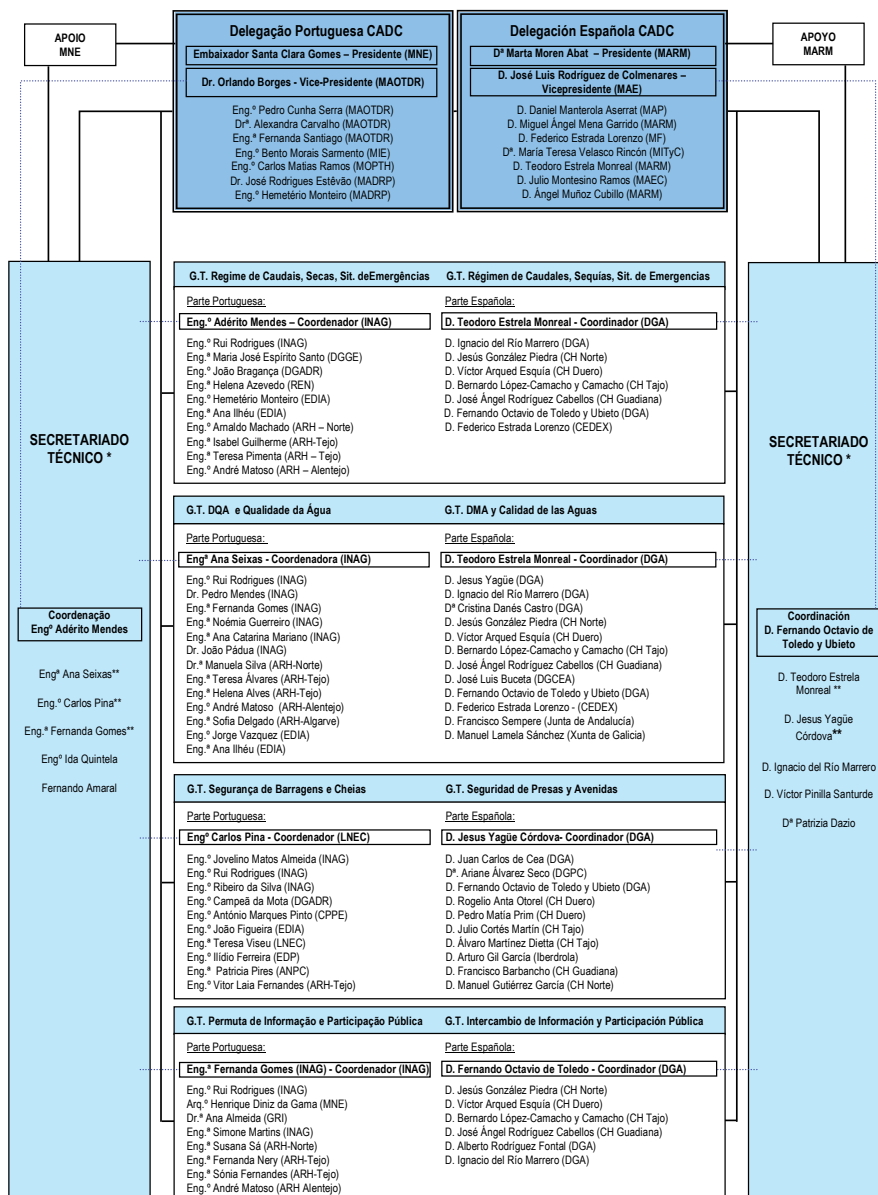
AÑO	CADC REUNIONES PLENARIAS	CoP
2000	I, 17-18 de julio, Lisboa	
2001	II, 9-10 de enero, Madrid	
2002	III, 22-23 de abril, Évora	
2003	IV, 10-11 de diciembre, Madrid	
2004		
2005	V, 31 de mayo-1 de junio, Lisboa	I, 27 de julio, Lisboa
2006	VI, 13-14 de febrero, Madrid VII, 10 de julio, Lisboa	
2007	VIII, 8 de mayo, Madrid IX, 22 de noviembre, Lisboa	
2008	X, 18 de febrero, Madrid XI, 4 de julio, Zaragoza	II, 19 de febrero, Madrid
2009	XII, 31 de marzo, Lisboa	
2010	XIII, 14 de enero, Madrid XIV, 19 de julio, Lisboa XV ⁽¹⁸²⁾ , 16 de diciembre, Madrid	

(181) Las Actas de estas reuniones pueden ser consultadas en la web de la CADC <<http://www.cadc-albufeira.org/es/documentos.html>>.

(182) No pudimos acceder a la última Acta, de la XV Reunión Plenaria de la CADC, realizada en Madrid, el 16 de diciembre de 2010, ya que, de acuerdo con el artículo 23.º 5 del CA, «Las deliberaciones se consideran perfectas y producen efectos si, pasados dos meses desde la fecha de su adopción, ninguna de las Partes solicita formalmente su revisión o su envío a la Conferencia». Así, en la fecha de conclusión de la presente Monografía para su publicación, la referida Acta no era todavía pública.

APÉNDICE IV

ORGANIGRAMA DE LA CADC ⁽¹⁸³⁾



* Composição que pode integrar outros técnicos em função das matérias a tratar

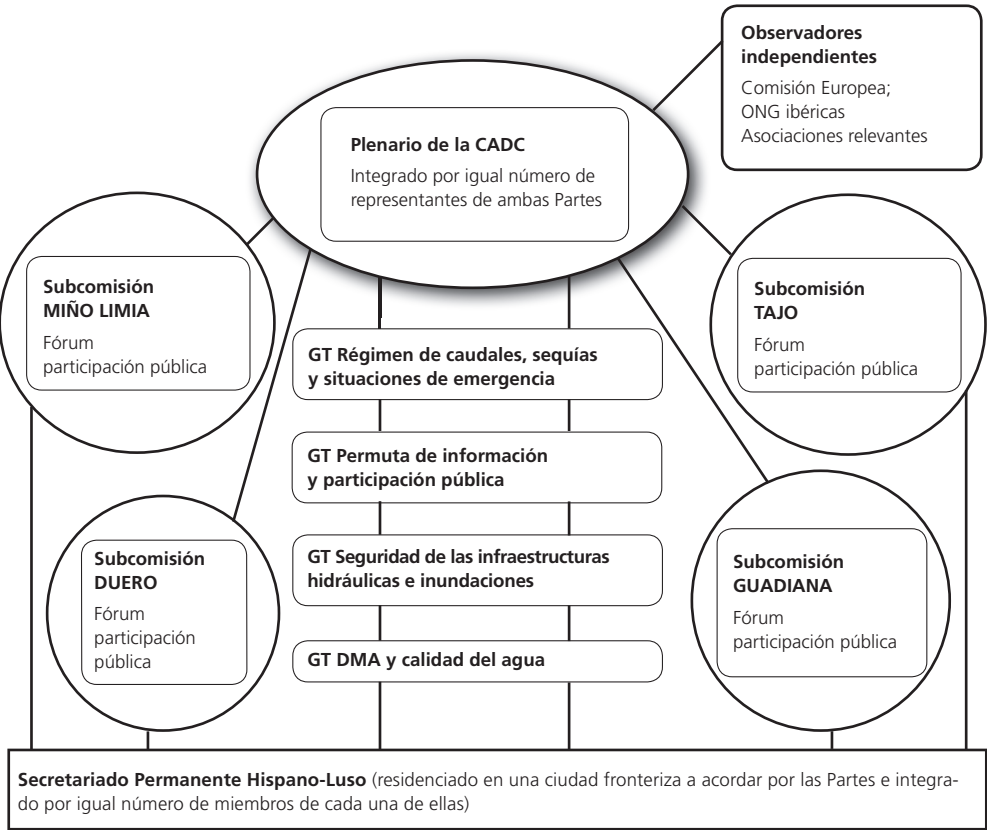
** Na qualidade de Coordenador do GT e apenas por motivo de reuniões de coordenação dos trabalhos entre Grupos de Trabalho

* Composición que puede integrar otros técnicos en función de las materias a tratar

** La calificación de Coordinador de GT es únicamente por motivos de coordinación de los trabajos entre los Grupos de Trabajo

APÉNDICE V

PROPUESTA DE NUEVO ORGANIGRAMA DE LA CADC



BIBLIOGRAFÍA ⁽¹⁾ / BIBLIOGRAFIA ⁽²⁾

- ABELLÁN HONRUBIA, V., «Los espacios de interés internacional (II): Los cursos de agua internacionales, en M. Díez de VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, 12.ª ed., Madrid, 1999.
- ABERLOP et DUPIN, «L'évolution des idées em matiere de regularisation de l'énergie hydroelectrique», First World Power Conference, 1924.
- «Academie de L'Eau», *Reflexion sur le gestion des eaux partagees*, 1999.
- ACOSTA, J.M., «Propuestas y actuaciones para una óptima gestión de los aprovechamientos de las aguas subterráneas en las nuevas Demarcaciones Hidrográficas», Comunicación presentada en el *III International Symposium on Transboundary Waters Management*, Ciudad Real, junio de 2006.
- ADOLFSSON, Petra, «The EU-WFD in a Swedish costume – an organizational perspective», *III International Symposium on Transboundary Waters Management*, Ciudad Real, 2006.
- AGUILERA KLINK, Federico, «Valor, usos y precio del agua: La protección de los recursos hídricos y el papel del análisis económico en la Directiva 2000», *Una Cita Europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congresso Ibérico da Água, Zaragoza, 2001.
- ALBI, Anneli & VAN ELSUWEGE, Meter, «The Eu Constitution, nacional constitutions and sovereignty: as assessment of a "European constitutional order"», *European Law Review*, núm. 29, 2004.
- ALBIOL, Gloria, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 10 núm. 2, mayo-agosto de 1983.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín, «Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El Reino de España y las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de la Administración Pública*, núm. 56/2004.

(1) La lista bibliográfica incluye las obras citadas en mi Tesis de Doctorado: «*Regime Jurídico das Águas Internacionais. O caso da Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*», dirigida por el Prof. Diogo Freitas do Amaral y por el Prof. Rui Medeiros. Aunque fue leída en enero de 2010, la entregué en la Facultad de Derecho de la *Universidade Católica Portuguesa* el 8 de octubre de 2008, por lo que no pude incluir los elementos a los que tuve acceso posteriormente. De este modo, a la bibliografía de mi tesis se suma en esta monografía toda la nueva bibliografía hasta ahora reunida, pues independientemente de que sea citada aquí (o no) pensamos que sirvió como base y «fuente de inspiración» para el trabajo que ahora presentamos.

(2) A lista que se segue inclui as obras citadas na minha Tese de Doutoramento: «*Regime Jurídico das Águas Internacionais. O caso da Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*», orientada pelo Prof. Diogo Freitas do Amaral e pelo Prof. Rui Medeiros. Ainda que esta Dissertação foi defendida em Janeiro de 2010, a mesma foi apresentada na Faculdade de Direito da UCP a 8 de Outubro de 2008, pelo que não pude levar em linha de conta os elementos a que tive acesso após essa data. De modo que à bibliografia da minha Tese de Doutoramento soma-se nesta monografia toda a nova bibliografia entretanto acarretada, pois independientemente de que seja aqui citada (ou não) pensamos que toda ela serviu como base e «fonte de inspiração» para o trabalho que agora se apresenta.

ALCAÍN MARTÍNEZ, Esperanza:

- «Incidencia de la declaración de dominio público hidráulico en el régimen jurídico de las aguas subterráneas en España. Especial referencia al régimen de los derechos adquiridos antes de la Ley de Aguas de 1985», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.
- «Evolución del régimen jurídico de las aguas subterráneas en España», *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio* (dir. A. Embid), tomo II, Ed. Civitas, 2002.
- «La prevención y la gestión de los acuíferos sobreexplotados tras la reforma de la Ley de Aguas», *La reforma de la Ley de Aguas*, X Jornadas sobre Derecho de las Aguas, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, 2000.
- *El aprovechamiento privado del agua y su protección jurídica*, Bosch, Barcelona, 1994.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco:

- «El Tratado de Niza, consolidación y reforma de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 25, 2001.
- «El Tratado de Ámsterdam, un pequeño gran paso en la conciliación del modelo de la Unión», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 18, 1998.
- «El hecho fronterizo en el contexto de las relaciones bilaterales hispano-portuguesas», *Las relaciones de vecindad*, Universidad del País Vasco, San Sebastián, 1987.

ALDECOA, Francisco, y CORNAGO, Noé, «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial», *REDI*, vol. I, 1998, I.

ALDECOA, Francisco, y KEATING, Michael, *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

ALDER, John & WILKINSON, David, *Environmental Law and Ethics*, Ed. McMillan 1999.

ALENZA GARCÍA, J.F., «El Derecho ambiental comunitario en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Noticias de la UE*, núm. 247/248, agosto-septiembre, 2005.

ALLAN, J.A., «Hydro-Peace in the Middle East: Why no Water Wars? A Case Study of the Jordan River Basin», *SAIS Review*, vol. XXII, núm. 2, Summer-Fal, 2002.

ALONSO GARCÍA, Enrique:

- *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea (vol. I)*, «El marco constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria», Cuadernos de Estudios Europeus Civitas, 1993.
- *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea (vol. II)*, «El contenido sustantivo de la Legislación Comunitaria de Medio Ambiente», Cuadernos de Estudios Europeus Civitas, 1993.

ALVARES RIBEIRO, A., *Convénios Luso-Espanhóis*, Laboratório de Hidráulica da Faculdade de Engenharia da Universidade de Porto (FEUP), trabalho preparado no âmbito do Projecto NATO PO-RIVERS, 1993.

ALVARES RIBEIRO, A. e MAIA, Rodrigo, «Rio Douro: Passado, presente e perspectivas de futuro», *II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, Porto, 2000.

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

ALVES CORREIA, Fernando, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol I., Ed. Almedina, Coimbra, 2001.

AMADOR, Teresa, «Direito dos cursos de Água Internacionais. O caso do rio Douro», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XL, núms.1 y 2.

AMBRÓSIO, Almílcar, «Planeamento e gestão da água», *Implementação de Convenções sobre Rios Transfronteiriços, com especial ênfase no caso Luso-Espanhol: Oportunidades e Desafios*, Porto, 2001.

ANDERSON, Terry L., & BISHOP, J. «Property Rights Solutions for the Global Commons: Bottom-up or top-down?», *Duke Environmental Law & Policy*, núm. 10.

ANDRADE NEVES, Manuel DE:

- «O Direito Internacional do Ambiente e a Gestão dos Cursos de Água Internacionais», *Cooperação Transfronteiriça e Protecção do Meio Ambiente*, Fundação Rei Afonso Henriques, Zamora, agosto de 1999.
- «Le détournement des cours d'eaux internationaux et la protection de l'environnement – étude d'un cas pratique», Tese de Mestrado – Universidade Robert Schuman – Estrasburgo, 1995.

ANDRADE, Manuel DE, *Teoria geral das obrigações*, Ed. Almedina, Coimbra, 1958.

ANTYPAS, Alexios, and STEC, Stephen, «Towards a liability regime for damages to transboundary waters by industrial accidents: A new protocol en the UNECE region», *Environmental Law Management*, núm. 15, 2003.

ACKERMAN, Edward A., and G.G. LOF, George, *Technology in American Water Resources Development*, 1959.

A-KHAVARI, A. & Rothwell, D.R., «The ICJ and the Danube Dam Case: A Missed Opportunity for International Environmental Law?», *Melbourne University Law Review*, núm. 22, 1998.

A-KHAVARI, Afshin, «The Danube Dam Case: The World Court and the Development of Environmental Law», *Asia Pacific Journal Environmental Law*, núm. 3, 1998.

AKAERTHURS, M., «Customs as a source of international law», *British Yearbook of International Law*, núm. 47, 1974-1975.

ANDERSON (ed.), *Continental Water Marketing. Discussing the concept of free trade in water*, 1994.

ANDRASSY, Jurav:

- «Les relations internationales de voisinage», *R des C*, t. 79, 1951-II.
- «Utilisation des eaux des bassins fluviaux internationaux», *Revue égyptienne de Droit International*, 1960.

ANDRESEN GUIMARÃES, António:

- «O rio Douro: um caso prático no âmbito do Direito internacional da água», *RJUA*, núm. 7, 1997.
- «The River Douro: a practical case under the law of international watercourses», *RECIEL*, 1996.

ANDRESEN GUIMARÃES, António, e AMADOR, Teresa, «Convenção Luso-Espanhola de 1998 à face do direito dos cursos de água internacionais», *RJUA*, núm. 11/12 Jun/Dez 1999.

ARCARI, Maurizio, «The draft articles on the Law of International Watercourses adopted by the International Law Commission: an overview and some remarks on selected issues», *Natural Resources Forum*, vol. 21, núm. 3, 1997.

ARENAS, Miguel, «Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza. La práctica convencional europea», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, ed. Fundación Rei Afonso Henriques, Tecnos, 2002.

ARMANDO DA PALMA, Carlos, «Os Acordos e Convénios entre Portugal e Espanha». Comunicação apresentada à «Secção de Ordenamento Territorial e Ecologia» da Sociedade de Geografia de Lisboa, 1979.

ARNEIL, Barbara, «Johh Locke, Natural Law and Colonialism», *History of Political Thought*, núm. 13, 1992.

ARRAZOLA, *Enciclopedia española de Derecho y Administración*, Madrid, 1849.

ARROJO, P., «Hacia una nueva racionalidad económica en la gestión de aguas», *Una Cita Europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y Espanha*, II Congresso Ibérico da Água, Zaragoza, 2001.

ARROJO, P., BERNAL CUENCA, E., y FERNÁNDEZ CUMUÑAS, J., «El análisis coste-beneficio y su vigencia relativa en la valoración de grandes proyectos hidráulicos», *El Agua a Debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, I Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, Zaragoza, 1998.

