

# RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS DE LA PENÍNSULA IBÉRICA

Jesús Estacio Ferro\*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN; II. RÉGIMEN JURÍDICO COMÚN A LOS CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS DE ESPAÑA CON FRANCIA Y PORTUGAL. III. CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS HISPANO-FRANCESES: 1. Régimen jurídico general; 2. Aguas transfronterizas del Pirineo Occidental: Río Bidasoa; 3. Aguas transfronterizas del Pirineo Central: Río Garona; 4. Aguas transfronterizas del Pirineo Oriental; IV. CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS HISPANO-PORTUGUESES: 1. Consideraciones generales; 2. Los ríos como elementos delimitadores de la frontera; 3. El régimen de la navegación fluvial; 4. Los ríos como potencial hidroeléctrico e hidráulico; 5. La protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas transfronterizas: El Convenio de Albufeira de 1998; V. CONCLUSIONES

**RESUMEN:** El artículo trata sobre el régimen jurídico de los cursos de agua transfronterizos de la Península Ibérica, efectuando un recorrido que comienza con los primeros tratados que establecieron las fronteras de España con Francia y Portugal, con la transformación de los cursos de agua afectados en transfronterizos, y finalizando con los actualmente vigentes, basados en la cooperación internacional para regular los diversos usos y aprovechamientos de los mismos.

**PALABRAS-CLAVE:** Cursos de agua transfronterizos, Tratados, España, Francia, Portugal, Cooperación internacional, Desarrollo sostenible,

**ABSTRACT:** The article discusses the legal regime status of transboundary watercourses of the Iberian Peninsula, making a tour that begins with the first treaties that established the borders of Spain with France and Portugal, with the transformation of watercourses affected in cross-border, and ending with those currently in force, based on international cooperation to regulate the various uses and exploitation thereof.

**KEYWORDS:** Transboundary watercourses, Treaties, Spain, France, Portugal, International cooperation, Sustainable development.

\* Jesús Estacio Ferro (jeestaciof@gmail.com) es Licenciado en Derecho, Doctorando del Programa de Doctorado Desarrollo Territorial Sostenible de la Universidad de Extremadura.

## I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, el ser humano ha venido utilizando los cursos de agua para satisfacer las necesidades humanas consideradas básicas, es decir, para beber y realizar el aseo personal y doméstico, para abreviar el ganado y efectuar la irrigación en la horticultura, y como fuente nutricional a través de la pesca de subsistencia.

Además de la satisfacción de las necesidades humanas básicas, desde la más remota antigüedad se han utilizado los ríos para delimitar fronteras, donde su principal función, en todas las épocas, ha sido la de proporcionar seguridad a los Estados. Esta característica las convierte, en función de los intereses predominantes entre los Estados colindantes, bien en zonas de separación o de contacto, bien en zonas de conflicto o de cooperación.

Los distintos reinos e imperios de la antigüedad establecieron sus fronteras sobre la base de elementos geográficos fácilmente identificables y, por lo general, difícilmente modificables, como era el caso, entre otros, de la divisoria de aguas de una cordillera o cadena montañosa, o bien utilizando un río caudaloso como elemento separador, es decir, buscando divisiones naturales entre territorios. Tal fue el caso del Imperio romano, cuyos límites fronterizos en Europa se materializaron a lo largo de los ríos Rin y Danubio, ríos por lo demás navegables que ejercían un carácter fronterizo defensivo, toda vez que servían para contener y mantener fuera del territorio del Imperio a los pueblos denominados “bárbaros”. Estos ríos, por lo tanto, servían como elemento fronterizo, instrumento en aquella época separador, que no de cooperación.

Todo límite fronterizo internacional se establece mediante una norma jurídica, generalmente un tratado, aunque también puede materializarse a través de una resolución aprobada por una Organización internacional, o como consecuencia de una sentencia arbitral, o bien por una costumbre regional, como es el caso de la aplicación del principio del *uti possidetis iuris* en América Latina.

Son los tratados de límites fronterizos entre Estados vecinos los que otorgan el carácter de “transfronterizo” a los cursos de agua. Si se trata de ríos que atraviesan sucesivamente dos o más Estados, la determinación de la frontera viene definida por la línea imaginaria que atraviesa el río y que se conecta con los límites exteriores de las fronteras territoriales en cada punto ubicado en cada una de las orillas. En el caso de ríos contiguos entre Estados, la determinación de la frontera viene definida por el correspondiente tratado de límites fronterizos, dependiendo básicamente su delimitación del hecho de que el río sea navegable o no; en general, si no es navegable, se suele utilizar la línea media del río, entendida como la línea imaginaria que se extiende en forma equidistante entre cada una de las orillas; y si es navegable, el *Thalweg*<sup>1</sup>, o línea media del río siguiendo el canal más profundo del mismo<sup>2</sup>, aunque existen multitud de

---

<sup>1</sup> “*Thalweg*” es una palabra de origen alemán equivalente a “vaguada” en español, que indica el canal más profundo del río por donde navegan los barcos de mayor calado.

<sup>2</sup> El párrafo 24 de la Sentencia emitida por el Tribunal Internacional de Justicia el 13 de diciembre de 1999 dispone: “...Treaties or conventions which define boundaries in watercourses nowadays usually refer to the thalweg as the boundary when the watercourse is navigable and to the median line between the two banks when it is not, although it cannot be said that practice has been fully consistent”. *Vid. KasikililSedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment, I.C.J. Reports, 1999*, p. 1062. No obstante, cada caso de delimitación fronteriza se resuelve según sus propias especificidades. En el caso de que el curso de un río que sirve como frontera cambie súbita y totalmente de dirección por obra de la naturaleza, el

casos en que dicha delimitación es al contrario, así como otras excepciones donde la frontera discurre siguiendo la margen del río<sup>3</sup>.

El desarrollo y progreso de las diferentes sociedades que se han ido sucediendo con el transcurso de los siglos está íntima e indisolublemente unido al transporte y al comercio, actividades que se desarrollaban tanto por vía terrestre como empleando los mares y los ríos navegables. Surge así, desde la más remota antigüedad, otro modo diferente de utilización de los ríos: la navegación fluvial con fines de transporte y comercio, originando la aparición y desarrollo del Derecho fluvial internacional, cuyas normas consistían, básicamente, en garantizar la libre navegación con fines comerciales.

A finales del siglo XIX, el desarrollo económico y los avances tecnológicos ponen de manifiesto la conveniencia de incorporar otros usos y aprovechamientos relativos a los cursos de agua transfronterizos. La navegación ya no era la única actividad que se podría desarrollar en torno a los mismos, sino que el consumo para el uso doméstico, la industria y la producción de alimentos (agricultura y ganadería), la generación de energía hidroeléctrica, la protección de ecosistemas, la acuicultura, el ocio y turismo, han influido en la regulación de los derechos de los Estados con referencia a los cursos de agua transfronterizos. Todo ello en un contexto de crisis del agua, recurso finito, motivado fundamentalmente por una mayor demanda de agua consecuencia del crecimiento demográfico y el aumento de los regadíos, de la mayor concentración urbana, de los efectos nocivos del cambio climático y la cada vez mayor contaminación de los recursos hídricos.

No existe en la actualidad un cuerpo único de normas de carácter internacional que regule los diferentes usos y aprovechamientos de los recursos hídricos transfronterizos, por lo que necesariamente deben regularse de forma bilateral o multilateral por los Estados que forman parte de un mismo sistema hídrico en base al principio de la cooperación internacional.

A continuación, presentamos el régimen jurídico aplicable a los cursos de agua transfronterizos de la Península Ibérica<sup>4</sup>, comenzando por el régimen común, como países miembros de Naciones Unidas, de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), y de la Unión Europea, continuando por el régimen jurídico específico de los tratados bilaterales de España con Francia, y finalizando con los relativos a España con Portugal.

---

criterio normalmente seguido es conservar como límite el antiguo cauce; por el contrario, si se trata de un cambio lento y paulatino causado por la acción humana, se altera la línea fronteriza. Sobre los criterios seguidos en la práctica internacional para la delimitación fronteriza fluvial, *Cfr.* CAFLISH, L.: "Règles générales du droit des cours d'eau internationaux", *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 219 (VII), 1989, pp. 9-226; SCHROETER, F.: "Le système de délimitation dans les fleuves internationaux", *Annuaire français de droit international*, Vol. 38, 1992. pp. 948-982; ZACKLIN, R., and CAFLISH, L. (edits): *The legal regime of international rivers and lakes*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1981.

<sup>3</sup> Ello ocurre en varios ríos transfronterizos, como en el Amour (Rusia/China), Motagua y Tinto (Guatemala/Honduras), Odong (Malasia/Indonesia), San Juan (Nicaragua/Costa Rica), San Pedro y Tendo (Senegal/Gambia), Senegal (Senegal/Mauritania) y Shatt-el-arab (Iran/Irak).

<sup>4</sup> Dada la irrelevancia del río Valira, se excluye en este artículo toda referencia a Andorra.

## II. RÉGIMEN JURÍDICO COMÚN A LOS CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS DE ESPAÑA CON FRANCIA Y PORTUGAL

Como antecedente remoto, España y Portugal participaron en el Congreso de Viena de 1815, donde el *Acta Final de 9 de junio de 1815*<sup>5</sup> establece que aquellos Estados que se encuentren separados o atravesados por un mismo río navegable se obligan a regular de común acuerdo todo lo relativo a la navegación de tal río<sup>6</sup>, consagrando la libertad de navegación de todos los ríos internacionales a favor de las embarcaciones de todos los Estados ribereños, a todo lo largo del curso del río, desde el punto en el cual se convierte en navegable hasta su desembocadura<sup>7</sup>. Igualmente, se le impone a los Estados ribereños la obligación del cuidado del curso de agua y del camino de sirga<sup>8</sup>.

A finales del siglo XX, en el ámbito de Naciones Unidas, los tres Estados firmaron, y posteriormente ratificaron, la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, firmada en Nueva York el 21 de mayo de 1997<sup>9</sup>, que estipula como principios generales la utilización y participación equitativas y razonables, la obligación de no causar daños sensibles, y la obligación general de cooperar, además de establecer una serie de normas sobre protección, preservación y gestión de recursos hídricos. En lo referente a la obligación de cooperación entre los Estados Partes, el artículo 8.1. estipula que debe realizarse “sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de un curso de agua internacional”.

A su vez, en el seno de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), son Estados Parte de la *Convención de Helsinki sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales*, de 17 de marzo de 1992<sup>10</sup>, que persigue la cooperación en la protección medioambiental de las aguas continentales y su entorno, y del *Protocolo a la misma relativo al agua y la salud, Londres*, 17 de junio de 1999<sup>11</sup>, que trata esencialmente de velar por el bienestar humano a través de una mejor gestión del agua, incluida la protección de los

---

<sup>5</sup> El Acta principal del Congreso de Viena, del 9 de junio de 1815, dedica los artículos 108 al 117 a los ríos internacionales. *Vid.*: DEL CANTILLO, A.: *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día*. Imprenta de Alegría y Charlain, Madrid, 1843, pp. 745-783. Disponible en *Internet*: <[https://books.google.es/books?id=TIMmwJ-YLGsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?id=TIMmwJ-YLGsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)> (página visitada el 10 de enero de 2016)

<sup>6</sup> Artículo 108.

<sup>7</sup> Artículo 109.

<sup>8</sup> Artículo 113. El camino de sirga tiene por finalidad posibilitar el arrastre con animales de tiro de los barcos fluviales desde las riberas. El art. 553 del Código civil español lo contempla como servidumbre: “...Los predios contiguos a las riberas de los ríos navegables o flotables están además sujetos a la servidumbre de camino de sirga para el servicio exclusivo de la navegación y flotación fluvial”.

<sup>9</sup> La Convención de Nueva York sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 21 de mayo de 1997, aprobada por Resolución 51/229 de la Asamblea General de Naciones Unidas, entró en vigor el 17 de agosto de 2014.

<sup>10</sup> UNITED NATIONS: *Treaty Series*, Vol. 1936, pp. 269-288.

<sup>11</sup> UNITED NATIONS: *Treaty Series*, Vol. 2332, pp. 202-222.

ecosistemas acuáticos y a través de la prevención, el control y la reducción de enfermedades relacionadas con el agua.

Finalmente, como integrantes de la Unión Europea, les afecta de manera directa toda la normativa emanada de esta Organización supranacional, destacando entre ella, como Derecho originario, el *Tratado de la Unión Europea* y el *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*<sup>12</sup>, y como Derecho derivado, la *Directiva 2000/60/CE*<sup>13</sup> (*Directiva Marco del Agua*), por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. El objetivo fundamental de esta Directiva lo constituye el establecimiento de un marco para la protección de los recursos hídricos disponibles que garantice el suministro suficiente de agua en buen estado y la reducción significativa de la contaminación de las aguas subterráneas, determinando como unidad de gestión y planificación del agua la demarcación hidrográfica<sup>14</sup>. Asimismo, esta Directiva establece unos objetivos medioambientales concretos que deben lograrse con el desarrollo y aplicación de planes hidrológicos de cuenca y de programas de medidas específicos<sup>15</sup>.

