

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 13-10-2023
Modificado: 05-02-2024
Aceptado: 05-02-2024
Prepublicado: 26-02-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11278>
Páginas: 32-41



Referencia: Sereno, A. (2024). El Convenio de Albufeira veinticinco años después: la diplomacia hispano-lusa del agua y la gobernanza multinivel frente al cambio climático. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 32-41. <https://doi.org/10.24965/gapp.11278>

El Convenio de Albufeira veinticinco años después: la diplomacia hispano-lusa del agua y la gobernanza multinivel frente al cambio climático

Albufeira Convention twenty-five years later: Spanish-Portuguese water diplomacy and multilevel governance in the face of climate change

Sereno, Amparo

Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa – ISCAL (Portugal – Portugal)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5051-5139>

amparosereno@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Professora de Direito en el Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) de la Universidad Politécnica de Lisboa (IPL). Investigadora integrada no Observatório de Relações Exteriores, Observare (Universidade Autónoma de Lisboa).

RESUMEN

Objetivos: este artículo analiza sintéticamente el Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas (Convenio de Albufeira, 1998), así como el funcionamiento de los organismos de cooperación creados para aplicarlo. Se analizan los más de veintidós años de funcionamiento efectivo de los mismos y evaluar si se ha adaptado al cambio climático, que exigía respetar el caudal ecológico exigido por la directiva marco del agua. **Metodología:** se realiza una revisión de toda la legislación relevante nacional (española y portuguesa), internacional y de la UE, especialmente sobre trabajos anteriores de la autora y otros documentos relevantes. **Resultados:** como consecuencia de la centralización de la «cooperación Madrid-Lisboa» y la falta de una real participación pública, las demandas de agua de algunas comunidades autónomas y comunidades locales no están siendo debidamente discutidas. Esto dificulta la cooperación, suscita algunas tensiones y perjudica la adaptación al cambio climático al Convenio. **Conclusiones:** la falta de una auténtica gobernanza multinivel y participación pública son dos aspectos clave que deberían ser potenciados para dinamizar la cooperación luso-española en la política del agua, así como para hacer frente a los desafíos del cambio climático.

PALABRAS CLAVE

Convenio de Albufeira; directiva marco del agua; cambio climático; cuencas hispano-lusas; gobernanza multinivel.

ABSTRACT

Objectives: This article briefly analyzes the 1998 Albufeira Convention –on cooperation for the protection of the Spanish-Portuguese basins –as well as the functioning of these cooperation bodies created to apply the Convention: analyze the more than 22 years of their effective operation and assess whether they have

managed (or not) to adapt the AC to climate change, respecting the ecological flow required by the Water Framework Directive. **Methodology:** In this work, a review of all relevant legislation is carried out, at national (Spanish and Portuguese), international and EU level, especially previous works carried out by the author and other relevant documents **Results:** As a consequence of the centralization of «cooperation Madrid-Lisbon» and the lack of real public participation, the water demands of some Autonomous Communities and local communities are not being properly discussed, which makes cooperation difficult, raises some tensions and makes adaptation to the climate change of the Albufeira Convention difficult. **Conclusions:** The lack of authentic multilevel governance and public participation are two key aspects that should be promoted to boost Portuguese-Spanish cooperation in water matters, as well as to face the challenges of the climate change.

KEYWORDS

Albufeira Convention; Water Framework Directive; climate change; Portuguese-Spanish river basins; multi-level governance.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGIA. 3. RESULTADOS. 4. DISCUSIÓN. 5. LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA. 6. EL MODUS OPERANDI ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN DE CAUDALES. 7. PROBLEMAS LATENTES: TRANSVASES A PARTIR DEL TAJO Y DEL GUADIANA. 7.1. TRANSVASES EN EL TAJO. 7.2. LOS TRANSVASES EN EL GUADIANA. 8. DOS MODELOS DE GESTIÓN DEL AGUA EN LA PENÍNSULA IBÉRICA: ESTADO UNITARIO VERSUS ESTADO «FEDERAL». 9. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones hispano-lusas sobre recursos hídricos han sido bastante más amistosas que las experiencias entre otros países vecinos. Casos de estudio típicos, como por ejemplo EE. UU. y México o EE. UU. y Canadá, así lo confirman. Hasta la década de los cincuenta del s. xx, EE. UU. –que ocupaba casi siempre una posición geográficamente privilegiada (aguas arriba respecto de sus vecinos)– usó y abusó de la tesis de la soberanía territorial absoluta, también denominada *doctrina Harmon*. De acuerdo con la misma, los EE. UU. tenían derecho a ejercer su soberanía sobre todos los recursos (incluyendo aguas internacionales) situados en su territorio. Por lo tanto, podían ejecutar obras hidráulicas, independientemente del daño que estas pudieran causar aguas abajo; o sea, en el territorio canadiense o mejicano. Desde 1864, España y Portugal han firmado diversos acuerdos sobre ríos internacionales (Serenó, 2011; 2012a), pero para establecer la frontera y para repartir equitativamente el potencial hidroeléctrico o hidráulico de los ríos internacionales. Ninguno de los vecinos de la península ibérica invocó la tesis de la soberanía territorial absoluta o su antítesis: la doctrina de la integridad territorial absoluta. Esta –también conocida como *no harm* (no causar ningún daño en el territorio del vecino)– constituye en la práctica un derecho de veto sobre cualquier proyecto realizado aguas arriba. Hasta hace poco, Egipto (Serenó, 2012a, cap. I) ha venido invocando la misma contra países vecinos de la cuenca del Nilo situados aguas arriba (como Etiopía), impidiendo la construcción de embalses en su territorio e incluso obstaculizando –por la vía diplomática (u otras)– que terceros países o fondos internacionales apoyaran el financiamiento de obras hidráulicas en Etiopía.