- ARROW, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, John Wiley & Sons, Inc., Nova Iorque, 1951.
- ARULLOL I MORGADAS, Enric, «La conflictivitat constitucional en l'aplicació del Dret Comunitari», *Integración Europea*, núm. 4, verano de 1989.
- ASCENSO PIRES, Nuno, *Law of International Watercourses. Case Study: Portugal and Spain*, King's College, London, 1995.
- ASHE, W.W., *Special Relations of Forest to Rivers in the United States*, S. Doc núm. 325, 60th Cong. 1st Sess, 1908.
- ASTOLA, Jasone, «La actividad exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 68, enero-abril de 2004.
- ASTUTI, Guido, «Acque», *Enciclopedia Giuffrè*, t. 1.º, 1958.
- AUBY, Jean-Bernard, «Globalización y descentralización», *RAP*, núm. 156, S/D 2001.
- AURA Y LARIOS DE MEDRANO, A.M., *La Regulación Internacional del Agua Dulce. Práctica Española*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2008.
- AUSTIN, Jacob, «Canadian-United States practice and theory respecting the international law of international rivers: a study of the history and influence of the Harmon Doctrine», *The Canadian Bar Review*, vol. 37, 1959.
- AZEVEDO ALVES, André, e MOREIRA, J.M., *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*, Ed. Principia, 2004.
- BACON, Francis, *Novo Organum*, Tradução e notas, José Aluysio Reis de Andrade eBookLibris, <eBooks-Brasil.com>, 2002.
- BADEN, John, & NOONAN, D.S., *Managing the Commons*, Bloomington: Indiana University Press, 1998.
- BADIE, B., «De la Souveraineté à la capacité de l'Etat» in Smouts (org.), *Les nouvelles relations internationales – pratiques et théories*, Presses de Sciences, Paris, 1998.
- BAEVA, Olga, *Water conflicts. An annotated bibliography for 1996-2001*, Faculty of Journalism, Library and Information Science, Oslo University, College & International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), 2002.
- BAKER RÖDEN, Betsy, «International Freshwater», *International, regional and national environmental law*, Ed. Fred L. Morrison and Rüdiger Wolfrum, Kluwer Law International, The Hague, Boston, 2000.
- BANNER, Gilbert, «Towards More Realistic Assumptions in Regional Economic Development», *The Economic Impact of TVA*, Ed. John R. Moore, University of Tennessee Press, Knoxville, 1967.
- BAÑO LEÓN, José María, «La ejecución autonómica del Derecho Comunitario ante el Tribunal Constitucional (Comentario de la STC 252/1988, de 20 de diciembre)», *REDA*, núm. 62, abril-junio de 1989.
- BAPTISTA COELHO, Mário, «The International Scene and Geopolitical Challenges», *A New Agenda. Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.
- BAR, Stefani, & KRAEMER, R. Andreas, «European Environmental Policy after Amsterdam», *Journal of Environmental Law*, vol. 10, núm. 2, 1998.
- BAR Ludwig von, «L'exploitation industrielle des cours d'eau internationaux au point de vue du Droit international», *RGDIP*, 1910.
- BARBERIS, Julio:
- «Les règles spécifiques du droit international en Amérique Latine», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, tomo 4, 1992.
 - «Bilan de recherches de la section de la langue française du centre d'étude et de recherche de l'Académie», «Droits et obligations des pays riverains des fleuves internationaux», Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1990.
 - *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 1979.

- BÁRCENA, J.M., «Las implicaciones del Tratado de Niza y la futura ampliación en el Consejo de la Unión Europea», *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 63, 2002.
- BARNES VÁZQUEZ, Javier (coord.), *La Comunidad Europea, la instancia territorial y la organización administrativa de los Estados Miembros*, Ed. Civitas, Madrid, 1993.
- BARRAQUÉ, Bernard:
- «Water Rights and Administration in Europe», EUROWATER, Tomo II, *Selected Issues in Water Resources Management in Europe*, Ed. F. Nunes Correia, 1998.
 - «Are Hydrodinosaurs Sustainable? A Case Study on the Rhone-to-Barcelona Projected Water Transfer», *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.
 - «The European Water Framework Directive», *Transboundary River Conventions with emphasis on the portuguese-spanish case: challenges and opportunities*, Ed. FLAD, 2001.
- BARREIRA, Ana, «La gestión de las cuencas hispano-portuguesas: El Convenio de Albufeira», *Jornadas de presentación de los resultados del Panel científico-técnico de seguimiento de la política del agua*, FNAC, Sevilla, 2008.
- BARREIRA, P., OCAMPO y RECIO, E., *Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*, Ed. IIDMA y Caja Madrid, obra social, ISBN: 978-84-690-8175-4, 2007.
- BARRY, Brian, and HARDIN, Russel (Ed.), *Rational Man in Irrational Society*, «Sage», Beverly Hills, 1982,
- BARTOLOMÉ, J.L., «El agua, dominio público jurídico y bien público económico: coincidencias y divergencias de sus conceptos», I Congreso Ibérico sobre planeamiento e gestão da água, *El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua*, Zaragoza, 1998.
- BARTOLOMÉ NAVARRO, J.L., y GARCÉS, Angel, «Consideraciones en torno a algunos aspectos relacionados con la gestión institucional del agua», *RarAp*, núm. 9, 1996.
- BAU, J., *O quadro institucional e legal no domínio da água, a gestão das bacias hidrográficas luso-espanholas e a necessidade de uma nova política*, III Congresso da Água organizado pela APRH, Lisboa, 1996.
- BAUER, Carl, «Bancos de Águas», Palestra apresentada no 5.º Congresso Ibérico da Água organizado pela FNCA, Faro, 2006.
- BAUTISTA, J.M., «Medio Ambiente y aprovechamiento sostenible: intereses de Portugal y España en la Aplicación del Convenio de Albufeira», *O Direito de cooperação Ibérica*, II Ciclo de Conferências, Campo da Letras Ed., Porto, 2006.
- BAXTER, Richard R:
- «The Indus Basin» in Garretson, A.H. et al., *The Law of International Drainage Basins*, Oceana, New York, 1967.
 - *The Law of International Waterways*, 1964.
- BEACH, Heather L. et al., *Transboundary Freshwater Dispute Resolution: Theory, Practice, and Annotated References*, Water Resources Management and Policy, United Nations University Press, Tokyo, 2000.
- BEAUMONT, M.ª José, «El recurso al “interés general” como soporte único e ilimitado de las políticas de agua en España y como impedimento a la participación ciudadana en tales políticas. Su control judicial. Especialmente en caso de choque con las legislaciones sectoriales aplicables», II Congreso Ibérico sobre planeamiento e gestão da água. *Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, Porto, 2000.
- BEKKER, P.H.F. & OXMAN, B.H. (Ed.), «International Decision: Gabcikovo-Nagymaros Project», *A.J.I.L.*, núm. 92, 1998.
- BELTRÁN GARCÍA, Susana, *Los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2001.

BENBENISTI, Eyal:

- «The role of Third Parties in Promoting Collective Action Among Riparian», *Peace Palace Papers* (PPP), publicación del Tribunal Permanente de Arbitragem, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
- «Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law», *AJIL*, núm. 90, 1996.

BENVENISTI, Eyal & GVIRTZMAN, Haim, «Harnessing International Law to Determine Israeli Palestinian Water Right», *NRJ*, núm. 33, 1993.

BENNET, Vivienne & HERZOG, Lawrence A., «Borderland Water Conflicts», *NRJ*, vol. 40, Fall 2000.

BERBER, Friedrich J.:

- *Rivers in International Law*, Batstone, R.K. translator, 1959.
- «The Indus Water Dispute», *Indian Yearbook of International Affairs*, núm. 6, 1957.

BERLIN, Isaiah, «The originality of Machiavelli», *Against the current. Essays in the History of Ideas*, Oxford University Press, Oxford, 1981.

BERMEJO VERA, J. (dir.), *Constitución y planificación hidrológica*, Civitas, Madrid, 1995.

BERNARD Maximiliano:

- «Un organisme de coopération transfrontalière la Communauté de travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement», *AFDI*, 1984.
- «La coopération transfrontière régionale et locale», *RCADI*, 1990.
- «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *REDI*, 1984.

BETÂMIO de ALMEIDA, A., «Reflexões sobre o planeamento da água e a situação portuguesa», *Revista APRH*, vol. 21, núm. 1, Avril de 2000.

BIGLINO, Paloma, *La política de las CCAA y su control parlamentario*, Ed. Institut de Dret Públic, Barcelona, 2003.

BIRNIE, Patricia, and BOYLE, Alan, «International Law and the Environment», Oxford University Press, Oxford. New York, 1994.

BIÜHDORN, Ingolf, *Post-Ecologist Politics: Social Theory and the Abdication of the Ecologist Paradigm*, Ed. Taylor & Francis Group, London, 2002.

BODIN, Jean, *Les Six Livres de la République*, Ed. Fayard, Paris, 1986.

BOEGLIN- NAUMOVIC, Nicolas, «De l'usage des cours d'eau internationaux comme frontières», *Water Resources and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers. Leiden/Boston, 2005.

BOIS, François DU, «Water rights and the limits of environmental law», *Journal of environmental law*, núm. 6 (1), 1994.

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence:

- «The Role of Diplomatic Means of Solving Water Disputes. A Special Emphasis on Institutional Mechanisms», *Peace Palace Papers*, publicación del TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
- «Eaux Internationales et Droit International: Vers L'idée de Gestion Commune», *Water Resources and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston. 2005.

BOLEA, J.A., *Régimen jurídico de las comunidades de regantes*, Madrid, 1961.

BONFANTE, Pedro, *Instituciones de Derecho Romano*, Traducción de la 8.ª edición italiana, 1925, Madrid, 1965.

BORES, Jesús, «La influencia de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Europea en sus relaciones transfronterizas. Especial atención a las relaciones de Andalucía con el Algarve y Alentejo», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. Fundación Rei Afonso Henriques, Tecnos, 2002.

BOSTIAN, I.L., «Flushing the Danube: The World Court's Decision Concerning the Gabčíkovo Dam», *Colorado Journal International Environmental Law & Policy*, núm. 9, 1998.

BOUCHER, David, *Political Theories of International Relations*, Oxford University Press, New York, 1998.

BOURNÉ, Charles:

- «The Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project: An Important Milestone in International Water Law», *Yearbook of International Environmental Law*, 1997.
- «Mediation, Conciliation and Adjudication in the Settlement of International Drainage Basin Dispute», *Canadian Yearbook of Intn'l Law*, núm. 9, 1971.
- «The Columbia River Controversy», *Canadian Bar Review*, núm. 37, 1959.
- «The Right to utilize the Waters of International Rivers», *Canadian Yearbook of International Law*, núm. 3, 1965.

BOVE, Lúcio, *Acque. Diritto Romano, Novissimo Digesto Italiano*, 1968, t. 1.^o.

BOYLE, Alan E.:

- «Saving the world? Implementation and Enforcement of International Environmental Law Through International Institutions», *Journal of Environmental Law*, vol. 3, núm. 2.
- «The Gabčíkovo-Nagymaros Case: New Law in Old Bottles» *Yearbook of International Environmental Law*, 1997.

BOYLE, Alan, and FREESTONE, David, *International law and sustainable development: past achievements and future challenges*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

BRITO, Wladimir:

- Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT). *Direito Regional e Local*, núm. 00, de Outubro-Dezembro de 2007, p. 25
- «A Convenção-Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais», *Boletín da Faculdade de Direito*, Coimbra ed, Coimbra, 2000.
- *A convenção-quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as colectividades ou autoridades territoriais*, Coimbra Editora, 2000.

BRUCH, Carl, «Charting New Waters: Public Involvement in the Management of International Watercourses», *ELR News & Analysis*, núm. 31, December 2001.

BROWN, Lester R., *Plan B. Rescuing a Planet under Stress and a civilization in Trouble*, Earth Policy Institute ed., New York, London, 2003.

BROWN WEISS, E.; MCCAFFREY, S.; MAGRAW, D.; LUTZ, R., *International Environmental Law and Policy*, Law and Business ed., Gaithersburg, New York, Aspen, 1998.

BÚRCA, Gráinne DE, «The Principle of Proportionality and its Application in EC law», *Yearbook of Environmental Law*, 1993.

BUCHANAN, James M., and GORDON TULLOCK, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999.

BUCHANAN, James M., MCCORMICK, Robert E., y TOLLISON, Robert D., *El Análisis Económico de lo Político*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984.

BUCK, Susan, *The global commons: an introduction*, Earthscan, London, 1998.

BURCHI, S., «Shared Natural Resources in the European Economic Community Legislation», A. Utton et al., *Transboundary Resources Law*, London, 1987.

BURTON, Lloyd, *American Indian Water Rights and the Limits of Law*, University Press of Kansas, 1991.

BROOKS, Richard O., JONES, Ross, & VIRGINIA, A., *Law and Ecology. The rise of the ecosystem regime*, Ed. Ashgate, England, 2002.

BRUHÁCS, János, *The law of non-navigational uses of international watercourses*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1993.

BRUNNÉ, Jutta, «The Challenge of International Law: Water Defying Sovereignty or Sovereignty Defying Reality?», *Nação e Defesa*, núm. 86 – 2.^a Série, Verão 1998.

BRUNNÉ, Jutta & TOOPE, Stephen:

- «The Changing Nile Basin River», *Harvard International Law Journal*, vol. 43, 2002.
- «Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building», *AJIL*, vol. 9, núm. 26, 1997.

BRUNNER, Robert, *Parks for life: Transboundary Protected Areas in Europe*, World Commission on Protected Areas, 1999.

BUKOWSKI, Jeanie, «Spanish Water Policy and the National Hidrological Plan: An Advocacy Coalition Approach ot Porlicy Change», *South European Society and Politics*, vol. 12, núm. 1, March 2007.

BULL, Hedley, «The importance of Grotius in the Study of International Relations», *Hugo Grotius and International Relations*, Ed. Clarendon Press, Oxford, 1990.

BUZÁS, Zsuzsa, «International Cooperation in the Danube Basin», *III International Symposium on Transboundary Water Management*, Ciudad Real, 2006.

CABRAL DE MONCADA, *Lições de Direito Civil*, Parte Geral, vol. I., Ed. Atlântida, Coimbra, 1931-932.

CABOT PLE, J., «La Agencia Catalana del Agua: una nueva ley y una nueva organización para la nueva cultura del agua», *La Directiva Marco del Agua: realidades y futuros*. III Congreso Ibérico del Agua, Sevilla, 2002.

CAEIRO DE MATA, Francisco José:

- *O direito de propriedade e a utilidade pública*, 1906.
- *Quedas de Água. Esboço Económico-Jurídico*, Coimbra: França & Arménio, Editores, 1919.

CAETANO, Marcelo:

- *História do Direito Português (Sécs. XII-XIV)*, Verbo, Lisboa, 2000.
- Prefácio à tradução portuguesa da obra de Serafim de Freitas. *Do justo império asiático dos Portugueses*. Trad. Manuel Pinto de Meneses, Reimpressão, Instituto Nacional de Investigação Científica, Lisboa, 1983.
- *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 9.ª ed., revista e actualizada pelo Prof. D. Freitas do Amaral, Coimbra ed., Lisboa, 1980.
- *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, 10.ª ed., revista e actualizada pelo Prof. D. Freitas do Amaral, Coimbra ed., Lisboa, 1973.
- *Portugal e a internacionalização dos problemas africanos. (História de uma batalha: da liberdade dos mares às Nações Unidas)*, Ática, 3.ª ed., 1965.

CAFLISCH, Lucious:

- «Judicial Means for Setting Water Disputes», *Peace Palace Papers*, publicación de TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
- «Regulation of the Uses of International Watercourses», *International Watercourses, Enhancing Cooperation and Managing Conflict*, World Bank, Washington, 1998.
- «Règles générales du droit des cours d'eau internationaux», *Recueil des Cours*, núm. 219, 1989.

LA CALLE MARCOS, Abel:

- «La adaptación española de la Directiva marco del agua», *Jornadas de presentación de los resultados do Panel científico-técnico de seguimiento de la política del agua*. FNCA, Sevilla, 2008.
- «Impacto de la Directiva Marco Comunitaria y Territorio», *Agua y Territorio*, dir. A. Embid, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2007.
- «El Plan Hidrológico Nacional español: su incompatibilidad con el Derecho Comunitario», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, noviembre/diciembre, 2001, núm. 216.

CALONGE, Antonio:

- «El Comité de las Regiones en el Tratado de Ámsterdam», *Noticias de la UE*, núm. 186, julio de 2000.
- «La reforma descentralizadora francesa», *RAP*, núm. 126, 1991.

CALONGE VELÁZQUEZ, António, y SANZ RUBIALES, Íñigo, *El Comité de las Regiones. Análisis de una futura institución*, Ed. Instituto de Estudios Europeos y Junta de Castilla y León, Granada, 2000.

- CAMPAGNA, Ernesto, *Monografías. Métodos y técnicas de planificación, investigación social y presentación de resultados*, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2004.
- CAMPBELL, R., «Background for the Uninitiated», *Paradoxes of Rationality and Cooperation*, Eds. R. Campbell and L. Sowden, University of British Columbia Press, Vancouver.
- CAMPINS ERITJA, Mar:
- «La aplicación del derecho ambiental en España», *Noticias de la UE*, núm. 205, febrero de 2002.
 - «La realización de la política medioambiental comunitaria a través del artículo 130.º S del TCEE modificado por el TUE», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 3 septiembre-diciembre de 1992.
- CAMILLERI, J., and FALK, J., *The end of sovereignty? The politics of shrinking fragmented world*, Aldershot, Edward Elgar Publishers, 1992.
- CÂNDIDO DE PINTO, José, *As Águas no Código Civil*, Almedina, 2.ª ed., Coimbra, 2005.
- CANELAS DE CASTRO, Paulo:
- «Mudanças de paradigma no Direito Internacional da Água? As “Regras de Berlim” da Associação de Direito Internacional», 5.º Congresso Ibérico da Água, Faro, 2006.
 - «Evolução do regime jurídico da relação rio-mar: rumo a um Direito (integrado) das águas?», *RJUA*, núm. 21/22, Jun./Dez. 2004.
 - «Prospect for the Future of International Water Law: the View Projected by the Epistemic Community», *Resolution of International Water Disputes, Peace Palace Papers*, publicación del TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
 - «New Age in the Luso-Spanish Relations in the Management of Shared Basins? The Challenges of Cooperation in the Protection and Sustainable Utilisation of Waters», *Implementing Transboundary River Conventions with emphasis on the portuguese-spanish case: challenges and opportunities*, Ed. FLAD, 2001.
 - «The Future of International Water Law», *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.
 - «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, núm. 1, 1998.
 - «The Judgment in the Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project: Positive Signs for the Evolution of International Water Law», *Yearbook of International Environmental Law*, 1997.
 - «Para que os rios nos unam: um projecto de Convenção sobre a cooperação para a protecção e a utilização equilibrada e douradora dos cursos de água luso-espanhóis», *UAL, Conferência Portugal – Espanha*, Lisboa, 1997.
 - «O regime jurídico das utilizações dos cursos de água internacionais no projecto da Comissão do Direito Internacional», *RJUA*, núm. 5/6, Jun./Dez. 1996.
 - «Mutações e constâncias do Direito Internacional do Ambiente», *RJUA*, núm. 2, Dezembro 1994.
- CAPONERA, Dante A:
- *National and International Water Law and Administration*, Selected Writing, Kluwer law International, The Hague/London/New York, 2003.
 - *Principles of water law and administration*, Ed A.A. Balkema, Rotterdam, Brookfield, 1992.
 - «Patterns of Cooperation in International Water Law: Principles and Institutions», *NRI*, vol. 25, 1985.
 - «Water Law Principles in the Chinese Legal System», *Indian Journal of International Law*, vol. I, núms. 2 and 3, New Delhi, Oct. 1960 and Jan. 1961.
 - *Le Droit des Eaux dans les Pays Musulmans*, FAO, Roma, 1956.
- CARIUS, Alexander, «A crise global da água: do conflito à cooperação», *O Desafio da Água no século XXI. Entre o conflito e a cooperação*, Notícias Ed., 2003.
- CARO-PATÓN, Isabel:
- «La coordinación entre la Ley de Costas y la Ley de Aguas: retos pendientes y primeros e importantes avances», en Sanz Larruga, F.J. y García Pérez, M.: *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.