### III. CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS HISPANO-FRANCESES

#### 1. Régimen jurídico general

Aunque a lo largo de la Edad Media se concluyeron diversos tratados para delimitar la frontera entre los distintos reinos españoles y Francia, es el *Tratado de los Pirineos de 1659*<sup>16</sup> el que especifica que la frontera “seguirá los Montes Pyreneos”<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Vid. DOUE 2012/C 326/01, de 26 de octubre: Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>13</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE 327/L, de 22 de diciembre de 2000). Ha sido modificada por: Decisión 2455/2001/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2001; Directiva 2008/32/CE, de 11 de marzo de 2008; Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre de 2008; Directiva 2009/31/CE, de 23 de abril de 2009, Directiva 2013/39/UE, de 12 de agosto de 2013. Su transposición al ordenamiento interno español se efectuó en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que incluye, en su artículo 129, la modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por la que se incorpora al derecho español la Directiva 2000/60/CE.

<sup>14</sup> Se entiende por “demarcación hidrográfica” la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas (art. 2. 15). Asimismo, los Estados miembros velarán por que cualquier cuenca hidrográfica que abarque el territorio de más de un Estado miembro se incluya en una demarcación hidrográfica internacional (art. 3.3).

<sup>15</sup> En aplicación de la Directiva Marco del Agua, España ha aprobado mediante el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero (BOE N.º. 16, de 19 de enero de 2016) los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias para el periodo 2015-2021, entre las que se encuentran los correspondientes a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo y Guadiana.

<sup>16</sup> El Tratado de Paz de los Pirineos se firmó en la Isla de los Faisanes el 7 de noviembre de 1659. Felipe IV de España y Luis XIV de Francia acordaron la finalización de la Guerra de los Treinta Años entre ambos Estados mediante el intercambio de determinados territorios, en especial los territorios españoles situados al Norte de dicha cordillera (art.s. 42 y 43 del Tratado público y art. 8 secreto), así como el enlace matrimonial entre Luis XIV de Francia y la Infanta Mará Teresa de Austria, hija de Felipe IV. Vid. ABREU Y BERTODANO, J. A.: *Colección de Tratados de Paz. Parte VII (1659-1665)*, Antonio Marin y Juan de Zuñiga, Madrid, 1751, pp. 114-259. Disponible en Internet:

Este tratado fue complementado por el *Acuerdo de 31 de mayo de 1660*<sup>18</sup> relativo a la explicación del artículo 42 del Tratado de los Pirineos, y el *Tratado de Límites de la Cerdanya*<sup>19</sup>. No obstante, dichos tratados no establecen una definición precisa de la frontera, ni se asientan en cartografía oficial alguna, aunque se publicaron algunos mapas de carácter regional en los que la línea fronteriza se rotuló de una forma aproximada.

La necesidad de una mayor precisión en la definición de la frontera con Francia tuvo un intento parcial en 1764<sup>20</sup>, y otro de delimitación total en 1785<sup>21</sup>, inconcluso como consecuencia de la Revolución Francesa de 1789, aportándose en ellos cartografía consensuada de ingenieros militares de ambos países.

A partir de 1851 ambos Estados reanudan los esfuerzos para una delimitación fronteriza precisa, comenzando las negociaciones en 1853 con la creación de la *Comisión Mixta de Límites*. Durante 15 años, los comisionados de ambos países efectuaron la delimitación de 685 km. de línea fronteriza, de Oeste a Este, con la definición de 663 mugas<sup>22</sup>, según los denominados *Tratados de Límites de Bayona*<sup>23</sup>, con los que queda definitivamente fijada la frontera entre España y Francia.

---

<<https://books.google.es/books/ucm?id=AA7cFgYK5jcC&hl=es&pg=PA22#v=onepage&q&f=true>>  
(página visitada el 12 de enero de 2016).

<sup>17</sup> Art. 42 del Tratado.

<sup>18</sup> Acuerdo de 31 de mayo de 1660, en la Isla de los Faisanes: Declaración y explicación sobre el artículo 42 del Tratado de los Pirineos hecha por los Plenipotenciarios español y francés. MAEC. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación): *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia. Colección de recopilaciones. Volumen II (1659-2002)*, Madrid, 2006, pp.575-579.

<sup>19</sup> El Tratado de Límites de la Cerdanya, de 12 de noviembre de 1660, determina la división del valle de la Cerdanya por la mitad, definiendo los 33 pueblos del mismo que pasarán a manos de Francia, y se acuerda también que la villa de Llivia se mantenga del lado español (por el hecho de ser villa y no pueblo) a pesar de estar totalmente rodeada de territorio francés. MAEC.: *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia... op. cit.*, pp. 581-590.

<sup>20</sup> Convenio de límites del Coll de Pertús de 1764 (Convenio de límites entre España y Francia por la parte del Ampurdán y Coll de Pertús), firmado en Perpiñan del 12 de noviembre de 1764. Vid.: DEL CANTILLO, A.: *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio...*, op. cit., pp. 501-502. Disponible en Internet: <[https://books.google.es/books?id=TIMmwJ-YLGsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?id=TIMmwJ-YLGsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)> (página visitada el 10 de enero de 2016)

<sup>21</sup> Tratado de Elizondo de 1785 (Tratado definitivo de límites entre España y Francia, para establecer una línea divisoria en el Quinto Real, Alduides y Valcarlos, y para determinar los límites de las dos monarquías en todos los parages contenciosos del resto de los Pirineos, firmado en Elizondo, el 27 de agosto de 1785). MAEC. *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia ...*, op. cit., pp. 591-619.

<sup>22</sup> CAPDEVILA i SUBIRANA, J.: *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa: del tratado de los Pirineos (1659) a los tratados de Bayona (1856-1868)*, Instituto Geográfico Nacional (Ministerio de Fomento), Madrid, 2009, p. 54. Disponible en Internet: <<http://www.ub.edu/gehc/pdf/Deslinde.pdf>> (pagina visitada el 8 de enero de 2016).

<sup>23</sup> Los denominados *Tratados de Límites de Bayona* comprenden ocho tratados: 1) Tratado de límites celebrado entre España y Francia (Gipuzkoa y Navarra), de 2 de diciembre de 1856 (Gaceta de Madrid de 4 de septiembre de 1857); 2) Anejos al Tratado de límites entre España y Francia de 1856 relativo a la frontera en Gipuzkoa y Navarra, de 28 de diciembre de 1858 (Gaceta de Madrid de 9 de abril de 1859); 3) Tratado ajustado entre España y Francia para fijar los límites entre ambas naciones en la porción de frontera correspondiente a las provincias de Huesca y Lleida, de 14 de abril de 1862 (Gaceta de Madrid de 5 de mayo de 1863); 4) Anejos al Tratado de límites entre España y Francia (Huesca y Lleida), de 27 de febrero de 1863 (Gaceta de Madrid de 5 de mayo de 1863); 5) Tratado de límites entre España y Francia desde el Valle de Andorra al Mediterráneo (Girona), de 26 de mayo de 1866 (Gaceta de Madrid de 22 de julio de 1866); 6) Acta adicional a los tres tratados de límites entre España y Francia, de

Los *Tratados de Límites de Bayona*, además de delimitar con precisión la raya fronteriza, pretendían ordenar aquellas actividades que pudieran originar conflictos en la convivencia entre vecinos fronterizos, procediendo a la reglamentación del tránsito por la frontera, el acceso a las zonas de pastos, las propiedades divididas y las aguas compartidas.

Con el transcurso del tiempo, han aparecido nuevas actividades que afectan a la frontera, como las cuestiones medioambientales, el auge del turismo de alta montaña o la construcción de infraestructuras tales como carreteras, túneles y puentes sobre ríos internacionales, que suponen una problemática que no puede ser solucionada de manera exclusivamente unilateral, lo que conlleva la creación de mecanismos de cooperación que suelen adoptar la forma de comisiones mixtas intergubernamentales. Así, como consecuencia de los incidentes fronterizos producidos en 1872 en la Bahía de Hondarribia<sup>24</sup>, se creó en 1875 la *Comisión Internacional de los Pirineos*<sup>25</sup>, con el propósito de hacer aplicar las estipulaciones de los *Tratados de Límites de Bayona* y, en su caso, interpretarlos a la luz de los nuevos hechos o situaciones que se produzcan, para lo que formula exclusivamente recomendaciones a los dos Gobiernos. Durante más de un siglo ha sido el único organismo transfronterizo entre España y Francia, siendo la comisión interestatal fronteriza permanente más antigua de Europa<sup>26</sup>. En la actualidad es un organismo de carácter permanente en el que se encuentran representados los diferentes departamentos gubernamentales competentes, y del que forman parte diversas Subcomisiones especializadas, entre otras, la *Comisión Técnica Mixta del Bidasoa*<sup>27</sup>. En el año 1977 se constituye la *Comisión Mixta Hispano-Francesa de Aguas Fronterizas*, instituida por la *Comisión Internacional de Límites de los Pirineos* en su reunión de 1976. Su objeto es conocer los problemas y encauzar la solución en aquellas cuestiones que puedan surgir en el uso y aprovechamiento de las aguas que discurren superficialmente de un país a otro y que no están amparadas por alguna de las múltiples comisiones *ad hoc* existentes.

El 15 de febrero de 2006 se firma en Toulouse (Francia), el *Acuerdo administrativo entre España y Francia sobre gestión del agua*<sup>28</sup> en el que, considerando

---

26 de mayo de 1866 (Gaceta de Madrid de 22 de julio de 1866); 7) Acta final del arreglo de límites entre España y Francia por el Pirineo (Girona), de 11 de julio de 1868 (Gaceta de Madrid de 20 de noviembre de 1869); y 8) Disposiciones adicionales del tratado de límites entre España y Francia de 2 de diciembre de 1856, firmadas en Bayona el 11 de julio de 1868 (Gaceta de Madrid de 20 de febrero de 1869). MAEC.: *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia...*, *op. cit.* pp. 621-792.

<sup>24</sup> El incidente se produjo en 1872, cuando los aduaneros españoles arrestaron en aguas del río Bidasoa, declaradas de libre navegación por el Tratado de Límites de Bayona de 1856, al barco francés "Le Saint Pierre". Vid. SERMET, J.: "Problemas de la frontera hispano-francesa en los Pirineos", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1985*, traducción de FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., Universidad del País Vasco, 1986, pp. 258-296; en concreto, p. 296.

<sup>25</sup> La Comisión Internacional de los Pirineos se constituyó mediante Canje de Notas de 30 de mayo y 19 de julio de 1875. Inicialmente, su competencia se reducía al espacio fronterizo del Bidasoa y a la Bahía de Hondarribia, siendo uno de sus primeros resultados la delimitación de las aguas interiores de la Bahía de Hondarribia mediante Declaración del 30 de marzo de 1879. En 1887 se ampliaron sus competencias a toda la frontera hispano-francesa, mediante Canje de Notas de 16 de marzo y de 7 y 12 de abril de 1887). Vid. CAPDEVILA i SUBIRANA, J.: *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa...*, *op. cit.*, pp. 167.

<sup>26</sup> OLIVERAS GONZÁLEZ, X.: "La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (Frontera España-Francia)", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 62, 2013, pp. 25-48; en concreto, p. 28.

<sup>27</sup> La Comisión Técnica Mixta del Bidasoa fue establecida mediante Protocolo de 14 de diciembre de 1978 (BOE 82, de 5 de abril de 1979).

<sup>28</sup> BOE 192, del 12 de agosto de 2006.

que la reducida longitud y escasa importancia de los cursos de agua que fluyen conjuntamente por Francia y España, o que constituyen un límite fronterizo entre los dos Estados (Bidasoa, Nive, Nivelle, Garona, Ariège y Segre), hace que no se estime necesario delimitar un distrito hidrográfico internacional, ni instituir una Comisión internacional hidrográfica<sup>29</sup>, acordando ambos países que cada Estado se encargue de aplicar y asegurar la gestión ordinaria en su territorio, y creando un *Comité de Coordinación*<sup>30</sup> encargado del seguimiento de las cuestiones de gestión de los cursos de agua transfronterizos. Asimismo, dicho Acuerdo aboga por que ambos Estados realicen, en aplicación de la *Directiva Marco del Agua*, una gestión sostenible e integrada de las aguas compartidas y la coordinación de las exigencias definidas en dicha Directiva para alcanzar sus objetivos medioambientales, en particular todos los programas de medidas, así como la participación del público y su establecimiento conjunto<sup>31</sup>.

