

## Las políticas medioambientales en el marco de una frontera común

Por

**Flor Arias Aparicio**

Profesora de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura

florarias@unex.es

La conservación, protección y gestión de los espacios naturales, de la flora y fauna, que recorren la línea fronteriza hispano-lusa se ha venido desarrollando, con carácter general, de forma independiente al amparo de las figuras de protección puramente nacionales (portuguesas y españolas) mediante la aplicación de leyes, decretos y resoluciones que regulan los distintos instrumentos protectores y conservacionistas. Pero la biodiversidad no conoce de fronteras. La concienciación de esta evidencia se ha materializado en una cooperación transfronteriza medioambiental que se ha hecho efectiva mediante la utilización de figuras de conservación de alcance supranacional (Red Natura 2000, Reservas de la Biosfera, Parques Internacionales...), figuras que constituyen la base para la creación de auténticas redes que garantizan la conectividad biológica transnacional.

Es esta, la conectividad de los espacios naturales, uno de los objetivos prioritarios de la política ambiental de la Unión Europea, cuya normativa representa el marco básico de actuación de las políticas medioambien-

tales nacionales, dirigida a la integración y cohesión del territorio europeo. De entre la copiosa regulación de la Unión en la materia, tres directivas europeas se erigen en referencias de las producciones legislativas nacionales: la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva Aves); la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitat naturales y la flora y fauna silvestres (Directiva Hábitat); y, la 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 (Directiva Marco del Agua).

Sobre esta base se ha desarrollado la actividad convencional medioambiental entre España y Portugal para la cooperación entre las regiones de uno y otro lado de la frontera con el fin de conservar y proteger una biodiversidad compartida. Las aguas de los ríos que fluyen de un país al otro, los espacios naturales que se extienden más allá de los límites territoriales nacionales

o las catástrofes naturales que ignoran las fronteras, ejemplifican los ámbitos en los que se han generado mecanismos de cooperación transfronteriza entre las regiones lindantes en la Raya luso-extremeña.

### 1 La gestión compartida de los recursos hídricos: el Convenio de Albufeira

El 30 de noviembre de 1998 España y Portugal firmaron en la ciudad portuguesa de Albufeira el *Convenio sobre cooperación para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas (Convenção sobre a cooperação para a proteção e o aproveitamento sustentável das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas aprovada a 30 de novembro de 1998 em Albufeira)*<sup>37</sup>. Este Convenio, en vigor desde el 17 de enero de 2000, tiene por objeto “definir el marco de cooperación entre las Partes para la protección de las aguas superficiales y subterráneas y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos y para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas” de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana (art.2).

El fundamento de esta cooperación se canaliza mediante la coordinación de las acciones entre ambos Estados con una triple finalidad: promover y garantizar el buen estado de las aguas, superficiales y subterráneas; lograr un aprovechamiento sostenible; y adoptar las medidas necesarias para mitigar los efectos de las inundaciones y las situaciones de sequía y escasez (art. 4.1). Para lograr estos objetivos se establecen como

mecanismos de cooperación el intercambio de información, las consultas en el seno de los órganos de cooperación y la adopción de todas las medidas necesarias para la aplicación y desarrollo del Convenio (art.4.2).

La estructura institucional diseñada para dar cumplimiento a los objetivos convencionales establecidos se concreta en los tres siguientes órganos: 1) la Conferencia de las Partes, órgano de naturaleza política, compuesto por los representantes que determinen los respetivos gobiernos de España y Portugal y encabezados por los ministros correspondientes, en la que se adoptan las decisiones de relevancia (art. 21); 2) la **Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC)**, órgano de naturaleza técnica, conformada por delegaciones paritarias nombradas por cada una de las Partes que funciona mediante la creación de subcomisiones y grupos de trabajo para el estudio de cuestiones concretas (arts. 22 y 23)<sup>38</sup>; y 3) el Secretariado Técnico, órgano permanentemente activo de la CADC, compuesto por delegados de ambos países, que lleva a cabo un control continuo de las actividades que se desarrollan en el marco del Convenio.

