



POCTEP 0007-VALAGUA-5-P

Informe Técnico

# Propuesta de integración transfronteriza y sectorial de la gestión del agua y la biodiversidad en el Bajo Guadiana

Producto final - Acción A4.2 | Junio 2019

**Nombre del proyecto:** VALAGUA – Valorización Ambiental y Gestión Integrada del Agua y de los Hábitats en el Bajo Guadiana Transfronterizo.

**Código del proyecto:** POCTEP 0007-VALAGUA-5-P

#### Datos del proyecto

<b>Localización</b>	Portugal y España	
<b>Fecha de inicio</b>	05/05/2017	
<b>Fecha de fin</b>	30/09/2019	<b>Prórroga hasta 31/12/2019</b>
<b>Presupuesto total</b>	€ 1.008.556,12	
<b>Contribución UE</b>	€ 756.417,09	
<b>Cofinanciamiento UE(%)</b>	75%	

#### Datos del beneficiario principal (BP)

<b>Beneficiario principal</b>	ADPM
<b>Persona de contacto</b>	María Bastidas
<b>Dirección</b>	Largo Vasco da Gama S/N, 7750-328 Mértola, Portugal
<b>Teléfono</b>	+351 286 610 000
<b>Correo electrónico</b>	valagua@adpm.pt
<b>Página de internet del proyecto</b>	www.valagua.com

#### Información del documento

<b>Nombre</b>	Propuesta de integración transfronteriza y sectorial de gestión del agua y la biodiversidad en el bajo Guadiana. Informe Técnico
<b>Acción</b>	A4.2 Propuesta de Integración Transfronteriza y Sectorial del Agua y la Biodiversidad en el Bajo Guadiana
<b>Autoría</b>	R.M. Giles-Carnero   UHU M. Mora-Ruiz   UHU A.J. Rodríguez-Redondo   UHU
<b>Fecha</b>	10-06-2019
<b>Versión (nº)</b>	01

# ÍNDICE

RESUMEN .....	5
LISTADO DE ABREVIATURAS .....	6
1.- INTRODUCCIÓN .....	8
2.- METODOLOGÍA: ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO TERRITORIAL DEL PROYECTO VALAGUA.....	9
3.- LOS DOS MODELOS DE LA DMA PARA LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS INTERNACIONALES SITUADAS EN TERRITORIO COMUNITARIO .....	14
3.1.- PROBLEMAS DE DISTINTA NATURALEZA Y ALCANCE QUE PLANTEA EL MODELO ELEGIDO POR PORTUGAL Y ESPAÑA PARA EL RÍO GUADIANA .....	16
3.1.1.- <i>Problemas competenciales y territoriales</i> .....	16
3.1.1.i) <i>Portugal</i> .....	16
3.1.1.ii) <i>España</i> .....	19
3.1.1.iii) <i>Recapitulación</i> .....	23
3.1.2.- <i>Problemas de coordinación: la arquitectura de la cooperación transfronteriza diseñada por el Convenio de Albufeira</i> .....	24
3.1.2. i) <i>La instrumentalidad del Convenio de Albufeira para el cumplimiento de los objetivos de la DMA en la cuenca hidrográfica del Guadiana</i> .....	26
3.1.2. ii) <i>La labor de coordinación de los Planes Hidrográficos realizada hasta el momento por los órganos de la CADC</i> .....	27
i) <i>Coordinación para la intercalibración</i> .....	28
ii) <i>Coordinación para la identificación de presiones significativas sobre las masas de agua</i> .....	28
iii) <i>Coordinación para el establecimiento de programas de seguimiento</i> .....	30
iv) <i>La coordinación para la valoración del estado de las masas de aguas superficiales</i> .....	34
v) <i>La coordinación de los programas de medidas y el establecimiento de los objetivos medioambientales</i> .....	37
3.1.2.iii) <i>Recapitulación</i> .....	40
4.1.3.- <i>Problemas de consecución de los objetivos medioambientales</i> .....	42
4.1.3. i) <i>El problema tradicional: la regulación de caudales</i> .....	42
4.1.3.ii) <i>El problema derivado de la aplicación de la DMA: la concreción de las definiciones de los indicadores</i> .....	44
4.1.3.iii) <i>Recapitulación</i> .....	50
4.1.4.- <i>Problemas para la protección de las zonas protegidas dependientes de los recursos hídricos</i> .....	51
4.1.4.i) <i>Distribución competencial en materia de espacios naturales protegidos en España y Portugal</i> .....	52
4.1.4.ii) <i>La correlación entre las distintas figuras de protección en materia de Espacios Protegidos en España y Portugal</i> .....	54
4.1.4.iii) <i>Declaración de Espacios Naturales Protegidos en la demarcación hidrográfica del Guadiana: la posible interconexión entre espacios</i> .....	57
4.1.4.iv) <i>El Parque Natural del Tajo Internacional como caso de estudio</i> .....	59
4.1.4.v) <i>Recapitulación</i> .....	62
4.2.- EL MODELO DE GESTIÓN UNITARIA DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA.....	63

<b>5.- CONCLUSIONES .....</b>	<b>65</b>
<b>6.- REFERENCIAS.....</b>	<b>67</b>
<b>7.- ANEXOS.....</b>	<b>70</b>
7.1.- TABLA I: CRONOGRAMA DE LOS PLAZOS PARA CUMPLIR LAS OBLIGACIONES DE LA DMA .....	70
7.2.- TABLA II. CONTROL DE VIGILANCIA DE LOS ELEMENTOS DE CALIDAD. ....	71
7.3.- TABLA III. COORDINACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SEGUIMIENTO ENTRE ESPAÑA-PORTUGAL.....	72
7.4.- TABLA IV. CONTROL Y SEGUIMIENTO POR MASAS DE AGUA FRONTERIZAS Y TRANSFRONTERIZAS. ....	73
7.5.- TABLA V. MASAS DE AGUA DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA DE LA PARTE ESPAÑOLA, EN PORCENTAJES, QUE ALCANZA O NO LOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES DE LA DMA. ....	75
7.6.- TABLA VI. MASAS DE AGUA DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA DE LA PARTE ESPAÑOLA, EN PORCENTAJES, QUE ALCANZA O NO LOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES DE LA DMA. ....	76
7.7.- TABLA VII. VALORACIÓN DEL ESTADO DE LAS MASAS DE AGUA FRONTERIZAS Y TRANSFRONTERIZAS. ....	77
7.8.- TABLA VIII. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES Y EXENCIONES DE PLAZOS. ....	79
7.9.- TABLA IX. PROYECCIÓN DE LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES Y MOTIVOS DE EXENCIONES PARA SU PRÓRROGA. .....	79
7.10.- TABLA 10. DEFINICIONES DE LAS CATEGORÍAS DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS SEGÚN LA UICN. ....	83
7.11.- TABLA XI. CRITERIOS PARA LA ARMONIZACIÓN DE LAS DISTINTAS FIGURAS EXISTENTES SEGÚN LAS LEGISLACIONES NACIONALES. ....	84
7.12.- TABLA XII. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ARMONIZACIÓN PARA EL PARQUE NATURAL Y SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE Y EL PARQUE NATURAL DO VALE DO GUADIANA. ....	85

## **Resumen**

La mejora de la gestión del agua y la biodiversidad en el Bajo Guadiana requiere avanzar en el ámbito de la cooperación transfronteriza, aprovechando los cauces normativos ya establecidos y redefiniendo el modelo actual, tanto a nivel institucional como a nivel de la planificación tanto hidrológica como de los espacios naturales protegidos transfronterizos y de la ordenación del territorio. La Directiva Marco del Agua resulta un instrumento crucial en esta área, ya que promueve un enfoque ecológico en la gestión integral de los recursos hídricos. Este enfoque llevaría a impulsar un modelo de gestión administrativa que evite la fragmentación en el tratamiento de las masas de aguas, y aborde de una manera eficaz la consecución de los objetivos de protección y conservación establecidos por la normativa europea.

## **Listado de Abreviaturas**

**APA:** Agência Portuguesa do Ambiente

**ARH:** Administração da Região Hidrográfica

**CADC:** Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio de Albufeira

**CCDR:** Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional

**COP:** Conferencia de las Partes

**DMA:** Directiva Marco del Agua

**DRBDMP:** Plan Hidrológico de la Cuenca del Danubio

**DRPC:** Convención Internacional para la Protección y Utilización del Río Danubio

**EAAA:** Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía

**ECOSTAT:** Grupode Trabajo sobre el Estado Ecológico

**EQR:** Environmental Quality Ratio

**EUROACE:** Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura

**EUROSTAT:** Oficina Europea de Estadística

**GIG:** Grupo Geográfico de Intercalibración

**ICNF:** Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

**ICPDR:** Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio

**ILA:** Asociación de Derecho Internacional

**IPH:** Instrucción de Planificación Hidrológica

**INAG:** Instituto da Água

**LIC:** Lugar de Importancia Comunitaria

**MED GIG:** Grupo Geográfico de Intercalibración del Mediterráneo

**NUT:** Unidad Territorial Estadística

**PHG:** Plan Hidrológico del Guadiana

**PHG I:** Plan Hidrológico del Guadiana I

**PHG II:** Plan Hidrológico del Guadiana II

**RH:** Región Hidrográfica

**RPH:** Reglamento de la Planificación Hidrológica

**UE:** Unión Europea

**UICN:** Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

**VALAGUA:** Valorización Ambiental y Gestión Integrada del Agua y de los Hábitats en el Bajo Guadiana

**ZEC:** Zona de Especial Conservación

**ZEPA:** Zona de Especial Protección de Aves

## 1.- Introducción

El presente informe tiene como objetivo el análisis de algunos aspectos jurídicos relevantes para el Proyecto “Valorización ambiental y gestión integrada del agua y de los hábitats en el bajo Guadiana” (en adelante Proyecto VALAGUA), iniciativa que se enmarca dentro del Programa INTERREG VA España-Portugal 2014-2020. El estudio que sigue trata de analizar y evaluar posibles soluciones de integración de los sistemas de gestión que las Administraciones portuguesas y españolas realizan sobre las aguas del Bajo Guadiana, y los hábitats de las distintas especies de flora y fauna existentes en la zona, especialmente aquellos que se encuentran dentro de los espacios catalogados con alguna de las figuras jurídicas de protección que integran la Red Natura 2000.

Se valora en este estudio de forma especial las posibilidades de integración de los sistemas de gestión aplicables a través de la interrelación de regímenes jurídicos, de forma que se logre una mayor efectividad en el cumplimiento de la normativa a través de la corrección de varios fenómenos o efectos presentes: por un lado, el “efecto fronterizo o frontera”; y por otro lado, las carencias en el cumplimiento de la legislación ambiental europea<sup>1</sup>. De esta manera, es lógico pensar que la cooperación transfronteriza puede constituirse como una herramienta adecuada para lograr mitigar el “efecto fronterizo”, y ayudar a cumplir la normativa europea, aportando de esta manera una mayor eficiencia y eficacia de las Administraciones implicadas en la garantía de un uso racional de los recursos naturales.

Para el desarrollo del informe se ha establecido una estructura que se inicia con una breve referencia a la metodología utilizada en su desarrollo, y a la conceptualización jurídica del ámbito territorial al que se aplica. Dado que el proyecto se refiere al “Bajo Guadiana”, resulta necesario analizar este ámbito territorial desde una perspectiva jurídica para poder establecer la normativa vigente aplicable, y si este concepto puede encuadrarse en la Directiva Marco de Aguas (en adelante DMA), y por lo tanto en la política de aguas por la que apuesta la Unión Europea (en adelante UE)<sup>2</sup>.

Como siguiente apartado se incluye el referido a la evaluación y el estudio objeto del informe, en el que se hace imprescindible analizar los modelos de la DMA respecto a la gestión de las demarcaciones hidrográficas internacionales que se encuentran dentro del ámbito comunitario. De esta forma, se puede determinar, por una parte, si el modelo de gestión por el que ha apostado España y Portugal en el ámbito del Río Guadiana es el más adecuado para lograr los objetivos ambientales y la protección de las zonas protegidas dependientes de los recursos hídricos; y por otra parte, evaluar las posibilidades del modelo alternativo de la DMA para el desarrollo de una gestión integral de dicha demarcación, de forma que podría ponderarse la eficacia en la aplicación de la DMA según el modelo elegido. Asimismo, se incluye el análisis de las sinergias entre estos modelos y la utilización de los órganos creados a través del Convenio bilateral de

---

<sup>1</sup> Para mayor información puede consultarse: European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. IMPEL (2015); y Comunicación de la Comisión Europea (2016).

<sup>2</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por el que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. *DOCE* núm. 327, 22-12-2000.

Albufeira de 1998, de forma que se evalúa las posibilidades de mejora de la eficacia en la implementación de los objetivos ambientales<sup>3</sup>.

Al apartado expuesto se une el referido a conclusiones, en el que se exponen los principales resultados y valoraciones obtenidos del análisis realizado, así como algunas propuestas de mejora para la gestión integrada de las masas de agua en el Bajo Guadiana. Se completa el trabajo con un apartado de referencias y otro de Anexos, mediante los que se incluye información pertinente para la comprensión de las aportaciones realizadas en el informe.

## **2.- Metodología: especial referencia al ámbito territorial del Proyecto VALAGUA**

Para el presente informe se estima que es más adecuada la utilización del método deductivo para poder extraer reglas generales que van a ser aplicables a los casos concretos; así como el método inductivo para que a partir de los casos concretos que se analicen respecto del río Guadiana puedan extraerse conclusiones que puedan orientar hacia la realización de buenas prácticas y posibles áreas de mejora en la gestión del recurso hídrico. Además de ello, en materia de Derecho Ambiental es conveniente hacer un análisis sobre la eficacia de las normas ambientales, por lo que se ha de sumar a estas técnicas el enfoque sociológico, en la medida en que los sectores productivos van a incidir en el logro de los objetivos ambientales como consecuencia de las presiones sobre los recursos hídricos.

Una especial atención merece una cuestión previa como es la conceptualización jurídica del ámbito territorial al que se refiere el estudio desarrollado en este informe. Tal como figura en el formulario de Candidatura, el proyecto se refiere a la valorización ambiental y la gestión integrada del agua y sus hábitats en el Bajo Guadiana transfronterizo, por lo que resulta oportuno precisar qué se entiende por “Bajo Guadiana” desde una aproximación jurídica. Para ello se va a abordar el concepto desde tres puntos de vista diferentes: desde la gestión de los recursos hídricos a nivel nacional; desde el enfoque determinado por la DMA; y desde el ámbito territorial de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía (en adelante EAAA).

Desde el primero de los puntos de vista mencionados, las primeras referencias que se aproximan a este concepto y que se encuentran en un texto de naturaleza técnica, son las incluidas en el documento de adaptación del Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía<sup>4</sup>. Pese a que no se establece una delimitación del ámbito territorial del concepto, se señala que el Bajo Guadiana, junto con el Chanza, se enmarca dentro del sistema sur de gestión establecido por el Plan Hidrológico del Guadiana (en

---

<sup>3</sup> Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, Albufeira 30-11-1998. *BOE* núm. 37, 12-2-2000. 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, Madrid y Lisboa 44-2008. *BOE* núm. 14, 16-1-2010.

<sup>4</sup> Ver p. 9 del Plan de Adaptación, aprobado por Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo, por la que se aprueban los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en los ámbitos de los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias. *BOE* núm. 71, 23-3-2007.

adelante PHG)<sup>5</sup>. Asimismo, el propio PHG, tanto en su versión actual como en su versión anterior, no hace referencia al concepto de Bajo Guadiana, y por lo tanto no establece una definición específica.

Un acercamiento al concepto de Bajo Guadiana puede encontrarse en el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, el cual divide la cuenca hidrográfica del Guadiana a efectos de planificación en dos planes: el Plan Hidrológico Guadiana I; y el Plan Hidrológico Guadiana II (en adelante PHGI y PHGII, respectivamente)<sup>6</sup>. Estos Planes aprobados por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, establecían una delimitación territorial siguiendo criterios puramente morfológicos, mediante los que el río quedaba dividido en parte alta, media y baja. Por lo tanto, el PHGI incluía el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Guadiana hasta la desembocadura del río Chanza, de ahí hacia aguas arriba se incluía la parte alta y la parte media de la cuenca hidrográfica en territorio español.

Por su parte, el PHGII extendió su ámbito territorial, según lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 2 del Real Decreto 650/1987, a las “cuencas afluentes a la margen izquierda del río Guadiana, desde la confluencia del río Chanza incluida la de éste, hasta la desembocadura, cuencas de los ríos Piedras, Odiel y Tinto, y cuencas intermedias de vertido directo al océano Atlántico”. Es por ello que la parte baja del Guadiana haría referencia al tramo del río que va desde el punto donde confluye con el río Chanza hasta la desembocadura, incluyéndose los afluentes, así como el río Chanza. Esta es la primera aproximación que se puede realizar respecto del concepto de bajo Guadiana, aunque al haberse tomado de la normativa española debía completarse con la parte portuguesa.

No obstante, la totalidad del artículo 2 del Real Decreto 650/1987 que versa sobre los ámbitos territoriales de los planes hidrológicos ha sido modificado por el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero. Conforme al artículo 3.5, la demarcación hidrográfica del Guadiana va a comprender “el territorio español de la cuenca hidrográfica del río Guadiana, así como la parte española de sus aguas de transición (...) respecto de las aguas costeras establece que tienen como límite oeste el límite entre el mar territorial de Portugal y España, y como límite este la línea con orientación 177º que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Isla Cristina y Lepe”<sup>7</sup>. Ésta va a ser la demarcación hidrográfica que va a tomar el Plan Hidrológico del Guadiana (PHG) para su período 2015-2021, aprobado por Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, lo cual supone un cambio de enfoque radical, dado que se ha de adaptar a los principios y reglas contenidas en la DMA<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> El PGH de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana vigente para el ciclo de planificación 2015-2021, fue aprobado mediante el 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* núm. 16, 19-1-2016. El PGH divide la Demarcación en cuatro sistemas de gestión: Sistema Oriental, Sistema Central, Sistema Ardila y Sistema Sur. Esta división se realiza atendiendo a criterios hidrográficos, administrativos, socioeconómicos y medioambientales.

<sup>6</sup> Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, *BOE* núm. 122, 22-5-1987.

<sup>7</sup> Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas (*BOE* núm. 30, de 3 de febrero de 2007).

<sup>8</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* núm. 16, 19-1-2016.

Respecto a este Real Decreto, encontramos en su Disposición Adicional 5ª una prórroga en la vigencia del Plan Especial del alto Guadiana, aprobado por el Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, hasta que el PHG de la parte española, en alguna de sus revisiones, determine que se ha conseguido el objetivo del buen estado de las masas de agua del alto Guadiana<sup>9</sup>. Esto nos permite hacer otra delimitación de las tres zonas del Guadiana, de tal manera que es considerado como la zona alta a la cuenca del río Guadiana aguas arriba de la desembocadura del río Jabalón. Por ello, entre la desembocadura del río Jabalón hasta la desembocadura del río Chanza estaríamos en la zona media. Lo expuesto nos lleva a afirmar que la zona alta del río tiene una conceptualización jurídica clara, en la medida en que el artículo 4.1 del Real Decreto por el que se aprueba el Plan Especial del Alto Guadiana define su ámbito territorial, que comprende el tramo “aguas arriba de la desembocadura del río Jabalón, incluyendo la cuenca de éste”. Por el contrario, no se establecen definiciones legales para la zona media y baja del Guadiana.

Tomando de referencia el segundo de los puntos de vistas referenciados, cabe recordar que el cambio de enfoque dado por la DMA conlleva una ampliación del concepto de cuenca hidrográfica en la normativa española, tal como se puede extraer de la exposición de motivos del Real Decreto 1/2016. En este texto se señala que: “la planificación hidrológica que se venía realizando en nuestro país y que se ha reconocido, junto con el principio de unidad de gestión en la cuenca hidrográfica, como una de las grandes aportaciones a la política del agua realizada por España, ha tenido que ampliar su concepto para recoger, en cuanto a la protección de las aguas y de los ecosistemas a ellas asociados, el enfoque y los contenidos exigidos por la Directiva 2000/60/CE”.

Es por ello, que en el marco de la Directiva no tiene una relevancia jurídica determinar el concepto de Bajo Guadiana. A lo más que llega es a definir el concepto de subcuenca como “la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia un determinado punto de un curso de agua”, y en esta definición no se encuadraría el Bajo Guadiana según lo expuesto anteriormente en las aproximaciones al concepto, entre otras cuestiones porque las corrientes y ríos van a dar a varios puntos del curso de agua del Guadiana. La subcuenca en la DMA desempeña un papel fundamental dado que, conforme a su artículo 13.5, los planes hidrológicos podrán complementarse a través de programas o planes hidrológicos más detallados que abarque una subcuenca, un sector o determinadas cuestiones específicas. En este punto se abre otra posibilidad y es que el Bajo Guadiana sea considerado como un sector sobre el cual pueda realizarse programas que complementen el PHG. Esta opción es la que parece ser la más factible para determinar que finalmente, y a pesar de la unidad de gestión, la DMA establezca que puedan determinarse sectores dentro de una cuenca hidrográfica a efectos de establecer acciones que junto con el programa de medidas y el PHG tengan un efecto sinérgico.

Por último, cabe abordar la definición jurídica del Bajo Guadiana desde la última de las perspectivas indicadas como es el ámbito de aplicación territorial de la EAAA. El instrumento por el que se crea la EAAA como una Comunidad de Trabajo, se centra principalmente en cuestiones relativas al funcionamiento de la propia Eurorregión y al desarrollo de la cooperación transfronteriza, de forma que en ningún momento se contempla una subdivisión que se corresponda con una zona geográfica como el Bajo Guadiana. Es por ello que finalmente, dentro del ámbito de la EAAA, este concepto no está definido jurídicamente, por lo que se trata de una división técnica que se ha realizado para que se entienda que se está trabajando en el ámbito

---

<sup>9</sup> Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Plan Especial del Alto Guadiana, *BOE* núm. 21, 24-1-2008.

territorial comprendido dentro de las regiones del Alentejo-Algarve y Andalucía, y de ahí que el Bajo Guadiana para ser definido tome un criterio morfológico. Este criterio determina que el ámbito territorial de dicho concepto abarca el Guadiana desde la confluencia con el río Chanza (incluido éste) hasta su desembocadura.

A pesar de que todas estas referencias apunten a una delimitación concreta, en el Proyecto VALAGUA se entiende por bajo Guadiana a la parte inferior de la cuenca del río Guadiana, incluyendo las subcuencas del Río Chanza y del Río Guadiana al sur de la Ribeira de Cobres, por lo que se da una ampliación del ámbito territorial respecto a las referencias antes mencionadas. Además, no se centra exclusivamente en esta zona pues determina que el proyecto va a tener como eje de gravedad ocho de los espacios fronterizos que tienen un régimen jurídico de protección específico al estar integrados en el Red Natura 2000, los cuales incluyen cinco municipios portugueses y diez municipios españoles<sup>10</sup>. Entre estos municipios, los situados en territorio español se encuentran dentro de la provincia de Huelva, mientras que los situados en territorio portugués se encuentran en distintas regiones, a saber, región del Alentejo y del Algarve. Debe precisarse que esta delimitación no es coincidente con la establecida en otros proyectos, que incluyen municipios diversos en función de los objetivos que se pretenden en su ámbito de desarrollo<sup>11</sup>.

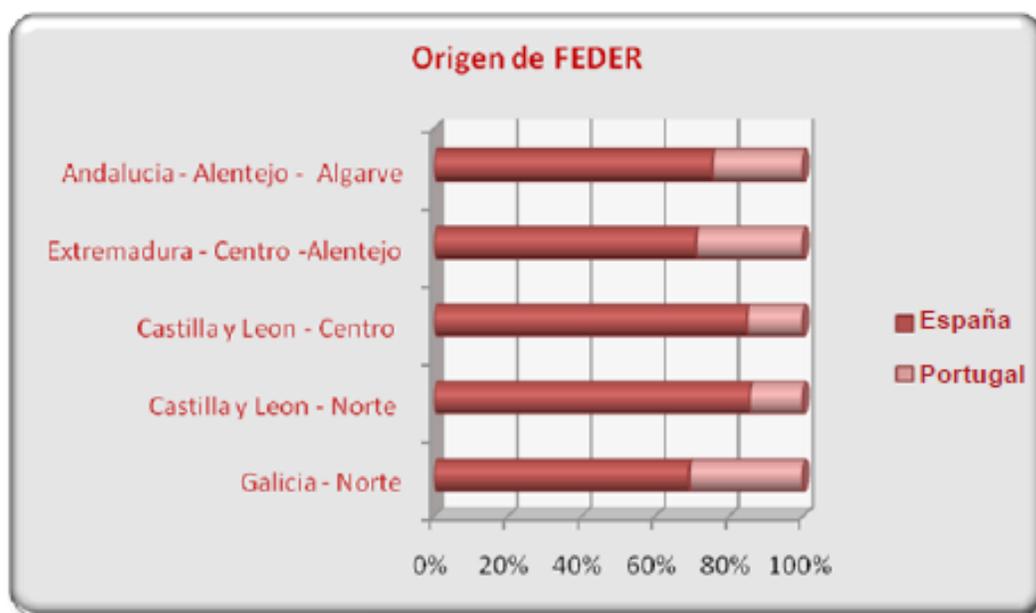
Por todo ello, cabe concluir que el Bajo Guadiana no tiene una conceptualización jurídica precisa. Las distintas referencias que se realizan a este término se incluyen en documentos técnicos, y no en otro tipo de fuentes con mayor relevancia jurídica. En estos documentos se establece una delimitación con base en criterios morfológicos, que no es coincidente con el concepto que ofrece el propio Proyecto VALAGUA o con la utilizada por otros proyectos al abordar el estudio del territorio.

Mientras que encontramos una delimitación jurídica del concepto de Alto Guadiana, no ocurre lo mismo con el Bajo Guadiana, cuya delimitación se hace de un modo técnico o por criterios de oportunidad. Éste es el caso en relación al Proyecto Valagua, ya que supone una configuración que responde a los principales objetivos que marcan sus líneas estratégicas. Aquí resulta de interés señalar que, en cualquier caso, se ha de tener en cuenta la delimitación de la EAAA, lo cual supone una ventaja a la hora de realizar programas de acción para la consecución de los objetivos que complementen los PHG. La coincidencia de que todas las delimitaciones territoriales del Bajo Guadiana incluyan municipios dentro de la EAAA no es al azar, sino que más bien guarda relación con los ámbitos de los distintos proyectos financiados por la UE a través de los fondos FEDER en los distintos programas de INTERREG.

---

<sup>10</sup> Los municipios portugueses incluidos son: Serpa, Mértola, Alcoutim, Castro Marim y Vila Real de Santo António. Los municipios españoles incluidos son: Rosal de la Frontera, Santa Bárbara de Casa, Paymogo, Puebla de Guzmán, El Almendro, El Granado, Sanlúcar de Guadiana, San Silvestre de Guzmán, Ayamonte e Isla Cristina.

<sup>11</sup> Así por ejemplo el Proyecto Territorio y Navegabilidad en el Bajo Guadiana. ANDALBAGUA (0323\_ANDALBAGUA\_5\_E, POCTEP 2007-2013) se refiere a un territorio más amplio que incluye municipios como Encinasola, Paymogo, Aroche, Moura o Barrancos.



Inversión apoyada y origen del FEDER en cada área de cooperación (2000-2013)<sup>12</sup>.

**Por otro lado**, se ha de tener en cuenta que, a efectos de gestión, la DMA apuesta por la unidad de cuenca y por ello por la elaboración de un único Plan Hidrológico para la cuenca hidrográfica internacional del Guadiana. Sólo como segunda opción permite que se realice un plan por cada Estado miembro, pero en este caso con la *condictio sine qua non* de que exista una coordinación entre ambos<sup>13</sup>. Sin embargo, es por esta segunda opción por la que se ha optado en el caso del Guadiana, de forma que a efectos del ámbito territorial se materializa en la definición -por parte de la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio de Albufeira (en adelante CADC)- de las aguas que deben de estar dentro de los dos planes hidrológicos al ser consideradas como masas de aguas transfronterizas, así como en su delimitación geográfica<sup>14</sup>. De esta manera tenemos un Plan Hidrológico de Cuenca para la parte española, otro para la parte portuguesa, y en ellos se van a incluir los aspectos sobre la coordinación de ambos planes que hayan sido adoptados por la CADC en aquellas masas de agua que son transfronterizas.

Pese a lo señalado, debe señalarse que tomar como base el ámbito territorial de la Euroregión AAAa los efectos del proyecto VALAGUA no significa que no sea compatible en cualquier caso con los modelos planteados por la DMA, en la medida en que las decisiones tomadas en ésta pueden reforzar la consecución de los objetivos de la DMA al tener un efecto sinérgico con las medidas planteadas por los planes hidrológicos, siempre y cuando se respete el principio de unidad de gestión de la demarcación hidrográfica. En este sentido, este ámbito es apropiado en primer lugar porque es en el que se van a realizar la mayoría de proyectos financiados con fondos europeos. En segundo lugar, porque se trata de identificar las oportunidades y amenazas para lograr alcanzar los objetivos ambientales establecidos por la DMA. A este

<sup>12</sup> SANTOS SOERIRO, J. y BELTRÁN, C. (2016), pp. 66-67.