Así, se puede afirmar que ni Portugal adoptó nunca una posición semejante a la de Egipto ni España la de los EE. UU. Sin embargo, en la década de los sesenta del s. xx fue aprobada la que es considerada hasta hoy la obra hidráulica española de mayor envergadura, el Acueducto Tajo-Segura (ATS). Para la *hidro-diplomacia* portuguesa no era una buena noticia que el vecino proyectase transferir agua desde una cuenca internacional, aunque considerada *excedentaria* (el Tajo) para otra interna y *deficitaria* (el Segura). Hubiera preferido que el acueducto se construyese entre cuencas internas españolas (por ejemplo, Ebro-Segura). No obstante, Portugal consintió el transvase hasta un caudal máximo de 1000 hm³ anuales, aunque el volumen total acordado¹ nunca llegó a ser transvasado debido a la cada vez menor disponibilidad de agua en los em-

¹ El volumen de los 1000 hm³ estaba previsto en el Convenio de 1968 y consta en el Convenio de Albufeira, una vez que esta reconoce ciertos derechos adquiridos por España en convenios anteriores.

balses de cabecera del Tajo. Pero más tarde, a través del Proyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) de 1994, el Gobierno español proponía obras hidráulicas mucho más ambiciosas, con nuevos transvases desde diferentes cuencas, incluida la del Duero². Este PHN hizo «sonar las alarmas» en el país vecino –que hasta el momento había tenido una actitud bastante permisiva–, dando paso a negociaciones que finalizarían con la aprobación del Convenio del Albufeira (CA) de 1998. En síntesis, la *hidrodiplomacia* portuguesa tenía dos objetivos: uno, evitar que los nuevos transvases proyectados por España se realizasen a partir de cuencas internacionales; otro, garantizar caudales mínimos –tanto en cantidad como en calidad– que entrasen en los tramos fronterizos de las cuencas hispano-lusas (CHL) provenientes de España.

La verdad es que los sucesivos proyectos transvase de los diferentes PHN existentes desde la década de noventa hasta 2001 fueron consecutivamente *bloqueados*. Entre las causas (Serenó, 2012a, cap. V) que explican la paralización de los mismos, hay razones de carácter interno –oposición de las CC.AA. cedentes, organizaciones gubernamentales y otros agentes interesados–, pero también, y aunque a menudo olvidadas, razones de carácter internacional. La *hidrodiplomacia* portuguesa hizo su *lobby* para influenciar la decisión de abandonar los proyectos de nuevos transvases con origen en CHL y de recurrir a la única opción nacional para transferir agua de norte a sur: el Ebro. Sin embargo, este proyecto acabó por ser también abandonado –y sustituido por las plantas desalinizadoras construidas en el litoral levantino–. En esta decisión habrá pesado sobre todo las condiciones impuestas por la directiva marco del agua (DMA), que entró en vigor en el 2000, pero también las cada vez mayores reticencias de la UE a financiar este tipo de *obras faraónicas*, con elevado impacto ambiental y coste económico.

Hay que decir, no obstante, que existen numerosos *transvases* construidos –incluso después de la DMA–, tanto en España como en Portugal. Pero nada comparable a la dimensión del Acueducto Tajo-Segura. Además, y debido a la escasez de agua –provocada principalmente por cambio climático (CC) y por el regadío– las dos CHL situada más al sur (Tajo y Guadiana) se han revelado como las más vulnerables. De ahí que las negociaciones hispano-lusas no se pueden dar por acabadas con la entrada en vigor del CA –aunque este fue un momento crucial–, sino que los organismos de cooperación instituidos por el Convenio desempeñan un papel esencial en la aplicación del CA y su adaptación al CC. Así, en este trabajo se realiza un breve análisis de los ya más de veintitrés años de funcionamiento de estos organismos –desde el 2000–, especialmente en relación con otras entidades situadas en la escala regional o local, para concluir sobre la real existencia (o no) de una verdadera gobernanza multinivel.

2. METODOLOGÍA

En este trabajo se realiza una revisión de toda la legislación relevante –a nivel nacional (española y portuguesa), internacional y de la UE–, así como de las referencias bibliográficas existentes sobre el objeto de estudio, especialmente trabajos anteriores realizados por la autora, como su tesis de doctorado y otros artículos posteriormente publicados. También se compara con las aportaciones de otros autores que han publicado sobre este tema específico después de mi tesis doctoral, ya que las referencias de los que lo han hecho anteriormente se pueden encontrar en la bibliografía de mis trabajos aquí citados³.

Además, este estudio ha sido actualizado con las consultas de documentos oficiales a través de las respectivas páginas web. Específicamente, la de los organismos hispano-lusos de cooperación y las respectivas administraciones del agua portuguesa y española. Además, se ha hecho una revisión de las noticias vehiculadas por los principales medios de comunicación –tanto españoles como portugueses– sobre las relaciones bilaterales en materia de aguas internacionales.

Así, este estudio analiza con especial atención los momentos de crisis en las relaciones hispano-lusas que están directamente relacionados con el incumplimiento de los caudales previsto en el CA e, indirectamente, con los transvases (realizados o proyectados) a partir de las CHL. Obviamente, existen otras causas para el incumplimiento del referido régimen de caudales –como la gestión realizada por las empresas hidroeléctricas, la contaminación o la falta de comunicación previa a la ejecución de un determinado proyecto–, pero la verdad es que debido al CC y a la cada vez mayor escasez de agua, los transvases han jugado y pienso que jugarán en el futuro un papel clave. Por eso, parte del trabajo analiza el modo en como los

² Hay que recordar aquí la relevancia estratégica que tuvo para Portugal –y que todavía tiene– la cuenca del Duero, al ser la más importante, no solo en términos de volumen de caudal, sino también en términos de producción de energía hidroeléctrica.