Los Planes Hidrológicos de las cuencas<sup>32</sup> a las que pertenecen los cursos de agua transfronterizos coinciden en no definir masas de agua transfronterizas en sus respectivas cuencas dada la escasa magnitud de los cursos de agua compartidos existentes. De manera más concreta, el artículo 4 del *Plan Hidrológico del Ebro*<sup>33</sup> estipula que la coordinación y cooperación con Francia en materia de aplicación de la *Directiva 2000/60/CE, Directiva Marco del Agua*, seguirá las directrices establecidas en el *Acuerdo administrativo de Toulouse de 2006 sobre gestión del agua*, añadiendo que los aprovechamientos compartidos entre ambos países estarán a lo dispuesto en los *Tratados de Límites de Bayona* y, en particular, en el *Acta adicional a dichos Tratados de 1866*, y a su tratamiento en el marco de las comisiones mixtas existentes: *Comisión Técnica Mixta del Bidasoa, Comisión mixta del control del aprovechamiento del Lago Lanós, Comisión mixta hispano-francesa del alto Garona, y Comisión mixta hispano-francesa de aguas fronterizas*<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Aunque el art. 3.3. de la Directiva 2000/60/CE, Directiva Marco del Agua, establece que “Los Estados miembros velarán por que cualquier cuenca hidrográfica que abarque el territorio de más de un Estado miembro se incluya en una demarcación hidrográfica internacional...”, la escasa relevancia de estos cursos de agua transfronterizos hace que no se estime necesario delimitar un distrito hidrográfico internacional, ni instituir una Comisión internacional hidrográfica.

<sup>30</sup> Según el art. 4, este Comité estará dirigido por los Ministerios encargados del medio ambiente francés y español y copresidido por las Direcciones del Agua francesa y española. Las autoridades competentes españolas y francesas interesadas formarán parte del Comité de Coordinación (En Francia: el Prefecto coordinador de la cuenca Adour-Garona, con el apoyo de la Agencia del Agua Adour-Garona, el Prefecto coordinador de la cuenca Ródano-Mediterráneo y Córcega, con el apoyo de la Agencia del Agua Ródano-Mediterráneo y Córcega, que delega en la Delegación Regional de Montpellier. En España: Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Internas de Cataluña, Demarcación Hidrográfica del Ebro y Demarcación Hidrográfica del Norte).

<sup>31</sup> Artículo 4.

<sup>32</sup> Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE 16, de 19 de enero de 2016). Anexo I: Disposiciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental; Anexo XII: Disposiciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro.

<sup>33</sup> Real Decreto 1/2016. Anexo XII: Disposiciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro (BOE 16, de 19 de enero de 2016).

<sup>34</sup> La Comisión de Límites de los Pirineos apreció la conveniencia de constituir en 1977 una Comisión Mixta específica que, bajo el nombre de *Comisión de Aguas Fronterizas*, se reunió en tres ocasiones en Bayona, Puigcerdá y Toulouse. Con posterioridad no ha vuelto a hacerlo aunque dicha inactividad no ha derivado en su desaparición formal, y los asuntos que de suyo hubieran sido de su competencia, han vuelto a ser tratados en la internacional y superior *Comisión de Límites hispano-*

## 2. Aguas transfronterizas del Pirineo Occidental: Río Bidasoa

El *Tratado de Límites de Bayona de 1856*<sup>35</sup> fija los límites en el tramo de los Pirineos correspondiente a las provincias de Gipuzkoa y Navarra. En lo que respecta al río Bidasoa contempla el límite fronterizo sobre el mismo en el centro de la corriente principal, quedando la Isla de los Faisanes común para las dos naciones<sup>36</sup>; establece la libertad de navegación para los nacionales de ambos países, desde Chapiteleco-arria hasta su desembocadura<sup>37</sup>, pudiendo pasar, navegar y pescar libremente los habitantes de ambas orillas<sup>38</sup>, prohibiéndose cualquier construcción que impida la navegación<sup>39</sup>, quedando sujeto todo buque que navegue o pesque en él sujeto exclusivamente a la jurisdicción del país de pertenencia<sup>40</sup>, y reiterando que la Isla de los Faisanes pertenecerá *pro indiviso* a España y Francia<sup>41</sup>.

El *Acta adicional a los tres Tratados de Límites de Bayona de 1866*<sup>42</sup>, contempla el régimen y aprovechamiento de aguas de uso común entre ambos Estados<sup>43</sup> y, entre otros aspectos, prohíbe la alteración de caudales y cursos de agua<sup>44</sup>.

Posteriormente, en las *Disposiciones adicionales al Tratado de Límites de Bayona de 1868*<sup>45</sup>, se prohíbe a los barcos y construcciones flotantes, cualquiera que sea su naturaleza y país de pertenencia, permanecer de modo estable en el Bidasoa desde Chapiteleco-arria hasta la rada de Higuier, excepto en los casos de arribada forzosa o justificados<sup>46</sup>.

A su vez, el *Convenio de Bayona de 27 de marzo de 1901*<sup>47</sup> reglamenta la jurisdicción en la Isla de los Faisanes, estableciendo la rotación de la misma entre ambos Estados por periodos semestrales.

---

francesa, y, de manera informal, en el nuevo *Foro de Deliberación*, de amplia base participativa, para tratar los asuntos que puedan ir surgiendo respecto a las aguas fronterizas hispano-francesas sometidas a los distintos Tratados Internacionales de Límites.

<sup>35</sup> Tratado de límites celebrado entre España y Francia (Gipuzkoa y Navarra), de 2 de diciembre de 1856 (Gaceta de 4 de septiembre de 1857). MAEC.: *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia...*, op. cit. pp. 621-631.

<sup>36</sup> Artículo 9.

<sup>37</sup> Artículo 20.

<sup>38</sup> Artículos 21 y 22.

<sup>39</sup> Artículos 23 y 24.

<sup>40</sup> Artículo 25.

<sup>41</sup> Artículo 27.

<sup>42</sup> Acta adicional a los tres tratados de límites entre España y Francia, de 26 de mayo de 1866 (Gaceta de 22 de julio de 1866). MAEC.: *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia...*, op. cit. pp. 737-745.

<sup>43</sup> Artículos 8 al 20.

<sup>44</sup> Artículo 13.

<sup>45</sup> Disposiciones adicionales del tratado de límites entre España y Francia de 2 de diciembre de 1856, firmadas en Bayona el 11 de julio de 1868 (Gaceta de 20 de febrero de 1869). Disponible en Internet: <<http://www.mojonesdelospirineos.com/pdf/1868-07-11-disposiciones-adicionales-al-tratado-de-limites-entre-espana-y-francia-de-2-12-1856-firmadas-en-bayona.pdf>> (página visitada el 12 de enero de 2016).

<sup>46</sup> Artículo 1.

<sup>47</sup> Convenio de Bayona de 1901 (Gaceta de Madrid de 17 de octubre de 1902). La Isla de los Faisanes es un islote fluvial situado en la desembocadura del río Bidasoa, perteneciendo *pro indiviso* a España y Francia desde el Tratado de Límites de Bayona de 1856. El Convenio establece que la jurisdicción de la isla será ejercida por los dos Estados de manera alterna, por periodos semestrales: España de febrero a julio, y Francia de agosto a enero. Vid. REMACHA TEJADA, J.R.: "La frontera pirenaica", *Anuario de Derecho Internacional*. Vol. II, 1975, pp. 251-287.

En lo que concierne a la pesca en el Bidasoa, el régimen jurídico establecido inicialmente en el *Tratado de Límites de 1856* ha sufrido diversas modificaciones<sup>48</sup>, hasta el actualmente vigente *Convenio hispano-francés relativo a la pesca en el Bidasoa y en la Bahía de Higer*, de 14 de junio de 1959<sup>49</sup>, donde se ha regulado la internacionalización de estas aguas fluviales y la constitución de un condominio de pesca en favor de los pueblos fronterizos en el curso del río comprendido entre Chapitelaco-arria y la desembocadura del Bidasoa. Este derecho de pesca se reconoce exclusivamente a los habitantes de Irún y Hondarribia, por parte española, y a los de Biriatu, Urruña y Hendaya, por parte francesa, todos los cuales deben sujetarse a las normas comunes dictadas en materia de pesca. Es de destacar, igualmente, la preocupación manifestada en el mismo por evitar la contaminación del río, disponiendo el artículo 20: “Queda terminantemente prohibido... 10. Arrojar al río o en la bahía de Higer drogas, materias explosivas o cebos que por su carácter puedan emborrachar los peces o destruirlos. En especial las fábricas que vierten sus aguas sucias en cualquier punto que sea del recorrido, tanto español como internacional, del Bidasoa habrán de estar provistas de un procedimiento de filtración que haga a estas aguas inofensivas para las diversas especies de peces”.

El Bidasoa cuenta con una comisión específica para tratar todos los asuntos relacionados con el mismo: la *Comisión Técnica Mixta del Bidasoa*<sup>50</sup>, dependiente de la Comisión Internacional de los Pirineos, declarando el artículo 3 su competencia para tratar los asuntos relacionados con la delimitación de las aguas que se contemplan en el referido Convenio de 1959.

### 3. Aguas transfronterizas del Pirineo Central: Río Garona

El *Tratado ajustado entre España y Francia para fijar los límites entre ambas naciones en la porción de frontera correspondiente a las provincias de Huesca y Lleida, de 14 de abril de 1862*, afecta, entre otros, a la Val d’Aran, donde nace el río Garona, valle de la provincia de Lleida situado en la vertiente septentrional de los Pirineos que, por su ubicación geográfica, obviamente debería pertenecer a Francia, pero que por motivos históricos es español<sup>51</sup>. El Garona, tras recorrer durante 40 km la Val d’Aran en toda su extensión, ingresa en Francia a través de Pont de Rei.

---

<sup>48</sup> La Declaración fijando los límites jurisdiccionales en la Bahía de Higer, de 30 de Marzo de 1879 (Gaceta de 22 de abril de 1879) tuvo por objeto completar las disposiciones del Tratado de Límites de 1856, así como las estipulaciones adicionales de 1859 y de 1868, procediendo a la delimitación de la jurisdicción de ambos países en la rada de Higer, que fue dividida en tres zonas: la zona de aguas bajo la jurisdicción exclusiva de España. Vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, Kursaal, Donostia, 1989, pp. 154-155.

<sup>49</sup> El Convenio hispano-francés relativo a la pesca en el Bidasoa y en la bahía de Higer, de 14 de junio de 1959 (BOE 28, de 2 de febrero de 1965), actualmente vigente, deroga expresamente en su art. 42 la Declaración fijando los límites jurisdiccionales en la Bahía de Higer, de 30 de marzo de 1879 (Gaceta de 22 de abril de 1879), y la Convención de 18 de febrero de 1886 (Gaceta de 27 de octubre de 1886), modificada el 24 de septiembre de 1952 (BOE 364, de 30 de diciembre de 1954). Este Convenio de 14 de junio de 1959 ha sido modificado por Canje de Notas, de fechas 20 de abril de 2007 y 20 de junio de 2011, entre el Reino de España y la República Francesa (BOE 42, de 18 de febrero de 2013).

<sup>50</sup> La Comisión Técnica Mixta del Bidasoa fue establecida mediante Protocolo de 14 de diciembre de 1978 (BOE 82, de 5 de abril de 1979).

<sup>51</sup> Mediante el arbitraje del Papa en 1304 entre los Reyes de Francia y de Aragón, el Valle, dependencia natural del Condado de Cominges, fue atribuido a los aragoneses. Durante mucho tiempo, los Reyes de Francia no reconocieron este veredicto más que *de facto*, pero en el *Tratado de los Pirineos*

El *Acta adicional a los tres Tratados de Límites de Bayona de 1866*<sup>52</sup>, contempla el régimen y aprovechamiento de aguas de uso común entre ambos Estados<sup>53</sup> y, entre otros aspectos, prohíbe la alteración de caudales y cursos de agua<sup>54</sup>.

Con motivo de la construcción de un aprovechamiento hidroeléctrico en la cabecera del río Garona por parte francesa, en la frontera con España, y dado que el llamado remanso del Plan d'Arem penetra en territorio español, afectando a los intereses de la central hidroeléctrica española de Pont de Rei, se suscribió el *Convenio de París de 1963 relativo al aprovechamiento del curso superior del río Garona*<sup>55</sup>, que regula las restituciones de cupos de electricidad de Francia a España por las indicadas afecciones.

El *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro*<sup>56</sup>, a la que pertenece el Garona, contempla en su artículo 4 que los aprovechamientos compartidos con Francia estarán a lo dispuesto en los *Tratados de límites* y en particular en el *Acta adicional a los tres Tratados de límites de Bayona de 1866*, y a su tratamiento en el marco de las comisiones mixtas existentes, entre la que figura, de forma específica, la *Comisión mixta hispano-francesa del alto Garona*<sup>57</sup>.