<sup>13</sup> Es preferible utilizar el término cuenca compartida al de cuenca internacional o transfronteriza dado que es utilizado para los ríos y lagos, no siendo tan adecuado para cuenca. A este respecto se comparten las opiniones de AGUILAR, G. e IZA, A. (2009), pp. 16 y ss. No obstante, se utilizarán los conceptos de cuenca hidrográfica internacional y el de demarcación hidrográfica internacional puesto que son los establecidos por la DMA.

<sup>14</sup> Estos elementos fueron acordados en la XVIII reunión plenaria de la CADC. Puede consultarse en la página web: <http://www.cadc-albufeira.eu/es/documentos/>

respecto, esta zona es clave porque se encuentran en la parte española los embalses del Andévalo y del Chanza, con respecto a éste último se realiza una derivación de agua a través del Canal del Granada y el túnel de San Silvestre hacia los embalses del río Piedras y de los Machos; y en la parte portuguesa los embalses de Odeleite y Beliche<sup>15</sup>.

Es por ello que, para este informe, se van a tomar las masas de agua comprendidas en ese ámbito territorial para realizar un análisis del cumplimiento de los requisitos de la DMA, pero siempre dentro del ámbito de dicha Directiva, de las normativas nacionales en materia de agua y del Convenio de Albufeira.

### **3.- Los dos modelos de la DMA para las demarcaciones hidrográficas internacionales situadas en territorio comunitario**

En el considerando 35 de la DMA se señala la toma conciencia de que los recursos hídricos traspasan fronteras y por lo tanto la cooperación entre los Estados miembros va a tener una gran relevancia no solo desde la perspectiva del desarrollo de los territorios, sino que para lograr los objetivos medioambientales es preciso tomar como base las cuencas hidrográficas a efectos de su gestión y protección. Teniendo en cuenta que respecto de la política medioambiental la UE tiene competencias compartidas con los Estados miembros, se debe abordar teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Además de ello, teniendo en cuenta el principio de la soberanía de los Estados sobre aquellos recursos bajo su jurisdicción, la UE no puede imponer un modelo de gestión de los recursos hídricos compartidos entre los distintos Estados miembros –aunque sí puede introducir la cooperación y coordinación como pilares básicos a efectos de la protección medioambiental-, por lo que la DMA abre la posibilidad a que estos voluntariamente se decidan por establecer uno de los dos modelos de gestión que el propio texto normativo establece.

En este mismo sentido, según el considerando 35 de la DMA, en aquellas demarcaciones hidrográficas en las que el uso del agua pueda tener efectos transfronterizos, se han de coordinar los requisitos para el logro de los objetivos medioambientales establecidos en la propia DMA así como de los programas de medidas. Este enfoque es materializado en el artículo 13.2 que versa sobre los Planes Hidrológicos de Cuenca, el cual establece que en aquellos casos en los que se trata de una demarcación hidrográfica internacional compartida entre Estados miembros, se ha de realizar una coordinación para que elaboren un único plan hidrológico de cuenca internacional. Ésta, por lo tanto, sería la primera opción que la DMA ofrece en estos casos, y necesariamente pasa por la cooperación transfronteriza como instrumento para lograr este fin último. En esta misma línea, el artículo 3.3 establece que los Estados miembros deberán velar por que “cualquier cuenca hidrográfica que abarque el territorio de más de un Estado miembro se incluya en una demarcación hidrográfica internacional”. Asimismo, según el artículo 3.6, podrán designar como autoridad competente a un órgano creado en virtud de un instrumento internacional como es el Convenio de Albufeira, aprovechándose de esta manera la estructura ya creada y en funcionamiento, lo cual supone un ahorro de tiempo y recursos.

---

<sup>15</sup> Esto conlleva a un trasvase de agua desde la demarcación hidrográfica del río Guadiana a la demarcación de los ríos Tinto, Odiel y Piedras. Para más información véase el *Informe Técnico: Comparabilidad cuantitativa de los distintos usos del agua en la Subcuenca Transfronteriza del Bajo Guadiana*, Acción A1.1 del Proyecto VALAGUA.

Por lo tanto, la DMA incluye una primera opción de gestión consistente en un único plan hidrológico, que sería aplicado en toda la demarcación hidrográfica internacional. En caso de ser elegido este modelo, la labor de las instituciones nacionales con competencia en materia de aguas según el Derecho interno tanto de España como de Portugal se canalizaría a través de la CADC.

No obstante, este mismo precepto establece un segundo modelo alternativo, cuando existan demarcaciones hidrográficas compartidas. Conforme a este segundo modelo, los Estados miembros pueden elaborar sus propios planes de cuenca que comprenderán al menos aquellas partes de la demarcación hidrográfica que se sitúe bajo territorio de su jurisdicción, resultando así un plan hidrológico por cada Estado miembro que comparta el recurso. En este mismo sentido, el artículo 3.3 establece que cada uno de estos Estados miembros adoptará las disposiciones administrativas adecuadas que correspondan -para lograr la aplicación de las normas contenidas en la DMA- en aquella parte de la demarcación hidrográfica internacional que se sitúa bajo su jurisdicción. Asimismo, el artículo 3.4 establece que con la finalidad de lograr los objetivos medioambientales y que los programas de medidas se coordinen, los Estados miembros podrán utilizar las estructuras preexistentes derivadas de acuerdos internacionales, como es el CADC del Convenio de Albufeira. Aunque la coordinación corresponderá a este órgano internacional, la autoridad competente que han de designar será creada a nivel nacional, o bien a través de un órgano administrativo ya existente o bien a través de un órgano administrativo que se cree.

El modelo elegido finalmente por España y Portugal para la demarcación hidrográfica del Río Guadiana es el segundo, por lo que se establecen dos Planes Hidrológicos de Cuenca –uno por cada Estado miembro- en los que se incluirán los programas de medidas que en todo caso han de ser coordinados. La coordinación de estos programas, así como los aspectos sobre las masas de agua compartidas, ha de realizarse a través de la CADC del Convenio de Albufeira. Y una tercera cuestión a tener en cuenta es que cada uno de los Estados designará una autoridad competente para la demarcación hidrográfica del Guadiana.

En consecuencia, las autoridades portuguesas y españolas acordaron llevar a cabo esta coordinación, para el segundo ciclo de planificación hidrológica, utilizando las estructuras de la Convención de Albufeira, de forma que se realizaría a través del Grupo de Trabajo de Planificación de la CADC. De esta manera se intenta garantizar que, en el segundo ciclo de planificación (2016-2021), el ámbito geográfico de los planes hidrológicos tuviera correspondencia con el ámbito territorial nacional de cada una de las demarcaciones hidrográficas internacionales.

En el proceso de coordinación, realizado para la elaboración del segundo ciclo de planificación relativo a los planes de gestión de las demarcaciones hidrográficas internacionales del Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana, se elaboró por parte de la CADC un informe de coordinación para la gestión de las cuencas internacionales compartidas por España y Portugal<sup>16</sup>. Este informe incluye la descripción de las metodologías de articulación acordadas y su aplicación a cada una de las cuencas internacionales compartidas por ambos Estados, el proceso de participación pública, las consultas transfronterizas del proceso de evaluación ambiental estratégica de los planes, y el plan de acción a aplicar para desarrollar los trabajos del tercer ciclo de planificación. También presentan las fichas de las masas de agua fronterizas y transfronterizas, que sistematizan el resultado del proceso de coordinación realizado entre los dos Estados. Se trata, por lo tanto, de un primer documento de referencia común, que consolida los acuerdos alcanzados y evalúa los aspectos que hay que mejorar.

---

<sup>16</sup> CADC (2017).

En los apartados siguientes se analizará los problemas planteados por el modelo de gestión elegido para el río Guadiana.

### **3.1.- Problemas de distinta naturaleza y alcance que plantea el modelo elegido por Portugal y España para el Río Guadiana**

#### **3.1.1.- Problemas competenciales y territoriales**

Para abordar los problemas competenciales y territoriales que pueden afectar a la coordinación en materia de gestión de los recursos hídricos entre España y Portugal, se ha de abordar la evolución de las legislaciones en materia de aguas en ambos Estados. Como se verá en los apartados siguientes, uno de los principales problemas a estos efectos es la asimetría institucional entre dos Estados que han optado por diferentes niveles de centralización, y que dificulta la cooperación necesaria en materia de aguas y protección ambiental.

##### **3.1.1.i) Portugal**

En materia de aguas, el artículo 161.c) de la Constitución Portuguesa de 1976 establece que es competencia de la Asamblea de la República “fazer leis dobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo”. De acuerdo con esta distribución competencial, la transposición de la DMA por Portugal se realizó mediante la aprobación de la Lei nº. 58/2005 da Água, por parte de la Asamblea de la República, que ha sido modificada en varias ocasiones<sup>17</sup>. No obstante, el legislador portugués de 2005 no va a transponer completamente la DMA a través de la Lei da Água, sino que ésta va a recoger los aspectos más generales. Teniendo en cuenta que la Constitución Portuguesa establece en su artículo 198.1 a) que compete al gobierno “fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República”, los aspectos más técnicos de la Directiva van a ser abordados a través del Decreto-lei nº 77/2006<sup>18</sup>.

La Ley de Aguas de 2005 establece un modelo competencial que adapta la estructura administrativa existente para dar respuesta al enfoque de las demarcaciones hidrográficas establecido por la propia DMA y conforme al principio de subsidiariedad. Esta norma vincula principalmente la gestión integral de las aguas a cuatro administraciones distintas: la Autoridad Nacional del Agua ejercida por el Instituto da Água (en adelante INAG), las Administraciones de las Regiones Hidrográficas (en adelante ARH), las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (en adelante CCDR) y las Administraciones portuarias. De todas ellas, la Ley le dió un papel importante a las ARH tanto a nivel competencial como de autonomía financiera y

---

<sup>17</sup> Lei nº 58/2005 da Água, de 29 de dezembro de 2005. *Diário da República* nº 249, 29-12-2005. Modificada, entre otras, por Decreto-lei nº 245/2009, 22-12-2009; Decreto-lei 60/2012, 14-3-2012; Decreto-lei 130/2012, 22-6-2012; Lei nº 42/2016, 28-12-2016; y Lei 44/2017, 19-6-2017.

<sup>18</sup> Decreto-lei nº 77/2006, de 30 de março de 2006. *Diário da República* nº 64, 30-3-2006.

capacidad jurídica, lo que condujo a un clima de tensión con las otras Administraciones que pugnaban por las competencias en materia de aguas<sup>19</sup>.

La Ley de Aguas portuguesa, en su artículo 4.vv) define las Regiones Hidrográficas (en adelante RH) –que en España son denominadas como demarcaciones hidrográficas- como el “área de tierra y de mar constituida por una o más cuencas hidrográficas contiguas y las aguas costeras y subterráneas asociadas, que constituyen la unidad principal para la gestión de las cuencas hidrográficas”, por lo que incluyen todo el ámbito territorial que toma la DMA como base para la gestión integral del agua. Son 10 las RH que la ley determina, siendo la RH 7 la que abarca la cuenca hidrográfica del Guadiana. A nivel de las RH, son las ARH las que ostentan las competencias en materia de gestión de aguas, como elaborar y ejecutar los planes hidrológicos de cuenca, la autorización de concesiones administrativas sobre el uso del agua, el análisis de las características de las RH así como las presiones antrópicas y el estado de las aguas, la definición y la aplicación de los programas de medidas, la elaboración del registro de zonas protegidas, el establecimiento de la red de monitorización de la calidad de las aguas conforme a los procedimientos y metodologías establecidas por el INAG, etc<sup>20</sup>.

Como se puede comprobar la creación de estas Administraciones supone –además de la desconcentración de la Administración del Estado- la solución para dar cumplimiento a las principales obligaciones que se derivan de la DMA, y que se ajusta al principio de subsidiariedad dado que éstas pueden delegar en las Autarquías la competencia de concesión de licencias y la elaboración y ejecución de planes hidrológicos específicos de gestión de aguas y de programas de medidas específicos para su ámbito en concreto<sup>21</sup>. Además, en aquellas áreas de dominio público hidráulico asignadas a las Administraciones Portuarias competentes, la competencia en materia de concesión de licencias y supervisión de recursos hídricos puede ser delegada por la correspondiente ARH a la Administración Portuaria con jurisdicción en esa RH. En opinión de A. SERENO (2012) esta solución “está basada en el más moderno Derecho Internacional Ambiental y en modelos administrativos, que fueron “exportados” para las grandes cuencas nacionales e internacionales del planeta”.

A su vez, el INAG –como Autoridad Nacional del Agua- representa al Estado como garante de la política nacional en materia de aguas y del cumplimiento de los objetivos marcados en la propia ley. Tiene como competencias la elaboración del plan hidrológico nacional y la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca, la elaboración de los planes de ordenación de albuferas, estuarios y zonas costeras, asegurar la coordinación de los programas de medidas contenidos en cada plan hidrográfico y definir la metodología y garantizar la realización del análisis de la caracterización de las masas de agua de las distintas RH.

Respecto a las CCDR, como órganos desconcentrados del Ministerio de Medio Ambiente, se les deja un papel residual asumiendo competencias en materia de protección y valorización de los aspectos ambientales de las aguas integrándolos en los instrumentos de gestión territorial y la coordinación en el ámbito de la prevención y el control integrados de la contaminación. Las CCDR, a diferencia de las RH que responden a un ámbito territorial resultante de la aplicación del artículo 3.1 de la DMA<sup>22</sup> sobre coordinación

---

<sup>19</sup> SERENO ROSADO, A. (2012), p.7

<sup>20</sup> Artículo 9.6 de la Lei nº 58/2005, antes de su modificación del 2012.

<sup>21</sup> Artículo 9.7 de la Lei nº 58/2005.

<sup>22</sup> El artículo 3.1 de la DMA establece que “Los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, las incluirán en demarcaciones hidrográficas. Las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas

de disposiciones administrativas en las demarcaciones hidrográficas, tienen un ámbito territorial que responde a las Unidades Territoriales Estadísticas (NUT por sus siglas en francés). Es decir, son unidades territoriales creadas a efectos estadísticos por la Oficina Europea de Estadística (Eurostat) y no coinciden con el ámbito territorial de las distintas demarcaciones hidrográficas, incluso no coinciden con el ámbito territorial natural de las propias cuencas hidrográficas<sup>23</sup>.

Este modelo de adaptación de la Administración para lograr cumplir las obligaciones derivadas de la DMA llegó a su final tras la aprobación del Decreto-ley nº 130/2012 que modifica la Ley de Aguas portuguesa de 2005<sup>24</sup>. La reforma que acoge esta modificación legislativa, según establece la exposición de motivos, obedece a motivos de racionalización de las estructuras de la Administración Central del Estado, debido a las condiciones económicas y político-administrativas imperantes en ese momento. Tal como manifiesta M. MORA (2013), ya el Código de Procedimiento, según la redacción de 1996, establecía la “desburocratización” y eficiencia como un Principio General que ha de informar el Derecho Administrativo y que junto con la Directiva 2006/123/CE, van a constituir la “base de una efectiva simplificación administrativa”<sup>25</sup>. Pero a pesar de que Portugal seguía una trayectoria basada en la “desburocratización” la crisis económica va a ser la causa prioritaria de la citada reestructuración. Estos motivos por lo tanto son la base que justifica la reforma de las administraciones con competencias en materia de aguas, que conduce a una nueva estructura administrativa que incrementa las dificultades para el cumplimiento de los objetivos medioambientales y para integrar el principio de subsidiariedad en la gestión integral de las aguas.

La reestructuración del marco institucional se hace evidente en el reformado artículo 7 de la Ley de Aguas, dado que establece que las competencias previstas en dicha ley pasan a la Agência Portuguesa do Ambiente (en adelante APA), siendo ésta la Autoridad Nacional del Agua, por lo que el INAG queda absorbido por esta. Si las competencias de las ARH pasan a esta agencia nos hemos de preguntar qué pasa con estas administraciones. La respuesta a esta pregunta está contemplada en el artículo 4.2.a) que establece que a efectos de la Ley de Aguas donde dice “Administración de la Región Hidrográfica”, “Administración de la Región Hidrográfica competente”, “Administración de la Región Hidrográfica territorialmente competente” y “Administración de la Región Hidrográfica con jurisdicción” debe de entenderse como “Autoridad Nacional del Agua”. Se da por lo tanto una integración de las ARH en la APA. Todo este proceso pone de relieve, por lo tanto, que la racionalización en las estructuras de las Administraciones del agua supone una centralización del modelo competencial, que tiene como resultado una descentralización funcional a través de la APA, pero que no conlleva a la descentralización territorial, robusteciéndose de esta manera la Administración Central del Estado. Esto además supone, por un lado, que se aumenten las asimetrías administrativas entre España y Portugal (teniendo en cuenta que España es un Estado fuertemente descentralizado como se verá a continuación), que conduce a una brecha más pronunciada a la hora de abordar una planificación hidrológica unitaria o una coordinada. Por otro lado, tal como manifiesta A. SERENO (2012), la integración de

---

hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica. En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas”.

<sup>23</sup> SERENO ROSADO, A. (2012), p. 6.

<sup>24</sup> Decreto-lei nº 130/2012, *Diário da República* nº 120, 22-6-2012.

<sup>25</sup> MORA RUIZ, M. (2013).

las ARH en la APA, pone en riesgo el principio de subsidiariedad así como los principios de eficacia y eficiencia administrativa, desconcentración y descentralización, que han regido el Derecho Administrativo<sup>26</sup>.

### 3.1.1.ii) España

Analizados los problemas competenciales y organizativos de Portugal en materia de aguas, es necesario abordar la situación de España en este sentido para determinar de esta manera si los modelos presentan una configuración que conduce a una asimetría administrativa irreconciliable, o por el contrario ambos son compatibles. Para ello, se ha de partir de la Constitución española para continuar con la exposición de su desarrollo y los problemas constitucionales que pueden haber surgido.

En España las competencias en materia de aguas vienen establecidas en el artículo 149 de la Constitución, que incluye el listado de competencias exclusivas del Estado; y en el artículo 148 que establece el listado competencial que las Comunidades Autónomas pueden asumir en esta materia. Según el artículo 149.1.22, corresponde al Estado “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma”; mientras que el artículo 148.1.10 CE establece que corresponde a las Comunidades Autónomas, cuando así lo haya asumido en sus estatutos de autonomía, “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales”. En estos preceptos se utilizan criterios distintos, en el primero de los citados se utiliza el criterio territorial mientras que en el segundo el criterio del interés para la Comunidad Autónoma<sup>27</sup>.

Por lo tanto, es labor del legislador definirlos para determinar así la distribución de competencias. El legislador español de 1985 a través de derogada Ley 29/1985, finalmente, apuesta por el criterio de la cuenca hidrográfica para determinar si discurre por una o varias Comunidades Autónomas, y de esta manera concretar si es competencia de una u otra Administración<sup>28</sup>. Por lo tanto, las Comunidades Autónomas ostentan competencias sobre las cuencas intracomunitarias, y tienen participación y ejecución en cuencas intercomunitarias<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> SERENO ROSADO, A. (2012), p. 8.

<sup>27</sup>FANLO LORAS, Antonio (2007), p. 192.

<sup>28</sup> Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. *BOE* núm. 189, 8-8-1985.

<sup>29</sup> STC 227/1988, de 29 de noviembre, *BOE* núm. 307, 23-12-1988. El fundamento jurídico 15 establece que: “Sin embargo, no puede entenderse que el criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador sea contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. La expresión <<aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma>> es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades Autónomas o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. (...) el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitario (...)”.

Si ésta fue la delimitación competencial inicial, las cosas se complicarían con las reformas de los Estatutos de Autonomía a través de la cuales las Comunidades Autónomas que así lo decidan asumen mayores competencias. Estos son los denominados “Estatutos de Autonomía de segunda generación”, que fueron aprobados en la segunda mitad de la década de los años 2000. El caso andaluz representa un ejemplo de ampliación competencial a través de estos Estatutos de Autonomía de segunda generación, y cuya constitucionalidad, va a ser cuestionada por atribuirse competencias en materia de recursos hídricos que traspasan los límites establecidos por la Constitución. En concreto, el artículo que principalmente va a ser cuestionado es el artículo 51 de esta Ley orgánica que establece que la “Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución”<sup>30</sup>.

En este sentido, la STC 30/2011 va a establecer que el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía se aparta de la previsión que contiene el artículo 149.1.22ª CE, así como del criterio que utiliza la ley de aguas al establecer un modelo de gestión fragmentada de las aguas que pertenecen a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria. La sentencia señala que el citado artículo amplía las competencias autonómicas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio, y no afectan a otra Comunidad Autónoma. Además de ello, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre si un Estatuto de Autonomía puede delimitar la competencia estatal establecida en el artículo 149.1.22ª CE, y éste viene a decir que en el caso de que éste hiciera alguna precisión sobre el alcance de esta disposición constitucional, debe de respetar dos límites: uno positivo que es el favorecer una mayor concreción; y uno negativo, en el sentido de no impedir las funciones propias de la competencia estatal<sup>31</sup>.

Esta cuestión competencial es especialmente llamativa en el caso del Río Guadiana dado que, a través del Real Decreto 1560/2005, se realiza un traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, vigente en la actualidad<sup>32</sup>. Posteriormente, se da otro caso de traspaso de competencias, con base en el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, a través del Real Decreto 1666/2008, que traspasaba funciones y servicios de la Administración del Estado “tanto las correspondientes al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino como las de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en relación con las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y no afectan a otra comunidad autónoma”<sup>33</sup>. Este Real Decreto fue finalmente anulado por sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo en resolución de

---

<sup>30</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *BOE* núm. 68, 20-3-2007.

<sup>31</sup> Para un mayor estudio ver: FANLO LORAS, A. (2009), pp. 11-79; AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011); y BALAGUER CALLEJÓN, F. (2011), pp. 114-151.

<sup>32</sup> Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana). *BOE* núm. 307, 24-12-2005.

<sup>33</sup> Apartado 1.B) del Anexo del anulado Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. *BOE* núm. 266, 4-11-2008.

unrecurso contencioso-administrativo presentado por la Junta de Extremadura<sup>34</sup>. El criterio de “cuencas hidrográficas que discurren por más de una Comunidad Autónoma” que “no afecten a otras Comunidades Autónomas” es el que se ha utilizado en la exposición de motivos del Real Decreto 1560/2005. Este Real Decreto, que sigue vigente, difiere del Real Decreto de 2008, que fue anulado, en el sentido que el Estado se reserva funciones tan relevantes como la legislación básica en materia de aguas, la delimitación de las demarcaciones hidrográficas, la aprobación de los Planes Hidrológicos, la programación, aprobación y ejecución de obras hidráulicas de interés general del Estado que afecte a otra comunidad autónoma. Además, para el tramo internacional del río Guadiana hasta su desembocadura en el Atlántico, el Estado se reserva la concesión de las autorizaciones de vertidos, de recursos hidráulicos, la resolución de actos derivados de la función de policía de aguas, así como el régimen sancionador en materia de aguas.

De ello se desprende, *sensu contrario*, que en aquellos tramos del río Guadiana no considerados como internacionales y que discurren por la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Administración Autonómica tendría competencias de autorización de vertidos, de policía de aguas, etc. Estos tramos no internacionales se encuentran actualmente definidos en el Tratado celebrado entre el Reino de España y la República Portuguesa por el que se establece la línea de cierre de las desembocaduras de los ríos Miño y Guadiana<sup>35</sup>. Es por ello que este Real Decreto pone en peligro la unidad de gestión de la cuenca hidrográfica del Guadiana y por tanto lleva a un modelo fragmentado de gestión de la misma, tal como pone de manifiesto Fanlo Loras (2009)<sup>36</sup>.

Esto supone una fragmentación en la gestión de los recursos hídricos que va a incidir en la aplicación de la propia DMA así como en la consecución de los objetivos medioambientales. Atendiendo al principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, no parece adecuado abordar una parte del programa de medidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía y otra parte por la Confederación Hidrográfica, pues si se apuesta por la gestión unitaria de las cuencas intercomunitarias, como principio rector de la gestión del agua, según el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, debería de encargarse ésta última<sup>37</sup>.

Es más, tendríamos una concurrencia de competencias y de Administraciones diferentes, en detrimento de una administración unitaria para una demarcación hidrográfica concreta, que actúan en ámbitos territoriales diferenciados y que están avocados a coordinarse entre sí. El entramado de Administraciones que concurren en este ámbito territorial concreto son: la Confederación Hidrográfica del Guadiana, la Administración competente en esta materia de la Junta de Andalucía y las Administraciones vinculadas al ámbito de las aguas de transición y costeras. Esta distribución competencial puede poner en peligro el principio de unidad de gestión introducido por la Directiva.

Este problema además se refleja de manera significativa en la designación de las Autoridades competentes, las cuales han de ser creadas en cada demarcación hidrográfica. Según el concepto de demarcación

---

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2011. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª.

<sup>35</sup> Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa por el que se establece la línea de cierre de las desembocaduras de los ríos Miño y Guadiana y se delimitan los tramos internacionales de ambos ríos, hecho en Vila Real el 30 de mayo de 2017. *BOE* núm. 189, 6-8-2018.

<sup>36</sup> FANLO LORAS, A. (2009), p. 56.

<sup>37</sup> Tal como afirma FANLO LORAS, el Tribunal Constitucional en su Sentencia establece que el criterio territorial no es el único a tener en cuenta respecto del reparto competencial en materia de aguas, sino que ha de conjugarse con el modelo definido por la ley de aguas que apuesta por la unidad de cuenca hidrográfica, actualmente por la unidad de la demarcación hidrográfica según la adaptación a la DMA. FANLO LORAS, A. (2009), ps. 32-34.

hidrográfica se incluye no sólo el dominio público hidráulico, sino que también forman parte de él las aguas del dominio público marítimo terrestre (aguas de transición y aguas costeras). El problema viene dado cuando para cumplir la DMA el programa de medidas tiene que ser para toda la demarcación, pero paralelamente no se ha realizado en España una alteración en el ámbito territorial de las Confederaciones Hidrográficas que se ciñen a lo que es estrictamente dominio público hidráulico y por ello no realiza la gestión de zonas costeras a pesar de que sobre estas se proyecta también la DMA para la consecución de los objetivos ambientales. Por ello, la solución por la que opta el legislador español, en vez de extender la competencia de las Confederaciones Hidrográficas, es la de dejar que las autoridades del dominio público marítimo terrestre establezcan medidas para conseguir los objetivos ambientales en esas aguas y al final la propuesta realizada se integre en el programa de medidas formulado por la Confederación Hidrográfica.

Todo esto obliga a una coordinación entre las entidades gestoras del dominio público hidráulico y las autoridades gestoras del dominio público marítimo terrestre, además de la Junta de Andalucía tras la delegación de competencias del citado Real Decreto. Ante este entramado competencial, se ve la necesidad de la creación del Comité de Autoridades Competentes<sup>38</sup>.

Además, se ha de indicar que el agua, desde el punto de vista competencial, puede ser tratada de diferente manera según el ámbito o perspectiva de la que se trate. De esta manera, atendiendo a la protección del medio ambiente la competencia es compartida de tal manera que, el Estado tiene competencias para establecer la legislación básica en esta materia mientras que a las Comunidades Autónomas les corresponden el desarrollo legislativo y la ejecución, según lo dispuesto en los artículos 149.1.23 y 148.1.9 CE. Si lo tratamos desde la perspectiva de los instrumentos jurídicos que se incluyen en la Ley de Aguas, se dan otros títulos competenciales, de tal modo que por ejemplo la planificación general de la actividad económica es competencia del Estado (art. 149.1.13 CE). Todo ello conduce a una gran complejidad en el reparto competencial en materia de aguas a la que hay que sumar la regulación que algunos Estatutos de Autonomía de segunda generación establecen sobre la materia, pues incluyen la asunción de la competencia sobre una cuenca hidrográfica aún no estando íntegramente en una Comunidad Autónoma o sobre el curso de agua que discurre por su propio territorio<sup>39</sup>. Esto supuso una intromisión en la política hidrológica estatal que finalmente el Tribunal Constitucional resolvió indicando que no se puede establecer

---

<sup>38</sup> Según el artículo 36 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, se ha de crear un órgano de cooperación en aquellas demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias. La composición, funcionamiento y atribuciones de estos órganos vienen determinados por el Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero. *BOE* núm. 30, 3-2-2007.