La obligación de cooperación entre las Partes, en línea con el fin previsto en la Directiva Marco del Agua encaminado a conseguir el buen estado ecológico de las masas de agua del continente, se hace efectiva a través de distintas actuaciones:

1. El intercambio de información. La información a transmitir es la relativa a la gestión de las aguas de las cuencas hidrográficas, las actividades o

<sup>37</sup> Sobre la aplicación y desarrollo del Convenio de Albufeira puede consultarse la página oficial <http://www.cadc-albufeira.eu/es/>

<sup>38</sup> Los cuatro grupos de trabajos de la CADC, compuesto por delegados de ambos países, que actualmente están funcionando son: el **Grupo de Trabajo de Directiva Marco del Agua y Calidad**, **Grupo de Trabajo de Intercambio de Información**, el Grupo de Trabajo de Información Hidrológica y el Grupo de Trabajo de Planificación Hidrológica.

proyectos susceptibles de causar impactos transfronterizos en las mismas y la legislación vigente. Ambos países se comprometen a intercambiar los registros y bases de datos que permitan el seguimiento de la gestión de las aguas transfronterizas (Anexo I del Convenio). Asimismo, la realización de un proyecto o actividad que pueda repercutir sobre los recursos híbridos compartidos debe ser puesta en conocimiento de los órganos del Convenio antes de que se produzca cualquier consecuencia negativa. En esta línea, el artículo 8 del Convenio regula los términos en los que las Partes pueden plantear consultas sobre impactos transfronterizos; mientras que el artículo 9 se refiere a la evaluación de impacto transfronterizo a la que quedan sujetos determinados proyectos y actividades (Anexo II del Convenio).

2. El inventario, la evaluación y la clasificación de las aguas transfronterizas así como la coordinación de los planes de gestión. En la línea de los modelos de gestión previstos en la Directiva Marco del Agua, España y Portugal decidieron que los planes de cuenca fueran elaborados de manera separada aunque coordinada (si bien la Directiva europea establece como mecanismo preferente la elaboración de un único plan de cuenca cuando esta sea compartida entre dos o más Estados miembros). El Convenio contiene previsiones dirigidas a garantizar el buen estado de las aguas a través de medidas de prevención y control de la contaminación, a gestionar los usos de las aguas y a asegu-

rar un régimen adecuado de caudales (arts. 13 a 16).

3. El Convenio regula las medidas a adoptar por las Partes en caso de que concurren circunstancias excepcionales. A este respecto, se recogen previsiones para afrontar incidentes de contaminación accidental (art. 17), avenidas (art. 18) y sequía y escasez de recursos (art.19), basadas fundamentalmente en el intercambio de información a través de la CADC dirigido a prevenir tales episodios o a mitigar sus efectos. En concreto, en relación con las situaciones de sequía y escasez, además de establecerse un régimen de caudales mínimos<sup>39</sup>, ambos países se obligan a realizar una gestión de las aguas que garantice los usos prioritarios de abastecimiento de poblaciones y los usos de carácter social, el mantenimiento de los cultivos leñosos y las condiciones ambientales en el río y su estuario.

La normativa nacional que regulan los recursos hídricos a uno y otro lado de la frontera hispano-portuguesa y que hay que tener en cuenta para el efectivo cumplimiento de los fines apuntados se concreta en las siguientes disposiciones:

1. En España, la Ley de Aguas (aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) regula el régimen de concesiones y autorizaciones de las aguas que fluyen por el territorio del país. Desde el punto de vista institucional, los principales or-

<sup>39</sup> El régimen de caudales mínimos está recogido en el Protocolo adicional al Convenio, en el que quedan regulados los caudales mínimos anuales, trimestrales, semanales y diarios a nivel de cuenca hidrográfica y en secciones determinadas. Este régimen ha sido modificado por el *Protocolo de revisión del Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas y el Protocolo Adicional, suscrito en Albufeira el 30 de noviembre de 1998, hecho en Madrid y Lisboa el 4 de abril de 2008.*

ganismos responsables de la administración de los recursos hídricos a nivel estatal son los Organismos de Cuenca (Confederaciones Hidrográficas), las Comunidades de Usuarios y el Consejo Nacional del Agua. En concreto, las **Confederaciones Hidrográficas** (CHs) son los organismos responsables de la administración hidráulica de las cuencas, entre cuyas funciones se encuentran la elaboración del plan hidrológico de la cuenca, así como su seguimiento y control. Desde el punto de vista de la planificación y gestión del agua, el territorio español queda dividido en demarcaciones hidrográficas, intracomunitarias o internacionales (Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas), que se organizan conforme a la aprobación de planes hidrológicos de cuencas (Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas).