#### 4. Aguas transfronterizas del Pirineo Oriental

El *Tratado de límites entre España y Francia desde el Valle de Andorra al Mediterráneo (Girona), de 26 de mayo de 1866*, fija de forma precisa la frontera en el Pirineo Oriental, lo que afecta a ciertos cursos de agua, que transforma en transfronterizos.

El *Acta adicional a los tres Tratados de Límites de Bayona de 1866*<sup>58</sup>, contempla el régimen y aprovechamiento de aguas de uso común entre ambos Estados<sup>59</sup> y, entre otros aspectos, prohíbe la alteración de caudales y cursos de agua<sup>60</sup>.

A su vez, el *Acta final del arreglo de límites entre España y Francia por el Pirineo (Girona), de 11 de julio de 1868* dedica su Segunda Parte a definir de manera pormenorizada la demarcación del lecho del río Reur y la Fuente de Bovedó, y los reglamentos concernientes al disfrute de las aguas de uso común entre los dos países

---

de 1659, que debía eliminar “todo motivo de enemistad”, el plenipotenciario de Francia, Cardenal Mazarino, olvidó citar el valle, de manera que desde entonces el reconocimiento francés se convirtió en *de iure*. Vid. SERMET, J.: “Problemas de la frontera hispano-francesa en los Pirineos”,... *op. cit.*, p. 271.

<sup>52</sup> Acta adicional a los tres tratados de límites entre España y Francia, de 26 de mayo de 1866 (Gaceta de 22 de julio de 1866). MAEC.: *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia...*, *op. cit.* pp. 737-745.

<sup>53</sup> Artículos 8 al 20.

<sup>54</sup> Artículo 13.

<sup>55</sup> BOE 184, de 1 de agosto de 1964.

<sup>56</sup> Real Decreto 1/2016. Anexo XII: Disposiciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Ebro (BOE 16, de 19 de enero de 2016).

<sup>57</sup> En un principio, esta Comisión se reunía anualmente, pero en la actualidad lo hace solamente previo acuerdo de ambos Presidentes, y a propuesta de las respectivas Subdelegaciones, que anualmente examinan la posible conveniencia de la convocatoria.

<sup>58</sup> Acta adicional a los tres tratados de límites entre España y Francia, de 26 de mayo de 1866 (Gaceta de 22 de julio de 1866). MAEC.: *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia...*, *op. cit.* pp. 737-745.

<sup>59</sup> Artículos 8 al 20.

<sup>60</sup> Artículo 13.

(ríos Tort y Tartarés, Vanera, Canales de Puigcerdá, y de Angustringa y Llivia), así como los reglamentos para la organización de las *Comisiones Administrativas Internacionales del Canal de Puigcerdá* y del de *Angustringa y Llivia*.

Es de reseñar el conflicto por el aprovechamiento hidroeléctrico del lago Lanós<sup>61</sup>, lago francés situado en la vertiente mediterránea de los Pirineos que desagua a través del río Querol/Carol en el Segre, afluente del Ebro. Las disputas se iniciaron en 1917 con motivo del proyecto francés de embalse y recrecimiento del lago y el trasvase de sus aguas al río Ariège, afluente del Garona, el cual desemboca en el Atlántico, a lo que se oponía España por afectar a los trabajos iniciados en el valle del río Segre de mejora y ampliación de regadíos y de producción de energía hidroeléctrica<sup>62</sup>. A pesar de que dicho lago está situado en territorio francés, el gobierno español sostenía que su trasvase constituía un incumplimiento de las disposiciones del régimen y aprovechamiento de aguas de uso común entre ambos Estados contenidas en el *Tratado de Límites de Bayona de 1866* y de su *Acta Adicional*. Tras años de negociaciones infructuosas, en 1956 se sometió la cuestión a arbitraje internacional, emitiéndose un laudo<sup>63</sup> que dictaminó que Francia había tomado en consideración los intereses de España, aunque sin su acuerdo previo, por lo que el proyecto no contravenía dichos *Tratados*.

Dicho laudo dio origen en 1958 al *Acuerdo hispano-francés sobre el aprovechamiento de las aguas del lago Lanós*<sup>64</sup>, por el que se constituye una *Comisión Mixta Hispano-Francesa para el aprovechamiento del Lago Lanós* y cuyo reglamento de funcionamiento fue aprobado por ambos gobiernos el 27 de enero de 1970. Mediante dicho acuerdo<sup>65</sup>, Francia puede transvasar las aguas al Ariège a cambio de asegurar un caudal mínimo para al río Querol/Carol con agua del Ariège, captada en su parte alta, en el límite fronterizo con el Pas de la Casa (Andorra).

---

<sup>61</sup> El lago Lanoux (Lanós, en español) está situado en territorio francés, en la vertiente mediterránea de los Pirineos, pasando sus aguas a España a través del río Carol (Querol, en español), afluente del Segre, el cual desemboca en el Ebro. Se encuentra, por tanto, sometido al “régimen y aprovechamiento de aguas de uso común entre ambos Estados” contenidas en el Tratado de Límites de 1866 y en su Acta Adicional, que limitan la soberanía de cada uno de los dos Estados en beneficio del Estado vecino en lo referente a los cursos de agua transfronterizos.

<sup>62</sup> GERVAIS, A.: “L'affaire du lac Lanoux, étude critique de la sentence arbitrale du Tribunal arbitral”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 6, 1960. pp. 372-434; en concreto, p. 373.

<sup>63</sup> El 19 de noviembre de 1956 los gobiernos español y francés firmaron en Madrid un acuerdo por el que se comprometían a someter a un tribunal arbitral internacional la interpretación del Tratado de Bayona de 26 de mayo de 1866 y de su Acta Adicional de la misma fecha en lo concerniente a la utilización de las aguas del Lago Lanós/Lanoux. El tribunal emitió su laudo en Ginebra, el 16 de noviembre de 1957. UNITED NATIONS: *Reports of International Arbitral Awards, Affaire du lac Lanoux (Espagne, France)*, Vol. XII, pp. 281-317.

<sup>64</sup> El Acuerdo hispano-francés sobre el aprovechamiento de las aguas del lago Lanós se firmó el 12 de julio de 1958, modificándose su Reglamento anejo por Canje de Notas de 27 de enero de 1970. *Vid.* UNITED NATIONS: *Treaty Series*, Vol. 796, pp. 217-243.

<sup>65</sup> Se trata de un aprovechamiento hidroeléctrico reversible en el lago Lanoux, que recibe, además de los recursos de la vertiente francesa, aguas de la cabecera del río Carol (afluente del Segre), que se regulan en un embalse a través del recrecimiento de dicho lago y que se trasvasan al río Ariège (afluente del Garona). El control se extiende a los volúmenes trasvasados en el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de agosto, volúmenes que deben ser restituidos entre el 1 de mayo y 30 de abril. *Vid.* UNITED NATIONS: *Treaty Series*, Vol. 796, pp. 231-233.

## IV. CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS HISPANO-PORTUGUESES

### 1. Consideraciones generales

España y Portugal presentan una frontera común de 987 km, de los cuales 563 km lo son sobre cursos de agua transfronterizos<sup>66</sup> pertenecientes a las cinco cuencas hidrográficas compartidas del Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana, siendo la característica común de estos cinco ríos principales su nacimiento en España que, en su recorrido y con excepción del Limia, adquieren la condición de ríos contiguos entre ambos países<sup>67</sup>. De ello se desprende que Portugal es el país situado aguas abajo, con la excepción del último tramo del Guadiana, por lo que este país se encuentra en situación de dependencia respecto a España, lo que ha originado conflictos de intereses en torno a los usos y aprovechamientos de los recursos hídricos de estas cuencas cuya superación pasa ineludiblemente por la cooperación en este sector, materializada en la conclusión de tratados bilaterales sobre la materia que se pueden enmarcar, en razón de su objeto, en cuatro categorías principales: en primer lugar, los convenios más antiguos regulan el régimen de la navegación internacional, aplicable exclusivamente al Duero y al Tajo por ser los únicos que presentan tramos navegables; en segundo lugar, los referidos a la delimitación de fronteras; en tercer lugar, los que regulan el reparto del aprovechamiento hidroeléctrico e hidráulico de los tramos internacionales; y finalmente, el que trata sobre la cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas compartidas: Convenio de Albufeira de 1998.

### 2. Los ríos como elementos delimitadores de la frontera

La frontera hispano-portuguesa, comúnmente conocida como *la Raya*, es la más antigua de Europa. Su origen comienza en 1139, cuando Afonso Henriques, conde de Portucale, tras declararse independiente del reino de León y Galicia, se autoproclama rey de Portugal, siendo reconocido como tal por Alfonso VII de León en el *Tratado de Zamora de 1143*<sup>68</sup>. Fue en el *Tratado de Badajoz de 1267*<sup>69</sup> en el que se estableció la frontera entre Portugal y Castilla, con el reconocimiento de la integración del Reino del Algarve en la Corona de Portugal, y de los territorios al Este del río Guadiana en la de Castilla. La culminación del proceso de consolidación del reino portugués se produce

---

<sup>66</sup> POZO SERRANO, M. P.: “El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, N° 15, 1999, pp. 326.

<sup>67</sup> El río Miño forma la frontera entre España y Portugal en los últimos 75,5 km de su curso; el Duero presenta un tramo fronterizo de 118 km, continuando su curso por Portugal durante 195 km hasta su desembocadura en Oporto; El Tajo es internacional en un tramo de 43 km y desemboca en Lisboa tras recorrer 230 km por territorio portugués; el Guadiana presenta dos tramos fronterizos, el primero tras recorrer 550 km por territorio español, tras el que ingresa en Portugal para, desde allí, servir de frontera en su tramo final hasta su desembocadura entre Ayamonte (España) y Vila Real de Santo Antonio (Portugal). Cfr. POZO SERRANO, M. P.: “El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses”, *op. cit.*, pp. 326-327.

<sup>68</sup> El *Tratado de Zamora*, de 5 de octubre de 1143, por el que se constituye el nuevo reino de Portugal, supone el inicio de la independencia de Portugal. Vid. ARIZAGA BOLUMBURU, B., *et al* (eds): *Mundos medievales: espacios, sociedades y poder. Homenaje al Profesor José de Cortázar y Ruiz de Aguirre*. Tomo I, Publican Ediciones, Universidad de Cantabria, Santander, 2012, p. 856.

<sup>69</sup> JIMÉNEZ GONZÁLEZ, M.: “Las relaciones entre Portugal y Castilla durante el siglo XIII”, *Revista da Faculdade de Letras, Universidade do Porto*, N° 15, 1, 1998, pp. 1-24; en concreto, p. 11.

con el *Tratado de Alcañices de 1297*<sup>70</sup>, que fue esencialmente un tratado de fronteras, el primero que, de manera efectiva y duradera, estableció los límites entre los reinos de Portugal y Castilla-León, aunque la delimitación precisa de la raya hispano-portuguesa, al igual que ocurriría con Francia, no tendría lugar hasta mediados del siglo XIX.

Dentro del periodo de estabilidad de la frontera hispano-portuguesa iniciado con el mencionado *Tratado de Alcañices de 1297*, el único incidente destacable lo constituye la denominada “Guerra de las Naranjas” entre ambos países, que culminó con el *Tratado de Badajoz de 1801*<sup>71</sup>, por el que se restituían a Portugal las plazas conquistadas en aquella guerra, a excepción de Olivenza y los pueblos interpuestos entre esta plaza y el Guadiana, que quedarían para España, de manera que este río se constituye en frontera entre ambos Estados.

La definición detallada de la frontera hispano-portuguesa se realizó en base a dos tratados, que permanecen vigentes en la actualidad: el *Tratado de Límites de 1864*, que delimita la frontera entre la desembocadura del río Miño y la del río Caya en el Guadiana, y el *Convenio de Límites de 1926*, que realiza idéntica operación desde la confluencia del río Cuncos con el Guadiana hasta la desembocadura de éste en el Atlántico. Un fleco pendiente, no contemplado en ambos tratados, se corresponde con el límite fronterizo definido por el Guadiana entre los ríos Caya y Cuncos, coincidente en su mayor parte con el término municipal de Olivenza que, aunque pasó a soberanía española por el *Tratado de Badajoz de 1801*, ha sido objeto posteriormente de un largo contencioso diplomático entre ambos Estados, congelado desde 1919 y prácticamente diluido desde la entrada de España y Portugal en la Comunidad Económica Europea, actual Unión Europea<sup>72</sup>. En el tiempo que media entre ambos tratados se concertaron dos acuerdos en 1893: el *Convenio de Madrid de Límites entre España y Portugal en la Dehesa “La Contienda”*<sup>73</sup>, por el que se fijan definitivamente los límites territoriales de España y Portugal en aquella parte de la frontera, y el *Acuerdo de Lisboa fijando la zona marítima del Guadiana*<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>71</sup> El artículo 3 del *Tratado de Badajoz de 1801* estipula que le serían restituidas a Portugal las plazas y poblaciones de Arronches, Castelo de Vide, Barbacena, Campo Maior, Juromenha, Portalegre y Ouguela, quedando para España Olivenza y los pueblos interpuestos entre esta plaza y el Guadiana, de manera que este río sea la frontera entre ambos Estados. *Vid. DEL CANTILLO, A., Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio..., op. cit.*, pp. 699-701.