- «La Directiva marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, 2006.
- «Problemas competenciales de la protección medioambiental del agua», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.
- «Comentario», *Regimen jurídico de las aguas subterráneas*, Ed. Fundación Marcelino Botín, 2002.
- *El derecho a regar*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.
- CARO-PATÓN, Isabel, y MACERA, Bernard-Frank, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002.
- CASTILLO, Mireya, y JUSTE, José, «La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Ámsterdam», *Noticias de la UE*, núm. 168, 2000.
- CASTRO, Esteban DE, «La lucha por el agua y los derechos de ciudadanía: El caso del valle de México»/«Urban water and the politics of citizenship: the case of the Mexico City Metropolitan Area (1980s-1990s)», *Environment and Planning*, vol. 36, núm. 2, 2004, <http://www.pion.co.uk/ep/epa/abstracts/a36/a35159.html_abstract>.
- CASTRO MENDES, *Teoria Geral*, vol. I, 1978.
- VALADAS de CASTRO, Paulo:
 - «O Interreg e a gestão ambiental transfronteiriça. Uma experiência positiva no passado! Um futuro promissor?», Comunicação apresentada na Reunião de Peritos sobre instrumentos económicos e financeiros para uma abordagem integrada, Coimbra, 2001.
 - «Rumo a utopia possível, a gestão partilhada do Parque Transfronteiriço Gerês-Xurés». Comunicação apresentada na Reunião de Peritos sobre instrumentos a gestão partilhada de bacias hidrográficas e áreas protegidas: O caso do Rio Minho e do Parque Gerês-Xurés, Aveiro, 2001.
- CASTROVIEJO BOLÍVAR, Miguel, «El sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental (RIGA)*, agosto-septiembre de 2003.
- CATALAYUD ÁLVAREZ, A., «Integración del Medio Ambiente en las diferentes políticas sectoriales», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 43, julio de 2002.
- CARATHÉODORY E., *Du Droit International concernant Les grands cours d'eau*. Brockhaus, Leipzig, 1981.
- CAYESSENS, Jan, «The European Parliament and the Implementation of EU Environmental Policies: the Case of the Spanish Water Plan», *Journal European Environmental and Planning Law*, vol. 2, núm. 3, May 2005.
- CHANDLER, *Elements of western water law*, 1913.
- CHAUHAN, B.R., *Settlement of International Water Law Disputes in International Drainage Basins*, 1981.
- CHOLIZ, M., «La defensa del PHN y del transvase del Ebro en la propaganda política: análisis de la argumentación», *A Directiva Quadro da Agua: Realidade e Futuro*, III Congresso Ibérico, Sevilla, 2002.
- CHURCH, A. & REID, P., «Transfrontier Co-operation, Spatial Development Strategies and the Emergence of a New Scale of Regulation: the Anglo-French Border», *Regional Studies*, núm. 29, 1995.
- CLARK, Robert E., *Waters and Water Rights*, vol. I, 1967.
- CLAYER, José Manuel, «Situación actual del Trasvase Tajo-Segura», *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, t. II., dir. A. Embid, Civitas, Madrid, 2002.
- COASE, R.H., «The problem of social cost», *Journal of Law and Economics*, núm. 3 (I) 1960.
- COLLIARD, Claude-Albert, «Evolution et aspects actuels de régime juridique des fleuves internationaux», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, t. 3. 1968.
- COLLINS, K., & EARNSHAW, D., «The Implementation and Enforcement of EC Environmental Policy», *Environmental Politics*, núm. 4, 1992.

- COLAÇO ANTUNES, Luís, *O direito do ambiente como direito da complexidade*, Almedina, Lisboa, 1998.
- COLOM PIAZUELO, E., «El dominio hidráulico. Novedades», X Jornadas sobre Derecho de las Aguas, *La Reforma de la Ley de Aguas* (dir. A. Embid), Universidad de Zaragoza, 2000.
- CONCA, Ken, WU, Fengshi, & NEUKIRCHEN, Joanne, *Is There a Global Rivers Regime? Trends in the Principled Content of International River Agreements*, The Harrison Program on the Future Global Agenda, University of Maryland, 2003.
- CONDE, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid, 2000.
- Convénios Luso-Espanhóis. Uma história de cooperação centenária*, Coord., Adérito Mendes (INAG, I.P.) y Fernando Octavio de Toledo (DGA), ISBN 978-972-9412-76-9.
- CORRAL, Margarita M., «El estado actual de la cooperación transfronteriza entre Castilla y León y las Regiones Norte y Centro de Portugal», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. Fundación Rei Afonso Henriques, Tecnos, 2002.
- COSTA, Leonardo, VERGÉS, Josep, BARRAQUÉ, Bernard, «Shaping a New Luso Spanish Convention», 5.º Congresso Ibérico da Água. *Bases para a Gestão Sustentável da Água e do Território*, FNCA, Faro, 2006.
- COSTA, L., e MONKE, E., *As políticas da água em Portugal*, 6.º Congresso APRH, Porto, 2002.
- COSTA, Leonardo, «A Portuguese Hydrodinosaur: The hidden cost of the Alqueva Dam», *Escola Superior Agrária de Bragança*, 2001.
- COVA, António, *Integração Europeia, regionalização administrativa e reforma do Estado-nacional*, INA, Lisboa, 1997.
- CRAIG, Paul, «The nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy» *Evolution of EU Law*, Ed. Paul CRAIG & DE BURCA, 1999.
- CRAIG, Paul, & DE BURCA, Gráinne, *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 1998.
- CRAM, Laura, «The EU institutions and collective action. Constructing a European interest?», *Collective Action in European Union. Interest and the new politics of associability*, ed. by Justin Greenwood and Mark Aspinwal, Routledge, London, 1998.
- CRESPO, Jorge, «El dificultoso análisis de las políticas públicas comunitarias europeas: La metodología del gobierno multinivel como propuesta», *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 66, mayo-agosto de 2003.
- CRESPO LLENES, Andrés, «Régimen jurídico internacional de la desertificación», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 2, 2001.
- CRUCHO de ALMEIDA, Luís:
- Comunicação apresentada na Conferência sobre a Convenção de 1998. Coimbra, 16 de abril de 1999.
 - «The Water-Flow Regime Established by the Luso-Spanish Agreements Governing the Shares Rivers and Other Matters», *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.
- CRUVEILHIER, P., *Comentaire du Code d'Hammurabi*, Ed. Leroux, Paris, 1938.
- CUADRAT, J.M., MARTÍNEZ, F.J., y SAZ, A., «Las sequías en el proyecto del Plan Hidrológico Nacional: Enseñanzas en el sector central de la cuenca del Ebro». II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água. *Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, Porto, 2000.
- CUNHAL SENDIM, José, «O Direito Virtual. Notas sobre o déficit de execução do direito do ambiente português» *RJA* núm. 17 Junho 2002; também publicada no volume das «I Jornadas Luso-Brasileiras de D.º do Ambiente». Ed. IA (MAOT) e ILDA (Universidade Lusíada). Lisboa, 2002.
- CUÉTARA, J.M. DE LA, *El nuevo régimen de las aguas subterráneas en España*, 1989.

- DAHRENDORF, R., «The Third Way and Liberty. An Authoritarian Streak in Europe's New Center», *Foreign Affairs*, VI. 78, núm. 5, 1999.
- DAVIES, Peter G.G., *European Union Environmental Law: An Introduction to Key Selected Issues*, Ed. Ashgate, 2004.
- DAWES, R.M., «The Commons Dilemma Game: An N-Person Mixed-Motive Game with a Dominating Strategy por Defection», *ORI Research Bulletin*, núm. 13, 1973.
- DECLARIS, Michael, *The Law of sustainable development. General Principles*, A report produced for the European Commision, Luxemburgo, 2000.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco:
- «El proceso de aplicación de la Ley de Aguas de 1985 y las nuevas exigencias de protección del dominio hidráulico que plantea la Directiva Marco del Agua», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.
 - «La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España», *RAP*, núm. 165, septiembre-diciembre de 2004.
 - «La Planificación Hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua», *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2003.
 - «El nuevo marco comunitario de la política de aguas: La Directiva 2000/60 CE», *European Public Law Series*, Volume XVIII, November 2001.
 - *El abastecimiento a poblaciones en la Ley de Aguas. Análisis para una posible reforma*, Separata del artículo publicado en el núm. 145 de la Revista Administração Pública (RAP), 1998.
 - «Derecho de aguas y medio ambiente», Ed. Tecnos, Madrid, 1992.
 - «La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988», *RAP*, núm. 118, 1989.
 - *Las Comunidades de Regantes de España y su Federación Nacional*, Ed. FENACORE (Federación de Comunidades de Regantes de España).
- DELMAS-DARROZE, Sabine, «Le traité d'Amsterdam et le deficit démocratique de l'union européenne», *Revue du Marché Unique Européen*, núm. 4, 1999.
- DELLAPENNA, Josep W:
- «The Berlin Rules on Water Resources: The New Paradigm for International Water Law», Comunicación presentada no 5.º Congresso Ibérico da Água, FNCA, Faro, 2006.
 - «The Customary International Law of Transboundary Fresh Waters», *International Journal Global Environmental Issues* 1. Issues 264 (2001) and in *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.
 - «Adapting the Law of Water Management to Global Climate Change and Other Hydropolitical Stresses», *Journal of the American Water Resources Association*, vol. 35, núm. 6, December 1999.
 - «The Nile as a legal and political structure», E. Brans *et al.* (Ed.) *The scarcity of water*, Kluwer Law International, London, 1997.
 - «Rivers and Legal structures: The examples of the Jordan an the Nile», *NRJ*, núm. 36, 1996.
- DEMMKE, Christoph, & UNFRIED, Martin, *European Environmental Policy: the administrative challenge for the Member States*, European Institute of Public Administration (EIPA), 2001.
- DHANAPALA, Jayantha, «Globalization and the Nation-State», *Colorado Journal Internacional Environmental Law & Policy*, vol. 13, núm. 1, 2002.
- DHONDT, Nele, *Integration of environmental protection into other EC policies. Legal Theory and Practice*, Europa Law Publishing, Groningen, 2003.
- DÍAZ BARRADO, Cástor, «Marcos convencionales interestatales», Pilar BLANCO (coord), *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Ed. Regional de Extremadura, Mérida, 1996.
- DÍAZ-MARTA, M., «Evolución de las políticas hidráulicas españolas desde la ilustración hasta nuestros días», I Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água. *El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua*, Ed. CSIC, Zaragoza, 1999.

- DÍEZ-PICAZO, Luis, y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, vol. I. Tecnos, 8.^a ed. revisada, Madrid, 1992.
- DÍEZ-PICAZO, M.^a Teresa, y LEMUNIER, Guy, *Los regadíos murcianos del feudalismo al capitalismo*, 1990.
- DÍEZ-PICAZO, M.^a Teresa, «Gestión del agua y conflictividad en el sureste de España, siglos XIX y XX», I Congreso Ibérico del Agua, *El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua*, Ed. CSIC, Zaragoza, 1999.
- DÍEZ de VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, ed. Tecnos, 11.^a, Madrid, 1999.
- OLIVEIRA MARTINS, Afonso, «Os Direitos de Portugal sobre o Guadiana à luz do Convénio Luso-Espanhol de 1968», *Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, ed. da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004.
- DOMÍNGUEZ ALONSO, Alma Patricia, «La gestión de las cuencas transfronterizas entre Estados Unidos y México: Tratados y Convenciones con Estados Unidos de América», *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*. Tomo II. A. Embid Irujo (dir.), Madrid, Ed. Thomson Company, 2002.
- DOUROJEANNI, Axel:
- «Experiencias en la formación de Organismos de cuenca en Iberoamérica», *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, A. Embid (dir.), t. II, Ed. Civitas, Madrid, 2002.
 - *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*, CEPAL (LC/L.1413-P, O), *Serie Manuales*, núm. 10, 2000.
- DOUROJEANNI, Axel, y JOURAVLEV, Andrei, *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua. (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21)*, CEPAL (LC/L.1660-P), *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, núm. 35, 2001.
- DOWNS, Anthony, *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- DROBENKO, Bernard:
- «Los novedosos principios del Derecho Moderno del Agua», *Derecho de aguas*, Tomo IV, ed. Universidad Externado de Colombia, 2010.
 - «De la Pratique du minimalisme: la transposition de la Directive-Cadre "Eau"», *R. Juridique de l'environnement*, núm. 3, 2004.
 - «El transvase Ródano-Cataluña, un proyecto en los confines de la solidaridad», *RAP*, núm. 19, diciembre 2001.
- DUARTE SANTOS, Filipe, «Recursos hídricos e alterações climáticas: uma perigosa alteração», *O desafio da água no século XXI, entre o conflito e a cooperação*. Coord. Viriato Soromenho-Marques, Ed. Notícias, Lisboa, 2003.
- DUCHACEK, Ivo D., «The International Dimension of Subnational Government», *Publius. The Journal of Federalism*, núm. 24, 1977.
- DUDLEY, «Water Allocation by Markets, Common Property and Capacity Sharing: Companions or Competitors?», *NRJ*, núm. 32, 1992.
- DUPUY, René-Jean, *La communauté internationale entre le mythe et l'histoire*, Julliard Julliard, Paris, 1986.
- DUPUIS, Ch., «Liberté des voies de communication. Relations Internationales», *RCADI*, t. I., 1924.
- ECKSTEIN, Gabriel & ECKSTEIN, Yoram, *International Water Law, Groundwater Resources and the Danube Dam Case*, paper and presentation for International Association of Hydrologists XXVII, Congress and Annual Meeting of the American Institute of Hydrology, Las Vegas, 1998.
- EGGERTSSON, T., *Economic behaviour and institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- EHRLICH, Anne H., GLEICK, Peter, & CONCA, Ken, *Resources And Environmental Degradation As Sources Of Conflict*, 50th Pugwash Conference On Science and World Affairs: «Eliminating the Causes of War», DRAFT Background Paper for Working Group 5, Queens' College, Cambridge, UK, 2000.

- EIRA EITÃO, A., CARMONA RODRIGUES, A., e GONÇALVES HENRIQUES, A., *O planeamento para a gestão dos recursos hídricos portugueses no início do século XXI*, III Congresso da Água organizado pela APRH, Lisboa, 1996.
- EIRA LEITÃO, António, e GONÇALVES HENRIQUES, António, «Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal nos últimos 25 anos. Deriva histórica, tendências actuais e perspectivas futuras», *Revista APRH*, vol. 23, 2002.
- ELLIOT, Catherine & QUINN, Frances, *English Legal System*, 4.ª Ed, Pearson Education Limited, Essex, 2002.
- ELORZA, J., «El Tratado de Amesterdão e Espanha», Faramiñan Gilbert, J.M. (coord.). *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2000.
- ELWORTHY, Sue, *Farming for drinking water, nitrate pollution of water: an assessment of a regulatory regime*, Aldershot, Brookfield, Avebury, 1994.
- ELWORHY, Sue, & HOLDER, Jane, *Environmental protection: text and materials*. Butterworths, London, 1997.
- EMBID IRUJO, Antonio:
 - «La política de aguas y su marco jurídico», *Jornadas de presentación de los resultados del Panel científico-técnico de seguimiento de la política del agua*, FNCA, Sevilla, 2008.
 - «Los nuevos estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Agua y Territorio*, Ed. Aranzadi, 2007.
 - «Consideraciones jurídicas generales sobre la Directiva-marco de aguas con atención especial a las aguas subterráneas», *Revista Interdisciplinar de la Gestión Ambiental*, Año 5, núm. 49, enero de 2003.
 - «Evolución del Derecho y de la Política de Aguas en España», *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, t. I, Ed. Civitas, Madrid, 2002.
 - «Reutilização y desalación de aguas. Aspectos jurídicos», *La reforma de la Ley de Aguas*, X Jornadas sobre Derecho de Aguas, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2000.
 - «La planificación hidrológica en la actualidad. Consideraciones desde una perspectiva jurídica», *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (el libro blanco del agua)*, Ed. Civitas, Madrid, 1999.
 - «La planificación hidrológica», 1.º Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas, Zaragoza, 1998.
 - «Tendencias legislativas sobre aguas continentales: el derecho de aguas en España entre la influencia europea y la tradición nacional», *Actas del Congreso Español de Derecho Agrario y Ordenación Rural*, Zaragoza, 1998.
 - «Gestión del Agua y Medio Ambiente», Editorial Civitas, Madrid, 1997.
 - *Mito, paradoja y realidad en el ordenamiento jurídico de las aguas continentales*. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, núm. 105, 1995.
 - *La planificación hidrológica: Régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 1991.
- ENDERLEIN, Reiner E., «The EU Water Framework Directive within the Context of Joint Protection Policies», *Integrierte Gewässerpolitik in Europa – Gewässerschutz, Wassernutzung, Lebensraumschutz*, Tomas Bruha and Hans Joachinkoch eds. 2001.
- ENGELBERT, «Federalism and Water Development», *Law and Contemporary Problems*, núm. 22 (3), 1957.
- EPINEY, Astrid, «Division of Competence between Member States and the EC», *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. (Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers), Ed. Jan H. Jans, Europa Law Publishing, 2003.
- ESCARPÍN HERNÁNDEZ, C.M., *El Convenio entre España y Portugal para el aprovechamiento sostenible de las cuencas compartidas*, Comunicación presentada en la Conferencia Internacional de Organismos de Cuenca, organizada por la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio del Ambiente, Madrid, 2002.

ESPINOZA, Luis Enrique:

- «Gestión compartida de los ríos ibéricos internacionales», II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, «Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha», Porto, 2000.
- «Los ríos ibéricos internacionales», I Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, *El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua*, Zaragoza, 1998.

DE ESTEFANO, Lucia, e outros, «El uso ilegal dela agua en España: Un problema medio ambiental y social», Comunicação apresentada no V Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, Faro, Dezembro de 2006.

ESTEVAN, António, «Los antecedentes del Transvase del Ebro: proyectos fracasados y problemas cons-truidos», *A Directiva Quadro da Agua: Realidade e Futuro*, III Congresso Ibérico, Sevilla, 2002.

ESTEVAN, Antonio, y NAREDO, José Manuel, *Ideas y propuestas para una nueva política del agua en Espanha*, Bakaez, Bilbao, 2004.

EVANS, Peter, «The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization», *World Poli-tics*, núm. 50, 1997.

EVERARD, Mark, «Implementing the Water Framework Directive: Opportunities and Risks», *Water Law*, núm. 13, 2002.

EZQUERRA HUEVRA, A., «El plan hidrológico del Ebro. Contenido actual y perspectivas ante la necesaria adaptación a la Directiva Marco en materia de aguas», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, junio de 2006.

FAIR, Gordon M., «Pollution Abatement in the Ruhr District», *Comparisons in Resource Management*, Henri Jarrett ed., 1961.

FAVRET, J.-C., «Le Traité d'Amsterdam: ume révision a mínima de la Charte constitutionnelle», *Cahiers de l'Union européenne*, vol. 5/6, 1997.