2. En Portugal, la Ley nº. 58/2005, de 29 de diciembre (Ley de Aguas), complementada por el Decreto-Ley nº. 77/2006, de 30 de marzo, y por el Decreto-Ley 97/2008, de 11 de junio, sienta las bases para la gestión sostenible de las aguas y define el marco institucional para el sector del agua. Esta Ley establece como unidad principal de planificación y gestión de las aguas la región hidrográfica, de manera que el territorio del país está dividido en cinco **Administraciones de las Regiones Hidrográficas** (ARH), constituidas y reguladas por el

Decreto-Ley nº. 208/2008, de 29 de mayo. Asimismo, la Ley de Aguas crea la *Agência Portuguesa do Ambiente*, como entidad encargada de planificar y gestionar de forma integrada los recursos hídricos nacionales, así como de asegurar la protección del agua para garantizar la existencia y la calidad de los servicios de abastecimiento del agua en condiciones óptimas para consumo humano, de drenaje de aguas residuales y de control de la contaminación del medio hídrico.

Los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, a la que España y Portugal se han adherido, informan el buen hacer de los compromisos asumidos por ambos países en el Convenio de Albufeira. De entre los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que comprende este plan de acción mundial en favor del planeta, gestado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el objetivo 6, en concreto, propone “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”. Este ODS debe presidir la gestión integrada de las cuencas hidrográficas hispano-lusas, de manera que debe garantizarse un suministro de agua en cantidad y en calidad suficiente en línea con la condición del agua como bien público, base de la vida y de la economía y garante del bien común. En este sentido, la escasez de agua y la sequía serán, probablemente, unos de los principales problemas a los que tendrán que hacer frente ambos países en los próximos años y que requerirá, sin lugar a duda, de una respuesta conjunta y coordinada.

## 2 La protección conjunta de la biodiversidad: el Parque Internacional del Tajo/Tejo

El 9 de mayo de 2012 se firma en Oporto el acuerdo de constitución del primer parque natural transfronterizo en Europa: el Parque Internacional del Tajo/Tejo (PITT) que comprende los territorios correspondientes al Parque Natural do Tejo Internacional, en territorio luso (creado por Decreto Reglamentario n.º 9/2000, de 18 de agosto), y al Parque Natural del Tajo Internacional, en la comunidad extremeña (creado por la Ley 1/2006, de 7 de julio). Mediante el *Acuerdo de cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la constitución del Parque Internacional Tajo - Tejo, hecho en Oporto el 9 de mayo de 2012* (que entró en vigor el 31 de mayo de 2013, tras la ratificación del mismo), ambos países asumen el compromiso de adoptar medidas de cooperación y coordinación que tengan como finalidad la conservación del patrimonio natural, el uso sostenible de los recursos biológicos y la promoción del desarrollo socioeconómico de los municipios que quedan comprendidos en esta figura de protección ambiental transfronteriza<sup>40</sup>.

Para hacer efectivo este acuerdo, las Partes se comprometen, por un lado, a desarrollar medidas de cooperación y, por otro, a coordinar la gestión mediante la creación de órganos colegiados. En concreto, las medidas de cooperación y coordinación a adoptar comprenden las siguiente áreas: a) Conservación del patrimonio natural; b) Promoción del desarrollo socioeconómico; c) Uso sostenible de los recursos biológicos.; d) Promover

el uso público y turismo de naturaleza; e) Investigación y desarrollo del conocimiento; f) Educación ambiental; g) Vigilancia coordinada del área; h) Formación técnica; i) Divulgación de valores naturales, culturales y sociales.

Se constituyen, además, como órganos colegiados destinados a coordinar las acciones en materia de participación, gestión y desarrollo del PITT, los tres siguientes:

- a) **El Consejo Consultivo del Parque**, máximo órgano de representación, participación y consulta social, conformado por los representantes de las Juntas Rectoras de cada Parque Natural, presidido por el consejero de Medio Ambiente extremeño durante los años pares, y por el presidente del Instituto de Conservación de la Naturaleza y de los Bosques de Portugal en los años impares. Forman parte del mismo todos los miembros de la Junta Rectora del Parque Natural Tajo Internacional y del *Conselho Estratégico do Parque Natural do Tejo Internacional*, así como dos miembros de los ministerios de Medio Ambiente de ambos países.
- b) **La Dirección Técnica**, órgano colegiado responsable de la gestión del parque, compuesta por las dos administraciones gestoras del Parque (Junta de Extremadura y el *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas* - ICNF).
- c) La Comisión de Planificación y Desarrollo, formada por los directores técnicos de ambos Parques Naturales, un representante del Ministerio de Medio

<sup>40</sup> La página oficial del Tajo Internacional (<https://biosferatajotejointsional.org>) ofrece amplia información sobre el patrimonio natural, las áreas protegidas, la gestión ambiental, etcétera.