³ O consultarse en: <https://www.cienciavita.pt/portal/EF1A-B327-CD89> o en <https://orcid.org/0000-0002-5051-5139>

dos principales actores (España y Portugal) han cooperado para compartir adecuadamente el agua de las cuencas internacionales o, por el contrario, se han comportado como rivales que compiten por el preciado líquido. Dicho de otro modo, han optado por desviar el caudal de las CHL para cuencas internas de cada una de las partes.

3. RESULTADOS

El principal resultado de este estudio es la demostración de que los organismos de cooperación hispano-lusos –creados por el CA de 1998 y que entraron en funcionamiento en 2000– cooperan desde el principio (y todavía hoy así es) de modo muy centralizado.

Esta fuerte centralización, que deriva en una total ausencia de gobernanza multinivel –junto con la escasa participación pública–, hace que las demandas de agua de algunas CC.AA. y comunidades locales a partir de las cuencas hispano-lusas no estén siendo discutidas en sede propia. Es decir, en el seno de los organismos de cooperación del CA. Esto dificulta la cooperación, suscita algunas tensiones y perjudica la adaptación al cambio climático del Convenio de Albufeira, especialmente en lo que se refiere a su protocolo adicional, «Régimen de caudales», donde se establece numéricamente (en hectómetros cúbicos) el volumen de agua que España debe «entregar» en la frontera portuguesa demarcada por los ríos internacionales. Lo que establece el Convenio es que estos volúmenes debían adaptarse a las vicisitudes de cada época, entre las que puede incluirse el cambio climático. Pero esto solo ha ocurrido una vez, lo que es manifiestamente insuficiente ante la disponibilidad cada vez menor de agua en las CHL, especialmente las situadas más al sur, como el Tajo y el Guadiana.

4. DISCUSIÓN

En este trabajo se discute si los organismos de cooperación instituidos por el CA continúan a funcionar de modo centralizado o si, por el contrario, podemos actualmente afirmar que existe gobernanza multinivel en el *modus operandi* de los mismos.

También se discute si los mismos han cumplido adecuadamente su principal misión (o no). Es decir, si estos han conseguido realizar una repartición equitativa y pacífica de los caudales de las CHL, atendiendo a las exigencias europeas establecidas en la DMA, lo que significa adaptar los caudales al cambio climático. O, dicho de otro modo, evaluar si ante la cada vez mayor escasez de recursos hídricos, se confiere (o no) prioridad al agua para consumo humano y al caudal ecológico sobre la demanda de agua para otros usos económicos –sean estos últimos agrícolas industriales o recreativos– y si en esta gestión de la demanda se ha tenido en cuenta el cambio climático.

Por último, se discute hasta qué punto las decisiones internas (nacionales, regionales o locales) de las políticas públicas de agua pueden incidir o influenciar la cooperación a nivel internacional.

5. LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN DEL CONVENIO DE ALBUFEIRA

El Convenio crea dos organismos de cooperación: la Conferencia de las Partes (CP) y la Comisión para el Acompañamiento y Desarrollo del Convenio (CADC). La CADC es una comisión técnica, mientras que la CP es de carácter marcadamente político, actuando como una segunda instancia que interviene en caso de controversia entre las partes en el seno de la CADC. El *modus operandi* del binomio CP-CADC recuerda el dúo creado por el Convenio del Rin: Comisión Técnica-Comisión de Representantes de los Gobiernos, que se reúne para solucionar los diferendos entre las partes en el seno de la Comisión Técnica y dinamizar la cooperación.

Tras más de veintitrés años de funcionamiento efectivo de los organismos de cooperación, se puede afirmar que estos están lejos de alcanzar las metas preconizadas por el Convenio debido a las siguientes razones:

- a) La CADC demostró ser un órgano menos dinámico de lo que debía, ya que ni siquiera cumplió totalmente sus funciones prioritarias, o sea, sujetas a plazo por el Convenio (Sereno, 2012a).

- b) La estructura de la CADC se reveló frágil, por depender de la labor de grupos de trabajo (GT) *ad hoc* precarios y casuísticos.
- c) El acceso a la información y la participación pública son áreas claramente deficitarias, lo que se traduce en un distanciamiento entre la Comisión y la sociedad civil. La situación es especialmente grave por la opacidad existente –como mencioné en trabajos anteriores (Sereno, 2012a, p. 693 y ss.), la principal fuente de información (la página web de la CADC) ha funcionado de modo intermitente–, pero también por el elitismo con que se practica. En este sentido, investigaciones recientes basadas en métodos empíricos –como entrevistas de algunos de los actores principales, miembros de la CADC– revelan que algunos llegaron incluso a verbalizar que no se debe integrar a la ciudadanía «no especializada» en procesos de participación sobre el agua (Palermo *et al.*, 2022, pp. 38 y 41).
- d) La falta de interacción con otras autoridades cuyas competencias inciden en el ámbito territorial de las CHL –tanto en la escala horizontal, como en la vertical– impide la aplicación del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel. Hasta la fecha no fueron creadas las subcomisiones por CHL –previstas en el acta de la Reunión Plenaria de la CADC (2000)– y que permitirían a la Comisión tener un contacto más próximo con las autoridades que operan a nivel regional y local e incluso permitir la participación de estas en sus decisiones.