FANLO LORAS, Antonio:

- «Planificación hidrográfica en España: estado actual de un modelo a fortalecer», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, 2006.
- «La adaptación de la Administración Pública Española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua», *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2003.
- «La ruptura del principio de unidad de la cuenca: El Plan de protección integral de delta del Ebro», *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, 22 de junio de 2003.
- «La Directiva marco del agua: base jurídica medioambiental y principales contenidos», *Revista de Derecho de Medio Ambiente Aranzadi*, núm. 2, 2002.
- «La evolución del Derecho Comunitario Europeo sobre el agua», *El nuevo Derecho de Aguas: Las obras hidráulicas y su financiación*, Ed. A. Embid, Civitas, 1998.
- «La Protección de las aguas», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997.
- *Las Confederaciones Hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*, Ed Civitas, Madrid, 1996.

FARIA FERREIRA, J., «Cooperação com Espanha na Área dos Recursos Hídricos», Programa de formação do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, 1990.

FARINOS, Joaquín, «La Estrategia Territorial Europea para el futuro». *Ordenación del territorio y desarro-llo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Eds. J. Romero y J. Farinos, Ed. TREA, Gijón, 2004.

FARMER, Andrew, «The EC Water Framework Directive», *Water Law*, núm. 12, 2001.

FARNHAM, Henry, *Law of Water and Water Rights*, Lawyers Cooperative Publishing Co., Rochester, 1904.

FARRAJOTA, M.^a Manuela, «Notification and Consultation in the Law Aplicable to International Water-courses», *Water Resources and International Law*, Coord. L. Boisson de Chaxournes & S.M.A. Salman, Ed. Martinus Nijhoff. E., Leiden/Boston, 2005.

- FAUCHILE, P., *Traité de Droit international public*, t. I, 2.^a parte, Paris, 1922-1926.
- FERNANDES, Luís A., *Teoria Geral do Direito Civil*, Ed. UCP, Lisboa, 2001.
- FERNÁNDEZ, T.R., «Sobre la naturaleza de las Comunidades de regantes», *REDA*, núm. 2, 1974.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Juan, «Las regiones en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», *Noticias de la UE*, núm. 250, noviembre de 2005.
- FERNÁNDEZ CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos:
- *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Ed. Dilex, Madrid, 2001.
 - «El Tratado de Bayona, un marco jurídico completo», *REDI*, vol. XLIX, 1997.
 - *La protección del medio ambiente en Derecho Internacional, Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Ed. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, 1991.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El Tratado de Ámsterdam: aspectos y reflexiones generales», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 180, 2000.
- FERNÁNDEZ SOLÁ, Natividad, y PERALTA LOSILLA, Esteban, «El papel de la Comunidad de trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», *Revista Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 2, mayo-agosto de 1994.
- FERREIRA, Luís:
- «Nilo, un complexo de segurança hidropolítico instável», *O desafio da água no século XXI. Entre o conflito e a cooperação*, Coord. Viriato Soromenho Marques, *IPRIS*, Ed. Notícias, Lisboa, 2003.
 - «Ano Internacional da Água Doce: repensar a hidropolítica no contexto da segurança regional», *Revista do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, núm. 6, 2003.
- FERREIRA SALGADO, «O regime normal do aproveitamento da água das corrente não navegáveis nem fluviáveis», *Scientia Jurídica*, t. X, núm. 31.
- FERREIRA DOS SANTOS, «Repercussões do custo de escassez e dos custos externos ambientais no preço da água: Algumas reflexões», *Una Cita Europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España*. II Congresso Ibérico da Água, Zaragoza, 2001.
- FINLAYSON, Jock A., & ZACHER, Mark W., «The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions», *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983.
- FISCHHENDLER, Itay, «Legal and Institucional Adaptation to Climate Uncertainty: A Study of International Rivers», III International Symposium on Transboundary Waters Management, Ciudad Real, 2006.
- FITZMAURICE, Malgosia:
- «Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses», *Leiden Journal of International Law*, núm. 10, 1997.
 - «The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses – the International Law Commission Complete its Draft», *Leiden Journal of International Law*, núm. 8, 1995.
- FNCA – AQUANET «Análisis de la implementación de la Directiva Marco del Agua en España 2005-2006», 2007, <www.fnca.org>.
- FONSECA, Mónica, «Aplicação da directiva de água é deficitária. A Comissão Europeia detectou várias lacunas na transposição da Directiva-Quadro da Água para as leis nacionais dos Estados-Membros», *Revista Agua & Ambiente*, Maio 2007.
- FORTES MARTÍN, Antonio, «Consideraciones acerca de la nueva significación conceptual e instrumental de la protección ambiental de las aguas», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.
- FOWLER, F.J., «The Indo-Pakistan water dispute», *Yearbook of World Affairs*, núm. 9, 1995.
- FREIRE ANTUNES, José, *Os espanhóis e Portugal*, ed. Oficina do Livro, 2003.
- DE FREITAS, Serafim, *Do justo império asiático dos Portugueses*, Trad. Manuel Pinto de Meneses, Reimpressão, Instituto Nacional de Investigação Científica, Lisboa, 1983.

FREITAS DO AMARAL, Diogo:

- Comunicação na apresentação do livro, *Encontros e Desencontros Ibéricos – Tratados Hispano-Portugueses desde a Idade Média*. Coord. Martin Albuquerque, Inácio Guerreiro, Novoa Portela e E. Postigos Castellanos. Auditório da Torre do Tombo, Lisboa, 3 de Abril de 2007.
- *Manual de Introdução ao Direito*, vol. I, Coimbra, «Almedina», 2004.
- *História das Ideias Políticas*, vol. I, Almedina, Coimbra, 3.ª reimpressão, 2003.
- *D. Afonso Henriques (Biografia)*, Círculo de Leitores, Braga, 2000.
- «Francisco Suárez e Thomas Hobbes: uma comparação instrutiva», *Estado & Direito*, núm. 3, 1994.
- *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 9.ª Reimpressão da 2.ª Ed. de 1994.
- *A utilização do Domínio Público pelos Particulares*, Coimbra Ed., Lisboa, 1965.

FREITAS DO AMARAL, Diogo, e FERNANDES José Pedro, *Comentário à lei dos terrenos do domínio hídrico*, Coimbra editora, 1978.

FREESTONE, David, & SONSEN, Han, «The Impact of Subsidiarity», *The Impact of EC Environmental Law in the UK*, Ed. Jane Holder, J. Wiley & Sons ed., New York, 1997.

DE LA FUENTE, Inmaculada, «La interrelación entre los Fondos Estructurales y la ordenación del territorio», *Noticias de la UE*, núm. 186, julio de 2000.

FUENTES BODELÓN, F., *Aguas continentales y medio ambiente: Derecho hidráulico español y comunitario*, ed. Mapfre, Madrid, 1988.

FUYANE, Bukhosi & MADAI, Ferenc, «The Hungary-Slovak Danube River Dispute: Implications for Sustainable Development and Equitable Utilization of Natural Resources in International Law», *Int'l J. Global Env't'l Issues*, núm. 329, 2001.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel, DÍAZ LEMA, José Manuel, *Derecho de Aguas en España*, ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986.

GARCÉS, Angel:

- «Participación social y gestión institucional del agua», II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, *Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, Porto, 2000.
- «Aspectos prácticos de la planificación y de la gestión institucional del agua. La gestión privada de intereses públicos», I Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, *El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua*, Zaragoza, 1998.

GARCÍA, M.ª da Glória:

- *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Ed. Almedina, Coimbra, 2007.
- *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua Origem e Evolução*, Ed. Universidade Católica, Lisboa, 1994.

GARCÍA, M.J., «Análisis crítico y comparativo de la ponencia», *Regimen jurídico de las aguas subterráneas*, Ed. Fundación Marcelino Botín, 2002.

GARCÍA, Luís, «Mecanismos de Governo na Gestão Transfronteiriça da Água e Resolução de Conflitos», *International Symposium on Transboundary Water Management*, Ciudad Real, 2006.

GARCÍA ARIAS, L., «Las antiguas y nuevas formas de diplomacia», *Estudios sobre relaciones internacionales y Derecho de gentes*, vol. I, Madrid, 1971.

GARCÍA-DURÁN HUET, Patricia, «Una lectura positiva del Tratado de Atenas», *Revista de Estudios Europeus*, núm. 37, mayo-agosto de 2004.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo:

- *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, 1999.
- *La revisión del sistema de Autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1.ª ed, 1998.
- «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», *REDC*, núm. 33, 1991.

GARCÍA DE ENTERRÍA y RAMÓN FERNÁNDEZ:

- *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, 10.^a ed, Madrid, 2000.
- *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 1986.

GARCÍA GARCÍA, M.^a Jesús, «Técnicas preventivas de protección ambiental en el Régimen de uso y utilización del Dominio Público Hídrico», Monografía Asociada, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2003.

GARCÍA TREVIJANO, J.L., «Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español», *RAP*, núm. 56, 1968.

GARCÍA URETA, A.:

- *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998.
- «La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea», *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 34, 1992.
- «Un repaso a la evolución de las bases legales de la política ambiental de la Comunidad Económica Europea», *Revista Autonomías*, núm. 15, diciembre de 1992.
- «Algunas notas sobre los artículos 130 R-T del tratado CEE», *RD Amb*, núm. 7, 1991.

GARRETSON, HAYTON & OLMSTEAD (ed.), *The Law of International Drainage Basins*, New York, Oceana Publications, 1967.

GARRIDO FALLA, Fernando, *Dos métodos en el estudio de la Administración Pública*, Sevilla, 1961.

GLAESER, *Public utilities in American Capitalism*, New York, 1957.

GLOUB, J., «State Power and Institucional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive», *JMCS*, núm. 34, 1996.

GENOVÉS, J.C., *La Administración Pública ante las nuevas políticas de aguas de la Directiva Marco*, II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, «Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água, Perspectivas em Portugal e Espanha», Porto, 2000.

GENOVÉS, C., AVELLÁ REUS, L., y GARCÍA MOLLÁ M., «Precios, costos y uso del agua en el regadío mediterráneo», *El Agua a Debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, I Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, Zaragoza, 1998.

GEON, Bryan S., «A right to ice?: The application of International and National Water Laws to the acquisition of Iceberg rights», *Michigan journal of International Law*, vol. 19, Fall 1997.

GEHRING, Thomas, «International Environmental regimes: Dynamic Sectoral Legal System», *Yearbook of International Environmental Law*, 1990.

GETCHES, David H.:

- «Resolución Jurídica de los conflictos sobre aguas transfronterizas en Estados Unidos», *Planificación Hidrológica y política hidráulica. (El libro blanco del agua)*, Ed. Civitas, 1999.
- «Los Trasvases intercuenas: Respuestas jurídicas a cuestiones de equidad y medio ambiente», Informe sobre la regulación del aprovechamiento de los recursos transferidos por encargo del Gobierno de Aragón, Zaragoza, Traducción de A. Embid Irujo, <<http://www.us.es/ciberico/phngetches.pdf>>.

GIESEKE, *River Basin Authorities on the Ruhr and on Other Rivers in Germany*, UN Economic Commission for Europe, Conference on Water Pollution Problems in Europe (UN Water Pol/Conf.4), 1961.

GIMÉNEZ CASALDUERO, M., y otros, «Comunidades de regantes como actores sociales estratégicos en la protección del dominio hídrico: un análisis sociojurídico de un conflicto por el uso del agua subterránea en la comarca del noroeste de la región de Murcia», Comunicación presentada en el V Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, Faro, diciembre de 2006.

GINER BOIRA, Vicente, *El Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia*, Valencia, MCMLX.

GIRÓN LARRUECA, José A., «Caracteres esenciales del proyecto de Tratado Constitucional mediante el que se propone la Constitución Europea», *Noticias de la UE*, 2003.

GLAESER, *Public utilities in American Capitalism*, New York, 1957.

GLEDITSCH, Nils Petter; BROCK, Lothar, HOMER-DIXON, Thomas, RENAT PERELET & Evan VLACHOS, eds., *Conflict and the Environment*, NATO ASI Series, 2, Environment; núm. 33, Dordrecht, Kluwer Academic, 1997.

GLEIK, Peter H.:

- *Water Conflict Chronology*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security (<www.pacinst.org>). December, 2004.
- *Water Conflict Chronology - Introduction in The World's Water - The Biennial Report on Freshwater Resources*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, 2000.
- «The Human Right to Water» *Water Policy*, vol. 1, págs. 487-503, 1999.
- «Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security», *International Security*, núm. 18 (1), 1993.

GÓMEZ ROYO, E., *El régimen de las aguas en las relaciones de vecindad en Roma*, Ed. Tirant lo Blanch, 1997.

GOMES CANOTILHO, J.J.:

- *Águas – O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Org. J.J. Gomes Canotilho, Coimbra Editora, 2006.
- *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta, 1998.
- *Protecção do Ambiente e Direito de Propriedade*, Coimbra Ed., 1995.

GOMES AMADO, Carla:

- «Dar o duvidoso pelo (in)certo? Reflexões sobre o “princípio da precaução”», *RJUA*, núm. 15/16, 2001.
- *A prevenção a prova do direito do ambiente, em especial os actos autorizativos ambientais*, Coimbra Ed., 2000.
- «O Ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente», *RJUA*, núm. 11/12, Jun/Dez., 1999.

GOMES DA SILVA, Nuno J., *História do Direito Português. Fontes de Direito*, Ed. Fundação Galousté Gulbenkian, Lisboa, 3.ª ed., 2000.

GONZÁLEZ CAMPOS y otros, *Curso de Derecho Internacional Público*, Civitas, Reimpresión de la 6.ª ed., 1999.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO J., ARRIETA C., «Comentarios a la Ley de Aguas», Civitas, Madrid, 1987.

GONZÁLEZ, J.M., «Las inscripciones en el Catálogo y en el Registro», *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Ed. Fundación Marcelino Botín, 2002.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago:

- «El dominio público Hidráulico: experiencias y problemas. Situaciones singulares», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.
- «La coherencia entre los Fondos estructurales y las Ayudas regionales», *Noticias de la UE*, núm. 181, febrero de 2000.

GOÑÇALVES HENRIQUES, A.:

- «Proposta de Directiva do Conselho que estabelece o Quadro de Acção para a Política da Água da União Europeia. Síntese dos principais aspectos», *Nação e Defesa*, n 86 – 2.ª Série, Verão 98.
- «Proposta de Directiva que estabelece o Quadro de Acção para a Política da Água da União Europeia. Um instrumento integrador da política de água», *Revista indústria da água*, núm. 32, Julho/Agosto/Setembro de 1999.
- «The Portuguese-Spanish Convention on Shared River Basins: A Framework for Cooperation for Protection and Sustainable Use of Waters», *Implementing Transboundary River Conventions with emphasis on the portuguese-spanish case: challenges and opportunities*, Ed. FLAD, 2001.

- Comunicação em Mesa redonda sobre a experiência luso-espanhola na gestão dos recursos hídricos, APRH, 6.º Congresso da Água, 2001.
- GONÇALVES PEREIRA, André, e DE QUADROS, Fausto, *Manual de Direito Internacional*, Almedina 3.ª ed., Lisboa, 2000.
- GODANA, Bonaya Adhi, *Africa's Shared Water Resources, Legal and Institutional Aspects of The Nile, Niger and Senegal River Systems*, Frances Pinter, London, 1985.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la ley del suelo (Texto refundido de 1992)*, I, Madrid, 1993.
- GONZÁLEZ PÉREZ, TOLEDO y ARRIETA, *Comentarios a la ley del agua*, Madrid, 1987.
- GORE, Al, *Earth in the Balance. Forging a New Common Purpose*, Ed. Earthscan Publications Ltd. Reprinted, Londres, 1994.
- GOROVE, Stephen, *Law and Politics of the Danube*, Ed. Martinus Nijhoff, The Hague, 1964.
- GRACE, Damien, «Agustine and Hobbes», Ross Fitzgerald ed., *Comparing political thinkers*, Pergamon Press, Sydney, 1980.
- GRANT, Douglas, «Interstate water allocation», *Waters and Water Rights*, vol. 4, 1996.
- GRATANI, A., «La tutela delle acque nell'Unione europea: un confronto tra gli Stati membri», *Rivista Giuridica dell' Ambiente*, núm. 15, 2000.
- GRAY, Clive, «The Regional Water Authorities», *Regional Government in England*, Ed. Brian W. HOGWOOD & Michael KEATING, Clarendon Press, Oxford, 1982.
- GRECCO, N., *La pianificazione dell'ambiente fisico in Italia*, Roma, 1992.
- GRIFFIN, William L., «The use of water of international drainage basins under customary law», *AJIL*, núm. 53, 1959.
- GRIMEAUD, David, «The EC Water Framework Directive – An Instrument for Integrating Water Policy», *RECIEL*, núm. 13 (1), 2004.
- GROTIUS, Hugo:
 - *Freedom of the sea (Translated with a Revision of the Latin Text of 1633)*, Oxford University Press, New York, 1916.
 - *Del Derecho de la Guerra y de la Paz (trad.)*, Madrid, 1904.
- GUNNINGHAM, Neil, & GRABOSKY, Peter, with Darren SINCLAIR, *Smart regulation: designing environmental policy*, Clarendon Press, New York, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, «Las regiones en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1, 2.º semestre, 2001.
- GUTIÉRREZ ALVIZ y ARMARIO, *Diccionario de Derecho Romano*, 2.ª ed., 1976.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «El papel de las “Regiones” en la Unión Europea y respecto de su ordenamiento jurídico», *Noticias de la EU*, núm. 186, julio de 2000.
- M. HAAS, Peter:
 - «Protecting the Baltic and North Seas», *Institutions for the Earth. Sources of International Environmental Protection*, Ed. Peter M. Haas, Robert O. Keohane, and Marc A. Levy, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1995.
 - «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization*, vol. 46, 1992.
 - «Who can hurt you; or, who said what to whom about regimes», *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1983.
- HABERNAS, J., «Por qué Europa necesita una constitución», *New Left Review*, núm. 11, 2001.
- HADDAIN, Munther, «La Cuenca del Jordán» en «Seminario sobre la gestión de las cuencas hidrográficas compartidas entre España y Portugal en un horizonte de riesgos climáticos y mayores presiones ambientales», organizadas por CEIGRAM (Universidad Politécnica de Madrid), IIDMA y Fundación Canal Isabel II, Madrid, junio de 2008.