<sup>39</sup> Según el artículo 50 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, ésta tendrá competencia exclusiva, en materia de aguas que transcurran íntegramente por Andalucía, sobre los recursos hidráulicos, canales y regadíos que discurren por la Comunidad Autónoma y las aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio, las aguas termales y minerales, y la participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua. Le corresponde también la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, según lo previsto en la legislación del Estado. Tiene además competencia ejecutiva sobre la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal. El problema sobre la inconstitucionalidad del Estatuto de Autonomía deriva de atribuir como competencia exclusiva las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma

una gestión que fragmente una cuenca hidrográfica, por lo que en estos casos la competencia ha de ser exclusiva del Estado<sup>40</sup>.

Junto a ello, la doctrina del Tribunal Supremo también va poniendo límites a la “autoatribución”, por parte de ciertas Comunidades Autónomas, de competencias en materia de aguas alegando motivos ambientales. De esta manera el Tribunal Supremo en la Sentencia 5035/2015 destaca que la elaboración de los Programas de Medidas no es una competencia exclusiva atribuida exclusivamente a las Comunidades Autónomas y más cuando son aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, dado que en esos casos constitucionalmente es atribuida la competencia al Estado<sup>41</sup>.

En definitiva, la situación de España desde el punto de vista competencial y organizativa es bastante compleja y se ha caracterizado por no haber sido pacífica. En la configuración del modelo español descentralizado, la pugna por la asunción de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas ha sido uno de los aspectos relevantes para su configuración, que ha necesitado de una concreción de los preceptos constitucionales por parte del legislador y sobre todo por el Tribunal Constitucional, que ha tenido que pronunciarse en muchas ocasiones al respecto. Desde el punto de vista competencial, esta institución como garante de la Constitución ha venido a precisar por un lado que el criterio mediante el cual el Estado ostenta las competencias en aquellas demarcaciones hidrográficas que se extienden por más de una Comunidad Autónoma, utilizado por la Ley de Aguas de 1985 y que hoy en día se mantiene en la vigente Ley de Aguas, es constitucional.

Por ello, los Estatutos de Autonomía de segunda generación sólo puede concretar el artículo 149.1.22ª de la Constitución siempre que no impida las funciones que son de competencia estatal. Las funciones que son de competencia estatal, van a venir determinadas a través de los distintos títulos competenciales: medio ambiente, planificación general de la economía, etc. Esta complejidad es trasladada también al ámbito organizativo en la medida en que son una multitud de Administraciones las que ostentan competencias en una demarcación hidrográfica, que en el caso del Guadiana se complica aún más si tenemos en cuenta el Real Decreto de 2005 por el que se traspasan competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Todo ello, finalmente va a redundar en aumentar en la becha de la asimetría administrativa entre Portugal y España.

### **3.1.1.iii) Recapitulación**

Portugal se caracteriza por ser un Estado fuertemente centralizado, mientras que España es descentralizado. En este orden y respecto a la distribución de competencias, materiales y territoriales, esta situación conlleva a una asimetría institucional que supone una barrera a la hora de establecer mecanismos de coordinación en la gestión de aquellos recursos hídricos que se encuentran dentro de una misma cuenca hidrográfica internacional. Esta cuestión se ve agravada por un lado debido a que la inicial estructura administrativa en materia de aguas -que suponía una desconcentración de la Administración a través de las

---

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011, de 16 de marzo de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 5120/2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 5035/2015, de 10 de noviembre de 2015, FJ. 5º

ARH- para dar cumplimiento a la DMA por parte de Portugal, sufre mayor concentración a partir del Decreto-lei 130/2012.

Por otro lado, la utilización de la técnica del traspaso de competencias a la Junta de Andalucía respecto de las aguas que discurren por el último tramo del río Guadiana, supone una mayor descentralización de las competencias en la materia. Puede afirmarse que este traspaso incide a nivel nacional en restar competencias a la Confederación Hidrográfica del Guadiana, para asumirlas la Comunidad andaluza peligrando el principio de unidad de cuenca. A nivel internacional la repercusión de esta situación supone una irreconciliación de las Administraciones en términos de asimetría institucional.

Por último, se ha de destacar que, ante esta asimetría, la estructura creada a través del Convenio de Albufeira puede ofrecer oportunidades para reconciliar las estructuras administrativas establecidas para dar cumplimiento a los preceptos de la DMA en aquellos aspectos vinculados a la gestión de recursos hídricos dentro de una cuenca hidrográfica internacional. De esta cuestión depende que se tienda hacia una gestión lo más coordinada posible, dado que en materia de aguas la competencia es compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, y en consecuencia desde la organización internacional regional no se puede imponer a los Estados miembros un modelo de gestión unitaria de los recursos hídricos compartidos.

### **3.1.2.- Problemas de coordinación: la arquitectura de la cooperación transfronteriza diseñada por el Convenio de Albufeira**

En un plano distinto de los problemas, si anteriormente se abordó que la estructura creada por el Convenio de Albufeira es, a efectos de oportunidad, una solución para conseguir una mayor coordinación en la gestión de las masas de agua compartidas –fronterizas y transfronterizas-, es necesario abordar los problemas que actualmente se suceden en este mecanismo de coordinación y las posibles soluciones que deberían de adoptarse para un mejor funcionamiento.

En este sentido y forma general, puede afirmarse que la gestión de los recursos hídricos compartidos entre distintos Estados no ha sido una cuestión pacífica, dado que concurrían distintos intereses enfrentados. De esta manera, el Estado ribereño aguas arriba se encontraba en una posición de preeminencia sobre el Estado ribereño aguas abajo, dado que el primero de ellos tenía la ventaja de tener el nacimiento del recurso en su jurisdicción. Además, conforme el Derecho Internacional va evolucionando la Comunidad Internacional ve con preocupación esta problemática configurándose un conjunto de principios y tratados que van a intentar garantizar no sólo que el recurso hídrico llegue a los demás Estados ribereños aguas abajo, sino que llegue en un estado que no limite los posibles usos. Se va abandonando, así, la tesis de la soberanía exclusiva del Estado territorial, según la cual el Estado puede dar uso al agua que discurre por su territorio sin tener en cuenta los posibles efectos que sobre el Estado aguas abajo pueda tener<sup>42</sup>.

Al romperse las tesis de la soberanía absoluta de los Estados sobre los recursos hídricos, se pasa a otro enfoque que, además del respeto por los Estados ribereños aguas abajo, considera la protección del recurso desde una perspectiva integral. Este nuevo paradigma parte de la idea de la unidad de cuenca respecto de la gestión del recurso, y que además no sólo es importante la cantidad de éste que puede llegar al Estado

---

<sup>42</sup> CASTILLO DAUDÍ, M. (1999), p. 119.

riberaño aguas abajo, sino que también toma en consideración la calidad en la que llega y el estado de los ecosistemas dependientes. Pero además va más allá, puesto que no sólo se preocupa por el recurso que discurre por la jurisdicción de los Estados, sino que va a tener una sensibilidad por proteger las aguas costeras y de transición, y no exclusivamente las aguas continentales<sup>43</sup>. Esta es la denominada tesis de unidad de cuenca a la que SERENO<sup>44</sup> se refiere, y que rompe con la visión aportada por otros instrumentos internacionales como la de Nueva York de 1997, que se ocupaba de los cursos internacionales de agua fluviales en una concepción muy reduccionista de los recursos hídricos<sup>45</sup>.

En el contexto de esta nueva visión integrada de la gestión de cuenca, va a tener una importante contribución tanto el Convenio de Helsinki así como la DMA, pues ambos textos jurídicos van a influenciar notablemente en el Convenio de Albufeira de 1998 y que supone un cambio en la gestión de las masas de agua transfronteriza compartidas entre España y Portugal<sup>46</sup>. A pesar de que el Convenio es aprobado en 1998 y la DMA entra en vigor en el 2000, el proceso de gestación de esta última se inicia antes de este año. De hecho, tal como señala EMBID, "(...) el Convenio de 1998 (Convenio de Albufeira) firmado por España con Portugal y cuyo contenido es claramente tributario de los primeros textos de la Directiva 2000/60/CE cuyo proceso de formación comenzó en 1997 (...), y en este mismo sentido A. Sereno indica que (...) paralelamente a la negociación bilateral conducente a la aprobación del Convenio de 1998, se trabajaba en la Propuesta de la Directiva Marco del Agua en el ámbito de la UE (...)"<sup>47</sup>.

Este nuevo enfoque requiere de la cooperación transfronteriza para que la gestión del recurso sea integrada o por lo menos se realice en un marco de coordinación. Tal como afirma CASTILLO DAUDI (1999), la interdependencia que se genera entre los Estados ribereños ya había sido puesta de manifiesto con mucha anterioridad por el Instituto de Derecho Internacional a través de la Resolución sobre "Reglamentación internacional de los usos de los cursos de agua internacional" según la cual: "Los Estados ribereños de un mismo curso de agua de encuentran en una situación de dependencia física permanente que excluye la idea de una completa autonomía de cada uno de ellos respecto de la parte de la vía de agua natural sometida a su soberanía (...). Así las cosas, parece oportuno colmar esta laguna mediante la constatación de las reglas de Derecho que se derivan de la indiscutible interdependencia existente entre los Estados ribereños de un mismo curso de agua (...)"<sup>48</sup>. No obstante, este planteamiento se centraba exclusivamente en los cursos de agua internacionales y no en las cuencas hidrográficas internacionales, por lo que se ha impuesto tanto una expansión conceptual como una expansión normativa sobre la gestión y protección de las aguas, que, en el caso que nos ocupa, requiere de un mayor grado de cooperación al ser Estados miembros de la UE, y tener por lo tanto que cumplir con el acervo comunitario.

---

<sup>43</sup> EMBID IRUJO, A. (2008), p.12.

<sup>44</sup> SERENO ROSADO, A. (2011), p. 26 y ss.

<sup>45</sup> La Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecho en Nueva York el 21 de mayo de 1997. La entrada en vigor de la Convención fue bastante tardía, el 17 de agosto de 2014. El instrumento de adhesión de España tiene fecha de 24 de septiembre de 2009; y el instrumento de ratificación de Portugal tiene fecha de 22 de junio de 2005.

<sup>46</sup> Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992. Ratificado por España el 16 de febrero de 2000; y por Portugal el 9 de diciembre de 1994.

<sup>47</sup> EMBID IRUJO, A. (2008), p. 5; y SERENO RODADO, A. (2011), p. 101.

<sup>48</sup> CASTILLO-DAUDÍ, M. (1999), 121.

### **3.1.2. i) La instrumentalidad del Convenio de Albufeira para el cumplimiento de los objetivos de la DMA en la cuenca hidrográfica del Guadiana**

Como ya se ha puesto de manifiesto, el artículo 3.4 de la DMA establece, respecto de las demarcaciones hidrográficas internacionales, la posibilidad de que los Estados miembros utilicen los órganos creados por un acuerdo internacional. Se trata por lo tanto de la utilización de estos órganos como un soporte instrumental en aras de una coordinación entre los Estados que comparten los recursos hídricos.

En el caso de los ríos compartidos entre España y Portugal es el Convenio de Albufeira el que establece distintos órganos que van a ser utilizados para dicha labor: por un lado se encuentra la CADC que es el órgano más importante y el que mayor actividad tiene (órgano institucional que tiene un carácter más técnico que político), que se compone por delegaciones nombradas por cada una de las Partes, pudiéndose crear subcomisiones y grupos de trabajo que se consideren necesarios. Por otro lado, se crea a través del Convenio la Conferencia de las Partes (en adelante COP), que está compuesta por representantes que designan los Gobiernos implicados, siendo presidido por un Ministro de cada Estado o en quien éste delegue, y se reúne bien cuando las Partes así lo decidan o bien cuando una de las Partes lo solicite en aquellos casos en los que no se haya logrado un acuerdo en el seno de la CADC. Hasta el momento, este segundo órgano, dada su composición intergubernamental, tiene carácter más político y ha tenido una menor actividad<sup>49</sup>.

Esta estructura instrumental, para llegar a conseguir el cumplimiento de los objetivos que el propio Convenio de Albufeira marca y que ayuda simultáneamente a la consecución de los objetivos de la DMA, no es nueva, sino que se repite constantemente en otros convenios y tratados que versan sobre otras materias. Pero además, en materia de aguas es significativo hablar de la labor realizada por la Asociación de Derecho Internacional (en adelante ILA, por sus siglas en inglés) respecto de las denominadas Reglas de Helsinki de 1966 y de las Reglas de Berlín de 2004, mediante las cuales se revisan y complementan las primeras<sup>50</sup>. Estas reglas no tienen un carácter imperativo, sin embargo, representan una completa colección de las normas consuetudinarias y aquellas que ya se han cristalizado en normas escritas vinculantes que son más relevantes y que se ha de tener en cuenta por las administraciones que gestionan los recursos hídricos para resolver aquellos problemas derivados del proceso de gestión de los mismos.

A este respecto, el Capítulo XI de estas reglas de la ILA pone como eje central de la gestión de cuencas hidrográficas internacionales la Cooperación transfronteriza entre las distintas Administraciones para lo cual se hace necesario el establecimiento de un órgano o comisión conjunta<sup>51</sup>. Esta comisión conjunta, deberá de cumplir, según el artículo 65 de las citadas reglas, con unos requisitos mínimos para realizar la gestión de los recursos hídricos compartidos como son: el objetivo y el propósito para el que es creado, su naturaleza y

---

<sup>49</sup> Hasta el momento la COP se ha reunido tres veces, tal como consta en los documentos de conclusiones. La primera COP sobre la cooperación para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas luso-españolas tuvo lugar el 27 de junio de 2005 en Lisboa; la segunda COP tuvo lugar en Madrid el 19 de febrero de 2008; y la tercera tuvo lugar en Oporto, el 20 de julio de 2015. Por su parte, la CADC se ha reunido en 19 ocasiones.

<sup>50</sup> Las Reglas de Helsinki sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales fue adoptada por la ILA en su 52ª Conferencia celebrada en Helsinki, el 20 de agosto de 1966. Por su parte, las Reglas de Berlín adoptada por la ILA en su 71ª Conferencia celebrada en Berlín, del 16 al 21 de agosto de 2004.

<sup>51</sup> Artículo 64 de las Reglas de Berlín de 2004

composición, su forma y duración, el estatus legal, el área territorial en el que opera, sus funciones y su forma de financiación.

Atendiendo a lo establecido por las denominadas Reglas de Berlín y analizando el Convenio de Albufeira así como el Reglamento de Funcionamiento de la CADC, se puede llegar a la conclusión de que en ningún momento se establece la naturaleza jurídica de este órgano convencional, por lo que no puede presumirse que tenga personalidad jurídica<sup>52</sup>. Asimismo, el aspecto financiero del órgano convencional no aparece reflejado en ningún caso, por lo que puede deducirse que al no tener recursos propios se configura como un órgano técnico fuertemente dependiente de la voluntad de los Estados Partes en el convenio, careciendo por lo tanto de la independencia necesaria para garantizar los objetivos que el propio Convenio de Albufeira marca y en última instancia los objetivos de la DMA.

### **3.1.2. ii) La labor de coordinación de los Planes Hidrográficos realizada hasta el momento por los órganos de la CADC**

En la XVIII reunión plenaria de la CADC, se aprobaron los elementos comunes a incluir en los Planes Hidrológicos para el segundo ciclo de planificación (2016-2021), siendo ratificado en la III COP - celebrada el 20 de julio de 2015 en Oporto- por los ministros de medio ambiente portugués y español<sup>53</sup>. Entre estos elementos se incluyó el acuerdo sobre las masas de agua que tienen un carácter transfronterizo y fronterizo, se estableció una delimitación geográfica común para cada una de ellas, y se designó a aquellas que se calificarían como fuertemente modificadas<sup>54</sup>. Este documento preveía también el establecimiento de un procedimiento escrito sobre los elementos comunes identificados que se realizaría en 2015 y que contendría, entre otras cuestiones, la metodología utilizada en la coordinación del trabajo del segundo ciclo de planificación para el inventario y delimitación de las masas, la identificación de las masas fuertemente modificadas, la tipología de masas, las zonas protegidas, las presiones significativas, los programas de seguimiento, los valores del estado de las masas de agua, los programas de medidas y los objetivos ambientales y exenciones<sup>55</sup>.

Pese a que esta actuación puede valorarse como positiva, cabe destacar que este proceso de coordinación no surge de manera espontánea, sino que se ve propiciado por un informe de la Comisión en el que se pone de relieve la necesidad de reforzar la coordinación entre España y Portugal para cumplir con el enfoque y los objetivos de la DMA. En este informe se señaló que: “(se ha de) Reforzar la cooperación con Portugal y Francia en las demarcaciones hidrográficas compartidas (abarcando la caracterización, las presiones y los impactos, el seguimiento, la evaluación del estado, la consulta pública, las medidas, etc.), garantizando que

---

<sup>52</sup> Para más información ver: SERENO ROSADO, A. (2011), ps. 149 y ss.

<sup>53</sup> Este documento denominado *Elementos comunes a incluir en los Planes Hidrológicos 2016-2021* se encuentra en el Anexo IV del acta de la XVIII de la CADC.

<sup>54</sup> En el caso del Guadina, los aspectos aprobados en el seno de la CADC deben incorporarse a los Planes Hidrológicos, tanto por parte de Portugal como de España.

<sup>55</sup> Como resultado se obtendría el *Documento de coordinación internacional del proceso de planificación 2016-2021 en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal*, en su versión de 30 de junio de 2017.

se alcanza un entendimiento común acerca de estas cuestiones para las cuencas y las masas de agua transfronterizas. (...)”<sup>56</sup>.

### **i) Coordinación para la intercalibración**

El documento de coordinación internacional aprobado por la CADC pone de relieve el problema que supone la falta de una armonización respecto de la interpretación de las definiciones del anexo V de la DMA. Esto supone una barrera dado que la valoración del estado ecológico de las masas de agua en Portugal y en España no pueden ser comparables debido a que cada Estado utiliza una metodología diferente para medir los distintos indicadores biológicos. Se detecta por lo tanto una dificultad para la armonización de los criterios técnicos empleados por cada Estado Parte del Convenio bilateral, a pesar de que ambos forman parte del mismo grupo geográfico de intercalibración, el Grupo Geográfico de Intercalibración del Mediterráneo (en adelante MED GIG). Este aspecto con relevancia técnica pero también jurídica, se deja pendiente para el tercer ciclo de planificación hidrológica (2022-2027), por lo que se ha de reflexionar sobre su impacto en masas de aguas muy concretas como son las fronteras y las transfronterizas. Si en este tipo de masas de aguas no se llega a un acuerdo sobre el sistema de valoración, resultará complicada la coordinación de dos planes hidrológicos como supone el modelo actual. Esta problemática será abordada de forma más pormenorizada más adelante”.

### **ii) Coordinación para la identificación de presiones significativas sobre las masas de agua**

Otro de los elementos a coordinar es la descripción de las presiones significativas que deben contenerse en los planes hidrológicos y que obedece a la obligación derivada del artículo 5 de la DMA. De esta manera, para las masas de aguas fronterizas y transfronterizas se identifican las presiones que alcanzan un nivel significativo, entendiendo por presión significativa *aquellas que superan un umbral definido a partir del cual se puede poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos medioambientales de la masa de agua que afectan*. En el cuarto informe de la Comisión Europea se ponía de manifiesto que la Instrucción de Planificación Hidrológica (en adelante IPH) establecía los umbrales de significancia para la determinación, por parte de los Planes Hidrológicos de Cuenca, de aquellas presiones que son significativas y que se incluyeran en un inventario. No obstante, no se exigía la identificación de aquellas masas de agua superficiales en riesgo de no alcanzar los objetivos medioambientales debido a dichas presiones<sup>57</sup>.

Esta evaluación de riesgos se hace fundamental respecto de la etapa de redefinición de los programas de medidas para lograr los objetivos medioambientales marcados. Esta deficiencia se apreciaba en los Planes

---

<sup>56</sup> Esta cuestión ha sido manifestada por la Comisión Europea en el cuarto informe sobre la aplicación de la DMA, ver COMISIÓN EUROPEA (2015), p. 90.

<sup>57</sup> Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica, *BOE* núm. 229, 22-7-2008. Los epígrafes desde el 5.1.1 hasta el 5.1.4, fueron derogados por el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, *BOE* núm. 219, 12-11-2015.

Hidrológicos de Cuenca de primer ciclo, puesto que ni el Reglamento de Planificación hidrológica ni la IPH contemplaban una evaluación de impactos derivados de presiones significativas para identificar las masas de agua en riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales. No obstante, el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, modifica el artículo 4.b) del Reglamento de la Planificación Hidrológica incluyendo, tanto para las masas de aguas superficiales como subterráneas, dicha evaluación e identificación<sup>58</sup>. De esta manera el artículo 4 apartados a) y b) del Reglamento de la Planificación Hidrológica establece que, tanto para aguas superficiales como para las subterráneas deberá de incluirse, en el resumen de presiones significativas, una evaluación del impacto que la contaminación por fuentes puntuales y fuentes difusas, de la extracción de agua para los distintos usos, así como de las regulaciones que se realicen sobre el caudal y las alteraciones morfológicas sobre el cauce.

Otro de los problemas respecto al primer ciclo de planes hidrológicos y concretamente en la demarcación hidrográfica del Guadiana, detectado por la Comisión Europea en su cuarto informe, es la no identificación del uso intensivo del suelo agrícola como presión significativa, lo cual supone dejar al margen una de las mayores fuentes difusa que según los datos disponibles supone un 54,31 del total del territorio de la demarcación hidrográfica<sup>59</sup>. No obstante, esta omisión es salvada en el segundo ciclo de planificación hidrológica, dado que el PHG la incluye como fuente difusa. De ello se desprende que, a pesar de que la IPH establece unos criterios y elementos para la determinación de las presiones significativas, en un principio son los Planes Hidrológicos los que en última instancia van a considerar dentro de su ámbito dichas presiones.

Respecto de la determinación de las presiones significativas en masas de aguas en demarcaciones hidrográficas bajo jurisdicción del Estado portugués, el Decreto-Lei 77/2006, de 30 de marzo, establece las especificaciones técnicas para la caracterización de las aguas superficiales y subterráneas, las condiciones de referencia específicas para los tipos de masas de agua superficiales, la evaluación de las presiones e impactos sobre las aguas superficiales y subterráneas y el análisis económico del uso del agua<sup>60</sup>. En el Anexo III del citado Decreto-lei se contempla la identificación de aquellas masas de agua susceptibles de no cumplir los objetivos ambientales. Es por ello que, a diferencia de la legislación española, en Portugal si contaban con las especificaciones técnicas para la identificación de las masas en riesgo de no cumplir los objetivos ambientales. No obstante, el establecimiento de criterios para la determinación de aquellos impactos que son o no significativos son diferentes para cada Región Hidrográfica, lo que conduce a una falta de armonización que implica un no cumplimiento de la obligación derivada del artículo 5 de la DMA<sup>61</sup>.

En el seno de la CADC se opta por considerar lo establecido en la Guía Nº. 3 sobre el análisis de presiones e impactos, como documento de orientación para la ayuda a la implementación de la DMA y de esta manera proporcionar un enfoque metodológico adaptable a las circunstancias específicas que cada Estado miembro

---

<sup>58</sup> Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, *BOE* núm. 219, 12-11-2015.

<sup>59</sup> Véase el Anejo 5 denominado *Inventario de Presiones* de la Revisión del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana, pp. 20-21. Este documento está disponible en la página web: [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivo/s/segundaetapa/RPH\\_07\\_1Rev-T2-Ane5\\_Inventario\\_presiones\\_vf.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivo/s/segundaetapa/RPH_07_1Rev-T2-Ane5_Inventario_presiones_vf.pdf)

<sup>60</sup> Decreto-lei 77/2006, de 30 de março, *Diário da República* nº. 64/2006, 30-3-2006.

<sup>61</sup> Ver COMISIÓN EUROPEA (2015), ps. 19-20.

de la UE tiene<sup>62</sup>. A este respecto se ha de indicar que el análisis de las presiones e impactos es una de las fases que marca la DMA para la caracterización de las masas de aguas y determinar de esta manera el estado de las mismas y el riesgo de conseguir los objetivos ambientales, de ahí que tenga una relevancia los conceptos que se utilizan, especialmente el concepto de presión significativa.

Según el documento de coordinación internacional del proceso de planificación 2016-2021 en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal, cada Estado debe realizar un inventario de las presiones significativas, entendiéndose por tales aquellas que pueden poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos ambientales para la masa concreta considerada. Asimismo, a los efectos de la citada guía, se entiende por presión significativa aquella que puede dar lugar al incumplimiento de los objetivos ambientales. Ahora bien, la determinación de aquellos impactos que son o no significativos obedece a unos umbrales determinados que en el caso de España se establecen en de la IPH y que posteriormente quedan plasmados en los distintos Planes Hidrológicos de Cuencas Intercomunitarias<sup>63</sup>. Para la IPH, se considera presión significativa aquella que “supera un umbral definido a partir del cual se puede poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos medioambientales en una masa de agua”. En el caso de Portugal, se toma el mismo concepto de presión significativa, y los umbrales son fijados directamente por los Planes de las Regiones Hidrográficas, por lo que los criterios técnicos utilizados difieren en función de lo que el respectivo Plan establezca.

Tenemos por lo tanto una misma definición de presión significativa en los dos ordenamientos jurídicos, pero los criterios técnicos utilizados no están armonizados. Es por ello que nos encontramos ante unos criterios técnicos armonizados para la determinación de las presiones significativas en aquellas masas de aguas que tienen la consideración de fronteriza o transfronteriza gracias al consenso alcanzado en el seno de la CADC, pero sin embargo para los Planes Hidrológicos del Guadiana de la parte portuguesa y de la parte española se siguen otros criterios técnicos para determinar dichas presiones. Esta cuestión se pone de manifiesto en ejemplos concretos; de esta manera, para el Plan de la Región Hidrográfica del Guadiana de la demarcación portuguesa, el criterio utilizado para clasificar un dragado como significativo obedece a dos condiciones, por un lado, que el dragado periódico se realice fuera del área portuaria y por otro, que el área dragada sea superior a 5 hectáreas. Por su parte, en el Plan Hidrológico del Guadiana de la parte española, según dispone la IPH, se considerarán dragados significativos aquellos realizados en los cauces de los ríos que afecten a más de 100 metros de longitud y aquellos dragados portuarios de más de 10.000 m<sup>3</sup>.

### **iii) Coordinación para el establecimiento de programas de seguimiento**

---

<sup>62</sup> WORKING GROUP 2.1, IMPRESS: Common implementation strategy for the Water Framework Directive *Guidance Document Nº 3, Analysis of Pressures and Impacts*, Oficial Publications of the European Communities, 2003

<sup>63</sup> Cabe recordar a este respecto que la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica, es aplicable –según el apartado 2 de su artículo único- a las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Es por ello, que aquellas Comunidades Autónomas con competencias asumidas, según sus Estatutos de Autonomía, sobre las cuencas hidrográficas intracomunitarias tienen la potestad de utilizar los criterios técnicos establecidas en la IPH, que da respuesta al artículo 82 del Reglamento de la Planificación Hidrológica. En el caso de Andalucía, la Orden ARM/2656/2008 fue sustituida por la Orden de 11 de marzo de 2015 por la que se aprueba la Instrucción de Planificación para las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de Andalucía, *BOJA* núm. 50, 13-3-2015.

Según lo establecido en el artículo 8 de la DMA, cada Estado miembro debe configurar un Programa de Seguimiento del estado de las aguas superficiales en cada demarcación hidrográfica que deberá abordar tanto aspectos cuantitativos (volumen y nivel del flujo pertinente para el estado ecológico y químico así como para el potencial ecológico en aquellas masas fuertemente modificadas) como los aspectos cualitativos (estado ecológico y químico y el potencial ecológico en aquellas masas fuertemente modificadas). Incluirán además estos Programas de Seguimiento aquellos aspectos relacionados con las aguas subterráneas (que incluirán su estado químico y cuantitativo) así como los aspectos específicos aplicables a aquellas zonas declaradas protegidas en virtud de una norma comunitaria. Este seguimiento, que cumple con la clásica función de policía de la Administración, va a tener distintas finalidades en función del tipo de control que se ejercido. De esta manera se puede diferenciar entre control de vigilancia, control operativo y control de investigación.

El primero de ellos, tiene como finalidades la obtención de información para completar y aprobar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental según lo establecido en el Anexo II de la DMA, aumentar la eficacia y eficiencia de los futuros programas de control, evaluar a largo plazo las condiciones naturales de las masas de agua y los resultados de las actividades antropogénicas. Es por ello que este tipo de control es fundamental para determinar el estado de las masas de agua y por lo tanto identificar en qué masas se va a considerar improbable la consecución de los objetivos medioambientales y va a ser necesario un control operativo. Dentro del programa de control de vigilancia se van a establecer tres subprogramas distintos: el de seguimiento del estado general de las aguas (cuyo objetivo es recabar información para realizar la evaluación del estado general de las masas de agua, así como los cambios o tendencias que van a experimentar debido a actividades antropógenas), el de referencia (cuyo objetivo es evaluar las tendencias de las masas de agua debida a cambios producidos en las condiciones naturales de las mismas, así como establecer las condiciones de referencia para cada uno de los tipos de masas) y el de control de emisiones al mar y a aguas transfronterizas (cuyo objetivo es determinar la carga contaminante que de un Estado miembro va a llegar a otro, así como la que se va a transmitir al medio marino).