En síntesis, se puede afirmar que, hasta el momento no ha habido voluntad política para que –tal como sucede con sus congéneres europeas– la CADC sea una institución robusta, con personalidad jurídica y presupuesto autónomo. Por el contrario, ni siquiera ha sido aprobado el estatuto de la CADC, por lo que no existe un criterio objetivo para nombrar los miembros que la integran –el Convenio tan solo refiere que la CP es una conferencia de los ministros (español y portugués) responsables por la gestión de las cuencas internacionales, pero nada dice sobre quiénes deben ser los miembros de la CADC. Así, esta comisión se configura como un organismo intergubernamental, centralizado y muy dependiente del «gobierno de día». La fragilidad institucional de la misma se pone de manifiesto sobre todo en los momentos de crisis. Es decir, cuando se produce un incumplimiento del régimen de caudales⁴.

6. EL *MODUS OPERANDI* ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN DE CAUDALES

Este régimen puede ser descrito sucintamente –de modo más extenso ya lo hice en trabajos anteriores, a los que me remito (Sereno, 2012a, pp. 693 y ss.)– como los valores numéricos (en hectómetros cúbicos) que España está obligada a permitir que fluyan hacia la parte portuguesa de las CHL anualmente, y que son monitoreados en determinados puntos de control situados en embalses cercanos a la frontera (tanto del lado español como del portugués), con la excepción de Ponte de Muge (cerca de la desembocadura del Tajo) y Crestuma (próximo de la del Duero). Estos valores anuales y totales son diferentes en cada CHL, atendiendo a la menor disponibilidad de agua en las cuencas situadas más al sur.

El protocolo adicional del Convenio (donde se establece el régimen de caudales) fue revisado por primera y única vez en 2008, con el objetivo de que los caudales no fuesen controlados y *depositados* tan solo anualmente, sino también trimestralmente y semanalmente. En el caso del punto de control de Pomarão (Guadiana, del lado portugués cerca de la frontera), el caudal medio diario de 2m³/s fue establecido por Portugal unilateralmente⁵, asunto sobre el que volveremos más adelante.

Una vez que la posición española es siempre aguas arriba –con la excepción del Guadiana, en Pomarão–, la mayoría de los incumplimientos son españoles. En las dos últimas décadas, España incumplió en todas las CHL, salvo en el Miño/Limia. Pero también Portugal incumplió en el Guadiana (Pomarão) y en el Tajo (Ponte de Muge). Como refiere Palermo (2020), no se puede saber con exactitud si Portugal cumplió el régimen de caudales (o no) en Ponte de Muge durante los más de veintitrés años de vigencia del CA, una vez que no existían las condiciones técnicas para conferirlo. Hasta se puede afirmar que es algo irrelevante, ya que el incumplimiento en Ponte de Muge no originaría daños en territorio español. Sin embargo, hay que recordar que el Convenio remite a la DMA y que este volumen de caudal fue establecido

⁴ Cf. art. 16.º del CA y protocolo adicional: «Régimen de caudales».

⁵ Cf. art. 5.º 2 b) del AP de la CA. Sin embargo, la AC no menciona que este caudal fue establecido unilateralmente por Portugal. Esta información fue obtenida posteriormente a través de declaraciones en los medios de comunicación y presentaciones públicas de trabajos sobre AC, concretamente en Serra (2018): Grupo de Trabalho «Revisão da Convenção de Albufeira». Apresentação na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (Asssembleia da República).

para garantizar lo que se estipuló como el mínimo necesario para alcanzar el buen estado del agua en el estuario del Tajo y en las aguas costeras hasta una milla náutica –exigencia de la DMA (art. 2.º, 15). Esta misma explicación justifica la existencia de otra estación de monitoreo en el embalse de Crestuma (antes de la desembocadura del Duero).

Respecto a Pomarão (situado cerca de la localidad fronteriza portuguesa de Mértola, en la margen izquierda del Guadiana), los caudales fueron unilateralmente decididos por Portugal y el ministro de Ambiente luso⁶ fue uno de los primeros en comunicar públicamente este incumplimiento por parte de los portugueses.