- HAGGARD, S., and SIMMONS, B., «Theories of International Regimes», *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987.
- HALLIDAY, Fred, «Gobernabilidad global: perspectivas y problemas», *RIFP*, núm. 9, 1997.
- HAMNER & WOLF, «Patterns in International Water Resource Treaties: The Transboundary Freshwater Dispute Database», *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1997.
- HANDL, Günther:
- «Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law», *Yearbook of International Environmental Law*, 1990.
 - «The principle of “equitable use” as applied to international shared natural resources: its role in resolving potential international disputes over transfrontier pollution», *Revue Belge de Droit Internationale*, vol. 14, 1978-79.
- HANF, Kenneth, «The Domestic Basis of International Environmental Agreements», Underdal and Hanf (orgs.), *International Environmental Agreements and Domestic Politics – The Case of Acid Rain*, Ashgate Publishing Ltd., 2000.
- HANS KOMAKECH, Charles, JASPER, Frank G.W., & VAN DER ZAAG, Pieter, «Strengthening Transboundary River Basin Institutions: a comparative learning from basin institutions in Africa, Europe and Southeast Asia», III International Symposium on Transboundary Water Management, Ciudad Real, 2006.
- HANSEN, Hugh G., *Central Valley Project: Federal or State?*, Cal. Assembly Interim Comm. Rep., vol. 13, núm. 6, 1955.
- HARDIN, Garret J., «The tragedy of the commons», *Science*, núm. 162, 1968.
- HARDIN, Garret J., & BADENS, John, *Managing the Commons*, W.H. Freeman, San Francisco, 1977.
- HAURIU, Maurice, *Précis de Droit Administratif*, 9.^a ed, 1919.
- HELD, David and MCGREW, Antony, «The Great Globalization Debate: An Introduction», *The global transformation reader: and introduction to the globalization debate*, Ed. David Held and Antony McGrew, first ed., 2000, Reprinted 2003.
- HELDEWEG, Michiel A., «Towards a Good Environmental Governance in Europe», *European Environmental Law Review*, núm. 2, 2005.
- HERMAN PRICHETT, C., «The Tennessee Valley Authority. A Study in Public Administration», 1933.
- HERRERA SOLÍS, Arturo, Comunicação sobre o «Binational Rio Grande Summit» realizada no III International Symposium on Transboundary Water Management, Ciudad Real, 2006.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto, «La Convention sur la coopération pour la protection et l'aménagement soutenable des eaux des bassins hydrographiques hispano-portugais, du 30 Novembre 1998», *Revue Européenne de Droit de l'environnement*, núm. 3, 2002.
- HEWSON, Martin, & SINCLAIR, Timothy, «The Emergence of Global Governance Theory», in Hewson and Sinclair (eds.), *Approaches to Global Governance Theory*, State University of NY Press, New York, 1999.
- HEY, Ellen:
- «Non-State Actors and International Water Disputes: A Search for the Nexus Between the Local and the Global», *Peace Palace Papers*, publicado por TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
 - «The Watercourses Convention: To What Extent Does it Provide a Basis for Regulating Uses of International Watercourses?», *RECIEL*, vol. 7, issue 3, 1998.
 - «Sustainable Use of Shared Water Resources Shift in International Law», *The Peaceful Management of Transboundary Resources*, Gerald H. Blake et al. Eds., London, 1995.

- HILL, G., DEL MORAL, L. y otros, «Evaluation practices in water project decision- making processes: comparative analysis of Alqueva (Portugal) and Ebro river transfer (Spain)», *A Directiva Quadro da Agua: Realidade e Futuro*, III Congresso Ibérico. Sevilla, noviembre de 2002.
- HINOJOSA, Luis Miguel, «La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 19, año 8, septiembre/diciembre de 2004.
- HOFMANN, R., «Los Länder alemanes y el derecho comunitario», J. BARNES, *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993.
- HOMER-DIXON, Thomas F.:
 — «On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict», *International Security*, vol. 16, núm. 2, 1991.
 — «Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases», *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994.
- HOMMES, Van Eikema, «Grotius on Natural and International Law», *Netherlands International Law Review*, núm. 30, 1983.
- HORNSTEIN, Donald T., «Environmental Sustainability and Environmental Justice at The International Level: Traces of Tension and Traces of Synergy», *Duke Environmental Law & Policy*.
- HOWARTH, William & MGILLIVRAY, Donald, *Water Pollution and Water Quality Law*, Ed. Shaw & Son limited, 2001.
- HUBER, Max, «Ein Beitrag zur Lehre von der Gebietshoeit an Grenzflüssen». *Zeitschrift fur Volkerrecht und Bundesstaatsrecht*, 1907.
- HUDSON, Chris, «The Role of International Environmental Law in the Protection of the Danube River Basin: the baia Maré Cyanide Spill», *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, vol. 12, núm. 1, 2001.
- HUTCHINS, A., *The California Law of Water Rights*, 1968.
- IBARRA, J.M., «Transparencia en la resolución de expedientes de inscripción. Ejemplo de la Comunidad de Valencia», *Regimen jurídico de las aguas subterráneas*, Ed. Fundación Marcelino Botín, 2002.
- IZQUIERDO, Ferrán, «Guerra y agua en Palestina: el debate sobre la seguridad medioambiental y la violencia», *REDI*, vol. LVI, 2004.
- JACOBS, L.M., «Sharing The Gibe Of The Nile: Establishment Of a Legal Framework For Nile Waters Management», *Temple International And Comparative Law Journal*, núm. 95, 1993.
- JÄGERSKOG, Anders, «Water and Politics in Transboundary Water Management», *III International Symposium on Transboundary Water Management*, Ciudad Real, 2006.
- JANIS Mark, *An introduction to international law* (2.^a ed.), 1993.
- JANS, J.H.:
 — *European environmental law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2000.
 — «The Relationship between the IPPC Directive and Other EC Environmental Law», *IPPC. The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, Ed. Chris Backes & Gerrit Betlem, Kluwer Law International, 1998.
 — *European environmental law*, Ed. Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1995.
- JANS, Jan H. & SCOTT, Joanne, «The Convention on the Future of Europe», *Journal of Environmental Law*, vol. 15, núm. 3, 2003.
- JERVIS, Robert, «Security Regimes», *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, 1980.
- JORDÁN MONTAÑÉS, Manuel, «Water in the Classical Babylonian Law», *The International Conference on Global Water System*, Valencia, 1975.
- JORDAN, Andrew, *Europeanization of Environmental Policy*, Ed. Palgrave Macmillan, 2002.

- JOURAVLEV, Andrei, «Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI», *Serie recursos naturales e infraestructura*, Santiago de Chile, 2001.
- JORDANO FRAGA, Jesús:
- «La aplicación del Derecho Ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo», *Noticias de la UE*, núm. 207, abril de 2002.
 - *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995.
- JOHNSON, Stanley P. & CORCELLE, Guy, *The environmental policy of the European Communities*, 2nd ed., Kluwer student ed., Kluwer Law International, Boston, 1995.
- JUSTE, José Luis, «La evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente», *Autonomies, Revista catalana de Derecho Público*, núm. 15, diciembre de 1992.
- KAMMINGA, Menno T., «Who Can Clean up the Rhine: The European Community or the International Rhine Commission?», *The Legal Regime of International Rivers and lakes*, Ralph Zacklin and Lucius Caflisch eds., 1981.
- KAYA, Ibrahim, *Equitable utilization*, Ed. Ashgate, 2003.
- KEATING, Michael, «Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias», *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, 2000.
- KEOHANE, Robert O., «The demand for international regimes», *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983.
- KINCAID, John, «Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Cooperation», Michelmann y Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- KIRMANI, Syed & LE MOIGNE, Guy, «Fostering Riparian Cooperation in international River Basins, The World Bank at its best in Development Diplomacy», *World Bank Technical Paper*, núm. 335, 1997.
- KISS A., «La frontière-cooperation», en la obra colectiva «La frontiere», Colloque de Poitiers, SFPDI, Ed. A. Pedone, Paris, 1980.
- KISS, Alexander et SHELTON, Dinah, *Traité de droit européen de l'environnement*. Editions Frison-Roche, Paris, 1995.
- KLARE, Michael T.:
- *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, 2001.
 - «Resource Competition and World Politics in the Twenty-First Century», *Current History*, núm. 99, 2001.
 - «The New Geography of Conflict», *Foreign Affairs*, núm. 80, 2001.
- KLABBERS, Jan, «The Substance of Form: The Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, Environmental Law, and the Law of Treaties», *Yearbook of International Environmental Law*, 1997.
- KLIOT, Nurit & SHMUELI, Deborah, «Development of Institutional Frameworks for the Management of Transboundary Water Resources», *Int'l J. Global Env't'l Issues*, núm. 306, 2001.
- «Real and Ideal Institutional Frameworks for Managing the Common Arab-Israeli Water Resources», *Water International*, vol. 23, núm. 4, 1998.
- KOLBASOV, O.S., «Soviet System of Water Law», *International Conference on Global Water Systems* < <http://library.sas.ac.uk/record=b1541779> >.
- KRÄMER, Ludwig:
- «El Derecho de Aguas en la Unión Europea. Situación actual y perspectivas, visto desde España», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.
 - *EC environmental law*, Sweet & Maswell, London, 2003.
 - «The Future Role of EC in the Development of European Environmental Law», *The European Convention and The Future of European Environmental Law*, Ed. Jan H. JANS, Europa Law Publishing, 2003.

- *Casebook on EU Environmental Law*, Ed. Hart Publishing EU Environmental Law, Oxford, Oregon, 2002.
- «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.
- *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea* (trad. L. Parejo Alfonso y A.M. Moreno Molina), Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999.
- *Focus on European environmental law*, Sweet & Maxwell, London, 1997.
- «Deficits in application of EEC environmental law and its causes», *VVAA, Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental*, Institut Universitari d'Estudis Europeos, Bellaterra, 1997.
- KRAEMER, R. Andreas, «The Rhine – A History and a Model in Regime Development», *Transboundary River Conventions with emphasis on the portuguese-spanish case: challenges and opportunities*, Ed. FLAD, 2001.
- KRASNER, Stephen:
 - «Compromising Wesphalia», Held and McGrew (orgs.), *Global Transformations Reader – an introduction to the Globalization Debate*, Polity Press, 2000.
 - «Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables», S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983.
- KRISTJÁNSDÓTTIR, Edda, *The Law of Non-Navigational uses of International Watercourses*, International Environmental Law Clinic, NYU, Fall 1996.
- KWABARA, S., *The Legal Regime for the Mediterranean Against Pollution from Land-based Sources*, Dublin, 1984.
- LACRUZ, F. DE ASÍS, DELGADO, J. y RIVERO, F., «Parte General del Derecho Civil», vol. II, Ed. Bosch, Barcelona, 1983.
- LACHAME, M.J.-F., «La frontière-séparation», Rapport général, *La Frontière. Colloque de Poitiers*, Societé Francaise pour le Droit International, Ed. Pedone, Paris, 1989.
- LALINDE ABADÍA, Jesús, *La consideración jurídica de las aguas en el Derecho medieval hispánico*, Anales de la Universidad de La Laguna, Tomo VI, 1968-1969.
- LAMARQUE, J., *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, L.G.D.J., Paris, 1973.
- LAMMERS, J.G.:
 - «International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses», W. Lang, H. Neuhold and K. Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, London, 1993.
 - «Balancing the Equities», *International Environmental Law*, Academie de Droit Internacional de La Haye, L'avenir de droit Internacional de l'Environment, Colloque de 1985.
 - *Pollution of International Watercourses*. Martinus Nijhoff Publishers, Boston, The Hague, Dordrecht, Lancaster, 1984.
- LARNORD, M., «L'effectivité du droit international environnemental en droit interne: l'indispensable chaînon communautaire», *RDUE*, núm. 4, 2003.
- LAYLIN, J.G. & BIANCHI, R.L., «The role of adjudication in International River Disputes: The Lake Lanoux Case», *AJIL*, núm. 30, 1959.
- LAYLIN, J.G., «Indus River System Comments», *Proceedings of the American Society of International Law*, núm. 54, 1960.
- MELO LECAROS, L., «International Rivers-The Lauca Case», *Indian Journal of International Law*, núm. 133, 1963.
- LEMAITRE, Pierre & FENGER, Jes, «Segurança Ambiental e a Agenda da Segurança Global», *Nação e Defesa*, núm. 99, Outono 2001.
- LEOPOLD, Luna, & MADDOCK, Thomas, *The flood Control Controversy*, 1955.
- LERNER, Max, *The príncipe and the Discourses*, Ed. The Modern Library, New York, 1950.

- LEVY, Marc A., KEOHANE, Robert O. & HAAS, Peter M., «Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions», *Institutions for the Earth. Sources of International Environmental Protection*, Ed. Peter M. Haas, Robert O. Keohane, and Marc A. Levy, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1995.
- LEVY, Marc A., «European Acid Rain: The Power of Tote-Board Diplomacy», *Institutions for the Earth. Sources of International Environmental Protection*, Ed. Peter M. Haas, Robert O. Keohane, and Marc A. Levy, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1995.
- LEVRET, Nicolas, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, PUF, 1994.
- LILIENTHAL, David Eli, *TVA. Democracy on the march*, Twentieth anniversary Ed. Greenwood Press, publishers, Westport, Connecticut, 1944, 1953.
- LINDE, Enrique:
- «El sistema de fuentes del Derecho en la Constitución de la Unión Europea: Consideraciones preliminares», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 8 – 1.º semestre de 2005.
 - «Los parlamentos nacionales y regionales, y su implicación en la toma de decisiones en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6 – 1.º semestre de 2004.
- LINO, Mário, «A Convenção Luso-Espanhola sobre as bacias hidrográficas partilhadas e a defesa dos interesses portugueses», *Encontro sobre a Convenção Luso-Espanhola de recursos hídricos*, DeCivil, FunDec, IST, Lisboa, 1999.
- LIPPER, Jerome, «Equitable Utilization», A.H Garretson, R.D. Hayton and C.J. Olmstead (eds.), *The Law of International Drainage Basins*, 1967.
- LIPSON, Charles, «The transformation of trade, The sources and effects of regime change», *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983.
- LLAMAS, Ramón:
- Presentación al libro, *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Silvia del SAZ, Juan M.º FERNÁNDEZ y M. Ramón LLAMAS (eds.), *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botín, Ed. Mundi-prensa, Madrid, 2002.
 - «New and Old Paradigms on Water Management and Planning in Spain», *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.
 - «La inserción de las aguas subterráneas en los sistemas de gestión integrada», I Congreso Ibérico sobre planeamiento e gestão da água, «El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua», Zaragoza, 1998.
 - «El agua en España: problemas principales y posibles soluciones», *Papeles del Instituto de Ecología y Mercado* 2, Madrid, 1994.
 - «Aspectos generales de la contaminación de las aguas subterráneas. Situaciones en España», *Estudios territoriales*, 1986.
- LLAMAS, Ramón y CUSTODIO, E., *El Proyecto de Ley de Aguas*, Madrid, 1985.
- LOBO, G., VIDEIRA N., ANTUNES, P., SANTOS, R., y GUIMARÃES PEREIRA, A., «The Alqueva Project: a review of the evaluation process», *A Directiva Quadro da Agua: Realidade e Futuro*, III Congresso Ibérico, Sevilla, 2002.
- LONGO, Gianetto, «Il regime romano delle acque pubbliche», *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1928.
- LOPERENA ROTA, Demetrio:
- *El derecho al medio ambiente adecuado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1998.
 - *Desarrollo sostenible y globalización*, Aranzadi, 2003.
- LOPES CORDEIRO, José Manuel, *Indústria e energia na bacia do Ave*. <http://www.historia_energia.com/imagens/conteudos/lopescordeiro.doc>.
- LÓPEZ BUSTOS, F.L., «La organización administrativa del medio ambiente», Cuadernos Civitas, Granada, 1992.

- LÓPEZ MARTOS, Juan, «Los problemas del agua y su gestión en el territorio andaluz», *A Directiva Quadro da Agua: Realidade e Futuro*, III Congresso Ibérico, Sevilla, noviembre de 2002.
- LÓPEZ MENUDO F., *Los organismos de cuenca en la nueva Ley de Aguas*, REDA, núm. 49, 1986.
- LÓPEZ RAMÓN:
- «Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa», *RAP*, núm. 16, enero-abril de 2005.
 - «Régimen Jurídico de los Acuerdos de Cooperación Transfronteriza entre entidades territoriales», *RarAp*, núm. 12, julio de 1998.
 - «Caracteres del derecho comunitario ambiental», *RAP*, núm. 142, enero-abril de 1997.
 - «Instrumentos de urbanismo transfronterizo pirenaico», *RarAp*, núm. 9, 1996.
 - *Dominio público y protección del medio ambiente*, IVAP, Oñati, 1988.
- LORENA DE SEVES, António, e CAUPERS, João, «A Administração Portuguesa do Ambiente», *RJUA*, núm. 1, Junho 1994.
- LOUIS, Jean-Victor:
- «La Convention et L'avenir de L'Union Européenne», *Cahiers de l'Union européenne*, 2003.
 - «Le Traité d'Amsterdam. Une occasion perdue?», *Revue du Marché Unique Européen*, núm. 2, 1997.
- LOWENSTEYN, Peter, «Socioeconomic Development of the United Provinces around 1600», *Canadian Journal of Netherlandic Studies*, 1985 (special issue) <<http://cepa.newschool.edu/het/profiles/gro-tius.htm>>.
- LUCAS PIRES, Francisco, *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Ed. Almedina, Coimbra, 1997.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *Manual de Derecho Político*, vol. I, Tecnos 2.ª ed., 1990.
- LUNDQVIST, Lennart J., «Integrating Swedish Water Resource Management: a multi-level governance trilemma», *Local Environment*, vol. 9, núm. 5, October 2004.
- MAAS, Arthur & ANDERSON, Raymond L., «...And the Desert Shall Rejoice. Conflict Growth and Justice in Arid Environments», Malabar, Fla; R. E. Krier, 1986.
- MACÍAS PICAWEA, Ricardo, *El problema nacional*, Instituto de Estudios y Administración Local, Madrid, 1879.
- MAESTU, Josefina, *Public Participation in River Basin management in Spain. Reflecting changes in external and self-created context*. Report has been produced as part of Workpackage 4 of the HarmoniCOP Project, 2003.
- MACCHESNEY, B., «Judicial Decisions: Lake Lanoux Case (France v. Spain) 1957», *AJIL*, núm. 53, 1959.
- MACRORY, Richard, «Subsidiarity and European Environmental Law», *Review des Affaires Européennes*, 1999.
- MACRORY, Richard & TURNER, Sharon, «Participatory Rights, Transboundary environmental Governance and EC Law», *Common Market Law Review*, núm. 39, 2002.
- MADEIRA, Carla, «Danúbio: os desafios da descentralização», *O Desafio da Água no século XXI, entre o conflito e a cooperação*, IPRIS, Lisboa, 2003.
- MALUQUER DE MONTES, «La despatrimonialización del agua: movilización de un recurso natural fundamental», *Revista de Historia Económica*, Madrid, I, 2, 1985.
- MANGAS MARTÍN, A., «La reforma institucional del Tratado de Ámsterdam», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, enero-junio de 1998.
- MARINHO, Fernando, «Ciertas características desde la óptica jurídica internacional, de la cooperación transfronteriza», Pilar BLANCO (coord), *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Ed. Regional de Extremadura, Mérida, 1996.

MARKS, G., HOOGHE, L. & BLANK, K., «European integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance», *JMCS*, núm. 34, 1996.

MARQUES GUEDES, Armando, «O funcionamento do Estado em Época de Globalização. O Transbordo e as Cascatas do Poder», *Nação e Defesa*, núm. 101 – 2.ª Série, Primavera 2002.