## TAJO INTERNACIONAL RESERVA DE LA BIOSFERA



41 La **superficie del Parque Internacional es de 55.096 hectáreas**, de las cuales 28.602 has. corresponden al Parque Natural del Tajo Internacional (España) y 26.494 has. al Parque Natural do Tejo Internacional (Portugal).

Los **núcleos de población que integran el Parque Internacional comprenden; 12 municipios españoles de la provincia de Cáceres** (Alcántara, Brozas, Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Membrío, Salorino, Herrerueta, Piedras Albas, Santiago de Alcántara, Valencia de Alcántara y Zarza la Mayor); y **8 freguesias portuguesas** (Castelo Branco, Perais, Monforte da Beira, Malpica do Tejo, Segura, Salvaterra do Extremo, Rosmaninhal, Cebolais de Cima) pertenecientes a 3 municipios de las regiones Centro y Alentejo (Idanha-a-Nova, Castelo Branco y Vila Velha de Rodão).

Ambiente portugués, un representante del organismo autónomo español Parques Nacionales, un representante del *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas* (ICNF) de Portugal, un miembro de la Consejería de Medio Ambiente de Extremadura y la Dirección Técnica del Parque Internacional.

Como puede comprobar el lector, nuevamente se ve aquí la asimetría administrativa y competencial entre Extremadura y Portugal, pues en los órganos de composición paritaria la parte española está representada por la Junta de Extremadura, administración gestora del Parque en España, mientras que en Portugal no hay una institución descentralizada análoga y debe recurrirse al ICNF, que depende directamente del Ministerio de Medio Ambiente portugués y que tiene un ámbito de actuación nacional y muy centralizado. En el caso español, cuando no es directamente la Junta de Extremadura la que se persona a través de su Consejería de Medio Ambiente en los órganos de gestión compartida del parque, es la que, de todos modos, regula mediante decreto la composición de la **Junta Rectora del Parque** (de la parte española), en la que figuran representantes de los municipios que comprenden su término, de los propietarios afectados o de los agentes del medio natural, pero cuya presidencia es directamente designada por el gobierno autonómico (Decreto 138/2006, de 25 de julio, por el que se crea la Junta Rectora del Parque Natural del Tajo Internacional).

Las áreas protegidas por el Parque Internacional Tajo/Tejo están regulados por los instrumentos de orde-

nación aprobados conforme a la legislación nacional de cada uno de los territorios implicados: del lado español, por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Tajo Internacional, aprobado por Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, de la Junta de Extremadura (modificado por Decreto 111/2018, de 17 de julio); del lado portugués, por el Plan de Ordenamiento del Parque Natural do Tejo Internacional, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros n.º 176/2008 de 24 de noviembre. Del lado español, además, la Comunidad de Extremadura ha aprobado un **Plan Rector de Uso y Gestión del Parque** mediante la Orden de 25 de marzo de 2015 (DOE de 10 de abril de 2015), donde se detalla la regulación del funcionamiento del Parque, incluido un extenso listado de actividades prohibidas, permitidas y autorizables.

Los valores naturales de relevancia que presenta el Parque Internacional Tajo/Tejo<sup>42</sup> han merecido un reconocimiento internacional con la declaración de **Reserva de la Biosfera Transfronteriza** (RBT) Tajo-Tejo. Esta mención constituye un instrumento internacional de conservación de la biodiversidad que se encuadra en el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

### 3 La conservación de la naturaleza transfronteriza

La colaboración entre Extremadura y Portugal en el ámbito de la conservación de la naturaleza y la biodiver-