Aunque se podría afirmar que, por los daños causados aguas abajo, los incumplimientos españoles son más graves y frecuentes, la verdad es que (tanto en unos casos como en otros), la CADC ni se ha pronunciado sobre los mismos ni parece haber tomado medidas para responsabilizar al transgresor (Serenó, 2012a, pp. 693 y ss.). El *patrón de conducta* en estos casos es: denuncia del incumplimiento por parte de la ciudadanía –ONG, alcaldes ribereños, asociaciones de pescadores o deportistas náuticos, etc.–, divulgación por la comunicación social y *guerra de datos* entre la sociedad civil y las fuentes oficiales– Agência Portuguesa do Ambiente (APA) u otras fuentes de los ministerios de Medio Ambiente respectivos. A veces, el *ministro del día* justifica el incumplimiento español y desmiente los datos de otras fuentes que circulan en los *mass media*. O sea, la CADC no *da la cara* por el modo en cómo se aplica el Convenio. Los problemas se solucionan con *secretismo* y centralismo en los ministerios de Medio Ambiente, sin que sepamos cuál es la responsabilidad (o indemnización) por el daño causado fruto de incumplimiento de los caudales acordados en el Convenio. Con frecuencia, a través de los medios de comunicación se informa de que España compensa entregando los «caudales» que debe y que no «depositó» en el plazo acordado debido a la sequía, obras, etc. Este *modus operandi* desvirtúa lo previsto en el Convenio, pues el mismo establece que, en caso de una fuerte disminución del caudal embalsado en sus presas, España puede declarar el estado de excepción, lo que la exime de la obligación de cumplir el régimen de caudales. Sin embargo, España insiste en incumplir sin declarar el estado de excepción y Portugal tolera. ¿Por qué tolera? De modo expreso, no encontramos una sola acta de la CADC que refiera las razones –diplomáticas u otras– que justifiquen esta tolerancia. Especialmente, en los casos más graves de incumplimiento –ocurridos tanto en el Tajo como en el Guadiana– España podría haber declarado estado de excepción por una de las cada vez más frecuentes sequías, pero no lo ha hecho. También en el Duero –a pesar de que es una cuenca situada más al Norte y con más disponibilidad de agua– hubo incumplimientos. La mayoría relacionados con la gestión del caudal realizado por la hidroeléctrica –actualmente una empresa privada situada en territorio español– y no con la real escasez de agua. Sin embargo, en 2022⁷, debido a la expansión del regadío en la parte española de la cuenca del Duero, testimoniamos reivindicaciones de agricultores castellanoleoneses que pedían al Gobierno español retener el agua en los embalses, impidiendo la afluencia del caudal hacia la frontera, lo que en la práctica significa incumplir el Convenio. Una vez más, Portugal toleró el incumplimiento. Incluso la «Agência Portuguesa del Ambiente⁸ (APA)» lo justificó, pero con una justificación típica del Ministerio de Agricultura: «El agua que la agricultura no consume se pierde en el mar!». Parece que al final el verdadero enemigo es el mar, cuando este no hace más que *reclamar* lo que le pertenece: como está ampliamente documentado, tanto el caudal líquido como el sólido que transportan los ríos tiene dos consecuencias en el litoral: primera, impide que el agua salina penetre cada vez más arriba en el cauce del río; segunda, transporta el sedimento de los ríos hacia la costa. Claro que el agua dulce es un recurso de vital importancia para la agricultura, pero la arena que transportan los ríos, y que acaba en la playa no lo es menos para el turismo.

⁶ Durante la anterior sequía en la península (la que coincidió con los trágicos incendios de 2017), llegó a la opinión pública –en concreto, a través de LUSA (27-11-2017), y tras ella otros medios de comunicación portugueses– la noticia de que España no cumplió con los caudales mínimos ni en el Duero ni en el Tajo ni en el Guadiana durante el año hidrológico anterior (entre el 1 de octubre de 2016 y el 30 de septiembre de 2017). Esta noticia, basada en información cuya fuente era la ONG Zero, fue posteriormente desmentida tanto por el ministro del Medio Ambiente portugués como por su homólogo español. Ambos coincidieron en que el único incumplimiento (durante una semana) se había producido en el Tajo por obras en el embalse de una presa española en la zona de Cáceres –alegando la entonces ministra española que una vez finalizadas las obras, España entregó los caudales necesarios para cumplir el Convenio– y en el Guadiana. Pero, en este caso, el incumplimiento fue por parte de Portugal y no de España.

⁷ Cf. *Jornal de Notícias* (19-09-2022). «Protesto. Milhares de agricultores espanhóis querem impedir envio de água para Portugal». Disponible en: <https://www.jn.pt/nacional/milhares-de-agricultores-espanhois-querem-impedir-envio-de-agua-para-portugal-15178290.html>

⁸ APA, <https://www.apambiente.pt/>

7. PROBLEMAS LATENTES: TRANSVASES A PARTIR DEL TAJO Y DEL GUADIANA

7.1. Transvases en el Tajo

Como antes se refirió, el CA (en el anexo al protocolo adicional 1b) establece que a partir del Tajo pueden ser transferidos para otras cuencas internas españolas hasta 1000 hm³. Este volumen nunca llegó a ser transferido y todo indica que nunca lo será, ya que el cambio climático está poniendo en evidencia que el Tajo no es una bacía *excedentaria*, como se pensaba en los años sesenta –hay que recordar que en aquella época ni existía legislación ambiental ni se oía hablar del cambio climático–. En principio, se podría afirmar que de todas las CHL el Tajo (Serenó, 2013) es la más vulnerable porque cada vez será más difícil que otra obra hidráulica de la envergadura del Acueducto Tajo-Segura (ATS) sea aprobada. Pero la verdad es que, salvo raras excepciones, nunca hay consenso entre las CC.AA. cedentes y receptoras sobre el caudal que debe ser transferido, lo que ha dado lugar a numerosos conflictos sociales y judiciales internos. De entre estos últimos, cabe destacar sentencia del Tribunal Supremo, de 11 marzo de 2019, sobre el Plan de la Parte Española de Cuenca del Tajo. Esta jurisprudencia sienta un importante precedente, pues afirma que para cumplir la DMA es necesario considerar como uso prioritario la «demanda ambiental» del Tajo –y no otras demandas de carácter económico, tanto internas como externas a la cuenca (o sea, transvases)–, salvo el consumo doméstico, que constituye un derecho humano (Serenó, 2022). Esta sentencia obligó al Gobierno español⁹ a cumplir el caudal ecológico del Tajo y a reducir los transvases a través del ATS, provocando las quejas del Sindicato de la Comunidad de Regantes del Aprovechamiento Tajo-Segura (SCRATS) y de los presidentes de las CC.AA. receptoras (Valencia, Murcia y Andalucía). En mi opinión, esta decisión del Gobierno español es una buena noticia, pues si España internamente está obligada a cumplir el caudal ecológico en el Tajo, no hay razón para que no lo haga internacionalmente. Es decir, debería establecerse un caudal diario para el Tajo, alterando (una vez más) el protocolo adicional («Régimen de caudales») del CA y controlando de modo más riguroso el modo en cómo las hidroeléctricas privadas (Gonçalves Henriques, 2018; Serenó, 2020, 2021, 2022) realizan la gestión del caudal. Paralelamente, la falta de caudal que se verificó en el Tajo portugués se pretende solucionar con la construcción de más embalses. Estos proyectos son *vendidos* como una cuestión de *independencia nacional* –respecto al vecino español–, cofinanciados por los fondos Next Generation de la UE y teniendo como casi única finalidad el uso agrícola, ya que para producir electricidad existen otras formas más rentables: eólica, fotovoltaica, etc.