MARTÍ-HENNENBERG, Jordi, «La integración europea en una geografía administrativa cambiante (1850-2000)», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 34, mayo-agosto de 2003.

MARTÍNEZ MARÍN, Antonio, «Plan Hidrológico de la cuenca del Segura», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.

MARTÍN MATEO, R:

- «Aportaciones legislativas a la resolución de conflictos hídricos», *RAP*, núm. 149, 1999.
- *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1998.
- «Sobre trasvases, concesiones y convenios. El suministro de agua a la comarca del Vinalopó», *REDA*, núm. 96, octubre-diciembre de 1997.
- *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994.
- «El ambiente y Acta Única», *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo xx*, Libro Homenaje al profesor Garrido Falla, Complutense, Madrid, 1992.
- *Tratado de Derecho Ambiental*, vols. I, II y III Trivium, Madrid 1991-2-7.
- «Administración de los recursos hídricos. Aspectos institucionales y modalidades gestoras», *Revista Administração Pública (RAP)*, núm. 124, 1991.
- «Instrumentos de disciplina ambiental de la Comunidad Económica Europea», *Noticias/CEE*, núm. 71, 1990.
- «El reto del Agua», Alicante, 1989.
- «El ambiente y el Acta Única Europea», *Noticias/CEE*, núm. 51, 1989.
- «El ambiente en la CEE», *Noticias/CEE*, núm. 14, 1986.

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*, núm. 153, 2000.
- «Acotaciones sobre el “nuevo Derecho de Aguas”», *REDA*, núm. 101, 1999.
- «Las comunidades de regantes en el tiempo presente», *RarAP*, núm. 13, 1998.
- *Derecho de Aguas*, Editorial Civitas, Madrid, 1997.
- *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, Caracas 1976.
- *La Ley de Aguas de 1866. Antecedente y elaboración*, Madrid, 1963.
- *De las Administraciones Autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J., *Los trasvases entre cuencas: una forma polémica de la gestión del agua*, II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, «Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha», Porto, 2000.

MARTÍNEZ GIL, F.J.:

- «Nudos gordianos de las políticas de agua en Españ», I Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, *El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua*, Zaragoza, 1998.
- «Los trasvases en las políticas hidrológicas españolas», II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, *Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, Porto, 2000.

MARTÍNEZ, Jorge, y MARTÍNEZ, J.L., «Hacia una gestión democrática del agua en México», IV Congresso Ibérico da Água, Tortosa, Dezembro 2004.

MÁS BADÍA, M.ª Dolores, «El nuevo régimen jurídico de las aguas», Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

MACERA, Bernard-Frank, «Notas sobre el principio de precaución y su papel en la protección de las aguas en el Derecho Comunitario». *Noticias de la UE*, núm. 251, diciembre de 2005.

MARREIROS, Rosa, «A Política de Fomento Agrícola e Povoamento do Rei D. Dinis», *Revista Portuguesa de História*, tomo XXVII, 1992.

MATTOSO, José (dir.), *História de Portugal*, vol. II, Círculo de Leitores, s.l., 1993.

MCCAFFREY, Stephen:

- «Water Disputes Defined: Characteristics and Trends for Resolving Them», *Peace Palace Papers*, publicación de TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
- *The Law of International Watercourses. Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, New York, 2001.
- «The Contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses», *International Journal Global Environmental Issues*, vol. I, núms. 3-4, 2001.
- «International Water Law for the 21 Century: The contribution of the U.N. Convention», paper delivered at the Stegner Center's Fourth Annual Symposium, *Where the River Flow: Sharing Watersheds and Boundaries*, University of Utah, College of Law Salt Lake City, 1999.
- «International Watercourses», René-Jean DUPUY, *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, 2.^a ed, Dordrecht, Boston, London, 1998.
- «The UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses: prospects and pitfalls», S.M.A. Salman & L.Boisson Chazournes (eds.), *International watercourses, enhancing cooperation and managing conflict*, World Bank Technical Paper, núm. 414, 1998.
- «The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised», *NRJ*, vol. 36, 1996.
- «Water, Human Rights and Sustainable Development», *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*, Ed. Brown Weiss, A.A. Cançado Trindade, S. McCaffrey, A. Kiss, G. Handl y D. Shelton, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1995.
- «Water, Politics, and International Law», Peter H. Gleick, ed., *Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources*, Oxford University Press, New York, 1993.
- «Second Report on The Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses», 1986.

MCCAFFREY, Stephen & SINJELA, Mpazi, «Current Developments. The 1997 United Nations Convention on International Watercourses», *AJIL*, núm. 92, 1998.

MCINTYRE, Owen, «Proporcionalidad y Environmental Protection in EC Law», *The Impact of EC Environmental Law in the UK*, Ed. Jane Holder, J. Wiley & Sons, New York, 1997.

MEDEIROS Rui, CUNHAL SENDIM, José, ABALADA MATOS, Isabel, MOREIRA, Isabel, LOMBA, Pedro, LORENA DE SÊVES, António, CRUZ, Bárbara, «Anteproyecto de regime jurídico de protecção da água», *RJUA*, núm. 17, Junho de 2002.

MEILÁN GIL, J.L., y RODRÍGUEZ ARANA, J.F., «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario», *Autonomías*, núm. 11, 1990.

MEINECKE, Friedrich, *La idea de razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, 1959.

MELGAREJO MORENO, Joaquín, «Política de aguas y modelos territoriales en el sureste peninsular», III Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua. Sesión 5, «Política de aguas y modelos territoriales», Sevilla, noviembre de 2002.

MELGAREJO, Joaquín, MOLINA, Andrés, y BLANES, M.A., *Análisis Jurídico-Económico de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 por la que se anulan diversos artículos del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar*, Instituto Universitario de Agua y Ciencias Ambientales, Universidad de Alicante, 2005.

MELVILLE, Roberto:

- «El Manejo de Cuencas Hidráulicas», Conferencia magistral en el Seminario *Agua y Sociedad*, San Luis Potosí (México), (aún sin publicar).
- «La cuenca fluvial, como territorio fragmentado para la organización del aprovechamiento, conservación y administración de los recursos hídricos», *Asignación, productividad y manejo de recursos hídricos en cuencas*, Ed. Christopher A. Scott, Philippus Wester y Boris Marañón-Pimentel, IWMI, Serie Latinoamericana núm. 20 México, Instituto Internacional del Manejo del Agua, 2000.

- MELO ROCHA, Mário DE, «Direito Internacional e Direito Europeu e o Direito do Ambiente», *Estudos de Direito do Ambiente*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2003.
- MELLADO PRADO, P., «La Conferencia de Niza, avances y retrocesos en la construcción europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1, 2.º semestre de 2001.
- MENÉNDEZ REXACH, A., GALLEGU ANABITARTE y DÍAZ LEMA, J.M., *El Derecho de Aguas en España*, t. I, MOPU, Madrid, 1986.
- MENÉNDEZ REXACH, A., «Los problemas jurídicos de los trasvases», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.
- MENESES, Bernardo DE e LORENA DE SÊVES, António, «A invenção de um território europeu? Das possibilidades de uma política pública de Ordenamento do Território», *RJUA*, núm. 10, Dezembro de 1998.
- MENEZES CORDEIRO, A., *Direito civil português*, Parte Geral, Tomo III, 2.ª ed. Almedina, Lisboa, 2007.
- MERÊA, Paulo, «Um Aspecto da Questão de Hugo Grocio – Serafim de Freitas (Condição jurídica do mar no Direito Romano)», in *Boletim da Faculdade de Direito*, núm. 19, ano II, Maio 1916.
- MERMEL, T.W., *Register of Dam in The United States*, 1958.
- MERINHOS, V.J., «Zamora/Trás-os-Montes. Que possibilidades de cooperação», *La cooperación de Castilla y Leon com Portugal. Relaciones Transfronterizas*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1995.
- MEZO, J., *Ciudadanos, agentes concernidos y usuarios: Tres dimensiones de la participación pública en la gestión del agua*. II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, «Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha», Porto, 2000.
- MICHELMANN, H. & SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- MILICH, Lenard and VARADY, Robert G., «Openness, sustainability, and public participation in trans-boundary river-basin institutions», *Aridlands Newsletter*, núm. 44, Fall/Winter, 1998,
- MILICH, Lenard & VARADY, Robert G., «Openness, sustainability, and public participation in trans-boundary river-basin institutions», *Aridlands Newsletter*, núm. 44, Fall/Winter, 1998, s/p <http://ag.arizona.edu/OALS/ALN/aln44/varady_milich1.html>.
- MINEIRO AIRES, Carlos:
- *Gestão de recursos hídricos em Portugal: A necessidade da reforma do actual sistema*. II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água. «Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha», Porto, 2000.
 - *O quadro institucional da água em Portugal*. Comunicação apresentada na Conferência Internacional «Implementação de Convenções sobre Rios Transfronteiriços, com especial ênfase no caso Luso-Espanhol: Oportunidades e Desafios», Porto, 2001.
 - «The institutional Framework for Water in Portugal», *Implementing Transboundary River Conventions with emphasis on the portuguese-spanish case: challenges and opportunities*, Ed. FLAD, 2001.
- MIRALLES GONZÁLEZ, Isabel, *Dominio Público Hídrico*, Ed, Civitas, Madrid, 1992.
- MIRANDA, Jorge:
- *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Ed., 2002.
 - *Manual de Direito Constitucional, Parte V – Actividade Constitucional do Estado*, Coimbra Ed., 1997.
- MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006.
- MIRANDA, João, «As relações entre os planos territoriais – alguns problemas», *Revista Jurídica*, núm. 22, Março 1998 (Versão Internet).
- MOLINA, Andrés:
- «El plan hidrológico de la cuenca del Júcar. Análisis de una cuenca piloto», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.

- «El control integrado de la contaminación y el régimen de los vertidos al dominio público hidráulico», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Monografía Asociada, núm. 3/2003.
- MONIZ, Ana Raquel, *O domínio público. O critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, 1.ª reimpressão, Coimbra, 2006.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Tecnos, 1980.
- MONIZ, Carmen, «La gestión integrada en las cuencas hidrográficas transfronterizas (España-Portugal): oportunidades y conflictos. Aplicación al Estuario del Guadiana. A Directiva Quadro da Água: Realidade e Futuro, III Congresso Ibérico, Sevilla, noviembre de 2002.
- MOORE, John R., *The Economic Impact of TVA*, Ed. John R. Moore, University of Tennessee Press, Knoxville, 1967.
- MORA, Manuela, «Prevención y control integrados de la contaminación: Realidad o ficción?: Análisis de la ley de prevención y control integrados y posterior desarrollo autonómico», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 4, 2003 – 2.
- MORA ALISEDA, Julián, *Los ríos internacionales Tajo y Guadiana en el Desarrollo Integral de Extremadura, Alentejo, Andalucía y Beira Interior*, Ed. CEDRE y Junta de Extremadura, Mérida, 1997.
- MORAVCSIK, A., «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», *JMCS*, núm. 31, 1993.
- MORAL ITUARTE, L., *Planificação Hidrológicay política territorial en España*, II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, «Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha», Porto, 2000.
- MOREIRA, Adriano, *Ciência Política*, Almedina, Coimbra, 7.ª Reimpressão, 2003.
- MOREIRA, Guilherme:
 - *As Aguas no Direito Civil Português. Propriedade das Aguas*, ed. do autor, Coimbra, 1920.
 - *As águas no Direito Civil português*, Coimbra Ed., 2.ª ed., Coimbra, 1960.
- MORELL OCAÑA, Luis, «Las titularidades sobre aguas privadas», *RAP*, núm. 154, 2001.
- MORELLI PANDO, Jorge, «El aprovechamiento de las aguas internacionales no marítimas», *Revista Peruana de Derecho Internacional*, núm. 66, 1965-1966.
- MOREU BALLONGA, José Luis:
 - «Nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas», eds. Silvia DEL SAZ, Juan M.ª FORNÉS y M. Ramón LLAMAS, *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botín, Ed. Mundi-prensa, 2002.
 - «La oscura regulación del mercado del agua por la Ley 46/1999», *RarAP*, núm. 16, 2000.
 - «El marco jurídico de la política hidráulica: claves históricas y diagnóstico», I Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água. «El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua», Zaragoza, 1998.
 - «Sobre la conveniencia de la reforma de la Ley de Aguas. Observaciones al borrador de Proyecto de Ley de mayo de 1997», *RarAP*, núm. 11, 1997.
 - *Aguas públicas y aguas privadas*, Bosch Casa Editorial S.A., Barcelona, 1996.
- MOTA DE CAMPOS, J., *Direito Comunitário*, vol. I, 7.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1995.
- MOTA DE CAMPOS, J., e outros. *Organizações Internacionais. Teoria Geral. Estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1999.
- MUBIALA, Mutoy, *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le Bassin du Congo/Zaire*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.

- MULLER, F.M., «The Laws of Manu», translated by Buhler, *The Sacred Books of the East*, XXV, Clarendon Press, Oxford, 1886.
- MURILLO, Carlos, «Aproximación a los regímenes de Integración regional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, 2004.
- NAFF, Thomas & DELLAPENNA, Joseph W., «Can there be confluence? A comparative consideration of Western and Islamic fresh water law», *Water Policy*, núm. 4, 2002.
- NAKAMICHI, Mari, «The International Court of Justice Decision Regarding the Gabčíkovo-Nagymaros Project», *Fordham Environmental Law Journal*, núm. 9, 1998.
- NEVADO MORENO, P.T., «La iniciativa comunitaria sobre desarrollo fronterizo y cooperación transfronteriza. El supuesto específico de las regiones fronterizas de España y Portugal», *Noticias de la UE*, núm. 137, junio de 1996.
- NIETO, Alejandro:
- «Aguas subterráneas: subsuelo árido y subsuelo hídrico», *RAP*, núm. 56, 1968.
 - *Bienes Comunales*, Madrid, 1964.
- NILSON, S., LANGAAS, S. & HANNERZ, F., «International River Basin District under the EU Water Framework Directive: Identification and Planned Cooperation», *European Water Management Online*, 2004.
- NISSOT, J., «Diplomatie *ad hoc*: les missions spéciales», *Revue Belge de Droit International*, núm. 2, 1968.
- NOLLKAEMPER, André:
- «The River Rhine: from Equal Apportionment to Ecosystem Protection», *RECIEL*, vol. 5, Issue 2, 1996.
 - *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint*, Dordrecht, 1993.
 - «The Contribution of The International Law Commission to International Water law: Does it Reverse the Flight from Substance?», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXVII, 1996.
- NUNES CORREIA, Francisco:
- «Institutional Water Issues in Europe», Invited Keynote Presentation. XII World Water Congress of International Water Resources Association, Madrid, October 2003.
 - «Políticas de Água e do Ambiente na construção europeia», *O Desafio da Água no século XXI, entre o conflito e a cooperação*, IPRIS, Lisboa, 2003.
 - «Política de Aguas e Modelos Territoriais», Comunicação apresentada no III Congresso Ibérico da Água, Sevilla, 2002.
 - «O planeamento dos recursos hídricos como instrumento de política de gestão da água», *Revista ARRH*, vol. 21, núm. 1, Abril 2000.
 - «O regime de caudais na Convenção Luso-Espanhola», *Encontro sobre a Convenção Luso-Espanhola de recursos hídricos*, DeCivil, FunDec, IST, Lisboa, 1999.
 - EUROWATER, Tomo I, *Institutions for Water Resources Management in Europe*, Tomo II, *Selected Issues in Water Resources Management in Europe*, 1998.
 - «The Portuguese-Spanish Rivers. A case Study of Shared European River Basins», A contribution of IST to WATER 21 research Project. Phase 2 – Topic 1, Lisbon, May 1998.
 - «A problemática da água no contexto do ambiente em Portugal», *Livro Branco sobre o Ambiente relativo aos anos de 1987-1990*, Lisboa, 1991.
- NYS, E., «La révolution française et le droit international», *Etudes de droit international et le droit politique*, 1896.
- OCHOA RUIZ, Natalia, «Dispute Settlement over Non-Navigational Uses of International Watercourses: Theory and Practice», in *Water Resources and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2005.

OKIDI, Charles Odidi:

- «A review of Treaties on Consumptive Utilization of Waters of Lake Victoria and Nile Drainage Basins», P.P. Howell and J.A. Allan (eds.), *The Nile, Resource Evaluation, Resource Management, Hydropolitics and Legal Issues*, University of London, London, 1990.
- «Legal and policy regime of lake Victoria and Nile basins», *Indian Journal of International Law*, July-September 1980.
- *Regional Control of Ocean Pollution*, Ed. Sijthoff & Noordhoff, The Netherlands, 1978.

OLAZÁBAL, Claudia, «Community Legislation on Water Protection. An assessment of his Evolution and Possible Future», *Europe and Environment*, Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer, Ed. Marco Onida, Europe Law Publishing, 2005.

OLIET PALÁ, Alberto, *Liberalismo y Democracia en crisis*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

D'OLIVEIRA MARTINS, Afonso, «Os Direitos de Portugal sobre o Guadiana à luz do Convénio Luso-Espanhol de 1968», *Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Ed. da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004.

OMEDAS MARGELI, M.:

- *El agua en el desarrollo económico social y medioambiental de Aragón*, Ed. Ibercaja, 1998.
- «La participación en el Plan de Demarcación del Ebro», Jornadas sobre la Directiva Marco del Agua 2006, organizadas por el CCCP, Madrid, 2006.

OPPENHEIM, L., *International Law*, H. Lauterpacht, London, New York, Toronto, 1955.

OHLSSON, *Hydropolitics: Conflicts Over Water as a Development Constraint*, Leif (ed.), London, 1995.

OLSON, M., *The logic of collective action: Public goods and theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David:

- «Subsidiariedad y gobernabilidad en las Administraciones y ante los Tribunales de la Unión Europea», *Noticias de la UE*, núm. 241, febrero de 2005.
- *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2000.

ORTIZ TENA, María del Carmen:

- «La revisión de los planes hidrológicos de cuenca en el nuevo marco jurídico del Derecho de Aguas», *Derecho de Aguas*, Fundação IEA, 2006.
- *Planificación Hidrográfica*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994.

OSBORNE, David & GAEBLE, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Private Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1993.

OST, François, *A natureza à margem da lei. A ecologia a prova do direito*, Ed. Instituto Piaget, ISBN 972-8407-24-6.

OSTROM, Elinor:

- *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990 (Reprinted 2003).
- «A Behavioural Approach to Rational Choice Theory of Collective Action», *American Political Science Review*, núm. 92, 1998.
- «Constitutional Considerations with Particular Reference to Federal Systems», *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Eds. F.X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom, Water de Gruyter, New York, 1986.

OSTROM, Elinor and others:

- «Adaptation to Challenges», *The Commons in the New Millennium*, The TM Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2003.