42 Resolución de 1 de agosto de 2016, de Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional (España y Portugal).

La Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo/Tejo ocupa una extensión total de 259.643 hectáreas de 14 términos municipales extremeños (Alcántara, Brozas, Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Membrío, Salorino, Herrerueta, Mata de Alcántara, Piedras Albas, Santiago de Alcántara, Valencia de Alcántara, Villa del Rey y Zarza la Mayor) y 12 *freguesias* o uniones de *freguesias*, pertenecientes a 3 cámaras municipales portuguesas (Castelo Branco, Idanha-a-Nova y Vila Velha de Ródão).

sidad transfronteriza comprende mecanismos de protección comunes de espacios protegidos, de algunas especies amenazadas y diversas medidas que garantizarán la preservación de la biodiversidad en las tres regiones transfronterizas. La Red Natura 2000, red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad, representa el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea a través del reconocimiento de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) —Zonas de Proteção Especial (ZPE) en Portugal—, establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat, y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), designadas en virtud de la Directiva Aves.

En este contexto, y en el marco del Proyecto INTERREG FAUNATRANS (I y II), se han puesto en marcha los instrumentos de gestión y las medidas de conservación conjuntas en varios espacios naturales protegidos (Zona esteparia de Badajoz-ZPE Campo Mayor, ZEC y ZEPA de Sierra de San Pedro-Parque Natural de São Mamede y Tajo-Tejo Internacional). Asimismo, se han adoptado medidas de gestión para las especies catalogadas y actuaciones para la conservación de algunas especies amenazadas (como el águila imperial ibérica, el buitre negro, la avutarda, el sisón o el aguilucho cenizo).

En la misma línea, es destacable el Proyecto BIO-TRANS cuyo objetivo es la realización de acciones y medidas concertadas dirigidas a la gestión integrada de grupos biológicos y especies de flora y fauna identificadas en la zona Centro-Alentejo-Extremadura.

Esta colaboración conjunta para mantener la biodiversidad transfronteriza cuenta con previsiones expre-

sas en la normativa medioambiental extremeña y portuguesa, que representan la base jurídica para la creación en 2012 del primer parque natural transfronterizo europeo, el Parque Internacional Tajo-Tejo, ya analizado.

1. Entre los objetivos que fija la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, se encuentra el “establecimiento de fórmulas de cooperación necesarias para el tratamiento específico y singular de los espacios naturales transfronterizos” [art. 2 j)]. En particular, el artículo 27 sexies, rubricado “Espacios naturales protegidos transfronterizos” (texto añadido por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre), establece en su apartado primero que: “Se podrán constituir espacios naturales protegidos de carácter transfronterizo, mediante la suscripción de los correspondientes Acuerdos Internacionales entre los correspondientes Estados”. El apartado segundo de este artículo especifica que tendrán la consideración de espacios naturales protegidos “aquellos espacios dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados que estén integrados, al menos, por un Espacio Natural Protegido establecido de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y por un área natural adyacente, situada en el territorio nacional que comparta una frontera con Extremadura y sujeta a un régimen jurídico especial para la conservación de su biodiversidad”.



2. El Decreto-ley 142/2008, de 24 de julio de la República Portuguesa, sobre Régimen jurídico de la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, dispone que se podrán firmar acuerdos o convenios internacionales para la gestión transfronteriza de áreas terrestres o marinas para reforzar los objetivos de clasificación de un área protegida específica a nivel nacional, regional o local (art.13.6). En particular, entre las categorías de espacios naturales protegidos, prevé en su artículo 26 la declaración de espacios naturales transfronterizas. Conforme a esta disposición, se pueden clasificar los espacios naturales protegidos de naturaleza transfronteriza, denominados “**áreas transfronterizas protegidas**” (“Áreas protegidas transfronteiriças”), mediante la celebración de acuerdos o convenios internacionales con otros Estados. La clasificación de “áreas protegidas transfronterizas” se centra en las áreas terrestres o marinas dedicadas particularmente a la protección y mantenimiento de la biodiversidad y los recursos naturales y culturales asociados, que están integrados, al menos, por un área protegida establecida de acuerdo con este decreto ley y por un área natural adyacente, ubicada en territorio no nacional o en las aguas marítimas de un Estado que comparte una frontera terrestre o marítima con Portugal y está sujeta a un régimen legal especial para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad. La declaración del Parque Natural do Tejo Internacional en Portugal constituye un ejemplo paradigmático de “área protegida transfronteiriça”.