<sup>72</sup> No hay un Convenio de delimitación específico para ese sector, pero el *Convenio de 29 de mayo de 1968 para el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza* (BOE 96, de 22 de abril de 1969), establece la frontera en el curso del río Guadiana al señalar, en el artículo III.E): "Se reserva a Portugal la utilización de todo el tramo del río Guadiana entre los puntos de confluencia de éste con los ríos Caya y Cuncos ...".

<sup>73</sup> El *Convenio de Límites entre España y Portugal en la Dehesa “La Contienda”*, firmado en Madrid el 27 de marzo de 1893 (Gaceta de Madrid 272, de 29 de septiembre de 1893) fijó definitivamente la raya fronteriza en aquella parte de la frontera correspondiente a la dehesa denominada “La Contienda”, terreno indiviso situado entre la villa portuguesa de Moura y las españolas de Aroche y Encinasola. Dicha delimitación vuelve a contemplarse nuevamente en el *Tratado de Límites de 1926* (Gaceta 180, de 29 de junio de 1927).

<sup>74</sup> El *Acuerdo fijando la zona marítima del Guadiana* se estableció mediante Canje de Notas de 27 de septiembre de 1893 (Gaceta 272, de 29 de septiembre de 1893).

Con el *Tratado de Límites con Portugal de 1864*<sup>75</sup> se fijó definitivamente el tramo fronterizo que va desde la desembocadura del río Miño hasta la desembocadura del Caya en el Guadiana, es decir, el correspondiente a las provincias de Pontevedra, Orense, Zamora, Salamanca, Cáceres y parte de Badajoz, materializado posteriormente en el *Acta General de Lisboa de 1 de diciembre de 1906 de demarcación entre España y Portugal desde la desembocadura del río Miño hasta la confluencia del Caya con el Guadiana*<sup>76</sup>. El tratado fue completado en 1866 con dos *Anejos*, el primero de los cuales está relacionado con los recursos hídricos, consistente en el *Reglamento relativo a los ríos limítrofes entre ambas naciones*<sup>77</sup>.

El *Tratado de Límites de 1864* pretendía no sólo garantizar la permanencia e inmutabilidad de los correspondientes tramos fronterizos, sino que, en aquellos materializados en los cursos de agua, también era una respuesta a la necesidad de regular equitativamente los usos de las aguas internacionales al objeto de limitar los abusos de ambos Estados en la construcción de obras en las márgenes de los ríos y en las islas existentes. Dicho tratado no sigue un criterio uniforme en lo concerniente a la delimitación de la frontera fluvial; así, el artículo 1 establece que “la línea de separación entre la soberanía del reino de España y la del reino de Portugal a partir desde la desembocadura del río Miño, entre la provincia española de Pontevedra y el distrito portugués de Viana do Castelo, se dirigirá por el centro de la corriente principal del Miño hasta la confluencia del río Barjas o Troncoso”, todo ello con excepción de ciertas islas e islotes que fueron objeto de soluciones específicas<sup>78</sup>. El criterio establecido para el Miño con la expresión “centro de la corriente principal”, equivalente al *thalweg*, fue rectificado posteriormente en el *Anejo I, Reglamento relativo a los ríos limítrofes entre ambas naciones*, aprobado en Lisboa el 4 de noviembre de 1866, en el sentido de la línea media del río, entendida como la línea central equidistante de ambas orillas, y no en el *thalweg*: así lo dispone su artículo 1 al estipular que todos los cursos fluviales fronterizos comprendidos en el *Tratado de 1864* pertenecen “por la mitad de sus corrientes a ambas naciones”, siendo igualmente recogido este precepto en el *Acta General de demarcación de Lisboa de 1906*<sup>79</sup>.

Sobre la base del artículo 24 del *Tratado de Límites de 1864* se constituyó la *Comisión Internacional de Límites*, con competencias sobre la totalidad de la frontera hispano-portuguesa, no sólo en materia de delimitación y demarcación fronteriza, sino igualmente para la regulación de la pesca en los diferentes ríos transfronterizos,

---

<sup>75</sup> El vigente *Tratado de Límites desde la desembocadura del Miño hasta la unión del río Caya con el Guadiana entre España y Portugal* se firmó en Lisboa el 29 de septiembre de 1864 (Gaceta 159, de 8 de junio de 1866).

<sup>76</sup> Canje de Notas de 1 de diciembre de 1906 sobre fijación de fronteras entre ambos países en cumplimiento del Tratado de 29 de septiembre de 1864, desde la desembocadura del Miño hasta la confluencia del Caya con el Guadiana (Gaceta 354, de 20 de diciembre de 1906).

<sup>77</sup> Anejo I al *Tratado de Límites de Portugal de 1864*, de 4 de noviembre de 1866: *Reglamento relativo a los ríos limítrofes entre ambas naciones* (Gaceta 340, de 6 de diciembre de 1866).

<sup>78</sup> Estipula el artículo 1 que las islas Canosa y Cancela, la Ínsula Grande y el islote Filla Boa pertenecerán a España, y a Portugal las islas Canguedo y Raña Gallega, en función de su mayor proximidad a una u otra orilla.

<sup>79</sup> El artículo 3 de la Segunda parte del *Acta General de Demarcación de 1906* establece que: “...se ha convenido en que la frontera de los ríos Miño, Duero, Tuerto, Basaviga, Eljas, Tajo y Sever está determinada por una línea imaginaria que se supone trazada en la superficie de las aguas, equidistante de ambas orillas y dividiendo por mitad las corrientes de dichos ríos”.

materializada en tratados separados<sup>80</sup>, cada uno de los cuales establece su propia *Comisión Permanente*, así como respecto de otras cuestiones derivadas de las relaciones de vecindad hispano-portuguesas que no se resuelvan en aplicación del *Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, de 22 de noviembre de 1977*<sup>81</sup>.

Asimismo, el *Reglamento relativo a los ríos limítrofes entre ambas naciones*, de 1866, dispone el uso común de los mismos al afirmar en su artículo 1 que “Los ríos que sirven de frontera internacional entre España y Portugal en la línea que comprende el *Tratado de Límites de 1864*, sin perjuicio de pertenecer por la mitad de sus corrientes a ambas naciones, serán de uso común para los pueblos de ambos países...”, y en el artículo 2 establece la libre navegación del Miño, Tajo y Duero, en su respectiva extensión hábil, respetando los reglamentos nacionales vigentes, y el aprovechamiento de las aguas para todos los usos que les convengan, siempre que respeten los convenios y costumbres existentes y no alteren las condiciones de los ríos para el aprovechamiento común y público. Por su parte, el artículo 4 prohíbe la construcción de obras que perjudiquen la libre navegación (uso prioritario de algunos tramos fluviales en la época de conclusión del tratado), alteren el curso de las aguas o dañen de cualquier manera las condiciones de los ríos para el uso común y público, lo que constituía una importante limitación para los otros usos y, en especial, la introducción del aprovechamiento hidroeléctrico, lo que obligó a negociar un nuevo tratado que permitiera y regulara el mismo en cuanto surgieron los primeros proyectos a comienzos del siglo XX. Igualmente, el *Reglamento* establece un mecanismo de cooperación administrativa, tanto para prohibir obras de carácter privado que dañen el curso del río, en especial el Miño, como para autorizar aquellas que resulten inocuas.

Por último, el *Convenio de Límites de 1926*<sup>82</sup> delimita la frontera desde la confluencia del río Cuncos con el Guadiana hasta la desembocadura de éste en el Atlántico. El artículo 11 estipula que son aplicables a este tramo fronterizo los principios del *Tratado de Límites de 1864* y sus *Anejos* relativos a navegación, pesca, cursos de aguas, caminos, fuentes y puentes internacionales. Sin embargo, en contra del criterio seguido en dicho tratado de aplicar para la delimitación fronteriza la línea media del río, el Convenio de 1926 aplica el criterio del *thalweg*. A su vez, a través del artículo

---

<sup>80</sup> En el caso del Miño, se han sucedido diversos Reglamentos de Pesca, comenzando por el de 19 de mayo de 1897 (Gaceta 140, de 20 de mayo de 1897), al que siguieron los correspondientes a los Canjes de Notas de 22 de junio de 1968 (BOE 185, de 2 de agosto de 1968) y de 3 de diciembre de 1980 (BOE núm. 139, de 11 de junio de 1981), siendo el actualmente vigente el aprobado por Canje de Notas de 1 de septiembre de 2004 y 6 de septiembre de 2005 (BOE núm. 142, de 12 de junio de 2008). A él hay que añadir el Reglamento de caza en las aguas y márgenes del tramo internacional del río Miño, aprobado mediante Canje de Notas de 21 de mayo de 1992 y de 24 de febrero de 1995 (BOE 143, de 16 de junio de 1995). Portugal y España también aprobaron un Reglamento de pesca en los tramos fluviales fronterizos entre España y Portugal, a excepción del tramo internacional de río Miño y de la zona marítimo-fluvial del Guadiana, en vigor desde el 27 de abril de 1992 (BOE 126, de 26 de mayo de 1992).

<sup>81</sup> El *Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal*, firmado en Madrid el 22 de noviembre de 1977 (BOE 128, de 30 de mayo de 1978) establece en su artículo VII 1.: “Las Partes Contratantes impulsarán la labor de la Comisión Internacional de Límites entre España y Portugal comprometiéndose, dentro del espíritu de buena vecindad, a promover la protección y aprovechamiento racional de los recursos naturales de uso común y a coordinar sus esfuerzos para conseguir un mayor y más armónico desarrollo económico-social de las zonas fronterizas”.

<sup>82</sup> Convenio con Portugal, firmado en Lisboa el 29 de junio de 1926, para la delimitación de la frontera hispano-portuguesa desde la confluencia del río Cuncos con el Guadiana hasta la desembocadura de éste en el mar (Gaceta 180, de 29 de junio de 1927).

7 incorpora expresamente la delimitación operada en la Dehesa de la Contienda por el *Convenio de 27 de marzo de 1893*.

### 3. El régimen de la navegación fluvial

Los ríos navegables han servido desde la antigüedad como vector que facilita la actividad económica a través del comercio. Es por ello que la navegación ha sido el primer objeto de regulación convencional de los ríos transfronterizos navegables por parte de los Estados ribereños.

Tomando como antecedente el *Acta Final del Congreso de Viena de 9 de junio de 1815*, que consagra tanto la libertad de navegación en los ríos internacionales como la obligación de regular la misma de común acuerdo<sup>83</sup>, España y Portugal suscribieron dos tratados en la primera mitad del siglo XIX referidos a la libre navegación en un intento de dar respuesta a las necesidades de comercio en el Tajo y el Duero. La libertad de navegación en el Miño será contemplada más tarde, en el *Tratado de Límites de 1864*.

El *Convenio de Lisboa para la libre navegación de los ríos Tajo y Duero*<sup>84</sup>, de 1829, persigue como finalidad principal el impulso del comercio entre España y Portugal, estableciendo la libertad de navegación en el Tajo, desde Aranjuez hasta el Océano y viceversa, en favor de ambos Estados ribereños<sup>85</sup>, otorgándosele a la Real Compañía de la navegación del Tajo la exclusiva de su explotación por un periodo de 25 años<sup>86</sup>. Asimismo, estipula que ambos Estados se obligan a mantener expedita la navegación del río Tajo, cada uno en la parte respectiva de su territorio<sup>87</sup>, a percibir un derecho de navegación fijado de común acuerdo, que será aplicado de manera uniforme para los súbditos de ambos países<sup>88</sup>, y a proceder cada gobierno con autonomía en el caso de los derechos de aduanas, de las normas fiscales y de seguridad<sup>89</sup>. Como artículo adicional, se extiende al río Duero el régimen establecido en este convenio.

El *Convenio de Lisboa para la libre navegación del Duero*<sup>90</sup>, de 1835, estableciendo la libre navegación del río Duero "en su extensión navegable actualmente, o que en adelante lo sea"<sup>91</sup>, es similar en su contenido al Convenio de 1829, con la salvedad de efectuarse el transporte en régimen de libre competencia<sup>92</sup>. La aplicación del Convenio tuvo lugar a partir del 23 de febrero de 1841, tras ser aprobado el *Reglamento para la navegación del Duero*<sup>93</sup>, de 1840. El escaso caudal del Duero

---

<sup>83</sup> Artículos 109 y 108, respectivamente.

<sup>84</sup> El *Convenio de Lisboa para la libre navegación de los ríos Tajo y Duero* fue firmado el 30 de agosto de 1829. Vid. DEL CANTILLO, A., *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio...*, op. cit., pp. 848-849.