Tal como se recoge a continuación en la Tabla I, tanto en el subprograma de seguimiento del estado general como en el subprograma de referencia se van a utilizar elementos de calidad biológicos, hidromorfológicos, físico-químicos, nutrientes en embalses y contaminantes prioritarios y específicos. Las masas de agua transfronterizas y fronterizas que van a estar incluidas en estos dos subprogramas son: Río Ardila III, Río Alcarrache II, Río Gévora I y II, Río Abrilongo, Río Guadiana VIII, Río Godolid II, Río Múrtigas II, Río Ardila IV, Río Caya, Embalse del Chanza, Embalse de Alqueva (principal, Lucefécit y rivera de Mures), Embalse de Abrilongo y Desembocadura del Guadiana (Ayamonte).

Respecto al subprograma de control de emisiones al mar y a aguas transfronterizas cabe distinguir entre aquellas masas de agua que van a estar reguladas conforme al Convenio de Albufeira de 1998 y aquellas que van a estar reguladas por el Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste (en adelante Convenio OSPAR)<sup>64</sup>. En las masas de agua reguladas conforme al Convenio de Albufeira se va a realizar un control de los contaminantes contemplados en el apartado 8 del anexo I y van a

---

<sup>64</sup> Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste, hecho en París el 22 de septiembre de 1992 y que entró en vigor el 25 de marzo de 1998, sustituyendo desde esta fecha a los convenios de Oslo de 1972 y de París de 1974. Ratificado por España por instrumento de ratificación publicado en *BOE* núm. 150, 24-6-1998. Ratificado por Portugal por instrumento de ratificación publicado en Decreto-Lei de 31 de Outubro, publicado en *Diário da República* nº. 253, 31-12-1997.

incluir las mismas masas que en el subprograma de seguimiento del estado general de las aguas además de: el Arroyo Tamujoso, el Río Cuncos II, el Río Salareja, la Rivera del Chanza III, la Pluma del Guadiana y el Puerto de la Loja. Por su parte, regulada por el Convenio OSPAR se encuentra la masa de agua correspondiente a Sanlúcar del Guadiana, para la cual se va a realizar un control sobre los contaminantes previstos en el Programa *Riverine Input and Direct Discharges*<sup>65</sup>. Tal como se contempla en la Tabla II recogida en los anexos del informe, para las masas de agua: Arroyo Tamujoso, Río Cuncos II, Río Salareja, Rivera del Chanza III, Pluma del Guadiana, Puerto de la Loja y Sanlúcar de Guadiana (como se puede comprobar muchas de ellas situadas en el “Bajo Guadiana”) no se sigue un control de vigilancia para realizar el seguimiento del estado ecológico de las aguas, sólo se realiza el seguimiento respecto de contaminantes químicos.

El control operativo, tiene como función principal determinar el estado de aquellas masas que se consideren que no van a cumplir con los objetivos medioambientales establecidos según el artículo 4 de la DMA, así como evaluar los cambios que se produzcan, debido a la aplicación de los programas de medidas, en estas masas de agua. Ese carácter operativo deriva de la contribución para determinar los efectos que tienen los programas de medidas implementados en esas masas de agua, de tal manera que se pueda redefinir las medidas establecidas o bien introducir nuevas medidas que ayuden a lograr los objetivos medioambientales. Este programa de control se subdivide a su vez en tres subprogramas que son: subprograma de control de la contaminación de origen puntual, subprograma de control de la contaminación de origen difuso y subprograma de control de las presiones hidromorfológicas y otras presiones.

El primero de los subprogramas está orientado a las masas de agua que no van a alcanzar los objetivos medioambientales según los resultados que se obtienen del análisis de presiones significativas de fuentes puntuales o bien según los resultados de los programas de seguimiento del estado y masas de agua en las que se viertan sustancias contaminantes incluidas en la lista de sustancias prioritarias. El segundo subprograma comprende aquellas masas de agua en riesgo de no alcanzar los objetivos medioambientales a tenor del resultado del análisis de presiones significativas de fuentes difusas o del resultado de los programas de seguimiento del estado de la masa. El último de los subprogramas abarca las masas de agua en riesgo de no alcanzar los objetivos medioambientales a tenor del resultado del análisis de presiones e impactos hidromorfológicos. En todos ellos se ha de llevar el seguimiento de los elementos de calidad que comprende: sustancias individuales, elementos de calidad biológicos más sensibles a la presión (macroinvertebrados y/o diatomeas en ríos, fitoplancton en embalses y fitoplancton y/o macrofitos en lagos), parámetros físico-químicos y nutrientes.

Por último, el programa de investigación está integrado por cuatro subprogramas: investigación general, investigación de la lista de observación, contaminantes específicos y subprograma específico para las Tablas de Daimiel<sup>66</sup>. Si nos centramos en el primero de los subprogramas que va orientado a aquellas masas de

---

<sup>65</sup> Los contaminantes incluidos son: mercurio, cadmio, zinc, plomo, nitrógeno total, nitratos, amoníaco, fósforo total, sólidos en suspensión, ortofosfatos y lindano.

<sup>66</sup> Las Tablas de Daimiel es un humedal situado en Ciudad Real, que fue declarado Parque Nacional por el Decreto 1874/1973, *BOE* núm. 181, 30-6-1973. Mediante la Ley 25/1980, de 30 de mayo, sobre reclasificación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, *BOE* núm. 110, 7-5-1980, se le dota de un régimen jurídico especial. Debido a que los ecosistemas son dependientes del agua que aporta el río Guadiana, el subprograma específico tiene por objeto determinar el origen y la causa de los problemas de la calidad de las aguas.

agua donde se desconozca el origen del incumplimiento de los objetivos medioambientales cuando el control de vigilancia indica la imposibilidad de que se alcancen los objetivos y no se haya puesto en marcha un programa de control operativo para determinar las causas por las cuales no se ha podido alcanzar y para determinar la magnitud y el impacto de contaminación producida de manera accidental. En este subprograma se encuentran dos masas de agua del Bajo Guadiana como son la Pluma del Guadiana y Sanlúcar de Guadiana, que coincide además con masas de agua incluidas en el subprograma de control de emisiones al mar y a aguas transfronterizas, para los cuales se realiza un seguimiento de ciertos contaminantes químicos, pero no se realiza un seguimiento de los elementos para determinar el buen funcionamiento de los ecosistemas.

Esta deficiencia se materializa en el hecho de que para determinar el estado de las masas de agua se va a utilizar el peor valor de entre el obtenido para el estado químico y el estado ecológico, por lo que parece evidente que si no se ha realizado una medición de los elementos de calidad que determine el estado ecológico es improbable conocer a priori si se van a cumplir o no los objetivos, incluso aunque se realice según “criterio de experto”. Falta por ello una visión coherente en el seguimiento de las aguas, cuestión que ha de ser solventada dado que la propia DMA establece en su artículo 8 que los “Estados miembros velarán por el establecimiento de programas de seguimiento del estado de las aguas con objeto de obtener una visión general coherente y completa”.

La solución establecida en el seno de la CADC es la de adaptar la red de control de los Estados Partes en el convenio bilateral a las necesidades del control en las aguas definidas como fronteras y transfronterizas. Para ello era imprescindible contar por un lado con la información sobre las estaciones de control disponibles en cada uno de los Estados y por otra parte contar con la información sobre los programas de seguimientos llevados a cabo en cada una de las estaciones. No obstante, no se avanzó más en la elaboración de un plan de seguimiento conjunto inicial para la evaluación del estado de las masas de agua compartidas (se ha de indicar que tan sólo se llegó a un acuerdo sobre la determinación de aquellas masas de agua consideradas fuertemente modificadas o artificiales), pero se estableció un horizonte temporal para su realización que coincide con el segundo ciclo de planificación hidrológica (2016-2021). Por lo tanto, esta es otra de las cuestiones que aún siguen pendientes de resolución para poder cumplir con los requisitos de la DMA bajo el modelo de gestión por el que se ha optado, dado que hasta que no se apruebe el plan de seguimiento común, el acuerdo alcanzado en la CADC no se estará aplicando en todos sus términos.

Por otra parte, cabe destacar que en el proceso de coordinación de la planificación de la Cuenca Hidrográfica compartida del Guadiana se acordó que los Estados Partes del Convenio bilateral se distribuyeran la determinación del estado de las masas de agua fronteras, así como la gestión de los puntos de control de la forma que recoge en la Tabla III.

Comparando lo establecido en el PHG de la demarcación española con el documento de los elementos comunes a incluir en los Planes Hidrológicos del segundo ciclo (que puede verse a continuación en la Tabla IV), acordado por la XVIII reunión plenaria de la CADC, se hace visible una falta de coherencia respecto al seguimiento de aquellas masas de aguas que tienen consideración de frontera o transfronterizas, dado que el plan hidrológico español contempla 18 masas de aguas que tienen dicho carácter mientras que en el documento sobre los elementos comunes se identifican 25 masas de agua que obedecen a dichas categorías. Esta cuestión se había puesto de manifiesto y la Comisión Europea en su cuarto informe sobre la aplicación de la DMA indicó que“(…) la información sobre el agrupamiento de masas de agua es poco clara o

inexistente, (por ejemplo, ES014, ES017, ES018, ES040 y ES100), a pesar de que existe un mayor número de masas de agua fluvial y masas de agua lacustre que de puntos de control”. Por lo tanto, teniendo en cuenta que la referencia ES040 corresponde al Río Guadiana, se confirma que no se están contemplando todas las masas de agua para la realización de un seguimiento conforme a los requisitos que marca la DMA. Además de ello, todavía para las masas de agua denominadas como Pluma del Guadiana, Desembocadura del Guadiana, Sanlúcar del Guadiana y el Puerto de la Loja, no se ha determinado cual de los dos Estados se va a encargar del control y seguimiento, que finalmente se va a traducir en una ineficacia en la determinación del estado de las masas de agua que incide a su vez en la consecución de los objetivos medioambientales que se han fijado conforme al artículo 4 de la DMA son los adecuados.

Respecto a la parte de la demarcación hidrográfica situada bajo la jurisdicción de la República de Portugal, se van a seguir los requisitos establecidos por el artículo 8 de la DMA, estableciendo, al igual que en España, un programa de seguimiento de vigilancia, otro operativo y otro de investigación, éste último en caso de ser necesario. Los objetivos que se persiguen con la vigilancia son: evaluar el estado de las masas de agua, evaluar los cambios en las condiciones naturales de las masas de agua así como en las actividades antrópicas, caracterizar las condiciones de referencia de aquellas masas de agua no alteradas, etc<sup>67</sup>. Por su parte, el programa operativo está vinculado a la determinación del estado de las masas de agua que están en riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales de la DMA o en las que se vierten sustancias prioritarias. Asimismo, se va a evaluar la incidencia de la aplicación de los programas de medidas en la evolución del estado de las masas de agua.

Por último, el programa de investigación se va a poner en marcha en casos muy concretos: cuando de los resultados del seguimiento se desconozca las causas que hayan provocado la no consecución de los objetivos ambientales, o cuando no se alcancen los objetivos ambientales y no se haya puesto en marcha un seguimiento operativo para determinar las causas o cuando se haya producido una contaminación accidental.

Según el plan hidrológico de la parte portuguesa de la RH del Guadiana, “cuando no existan estaciones de control en territorio nacional, se utilizarán los datos procedentes de estaciones ubicadas en España, de forma conjunta en el marco de los trabajos de cooperación entre los dos países”<sup>68</sup>. En este sentido, cabe destacar que existen ciertas masas de agua no monitorizadas por Portugal y que en la parte españolano hay estaciones de medición. Esta situación se presenta, a modo de ejemplo, en masas de agua como la Pluma del Guadiana o el Puerto de la Loja.

#### **iv) La coordinación para la valoración del estado de las masas de aguas superficiales**

La valoración del estado de las masas de agua está vinculada a los planes de seguimiento y control en la medida que es necesario realizar una estimación de los valores correspondientes para determinar los indicadores establecidos en el anexo V de la DMA y de esta manera ver si una masa de agua tiene un buen

---

<sup>67</sup> Ver AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, *Plano de Gestão de Região Hidrográfica, Resumo Não Técnico, Região Hidrográfica do Guadiana (RH7)*, 2016, p. 11.

<sup>68</sup> Ver AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, Parte 2- Caracterização e Diagnóstico, *Plano de Gestão de Região Hidrográfica, Região Hidrográfica do Guadiana (RH7)*, 2016, p. 87.

estado o buen potencial ecológico y un buen estado químico (que son los objetivos a conseguir) o bien se debe de calificar dentro de otras de las categorías contempladas. De esta manera la primera cuestión problemática que se plantea es cómo se ha de determinar los límites entre, al menos, el buen estado y el muy buen estado ecológico de las distintas masas de agua, dado que hasta el momento no se ha dado una armonización respecto de la comparación de los resultados obtenidos por diferentes metodologías de medición. De ahí que se den problemas de intercalibración ya no solo entre los distintos Estados miembros, sino dentro de un mismo Estado como por ejemplo en España en el que se cuestiona la fiabilidad de las evaluaciones de estado de las masas de agua así como del uso que se ha realizado de los resultados de intercalibración de la UE para las diferentes demarcaciones hidrográficas, intercomunitarias e intracomunitarias<sup>69</sup>.

El proceso de valoración se establece en los artículos 26 a 33 y en el anexo V del Reglamento de la Planificación Hidrológica y desarrollado por la IPH en sus apartados 5.1 y 5.2, aunque se ha de precisar que los apartados desde el 5.1.1 al 5.1.4 del capítulo 5.1 de la IPH se derogó por el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre. Esta valoración difiere dependiendo de si el agua es superficial o es subterránea, de tal manera que las primeras se ha de realizar la estimación de los valores de su estado ecológico (considerando los elementos de calidad biológicos, químicos y físico-químicos e hidromorfológicos a través de los indicadores establecidos según el Real Decreto 817/2015) y químico mientras que para las segundas se ha de determinar los valores respecto a su estado cuantitativo y cualitativo<sup>70</sup>. En ambos casos, los datos para la realización de la valoración son los que se van a proporcionar a través de los resultados obtenidos de los programas de seguimiento, los cuales se compararán con el tipo de masa natural que más se asimile a la masa de agua que se está valorando. No obstante, cuando la masa de agua tenga la consideración de artificial o muy modificada, los elementos de calidad para determinar el potencial ecológico y químico serán los que resulten de aplicar el tipo de masa natural que más se parezca a dicha masa.

El resultado final del estado de las aguas superficiales viene determinado, según se establece en el apartado 17 del artículo 2 de la DMA sobre la definición del estado de las aguas superficiales y en el Reglamento para la Planificación Hidrológica en el apartado 1 del artículo 26, por el *peor valor de su estado ecológico y de su estado químico*, mientras que para las aguas subterráneas, según establece el apartado 19 del artículo 2 de la DMA y en el apartado 1 del artículo 32 del citado reglamento, el estado de la masa está determinado *por el peor valor de su estado cuantitativo y de su estado químico*. Este es el denominado principio “one out all out”, según el cual si al menos uno de los indicadores de calidad, biológico o químico, no alcanza el buen estado, la valoración global de esa masa de agua tendrá una valoración peor que bueno.

En el caso de la parte española de la cuenca hidrográfica del Guadiana, tal como se recoge en la Tabla VI, se cuenta con un total de 316 masas de agua identificadas de las cuales tan sólo el 27,05% de estas alcanzan un estado superior o igual a bueno (que supone en número absoluto un total de 76 masas de agua) y por ello se encuentran dentro de los objetivos establecidos por el artículo 4 de la DMA. El resto comprende el 71,89% (que hace un total de 202 masas de agua) presenta estados peor que bueno y el 1,07% que corresponde a masas de agua sin valorar debido a la ausencia de datos (supone un total de 3 masas de agua). Teniendo en cuenta que según el artículo 4 de la DMA el objetivo es alcanzar el buen estado o

---

<sup>69</sup> Esta cuestión la puso de manifiesto la Comisión europea en el cuarto informe sobre la aplicación de la DMA, p. 30.

<sup>70</sup> Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, *BOE* núm. 219, 12-7-2015.

potencial ecológico y el buen estado químico de las aguas a más tardar a los 15 años de la entrada en vigor de la directiva (22 de diciembre de 2015), los objetivos no han sido conseguidos<sup>71</sup>. Es más se prevé que para el segundo ciclo de planificación (2015-2021) no se consigan, planteándose conseguirlos ya para el tercer ciclo de planificación (2021-2027)<sup>72</sup>.

Por su parte, Portugal siguiendo el contenido de la DMA recoge en el PHG de la demarcación hidrográfica de la parte portuguesa los mismos criterios que los establecidos por España para la valoración del estado de las masas de agua. De esta manera también contempla para las aguas superficiales la evaluación del estado ecológico y del estado químico de las mismas, y para las aguas superficiales fuertemente modificadas la evaluación del potencial ecológico y del estado químico. Los resultados obtenidos son comparados con las condiciones de referencia correspondientes a un estado en el que la presencia de presiones antropogénicas son poco significativas, y en las que se dan, como mucho, pequeñas modificaciones físico-químicas, hidromorfológicas y biológicas. La clasificación del estado/potencial ecológico resulta de la peor clasificación obtenida para cada elemento de calidad. En ambos casos pueden alcanzarse 5 niveles: estado excelente, bueno, razonable, mediocre o malo. Respecto de la evaluación del estado químico (relacionada con la presencia de sustancias químicas que no están presentes de forma natural en las masas de agua o bien teniendo una presencia natural la concentración de las mismas es superior) se siguen los criterios de clasificación establecido a nivel comunitario, pudiendo alcanzar dos niveles: bueno o insuficiente. De esta forma la valoración global de la masa de agua vendrá determinada por la peor clasificación entre el estado ecológico y el estado químico.

En el caso de la parte portuguesa de la cuenca hidrográfica del Guadiana, tal como se recoge en la siguiente tabla VI, se cuenta con un total de 268 masas de agua identificadas de las cuales tan sólo el 38,43% (que en números absolutos son 103 masas de agua) alcanzan el objetivo del buen estado del artículo 4 de la DMA, mientras que el 58,96% no alcanza dicho objetivo medioambiental (hace un total de 158 masas de agua). El resto, un 2,61% (7 masas de agua) se desconoce el estado por no haber datos, lo cual queda a *criterio de expertos*.

Respecto de la coordinación de las aguas fronterizas y transfronterizas, se ha alcanzado un consenso en el seno de la CADC sobre aquellas masas de agua que son calificadas como muy modificadas<sup>73</sup>. Para las demás, no se han determinado qué categoría se asignan a cada una de ellas. Este aspecto es importante a la hora de realizar un análisis y determinar si las valoraciones realizadas para una masa de agua concreta son coincidentes o por el contrario existen discrepancias y por lo tanto el problema de la intercalibración está latente y por lo tanto repercute a la hora de la toma de planes de medidas para conseguir los objetivos

---

<sup>71</sup> Véase el Anexo I sobre los plazos establecidos por la DMA para el cumplimiento de las obligaciones por los Estados miembros.

<sup>72</sup> Cfr. Tabla 311 *evolución prevista cumplimiento de los objetivos medioambientales para las masas de agua superficiales en los horizontes de planificación* y la Tabla 312 *evolución del número de masas de agua que cumplen con los objetivos medioambientales para las masas de agua subterráneas en los horizontes de planificación* de la Memoria del Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana (II Parte).

<sup>73</sup> La delimitación de masas de agua fronterizas y transfronterizas fuertemente modificadas fue aprobada por la CADC en su XVIII reunión plenaria celebrada en Lisboa el 18 de diciembre de 2014, siendo ratificada por los ministros de medio ambiente de España y Portugal en la III COP del Convenio de Albufeira que se celebró el 20 de julio de 2015 en Oporto. El acta de la XVIII reunión plenaria de la CADC incluye el Anexo I sobre los elementos comunes a incluir en los Planes Hidrológicos 2016-2021, entre estos elementos comunes se encuentra la mencionada delimitación de aguas fronterizas y transfronterizas que tienen una valoración de muy modificada.

ambientales que marca la DMA<sup>74</sup>. Para ello, es imprescindible realizar una comparación de valoraciones de los estados de las masas de agua fronterizas y transfronterizas (dado que las demás sólo tendrán una valoración, la del grupo de técnicos del Estado dónde ésta se encuentre, en virtud del principio de soberanía de los Estado sobre sus territorios) tal como se recoge en la Tabla VII.

La tabla muestra ciertas discrepancias en la valoración de las masas de agua: Sanlúcar del Guadiana, Embalse del Chanza, Arroyo Cuncos II y Río Gévora I, que pone de relieve la utilización de distintos criterios para realizarla. El resto son coincidentes, alcanzando una valoración comprendida en categorías de estados peor que bueno, aunque esta coincidencia es casual dado que la armonización de criterios para la intercalibración no se ha realizado y por lo tanto obedece al azar.

#### **v) La coordinación de los programas de medidas y el establecimiento de los objetivos medioambientales**

La DMA en su artículo 11 dispone la obligación de los Estados miembros de establecer un programa de medidas para cada demarcación hidrográfica o bien para la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio. El programa de medidas tiene como finalidad alcanzar los objetivos medioambientales -que la propia DMA establece en su artículo 4 y el Texto Refundido de la Ley de Aguas en su artículo 92 quáter- y para ello se ha de partir de la realidad existente la cual se extraerá del análisis de las características de la demarcación y del estudio que las repercusiones de la actividad humana tiene sobre las aguas, ya sean superficiales o subterráneas<sup>75</sup>. Estos programas, que van a integrarse dentro del Plan hidrológico correspondiente vienen definidos por la IPH y las medidas que se establezcan con el fin de alcanzar los objetivos ambientales deberán de incluir las *medidas básicas* que se especifican en el apartado del artículo 11 de la DMA y cuando sea necesario deberán de incluir *medidas complementarias*, siempre que

---

<sup>74</sup> En el documento de coordinación internacional del proceso de planificación 2016-2021 en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal, aprobado el 30 de junio de 2017 por la CADIC, se pone de horizonte del tercer ciclo de planificación (2022-2027) para la realización del ejercicio conjunto de intercalibración entre los dos Estados con el fin de llevar a cabo una armonización de los criterios técnicos seguidos a la hora de valorar el estado de las masas de agua.

<sup>75</sup> La realización del análisis de las características de la demarcación y del estudio de repercusiones es una obligación que la DMA en su artículo 5 impone a todos los Estados miembros.

se tengan en cuenta que son viables desde el punto de vista técnico y económico<sup>76</sup>. Este conjunto de medidas son incorporadas por el Reglamento de la Planificación Hidrológica<sup>77</sup>.

En la elaboración de los planes de medidas se da una concurrencia de administraciones pues la demarcación hidrográfica integra bienes de dominio público hidráulico y bienes del dominio público marítimo terrestre –a lo que hay que añadir las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza traspasadas por el Real Decreto 1560/2005. Además de ello, se ha de tener en cuenta que, la DMA amplía su ámbito de aplicación territorial al incluir las aguas costeras y de transición, es por ello que, los planes de medidas resultantes deberán de coordinarse con los programas que se establezcan para estas aguas. Esta coordinación, en la que están implicadas multitud de administraciones y organismos, es clave para avanzar en la consecución de los objetivos ambientales en los plazos determinados para cada una de las masas de agua identificadas, y que se podría haber prescindido de dicha complejidad con una ampliación territorial de las competencias de la Confederación Hidrográfica del Guadiana y por supuesto mediante el cumplimiento del principio de unidad de gestión en las demarcaciones hidrográficas<sup>78</sup>.

El programa de medidas resultante, abarca por lo tanto un conjunto de actuaciones que van a estar asignadas en función de su ámbito competencial a una administración concreta y por lo tanto es necesaria una coordinación. En previsión de esta situación, la DMA en el artículo 3.2 y 3.3 establece la obligación de designar una “autoridad competente apropiada” para con la finalidad de ayudar a dar cumplimiento a los requisitos de la Directiva en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio. En el caso de ser una demarcación hidrográfica internacional, cada uno de los Estados que la comparten deberán de designar dicha autoridad para la parte situada bajo su jurisdicción. Por lo que, en el seno del Comité de Autoridades Competentes es donde se va a realizar la coordinación de los mismos para la implementación de las acciones<sup>79</sup>. A pesar de este mecanismo orientado hacia la coordinación, se ha de indicar que el Comité de Autoridades Competentes en España no ha dado buenos resultados por su “escaso éxito en el desarrollo de

---

<sup>76</sup> Se contempla como medidas básicas: aquellas necesarias para cumplir con la normativa europea sobre protección de las aguas, medidas sobre recuperación de costes y de aplicación del principio de quien contamina paga, medidas para el fomento del uso eficaz y sostenible del agua, medidas para el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7 de la DMA y reducción del tratamiento para la obtención de agua potable, medidas de control de la captación de aguas dulces y de recarga artificial de aguas subterráneas, medidas reglamentarias para evitar contaminantes procedentes de vertidos de fuentes puntuales y difusas, medidas para garantizar las condiciones hidromorfológicas de las masas de agua para conseguir su estado o potencial ecológico establecido en los objetivos medioambientales, medidas reglamentarias para la prohibición de vertidos directos de contaminantes en las masas de agua subterránea (salvo excepciones bajo autorización) y las medidas para prevenir pérdidas de contaminantes por actividades industriales, ya sea por su operación normal o por situaciones accidentales, con el fin de minimizar el riesgo de daños a los ecosistemas. Por su parte, las medidas complementarias son aquellas que se aplican adicionalmente a las básicas y en el apartado B del anexo VI se establece una lista que no es *numerus clausus*.

<sup>77</sup> Las medidas básicas son las que se detallan en el artículo 44 del Reglamento de Planificación Hidrológica. Las medidas complementarias están detalladas en los artículos 56 a 60 del citado reglamento.

<sup>78</sup> Según el Anejo 11 del PHG son administraciones competentes en función de las medidas a adoptar: el Ministerio con competencias en Medio Ambiente, las Comunidades Autónomas implicadas (Extremadura, Andalucía y Castilla La-Mancha), las entidades locales, Ministerio de Fomento, Confederación Hidrográfica del Guadiana

<sup>79</sup> El Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (*BOE* núm. 30, de 3 de febrero de 2007).

sus competencias, así como en la participación de los miembros<sup>80</sup>. Esta afirmación es contrastable con el contenido incluido en el acta de la reunión del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica del Guadiana que se celebró en noviembre de 2016, en el que frente al requerimiento de información sobre el cumplimiento del programa de medidas no todas las Administraciones requeridas contestaron<sup>81</sup>.

Ahora bien, este sistema es el que se ha implantado en la demarcación hidrográfica del Guadiana de la parte española. En la parte de la demarcación portuguesa, las competencias para asegurar la consecución de los objetivos medioambientales y los programas de medidas es la Autoridad Nacional del Agua –según lo establecido en el apartado 2 del artículo 8 de la Ley de Aguas 58/2005- que en virtud de la reestructuración sufrida en la Administración por la aprobación del Decreto-ley nº 130/2012 ésta es la Agência Portuguesa do Ambiente. Es por ello que en el ámbito de la demarcación hidrográfica del Guadiana concurre un modelo de gestión en el que intervienen distintas Administraciones en virtud de distintos títulos competenciales con un modelo totalmente centralizado, poniendo de manifiesto una asimetría institucional entre España y Portugal.

A ello se ha de sumar las competencias atribuidas a la CADC en virtud del Convenio de Albufeira en el ámbito territorial de aquellas masas de agua identificadas que tienen la consideración de fronteras o transfronterizas. Respecto a la definición de un programa de medidas para estas aguas no ha sido posible para el segundo período de planificación<sup>82</sup>. Esta cuestión ha sido puesta de manifiesto por la Comisión Europea en el quinto informe sobre la implementación de la DMA, indicando que ambos Estados deben poner énfasis en la coordinación e implementación de medidas que se ajuste a los requisitos de la DMA, dado que se no se ha proporcionado información sobre la declaración de España de que las medidas que van a adoptar serán implementadas en coordinación con Portugal<sup>83</sup>. Esto conlleva que, además de existir dos planes de medidas, estos serán aplicados igualmente al ámbito de las aguas fronteras y transfronterizas, lo cual puede traer consigo a una falta de consecución de los objetivos por establecer medidas que pueden no ayudar al efecto sinérgico positivo esperado.