#### 4 El control de las especies exóticas invasoras

Existen en la actualidad miles de especies invasoras en los ecosistemas europeos, y de ellas, 49 clasificadas dentro del listado de especies preocupantes para la Unión Europea [Reglamento (UE) n° 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras; y Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1263 de la Comisión, de 12 de julio de 2017, por el que se actualiza la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión]. Para afrontar este problema, con implicaciones ecológicas pero también económicas y de salud pública, resulta fundamental la coordinación y la colaboración entre los Estados miembros.

En España, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece que las administraciones públicas competentes prohibirán la introducción de especies, subespecies o razas geográficas alóctonas, cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos (art. 52.2). Además, se crea el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras (art. 61.1), regulado por Real Decreto 630/2013, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras.

En Portugal, el Decreto-Ley n.º 565/99, de 21 de diciembre (parcialmente derogado por el Decreto-Ley n.º 205/2003, de 12 de septiembre), pretende condicionar la introducción de especies no autóctonas en la

naturaleza, con excepción de las destinadas a la explotación agrícola. En este sentido prohíbe genéricamente la introducción accidental de especies no indígenas en la naturaleza, con el fin de promover también el recurso a especies autóctonas aptas para los mismos fines. Las especies invasoras y las especies que presentan riesgo ecológico se identifican en los anexos I y III del Decreto-Ley nº 565/99, de 21 de diciembre. También se definen reglas que pretenden condicionar las actividades económicas asociadas a la explotación de estas especies. En lo que se refiere al control y la erradicación, este Decreto-Ley prevé la elaboración de un plan nacional.

La lucha frente a las especies invasoras requiere de un esfuerzo de coordinación y colaboración entre las distintas administraciones. La presencia del **camalote** o jacinto del agua (*Eichornia crassipes*), especie invasora que causa estragos en el río Guadiana a su paso por la provincia de Badajoz, ha unido esfuerzos hispano-lusos para **evitar la introducción de esta especie en aguas portuguesas**, y pueda afectar al pantano de Alqueva situado sobre el río Guadiana al otro lado de la frontera. El proyecto “Actuaciones para el control y eliminación del camalote en el tramo transfronterizo del río Guadiana” (ACECA), aprobado por el Programa Interreg V-A España-Portugal (POCTEP) y cofinanciado con fondos FEDER, tiene por objeto mejorar la coordinación y unificar criterios de actuación en la lucha conjunta contra esta especie invasora. Las administraciones implicadas son las competentes en materia de gestión del agua a uno y otro lado de la frontera: la Confederación Hidrográfica del Guadiana y la

Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad de la Junta de Extremadura, del lado español, y, del lado portugués, la *Agência Portuguesa do Ambiente*, la Administración de la Región Hidrográfica del Alentejo y la *Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva* (EDIA).

## 5 Incendios

Desde el 23 de septiembre de 2019 los bomberos, policías y militares españoles y portugueses pueden adentrarse hasta **25 kilómetros** en territorio del otro país para combatir las llamas en las situaciones especialmente graves. Esta es la novedad principal en la lucha contra incendios que se recoge en el *Protocolo adicional entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre ayuda mutua en zonas fronterizas, hecho en Valladolid el 21 de noviembre de 2018, adoptado en los términos del artículo 8 del Protocolo sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992 (Protocolo de Évora)*.

Este Protocolo establece, en el ámbito de las emergencias provocadas por incendios forestales, las condiciones y procedimiento para la prestación de asistencia o socorro y los requisitos para la aportación de medios. Se prevé así que, en situaciones de incendios forestales en zonas transfronterizas las autoridades competentes (los Comandantes Operacionales Distritales de los distritos portugueses limítrofes y los Subdelegados del Gobierno en las provincias españolas

límites) podrán solicitar al país vecino la ayuda de medios para la extinción del incendio forestal en su territorio (art. 4). A este procedimiento general, que se hace efectivo mediante el envío de una comunicación vía fax o correo electrónico, se suma un procedimiento especial ante supuestos de urgente necesidad cuando el incendio se encuentre **a menos de veinticinco kilómetros de la frontera** y “existiera alta probabilidad de que el fuego pasara de un país a otro en un corto periodo de tiempo” (art.5). Ante tal situación, **la autoridad competente del país vecino podrá decidir la intervención de los servicios de extinción de su país para contenerlo comunicando previamente a la autoridad del país donde se origina el incendio.**

El Protocolo prevé también la elaboración de un Plan de Ayuda Mutua en Emergencias por Incendios Forestales en Zonas Fronterizas en el que queden definidos el procedimiento de coordinación entre los responsables para la dirección de la lucha contra los incendios transfronterizos a ambos lados de la frontera. En este Plan se integrarán los mapas de riesgos por incendios forestales en zonas fronterizas y los catálogos de medios y recursos disponibles, así como su localización para la atención de emergencias por incendios forestales.