- «Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges», *Science*, núm. 284, 1999.
- «Design Principles for Local and Global Commons», Ed. Oran R. YOUNG, *The International Political Economy and International Institutions*, vol. 2, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 1996.
- PAIS VASCONCELO, Pedro, *Teoria Geral do Direito Civil*, Almedina 4.^a ed, Lisboa, 2007.
- PAISLEY, Richard, «Adversaries into partners: international water law and the equitable sharing of downstream beneficts», *Melbourne Journal of International Law*, vol. 3, 2002.
- PALLARÉS, Ana:
 - «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y relación con el concepto de integración», *REDA*, núm. 131, julio-septiembre de 2006.
 - «Planificación Hidrológica de la cuenca y ordenación del suelo», Comunicación presentada no VI Congresso Nacional de Direito do Ambiente, organizado por ADAME, Tenerife, 2006.
 - «La organización administrativa del nuevo modelo de intervención ambiental de la ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la intervención integral de la administración ambiental», *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 65, enero-abril de 2003.
- PARADA, Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Marcial Pons, 2007.
- PAREJO ALFONSO, Luciano:
 - «Algunas notas sobre el proceso de integración europea. ¿Federalismo o fórmula original?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1, 2.^o semestre de 2001.
 - «El ordenamiento español y la integración en las Comunidades Europeas: un problema capital de renovación», *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 13 septiembre-diciembre de 1995.
 - «Dominio Público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», *RAP*, núm. 100-102, 1983.
- PAREJO NAVAJAS, Teresa, *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Ed. MP, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Madrid, 2004.
- PARETO, Vilfredo, *Manuel d'Economie Politique in Ouvres Complètes de Vilfredo Pareto*, t.VII, Ed. Giovanni Busino, Ginebra, Droz, 1981.
- PELÁEZ, José Manuel, «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. Fundación Rei Afonso Henriques, Tecnos, 2002.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, reimpresión 7.^a ed., Madrid, 2000.
- PATERSON, Matthew, «Overview. Interpreting trends in global environmental governance», *International Affairs*, núm. 4, 1999.
- HOWELL PATO, João, «O valor da água como bem público». Tese de Doutoramento em Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa, 2007.
- PEDREGAL, Belén, «Planificación hidrológica y demografía: el estudio de la población en relación con los modelos de gestión del agua», *A Directiva Quadro da Água: Realidade e Futuro*, III Congresso Ibérico, Sevilla, noviembre de 2002.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco. *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, Reimpressão, Novembro 2003.
- PÉREZ DÍAZ V., y MEZO J., *Política del agua en España: argumentos, conflictos y estilos de deliberación*, I Congreso Ibérico sobre planeamiento e gestão da água, «El agua a debate desde la Universidad. Una nueva cultura del agua», Zaragoza, 1998.
- PÉREZ GONZÁLEZ, PUEYO LOSA e MARTÍNEZ PUÑAL, «Cooperação transfronteiriça e relações luso-galaicas com especial referência à política cultural. Bases jurídico-internacionais para a sua institucionalização», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1985, vol. LXI.
- PÉREZ PÉREZ, Emilio:
 - *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*, Ed. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Política Ambiental, Madrid, 1993.
 - *La propiedad del agua. Sistema estatal y sistema canario*, Ed. Bosch, 1998.

- PÉREZ TREMPES, Pablo (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1998.
- PÉREZ ZABALETA, A., y SAN MARTÍN, E., «Los planes hídricos ibéricos en el contexto internacional», *A Directiva Quadro da Agua: Realidade e Futuro*. III Congresso Ibérico, Sevilla, noviembre de 2002.
- PERKMANN, Markus, «Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union», *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Ngai-ling Sum (Eds.), Hampshire, 2002.
- PETITE, Michel, «Nice, traité existentiel, essentiel», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 4, 2000.
- PIGRAU SOLÉ, Antoni, *Generalidades y particularismos en el Derecho de los cursos de agua internacionales*, Ed. JMB, Barcelona, 1994.
- PITMAN, G. & Keith, T., «The Role of the World Bank in Enhancing Cooperation and Resolving Conflict on International Watercourses: The Case of the Indus Basin», *World Bank Technical Paper*, núm. 414, *International Watercourses Enhancing Cooperation and Managing Conflict. Proceedings of a World Bank Seminar*, Edited by Salman M.A. Salman Laurence Boisson de Chazournes, 1998.
- PITTA e CUNHA Paulo DE:
- *Integração Europeia. Estudos de economia política e direito comunitário*, Ed. Imprensa nacional - Casa da moeda, 1993.
 - «Tratado ou Constituição?», *Uma Constituição para Europa*, Ed. Almedina, 2003.
- PONZANO, Paolo:
- «Le processus de décision dans l'Union européenne», *Revue du Droit de l'Union Européenne (RDUE)*, núm. 1, 2002.
 - «La réforme des Institutions de l'Union européenne dans le cadre de la Constitution», *RDUE*, núm. 1, 2004.
- PONTE IGLESIAS, María Teresa:
- «La cooperación transfronteriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia», *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. Las experiencias de otras Comunidades Autónomas*, Pueyo Losa y Ponte Iglesias, eds., 1997.
 - *La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional*, Servicio Central de Publicaciones Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1989.
 - «El medio ambiente y los recursos naturales compartidos» y «Aspectos del Derecho Internacional Privado en la Protección del medio ambiente», *Problemas Internacionales del medio ambiente* (VIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales), Barcelona, 1984.
- POPPER, Karl, «The logic of the social sciences» in T.W. Adorno et al., *The Positivist Dispute in German Sociology*, Heinemann, London, 1976, p. 97.
- POSTEL, Sandra, *The Last Oasis. Facing Water Scarcity*, Ed. W.W. Norton & Company, New York, London, 1992.
- POWELL, Walter W. and DIMAGGIO Paul J., eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- POZO-SERRANO, P., «El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses», *Anuário de Direito Internacional*, vol. XV, 1999.
- PREISS, Erika L., «The International Obligation to Conduct an Environmental Impact Assessment: The ICJ Case Concerning the *Gabcikovo-Nagymaros Project*», *N.Y.U. Env'tl. L.J.*, núm. 7, 1999.
- PRIETO CASTRO, L., y otros, *Tribunales españoles, organizaciones y funcionamiento*, Madrid, 1973.
- PROUDHON, Victor, *Traité de Domaine Public*, 2.ª ed., 1843.
- PUCHALA, D. & HOPKINS, R., «International Regimes: Lessons from Inductive Analysis», *International Organizations*, vol. 36, núm. 2, 1982.

- PUEYO LOSA, Jorge, «El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. Fundación Rei Afonso Henriques, Tecnos, 2002.
- PUREZA, Jose Manuel, «Eternalizing Westphalia? International Law in a Period of Turbulence», *Nação e Defesa*, núm. 87 – 2.ª Série, Outono 98.
- PUREZA, José Manuel, e LOPES, Paula, «A água entre a soberania e o interesse comum», *Nação e Defesa*, núm. 86, 1998.
- QUADRA SALCEDO, Tomás DE LA, Prologo a la monografía de Teresa Parejo Navajas, *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Ed. MP, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Madrid, 2004.
- QUADROS, Fausto DE,
 — *Direito das Comunidades Europeias. Contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu*, Coleção teses, Almedina, Lisboa, 1984.
 — *O Princípio de subsidiariedade no Direito comunitário após o Tratado da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 1995.
- QUEROL, María, *Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos*, División de Recursos Naturales e Infraestructuras, CEPAL, UN. Santiago de Chile, 2003.
- QUINT, W., «Nouvelles tendances dans le droit fluvial international», *R.D.I.L.C.*, 1931.
- RADOSEVICH, George E., «The Mekong River Agreement: Lessons Learned», *Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special Emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisboa, Ed. IST and FLAD, 2000.
- RAHMAN, Reaz, «The law of Non-Navigational Uses of International Watercourses: Dilemma for Lower Riparia», *Fordham International Law Journal*, vol. 9, 1995.
- RAINES WARD, Diane, *Water Wars. Drought, Flood, Folly and the Politics of Thirst*, Berkley Publishing Group, New York, 2002.
- RAUX, Jean, «La regionalisation et la centralisation: deux tendances complémentaires de l'administration internationale des fleuves», *Revue Generale de D. I. Pco*, 1969.
- REBELO DE SOUSA, Marcelo, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Ed. Lex, Lisboa, 1999.
- 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.
- REIS, João, *Lei de Bases do Ambiente anotada e comentara*, Ed. Almedina, Coimbra, 1992.
- REMEC, Peter, *The position of the individual in International Law According to Grotius and Vattel*, Ed. Nijhoff, The Hague, 1960.
- REMIRO BROTONS, A., y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- REUTER P., *Direito Internacional Público* (trad. por Ed. Presença), 1981.
- RIEU-CLARKE, A *Fresh Approach to International Law in the Field of Sustainable Development – What Lessons from the Law of International Watercourses?*, «PhD International Water Law and Policy», International Water Law Research Institute. University of Dundee, 2004.
- RIJSWICK, H. VAN:
 — «Consequences of the new Groundwater Directive for Infiltration for the Purpose of the Drinking-Water Supply», *European Environmental Law Review*, Dec. 2004.
 — «EU Water Law in Transition», *Yearbook of European Environmental Law*, vol. 3, 2003.
- RITTBERGER, V., *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, New York, 1997.

- ROBERTS, L., *World Resources 1998-99, A Guide to the Global Environment*. A Joint Publication by the World Resources Institute, the World Bank, the UNEP, and the UNDP, Oxford University Press, New York.
- ROBOCK, Stefan H., «An Unfinished Task: A Socio-Economic Evaluation of the TVA Experiment», *The Economic Impact of TVA*, Ed. John R. Moore, University of Tennessee Press, Knoxville, 1967.
- RODRÍGUEZ, Dolores, «La gestión hispano-lusa en el Parque Transfronterizo Gerês-Xurés», *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ed. Fundación Rei Afonso Henriques, Tecnos, 2002.
- ROJAS QUINONES, C., «Los cursos de agua internacionales en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (de Gabikovo-Nagymaros a Argentina-Uruguay)», *Derecho de aguas*, Tomo IV, ed. Universidad Externado de Colombia, 2010.
- RÖLING, Niels, *Gateway to the global garden: beta/gamma science for dealing with ecological rationality*, University of Guelph, Guelph, Ontario, Canadá, 2000.
- ROMÁN BARREIRO, Elena, «Transposición de la Directiva Marco en el año 2003», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.
- ROSSEAU, Ch., *Droit International Public*, Septième édition, Ed. Dalloz, 1973.
- ROSENAU, James N.:
- «Governance in a New Global Order», *The global transformation reader: an introduction to the globalization debate*, Ed. David Held and Antony McGrew, First ed. 2000, reprinted 2003.
 - *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
 - «Governance, Order and Change in World Politics» in Rosenau and Czempiel (orgs.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
 - *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Conflict*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- RUGGIE, John:
- «International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order», *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983.
 - «International Responses to Technology, Concepts and Trends», *International Organizations*, vol. 29, núm. 3, 1975.
- RUIZ FABRI, Hélène, «Règles coutumières générales et droit international fluvial», *Annuaire Français de Droit International*, t. 36, 1990.
- RUTHERFORD, Malcolm, *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- SADOFF, Claudia W. & David GREY, «Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers», *Water Policy*, núm. 4, 2002.
- SALAT, Jordi, «Las aguas costeras y de transición en la España Peninsular» Comunicação apresentada no VI Congresso Ibérico da Água, organizado pela FNCA, Vitoria, 2008.
- SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, Margarida, *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*, Coimbra Ed., 2003.
- SALINAS ALCEGA, Sergio, «La cuenca hidrográfica en la convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 21 de mayo de 1997» en *Gestión del Agua y Descentralización Política, Conferencia internacional de gestión del agua en países federales, Zaragoza, 9 al 11 de julio de 2008*, dir. Antonio Embid, Aranzadi, 2009.
- SALMAN M.A. SALMAN:
- «Good Offices and Mediation and International Water Disputes», *Peace Palace Papers*, publicação do TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
 - «Evolution and Context of International Water Resources Law», *Water Resources and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2005.

- SANJUÁN, Pablo, «Las relaciones España-Portugal: la cooperación transfronteriza» *Revista trimestral Lex Nova*, julio-septiembre de 2009.
- SAN MARTÍN, Enrique, «Aprendiendo de la experiencia económica: los trasvases en el sudeste norteamericano», Livro de Palestras, IV Congresso Ibérico da Água, Tortosa, Dezembro 2004.
- SÁNCHEZ BLANCO, A., «La ley de Aguas española de 1985 y la Directiva de Consejo de las Comunidades Europeas por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas», *REDA*, núm. 96, 1997.
- SANCHEZ JORDÁN, Elena, «El registro de aguas como instrumento de control: Una herramienta bien aprovechada? Un balance tras 20 años», Comunicação apresentada no V Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, Faro, Dezembro de 2006.
- SÁNCHEZ MORÓN, M:
- «Planificación hidrológica y ordenación del territorio», *RAP*, núm. 123, 1990.
 - «Aspectos ambientales de la modificación de la ley de Aguas», X Jornadas sobre Derecho de las Aguas, *La Reforma de la Ley de Aguas* (dir. A. Embid Irujo), Universidad de Zaragoza, 2000.
- SANDS, Philippe:
- *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Second Ed., 2003.
 - «Concluding Remarks», *Peace Palace Papers*, publicação do TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
 - «Watercourses, Environment and the International Court of Justice: The Gabčíkovo-Nagymaros Case», *World Bank Technical Paper*, núm. 414, International Watercourses *Enhancing Cooperation and Managing Conflict. Proceedings of a World Bank Seminar*. Edited by Salman M.A. Salman Laurence Boisson de Chazournes, 1998.
 - «Enforcing Environmental Security», *Greening International Law*, Ed. Philippe Sands, Earthscan, London, 1993.
- SANTOS, Filipe Duarte, «Recursos hídricos e alterações climáticas: uma perigosa combinação», *O desafio da água no século XXI, entre o conflito e a cooperação*, coord. Viriato Soromenho-Marques, Ed. Notícias, Lisboa, Dezembro 2003.
- SANTOS, Filipe Duarte, FORBES K., e MOITA, R. (eds.), «Climate Change in Portugal scenarios, impacts and adaptation measures», *SIAM Projects*, Ed. Gradiva, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa, 2002.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, «Nuevas orientaciones sobre la ordenación del medio ambiente marino y costero en España», *Revista General del Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010.
- SALETHAND, R. Maria & DINAR Ariel, *Water Challenge and Institutional Response: A Cross-Country Perspective*, Institute of Economic Growth, Delhi, 1999.
- SANTAFÉ, José María, «The Hispano-Portuguese Agreement on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of Water – A Spanish view», *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.
- SAUSER-HALL, «L'utilisation industrielle des fleuves internationaux», *Hague Recueil*. núm. 83, 1951.
- SAZ, S. DEL:
- «Cuál es el contenido de los derechos privados sobre las aguas subterráneas? Régimen jurídico de las aguas subterráneas», *Regimen jurídico de las aguas subterráneas*, Silvia DEL SAZ, Juan M.^a FORNÉS y M. Ramón LLAMAS (eds.), Fundación Marcelino Botín, Ed. Mundi-prensa, Madrid, 2002.
 - *Aguas Subterráneas, Aguas públicas. (El nuevo Derecho de Aguas)*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid, 1990.
- SBRAGIA, Alberta M. & HILDEBRAND, Philipp, «The European Union and Compliance: A Story in the Making», *Engaging Countries Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Ed. Edith Brown Weiss and Harold K. Jacobson, Massachusetts Institute of Technology, 1998.
- SCALON, John, CASSAR, Angela & NEMES, Noémi, *Water as a Human Right?*, *IUCN Environmental Policy and Law Paper*, núm. 51, 2004.

- SCHERMERS, Henry G., *International Institutional Law*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan de Rijn, The Netherlands, Rockville, Maryland, USA, 1980.
- SCHEUER, Stefan, «La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2001.
- SCHEWEBEL, Stephen M., «The Judgment of the International Court of Justice in the Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)», *Peace Palace Papers*, publicação do TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
- SCHELLING, Thomas C.:
 — *The Strategic of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960.
 — *Micromotives and Macrobehavior*, W.W. Norton, New York, 1978.
- SCHMIDT, Luisa, «A Participação Pública no Planeamento Hidrológico», «Jornada Técnica sobre o Planeamento Hidrológico e as Alterações Climáticas no contexto transfronteiriço», organizadas pela Delegação Portuguesa da CADC, Lisboa, 2008.
- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard, «El Derecho Administrativo General desde una perspectiva europea», *Justicia Administrativa*, núm. 13, octubre de 2001.
- SCHRÖDER, Meinhard, «Le Rhin», *Traité de droit européen de l'environnement*, A. Kiss et D. Shelton, Ed. Frison-Roche, Paris, 1995.
- SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ed. Folio, Madrid, 1984.
- SCOTT, Joanne, *EC environmental law*, Ed. Longman, London, 1998.
- SCOTT, Richard W., *Institutions and Organizations*, Sage Publications, 1995.
- SEABRA ZUZARTE REIS, A., «A escassez e a desigual distribuição de recursos naturais na base da eclosão de conflitos». *Working Paper 2/2001 de Euronatura* <www.euronatura.pt.>. Março de 2001.
- SELBY, Jan, «Dressing Up Domination as “Co-operation”: The Case of Israel-Palestinian Water Relations», *Review of International Studies*, vol. 29, núm. 1, January 2003.
- SEM, Amartya, «La idea de la justicia», traducido por Hernando Valencia, Ed. Penguin Press, Madrid, 2009.
- SEQUEIRA Eugenio, «O empreendimento do alqueva e a gestão sustentada de água na bacia do Guadiana face à Directiva Quadro da água», *Una Cita Europea com la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y Espanh*, II Congresso Ibérico da Água, Zaragoza, 2001
- SERENO, Amparo:
 — *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, Tesis de Doctorado, leída el 22 de enero de 2010, en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Portuguesa, Lisboa.
 — «Participação pública e o paradoxo do interesse desinteressado»; Comunicação publicada no livro do «V Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água», Faro, 2006.
 — «La coordinación administrativa en las Demarcaciones Hispano-Portuguesas», Comunicação apresentada no VI Congresso Nacional de Direito do Ambiente, organizado por ADAME, Tenerife, 2006.
 — «The Luso-Spanish Agreements for the use of shared water resources. A model to others International Hydrographic Basins?», Comunicação apresentada no *First workshop on Hydro-Hegemony*, King's College, London, 2005.
 — «O princípio de uso equitativo: uma pedra no sapato da convenção luso-espanhola?», Comunicação publicada no livro, compilação do «IV Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão de águas», Tortosa, 2004.
 — «De Madrid a Lisboa, os caudais do Tejo e a “Hidro-diplomacia” Luso-Espanhola», *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, núm. 21/22, Jun./Dez. 2004.