Por otra parte, los objetivos medioambientales que se han de conseguir a través de la aplicación de los programas de medidas –entre otros- son los establecidos por la DMA en su artículo 4, que a más tardar, para el 2015 se ha de conseguir el buen estado o el buen potencial para las masas de agua superficiales y el buen estado cuantitativo y químico para las subterráneas. En el establecimiento de los mismos vuelve a plantearse los problemas competenciales que ya se han citado. Estos objetivos son establecidos por cada Estado implicado para aquellas aguas que están bajo su jurisdicción y se canalizará un proceso de coordinación, a través del CADC, para aquellas masas compartidas ya sean fronteras o transfronterizas. No obstante, la normativa establece la posibilidad de que se den exenciones en cuanto al plazo o bien exenciones en cuanto a los objetivos, es decir que estos sean menos rigurosos, pero siempre que

---

<sup>80</sup> Véase, COMITÉ AUTORIDADES COMPETENTES: *Acta de la Reunión del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica del Guadiana, celebrada en la oficina del organismo en Ciudad Real el día 13 de diciembre de 2018*, Documento nº. 1, 12 de febrero de 2019, pp. 2-3.

<sup>81</sup> Véase, COMITÉ AUTORIDADES COMPETENTES: *Acta de la Reunión del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica del Guadiana, celebrada en la Badajoz el día 24 de noviembre de 2016*, Documento nº. 1, 13 de diciembre de 2018, pp. 2-3.

<sup>82</sup> Según se desprende del Documento de coordinación internacional del proceso de planificación 2016-2021 en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal.

<sup>83</sup> Comisión Europea (2019), ps. 288-209.

técnicamente o por las condiciones naturales no es viable el cumplimiento de los objetivos o bien porque implica costes desproporcionados, no obstante la aplicación de las exenciones debe de ser una excepción y no una regla general (las condiciones para su justificación son las que se establecen en el apartado 4 del artículo 4 de la DMA). Asimismo, el apartado 6 del artículo 4 de la DMA, que ha sido transpuesto al ordenamiento jurídico español por el artículo 38 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, establece que no constituye una infracción de las disposiciones de la DMA cuando por causas naturales o de fuerza mayor no hayan podido preverse inundaciones graves, sequías prolongadas y accidentes, siempre y cuando se lleve a cabo un conjunto de medidas<sup>84</sup>.

Según se observa en la Tabla IX tanto Portugal como España han sostenido que los retrasos de su justificación se han producido o bien por motivos técnicos o bien por motivos de las condiciones naturales de la masa de agua –el plazo para conseguir los objetivos medioambientales era en 2015-. Actualmente, conforme a los datos recogidos en los documentos de la planificación hidrológica del segundo ciclo, en 2015 se han conseguido los objetivos medioambientales en el 29% de las masas identificadas, dejando la consecución de los mismos en otras masas de agua para los próximos ciclos (34% para este segundo ciclo y 36% para el tercer ciclo) aunque esta previsión puede variar dado que son previsiones que van a depender de múltiples variables. Respecto a Portugal en 2015 se consiguió los objetivos en el 38% de masas superficiales y se prevé que para el 2021 y 2027 se alcancen en el 33% y el 28% restantes. Si se observa las masas de agua que tienen consideración de fronteriza y transfronteriza para el ciclo de planificación hidrológica actual se conseguiría la mayor parte de los objetivos. Para estas, se recoge en la Tabla IX un resumen de los objetivos y las exenciones que se han producido.

### **3.1.2.iii) Recapitulación**

Uno de los aspectos claves para la consecución de los objetivos medioambientales establecidos en la DMA es la coordinación entre los Estados que comparten una misma demarcación hidrográfica. Esta coordinación se ha de dar a distintos niveles, tanto regional como nacional e internacional. En el plano Estatal, la coordinación se va a llevar a cabo a través del Comité de Autoridades Competentes, aunque la práctica ha demostrado la existencia de limitaciones debido, entre otros motivos, a la escasa participación de sus miembros o la falta de implicación a la hora de aportar la información requerida. Todo ello conduce a la dificultad del desempeño de las competencias que el Real Decreto 126/2007 le atribuye y por consiguiente incide en la consecución de los objetivos medioambientales, en la medida en que se debería de proporcionar coherencia en las actuaciones para lograr efectos sinérgicos positivos.

En el plano internacional, se suceden distintos problemas con alcances diferentes sobre distintos aspectos como son: la intercalibración, la identificación de presiones significativas sobre las masas de agua, el establecimiento de los programas de seguimiento, la valoración del estado de las masas de

---

<sup>84</sup> Estas medidas son las establecidas en el artículo 4.6 de la DMA y el artículo 38 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, y concretamente son: que se adopten medidas para impedir que el deterioro continúe, que el plan hidrológico especifique las condiciones para proceder a declarar las circunstancias del deterioro temporal, que se establezcan las acciones a tomar se incluyan en el programa de medidas, que los efectos sean revisados con una frecuencia anual y que se adopten las medidas necesarias para devolver la masa a su estado anterior y que en el plan se incluya un resumen sobre los efectos del deterioro y las medidas tomadas.

aguas superficiales y el establecimiento de programas de medidas. Todos y cada uno de ellos se han intentado abordar, con mayor o menor éxito, desde la CADC como órgano internacional para lograr una coordinación entre España y Portugal.

Estos problemas son derivados de la utilización de criterios a nivel nacional que difieren de un Estado a otro. En todos los casos, las consecuencias que se derivan afectan a la valoración del estado de una masa de agua concreta. Por su parte, esto dificulta el establecimiento de programas de medidas conjuntos, dado que las definiciones normativas van a conducir a camuflar ciertos problemas que están presentes. Entre ellos, la identificación de presiones significativas va a tener influencia sobre el proceso de intercalibración a la hora de definir los tipos de referencia y por consiguiente en la evaluación del estado de las masas de agua. A todo ello se le ha de añadir otro punto clave en dicha evaluación, el seguimiento a través de la monitorización. La falta de medición de indicadores de calidad biológico supone el desconocimiento de la realidad a la hora de tomar medidas eficaces para la consecución de los objetivos medioambientales establecidos por la DMA.

El Documento de coordinación internacional del proceso de planificación 2016-2021 de las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal, nos muestra un balance sobre los progresos que hasta ahora se han conseguido<sup>85</sup>. Este muestra el impulso por parte de ambos Estados de lograr, en el seno de la CADC, la implementación de herramientas que permitan el intercambio de información técnica entre las que se encuentran el grupo CIRCA “CADC-Albufeira”. En esta misma línea, supone un gran avance también el consenso logrado para la delimitación geográfica de las distintas categorías de masas de agua superficiales: ríos, lagos, aguas de transición y costeras<sup>86</sup>. No obstante, respecto de la valoración de las mismas sólo ha sido posible consensuar aquellas masas de agua transfronterizas que van a ser consideradas como “fuertemente modificadas” y que se han incluido en ambos planes hidrológicos –el de la parte portuguesa y el de la parte española-, no pudiéndose de esta manera establecer una valoración conjunta de las masas de agua fronterizas y transfronterizas.

Asimismo, no se ha podido articular un programa de seguimiento conjunto -entre España y Portugal- del estado de las masas de agua para poder evaluar el estado de las mismas, de tal manera que se obtenga una visión lo más coherente y completa de estas, teniendo en cuenta las presiones antrópicas a las que las mismas están sometidas. De esta manera, se da cumplimiento a lo establecido tanto en el artículo 8 como en el Anexo V.1.3 de la DMA -pero no de una manera coordinada- a través de los programas de seguimientos incluidos en el plan hidrológico de la demarcación hidrográfica bajo jurisdicción española y en el plan hidrológico de la demarcación hidrográfica bajo jurisdicción portuguesa. Por ello se pospone la coordinación de los programas a través de un seguimiento conjunto para el período 2016-2021. No obstante, si no existe una coordinación previa para el seguimiento de estas masas compartidas pueden existir “zonas de sombra” en las que no se realice el mismo.

Por otra parte, respecto al programa de medidas que se ha de concretar para la consecución de los objetivos ambientales “el buen estado o buen potencial”, no ha sido posible establecer un único plan común, por lo que se han establecido dos planes de medidas, uno en la parte portuguesa y otro en la parte

---

<sup>85</sup> Documento de coordinación internacional del proceso de planificación 2016-2021 en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal, aprobado el 30 de junio de 2017, p. 16.

<sup>86</sup> Para las aguas subterráneas se consideró que no era necesario identificar ninguna de estas masas como compartidas.

española, lo que conlleva al no aprovechamiento de las posibles sinergias que puede conllevar un programa de medidas unitario. Asimismo, para la determinación de los objetivos ambientales de las masas de agua fronterizas y transfronterizas se ha intentado coordinar –a través del Grupo de Trabajo de Planificación de la CADC- teniendo en cuenta las presiones, la clasificación del estado y los programas de medidas que han sido definidos en los planes hidrológicos de ambos Estados. Al igual que para los programas de medidas y los programas de seguimiento, no se ha conseguido llegar a un consenso sobre los objetivos ambientales que se han de fijar de una manera coordinada, lo cual no parece sorprendente cuando existen masas de agua que son calificadas de forma distinta.

#### **4.1.3.- Problemas de consecución de los objetivos medioambientales**

##### **4.1.3. i) El problema tradicional: la regulación de caudales**

El Convenio de Albufeira celebrado entre España y Portugal tiene como eje central la cooperación entre ambos Estados Partes para la protección y el aprovechamiento sostenibles, así como para abordar las situaciones excepcionales. Dentro de este ámbito, se da gran relevancia al régimen de caudales necesarios para garantizar tanto el buen estado de las aguas como los usos actuales y futuros. Este régimen de caudales en principio es fijado en el Protocolo Adicional denominado *bases del régimen de caudales* que fue modificado por el Protocolo de Revisión del Convenio de Albufeira y el Protocolo Adicional<sup>87</sup>. Estas disposiciones normativas son establecidas por el Convenio para todas aquellas cuencas hidrográficas compartidas, a saber, Tajo, Miño, Limia, Duero y Guadiana. En el caso concreto de ésta última se establecen los regímenes en función del volumen total del agua almacenada en los embalses y de las precipitaciones para un determinado año hidrológico. Además de estas limitaciones, se establecen caudales integrales trimestrales, en función de las precipitaciones, que han de ser garantizados, así como un caudal medio diario.

Garantizar un determinado caudal es uno de los problemas clásicos que se da en todas aquellas cuencas hidrográficas compartidas por distintos Estados. De esta manera el Estado ribereño aguas arriba ha de garantizar que llegue al Estado ribereño aguas abajo un determinado volumen de agua y además con cierta calidad, para lograr el buen estado de las aguas<sup>88</sup>. Por lo tanto, esta cuestión se convierte en un problema de mayor alcance al considerar los aspectos ambientales que finalmente van a incidir en el logro de los objetivos ambientales, el buen estado o el buen potencial ecológico de las aguas superficiales. Por ello, se ha de conjugar por un lado los caudales que el propio Convenio de Albufeira establece y por otro lado el caudal ecológico.

---

<sup>87</sup> 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, *BOE* núm. 14, 16-1-2010. En el caso de Portugal se realiza mediante resolución de la Asamblea de la República nº. 62/2008, *Diário da República* nº. 222/2008, 14-11-2008).

<sup>88</sup> A pesar de que el Convenio de Albufeira se celebró en 1998, se integró en él la terminología de la DMA, dado que en esas fechas ya se estaba trabajando en ella. En 1997, la Comisión había realizado una propuesta para el establecimiento de un marco de actuación de la UE en el ámbito de la política de aguas.

El caudal ecológico es una técnica de protección esencial vinculada a los aspectos ambientales a considerar, con la que se persigue garantizar un mínimo flujo de agua superficial para la conservación de los ecosistemas fluviales, y supone una restricción general a los sistemas de explotación<sup>89</sup>. No obstante, además de ser una técnica que establece limitaciones, se ha de indicar que supone un modelo de ordenación y gestión de los recursos hídricos, pues no se trata de establecer un caudal mínimo que haya que mantener, sino que debe de conjugar distintos parámetros que van a incidir en las especies así como en su hábitat como son: el caudal mínimo y el caudal máximo así como su distribución temporal, la tasa de cambio y el régimen de crecidas. Todos ellos se han de controlar, y más si cabe, cuando en el curso de agua existe una derivación o una infraestructura de retención del recurso, dado que el caudal generador deberá de garantizar que a lo largo del tiempo el caudal circulante no esté por debajo del mínimo –puesto que puede afectar a los hábitats y a las especies objetivos a proteger en sus distintos estadios- pero que no rebase tampoco el caudal máximo que puede tener efectos negativos en las especies más vulnerables a este cambio (igual pasa con el régimen de crecidas y la tasa de cambio). Por todo ello es fundamental establecer un sistema de control que permita en cualquier momento corregir el caudal circulante en aras de conservar las especies y sus hábitats.

Siguiendo con la definición de caudal ecológico, el artículo 42.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Aguas lo define como aquel que “mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera”<sup>90</sup>. Si recurrimos al Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH), el artículo 3 letra j) lo define como aquel que “contribuye a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológico en los ríos o en las aguas de transición y mantiene, como mínimo, la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera”<sup>91</sup>. Se da por lo tanto una expansión del concepto recogido en la ley de aguas, añadiendo la contribución que éste tiene para lograr alcanzar los objetivos ambientales en el ámbito territorial de las aguas de transición.

Además, la Orden ARM/26/2008, que aprueba la instrucción de planificación hidrológica, dentro de los objetivos a perseguir con la fijación de los caudales ecológicos integra tanto las condiciones de hábitat para satisfacer las necesidades de las diferentes comunidades biológicas que forman parte de los ecosistemas acuáticos y los terrestres asociados a éstos. Una última consideración sobre el concepto de caudales mínimos se establece en el PHG, el cual incluye en la definición de estos las necesidades hídricas mínimas para los humedales emblemáticos que en dicha demarcación hidrográfica exista. No obstante, se ha de indicar un desajuste de la regulación establecida a nivel nacional con el enfoque que persigue la DMA. Por un lado los criterios que se establecen en aguas con hidrología muy alterada son menos estrictos que para otras masas de agua, combinando entre ellos criterios ecológicos con criterios socioeconómicos, esto produce una distorsión con el enfoque de la DMA, dado que ésta persigue la definición de objetivos ambientales basados exclusivamente en criterios ecológicos, siendo utilizados los criterios socioeconómicos para la aplicación del régimen de exenciones, tal como se establecen en los apartados 3 y 7 del artículo 4 de la DMA. Esta misma cuestión se pone de manifiesto en el PHG.

---

<sup>89</sup> Ver CARO-PATÓN, I. (2007), p. 307.

<sup>90</sup> El concepto de caudal ecológico y su régimen es incorporado a la anterior Ley de Aguas de 1985 mediante su modificación por la derogada Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, *BOE* núm. 298, 14-12-1999. Este concepto es incorporado a la vigente Ley de Aguas.

<sup>91</sup> Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, *BOE* núm. 162, 7-7-2007.

Por otro lado, haciendo una interpretación sistemática, los objetivos ambientales que deben de conseguirse con los caudales ecológicos se encuentran dentro del epígrafe *Régimen de Caudales Ecológicos*, pero no en el epígrafe *Masas de Agua Muy Alterada*, por lo que puede resultar confusa la finalidad de este tipo de masas de agua. Además de ello, se ha de incidir en un aspecto fundamental como es el establecimiento de los caudales ecológicos, el cual se realiza a través del estudio de ciertos parámetros (caudales mínimos, máximos y distribución temporal de los mismos, tasa de cambio, régimen de crecidas, etc.) y que finalmente será sometido a un proceso de concertación del régimen de dichos caudales. Es este proceso el que se cuestiona por su falta de transparencia, dado que finalmente no queda del todo claro si los caudales establecidos obedecen a criterios técnicos (como debería de ser) o es el resultado de combinar estos criterios con los criterios que puedan haberse establecido en dicho proceso de concertación<sup>92</sup>. Si es así, estaríamos ante un incumplimiento en el enfoque marcado por la DMA.

En el quinto informe de la Comisión Europea sobre la implementación de la DMA, se refleja que los caudales ecológicos fijados (que aún no han sido establecidos en todas las masas de agua de las distintas demarcaciones hidrográficas) no son concluyentes para determinar en qué medida inciden en el logro de los objetivos medioambientales y si las especies de peces elegidas son las más adecuadas a efectos de la conservación<sup>93</sup>.

Por su parte, el quinto informe de la Comisión Europea respecto a Portugal, contempla que en todas las presas construidas posteriormente a 2000 se han definido los caudales ecológicos, pero aún quedan por establecerse en un gran número de presas, especialmente aquellas más antiguas<sup>94</sup>. Pero a pesar de ello, se está desarrollando un programa de monitoreo y una guía metodológica para su denificación, aunque aún no se ha concluido<sup>95</sup>.

#### **4.1.3.ii) El problema derivado de la aplicación de la DMA: la concreción de las definiciones de los indicadores**

La DMA, según lo establecido en el artículo 4, tiene como principal objeto alcanzar -con ciertas excepciones- un buen estado de las aguas superficiales el 22 de diciembre de 2015 (15 años desde su entrada en vigor). Por otro lado, respecto a las aguas artificiales o muy modificadas, se ha de conseguir el buen potencial ecológico, por lo que estas masas de aguas cumplirán el buen estado si tienen un buen estado potencial ecológico y un buen estado químico. No obstante y en cualquier caso, se obliga a todos los Estados miembros a proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua para alcanzar el buen estado químico, el buen estado ecológico o en su caso el buen potencial ecológico. Para las masas de aguas subterráneas se ha de conseguir el buen estado, el cual implica el buen estado cuantitativo y el buen estado químico de las mismas.

---

<sup>92</sup> Esta cuestión ha sido manifestada por la Comisión Europea en el cuarto informe sobre la aplicación de la DMA, ps. 80-81

<sup>93</sup> Comisión Europea (2019) 42 final, ps. 187-189.

<sup>94</sup> Comisión Europea (2019) 56 final, p. 17.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 147.

Un buen estado de las aguas superficiales, según la definición que ofrece el artículo 2 de la directiva, supone alcanzar un buen estado ecológico y químico. El estado ecológico, que determina la calidad de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos, ha de ser determinado según el anexo V, el cual tiene en cuenta tres tipos de indicadores; los hidromorfológicos que afectan a los indicadores biológicos (en los que se tiene en cuenta las características del curso del agua como el caudal e hidrodinámica del flujo, la continuidad del río, la conexión con las masas de agua subterránea, la variación de la profundidad y anchura del río, etc.), los físico-químicos que afectan a los indicadores biológicos (tienen en cuenta las condiciones generales de temperatura, oxígeno disuelto salinidad, estado de acidificación y de nutrientes, contaminantes específicos, etc.) y los biológicos (que tienen en cuenta la presencia y composición de la flora acuática, de la fauna ictiológica y de la fauna bentónica de invertebrados) cada uno de ellos establecidos para cada una de las cinco clases de aguas: las aguas de los ríos, las aguas de los lagos, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas superficiales artificiales y muy modificadas.

En atención a los valores de estos indicadores se gradúa la calidad de las aguas distinguiéndose entre el muy buen estado ecológico (cuando no existen alteraciones antropogénicas de los valores de los indicadores fisicoquímicos e hidromorfológicos, o existen alteraciones de muy escasa importancia, y los valores de los indicadores biológicos de calidad reflejan valores que normalmente son asociados con estas condiciones inalteradas), el buen estado (cuando los valores de los indicadores de calidad biológica muestran valores bajo de distorsión causada por la actividad humana, pero estos valores se desvían ligeramente de los valores normalmente asociados a la masa de agua en condiciones inalteradas), el aceptable (cuando los valores de indicadores de calidad biológica se desvían moderadamente de los valores normalmente asociados a condiciones inalteradas, estando significativamente más perturbados que en las condiciones del buen estado), el deficiente (cuando existen indicios de alteraciones importantes de los valores de los indicadores de calidad biológica) y el malo (cuando presenta alteraciones graves de los indicadores biológicos).

Las masas de agua pueden pertenecer a una de las siguientes categorías: ríos, lagos, de transición o costeras. Para la valoración de estas, el primer paso que se ha de realizar es establecer el *tipo* de masa a la que pertenece y una vez que se ha incluido dentro de uno de los tipos se ha de escoger una de ellas que sirva para establecer las condiciones de referencia según la ecorregión a la que pertenece<sup>96</sup>. Para la clasificación del estado ecológico de las masas de agua se establece un sistema basado en dos aspectos fundamentales, por un lado en los datos que se obtienen de las mediciones realizadas sobre aquellas masas denominadas *de referencia* y por otro lado las mediciones realizadas en las restantes<sup>97</sup>. De los resultados obtenidos se obtiene un valor denominado *Environmental Quality Ratio* (EQR), que resulta de dividir el valor de referencia y el valor de las demás masas de agua, que oscila entre 0 y 1. En este rango van a estar comprendidos las distintas categorías que pueden tener la masa de agua, siendo 0 el estado malo y 1 el estado muy bueno. Para clasificar el estado en una de las clases –*muy bueno, bueno, aceptable, deficiente y malo*- se ha de estar a los indicadores de calidad establecidos en el anexo V de la DMA y es aquí dónde

---

<sup>96</sup> Los tipos están establecidos en el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de la calidad ambiental, BOE núm. 219, 12-9-2015. Este mismo Real Decreto define como condición de referencia el “valor del indicador correspondiente a niveles de presión antropogénicas nulas o muy bajas”.

<sup>97</sup> El artículo 8 de la DMA establece la obligación, que tienen los Estados miembros, de realizar un seguimiento del estado de las aguas superficiales, subterráneas y zonas protegidas. Para ello se ha de estar a lo establecido en la sección 1.3 del anexo V de la DMA.

surge un problema debido a que la DMA no establece un método para la determinación de los valores que definen el estado ecológico de las aguas y ello conlleva a que no puedan establecerse valores límites que separe una clase de otra, puesto que cada uno de los Estados miembros miden los indicadores atendiendo a una metodología diferente por lo que se obtienen datos que no son comparables entre sí.

Esta cuestión es abordada por la DMA en la sección 1.4.1 del anexo V e intenta darle una solución a través de un proceso de intercalibración<sup>98</sup>. La finalidad de ésta es la de asegurar que los datos arrojados por en la evaluación de la calidad ecológica de las masas de agua sean comparables a través de criterios armonizados y por lo tanto la diferente metodología utilizada para su determinación no sea un obstáculo para ello. La culminación con éxito de este proceso conlleva a que las definiciones legales de los indicadores del anexo V de la DMA sean interpretadas de una manera homogénea, independientemente del Estado miembro que realice la valoración de la masa de agua y del método que haya fijado para realizarla. De esta manera es fundamental la realización de un ejercicio de intercalibración en el cual es la Comisión europea la que juega un papel fundamental para dar cumplimiento a la obligación que la propia DMA le impone como es el facilitar el ejercicio de la intercalibración de tal manera que garantice que los valores límites para diferenciar las distintas clases de estados sean comparables entre los Estados miembros (sólo van a determinar los límites de las clases muy bueno, bueno y aceptable, dado que los objetivos medioambientales aspiran a lograr el buen estado de las aguas). Para ello la Unión Europea, con base en la Estrategia común de Implantación de la DMA, crea grupos de trabajos entre los que se encuentran el Grupo de Trabajo sobre el Estado Ecológico (ECOSTAT por sus siglas) el cual, en 2005, pone en marcha el ejercicio de la intercalibración a través de los denominados Grupos Geográficos de Intercalibración (GIG por sus siglas en inglés) creados en las distintas ecorregiones<sup>99</sup>. Estos grupos técnicos de trabajo se encargarán de identificar las distintas masas “tipo” de las distintas categorías (ríos, lagos, aguas de transición y costeras)<sup>100</sup>.

Este proceso de intercalibración va a ser llevado a cabo en distintas fases. En una primera fase –cuyo objetivo final era conformar una red de intercalibración- se solicitó a los Estados miembros la creación de un registro de puntos que según su interpretación de las definiciones normativas correspondan a los límites entre el estado muy bueno y bueno y entre el estado bueno y aceptable, haciendo una clasificación provisional de los mismos que pudieran compararse<sup>101</sup>. Los resultados de esta primera ronda de intercalibración, que fueron recibidos en 2007 por la Comisión, se incluyeron en la Decisión 2008/915/CE<sup>102</sup>. No obstante, esta primera fase del ejercicio de intercalibración, que abarca el período 2004-2007, pone de relieve que no se incluían todos los indicadores de calidad biológica por lo que los datos aportados no eran suficientes y era además necesario un conjunto de datos más amplios que permitiera cubrir la totalidad del gradiente de presión sobre las masas de agua. Pero pese a estas carencias detectadas, la publicación de la

---

<sup>98</sup> Véase el anexo V sección 1.1.4, apartado iii) de la DMA

<sup>99</sup> La Estrategia fue acordada por los Directores Generales del Agua bajo la presidencia de Suecia en la reunión celebrada en París los días 23 y 24 de octubre de 2000. El resultado de esta reunión se materializa el documento estratégico que puede ser consultado en la página web: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy.pdf> (última consulta el 19/09/2018).

<sup>100</sup> Para mayor información puede consultarse: POIKANE, S. (2014), ps. 237-246.

<sup>101</sup> Esta obligación que deben de cumplir los Estados miembros parte de la aprobación de la Decisión 2005/646/CE de la Comisión, de 17 de agosto de 2005, relativa a la creación de un registro de puntos para constituir la red de intercalibración de conformidad con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, *DOUE* L 343, de 19 de septiembre de 2005.

<sup>102</sup> Decisión 2008/915/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, los valores de las clasificaciones de los sistemas de seguimiento de los Estados miembros a raíz del ejercicio de intercalibración, *DOUE* L 332, de 10 de diciembre de 2008.

decisión fue aprobada debido a que debían de ser aprobados los primeros Planes Hidrológico así como los programas de medidas de las demarcaciones hidrográficas<sup>103</sup>.

Estas manifiestas carencias van a ser abordadas en la segunda fase, cuyo objetivo principal era solventar estas lagunas así como mejorar la compatibilidad de los primeros resultados de la intercalibración, todo ello con la finalidad de elaborar el segundo ciclo de planes que comprende el período de planificación 2015-2021. Los resultados de esta segunda fase fueron incorporados en la Decisión 2013/480/CE, que intenta completar las lagunas detectadas en la Decisión de 2008, pero no obstante se pone de relieve que los GIG detectaron que no todas las masas de agua de una ecorregión tenían las mismas características ecológicas pues éstas van a depender además de distintos factores ambientales como la altitud, el clima, etc., por lo que se vio necesario establecer una diferenciación en función de las particularidades que pudieran presentar<sup>104</sup>. Es por ello que se ve la necesidad de abordar estos aspectos en una tercera fase con vistas a la elaboración del tercer ciclo de planificación que abarca el período 2021-2027.

En esta tercera fase del ejercicio de intercalibración en la que actualmente nos encontramos, ya ha sido aprobada la Decisión 2018/229/UE, que deroga la anterior publicada en 2013, que recoge la definición de los valores límites para las masas de agua fruto del ejercicio de intercalibración cuyo proceso ya se ha completado en todas sus fases, pero tal como reconoce los considerandos de dicha Decisión no ha sido posible técnicamente completar todas las fases de intercalibración debido a la falta de existencia de tipos comunes así como a las diferentes presiones consideradas o a los diferentes conceptos de evaluación, para determinadas masas de agua<sup>105</sup>. Por ello cabe concluir que esta fase aún no está completada, pero supone un gran avance en la armonización de la información obtenida a través de los diferentes métodos para establecer el valor límite entre las distintas clases de estado de las aguas. Esto se pone de relieve en el Cuarto Informe sobre la aplicación de la DMA de la Comisión Europea que establece que hay una *falta de desarrollo de un método para determinar los elementos biológicos de calidad* o bien la *información aportada es inconsistente o no está clara*<sup>106</sup>. A este respecto, este informe pone también de manifiesto que para el Río Guadiana *la metodología no se ha desarrollado o bien esta es inconsistente* respecto de la medición de los indicadores del fitoplancton, la fauna ictiológica y las macrofitas en los cursos de agua superficiales, también para los organismos bentónicos invertebrados, los organismos fitobentónicos invertebrados, la fauna ictiológica y los macrofitos de la categoría de lagos<sup>107</sup>. Asimismo, también se detectan lagunas para la categoría de masas de agua de transición y costeras.

---

<sup>103</sup> El plazo que la DMA estableció para la presentación de los proyectos de los Planes Hidrológicos de Cuenca fue hasta el 22 de diciembre de 2008, y para la conclusión de los mismos así como para la aprobación de los programas de medidas tenían hasta el 22 de diciembre de 2009 (según lo establecido en los artículos 13 y 11.7 de la DMA).

<sup>104</sup> Esta cuestión se pone de manifiesto en el documento elaborado por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea que lleva por título *Nota sobre el agua nº 7, intercalibración: una escala común para las aguas de Europa*, que puede consultarse en la página web: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WN7-intercalibration-ES.pdf> (última consulta 19/09/2018).

<sup>105</sup> Decisión 2018/229/UE de la Comisión de 12 de febrero de 2018, por la que se fijan, de conformidad con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, los valores de las clasificaciones de los sistemas de seguimiento de los Estados miembros a raíz del ejercicio de intercalibración, y por la que se deroga la Decisión 2013/480/UE, *DOUE L 47*, de 20 de febrero de 2018).

<sup>106</sup> COMISIÓN EUROPEA, p. 54-56.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 51.