<sup>85</sup> Artículo 1.

<sup>86</sup> Artículo 2.

<sup>87</sup> Artículo 5.

<sup>88</sup> Artículos 6 y 7.

<sup>89</sup> Artículo 9.

<sup>90</sup> El *Convenio para la libre navegación del Duero* fue firmado en Lisboa el 31 de agosto de 1835. Vid. DEL CANTILLO, A.: *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio...*, op. cit., pp. 869-871.

<sup>91</sup> Artículo 6.

<sup>92</sup> Artículo 7.

<sup>93</sup> Reglamento firmado el 23 de mayo de 1840 para llevar a efecto la libre navegación del río Duero, estipulada entre las coronas de España y Portugal por el Convenio de 31 de agosto de 1835. Vid.

durante buena parte de su recorrido por territorio español, unido a la coincidencia temporal de la implantación del ferrocarril, que se reveló como un medio de transporte mucho más eficiente, hizo que este Convenio tuviera una escasa aplicación práctica.

#### 4. Los ríos como potencial hidroeléctrico e hidráulico

Habida cuenta de que los perfiles longitudinales de los principales ríos transfronterizos hispano-portugueses presentan una fuerte pendiente en los tramos internacionales, especialmente el Miño, Duero y Tajo, ello atrajo la atención a principios del siglo XX de los gestores hidroeléctricos de ambos países, quienes percibieron el enorme potencial hidroeléctrico que contenían dichos ríos y, de manera destacada, el Duero. No obstante, el *Tratado de Límites de 1864*, al prohibir en el lecho y en las márgenes de los ríos obras de cualquier tipo que impidiesen la navegación, al igual que ocurría con los *Convenios para la libre navegación del Tajo y Duero de 1829 y del Duero de 1835*, restringían la posibilidad de explotar los aprovechamientos hidroeléctricos, por lo que se hacía necesario la aprobación de nuevos Tratados.

El primer Tratado concluido en este sector fue el *Canje de Notas de 29 de agosto y 2 de septiembre de 1912 relativo al aprovechamiento industrial de las aguas de los ríos limítrofes*<sup>94</sup>, cuyo ámbito de aplicación comprendía a todo el conjunto de los ríos fronterizos. En él se aprobaron un conjunto de reglas (Conclusiones) para el aprovechamiento industrial de dichas aguas, estipulando la Conclusión I la asignación a cada uno de los dos países de los mismos derechos y la mitad del caudal de agua existente en cada época del año, reafirmando así el principio de utilización equitativa de las aguas internacionales por ambos Estados, aunque de manera parcial, toda vez que está referido exclusivamente a los tramos fronterizos de los ríos y a los usos practicados en aquella época. El resto de Conclusiones contenidas en el acuerdo se refieren a la necesidad de que la entidad solicitante de una concesión debe presentar dicha solicitud ante ambos Estados, junto con el proyecto técnico<sup>95</sup>, la creación de una Comisión internacional que fije las prescripciones a la que la obra ha de sujetarse<sup>96</sup>, la inspección y vigilancia de las obras en construcción y en explotación se hará a cargo de las dos naciones<sup>97</sup>, y la concesión hecha por una de las dos naciones no obliga a la otra a hacerlo también<sup>98</sup>.

El Convenio fue poco operativo en la práctica, toda vez que en él no existe una distribución de tramos fluviales entre los Estados, lo que obliga a realizar cada una de las atribuciones de los aprovechamientos sobre la base de una petición concreta, y apuesta por formular de común acuerdo las reglas complementarias que sean necesarias para la ejecución de las disposiciones contenidas en el mismo. Asimismo, las concesiones en los tramos internacionales debían recibir el visto bueno de la Comisión Internacional y de ambos Gobiernos, lo que evidenciaba la necesidad de contar con un amplio periodo de tiempo para su resolución, tal y como ocurrió con los primeros

---

DEL CANTILLO, A.: *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio...*, op. cit., pp. 892-899.

<sup>94</sup> Gaceta 261, de 17 de septiembre de 1912. Su aplicación es subsidiaria, en tanto no se oponga a la legislación posterior actualmente vigente.

<sup>95</sup> Conclusión II.

<sup>96</sup> Conclusión III.

<sup>97</sup> Conclusión V.

<sup>98</sup> Conclusión VI.

proyectos en el Duero, solicitados por peticionarios españoles, que supuso la paralización por el Gobierno español de las concesiones inicialmente otorgadas hasta que fueran aprobadas por su homónimo portugués, pero, al demorarse excesivamente la respuesta, el Gobierno español otorgó la concesión de los Saltos del Duero exclusivamente para los aprovechamientos de los tramos españoles en los ríos Esla, Tormes, Huebra y Duero<sup>99</sup>, solicitando una reserva de los aprovechamientos del tramo internacional<sup>100</sup>.

Ante tal incertidumbre, y con la finalidad de poner remedio a esta situación, el 11 de agosto de 1927 se concluyó el *Convenio relativo al aprovechamiento hidroeléctrico de la parte internacional del río Duero*<sup>101</sup>. En él se dispone que el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del Duero se realizará en beneficio mutuo, en armonía con el artículo 1 del *Acuerdo de 1912* y, para evitar la principal causa de conflicto de dicho Acuerdo, se procedió a la atribución expresa de diferentes sectores del tramo internacional del Duero a cada país para su aprovechamiento energético exclusivo, determinando la atribución a Portugal del derecho a utilizar, para la producción de energía eléctrica, todo el caudal que discurra por la parte comprendida entre el origen del tramo internacional y el punto de confluencia del Tormes con el Duero, y a España la parte restante de dicho tramo fronterizo<sup>102</sup>, teniendo en cuenta que, para completar el aprovechamiento del salto producido por la presa que se construya en el Duero portugués más próxima a la frontera, podrá utilizar Portugal el desnivel necesario en el extremo inferior del tramo internacional, sin llegar nunca a rebasar la desembocadura del Huebra<sup>103</sup>. De forma sintética podemos afirmar que el Convenio se limitaba a repartir el potencial energético del tramo internacional del Duero sobre la base del reparto igual de dicho potencial derivado de los principios de la comunidad de intereses y la igualdad de derechos.

También contempla el Convenio que cada Estado tendrá derecho a utilizar todo el caudal que discurra por la zona de aprovechamiento que le haya sido atribuida para la producción de energía eléctrica, con la excepción del caudal que pudiera ser necesario para usos comunes<sup>104</sup>; la obligación recíproca de no disminuir el caudal que debe llegar a cada zona de aprovechamiento mediante derivaciones efectuadas para la obtención de energía eléctrica situadas por debajo del nivel superior de ciertos embalses<sup>105</sup>; el compromiso de cada una de las Partes de constituir las servidumbres que fueran necesarias y efectuar las expropiaciones indispensables para que la otra Parte pudiera construir y explotar el aprovechamiento correspondiente<sup>106</sup>; la prohibición de distraer caudal del tramo internacional como no sea por motivos de salubridad pública o para

---

<sup>99</sup> POZO SERRANO, M. P.: “El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses”, *op. cit.*, p. 336.

<sup>100</sup> El artículo 2 del Real Decreto-Ley de 23 de agosto de 1926 (Gaceta 236, de 24 de agosto de 1926) establecía un plazo de dos años para alcanzar un acuerdo con Portugal sobre las concesiones solicitadas en el tramo internacional, y el artículo 4 disponía que, en caso de no alcanzarse ningún acuerdo, finalizado ese plazo se pondría fin al Convenio de 1912.

<sup>101</sup> El Convenio relativo al aprovechamiento hidroeléctrico de la parte internacional del río Duero (Gaceta 237, de 25 de agosto de 1927) fue expresamente anulado por el artículo 25 del Convenio de 16 de julio de 1964 para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes (BOE 198, de 19 de agosto de 1966).

<sup>102</sup> Artículos 2.a y 2.b.

<sup>103</sup> Artículo 2.c.

<sup>104</sup> Artículo 2.d.

<sup>105</sup> Artículo 2.e.

<sup>106</sup> Artículo 5.

finés análogos, previo acuerdo<sup>107</sup>, así como de enajenar, arrendar o ceder bajo cualquier forma la energía obtenida, salvo pactos especiales<sup>108</sup>. Para facilitar la aplicación del Convenio, se crea la *Comisión Internacional Hispano-Portuguesa*, cuya función especial será regular el ejercicio de los derechos bilateralmente reconocidos y dirimir las cuestiones jurídicas o técnicas que su coexistencia origine<sup>109</sup>.

El *Convenio para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes, de 1964*<sup>110</sup>, no deja de ser una extensión del *Convenio de 1927*, al que deroga, que afecta igualmente a los afluentes del Duero. Algunos artículos son una copia exacta del Convenio anterior, por lo que sirve todo lo anteriormente expuesto sobre dicho Convenio, siendo las principales diferencias entre ambos la más detallada atribución entre los dos países de sectores del tramo fronterizo al tener en cuenta en los mismos los afluentes del Duero<sup>111</sup>, la compatibilización de los diferentes aprovechamientos de los ríos con la explotación hidroeléctrica, aunque en caso de conflicto la prioridad la tiene esta última<sup>112</sup>, que la energía obtenida en los tramos internacionales podrá ser libremente utilizada por el país que la produzca<sup>113</sup>, y la creación de la *Comisión Internacional Hispano-Portuguesa*<sup>114</sup>, que sustituye a la del *Convenio de 1927*. En lo que respecta a los afluentes en la atribución de tramos, el criterio seguido fue que el país situado aguas arriba respecto a la entrada del afluente en el tramo internacional aprovechase ese tramo aguas abajo y viceversa, estableciéndose así un sistema de mutua dependencia, útil en caso de actitud hostil por parte de uno de los Estados.

El *Convenio de 1964*, al posibilitar el aumento de la capacidad de generación de energía eléctrica, contribuyó al desarrollo industrial de ambos países, lo que hizo pensar en la necesidad de orquestar otro Acuerdo que contemplara el aprovechamiento hidroeléctrico de otros ríos internacionales, en especial el Miño, Limia y Tajo y, en menor medida, el Guadiana. Además, en esa época España proyectaba realizar el trasvase Tajo-Segura, con el consiguiente impacto negativo en el caudal del tramo del Tajo internacional, y el “Plan Badajoz”, para aumentar la superficie de riego a costa del Guadiana. Por su parte, Portugal proyectaba el Plan de regadío del Alentejo y la construcción del embalse de Alqueva, actualmente el mayor de Europa Occidental. Ello

---

<sup>107</sup> Artículo 8.

<sup>108</sup> Artículo 12.

<sup>109</sup> Artículo 14.

<sup>110</sup> Convenio de 16 de julio de 1964 para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes (BOE 198, de 19 de agosto de 1966). El artículo 25 del mismo anula el Convenio de 1927 relativo al aprovechamiento hidroeléctrico de la parte internacional del río Duero. Su vigencia es parcial, aplicándose de manera subsidiaria en todo lo que no se oponga a la aplicación de las normas contenidas en el Convenio de Albufeira de 1998 (art. 27).

<sup>111</sup> El artículo 2 mantiene idéntica la distribución de los tres tramos generales contenida en el Convenio de 1927, añadiéndose nuevas distribuciones parciales acotadas por los afluentes Agueda, Turones, Mente y Arzoa. En lo que respecta al río Arzoa, su aprovechamiento se atribuyó a Portugal, pero sujeto a plazo de caducidad en caso de no utilización, lo que ha motivado que, transcurrido dicho plazo, se haya concluido un nuevo Acuerdo entre ambos países para la rehabilitación del plazo de ejercicio del derecho de utilización del río Arzoa mediante Canje de Notas de 7 y 10 de junio de 1988 (BOE 224, de 19 de septiembre de 1989).

<sup>112</sup> El artículo 6 hace prevalecer el aprovechamiento hidroeléctrico sobre la navegación.

<sup>113</sup> Artículo 11.

<sup>114</sup> Creada por el artículo 14. El Estatuto de funcionamiento de la Comisión Internacional Hispano-Portuguesa para el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes fue aprobado por el Decreto 1030/1971, de 6 de Mayo (BOE 114 de 13 de mayo de 1971).

significaba, junto a la utilización de dichos ríos para el abastecimiento de agua a las poblaciones, una menor disponibilidad de recursos hídricos, con lo que surgió la preocupación del reparto del potencial hidráulico de los ríos para atender a estos usos y aprovechamientos consuntivos del agua.

Para dar respuesta a estas nuevas realidades, el 29 de mayo de 1968 se firmó en Madrid el *Convenio y Protocolo adicional para regular el uso y aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza, y de sus afluentes*<sup>115</sup>. En él se regula el uso y aprovechamiento hidráulico de todos los ríos internacionales hispano-portugueses, excepto el Duero, en sus zonas fronterizas. El término “hidráulico” significa que se suman al aprovechamiento hidroeléctrico otras finalidades, como el regadío y el abastecimiento de agua a las poblaciones<sup>116</sup>.