De otro lado, cabe mencionar las disposiciones nacionales de ambos países en materia de incendio que, aunque no recogen previsiones específicas relacionadas con la cooperación transfronteriza, contemplan actuaciones y planes dirigidos a la prevención y control de incendios forestales en los propios territorios que, a la postre, pueden tener una incidencia transfronteriza.

1. La política de incendios de la región extremeña se encuentra regulada en la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura. En concreto, en materia de prevención, la Ley extremeña vincula a la Administración y a los particulares al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Plan de Prevención de Incendios Forestales en Extremadura (Plan PREIFEX, aprobado por Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura). En particular, el PREIFEX prevé actuaciones específicas en las denominadas “zonas de alto riesgo de incendios” (áreas con predominio de terrenos forestales y delimitadas en función de los índices de riesgo y de los valores a proteger que hagan necesarias medidas especiales). En esta línea puede mencionarse, por ejemplo, el Decreto 152/2017, de 12 de septiembre, por el que se actualiza la planificación preventiva de incendios del Vale de Jola en la zona de alto riesgo de Valencia de Alcántara.

En el ámbito de la extinción, el Decreto 52/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (**Plan INFOEX**), establece las medidas para la detección y extinción de los incendios forestales, así como los medios y recursos de que se dispone a tales fines.

2. En Portugal, el *Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho*, establece las medidas y acciones a desarrollar dentro del Sistema Nacional para la Defensa del Bosque contra Incendios. El Sistema Nacional para la Defensa del Bosque contra Incendios contiene el conjunto de medidas y acciones estructurales y operativas, a cargo de entidades públicas con competencias en la defensa del bosque contra incendios y entidades privadas con intervención en el sector forestal, relacionadas con: la prevención y protección de los bosques contra incendios; la planificación, conservación y ordenamiento del territorio forestal; las infraestructuras; y la vigilancia, detección y combate de incendios. Dentro del alcance del Sistema Nacional ocupa un lugar destacado la prevención de incendios, basada en la planificación concertada y la búsqueda de estrategias regional y nacional conjuntas.

En el marco de la Estrategia Forestal Nacional [*Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, aprova a Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro*], se aprueban dos instrumentos generales de planificación para controlar y combatir los incendios: por una parte, el Plan Nacional de Gestión Integrada del Fuego (*Plano Nacional de Gestão Integrada do Fogo*), que contiene las medidas e instrumentos para prevenir y controlar los incendios forestales en territorio luso; por otra parte, el Plan Nacional de Incendios Controlados

(*Plano Nacional de Fogo Controlado*), que recoge actividades y prácticas dirigidas a prevenir la aparición del fuego. La aplicación de las directrices contenidas en estos instrumentos se hace efectiva en tres niveles distintos de planificación: los Planes Regionales de Planificación Forestal (*Planos Regionais de Ordenamento Florestal - PROF*), que establecen a nivel regional o supramunicipal el conjunto de reglas que regulan las intervenciones en áreas forestales; los Planes de Utilización de Baldíos (*Planos de Utilização de Baldíos - PUB*) hacen efectivo, en el nivel local, las previsiones de los Planes de Gestión Forestal (*Planos de Gestão Florestal - PGF*); a nivel operativo y como respuesta específica de la gestión forestal, los Planes Específicos de Intervención Forestal (PEIF) permiten la acción en áreas con riesgo de incendio.

## 6 Protección civil

La protección civil es un servicio público dirigido a prevenir las situaciones de grave riesgo, catástrofes o calamidad pública y a proteger a los ciudadanos y sus bienes en el caso de que tales situaciones acontezcan. La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en esta materia se ha canalizado a través de la firma del *Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia Mutua en materia de Protección Civil, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992 (Protocolo de Évora)*.