- «Los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales: ¿Preocupaciones Ambientales o Reparto de Caudales?», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 3, 2003.
- «A caminho de uma «revolução institucional» para Portugal», Comunicação publicada no livro, compilação do «III Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão de águas», Sevilla, 2002.
- «Nuevos Modelos de Organismos de Cuenca», Comunicação publicada no CD, compilação da «Conferência Internacional sobre organismos de Cuenca», Madrid, 2002.
- «Governação ambiental. Um instrumento para o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais partilhados», «rede da água» (<www.rededaagua.org>).
- *Recursos Hídricos Internacionais Luso-Espanhóis*, Tese de Mestrado, Faculdade de Direito da UCP, 2000.
- «O alcance da cooperação administrativa assente na Convenção Luso-Espanhola de 1998», Comunicação publicada no livro, compilação do «II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão de águas», Porto, 2000.
- «A integração ecológica europeia», Comunicação publicada no livro, compilação sobre o Congresso Internacional, «Ambiente e Desenvolvimento às portas do terceiro milénio», Editado pelo IPCB, 1999.

SERRA, Pedro:

- «O regime de caudais nas Convenções Luso-Espanholas de rios transfronteiriços», *Águas – O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Org. J.J. Gomes Canotilho, Coimbra Editora, 2006.
- «Que futuro para o Guadiana? Algumas questões de direito», Separata de *Una nueva cultura del agua para el Guadiana. Desde Ruidera a Vila Real de Santo Antonio /Ayamonte*, Ed. Fundação Nova Cultura da Água, Zaragoza, 2004.
- «Política de água em Portugal: as tarefas da sustentabilidade», *O Desafio da Água no século XXI, entre o conflito e a cooperação*, IPRIS, Lisboa, 2003.
- «A questão das instituições de gestão dos recursos hídricos na nova Lei da Água», Lisboa, 2003.
- «A evolução do direito português do ambiente nos últimos 25 anos», *Revista APRH*. vol. 23, núm. 2, Novembro 2002.
- «A propósito dos planos de recursos hídricos. Subsídios para a definição de uma política nacional para o sector da água», *Revista APRH*, vol. 21, núm. 1, Abril 2000.
- «The Defense of the Portuguese Agreement on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of Water», *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.
- «Crítica a uma leitura redutora da Convenção», *Encontro sobre a Convenção Luso-Espanhola de recursos hídricos*, DeCivil, FunDec, IST, Lisboa, 1999.
- «Perspectivas dos Transvases no Plano Nacional da Água», 3.º Congresso da Água *A Água em Portugal: Por Uma Política de Excelência*, Lisboa, Março 1996.

SERRA, Pedro, e MENDOÇA, C.:

- «A Directiva-Quadro e a Reforma das Instituições de Gestão da Água», III Congresso Ibérico da Água, Sevilla, 2002.
- «Legislação da Água e Modelos Institucionais», Comunicação apresentada na Conferência Internacional «Implementação de Convenções sobre Rios Transfronteiriços, com especial ênfase no caso Luso-Espanhol: Oportunidades e Desafios», Porto, 2001.
- «Water Legislation and Institutional Models», *Implementing Transboundary River Conventions with emphasis on the portuguese-spanish case: challenges and opportunities*, Ed. FLAD, 2001.

SERRES, M., *Le Contrat naturel*, Ed. François Bourin, Paris, 1990.

SETUAÍN, Beatriz:

- «Aspectos normativos de los mercados de aguas: últimas aportaciones desde la reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico», *RAP*, núm. 163, enero-abril de 2004.
- «La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo», *Justicia Administrativa*, núm. 11, 2001.

- «La reforma de la ley de aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre», X Jornadas sobre Derecho de las Aguas, *La Reforma de la Ley de Aguas* (dir. A. Embid Irujo), Universidad de Zaragoza, 2000.
- SKON ANDERSEN, Mikael & LIEFFERINK, Duncan, *European Environmental Policy: the pioneers*, Manchester University Press, Manchester, New York, 1997.
- SKINNER, G. William:
 - «Marketing and Social Structure in Rural China, Part I», *Journal of Asian Studies*, núm. 24, 1964.
 - *The City in Imperial China*, Stanford, 1976.
- SMITH, Herbert A., *The Economic Uses of International Rivers*, King and Son Ltd, London, 1931.
- SMETS, Henry:
 - «The Right to Water as an Enforceable Right», *Environmental Policy and Law*, núm. 34, 2004.
 - *Le Droit a L'eau*. Academie de L'eau, CEDE-AESN, 2002.
- SOARES, Rogério, *Direito Administrativo*, polic., Coimbra s.d.
- SOLANES, Miguel, «Legal and Institucional Aspects of Riber Basin Development», *Water International*, núm. 17, 1992.
- SOLANES, Miguel, y GETCHES, David, *Páacticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., 1998.
- SORIANO, José Eugenio, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990.
- SORO MATEO, Blanca, «Ámbito objetivo y organizativo de las nuevas Demarcaciones Hidrográficas», *Derecho de Aguas*, Fundación IEA, Murcia, 2006.
- SOROMENHO MARQUES, Viriato, «A crise da política internacional de ambiente: balanço e perspectivas», *O Desafio da Água no século XXI, entre o conflito e a cooperação*, IPRIS, Lisboa, 2003.
- SOTILLO LORENZO, J.A., «España y Portugal ante 1993: Los países ibéricos y el Mercado Único», *Noticias CEE*, núm. 72, 1991.
- SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, Almedina 4.^a ed. – 10.^a reimpressão, Coimbra, 2004.
- SPAVENTA, Eleanor, «O princípio da subsidiariedade e a nova proposta de Protocolo», *Uma Constituição para Europa*, Ed. Almedina, 2003.
- STALLWORTHY, Mark, «Water», «Introduction: The Implementation Gap», *Yearbook of Environmental European Law*, núm. 4, 2005.
- STEC, Stephen & ECKSTEIN, Gabriel, «Of Solemn Oaths and Obligations: The Environmental Impact of the IC's Decision in the Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project», *Yrbk. of Int'l Env't'l L*, núm. 8, 1997.
- STEIN, Peter, «From Pufendorf to Adam Smith: The Natural Law Tradition in Scotland», *Europaisches Rechtsdenken in Geschichte un Gegenwart*, C.H. Beck, Munich, 1982.
- STEIN, E, «International integration and democracy: in love at first sight», *Americam Journal of International Law*, VI, núm. 95, 2001.
- STEIN, A., «Coordination and Collaboration: Regime in an Anarchic World», *International Organizations*, vol. 36, núm. 2, 1982.
- STONE, Christopher D., «Defending the Global Commons», *Greening International Law*. Ed, Philippe Sands, Earthscan, London, 1993.
- STRANGE, Susan, «Cave! hic dragones: a critique of regime analysis», in *International Regimes*, Ed. S.D. Krasner. Cornell University Press. Ithaca and London, 1983.

- SUEDY, Surya P., «Resolution of International Water Disputes: Challenges for the 21st Century», *Peace Palace Papers*, publicação do TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
- SUMPSI VIÑAS, J.M., «Efectos de las políticas tarifarias sobre la demanda de agua, renta agraria y recuperación de costes de la agricultura de regadío en España», *El Agua a Debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, I Congreso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, Zaragoza, 1998.
- SWAIN, «Sharing International Rivers: A Regional Approach», *Conflict and the Environment*, Kluwer Academic Publishers, Doordrecht, 1996.
- TABARA, David, COSTEJÁ, Meritxell, y VAN WOERDEN, Fincent, «Las culturas del Agua en la Prensa Española. Los marcos culturales en la comunicación sobre el Plan Hidrológico Nacional», *Workpackage 4 of the HarmoniCOP Project*, 2003.
- TANZI, Attila:
- *The Relationships between the 1992 UN/CEE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and the 1997 UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, Report of the UN/ECE Task Force on Legal and Administrative Aspects, Geneva, February 2000.
 - «Recent Trends in International Water Law Dispute Settlement», *Peace Palace Papers*, Kluwer Law International, Haia, 2001
- TANZI, Attila & ARCARI, Mauricio, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses. A Framework for Sharing*, Kluwer Law International. London, The Hague, Boston, 2001.
- TANZI, Attila & PITTEA, Cesare, «Emerging Trends in the Role of Non-State Actors in International Water Disputes», *Peace Palace Papers*, publicação do TPA, Ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
- TANZI, Attila & ARCARI, Maurizio, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses. A Framework for Sharing*, Kluwer Law International. London, The Hague, Boston, 2001.
- TARLOCK, A.D., «The law of equitable apportionment revisited, updated and restated», *U. Colo. L. Rev.*, vol. 56, 1985.
- TAVARELA LOBO, Mário, *Manual do Direito de Águas*, vol. I, 2.^a Edição revista e ampliada, Coimbra Editora, 1999.
- TECLAFF, Ludwik A.:
- «Evolution of the River Basin Concept in National and international Water Law», *NRJ*, vol. 36, Spring 1996.
 - *Abstraction and Use of Water. A Comparison of Legal regimes*, UN Doc. ST/ECA/154. 1972.
 - *The River Basin in History and Law*, 1967. Obra mecanografada, encontrada na Biblioteca do Institute of Advanced Legal Studies (IALS), Londres.
- THIEFFRY, Patrick, *Droit Européen de L'environnement*, Ed. Dalloz, 1998.
- TROLLDALEN, Martin, «Troubled waters in the Middle East: the process towards the first regional Water Declaration between Jordan, Palestinian Authority, and Israel» *Natural Resources Forum*, vol. 21, núm. 2, 1997.
- TIRADO ROBLES, Carmen:
- «Consideraciones generales sobre la política medioambiental y de aguas en la Unión Europea», *Gestión del Agua y Descentralización Política, Conferencia internacional de gestión del agua en países federales, Zaragoza, 9 al 11 de julio de 2008*, dir. Antoni Embid, Aranzadi, 2009.
 - *La Política del Agua en el Marco Comunitario y su integración en España*, Thomsom Aranzadi, Navarra, 2004.
- TORRES CAZORLA, M.I., «Otra vuelta de tuerca del Derecho Internacional para regular los cursos de agua internacionales: El Convenio de Helsinki de 17 de marzo de 1992», *Anuario de Derecho internacional*, vol. XVI, 2000.

- TOTH, «The Principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty», *Common Market Law Review*, núm. 29, 1992.
- TOURNIER, Gilbert, *Rhone, Dieu Conquis*, 1952.
- TRUYOL Y SERRA, A., «Las fronteras y las marcas», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. X, núm. 1-2, 1957.
- UREÑA ÁLVAREZ, M.R., *La protección del medio marino en España*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1986.
- UREÑA ÁLVAREZ, R., «La cuenca del Duero en las relaciones de vecindad entre España y Portugal», C. Arenal Moyúa (coord.) *Las relaciones de vecindad, IX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987.
- VACLOS, Evan, «Transnational Rivers and Hydrodiplomacy», *Shared Water Systems and Transboundary Issues With Special Emphasis on The Iberian Peninsula*, Ed. FLAD, Lisboa, 1999.
- PAIS VASCONCELO, Pedro, *Teoria Geral do Direito Civil*, Almedina 4.^a ed., Lisboa, 2007.
- VALADARES, R. e GONÇALVES HENRIQUES, A., «O Regime de caudais na Convenção Luso Espanhola», VI Congresso da Água, Lisboa, 2000.
- VALENCIA MARTÍN, Germán:
- «Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Monografía asociada núm. 3, 2003.
 - «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997.
- VASCONCELOS, Lia, «Gestão participada da água – uma experiência para promover a integração da formação», Livro de Palestras, IV Congresso Ibérico da Água, Tortosa, Dezembro, 2004.
- VATTEL, M. DE, *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Ed. Nouvelle éd. Augmentée. Neuchatel, Imprimerie de la Societé Typographique, 1774.
- VÄYRYNEN Raimo, «Norms, compliance, and enforcement in global governance», *Globalization and Global Governance*, Ed. Väyrynen, Lanham, Rowman and Little, 1999.
- VEIGA DA CUNHA, Luís:
- «Meio século de percepções sobre a água na política internacional», *O Desafio da Água no século XXI, entre o conflito e a cooperação*, IPRIS, Lisboa, 2003.
 - «Perspectivas da gestão da água para o século XXI: Desafios e oportunidades». *Revista ARRH*, Novembro 2002, vol. 23, núm. 2.
 - «A gestão de bacias hidrográficas partilhadas numa perspectiva de segurança ambiental: O caso das bacias hidrográficas luso-espanholas», II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, «Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha», Porto, 2000.
 - «Segurança ambiental e gestão dos Recursos Hídricos», 4.º Congresso APRH, 1998.
 - «Recursos Hídricos Luso-Espanhóis. O Passado e o Futuro», 3.º Congresso da Água, APRH, 1996.
 - «Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços», 2.º Congresso da Água, APRH, 1994.
- VEIGA da CUNHA, Luís, e BAU, João:
- *Gestão dos recursos hídricos e regionalização*, 1982.
 - «Gestão dos recursos hídricos e regionalização». *Estudos de Economia*, vol. III, 1982.
- VEIGA DA CUNHA, Luís, OLIVEIRA, R., e BORGES NUNES, V., «Impactos das alterações climáticas sobre os recursos hídricos de Portugal», *A Directiva Quadro da Água: Realidade e Futuro*, III Congresso Ibérico, Sevilla, 2002.
- VILLAR PALASÍ, «Apuntes de Derecho Administrativo, Dominio Público», t. X. de *Dominio público*. Ed. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1966-7.

- VILLARÍAS LORCA, M., «El régimen jurídico de las cuencas fluviales hispano-portuguesas», *Medio ambiente*, 1.º semestre de 2003.
- VILLASANTE, Tomás R., *Las democracias participativas*, Ed. HOAC, Madrid, 1995.
- VINOGRADOV, Sergei V., «Transboundary Water Resources in the Former Soviet Union: Between Conflict and Cooperation», *N.R.J.*, núm. 36, 1996.
- VISSCHER, Ch. DE, *Le Droit international des communications*, Publication de L'Université de Gand. Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris. 1921 et 1923.
- VITÁNYI, Béla, *The international regime of river navigation*, Ed. Sijthoff & Noordhoff in cooperation with the T.M.C. Asser Institute, The Hague, Alphen aan den Rijn (The Netherlands) Germantown, Maryland (USA), 1979.
- WALLENSTEEN, Peter & SWAIN, Ashok, *Comprehensive assessment of the freshwater resources of the world*, Environment Institute, Stockholm, 1997.
- WALTERS, M., *The «ad hoc» diplomatic. A study in municipal and international law*, Haia, 1963.
- WATTERBURY, John, *The Nile Basin: nationals determinants of collective action*, Ed. Yale University, 2002.
- WEBER, Max:
- *Economy and Society*. University of California Press, Berkeley, 1977. -«Objectivity” in social science and social policy” in M. WEBER, *The Methodology of Social Sciences*, Ed. Free Press, 1949.
 - *Sobre la teoría de las Ciencias Sociales*, Ediciones Península, Barcelona, 1971.
- WELLER, Philip, «The Danube experience», *Seminario sobre la gestión de las cuencas hidrográficas compartidas entre España y Portugal en un horizonte de riesgos climáticos y mayores presiones ambientales*, CEIGRAM (Universidad Politécnica de Madrid), IIDMA y Fundación Canal Isabel II, Madrid, 2008.
- WENDT, A., *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- WENGERTS, «The Politics of River Basin Development», *Law and Contemporary Problems*, núm. 22, 1957.
- WETTESTAD, Jorgen, *Designing Effective Environmental Regimes*, Ed. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Massachussetts, 1999.
- WHITE, Gilbert F.:
- «A perspective of river basin development», *Law and Contemporary Problems*, núm. 2, 1957.
 - *A Human Adjustment to Floods*, 1942.
- WILM, «Timber Cutting and Water Yields», *Yearbook of Agricultures*, 1949.
- WIEL, Samuel C., *Water rights in the Western State*, 3.ª ed, 1911.
- WILKINSON, «Maastricht and the Environment: the implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union», *Journal of Environmental Law*, vol. 4, núm. 2, 1992.
- WILKINSON, David, «Using Environmental Ethics to Create Ecological Law», *Locality and Identity*, Edited By Jane Holder and Donald McGillivray, 1999.
- WILLCOCKS, William, *The Restoration of the Ancient Irrigation Works on the Tigris*, 1903.
- WILLIAMS, Paul R., «International Environmental Dispute Resolution: The Dispute Between Slovakia and Hungary Concerning Construction of the Gabčíkovo and Nagymaros Dams», *Columbia Journal Environmental Law*, núm. 19, 1994.
- WILSON, J.A., *The Burden of Egypt*, University of Chicago Press, Chicago, 1951.
- WINIARSKI, Bohdan, «Principes généraux du droit fluvial international», *RCADI*, vol. 45, 1933 (II).
- WINTER, Gerd, «Environmental Principles in Community Law», *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. (Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers), Ed. Jan H. Jans, Europa Law Publishing, 2003.

- WITTFOGEL, Karl, *Oriental Despotism: A comparative study of total power*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1957.
- WOLF, Aaron T., «Water and Human Security», *Global Environmental Change and Human Security Project*, University of Victoria, British Columbia, 1999.
- WOHLWEND, B., «Hindu Water Law and Administration in Bali», *The International Conference on Global Water System*, Valencia, 1975.
- ENNECERUS, L., KIPP, T. y WOLFF, M., *Tratado de Derecho civil. Derecho de cosas*, ed. B. Pérez González-J. Alguer, Barcelona, 1936.
- WOLFROM, Marc, *L'utilisation à des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, des lacs et canaux internationaux*, Pedone, Paris, 1964.
- WOOD, David, «Challenging the Ethos of the European Union. A Green Perspective on European Union Policies and Programmes for Rural Development and the Environment», *Locality and Identity*, Edited By Jane Holder and Donald McGillivray, 1999.
- WOUTERS, Patricia:
- «Universal and Regional Approaches to Resolving International Water Disputes: What Lessons Learned from State Practice», *Resolution of International Water Disputes*. Peace Palace Papers, publicação do TPA, ed. Kluwer Law Internacional, Haia, 2003.
 - «Present Status of International Water Law», P. Wouters (ed.), *International Water Law; select writing of Prof. Charles Bourne*, Ed. Kluwer Law International, London, 1997.
 - «Allocation of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Efforts at Codification and the Experience of Canada and the United States», *Canadian Yearbook of International Law*, núm. 30, 1992.
 - «Current developments in the law relating to international watercourses: implications for Portugal», *Nação e Defesa*, 2.^a edição, núm. 86, verão 1998.
- YETIM, Musserref, «Governing International Common Pool Resources: the international watercourses of the Middle East», *Water Policy*, núm. 4, 2002.
- YOUNG, Oran R.:
- *The Institutional Dimension of Environmental Change. Fit, Interplay, and Scale*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2002.
 - *Governance in World Affairs*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1999.
 - *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press, Ithaca, 1994.
 - «The Problem of Scale in Human/Environment Relations», *Journal of Theoretical Politics*, núm. 6, 1994.
 - *Resources Regimes: Natural Resources and Social Institutions*, University of California Press, Berkeley, 1982.
 - «Regime Dynamics: the rise and fall of International Regimes», *International Organizations*, vol. 36, núm. 2, 1982.
- ZACHER, Mark:
- «Uniting nations: global regimes and the United Nations systems», *Globalization and Global Governance*, Ed. Rowman and Little, Väyrynen, Lanham, 1999.
 - «The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance», Rosenau e Czempiel (orgs.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.