No obstante, independientemente de la metodología, el Cuarto Informe pone de manifiesto que la parte normativa del Plan Hidrológico del Guadiana establece unos valores límites en la clasificación del estado ecológico de las aguas que presentan diferencias respecto de los establecidos por la Orden ministerial por la que se aprueba la instrucción de los Planes Hidrológicos<sup>108</sup>. El Informe de la Comisión sobre la aplicación del Estado español de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la DMA pone en evidencia que en la Orden ministerial ARM/2656/2008 -en la que se establece la instrucción de planificación hidrológica- no se tuvieron en cuenta los límites “jurídicamente vinculantes de la Decisión sobre intercalibración de la Comisión”<sup>109</sup>. A este problema de aplicación del Derecho de la UE, se le ha de sumar el hecho de que esta Orden no era vinculante para las cuencas intracomunitarias de las distintas Comunidades Autónomas, lo que conllevaba a un riesgo de aprobar normativas regionales que no logran una armonización en todo el territorio español.

No obstante, tras la elaboración del citado informe, el legislador español aprobó el Real Decreto 817/2015 que va a derogar los apartados 5.1.1 a 5.1.4 del Capítulo 5.1 –correspondientes al estado de las aguas superficiales y clasificación del estado- y el anexo II de la citada Orden ministerial, adaptándolo así a los límites jurídicos vinculantes de la Decisión de la Comisión sobre intercalibración de 2013<sup>110</sup>. Este Real Decreto es el que actualmente sigue vigente y zanjó la cuestión jurídica competencial dado que, como se ha comentado anteriormente, la Orden ministerial es aplicable a aquellas demarcaciones hidrográficas intercomunitarias y no para aquellas cuencas intracomunitarias -dado que no tiene un carácter vinculante para las Comunidades autónomas-. Por lo que –haciendo efectiva la recomendación realizada por la Comisión en el citado informe- se aprueba dicho Real Decreto que, al tener rango de ley y ampliar su ámbito territorial, garantiza su aplicación en todo el territorio español y por lo tanto los valores límites entre clases del estado ecológico fueran aplicados independientemente de quién ostentara la competencia –todo ello en aras de conseguir un mayor éxito en el ejercicio de la intercalibración-. No obstante, el citado Real Decreto debe de ser modificado dado que se ha de considerar que la Decisión del 2013 fue derogada por la Decisión de 2018 –tal como se comentó anteriormente-.

El Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua de la Comisión Europea además hace una diferenciación entre la adopción de un método concreto -para la determinación del estado ecológico en atención a los distintos elementos de calidad biológica para cada una de las categorías de masas de agua- del monitoreo de los parámetros representativos de los indicadores biológicos, hidromorfológicos, fisicoquímicos y de la medición de los contaminantes de la lista prioritaria así como aquellos otros que sean vertidos de una manera significativa en la cuenca o subcuenca -que van a determinar la calidad de la estructura y composición de los ecosistemas asociados a los recursos hídricos-. Respecto del desarrollo de métodos, se pone de manifiesto que en la categoría “ríos” no se ha desarrollado –para las masas de agua de la demarcación hidrográfica del Guadiana- un método de evaluación para

---

<sup>108</sup> Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica (BOE núm. 229, de 22 de septiembre de 2008), que ha sido modificada entre otras por la Orden ARM/1195/2011, de 11 de mayo (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2011).

<sup>109</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua: Estado miembro: ESPAÑA, que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2015; y Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre de 2008, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica, BOE núm. 229, 22-9-2008.

<sup>110</sup> Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, BOE núm. 219, 12-9-2015.

algunos elementos de calidad biológica tales como el fitoplancton, los macrofitos, la fauna ictiológica y los hidromorfológicos. Así mismo para la categoría “lagos” no se ha desarrollado un método de valoración para elementos de calidad biológicos tales como macrofitos, organismos fitobentónicos, invertebrados fitobentónicos, fauna ictiológica e hidromorfológicos. Para categorías de aguas de transición los elementos para los que no se ha desarrollado una metodología son las macroalgas, las angiospermas, la fauna ictiológica y los hidromorfológicos. Por último, para las aguas costeras estos elementos son las macroalgas, las angiospermas y los hidromorfológicos.

Estas conclusiones realizadas por la Comisión son confirmadas por el Anejo 9 del Plan Hidrológico del Guadiana para el ciclo 2015-2021, de lo que cabe concluir que los datos obtenidos en la valoración del estado ecológico hace difícil el ejercicio de intercalibración al no haberse desarrollado un método para la medición de ciertos indicadores que tienen especial relevancia y asimismo tampoco existen valores de referencia y límites de cambio de clase de estado para algunos índices seleccionados para el cálculo de esos indicadores biológicos<sup>111</sup>. No obstante, tal como se observa en el informe, de todos ellos el más importante es el control de la fauna ictiológica dado que ésta es especialmente relevante para realizar una evaluación de las presiones a las que están sometidas las masas de agua (captaciones de agua, alteraciones hidrológicas, cambios morfológicos y contaminación)<sup>112</sup>.

Respecto al monitoreo de las masas de agua, se ha de hacer una diferenciación entre los diferentes tipos de controles establecidos por la DMA. De esta manera la directiva establece tres tipos: control de vigilancia, control operacional y control de investigación<sup>113</sup>. Los dos primeros están más orientados hacia la valoración y comprobación del mantenimiento del estado de las masas de agua. En este sentido, el Anejo 9 del Plan Hidrológico del Guadiana de la parte española para el ciclo 2015-2021 confirma lo indicado en el informe de la Comisión sobre la aplicación de la DMA, de esta manera, no existen estaciones de control –de forma generalizada para todos los tipos de masas de agua- para determinados elementos de calidad biológicos, entre los que se destacan como más importantes la ictiofauna, el fitoplancton o los hidromorfológicos (véase la Tabla 1 del anexo). La justificación ofrecida para estos *gaps* es la falta de capacidad presupuestaria así como la evolución del conocimiento sobre la valoración del estado de las masas de agua, pero esta justificación no ha sido suficiente para la Comisión Europea que, en atención a lo debatido en el grupo de trabajo ECOSTAT en 2014, se manifestó de la siguiente manera: “En el caso de la aguas fluviales no existe un sistema de clasificación para macrofitos ni fauna ictiológica; el fitoplancton se ha considerado no pertinente para los tipos de ríos de España, aunque la justificación técnica ofrecida no ha sido analizada lo suficiente como para descartar este elemento de calidad en todos los ríos Españoles”<sup>114</sup>.

En el caso de Portugal, el informe de la Comisión detectó múltiples deficiencias tanto en la monitorización de los elementos de calidad biológicos como en el desarrollo de una metodología para su medición<sup>115</sup>. No obstante, en los documentos del Plan Hidrológico -concretamente en Anexo IV de la Parte II del Plano de Gestão de Região Hidrográfica do Guadiana (RH7)- se recogen los distintos elementos biológicos para los

---

<sup>111</sup> Véase el Anejo 9 “valoración del estado de las masas de agua” del Plan Hidrológico del Guadiana (2015-2021), ps. 63-64.

<sup>112</sup> COMISIÓN EUROPEA (2015), ps. 55-56.

<sup>113</sup> Véase los apartados 1.3.1, 1.3.2 y 1.3.3 del Anexo V de la DMA.

<sup>114</sup> COMISIÓN EUROPEA (2015), p. 55.

<sup>115</sup> EUROPEAN COMMISSION: *Report on the implementation of the Water Framework Directive River Basin Management Plans: Member State: PORTUGAL*, 2015, pp. 26-31, pp. 63-66.

cuales se ha desarrollado una metodología para su valoración, existiendo una metodología desarrollada para cada uno de ellos en cada una de las categorías de masas de agua, tan sólo para las aguas costeras se encuentran en desarrollo la metodología de medición de fitoplacnton y macroalgas para determinados tipos definidos de aguas costeras<sup>116</sup>. Asimismo, en estas mismas masas de agua no se define una metodología para el elemento biológico ictiofauna<sup>117</sup>. A pesar del avance metodológico experimentado, respecto de la monitorización aún se contempla deficiencias de tal manera que la red de control de vigilancia y operacional cubre la monitorización del 34,19% de la categoría ríos, el 66,67% de lagos, el 100% de las aguas de transición y el 0% de las aguas costeras<sup>118</sup>.

La situación de Portugal respecto a los métodos de medición de los elementos ecológicos para el Río Guadiana se presenta mejor que la de España. De esta manera para los flujos de agua superficiales los métodos de medición de macrofitos y fitoplancton están parcialmente desarrollados. Para los lagos los métodos de medición de fitoplancton, macrofitos, fitobentónicos, invertebrados bentónicos y fauna ictiológica también se encuentran parcialmente implementados. Para las aguas en transición el panorama se presenta menos alentador dado que no se ha desarrollado métodos de medición para el fitoplancton, invertebrados bentónicos y fauna ictiológica<sup>119</sup>.

Con todos estos datos se puede concluir que uno de los grandes retos para la aplicación de la DMA y por consiguiente aumentar la eficacia de la normativa de la UE en materia de gestión de aguas es solventar la laguna existente a la hora de medir los distintos indicadores de una forma armonizada. Esta falta de eficacia viene motivada por un lado por el proceso de intercalibración que se ha realizado, dado que incluso en la Decisión de febrero de 2018 no se ha logrado completar los valores límites para la clasificación de todos los “tipos o modelos” de las aguas superficiales ya sean superficiales o costeras. Por otra parte, otra realidad que se pone de manifiesto es que los Estados miembros (en el caso analizado Portugal y España) no han concluido un sistema de medición que sea consistente y pueda arrojar datos que puedan compararse con los datos obtenidos en otros Estados miembros. Por último, también se ha de destacar el caso concreto de España, que la metodología puede variar en función de si se trata de cuencas gestionadas por una Comunidad Autónoma o bien de si se trata de cuencas intercomunitarias.

#### **4.1.3.iii) Recapitulación**

El caudal ecológico como técnica implica garantizar un mínimo flujo de agua para la conservación de los ecosistemas fluviales y por lo tanto una resticción a la explotación de los recursos hídricos. A nivel nacional, los caudales ecológicos van a combinar tanto criterios ecológicos como socioeconómicos y, en el caso de que sean masas de agua clasificadas como muy alteradas, la legislación aplicable no establece de una forma

---

<sup>116</sup> Plano de Gestão de Região Hidrográfica, Parte 2, Caracterização e Diagnóstico, Anexos. Região Hidrográfica do Guadiana (RH7).

<sup>117</sup> *Ibidem*, pp. 245 y ss.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>119</sup> EUROPEAN COMMISSION: *Report on the implementation of the Water Framework Directive River Basin Management Plans, Member State: PORTUGAL*. Accompanying the document: Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council: The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the “good status” of EU water and to reduce flood risks. SWD(2015) 56 final, Brussels, march 2015, p. 67

clara su consecución. Esta técnica, en su configuración, debe de estar alineada con el contenido de la DMA, por lo que los criterios socioeconómicos sólo deben de ser aplicados en aquellos casos en los que en las masas de agua se van aplicar un régimen de exenciones. Este por lo tanto es uno de los defectos que presenta la legislación, pero al que se ha de unir otra importante cuestión como es el proceso de concertación del régimen de caudales que, debido a su escasa transparencia, no establece de una forma clara si estos caudales son fijados por criterios puramente técnicos o bien se conjugan estos con los que se establecen en el propio proceso de concertación y, por lo tanto, obedecen a otros intereses que se apartan del enfoque de la DMA.

En Portugal también se encuentran deficiencias, a pesar de que se está elaborando una guía metodológica para la definición de los caudales ecológicos, actualmente existe un gran número de masas de agua en las que no se han fijado, sobre todo en aquellas en las que existen presas cuya construcción es anterior al 2000.

En cierta medida, esta falta de definición de caudales ecológicos por ambos Estados, que están previstos como acciones a realizar en el programa de medidas, puede verse como un aspecto positivo si la guía metodológica que se está elaborando por Portugal puede realizarse de forma coordinada con España y así aunar criterios para que sea de aplicación en todas las masas de agua de las demarcaciones hidrográficas, o por lo menos en aquellas masas de agua calificadas como fronterizas o transfronterizas a través de la CADC.

Por otra parte, es generalizado a nivel de la UE los problemas que el ejercicio de intercalibración está planteando. El establecimiento de “tipos comunes” dentro de un mismo grupo de intercalibración se ha visto dificultado por las distintas presiones consideradas en las masas de agua. Este aspecto podría haberse corregido si Portugal y España hubieran acordado unos tipos de masas de agua comunes y así limar las discrepancias técnicas. Esto supondría un gran paso que reduciría las discrepancias respecto a otros aspectos relevantes del ejercicio de intercalibración como es la elección de las masas de agua que van a servir de referencia, así como la elección de una metodología común para valorar el estado ecológico de las mismas. De esta manera, se podría haber logrado más fácilmente una armonización en las definiciones normativas de los indicadores ecológicos, así como el establecimiento de los límites entre los estados muy bueno-bueno y bueno-regular.

#### **4.1.4.- Problemas para la protección de las zonas protegidas dependientes de los recursos hídricos**

El artículo 4 de la DMA establece para las zonas protegidas el objetivo medioambiental de que todos los Estados miembros logren cumplir todas las normas y objetivos dentro de los 15 años posteriores a la entrada en vigor de la directiva, a no ser que en el acto legislativo por el que se declare dicha zona como protegida se establezca otra cosa. El artículo 2 de la DMA, dedicado a las definiciones, no establece ninguna referencia a dichas zonas protegidas, por lo que se ha de recurrir al artículo 6 sobre el registro de dichas áreas en relación con el artículo 7.1 y también con el anexo IV de la citada norma jurídica. De esta manera el artículo 6 contiene la obligación de establecer uno o más registros de zonas protegidas que se encuentran dentro de cada una de las demarcaciones hidrográficas y que has sido declaradas como tales en virtud de una norma comunitaria relativa a la protección de sus aguas superficiales o subterráneas o a la conservación de los hábitats y las especies que dependen directamente del recurso hídrico.

Estas áreas comprenden todas aquellas masas de agua enumeradas en el apartado 1 del artículo 7 y todas aquellas consideradas en el anexo IV de la DMA<sup>120</sup>. De todas estas zonas, las que van a tener una protección en virtud de aspectos puramente medioambientales, son aquellas que –según el apartado 1.v) del anexo IV de la DMA- van a ser designadas “para la protección de hábitats o especies cuando el mantenimiento o la mejora del estado de las aguas constituya un factor importante de su protección, incluidos los puntos Natura 2000 pertinentes designados en el marco de la Directiva 92/43/CEE y 79/409/CEE”<sup>121</sup>. De ello se deduce que, además de aquellas designadas como zonas de especial conservación (en adelante ZEC), lugares de importancia comunitaria (en adelante LIC) y las zonas de especial protección de aves (ZEPA) se han de añadir aquellos espacios protegidos en virtud de las figuras de protección que el derecho interno contempla -tanto de Portugal como de España- siempre y cuando estos espacios protegidos cumplan dos requisitos: por un lado que sirva de protección de hábitats o especies y por otro lado que la protección de estas estén vinculadas al estado de las masas de agua.

#### **4.1.4.i) Distribución competencial en materia de espacios naturales protegidos en España y Portugal**

En el caso español, la Constitución de 1978 no establece un título competencial concreto sobre espacios naturales protegidos, por lo que se ha de estar a lo establecido en el artículo 149.1.23, según la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional<sup>122</sup>. Por lo tanto, y según este precepto competencial, el Estado tiene competencia sobre la legislación básica en materia medioambiental, por lo que va a establecer la política general de medio ambiente, estableciendo unos mínimos que deben de ser respetados por las Comunidades Autónomas, las cuales sólo podrían –si han asumido las competencias en sus respectivos Estatutos de Autonomía- acordar una protección ambiental más alta si así es su voluntad<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> El artículo 99 bis del Texto Refundido de la Ley de Agua define los requisitos y procedimiento para el funcionamiento del registro de zonas protegidas.

<sup>121</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, *DOCE* núm. 206, 22-7-1992. Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres. Esta Directiva ha sido modificada en varias ocasiones y por ello se ha realizado una versión codificada contenida en la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y Del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, *DOUE* núm. 20, 26-1-2010.

<sup>122</sup> La Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, *BOE* núm. 296, 10-12-1982, dilucida un asunto en materia de espacios naturales protegidos que el Tribunal Constitucional resuelve con base al título competencial de medio ambiente recogido en el artículo 149.1.23. Para un mayor detalle puede consultarse: ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M. (2014), ps. 35 y ss.; y LOZANO CUTANDA, B. (2009), ps. 120-121.

<sup>123</sup> Esta cuestión fue abordada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, *BOE* núm. 267, 7-11-1989, que según su fundamento jurídico 2º dejó sentada la premisa de que “el sentido del Texto constitucional [artículo 149.1.23 CE] es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica (...) La Comunidad de Madrid no puede establecer normas adicionales de protección en contra de la legislación básica del Estado, pero, por la propia naturaleza de las normas de protección del medio ambiente, la Ley autonómica, respetando esa legislación básica, puede también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado”. Asimismo, esta línea jurisprudencia ha sido mantenida en distintas sentencias del mismo Tribunal, entre otras: STC 102/1995, de 26 de junio, *BOE* núm. 181, 31-7-1995; y STC 196/1996, de 28 de noviembre, *BOE* núm. 3, 3-1-1997.

Además, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de medio ambiente con el contenido determinado por el artículo 148.1.9 CE, por lo que le corresponde en materia de espacios naturales protegidos la declaración de los mismos (salvo los Parques Nacionales), la gestión (tanto si se extienden dentro de una única Comunidad Autónoma como si abarca a más de una en cuyo caso deberán ponerse en marcha los correspondientes mecanismos de cooperación) y la gestión de la zona marítimo-terrestre cuando se dé una continuidad ecológica entre dicha zona y un espacio natural protegido terrestre.

Por su parte, las entidades locales no tienen atribuidas competencias en materia de espacios naturales protegidos. Según el artículo 137 CE se reconoce la autonomía de las mismas para “la gestión de sus respectivos intereses”, pero pese a esta generalidad la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local en el apartado 2.b) de su artículo 25 establece una limitación material según el cual “el municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (...) medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”. Es por ello que no tiene atribuida ninguna competencia en materia de espacios naturales protegidos.

Por otro lado, la Constitución portuguesa de 1976 recoge en el apartado e) del artículo 9 que es tarea del Estado proteger y valorizar el patrimonio cultural del pueblo portugués, defender la naturaleza y el medio ambiente, preservar los recursos naturales y asegurar una correcta ordenación del territorio. Además, a diferencia de la Constitución española, hace referencia a los espacios naturales protegidos en su artículo 66 según el cual es obligación del Estado asegurar el derecho al medio ambiente y concretamente en materia de espacios naturales protegidos le corresponde la creación y el desarrollo de reservas y parques naturales y de recreo, así como la clasificación y protección de paisajes y lugares de tal manera que sea una garantía para la conservación de la naturaleza. El cumplimiento de este mandato constitucional se materializa en dos niveles diferentes, uno nacional y otro de ámbito local o regional.

Los espacios naturales de ámbito nacional son gestionados y declarados por la autoridad nacional de conservación de la naturaleza que es el Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (en adelante ICNF) y que pueden ser propuestos por cualquier entidad, ya sea pública o privada, y en particular: las autarquías locales y las organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente<sup>124</sup>. Asimismo, dentro del ámbito nacional se ha de diferenciar aquellas áreas marinas que se extienden más allá del mar territorial, cuya gestión es compartida entre la Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos junto con el ICNF. En las áreas protegidas de ámbito local o regional, las Comunidades Intermunicipais, las Asociaciones de Autarquías y las Autarquías pueden declarar cualquier espacio como protegidos, aunque con el matiz de que en ningún caso podrá adoptar la figura de parques nacionales.

De todo ello podemos sacar en conclusión que tanto en Portugal como en España las competencias sobre la figura de parques nacionales las ostentan el Estado. Pese a esta coincidencia, la legislación portuguesa concede competencias en materia de espacios naturales protegidos a entidades locales a diferencia de lo que acontece en España, que la mayoría de competencias las ostentan las Comunidades Autónomas en

---

<sup>124</sup> El ICNF fue creado mediante el Decreto-Lei nº 7/2012 de 17 de janeiro, *Diário da República* nº 12, 17-1-2012. Según este decreto el ICNF forma parte de la Administración indirecta del Estado y tiene como misión asegurar la ejecución de las políticas de conservación de la naturaleza para el uso sostenible, la valorización y el disfrute de los espacios forestales.

detrimento de las entidades subregionales. En esta materia, por lo tanto, al igual que en materia de aguas, se vuelve a comprobar la existencia de una asimetría institucional que aumenta las dificultades para la coordinación internacional de las mismas.

#### **4.1.4.ii) La correlación entre las distintas figuras de protección en materia de Espacios Protegidos en España y Portugal**

En España, la legislación básica en materia de espacios naturales protegidos es la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>125</sup>. En esta se distinguen distintas figuras de protección en función del instrumento a través del cual se hace posible su declaración.

Por un lado, están aquellas áreas que forman parte de la Red Natura 2000, cuyo régimen jurídico se recoge en los artículos 42 y siguientes de la citada ley. Define la Red Natura 2000 como una red ecológica coherente, compuesta por los LIC hasta su transformación en ZEC y las ZEPA. Por otra parte, se encuentran aquellas áreas, reguladas en el artículo 50, que van a ser protegidas con base en un instrumento internacional (se entiende que distintos a aquellos que habilitan a la creación de la Red Natura). Estos instrumentos son: la Convención Ramsar, el Convenio OSPAR, el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo, la Resolución 76(17) del Comité de Ministros del Consejo de Europa y el Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO<sup>126</sup>. Por último, otras figuras de protección que no provienen de la ratificación de convenios o tratados internacionales son: parque, reserva natural, monumento natural, paisaje protegido y área marina protegida<sup>127</sup>. A esta tipología se han de sumar las diferentes tipologías de figuras de protección que han proliferado a través de la legislación autonómica. De esta manera, la Ley 2/1989 de Inventario de Espacios Naturales de Andalucía añade: los parajes naturales, los parques periurbanos, las reservas naturales concertadas y las zonas de importancia comunitaria<sup>128</sup>. Por lo

---

<sup>125</sup> Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, *BOE* núm. 299, 14-12-2007.

<sup>126</sup> Convenio relativo a Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971. España se adhirió mediante el instrumento de adhesión de 18 de marzo de 1982, *BOE* núm. 199, 20-8-1982; Portugal lo ratificó el 24 de noviembre de 1980; Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo, adoptado en Barcelona el 16 de febrero de 1976. Entrada en vigor en España publicada en *BOE* núm. 44, 21-2-1978. Enmendado el 10 de junio de 1995, *BOE* núm. 173, 19-7-2004; Resolución (76)17 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 15 de marzo de 1976.

<sup>127</sup> La Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad define los espacios naturales protegidos como aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, que cumplen al menos uno de los siguientes requisitos: contener sistemas o elementos que sean representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo, o bien estar dedicados a la protección de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

Respecto a los parques, la Ley de Patrimonio Natural habla sólo de parques sin darle ningún calificativo, remitiéndose a la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, *BOE* núm. 293, de 4 de diciembre de 2014. Esta ley define estos espacios naturales como aquellos “de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación o actividad humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos destacados cuya conservación merece una atención y se declara de interés general del Estado”.

<sup>128</sup> Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, *BOJA* núm. 201, 27-7-1989.

tanto, en función de la finalidad de la protección de una determinada zona se ha de utilizar el instrumento más adecuado.

A ello se le han de sumar las denominadas reservas naturales fluviales, que se crean a partir de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional y cuya finalidad –según establece su artículo 25- es la protección y conservación de los bienes de dominio público hidráulico, que, por sus especiales características o su importancia hidrológica, merezcan una protección especial<sup>129</sup>. La competencia de la declaración de estas está en función de su ámbito territorial de tal manera que para las cuencas intercomunitarias la declaración corresponde al Estado mientras que para las cuencas intracomunitarias la competencia es autonómica.

Por su parte, la Ley 11/2005, que modifica la Ley del Plan Hidrológico, en su artículo 42 establece que los planes hidrológicos han de determinar la asignación y reservas de recursos, para lo cual se ha de determinar tanto los caudales ecológicos y las reservas naturales fluviales en el objeto de la conservación y recuperación de aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana<sup>130</sup>. Estas reservas se circunscribirán al dominio público hidráulico, por lo que el Real Decreto 849/1986, tras la reforma de 2016, añadió un artículo 244 bis, ter, quarter, quinquies y sexies que, junto a la normativa citada forma parte del régimen jurídico de estas reservas<sup>131</sup>. Este reglamento define las reservas naturales fluviales como aquellos tramos de ríos, lagos, acuíferos, masas de agua, declaradas como tales dadas sus *especiales características o su importancia hidrológica para su conservación en estado natural*. Se entiende por estado natural aquél en el que se haya constatado la nula o escasa alteración de los procesos naturales como consecuencia de la intervención humana, de forma que la reserva hidrológica mantenga las características que dan lugar a hacerla merecedora de protección y podrán utilizarse como sitios de referencia de la DMA<sup>132</sup>.

Por su parte el requisito de tener especiales características o su importancia hidrológica para su conservación va ligado al estado de las aguas, o a las características hidromorfológicas. Respecto al estado de las aguas podrán declararse como reservas naturales fluviales aquellas que estando en muy buen estado o buen estado, tengan una relevancia especial ya sea por su singularidad o ya sea por la representatividad de las distintas categorías o tipos de masas de agua o por ser consideradas como sitios de referencia de la

---

<sup>129</sup> Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, BOE núm. 161, 6-7-2001. Concretamente la Ley 10/2001 habla de reservas hidrológicas por motivos ambientales, definiéndolas en su artículo 3 como los “ríos, acuíferos o masas de agua sobre los que, dadas sus especiales características o su importancia hidrológica, se ha constituido una reserva para su conservación en estado natural”.

<sup>130</sup> Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, BOE núm. 149, 23-6-2005.

<sup>131</sup> Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, BOE núm. 103, 30-4-1986. Modificado por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales, BOE núm. 314, 29-12-2016.

<sup>132</sup> El artículo 244 quáter establece un conjunto de medidas para lograr la protección de estas áreas declaradas como reservas naturales fluviales entre las que se encuentran: “no se otorgarán nuevas concesiones ni se autorizarán actividades o declaraciones responsables sobre el dominio público hidráulico que pongan en riesgo el mantenimiento de del estado de naturalidad y las características que motivaron su declaración (...), no se autorizarán modificaciones de concesiones o autorizaciones existentes que pongan en riesgo el mantenimiento del estado de naturalidad y las características hidromorfológicas, pueden ser objeto de revisión las concesiones, autorizaciones o declaraciones responsables cuando puedan tener efectos negativos o alto riesgo ecológico y las reservas declaradas deben ser respetadas por los instrumentos de ordenación urbanística”.

DMA. Respecto a las características hidromorfológicas el Real Decreto establece una diferenciación en función de si es un cauce o tramo de un río, un lago o un acuífero<sup>133</sup>. No obstante, estos criterios atienden a las características del medio abiótico y de la calidad de las aguas, pero su declaración va a ser independiente de las figuras de protección que la Ley 42/2007 y la Ley 2/1989 contemplan<sup>134</sup>.

En Portugal, en materia de espacios naturales protegidos es el Decreto-lei 142/2008 el que regula los distintos mecanismos de protección<sup>135</sup>. De esta manera diferencia entre las áreas protegidas con las figuras propias del Derecho interno (parque nacional, parque natural, reserva natural, paisaje protegido y monumento natural) que van a pasar a formar parte de la Red Nacional de Áreas Protegidas y aquellas zonas cuya protección viene respaldada por un instrumento internacional como es el caso de la Red Natura 2000, las zonas protegidas por el Convenio OSPAR, las reservas biogenéticas, las zonas protegidas por ser patrimonio mundial, cultural y natural y las zonas declaradas protegidas con base en la Convención Ramsar<sup>136</sup>. Todas ellas pasan a formar parte del denominado Sistema Nacional de Áreas Clasificadas, aunque no obstante se ha de matizar que aquellos espacios declarados con una figura de protección por las entidades locales, para que formen parte del mencionado Sistema Nacional deben ser evaluadas previamente por el ICNF (salvo los Parques Nacionales cuya competencia es Estatal y no pueden ser declarados por las entidades locales).

Según esto, hay un paralelismo entre las distintas figuras de protección contempladas por el ordenamiento jurídico portugués y español. No obstante, más allá de que la denominación sea igual en un Estado y en otro, se ha de ver si estas figuras son coincidentes en cuanto a su finalidad, por lo que se ha de recurrir a los criterios homogéneos de manejo establecidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y en función de ellos poder determinar la figura de protección, dentro de las categorías de la UICN que se detallan en la tabla X a la que realmente se hace referencia. Estos criterios son los reflejados en la tabla XI<sup>137</sup>. Además, se ha de destacar que, para el resto de figuras de protección -que no tienen su origen en un instrumento internacional- la clasificación de la UICN carece de sentido dado que el régimen jurídico de protección viene dado por dicho instrumento que va a ser común en todos los Estados Partes del mismo.