Las previsiones de este Protocolo han sido ampliadas teniendo en cuenta la importancia que tiene la gestión de emergencias en la zona fronteriza entre Es-

paña y Portugal. Esta es la finalidad del Protocolo adicional, hecho en Valladolid el 21 de noviembre de 2018. Conforme al mismo, y como ya hemos visto, se estrechan las modalidades de ejecución de las operaciones de asistencia mutua en incendios forestales y en otros riesgos transfronterizos y se agilizan los procedimientos previstos “cuando la urgencia de la situación haga aconsejable una rápida intervención y prestación de ayuda mutua”.

En este sentido, el Protocolo procede a la definición, organización y ejecución de las operaciones relacionadas con la gestión de emergencias. En cuanto al ámbito de aplicación, se distingue y definen dos tipos de riesgo: 1) el riesgo cotidiano u ordinario como aquel que tiene un alta probabilidad de ocurrencia, entre el que se mencionan la intervención y salvamento de personas y otras operaciones diversas; 2) el riesgo especial como una situación de emergencia caracterizada por una probabilidad reducida e imprevisible con consecuencias graves tales como numerosas víctimas, daños importantes a los bienes y/o fuerte impacto sobre el medio ambiente.

En concreto, en el caso de riesgo especial, la organización de la intervención se materializa en una fuerte movilización de recursos humanos y materiales que presenta las siguientes características: 1) Posible activación de planes de emergencia de Protección Civil, territoriales o especiales, por parte española, o, por el lado portugués, generales o especiales, municipales o de distrito; 2) La intervención y coordinación de los servicios de protección civil distritales, por parte portu-

guesa y de los servicios de emergencia, de cualquier titularidad, del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma afectada, por parte española; 3) La implicación de los medios nacionales, en el caso portugués, o de medios distintos a los del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma afectada, en el caso español, así como nacionales o internacionales; 4) Una intervención previsible de larga duración; 5) Una gestión especial de la comunicación a los ciudadanos y a los medios de comunicación social.

Los servicios de emergencia pertinentes son: por la parte portuguesa, los medios nacionales de la Autoridad Nacional de Protección Civil, así como los servicios de emergencia de los organismos de Protección Civil del distrito; por la parte española, los servicios de emergencia concernidos son los servicios de bomberos y los servicios de emergencias sanitarias extrahospitalarias de las Comunidades Autónomas limítrofes, así como los servicios de emergencia de titularidad estatal movilizados por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

La solicitud de asistencia se formaliza mediante escrito que se transmite por cualquier medio a las autoridades competentes (el Comandante Operacional Distrital, en el caso portugués, y el Subdelegado del Gobierno en la provincia afectada, en coordinación, en su caso, con la Comunidad Autónoma correspondiente). En caso de respuesta positiva, la autoridad requerida indicará por escrito a la autoridad requirente, en cualquier forma apropiada: el número de personas y el tipo de materiales que vayan a formar parte del equipo de intervención, el tiempo estimado de llegada a la zona de

intervención y las posibles necesidades del equipo de intervención a su llegada.

La regulación de los correspondientes servicios de emergencia se realiza por las normativas nacionales:

1. La Ley 17/2015, de 3 de julio, regula el Sistema Nacional de Protección Civil, como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil de todas las Administraciones Públicas, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante actuaciones como la prevención de riesgos colectivos, la planificación de los medios y de las medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo, o llevando a cabo la intervención operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia.

En particular, la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, prevé en su artículo 45 (rubricado “Colaboración, cooperación y coordinación con otras administraciones públicas”) que, para garantizar una adecuada gestión de las situaciones de emergencia que pudieran producirse así como la cesión de recursos movilizables, el gobierno regional cooperará de manera especial “con las regiones vecinas de Portugal, en los términos y condiciones establecidos en la normativa sectorial aplicable y, con carácter principal, en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado”.

1. *La Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, por la que se aprueba la Lei de Bases da Proteção Civil (Alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma), establece los objetivos y áreas de actuación, así como los organismos competentes y las actividades de protección civil en el territorio portugués. Por su parte, la Autoridad Nacional de Emergencia y Protección Civil (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil - ANEPC), es la autoridad nacional competente en asuntos de emergencia y protección civil que tiene por misión principal la planificación, coordinación y ejecución de las políticas de emergencia y protección civil con el fin de prevenir y dar respuesta a accidentes graves y catástrofes o hacer frente a situaciones de crisis o guerra (Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil).*