En el Convenio no se produce un reparto de cada río por tramos, tal y como se efectuó para el Duero en el anterior *Convenio de 1964*, sino que cada uno de los Estados mostró su preferencia por el tramo internacional completo de un río concreto, excepto en el Miño, cuyo tramo internacional será utilizado en un solo aprovechamiento hidroeléctrico cuya producción energética se atribuye un 79,5% al España y el resto a Portugal<sup>117</sup>; así, se atribuye a España el tramo internacional del Tajo (existía interés en construir el Embalse de Alcántara, en territorio español, pero que se beneficiaría del potencial del tramo internacional) y del Chanza, afluente del Guadiana (para garantizar el abastecimiento de poblaciones en Huelva y su aprovechamiento por la industria y la agricultura), y a Portugal el Limia y el Guadiana (sobre el que se proyectaba la construcción del embalse de Alqueva)<sup>118</sup>. En lo referente al desvío de caudales, sí se podrá realizar para la ejecución de los planes de regadío o abastecimiento en el Chanza y el Guadiana<sup>119</sup>. Como novedad, el aprovechamiento de dichos tramos deberá hacerse sin perjuicio de los caudales mínimos naturales de estiaje y de los necesarios para usos comunes<sup>120</sup>. Asimismo, se crea la *Comisión Internacional Hispano-Portuguesa*<sup>121</sup>, que ejecuta sus competencias sobre los tramos fronterizos de todos los ríos internacionales, y que asume las atribuciones concedidas a la *Comisión Internacional* creada por el *Convenio de 1964*.

## **5. La protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas transfronterizas: El Convenio de Albufeira de 1998**

### **5.1. ANTECEDENTES**

---

<sup>115</sup> Convenio y Protocolo adicional para regular el uso y aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza, y de sus afluentes (BOE 96, de 22 de abril de 1969). Posteriormente, se firmó en Guarda el 12 de febrero de 1976 el Protocolo Segundo (BOE 140, de 13 de junio de 1977), relativo al aprovechamiento hidráulico del tramo internacional del Miño. La vigencia del Convenio es parcial, aplicándose de manera subsidiaria en todo lo que no se oponga a la aplicación de las normas contenidas en el Convenio de Albufeira de 1998 (art. 27).

<sup>116</sup> Artículo 6.

<sup>117</sup> Artículo 2.

<sup>118</sup> Artículo 3.

<sup>119</sup> Artículo 6.

<sup>120</sup> Artículo 6.

<sup>121</sup> Creada por el artículo 17. El Estatuto de funcionamiento de la Comisión hispano-portuguesa para regular el uso y aprovechamiento de los ríos internacionales en sus zonas fronterizas fue aprobado por Decreto 1032/1971, de 6 de mayo (BOE 115, de 14 de mayo de 1971).

A partir del inicio de la década de los setenta del siglo pasado, el incremento de la demanda de recursos hídricos para atender el abastecimiento de los núcleos urbanos, el aumento de los regadíos y los aprovechamientos industriales, unido a la creciente contaminación provocada tanto por la industria como, sobre todo, por los fertilizantes y plaguicidas utilizados en la agricultura, con la consiguiente pérdida de calidad del agua, puso de manifiesto la nula o escasa preocupación por la protección del medio ambiente dispensada por los *Convenios de 1964 y 1968* (el *Convenio de 1968* únicamente contempla, en su artículo 6, que el aprovechamiento de los tramos internacionales deberá hacerse sin perjuicio de los caudales mínimos naturales de estiaje). El agua comenzó a considerarse no solamente como un factor de desarrollo de la agricultura y la industria y del necesario uso doméstico, sino como un recurso natural finito y escaso, y crecientemente degradable, al que es necesario y perentorio proteger, con lo que empieza a fraguarse la concienciación del insustituible papel que el agua desempeña en el medio ambiente, y cuya gestión pasa por realizarse inexcusablemente en un marco de desarrollo sostenible.

No debemos perder de vista que, durante siglos, España y Portugal habían vivido de espaldas sobre la base de la desconfianza. Dicha tendencia empieza a cambiar en los años setenta, cuando ambos países volvieron a la senda de la democracia y concluyeron en 1977 el *Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal*<sup>122</sup>, en cuyo artículo 7.1. se comprometen a promover la protección y aprovechamiento racional de los recursos naturales de uso común. Posteriormente, el 1 de enero de 1986 ambos países se incorporaron a la Comunidad Económica Europea, actual Unión Europea, lo que supuso un nuevo marco normativo común en materia de medio ambiente y, en particular, del agua, que incluía tanto la observancia de las disposiciones como la coordinación de actuaciones entre ambos países (léase *cooperación*).

La percepción de que los *Convenios de 1964 y 1968* no eran adecuados para regular otro tipo de usos y aprovechamientos y sus consiguientes conflictos de intereses, ni para preservar el medio ambiente fluvial, puso en evidencia la necesidad de concluir un nuevo convenio que contemplara la protección de los cursos de agua transfronterizos en el marco del desarrollo sostenible. Ello se hizo más patente a partir de 1986, tras la entrada en vigor en España de la Ley 29/1985, de Aguas<sup>123</sup>, con la que se inicia el proceso de planificación hidrológica como instrumento de ordenación de la gestión del agua que se materializó en 1993 con la presentación por parte del Gobierno español de una propuesta de Plan Hidrológico Nacional que incluía la previsión de nuevos trasvases desde el Duero y el Tajo al Sudeste peninsular y las expectativas de nuevos regadíos en las cuencas del Duero, Tajo y Guadiana, hecho percibido negativamente en Portugal al suponer una disminución de la afluencia de caudales con su correspondiente incidencia negativa en el medio ambiente.

La conveniencia de celebrar un acuerdo que contemplara la protección del medio ambiente y la satisfacción de los nuevos usos fue reconocida en la *Cumbre hispano-portuguesa de Palma de Mallorca de 1993*, donde se decidió constituir un grupo de trabajo que elaborara un nuevo convenio para la regulación de los cursos de agua transfronterizos desde una perspectiva global y más amplia que la de los Convenios vigentes hasta el momento. Posteriormente, en la *Declaración Común* firmada en la

---

<sup>122</sup> El Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal fue firmado en Madrid el 22 de noviembre de 1977 (BOE 128, de 30 de mayo de 1978).

<sup>123</sup> Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (BOE 189, de 8 de agosto de 1988).

*Cumbre Ibérica de Oporto de 1994* se fijaron las bases generales del convenio a negociar, consistentes en: 1ª) contemplar los principios de Derecho Comunitario e Internacional aplicables; 2ª) el reconocimiento del derecho al uso equitativo y razonable; 3ª) un mecanismo de cooperación para intercambiar información; y 4ª) un modelo institucional que permita la evaluación y concertación permanente de las situaciones hidrológicas de interés común<sup>124</sup>. En la redacción del nuevo convenio se tuvieron muy presentes las disposiciones contenidas en el *Convenio de Espoo de 1991 sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo*<sup>125</sup>, y la *Convención de Helsinki de 1992 sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales*, de los que son Parte ambos Estados, al igual que de la *Convención de Nueva York de 1997 sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, y de manera muy destacada, los principios entonces en discusión de la Propuesta que más tarde sería la *Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua)*, en aquel momento en fase de negociación.

El proceso concluyó con la firma del *Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas*, hecho “ad referendum” en Albufeira el 30 de noviembre de 1998<sup>126</sup>.

## 5.2. EL CONVENIO DE ALBUFEIRA DE 1998

El preámbulo del Convenio justifica la adopción del mismo en la necesidad de buscar un equilibrio entre la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo sostenible de ambos países, en la prevención en común de los riesgos que pueden afectar a las aguas o ser ocasionados por ellas, en la protección de los ecosistemas acuáticos y terrestres de ellos dependientes, y en la necesidad de coordinar los esfuerzos respectivos para el mejor conocimiento y gestión de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas.

El Convenio se estructura en seis Partes con un total de 35 artículos, dos Anexos (intercambio de información e impacto transfronterizo) y un Protocolo adicional sobre el régimen de caudales, complementado posteriormente por el *Protocolo de revisión*<sup>127</sup>, hecho en Madrid y Lisboa el 4 de abril de 2008. Su análisis jurídico ha sido objeto de una amplia literatura<sup>128</sup>, por lo que solamente efectuaremos un somero comentario de su contenido.

---

<sup>124</sup> SERENO ROSADO, A.: *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los Convenios hispano-lusos sobre ríos internacionales*, Lex Nova, Valladolid, 2011, p. 99.

<sup>125</sup> *Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo*, hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991. UNITED NATIONS, *Treaty Series*, Vol. 1989, p. 309. España y Portugal también son Partes, al igual que la Unión Europea, del *Protocolo sobre Evaluación Estratégica del Medio Ambiente de la Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo*. Doc. ECE/MP.EIA/2003/2.

<sup>126</sup> BOE. 37, de 12 de febrero de 2000.

<sup>127</sup> BOE. 14, de 16 de enero de 2010.

<sup>128</sup> Sirva de ejemplo: BARREIRA, A.: “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*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Sevilla, 2008. 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

Como principales diferencias con los anteriores convenios cabe destacar:

- Los anteriores convenios hacían alusión a los “ríos internacionales”, concepto desfasado que ha sido sustituido por “aguas transfronterizas” que comprenden no sólo las aguas superficiales que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre los dos Estados, sino también las aguas subterráneas.
- Dichos convenios limitaban su ámbito de aplicación a los tramos fronterizos, mientras que el *Convenio de Albufeira* lo es a la gestión integral de las cuencas hidrográficas.
- La finalidad perseguida en los anteriores convenios consistía en repartir los caudales, limitando su utilización a los usos hidroeléctricos e hidráulicos, mientras que el *Convenio de Albufeira* establece un régimen global de cooperación para proteger y aprovechar de modo sostenible las aguas de las cuencas hidrográficas compartidas.
- En cuanto al régimen de caudales, el Convenio atiende a la especificidad<sup>129</sup> de cada cuenca hidrográfica, por lo que no establece una fórmula aplicable por igual a todas las cuencas como sí lo hacían los anteriores convenios.
- El *Convenio de Albufeira de 1998* incorpora la aplicación de principios hasta entonces no contemplados, tales como el intercambio de información técnica e institucional, el fomento de la participación pública en la planificación y gestión del agua, y el análisis, evaluación y control de los impactos transfronterizos derivados de las actividades realizadas a ambos lados de la frontera, lo que conlleva cooperación para transmitir información relacionada con los sistemas de alerta y emergencia.

El Convenio articula un régimen de cooperación entre los dos países con un doble objetivo: por una parte, la protección de las aguas superficiales y subterráneas y

---

Ed., Porto, 2006. DA CUNHA SERRA, P., y ESCARTÍN HERNÁNDEZ, C. M.: “El Convenio de Albufeira entre España y Portugal para el aprovechamiento sostenible de las cuencas compartidas”, *Water Monographies La cooperación en la esfera del agua*, Oficina de Naciones Unidas de apoyo al Decenio “El agua, fuente de vida” 2005-2015/Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio, 2013, pp. 62-69. TOLEDO DE Y UBIETO, F. O, y JESÚS DE MENDES, A.: “El Convenio de cooperación de las cuencas hispano-portuguesas”, *I. T.*, N° 85, 2009, pp. 20-27. MORA ALISEDA, C. y MORA ALISEDA, J.: “Agua y desarrollo: El Convenio de Albufeira y la oportunidad de su aplicación en Iberoamérica”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 5, N° 1, 2011, pp. 1-21. OLIVEIRA DO PRADO, R. C.: “La obligación de cooperar en la gestión de cuencas internacionales. El caso del Convenio de Albufeira analizado a la luz del Derecho Internacional del Medio Ambiente”, *Revista Científica Monfragüe Resiliente*, Vol. I, N° 1, 2013, pp. 1-46. POZO SERRANO, M. P.: “El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, N° 15, 1999, pp. 325-361. SANTAFÉ MARTÍNEZ, J. M.: “Las relaciones hispano-portuguesas en materia de aguas: una negociación asimétrica”, *Revista de Estudios Europeos*, N° 56, 2010, pp. 177-208. SERENO ROSADO, A.: *Ríos que nos separan, aguas que nos unen*, Fundación Lex Nova, Valladolid, 2011. VICENTE DÁVILA, F. y FIDÉLIS, T.: “La contribución del Convenio de Albufeira a los procesos de evaluación de impacto ambiental en contextos transfronterizos. Presente y futuro”, Conferencia del VIII Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua, Lisboa, 2013, pp. 583-593.

<sup>129</sup> La especificidad debe ser considerada por la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio, que es el órgano que define el régimen que será posteriormente aprobado por la Conferencia de las Partes.

de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos; y por otra parte, el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas a las que se aplica: Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana<sup>130</sup>. Añade, como tercer objetivo, la cooperación de las partes en situaciones excepcionales para mitigar los efectos de las inundaciones y de las situaciones de sequía o escasez<sup>131</sup>.