---

<sup>133</sup> El artículo 244 *bis* establece que las masas de agua representativas de las distintas hidromorfológicas existentes en el caso de cauces o tramos del mismo se ha de estar los criterios del régimen y la estacionalidad de los caudales y el origen de sus aportaciones, así como a la tipología de fondo del valle, trazado, morfología y geometría del cauce; estructura y sustrato del lecho; las características de su ribera. En cuanto a lagos los criterios que se tienen en cuenta son el origen y las características geológicas, el régimen de aportación, la frecuencia y persistencia de la inundación de la cubeta, la profundidad o las características de sus riberas. Por último, respecto a los acuíferos se tendrán en cuenta el origen y características geológicas, hidromorfológicas o su conexión con los ecosistemas asociados terrestres.

<sup>134</sup> URQUIADA LEA, R. y MARTÍN BARAJAS, S. (2017), p.52.

<sup>135</sup> Decreto-lei 142/2008 de 24 de julho de Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, *Diário da República* nº 142, 24-7-2008. Modificada por el Decreto-lei 42-A/2016 de 12 de agosto de 2016, por el Decreto-lei 242/2015 de 15 de octubre de 2015 y por la rectificación 53-A/2008, de 22 de septiembre de 2008.

<sup>136</sup> La Directiva Aves es transpuesta al ordenamiento jurídico portugués a través del Decreto-lei 75/91, la Directiva Hábitats es transpuesta por el Decreto-lei 140/99 modificado por el Decreto-lei 49/2005. Por su parte la Convención Ramsar es incorporada al ordenamiento jurídico mediante el Decreto-lei 101/80.

<sup>137</sup> El Programa de Áreas Protegidas que fue adoptado dentro del marco del Convenio de Diversidad Biológica pone de relieve la importancia de que exista un sistema internacional de clasificación de las áreas protegidas para que de esta forma la información aportada por los Estados sea comparable y de esta manera manifiesta la labor de la UICN para lograr esta unificación de criterios.

#### **4.1.4.iii) Declaración de Espacios Naturales Protegidos en la demarcación hidrográfica del Guadiana: la posible interconexión entre espacios.**

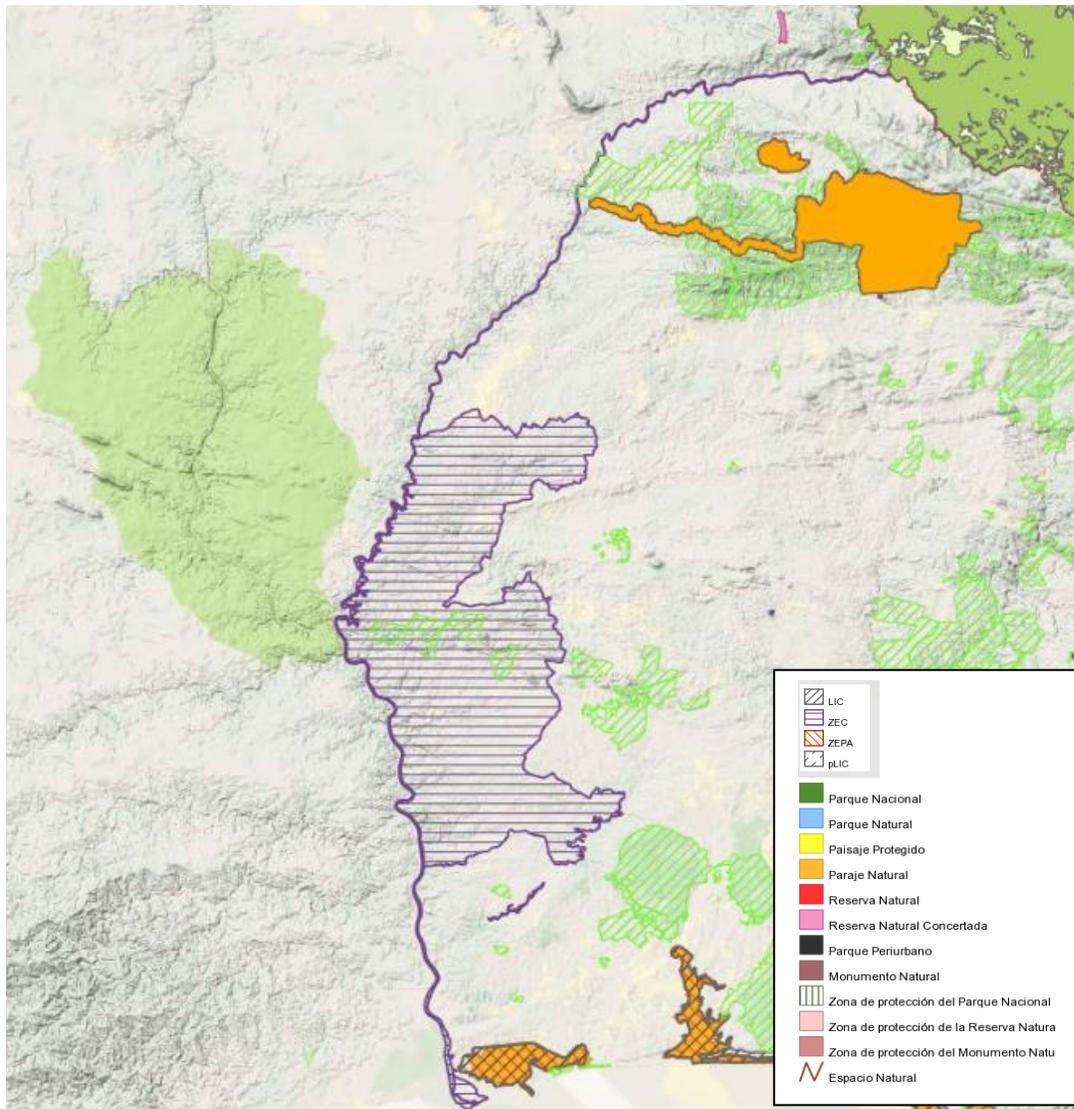
En el tramo del Guadiana que discurre por Huelva y por las regiones del Algarve y Alentejo, se incluyen una serie de zonas que están catalogadas como espacios naturales que gozan de una especial protección según la normativa aplicable, tanto en Portugal como en España. De esta manera, se encuentran los siguientes espacios protegidos: la ZEC Río Guadiana y del Chanza y la ZEC de la Isla de San Bruno, el Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche, el Paraje Natural de Sierra Pelada y Rivera del Aserrador, el Parque Natural Vale do Guadiana, el Paraje Natural Marismas de Isla Cristina y la Reserva Natural Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António<sup>138</sup>. Entre estos espacios se da una conexión a través de un hilo conductor o de conexión que es la ZEC del Guadiana y Rivera del Chanza. Esta conectividad viene establecida como requisito en la propia Directiva Hábitats –que establece el concepto de *red coherente*–, que en el apartado 3 del artículo 4 establece que “los Estados miembros enviarán a la Comisión todas las informaciones oportunas de modo que esta pueda tomar iniciativas adecuadas para que las zonas (...) constituyan una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de la presente Directiva”.

Esta norma europea hace referencia a la coherencia de las ZEC y ZEPA, pero esta conectividad, en el territorio andaluz, se predica también respecto de las demás figuras de protección no incluidas en la Red Natura 2000. De esta manera, se pretende establecer una estructura en malla, denominada como “Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía” (RENPA), en la que se da cabida a todos aquellos espacios declarados como protegidos conforme a cualquiera de las figuras de protección existentes, y sea cual sea la norma que crea tal figura<sup>139</sup>. Por lo tanto, la conexión entre los distintos espacios puede mejorarse a través de aumentar la superficie de espacios naturales protegidos en las inmediaciones del dominio público marítimo y del dominio público hidráulico de dicha área de la demarcación hidrográfica del Guadiana.

---

<sup>138</sup> Todo ello sin contar con otras figuras que tienen sus propios mecanismos de protección como son los montes públicos, o la categoría de suelos no urbanizables.

<sup>139</sup> Se integran dentro de la RENPA aquellos espacios declarados con algunas de las figuras contenidas por la legislación nacional y autonómica: parques nacionales, parques naturales, reservas naturales, parajes naturales, paisajes protegidos, monumentos naturales, reservas naturales concertadas y parques periurbanos. Además, forman parte de esta red andaluza, aquellos espacios protegidos que se integran dentro de la Red Natura 2000 (ZEC y ZEPA). Por último, también se incluyen aquellos espacios declarados como protegidos por algunas de las figuras de protección derivadas de instrumentos y acuerdos internacionales: patrimonio de la humanidad, reservas de la biosfera, geoparques mundiales, humedales Ramsar y zonas especialmente protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM).



Fuente: Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM)<sup>140</sup>.

La idea de creación de un nuevo espacio protegido ya se había puesto de manifiesto en varias ocasiones. En este sentido, Jurado Almonte (2014) proponía la creación de un Parque Natural transfronterizo de esa zona del Guadiana. Asimismo se ha llevado una propuesta, por parte de distintas asociaciones para protección del medio ambiente, a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para que inicie los trámites correspondientes para la declaración del Parque Natural Transfronterizo Baixo/Bajo Guadiana<sup>141</sup>. Tres son las cuestiones que se han de observar: por un lado, el ámbito territorial del espacio natural protegido a crear; por otro lado, la figura de protección de dicha zona; y por último, la forma de coordinación entre las Administraciones con competencias en esta materia.

<sup>140</sup> Esta red de información ambiental surge para dar cumplimiento a los requisitos de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, BOE núm. 171, 19-7-2006. Esta ley en su artículo 7 contempla un contenido mínimo de información que debe ser objeto de difusión.

<sup>141</sup> JURADO ALMONTE, J.M. (2014), p. 131.

Teniendo en cuenta la distribución espacial de los espacios protegidos declarados actualmente, se ve la necesidad de reforzar el tramo del río que está declarado como ZEC –que tiene su propio Plan de Gestión- a través de una zona que sirva de amortiguación de impactos ambientales. Este tramo va desde la desembocadura del Guadiana hasta el Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche, poniendo éste en conexión la reserva y el paraje natural del tramo final del río. Respecto de la forma jurídica que ha de revestir el nuevo espacio natural protegido se ha de tener en cuenta distintos aspectos técnicos-jurídicos y económicos: por un lado, la compatibilidad de las figuras de protección en la legislación portuguesa y en la española según los criterios de la UICN; y por otro, compatibilizar la actividad y desarrollo económico con la valorización y protección de los recursos hídricos.

Respecto de la compatibilización del desarrollo económico con la protección de los valores ambientales sin que exista un gran impacto que menoscabe drásticamente la actividad económica, la figura más flexible respecto a las limitaciones que se conlleva es la de Parque Natural. Ahora bien, se ha de tener en cuenta si esta forma se configura en el ordenamiento jurídico portugués de forma similar a como se configura por el ordenamiento español. De esta manera, siguiendo los criterios técnicos de la UICN se pueden afirmar que en ambos casos se está hablando de los mismo –la categoría V: paisaje protegido: área protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y con fines recreativos- según se puede ver en la Tabla XII.

La última cuestión que se ha de abordar es la forma de coordinación de este Parque Natural transfronterizo. A este respecto debemos de contemplar que, teniendo en cuenta la distribución competencial anteriormente comentada respecto del ámbito material de los espacios naturales protegidos, se excede del ámbito de aplicación del Convenio de Albufeira. Es por ello que debería de canalizarse a través de la ya constituida Comunidad de Trabajo EAAA, que tiene su base en el Convenio-Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales y el Tratado de Valencia de 2002<sup>142</sup>.

#### **4.1.4.iv) El Parque Natural del Tajo Internacional como caso de estudio**

El Parque Natural del Tajo-Tejo Internacional tiene una superficie aproximada de unas 55.000 hectáreas, de ellas 28.602 hectáreas se encuentran en territorio español, concretamente en la provincia de Cáceres, y 26.484 hectáreas en territorio portugués<sup>143</sup>. Desde el punto de vista normativo, debe recordarse que tanto España como Portugal son parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica, además, ambos deben de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la trasposición de la Directiva Hábitat y de la Directiva Aves<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Se ha de tener en cuenta que en el Convenio que regula la creación de la citada eurrregión en su artículo 16 se dispone la posibilidad de acogerse al Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio para que la Comunidad de Trabajo revista la forma jurídica de Agrupación Europea de Coordinación Territorial.

<sup>143</sup> El Parque Natural del Tajo Internacional de la parte española fue declarado por la Ley 1/2006, de 7 de julio, *BOE* núm. 186, 5-8-2006. El Parque Natural do Tejo Internacional de la parte portuguesa fue declarado por el Decreto Regulamentar nº. 9/2000, de 18 de Agosto, *Diário da República* nº. 190, 18-8-2000.

<sup>144</sup> Convención sobre Diversidad Biológica, Río de Janeiro, 5 junio de 1992. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, de acuerdo con su artículo 36(1). Actualmente son 196 Estados Partes. Portugal lo ratificó el 21 de diciembre de 1993, a través del Decreto nº. 21/93, de 21 de Junho, aprova, para ratificação, a Convenção sobre a Diversidade Biológica,

Como ya se ha comentado anteriormente, existe una asimetría institucional. En este sentido, en el caso de España la gestión de los parques naturales corresponde a las Comunidades Autónomas, según lo establecido en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española y en el artículo 9.33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>145</sup>. Es por ello que, las competencias para la gestión del Parque Natural del Tajo Internacional le corresponde a la Junta de Extremadura. Por su parte, en Portugal las competencias de aquellas áreas protegidas de ámbito nacional, como es el caso del Parque Natural do Tejo Internacional, son atribuidas al ICNF. Además, la posibilidad de declarar espacios naturales protegidos transfronterizos viene contemplado en el artículo 26 del Decreto-lei 142/2008 de la República Portuguesa, así como en el artículo 41 de la Ley 42/2007 del Estado español y en el artículo 27 sexies de la Ley 8/1998 de la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>146</sup>. En estos tres preceptos, la fórmula utilizada para la constitución de espacios naturales transfronterizos es la suscripción de Acuerdos Internacionales. En este sentido, se celebró el Acuerdo de cooperación entre España y Portugal para constitución del Parque Internacional del Tajo-Tejo, que pretende regular la cooperación de las acciones necesarias para la gestión de dicho espacio<sup>147</sup>.

El Tratado internacional celebrado por ambos Estados, va a ser por lo tanto el marco adecuado para la cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones con competencias y, reducir de esta manera, las dificultades derivadas de la simetría institucional. Suscrito el Acuerdo, la Junta de Extremadura, en calidad de Administración competente para la gestión del Parque Natural del Tajo Internacional y Ministerio de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio de la República Portuguesa, ha de establecer los instrumentos apropiados para la cooperación<sup>148</sup>. Es por ello que, para garantizar esta cooperación y coordinación, el Acuerdo celebrado entre España y Portugal establece distintos órganos colegiados: el Consejo Consultivo del Parque, la Dirección Técnica y la Comisión de Planificación y Desarrollo. La coordinación va a ser un pilar importante, sobre todo teniendo en cuenta que en un mismo territorio se van a suceder diversas figuras de protección: Parque Natural, ZEPA y ZEC, que van a tener efectos sinérgicos respecto de la conservación y protección del medio ambiente. Cabe señalar que, la 28ª del Consejo de Coordinación Internacional del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aprobó la declaración de esta zona

---

*Diário da República* nº. 143/1993, Série I-A. España lo ratificó el 21 de diciembre de 1993, a través del instrumento de ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, *BOE* núm. 27, 1-2-1994.

<sup>145</sup> Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, *BOE* núm. 25, 29-1-2011.

<sup>146</sup> Decreto-lei 142/2008, de 24 de julho, estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade e revoga os Decretos-leis n.os 264/79, de 1 de Agosto, e 19/93, de 23 de Janeiro. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, *BOE* núm. 299, 14-12-2007; Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, *DOE* núm. 86, 28-7-1998 y, *BOE* núm. 200, 21-8-1998.

<sup>147</sup> 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, *BOE* núm. 145, 18-6-2013. Decreto nº. 9/2013, de 9 de maio, aprova o Acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha relativo à constituição do Parque Internacional Tejo-Tajo, assinado no Porto, em 9 de maio de 2012, *Diário da República* nº. 89/2012, Série I.

<sup>148</sup> Actualmente se denomina: Ministerio do Ambiente e da Transição Energética.

como Reserva de la Biosfera, que cuenta con una superficie total de 248.176 hectáreas, de las cuales 259.073 se encuentran en territorio español<sup>149</sup>.

Este espacio natural protegido cuenta con dos planes de ordenación, uno para la parte española y otro para la parte portuguesa<sup>150</sup>. Asimismo, en la parte española se procedió a la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante PRUG) bajo el marco del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN)<sup>151</sup>. La producción normativa respecto al planeamiento se realiza, como no puede ser de otra manera, a través de las instituciones competentes, esto puede conllevar a una falta de eficacia respecto de la coordinación entre ambos Estados.

En este sentido, el Plano de Valorização do Parque Natural do Tejo Internacional 2018-2022 identifica, en una matriz DAFO, la falta de articulación entre las diversas autoridades competentes, tanto nacionales como españolas, como una de las debilidades<sup>152</sup>. Para conseguir una mejor articulación, se establece en este documento, el objetivo general “promover uma gestão equilibrada do património natural (...), e uma monitorização adequada que permita avaliar e adequar as medidas necessárias para a sua conservação. Pretende-se ainda implementar medidas que contribuam para adaptação da biodiversidade existente às alterações climáticas, contribuindo ainda para a construção da identidade, e valorização da economia, sendo este o eixo base para o desenvolvimento dos restantes 3 eixos de ação deste documento”, y para su consecución se establece, entre otras, la medida de “garantir uma correta articulação e cooperação transfronteiriça na exploração sustentável e conservação dos recursos e valores naturais”<sup>153</sup>.

Por otra parte, la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura (en adelante EUROACE) se constituye, a través del Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la de la Región Centro de Portugal, como un organismo sin personalidad jurídica, según lo dispuesto en el artículo 10.2 a) del Tratado de Valencia<sup>154</sup>. Estas actuarán en el ámbito de competencias que el Derecho interno de cada una de las entidades e instancias firmantes le otorgan, teniendo como área temática prioritaria, entre otras, los recursos naturales y el medio ambiente. En este sentido, esta línea prioritaria tiene como una de sus finalidades la elaboración de estrategias transfronterizas, así como ordenar y asegurar la coherencia de la cooperación entre las tres regiones. Esta finalidad se va a ver materializada en la Estrategia EUROACE 2020 que “pretende ser un plan de acción

---

<sup>149</sup> Ver documento SC-16/CONF.228/8, *Item 10 of the provisional Agenda: Proposals for New biosphere reserves and extensions/modifications to reserves that are part of the world network of biosphere reserves (WNBR)*, París, 10 febrero de 2016, párr. 47-53.

<sup>150</sup> Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Tajo Internacional, *DOE*, 10-9-1014, modificado por el Decreto 111/2018, de 17 de julio, *DOE*, 23-7-2018. Éste deroga el Decreto 187/2005, de 26 de julio, por el que se aprobaba el PORN del Espacio Natural “Tajo Internacional”.

Resolução do Conselho de Ministros nº. 176/2008, de 24 de novembro, aprova o Plano de Ordenamento do Parque Natural do Tejo Internacional, *Diário da República* nº. 228, 24-11-2008, alteração à Resolução do Conselho de Ministros nº. 67/2013, de 28 de outubro, *Diário da República* nº. 208, 28-10-2013, e por Resolução do Conselho de Ministros nº. 19/2014, de 10 março, *Diário da República* nº.48, 10-3-2014.

<sup>151</sup> Orden de 25 de marzo de 2015, por la que se aprueba el PRUG del Parque Natural del Tajo Internacional, *DOE*, 10-4-2015.

<sup>152</sup> Véase el Documento: *Plano de Valorização do Parque Natural do Tejo Internacional 2018-2022, Projecto Piloto para a Gestão Colaborativa do Parque Natural do Tejo Internacional*, Octubre de 2018, p. 30.

<sup>153</sup> *Ibidem*, pp. 50-51.

<sup>154</sup> Convenio de cooperación transfronteriza para la constitución de la Comunidad de Trabajo de la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE), Vila Velha de Ródão, el 21 de septiembre de 2009, *BOE* núm. 43, 18-2-2010.

orientado fundamentalmente a fomentar y coordinar la participación de las administraciones y de los ciudadanos en las iniciativas de cooperación transfronteriza 8...)”<sup>155</sup>.

En el ámbito material del medio ambiente, la cooperación se va a sustanciar en la aplicación de proyectos y acciones que se van a encuadrar en el “Eje 1: Más territorio –preservación, sostenibilidad, identidad territorial, movilidad” y que tiene como objetivos promover que la ordenación territorial se realice de una forma armoniosa, así como compatibilizar las políticas de conservación de los recursos naturales con el aprovechamiento socioeconómico del patrimonio natural<sup>156</sup>. Una de las acciones propuesta en este sentido, la “Red de Espacios Naturales de la EUROACE (NATURACE)”, va encaminada a evitar las asimetrías en la ordenación y protección de los recursos compartidos. Esta acción tiene asociado el proyecto “Parques Naturales de la EUROACE” que intenta promover la “coordinación y articulación de un plan de promoción conjunta y cooperación interna mediante el trabajo en red de los Parques Naturales existentes en la EUROACE”<sup>157</sup>. Por ello, la Eurorregión no tiene capacidad de creación normativa, pero pueden establecer líneas estratégicas que contribuyan a consolidar, de común acuerdo, directrices que orienten la acción política y que pueda cristalizarse en futuras normativas que puedan lograr mitigar los problemas derivados de las deficiencias en el sistema de coordinación actual.

#### **4.1.4.v) Recapitulación**

El reparto competencial, en los sistemas jurídicos de Portugal y España, en materia de espacios naturales protegidos, pone de relieve la existencia de una asimetría institucional, que va a provocar una disfuncionalidad respecto de la gestión de aquellos espacios compartidos que se pretenden proteger por alguna de las figuras comunes. En este sentido, un aspecto positivo se materializa en la posibilidad de celebrar Acuerdos Internacionales de Cooperación. Pero, pese a estos marcos establecidos para una cooperación bilateral, se ha comprobado que existen ciertas limitaciones respecto de su eficacia, produciéndose en determinadas cuestiones una articulación deficiente de la coordinación, dado que en este proceso no se encuentran presente todos los agentes implicados.

Por una parte, en Portugal asume las competencias el ICNF, que tiene ámbito nacional y, por otra parte, en España sume las competencias las Comunidades Autónomas, que tiene ámbito regional. En este sentido, las competencias que tiene el ICNF no son las mismas que las que tienen las Comunidades Autónomas, por ello a la hora de establecer una buena coordinación se encuentran ciertas limitaciones materiales. No obstante, no es el ámbito material el único que presenta dificultades, sino que además las políticas llevadas a cabo por los niveles inferiores, las entidades locales, deben de estar en consonancia con las finalidades derivadas de la declaración de un espacio natural protegido.

Ciertas de estas limitaciones pueden solventarse en otros ámbitos, por lo que las eurorregiones pueden ser parte de la solución. Por ello, el papel que las eurorregiones juega, en el ámbito de la conservación de los

---

<sup>155</sup> Documento: *EUROACE 2020: Una estrategia para la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura*, noviembre de 2010, p. 3. Puede consultarse en la página web: [https://www.euroace.eu/sites/default/files/estrategia\\_euroace\\_2020\\_esp.pdf](https://www.euroace.eu/sites/default/files/estrategia_euroace_2020_esp.pdf). (Última consulta el 18 de marzo de 2019).

<sup>156</sup> *Ibidem*, pp. 52-53.

<sup>157</sup> *Ibidem*, pp. 55-56.

recursos naturales y concretamente en materia de espacios naturales protegidos, es desarrollar proyectos que identifiquen los problemas existentes, así como las buenas prácticas que pueden aplicarse para solucionarlos. En este sentido, el mayor conocimiento de estos problemas va a contribuir a que las Administraciones competentes puedan promover acciones para solventarlos, aportando por lo tanto una mayor coordinación. Además de ello, a nivel de la eurrregión, pueden establecerse directrices estratégicas que orienten las políticas a todos los diferentes niveles (nacional, regional y local). Todo ello pretende que se consigan efectos sinérgicos positivos en todas las actuaciones que se realicen por los agentes implicados.

#### **4.2.- El modelo de gestión unitaria de la demarcación hidrográfica del Guadiana.**

El artículo 13.2 de la DMA establece un primer modelo según el cual, en las demarcaciones hidrográficas internacionales “(...) los Estados miembros garantizarán la coordinación con objeto de elaborar un único plan hidrológico de cuenca internacional”. En el caso de que no se realice de forma unitaria, el artículo continúa estableciendo un segundo modelo que implica que “(...) los Estados miembros elaborarán planes hidrológicos de cuenca que abarquen al menos las partes de la demarcación hidrográfica internacional situadas en su territorio, para lograr los objetivos de la presente Directiva”.

Las ventajas e inconvenientes respecto de la coordinación y así como en la consecución de los objetivos medioambientales, que conlleva el segundo de los modelos, han sido abordados anteriormente. Es, por lo tanto, oportuno abordar los aspectos que pueden proporcionar una mejora en la gestión en el caso de haberse optado el primer modelo, así como las limitaciones o barreras que pueden derivarse de la compatibilidad de los sistemas jurídicos de dos Estados diferentes.

En el cumplimiento de “garantizar la coordinación con objeto de elaborar un único plan de cuenca”, podemos hacer referencia al ejemplo del río Danubio, en el que se establece un plan general para garantizar la coordinación de cada uno de los planes nacionales de los Estados que comparten la demarcación hidrográfica y, por otra parte, a la creación de un único plan de gestión vinculante para los Estados que comparten los recursos hídricos. En el caso del Danubio, la Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio (ICPDR por sus siglas en inglés) es el principal organismo internacional que va a encargarse de fortalecer la cooperación entre los Estados de la región para promover el uso equilibrado y sostenible de los recursos hídricos, así como para impulsar medidas para la consecución de los objetivos medioambientales de la DMA. Esta Comisión internacional es creada por la Convención para la Protección del Río Danubio (DRPC, por sus siglas en inglés)<sup>158</sup>. Ésta aprobó, en su duodécima reunión ordinaria, celebrada el 10 de diciembre de 2009, el “Danube River Basin District Management Plan” (DRBDMP), que se basa en tres niveles de coordinación: un primer nivel internacional, un segundo nivel nacional (gestionado por las

---

<sup>158</sup>Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable use of the Danube River (Danube River Protection Convention), firmada en Sofía, Bulgaria, el 19 de junio de 1994 y entró en vigor en octubre de 1998. Son Estados Partes: Austria, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Alemania, Hungría, Moldavia, Montenegro, Rumanía, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia y Ucrania. Se puede comprobar que no todos son Estados miembros de la UE, por lo que en previsión a esta situación la DMA establece en su artículo 13.3 que “en el caso de una demarcación hidrográfica internacional que se extienda más allá de las fronteras comunitarias, los Estados miembros se esforzarán por elaborar un único plan hidrológico de cuenca y, si esto no es posible, el plan abarcará al menos la parte de la demarcación hidrográfica internacional situada en el territorio del Estado miembro de que se trate”.

autoridades competentes y/o un nivel de subcuenca (coordinado internacionalmente para las subcuencas seleccionadas, y finalmente un tercer nivel de subunidad, que serán aquellas unidades de gestión en el territorio nacional<sup>159</sup>. Además del DRBDMP, existen numerosos acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales que van a permitir que la cooperación transfronteriza se va a desarrollar bajo el mismo marco<sup>160</sup>. Actualmente, este plan de 2009 ha sido actualizado en 2015, correspondiéndose de esta manera con el primer y segundo ciclo de planificación hidrológica<sup>161</sup>.

Este modelo ha presentado grandes avances en la cuenca del Danubio respecto de los distintos problemas, de distinta naturaleza y alcance, que se ha puesto de manifiesto con el actual sistema de gestión de la cuenca hidrográfica del Guadiana. Por una parte, el tener un plan común minimiza las limitaciones en la coordinación de las Administraciones competentes en materia de agua de los distintos Estados, dado que el plan de gestión común supone un documento común para todos ellos y por lo tanto las Administraciones con competencias son las que van a intervenir bajo unas directrices ya marcadas, reduciendo de esta manera el grado de discrecionalidad de los Estados. Es por ello, que este modelo de gestión supone un ejemplo a explorar en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados en las páginas anteriores, y que se producen ante la elección de una aproximación basada en dos instrumentos de planificación.

---

<sup>159</sup> ICPDR: *Danube River Basin District Management Plan: Part A-Basin wide overview*, Document number: IC/151, Final Version, 14 December 2009, pag. web: [www.icpdr.org](http://www.icpdr.org).