7.2. Los transvases en el Guadiana

El CA (anexo al protocolo adicional 1c) establece que para el Guadiana se reconoce a España el derecho a trasvasar caudales a partir del Chanza (afluente de la margen izquierda, la española) y a Portugal en el tramo del Guadiana comprendido entre dos de sus afluentes, Caia (margen derecha) y Chanza (justo donde se encuentra el punto de Pomarão). Como antes se mencionó, este es el único punto de la frontera donde Portugal tiene una posición aguas arriba respecto a España. En esta estación de control de caudales los vecinos ibéricos no han llegado a un acuerdo sobre el volumen mínimo de agua que Portugal debe entregar a España. Unilateralmente (y de modo provisional), los lusos establecieron 2 m³/segundo. Pero no se sabe si este caudal es suficiente para mantener el buen estado del agua (exigido por la DMA) en el tramo internacional que va desde Pomarão hasta la desembocadura del Guadiana, pues desde 2002 están pendientes de conclusión estudios (art. 28 del CA) que, o nunca se concluyeron o nunca llegaron a ser publicados y debidamente divulgados.

Poco después del punto de Pomarão, España mantiene una captación media anual de 35 hm³ desde la toma de Bocachanza (antes de la confluencia del Chanza en el Guadiana) y que puede alcanzar los 80 hm³ en caso de sequía. Esta captación fue permitida por Portugal para el abastecimiento de Huelva en caso de extrema escasez de agua y, provisionalmente, hasta la entrada en funcionamiento del embalse de Andévalo, que comenzó a funcionar en 2003 y ya está también en funcionamiento Andévalo II. Pero los estudios antes referidos –sobre los caudales ecológicos en el tramo internacional debajo de Pomarão y en el estuario del Guadiana– no. O, por lo menos, no han sido divulgados públicamente. Sin embargo, en 2005 la Junta de

⁹ Cf. «El Gobierno trata de frenar una guerra del agua ante las elecciones», *El País*, 11-01-2023; «Espanha aprova caudal ecológico para o Tejo e redução de transvases», LUSA, 24-01-202; «El Gobierno aprueba el caudal ecológico para el Tajo e insiste en la desalación para paliar la reducción del trasvase», *El País*, 24-01-2023.

Andalucía recibió la *encomienda* –delegación de gestión por parte de Administración central (a través del Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre)– de la captación permanente y sistemática del Bocachanza y de su transvase hacia las cuencas internas del Tinto, Odiel y Piedras. Este transvase no fue acordado ni por los organismos de cooperación del Convenio ni –por lo menos que se sepa públicamente– fue objeto de evaluación de impacto ambiental transfronterizo (exigido en el anexo I del Convenio). Paralelamente –y como parte del «Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve (PREHA)»–, Portugal proyecta una nueva captación en el tramo del Guadiana antes de Pomarão (pero en la parte portuguesa) para transvasar agua a pequeñas cuencas internas situadas en el Algarve, donde existe una fuerte demanda sobre todo para el turismo en el verano, pero también para regadío. Aunque se trate de *microtransvases* a partir del Guadiana, la verdad es que no son los únicos. También existen entre el Guadiana y el Sado, una cuenca interna portuguesa situada al sur del Tajo, pero cerca del mayor lago artificial de Europa (el embalse de Aqueva), que está situado en el Guadiana. Además, el Plan de Regadío 2030 proyecta nuevos embalses y *microtransvases*.

Ignoro, concretamente, la cantidad total de hm³ transvasados –o que se planea transvasar– a partir del Guadiana para otras cuencas internas portuguesas. No sé si globalmente son más o menos que los que España transvasa para las cuencas internas de Tinto, Odiel y Piedras. Pero lo que sí se puede concluir es que en el Guadiana los dos vecinos ibéricos están compitiendo por el agua (y no cooperando). Es decir, cada Estado parece estar preocupado con garantizar su desarrollo agrícola y turístico a corto plazo y no con los impactos en el estuario del Guadiana, uno de los valores ambientales más valiosos, tanto para los ecosistemas ribereños como para los marinos.

8. DOS MODELOS DE GESTIÓN DEL AGUA EN LA PENÍNSULA IBÉRICA: ESTADO UNITARIO VERSUS ESTADO «FEDERAL»

Como referimos previamente, la *guerra del agua* entre las CC.AA. y las competencias de estas en la materia han incidido en la cooperación internacional (Madrid-Lisboa), a pesar de la inexistencia (en la práctica) de gobernanza multinivel en los organismos instituidos por el Convenio (CADC y CP). Lo mismo no se puede decir de Portugal, que en el art. 6.º de su Constitución se define como un «Estado unitario»¹⁰. O sea, el polo opuesto a España, por cuanto es un Estado de autonomías, muy próximo al modelo federal o casi federal¹¹. De ahí que, actualmente, no exista en Portugal un *escalón intermedio* (homólogo a las CC.AA.) entre la Administración central del Estado y la Administración local, aunque se hayan reforzado los poderes de esta última comparados, por ejemplo, con la Administración local española. No vamos a desarrollar aquí la teoría jurídico-política sobre las formas de Estado, simple o compuesto –materia sobre la que ya existe numerosísima literatura jurídica y política–, ni sobre las diferencias obvias entre España y Portugal, sino para decir –volviendo al tema del agua– que el mismo ha influenciado no solamente las decisiones internas sobre la materia en España, sino también la relación bilateral con Portugal. Como refieren algunos autores (Thiel *et al.*, 2011): «[...] we have to consider that it makes a difference if re-scaling is negotiated in a federal or in a unitary state, and whether negotiations are settled as a constitutional matter of distribution of competencies among levels of representative government [...]». Efectivamente, lo que se constata es la necesidad de equilibrio entre las dos escalas de gobierno (central y regional) para que se puedan aplicar, en la práctica, las decisiones tomadas a nivel internacional. En contraste con el Estado unitario, en el Estado federal las opciones deben ser conceptualizadas en las dos escalas para armonizar los intereses nacionales y regionales, que muchas veces no coinciden. Como refiere Putnam, «in two-level games only those alternatives are realisable and credible which reach consensus on both levels [...]» (Putnam, 1988, p. 28; Tsebelis, 1995).