La cooperación se basa en las normas contenidas en el Convenio, así como en los principios y normas de Derecho Internacional y Comunitario aplicable<sup>132</sup>, siendo su ámbito de aplicación las actividades destinadas a promover y proteger el buen estado de las aguas de estas cuencas hidrográficas y a las de aprovechamiento de los recursos hídricos en curso o proyectadas, en especial las que causen o sean susceptibles de causar impactos transfronterizos<sup>133</sup>.

Esta cooperación se consigue sobre la base de varios grupos de medidas referidas, por una parte, al intercambio regular de información a través de la Comisión, de información autorizada al público sobre las materias objeto de este Convenio y a la Comisión para la aplicación y desarrollo del Convenio<sup>134</sup>; y por otra parte, medidas concernientes a los impactos transfronterizos en base a dos regímenes diferentes: el aplicable a los proyectos y actividades que causen o sean susceptibles de causar un impacto transfronterizo, estableciendo un sistema de consultas en el seno de la Comisión<sup>135</sup>, y el aplicable a los proyectos y actividades que, por su naturaleza, dimensiones y localización, deben ser sometidos en todo caso a una evaluación de impacto transfronterizo antes de su aprobación<sup>136</sup>. Por último, se establece un tercer grupo de medidas diversas que van desde la adopción de medidas técnicas, jurídicas y administrativas para, entre otras, alcanzar el buen estado de las aguas, prevenir, su degradación y controlar la contaminación y los impactos transfronterizos, etc., hasta la institución de programas conjuntos o coordinados de transmisión de información de alerta o emergencia y sobre la seguridad de las infraestructuras hidráulicas y evaluación de riesgos<sup>137</sup>.

Para la consecución de los objetivos, el Convenio instituye dos órganos: la *Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio* y la *Conferencia de las Partes*. La *Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio*, que sucede en sus atribuciones y competencias a la *Comisión de Ríos Internacionales*, es un órgano de carácter técnico que ejerce las competencias previstas en el Convenio y aquellas otras que le sean conferidas por las Partes, pudiendo proponer medidas para el desarrollo del régimen de la relación bilateral, encargándose igualmente de resolver las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del Convenio<sup>138</sup>. La *Conferencia de las Partes*, presidida por los Ministros de Medio Ambiente de cada Estado o la persona en quien éste delegue, es un órgano de carácter político encargado de asegurar la cooperación al más alto nivel<sup>139</sup>, reuniéndose cuando las Partes lo decidan o a petición de cualquiera de

---

<sup>130</sup> Artículo 2.2.

<sup>131</sup> Artículo 4.1.

<sup>132</sup> Artículo 2.2.

<sup>133</sup> Artículo 3.2.

<sup>134</sup> Artículos 5 al 7.

<sup>135</sup> Artículo 8.

<sup>136</sup> Artículo 9.

<sup>137</sup> Artículos 10 al 12.

<sup>138</sup> Artículo 22.

<sup>139</sup> Artículo 21.

ellas, para evaluar y resolver aquellas cuestiones sobre las que no se haya llegado a acuerdo en el seno de la Comisión<sup>140</sup>.

En lo que respecta a la protección y aprovechamiento sostenible, el Convenio dispone el inventario, evaluación y clasificación de las aguas transfronterizas según su estado de calidad, y la adopción de planes y medidas coordinadas para prevenir su degradación, así como la coordinación de procedimientos para la prevención y el control de la contaminación producida por las emisiones puntuales y difusas<sup>141</sup>. Asimismo, contempla el derecho por parte de ambos Estados al aprovechamiento sostenible, racional y económico, de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas y el deber de su protección, así como el de aplicar en su territorio las medidas tendentes a prevenir, eliminar, mitigar y controlar los impactos transfronterizos<sup>142</sup>.

En cuanto al régimen de caudales, las Partes, en el seno de la Comisión, definirán específicamente para cada cuenca hidrográfica el régimen de caudales necesarios para garantizar el buen estado de las aguas y los usos actuales y futuros<sup>143</sup>. Dicho régimen ha de entenderse como la aplicación conjunta y coordinada de cuatro elementos: el reconocimiento de la independencia de gestión de las infraestructuras nacionales, la definición específica de los caudales garantizados, el sistema de excepciones al régimen general, y el régimen de sanciones por incumplimiento<sup>144</sup>.

El régimen de caudales mínimos en cada cuenca hidrográfica que deben llegar al país situado aguas abajo establecido en el Convenio eran anuales, excepto en el Guadiana, lo que permitía que España cumpliera los mínimos exigidos utilizando el caudal que discurría en los meses de mayor pluviosidad, lo que no convenía a los intereses de Portugal; por ello, dicho régimen fue modificado mediante el *Protocolo de revisión de 2008*, con lo que los caudales mínimos exigidos pasan a ser trimestrales, e incluso semanales<sup>145</sup>, aunque el mínimo anual negociado en 1998 permanece inalterable. Es de significar que ambas Partes han incumplido en varias ocasiones el régimen de caudales mínimos establecido para el Duero, Tajo y Guadiana.

También contempla el Convenio la coordinación de actuaciones ante situaciones excepcionales como incidentes de contaminación accidental, avenidas de agua, sequías y escasez de recursos<sup>146</sup>.

Por último, establece un mecanismo de solución de las controversias<sup>147</sup> que puedan surgir en lo referente a la interpretación y aplicación del Convenio, apelando en primer lugar a la negociación o cualquier otro medio diplomático acordado por las Partes y, si la controversia no se resuelve en el plazo de un año, se recurrirá a un tribunal creado *ad hoc*. Asimismo, dispone que el régimen de los *Convenios de 1964* y

---

<sup>140</sup> Hasta la fecha ha celebrado tres reuniones, la última en Oporto el 20 de julio de 2015.

<sup>141</sup> Artículos 13 y 14.

<sup>142</sup> Artículo 15.

<sup>143</sup> Artículo 16, Protocolo Adicional y Anexo al mismo, y Protocolo de revisión de 2008.

<sup>144</sup> SANTAFÉ MARTÍNEZ, J. M.: "Las relaciones hispano-portuguesas en materia de aguas: una negociación asimétrica", *Revista de Estudios Europeos*, N° 56, 2010, pp. 177-208; en concreto, p. 200.

<sup>145</sup> En el Duero y Tajo se exigen caudales mínimos trimestrales y semanales. (art.s. 4 y 5 del Protocolo de revisión del Convenio de Albufeira de 1998, BOE. 14, de 16 de enero de 2010).

<sup>146</sup> Artículos 17 al 19.

<sup>147</sup> Artículo 26.

1968 continúe en vigor en la medida en la que no se opongan a la aplicación de las normas del presente Convenio<sup>148</sup>.

## V. CONCLUSIONES

El agua dulce es un recurso natural finito que, ante la creciente demanda provocada por el incremento de los usos consuntivos de la misma, en especial la destinada a la agricultura y al uso doméstico, a la que se une la degradación de su calidad ocasionada por la contaminación y la sobreexplotación de acuíferos, y la necesidad de garantizar caudales ecológicos que permitan la supervivencia de los ecosistemas propios de cada curso de agua, cuando adopta un carácter transfronterizo provoca tensiones entre los Estados que la comparten.

Los Estados tienen la obligación de cooperar entre sí<sup>149</sup> para resolver, entre otros, los problemas ocasionados por la utilización compartida de los cursos de agua transfronterizos, siendo el grado de cooperación mayor o menor en función del beneficio que se espera obtener de dicha cooperación, materializada a través de tratados, ya sean de carácter universal, regional o, los más frecuentes, bilaterales. Además, en el caso que nos ocupa, la pertenencia de España, Francia y Portugal a la Unión Europea y la transposición de la *Directiva Marco del Agua* a sus ordenamientos internos, facilita la cooperación en este ámbito al estar basada en una normativa común. Entre las instituciones creadas por estos tratados figuran las *Comisiones Internacionales* y *Comisiones Mixtas*, órganos encargados de dirimir las controversias que se susciten en relación a la aplicación e interpretación de las normas contenidas en los mismos, siendo éste el caso de España con Francia y Portugal en materia de recursos hídricos.

Respecto a los cursos de agua hispano-franceses, no existen conflictos importantes relacionados con los mismos dada la escasa magnitud de estas masas de agua, estando regulados en su totalidad a través de los tratados actualmente vigentes todos los aspectos inherentes a las mismas. La coordinación y cooperación con Francia en materia de aplicación de la *Directiva 2000/60/CE*, *Directiva Marco del Agua*, se materializa en la implementación de las directrices establecidas en el *Acuerdo administrativo de Toulouse de 2006 sobre gestión del agua*, y los aprovechamientos compartidos entre ambos países se ejecutan en consonancia con lo dispuesto en los *Tratados de Límites de Bayona* y, en particular, en el *Acta adicional a dichos Tratados de 1866*, y a su tratamiento en el marco de las comisiones mixtas existentes: *Comisión Técnica Mixta del Bidasoa*, *Comisión mixta del control del aprovechamiento del Lago Lanós*, *Comisión mixta hispano-francesa del alto Garona*, y *Comisión mixta hispano-francesa de aguas fronterizas*.

---

<sup>148</sup> Artículo 27.

<sup>149</sup> El principio de la obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la Carta de las Naciones Unidas aparece recogido como tal en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970., así como en la Declaración del Milenio (Resolución 55/2, aprobada el 8 de septiembre de 2000 por la Asamblea General), el apdo. 1.4. donde se contempla la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario).

En relación a los cursos de agua transfronterizos hispano-portugueses, el *Convenio de Albufeira de 1998* ha incrementado notablemente el grado de cooperación entre ambos Estados, generando un clima de confianza que facilita la resolución de las controversias que pudieran producirse. Los mayores conflictos existentes están relacionados con el incumplimiento por ambas Partes, sobre todo en el Tajo y el Guadiana, del régimen de caudales pactado en el *Convenio de Albufeira de 1998*, lo que ha motivado la aprobación de un *Protocolo de revisión* en abril de 2008 que no ha impedido nuevos incumplimientos. No obstante, en la *III Conferencia de las Partes* celebrada en Oporto el 20 de julio de 2015, las partes destacaron el buen entendimiento existente entre los dos países en materias relacionadas con el agua.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ABREU Y BERTODANO, J. A.: *Colección de Tratados de Paz. Parte VII* (1621-1665), Antonio Marin y Juan de Zuñiga, Madrid, 1751. Disponible en Internet: <<https://books.google.es/books/ucm?id=AA7cFgYK5jcC&hl=es&pg=PA22#v=onepage&q&f=true>>

ARIZAGA BOLUMBURU, B., et al (edits): *Mundos medievales: espacios, sociedades y poder. Homenaje al Profesor José de Cortázar y Ruiz de Aguirre*. Tomo I, Publican Ediciones, Universidad de Cantabria, Santander, 2012

CAFLISH, L.: "Règles générales du droit des cours d'eau internationaux", *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 219, 1989

CAPDEVILA i SUBIRANA, J.: *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa: del tratado de los Pirineos (1659) al los tratados de Bayona (1856-1868)*, Instituto Geográfico Nacional (Ministerio de Fomento), Madrid, 2009. Disponible en Internet: <<http://www.ub.edu/gehc/pdf/Deslinde.pdf>>

DEL CANTILLO, A.: *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día*. Imprenta de Alegría y Charlain, Madrid, 1843. Disponible en Internet: <[https://books.google.es/books?id=TIMmwJ-YLGsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?id=TIMmwJ-YLGsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, Kursaal, Donostia, 1989

GERVAIS, A.: "L'affaire du lac Lanoux, étude critique de la sentence arbitrale du Tribunal arbitral", *Annuaire français de droit international*, Vol. 6, 1960

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, M., "Las relaciones entre Portugal y Castilla durante el siglo XIII", *Revista da Faculdade de Letras, Universidade do Porto*, N°. 15, 1, 1998

MAEC. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación): *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia. Colección de recopilaciones. Volumen II (1659-2002)*, Madrid, 2006

OLIVERAS GONZÁLEZ, X.: “La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (Frontera España-Francia)”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº. 62, 2013

POZO SERRANO, M. P.: “El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Nº. 15, 1999

REMACHA TEJADA, J.R.: “La frontera pirenaica”, *Anuario de Derecho Internacional*. Vol. II, 1975

SANTAFÉ MARTÍNEZ, J. M.: “Las relaciones hispano-portuguesas en materia de aguas: una negociación asimétrica”, *Revista de Estudios Europeos*, Nº. 56, 2010

SERENO ROSADO, A., *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los Convenios hispano-lusos sobre ríos internacionales*, Lex Nova, Valladolid, 2011

SERMET, J.: “Problemas de la frontera hispano-francesa en los Pirineos”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1985*, traducción de FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., Universidad del País Vasco, 1986