En España, los conflictos entre CC.AA. cedentes y receptoras han sido enormes desde la ley de aguas de 1986. Como explico más detalladamente en un trabajo anterior (Serenó, 2012b), muchas CC.AA. blindaron sus estatutos para impedir los transvases o, al contrario, para garantizar *ad eternum* los caudales

¹⁰ A pesar de que la regionalización también estaba contemplada en la Constitución, esta nunca fue puesta en práctica. En 8 de noviembre 1998 tuvo lugar un referendun en que se instó a la ciudadanía a pronunciarse a favor o contra la regionalización, y la respuesta fue negativa.

¹¹ Aunque España se denomine «el Estado autonómico» o «el Estado de las autonomías», lo cierto es que la palabra *federal*, entendida como una forma de convivencia sobre el mismo territorio de poderes centrales –el Estado federación– y de poderes territorialmente descentralizados –las CC.AA.–, se puede aplicar al caso español. En este sentido Antonio Embid, comparando España con un Estado federal en sentido clásico, como Argentina, menciona que «dada la evolución que en la doctrina especializada tiene el concepto de lo “federal”, podría hasta ser adecuado indicar que ambos países tienen estructuras federales de gobierno [...]» (Embid, 2010, p. 23).

externos a sus cuencas. La del Tajo es, probablemente, el máximo exponente de esta *guerra interna* del agua, que acabó por tener sus reflejos a nivel internacional, o sea, en las relaciones hispano-lusas. La sentencia del Tribunal Supremo de 2019 antes citada –obliga al Gobierno español a garantizar un caudal ecológico en el Tajo, lo que solo es posible disminuyendo los transvases– es paradigmática no sólo a nivel interno, sino también internacional. O sea, en mi opinión será difícil justificar que internamente se respetan los caudales ecológicos y en la frontera portuguesa no. Ya en los casos del Guadiana y del Duero, tanto Andalucía como Castilla y León incluyeron en los respectivos estatutos preceptos dirigidos a aumentar sus competencias sobre cuencas intercomunitarias casi totalmente incluidas en su territorio. Pero mientras que en el Duero la delegación de competencias nunca llegó a producirse –lo que algunos autores (Thiel *et al.*, 2011) justifican por razones políticas o afinidad entre la Administración autonómica y central, en el caso de Andalucía, y viceversa– en el caso de Castilla y León. Pero también, como los mismos autores mencionan, en el caso de Duero Portugal intervino oficiosamente para impedir que las competencias sobre esta cuenca fuesen transferidas a Castilla y León. Tal actitud puede entenderse más fácilmente si la comparamos con lo sucedido en el Guadiana y, más concretamente, en el Chanza. En virtud del Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, el Estado transfirió a la Agencia Andaluza del Agua pequeñas cuencas internas, antes gestionadas por la Confederación del Guadiana. Pero también, y lo que es más preocupante, delegó en la referida Agencia la gestión de varias subcuencas del Guadiana: la del Chanza y otras de menor dimensión que desembocan en su tramo internacional anterior al estuario. Posteriormente, el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la ley de aguas de la misma comunidad introdujeron preceptos dirigidos a reforzar las competencias de Andalucía en estas mismas subcuencas, así como en las obras públicas estatales construidas en las mismas, como, por ejemplo, los embalses de Andévalo I y II (antes referidos, pues de ellos parten los transvases del Guadiana para las cuencas intracomunitarias de Tinto-Odiel y Piedras).

Lo curioso del caso es que aunque las pretensiones de Castilla y León sobre el Duero resultaron frustradas por las correspondientes sentencias del Tribunal Constitucional (Serenó, 2012b), no ha ocurrido lo mismo en el Guadiana. En este momento, en Andalucía continúa en vigor la delegación de competencias sobre la subcuenca del Chanza y otras pequeñas cuencas afluentes al tramo internacional del Guadiana en su margen izquierda (o sea, en la española). Lo que, en la práctica, significa que las decisiones de transvasar un caudal más o menos abundante depende del Gobierno andaluz (y no del español), aunque la responsabilidad a nivel internacional recaiga en este último. Así, aunque el Gobierno andaluz no está representado en la CADC, tiene una influencia directa en el conflicto latente existente en el Guadiana. Conflicto este que, como dice Putman, necesita ser solucionado tanto a nivel interno como internacional.

9. CONCLUSIONES

El Convenio de Albufeira (CA) ha demostrado ser un acuerdo equilibrado, duradero y en armonía con el derecho internacional medioambiental y de la UE. Es decir, la DMA y posterior legislación sobre la materia. Si bien es necesario adaptar el régimen de caudales a los escenarios actuales y futuros –debido al cambio climático–, lo cierto es que esta adaptación está prevista en el mismo Convenio. Así, se llevó a cabo una vez (en 2008) y deberá realizarse tantas veces como sea necesario para asegurar el buen estado del agua. Además, como prevé el propio CA, en caso de sequía extrema este régimen puede resultar imposible de cumplir. Pero ante tal situación, lo previsto en el CA es que se declare el estado de excepción y CADC controle su veracidad. Lo que ha sucedido hasta ahora es que una de las partes incumple el acuerdo y la otra tolera. En estos casos de crisis, la CADC ha permanecido *muda y parálitica*, dando lugar al denominado problema de las *many voices*. Es decir, hay demasiados interlocutores que denuncian o justifican el incumplimiento –ONG, APA, ministerios de Medio Ambiente (español y/o portugués), alcaldes de municipios ribereños, etc.–, pero la verdadera autoridad (la CADC) guarda silencio. Al mismo tiempo, este *modus operandi* alimenta sentimientos de incertidumbre en la opinión pública y desacredita la actuación de los organismos de cooperación.

Además, respondiendo directamente al que era uno de los principales temas de discusión de este trabajo, la CADC continúa siendo un organismo que centraliza la cooperación (en Madrid y Lisboa) y que no se abre a otros actores –CC.AA., municipios, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil (en general)– que podrían enriquecer el debate y dialogar para solucionar los *problemas latentes* que antes identificamos y que se agravarán en el futuro debido al cambio climático. O sea, nunca hubo ni hay voluntad de los Gobiernos español y luso para aplicar una verdadera gobernanza multinivel. Sin embargo, como

demostramos en este artículo, las decisiones de las CC.AA. en materia de gestión del agua acaban por incidir en las relaciones luso-españolas. Esto no sucede de modo tan evidente en el caso de Portugal porque, al contrario de España (y como antes se refirió), es un Estado de estructura unitaria.

Así, en mi opinión, se puede afirmar que el Convenio de Albufeira está preparado para el cambio climático, pero la que no lo está es la CADC. Esta comisión ha sido hasta hoy una institución débil, por lo que es necesario fortalecerla y dotarla de mayor autonomía respecto a los Gobiernos. Para ello, España y Portugal deben comenzar a mirar hacia cada una de las cuencas hispano-lusas como un bien común y no competir por el agua –como sucedió en el Tajo y más recientemente en el Guadiana– para garantizar las actividades agrícolas, turísticas, hidroeléctricas u otros usos económicos por encima de la salud de los ecosistemas acuáticos, lo que en último término es también salud humana.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Embid, A. (2010). Prólogo. De la necesidad y de las dificultades para conseguir un sistema de gestión de las aguas basado en las cuencas hidrográficas. En A. Embid y M. Mathus (dirs.), *Organismos de cuenca en España y Argentina: organización, competencias y financiación* (p. 23). Dunken.
- Gonçalves Henriques, A. (2018). Reflexões sobre a monitorização dos recursos hídricos, a Convenção de Albufeira e o licenciamento de descargas nas massas de água, a propósito do incidente de poluição do rio Tejo de janeiro de 2018. *Revista Recursos Hídricos*, 39(1), 9-17.
- Palermo, R. (2020). *Os desafios da gestão partilhada das bacias hidrográficas luso-espanholas. Estudo de Caso do Rio Tejo* [tesis doctoral]. FCT/FCSH-Nova. <http://hdl.handle.net/10362/107458>
- Palermo, R., Ventura, J. E. y Pereira, M. (2022). Bacias hidrográficas luso-espanholas. Desafios da governança para a sustentabilidade. *Revista Recursos Hídricos*, 43(1), 37-46. <http://dx.doi.org/10.5894/rh43n1-cti3>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Sereno, A. (2011). *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales*. Fundación Lex Nova. <http://hdl.handle.net/11144/1918>
- Sereno, A. (2012a). *O Regime Jurídico das Águas Internacionais. O caso da Região Hidrográfica Luso-Espanholas* [tesis doctoral]. Fundação Gulbenkian (FG) y Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).
- Sereno, A. (2012b, 2 de julio). La «territorialización» de la política nacional de aguas. Efectos a nivel internacional. *Actualidad Jurídica Ambiental*. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00043>
- Sereno, A. (2013). Trayectoria reciente, situación actual y perspectivas de la gestión transfronteriza de los ríos ibéricos. En *Libro de actas del VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água* (Lisboa, 5-7 de diciembre de 2013). Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Sereno, A. (2020). As relações luso-espanholas a volta do Tejo. Não só de caudais mínimos «vivem» os rios. *Anuário Janus*, (2020-2021), 16-17. <http://hdl.handle.net/10400.21/13504>
- Sereno, A. (2021). A Convenção de Albufeira 20 anos depois. Rever já ou esperar que os Tribunais façam o que a Comissão não faz? En J. Poças Martins y F. Godinho (eds.), *A água e os rios no futuro. Contributos do CNA para decisões estratégicas no setor da água* (pp. 191-198). Conselho Nacional da Água (CNA).
- Sereno, A. (2022, 3 de noviembre). A Cimeira Luso-Espanhola e a «Diplomacia da Água». *Público*. <https://www.publico.pt/2022/11/03/opiniao/opiniao/cimeira-luso-espanhola-diplomacia-agua-2026412>
- Thiel, A., Sampedro, D. y Schröder, C. (2011). Explaining re-scaling and differentiation of water management on the Iberian Peninsula. *VII Congresso Ibérico sobre Gestão y Planificación del Agua «Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA»* (16-19 de febrero de 2011, Talavera de la Reina). Fundación Nueva Cultura del Agua. <https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/directorio/file/1441-1306271428-22-thiel>
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>