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>161</sup> ICPDR: *The Danube River Basin District Management Plan: Part A-Basin wide overview, update 2015*, december 2015, pag. web: [www.icpdr.org](http://www.icpdr.org).

## 5.- CONCLUSIONES

El primero de los modelos establecidos por la DMA, consistente en una gestión unitaria a través de la elaboración de un único plan hidrográfico, permite una serie de beneficios que se traduce en una mayor eficacia en el cumplimiento de las obligaciones enmandas de la Directiva. Por una parte, porque ayuda a solventar determinados problemas que anteriormente se han detectado como es la fragmentación en la gestión de la cuenca hidrográfica, pues independientemente que cada Administración tenga sus propias competencias –que en todo caso deben de respetar los límites establecidos por el Tribunal Constitucional-la gestión de los recursos hídricos se ha de orientar en el marco de un único “Plan Hidrológico Internacional”. En el marco de este plan unitario, se ha de diseñar un modelo de seguimiento de la calidad de las aguas que sea coherente, y por lo tanto, permita por un lado establecer el estado –tanto ecológico como químico- de las masas de agua y por otra parte controlar la evolución de las mismas, sin tener que discriminar si se trata de aguas fronterizas o transfronterizas o no. Esta es una solución que podría ayudar a solventar ciertos problemas que en la actualidad se han detectado, como es la falta de medición de ciertos parámetros en determinadas masas de agua, o la falta de acuerdo sobre qué Estado debe de realizar el seguimiento sobre ciertos tramos del curso de agua como la Plama del Guadiana, la Desembocadura del Guadiana, Sanlúcar de Guadiana y el Puerto de la Loja.

Además, otro de los beneficios que conlleva es la adecuada valoración de las masas de agua en una doble vertiente: por un lado, la existencia de un único criterio de valoración, evitando de esta manera discrepancias –se ha de recordar la falta de coherencia en la valoración del estado de ciertos tramos, como por ejemplo el Embalse del Chanza- y ayudando a establecer un programa de medida, así como establecer objetivos de acorde con el resultado real del estado de las aguas. Por otra parte, la redacción de un único plan contribuiría a la necesidad de establecer un método unitario para valorar las masas de agua y por ende contribuiría igualmente a conseguir el objetivo último que persigue el ejercicio de intercalibración llevado a cabo por la Comisión –pues se ha de recordar que en las masas de agua fronterizas y transfronterizas se ha llegado al acuerdo de determinar sólo aquellas masas que van a ser consideradas como fuertemente modificadas y para el resto se dan problemas por la falta de aplicación de los valores límites entre clases de estados de las masas de agua resultantes del proceso de intercalibración-.

Además de todo ello, contribuiría a una gestión integral del agua que permitiría el cumplimiento del régimen de caudales que debe de llegar hasta el Estado vecino, siempre teniendo en cuenta los requisitos ecológicos. El lograr mantener el caudal ecológico tiene un efecto muy positivo en los distintos ecosistemas dependientes de los recursos hídricos, pues además de proporcionar un buen estado de los mismos, supone un método para combatir las especies alóctonas que están proliferando.

Por todo lo expuesto, resulta de interés la propuesta de este modelo para la gestión del Bajo Guadiana. Esta propuesta pasaría por establecer un soporte instrumental que lleve a cabo el proceso de planificación. Por ello es conveniente hacer una doble distinción: por un lado, las competencias en materia de aguas y por otro lado las competencias en materia de espacios naturales protegidos (medio ambiente). Respecto a las competencias sobre los recursos hídricos se ha de destacar que concurren una multitud de

Administraciones con competencias, por lo que para adaptar el modelo al enfoque de la DMA debería de crearse una única autoridad, aunque con las limitaciones competenciales derivadas del modelo competencial hispano-luso, con capacidad para la gestión del recurso. Es por ello, que la opción más factible es que la CADC impulse el proceso de planificación para todas las masas de aguas y no exclusivamente para aquellas que son fronterizas o transfronterizas. Pero esto requiere una modificación del Convenio de Albufeira en un doble sentido, por un lado, para incorporar nuevas exigencias para adaptarlo al enfoque de la DMA, y por otro lado, dotar al órgano de las competencias necesarias para cumplir sus funciones. Esto pasa por establecer una estructura que sea más independiente de los intereses de los Estados y que se verá reforzado por dotar al órgano de sus propios presupuestos, lo cual reforzaría la autonomía del mismo.

Respecto a las competencias en materia de espacios naturales protegidos, debido a su compleja asignación, es necesario establecer un foro común para poder consolidar una estrategia coordinada. Por ello, se ve la necesidad de utilizar una estructura ya creada como es la Euroregión AAA, en la que se puede diseñar un marco estratégico respecto a una cuestión importante como es la creación de un nuevo Parque Natural, que permitiera el establecimiento de un plan de ordenación de los recursos naturales que limitara ciertos usos del suelo. A este respecto se ha de indicar que estos planes de ordenación son vinculantes para el planeamiento de la ordenación del territorio y del urbanismo, logrando de esta manera un desarrollo sostenible coherente al tener en consideración todas las políticas que inciden sobre el uso del suelo. Este marco además, podría propiciar que se establezcan efectos sinérgicos respecto a la conectividad de los espacios que se integran en la Red Natura 2000.

## 6.- REFERENCIAS

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011). "La regulación de los usos del agua en el Derecho español", *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 151/2011.
- AGUILAR, G. e IZA, A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas, aspectos jurídicos e institucionales*, Ed. UICN, Suiza.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M. (2014). "Los espacios naturales protegidos y los Lugares de Interés Comunitario (LIC) en Andalucía", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 11.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2011). "El Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Ley de Aguas. Una reflexión sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en nuestro ordenamiento constitucional y un comentario a la STC 30/2011", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº. 14.
- CASTILLO DAUDÍ, M. (1999): "La protección y preservación de cursos de agua internacionales: el Convenio sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 21 de mayo de 1997", *Anuario de Derecho internacional*, Vol. XV.
- CADC (2017): Documento de coordinación internacional del proceso de planificación 2016-2021 en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal, 30-6-2017. Disponible en: [www.cadc-albufeira.eu](http://www.cadc-albufeira.eu).
- CARO-PATÓN, I. (2007). "Caudal Ecológico" en EMBID IRUJO, A. (dir.): *Diccionario de Derecho de Aguas*, Ed. Iustel, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacer efectivos los beneficios de las políticas ambientales de la UE mediante la revisión periódica de su aplicación*, de 27-5-2016, COM(2016) 316 final
- COMITÉ AUTORIDADES COMPETENTES (2019). *Acta de la Reunión del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación hidrográfica del Guadiana, celebrada en la oficina del organismo en Ciudad Real el día 13 de diciembre de 2018*, Documento nº. 1, 12 de febrero de 2019.
- EMBID IRUJO, A. (2008). "La política de aguas y su marco jurídico", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 14/2008.
- COMISIÓN EUROPEA (2019). *International Cooperation under the Water Framework Directive (2000/60/EC- Factsheets for International River Basins, accompanying the document: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive and Floods Directive, Second River Basin Management Plans and First Flood Risk Management Plans, SWD(2019), Part 2/2, Brussels, 26 february 2019*.
- COMISIÓN EUROPEA (2019). *Commission staff working document, Accompanying the document, Second River Basin Management Plans-Member State: Spain: Report from the Commission to the European*

*Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC)*, SWD(2019) 42 final, Brussels, 26 may 2019.

COMISIÓN EUROPEA (2019). *Commission staff working document, Accompanying the document, Second River Basin Management Plans-Member State: Portugal: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC)*, SWD(2019) 56 final, Brussels, 26 february 2019

COMISIÓN EUROPEA (2015). *Report on the implementation of the Water Framework Directive River Basin Mangement Plans, Member State: SPAIN*. Accompanying the document: Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council: The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the “good status” of EU water and to reduce flood risks. SWD(2015) 56 final, Brussels, march 2015.

COMISIÓN EUROPEA (2015). *Report on the implementation of the Water Framework Directive River Basin Mangement Plans, Member State: PORTUGAL*. Accompanying the document: Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council: The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the “good status” of EU water and to reduce flood risks. SWD(2015) 56 final, Brussels, march 2015.

FANLO LORAS, A. (2007). *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas. Estudios y dictámenes jurídico-administrativo*, FIFEA, Murcia.

FANLO LORAS, A. (2009). “La Unidad de Cuenca en la Jurisprudencia Constitucional”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 14.

ICPDR (2015): *The Danube River Basin District Management Plan: Part A-Basin wide overview, update 2015*, december 2015, pag. web: [www.icpdr.org](http://www.icpdr.org).

ICPDR (2009): *Danube River Basin District Management Plan: Part A-Basin wide overview*, Document number: IC/151, Final Version, 14 December 2009, pag. web: [www.icpdr.org](http://www.icpdr.org).

European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Lawm. IMPEL (2015): *Chanlleges in the practical implementation of EU environmental law and how IMPEL could help overcome them*. Informe final: 23 de marzo de 2015, disponible en <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-Challenge-Report-23-March-2015.pdf>.

JURADO ALMONTE, J.M. (2014): “El turismo de frontera en la provincia de Huelva, de la potencialidad de sus recursos a destino y producto turístico” en CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. y JURADO ALMONTE, J.M. (dirs.): *Turismo de Frontera (III). Productos Turísticos de la Raya Ibérica*, Ed. Universidad de Huelva Publicaciones.

LOZANO CUTANDA, B. (2009): *Derecho Ambiental Administrativo*, Ed. DYKINSON, Madrid.

MORA RUIZ, M. (2013). “La simplificación administrativa en el Derecho comparado: el ejemplo de Portugal. Elementos exportables para una construcción sistemática del procedimiento administrativo desde la simplificación”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, pp. 352-353.

POIKANE, S. et al. (2014). “Intercalibration of aquatic ecological Assessment methods in the European Union: Lessons learned and way forward”, *Environmental Science & Policy*, n. 44.

- SANTOS SOERIRO, J. y BELTRÁN, C. (2016). *Una frontera que nos une, una frontera de desarrollo: Balance de la cooperación transfronteriza España-Portugal 2000-2014*, Ed. Red Ibérica de Entidades Transfronterizas.
- SERENO ROSADO, A. (2012). “La “Territorialización” de la política nacional de aguas. Efectos a nivel internacional”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 15, de 2 de julio de 2012.
- SERENO ROSADO, A. (2011): *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales*. Ed. Fundación Lex Nova, Valladolid.
- URQUIADA LEA, R. y MARTÍN BARAJAS, S. (2017). *Reservas Naturales Fluviales en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias e intercomunitarias: Situación actual y propuesta para 2017*, Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente.
- WORKING GROUP 2.1, IMPRESS (2003). Common implementation strategy for the Water Framework Directive *Guidance Document N° 3, Analysis of Pressures and Impacts*, Oficial Publications of the European Communities.

## 7.- ANEXOS

**7.1.- Tabla I: Cronograma de los plazos para cumplir las obligaciones de la DMA**

Fechas	Obligaciones a cumplir	Preceptos
22 de diciembre de 2003	Transposición al derecho interno, identificación de las demarcaciones hidrográficas y designación de las autoridades competentes	Art. 23, art. 3
22 diciembre de 2004	Caracterización de las demarcaciones hidrográficas: características, estudio del impacto ambiental de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas y análisis económico. Registro de zonas protegidas	Art. 5, art. 6
22 diciembre de 2006	Inicio de la operatividad de los programas de seguimiento del estado de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas y de las zonas protegidas y del proceso de participación pública. Finalización del ejercicio de intercalibración.	Art. 8, art. 14, anexo V
22 diciembre 2008	Presentación de los proyectos de planes hidrológicos de cuenca al público	Art. 13
22 diciembre 2009	Conclusión de los planes hidrológicos de cuenca y de los programas de medidas	Art. 13, art. 11.7
22 diciembre 2010	Aplicación de la política de precios que proporcione incentivos para el uso eficiente de los recursos hídricos	Art. 9
22 diciembre 2012	Operatividad de los programas de medidas	Art. 11
22 diciembre 2013	Actualización de los estudios previos realizados en 2004	Art. 5
22 diciembre 2015	Cumplimiento de los objetivos ambientales. Pueden prorrogarse según las excepciones contempladas. Revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca	Art. 4, art. 11, art. 13
22 diciembre 2019	Revisión y actualización de los estudios previos, a partir de esta fecha se realizará la revisión cada 6 años	Art. 5
22 diciembre 2021	Finalización del primer ciclo de gestión. Revisión y actualización de los planes hidrológicos y los programas de medidas, a partir de esta fecha se realizará la revisión cada 6 años	Art. 4, art. 11 y art. 13
22 diciembre 2027	Fin del segundo ciclo de gestión. Fecha límite para lograr los objetivos ambientales, incluidas las excepciones	Art. 4, 11 y 13

7.2.- Tabla II. Control de vigilancia de los elementos de calidad.

	PROGRAMAS DE SEGUIMIENTO			
	SUBPROGRAMA ESTADO GENERAL	SUBPROGRAMA DE REFERENCIA	SUBPROGRAMA EMISIONES AL MAR Y TRANSFRONTERIZAS	
			CONVENIO ALBUFEIRA	CONVENIO OSPAR
ELEMENTOS DE CALIDAD	Biológicos	Biológicos	Contaminantes apartado 8 anexo I	Contaminantes del Programa Riverine Input and Direct Discharges
	Hidromorfológicos	Hidromorfológicos		
	Físico-químicos	Físico-químicos		
	Contaminantes prioritarios y específicos	Contaminantes prioritarios y específicos		
	Nutrientes en embalses (fósforo y nitrógeno)	Nutrientes en embalses (fósforo y nitrógeno)		
MASAS DE AGUA FRONTERIZAS O TRANSFRONTERIZAS	Río Ardila III	-----	Río Ardila III	-----
	Río Alcarrache II	-----	Río Alcarrache II	-----
	Río Gévora I	Río Gévora I	Río Gévora I	-----
	Río Gévora II	-----	Río Gévora II	-----
	Río Abrilongo	-----	Río Abrilongo	-----
	Río Guadiana VIII	-----	Río Guadiana VIII	-----
	Río Godolid II	-----	Río Godolid	-----
	Río Múrtigas II	-----	Río Múrtigas II	-----
	Río Ardila IV	-----	Río Ardila IV	-----
	Río Caya	-----	Río Caya	-----
	Embalse del Chanza	Embalse del Chanza	Embalse del Chanza	-----
	Embalse Alqueva (principal)	-----	Embalse Alqueva (principal)	-----
	Embalse Alqueva (Lucefécit)	-----	Embalse Alqueva (Lucefécit)	-----
	Embalse Alqueva (Rivera de Mures)	-----	Embalse Alqueva (Rivera de Mures)	-----
	Embalse Abrilongo	-----	Embalse de Abrilongo	-----
	Desembocadura del Guadiana (Ayamonte)	-----	Desembocadura del Guadiana (Ayamonte)	-----
	-----	-----	Arroyo Tamujoso	-----
	-----	-----	Río Cuncos II	-----
	-----	-----	Río de Salareja	-----
	-----	-----	Rivera del Chanza III	-----
-----	-----	Pluma del Guadiana	-----	
-----	-----	Puerto de la Loja	-----	
-----	-----	-----	Sanlúcar de Guadiana	

Tabla II. Fuente: Elaboración propia a partir del Anejo 9 y del Apéndice I del Anejo 9 del PHG demarcación hidrográfica española.

**7.3.- Tabla III. Coordinación de los programas de seguimiento entre España-Portugal.**

PROGRAMAS DE SEGUIMIENTO				COORDINACIÓN ESPAÑA-PORTUGAL	
SUBPROGRAMA ESTADO GENERAL	SUBPROGRAMA DE REFERENCIA	SUBPROGRAMA EMISIONES AL MAR Y TRANSFRONTERIZAS		ESPAÑA	PORTUGAL
		CONVENIO ALBUFEIRA	CONVENIO OSPAR		
Biológicos	Biológicos	Contaminantes apartado 8 anexo I	Contaminantes del Programa Riverine Input and Direct Discharges	-----	
Hidromorfológicos	Hidromorfológicos				
Físico-químicos	Físico-químicos				
Contaminantes prioritarios y específicos	Contaminantes prioritarios y específicos				
Nutrientes en embalses (fósforo y nitrógeno)	Nutrientes en embalses (fósforo y nitrógeno)				
Río Ardila III	-----	Río Ardila III	-----	X	
Río Alcarrache II	-----	Río Alcarrache II	-----	-----	-----
Río Gévora I	Río Gévora I	Río Gévora I	-----	-----	-----
Río Gévora II	-----	Río Gévora II	-----	-----	-----
Río Abrilongo	-----	Río Abrilongo	-----		X
Río Guadiana VIII	-----	Río Guadiana VIII	-----	X	X
Río Godolid II	-----	Río Godolid	-----	X	
Río Múrtigas II	-----	Río Múrtigas II	-----	X	
Río Ardila IV	-----	Río Ardila IV	-----	X	
Río Caya	-----	Río Caya	-----		X
Embalse del Chanza	Embalse del Chanza	Embalse del Chanza	-----	X	
Embalse Alqueva (principal)	-----	Embalse Alqueva (principal)	-----		X
Embalse Alqueva (Lucefécit)	-----	Embalse Alqueva (Lucefécit)	-----		X
Embalse Alqueva (Rivera de Mures)	-----	Embalse Alqueva (Rivera de Mures)	-----	-----	-----
Embalse Abrilongo	-----	Embalse de Abrilongo	-----		X
Desembocadura del Guadiana (Ayamonte)	-----	Desembocadura del Guadiana (Ayamonte)	-----	Por determinar	Por determinar
-----	-----	Arroyo Tamujoso	-----	-----	-----
-----	-----	Río Cuncos II	-----		X
-----	-----	Río de Salareja	-----		X
-----	-----	Rivera del Chanza III	-----	X	
-----	-----	Pluma del Guadiana	-----	Por determinar	Por determinar
-----	-----	Puerto de la Loja	-----	Por determinar	Por determinar
-----	-----	-----	Sanlúcar de Guadiana	Por determinar	Por determinar

Tabla III: Elaboración propia a partir del Anejo 9 del Plan Hidrológico de la Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana

**7.4.- Tabla IV. Control y seguimiento por masas de agua fronterizas y transfronterizas.**

	Documento Elementos comunes		PHG demarcación hidrológica española	PHG demarcación hidrológica portuguesa	Control y seguimiento		
	Nombre de la masa		Nombre de la masa	Nombre de la masa	Control de vigilancia	Control operativo	Control investigación
	España	Portugal					
1	Río Ardila III	Rio Ardila	Río Ardila III	Rio Ardila (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	Otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas, presiones HM y otras, protección hábitat o especies	---
2	Río Alcarrache II	Abufeira Alqueva (Braço Alcarrache)	Río Alcarrache II	Abufeira Alqueva (Braço Alcarrache)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	Contaminación de origen puntual, otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas, presiones HM y otras, protección hábitat o especies,	---
3	Río Caya	Rio Caia (HMWB-Jusante B. Caia)	Río Caya	Rio Caia (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas (Portugal)	Otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas, presiones HM y otras, protección hábitat o especies	---
4	Río Gévora I	Río Xévoira	Río Gévora I	Rio Xévoira	Subprograma de Referencia y subprograma emisiones al mar y transfronterizas	Contaminación de origen puntual, otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas, presiones HM y otras, protección hábitat o especies,	---
5		Ribeira de Soverete		Ribeira de Soverete			---
6		Rio Xévoira		Rio Xévoira			---
7	Río Gévora II	Rio Xévoira (HMWB-Jusante B. Abrilongo)	Río Gévora II	Rio Xévoira (HMWB-Jusante B. Abrilongo)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	---	---
8	Arroyo Tamujoso		Arroyo Tamujoso		Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	---	---
9	Río Abrilongo	Ribeira Abrilongo	Río Abrilongo	Ribeira Abrilongo (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas (Portugal)	Otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas	---
10	Río Guadiana VIII	Rio Guadiana (Jusante B. Caia e Açude Badajoz)	Río Guadiana VIII	Rio Guadiana (HMBWB-Jusante B. Caia e Açude Badajoz) (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	Contaminación de origen puntual, plaguicidas y otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas, presiones HM y otras, protección hábitat o especies,	---
11	Arroyo	Ribeira de	Arroyo	Ribeira de	Subprograma	---	---

	Cuncos II	Cuncos	Cuncos II	Cuncos (*)	emisiones al mar y transfronterizas (Portugal)		
12	Río Godolid II	Ribeira de Saus	Río Godolid II	Ribeira dos Saus (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	Contaminación de origen puntual, otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas y protección de hábitats o especies	---
13	Río Ardila IV	Río Ardila	Río Ardila IV	Río Ardila	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	Contaminación de origen puntual, otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas y protección de hábitats o especies	---
14	Río Múrtigas II	Ribeira de Murtega	Río Múrtigas II	Ribeira de Murtega (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	---	---
15	Río de Salareja	Ribeira de Safareja	Río Salajera	Ribeira de Safareja (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas (Portugal)	Otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas	---
16	Rivera del Chanza III	Río Chança	Rivera del Chanza III	Río Chança (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	---	---
17	Embalse del Chanza	Albufeira Chança	Embalse del Chanza	Albufeira Chança (*)	Subprograma de Referencia y subprograma emisiones al mar y transfronterizas	---	---
18	Embalse de Alqueva (Principal)	Albufeira Alqueva (Principal)	Embalse de Alqueva (Principal)	Albufeira Alqueva (Principal) (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas (Portugal)	Contaminación de origen puntual, contaminación por plaguicidas, otros contaminantes distintos a plaguicidas, protección de hábitats o especies	---
19	Embalse de Alqueva (Lucefécit)	Albufeira Alqueva (Entrada Ribeira Lucefécit)	Embalse de Alqueva (Lucefécit)	Albufeira Alqueva (Entrada Ribeira de Lucefécit) (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas (Portugal)	Contaminación de origen puntual, otros contaminantes distintos a plaguicidas, presiones HM y otras y protección de hábitats o especies	---
20	Embalse de Alqueva (Rivera de Mures)	Albufeira Alqueva (Montante Ribeira de Mures)	Embalse de Alqueva (Rivera de Mures)	Albufeira Alqueva (Montante Ribeira de Mures) (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas (Portugal)	Otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas, presiones HM y otras, protección hábitat o especies	---
21	Embalse de Abrilongo	Albufeira Abrilongo	Embalse de Abrilongo	Albufeira Abrilongo (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas (Portugal)	otros contaminantes difusos distintos a plaguicidas y presiones HM y otras	---

22	Pluma del Guadiana	Internacional	Pluma del Guadiana	Internacional (*)	Emisiones al mar, sin red seguimiento del estado	---	Investigación general
23	Desembocadura del Guadiana (Ayamonte)	Guadiana-WB1	Desembocadura del Guadiana (Ayamonte)	Guadiana-WB1 (*)	Subprograma emisiones al mar y transfronterizas	Presiones HM y otras y protección hábitats o especies	---
24	Sanlúcar del Guadiana	Guadiana-WB2	Sanlúcar del Guadiana	Guadiana-WB2 (*)	Emisiones al mar Convenio OSPAR, sin red seguimiento estado	Protección de hábitats o especies	Investigación general
25	Puerto de Loja	Guadiana-WB3F	Puerto de Loja	Guadiana-WB3F (*)	Emisiones al mar, sin red seguimiento del estado	---	---
26				Ribeira dos Marmeleiros (**)			
27				Ribeira de São João (**)			
28				Ribeira do Arroio (**)			

(\*) Masas de agua fronterizas

(\*\*) Masas de agua transfronterizas incluidas en el PHG de la demarcación de Portugal y no en el PHG de la parte española.

Tabla IV: Elaboración propia a partir del Documento de Elementos comunes a incluir en los Planes Hidrológicos 2016-2021 en las cuencas compartidas, acordados en la XVIII reunión plenaria de la CADC, el PHG de la demarcación hidrográfica española y portuguesa y el Anejo 9 a la Memoria del PHG español sobre la valoración del estado de las masas de agua.

#### 7.5.- Tabla V. Masas de agua de la demarcación hidrográfica del Guadiana de la parte española, en porcentajes, que alcanza o no los objetivos medioambientales de la DMA.

		Estado/potencial químico			
		Bueno o mejor	No alcanza buen estado	Sin datos	Totales
Aguas continentales		270	5	35	310
Porcentajes		87,10%	1,61%	11,29%	100,00%
Aguas transición		2	1	0	3
Porcentajes		66,67%	33,33%	0,00%	100,00%
Aguas transición muy modificadas		0	1	0	1
Porcentajes		0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
Aguas costeras		0	2	0	2
Porcentajes		0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
		Estado/potencial ecológico			
Aguas continentales	Ríos naturales	59	132	0	191
	Porcentajes	30,89%	69,11%	0,00%	100,00%
	Lagos naturales	17	27	0	44
	Porcentajes	38,64%	61,36%	0,00%	100,00%

Aguas transición	Masas	1	2	0	3
	Porcentajes	33,33%	66,67%	0,00%	100,00%
Aguas costeras	Masas	1	1	0	2
	Porcentajes	50,00%	50,00%	0,00%	100,00%
Aguas continentales muy modificadas	Asimilables a lagos	14	35	3	52
	Porcentajes	26,92%	67,31%	5,77%	100,00%
	Asimilables a ríos	1	7	0	8
	Porcentajes	12,50%	87,50%	0,00%	100,00%
	Lagos muy modificados	0	1	0	1
	Porcentajes	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
Aguas transición muy modificadas	Masas	1	0	0	1
	Porcentajes	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Masas de agua artificiales	Masas	1	9	0	10
	Porcentajes	10,00%	90,00%	0,00%	100,00%
<b>Valoración final (peor de los resultados)</b>					
Aguas fronterizas y transfronterizas	Masas	4	19	0	23
	Porcentajes	17,39%	82,61%	0,00%	100,00%
Aguas continentales	Ríos naturales	56	135	0	191
	Porcentajes	29,32%	70,68%	0,00%	100,00%
	Lagos naturales	1	2	0	3
	Porcentajes	33,33%	66,67%	0,00%	100,00%
Aguas costeras	Masas	0	2	0	2
	Porcentajes	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
Aguas continentales muy modificadas	Asimilables a lagos	14	35	3	52
	Porcentajes	26,92%	67,31%	5,77%	100,00%
	Ríos muy modificados por canalización	1	7	0	8
	Porcentajes	12,50%	87,50%	0,00%	100,00%
	Lagos muy modificados	0	1	0	1
	Porcentajes	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
Aguas transición muy modificadas	Masas	0	1	0	1
	Porcentajes	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
<b>Total número masas con valoración final</b>		<b>76</b>	<b>202</b>	<b>3</b>	<b>281</b>
<b>Porcentajes totales</b>		<b>27,05%</b>	<b>71,89%</b>	<b>1,07%</b>	<b>100,00%</b>

Tabla V. Fuente: Anejo 9 del PHG, *Valoración del estado de las masas de agua.*

**7.6.- Tabla VI. Masas de agua de la demarcación hidrográfica del Guadiana de la parte española, en porcentajes, que alcanza o no los objetivos medioambientales de la DMA.**

	Estado/potencial ecológico			
	Bueno o mejor	No alcanza buen estado	Sin datos	Totales
Aguas continentales	89	115	1	205

Porcentajes		43,41%	56,10%	0,49%	100,00%
Aguas transición		1	4	0	5
Porcentajes		20,00%	80,00%	0,00%	100,00%
Aguas continentales muy modificadas		13	37	6	56
Porcentajes		23,21%	66,07%	10,71%	100,00%
Aguas costeras		0	2	0	2
Porcentajes		0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
<b>Estado/potencial químico</b>					
Aguas continentales	Ríos naturales	14	0	191	205
	Porcentajes	6,83%	0,00%	93,17%	100,00%
Aguas transición	Masas	5	0	0	5
	Porcentajes	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Aguas costeras	Masas	2	0	0	2
	Porcentajes	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Aguas continentales muy modificadas	Asimilables a lagos	11	1	15	27
	Porcentajes	40,74%	3,70%	55,56%	100,00%
	Asimilables a ríos	3	1	25	29
	Porcentajes	10,34%	3,45%	86,21%	100,00%
Aguas transición muy modificadas	Masas	0	0	0	0
	Porcentajes	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Masas de aguas costeras muy modificadas	Masas	0	0	0	0
	Porcentajes	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Valoración final (peor de los resultados)</b>					
Aguas transición	Masas	1	4	0	5
	Porcentajes	20,00%	80,00%	0,00%	100,00%
Aguas continentales	Ríos naturales	91	136	7	234
	Porcentajes	38,89%	58,12%	2,99%	100,00%
	Lagos naturales	11	16	0	27
	Porcentajes	40,74%	59,26%	0,00%	100,00%
Aguas costeras	Masas	0	2	0	2
	Porcentajes	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
<b>Total número masas</b>		<b>103</b>	<b>158</b>	<b>7</b>	<b>268</b>
<b>Porcentajes totales</b>		<b>38,43%</b>	<b>58,96%</b>	<b>2,61%</b>	<b>100,00%</b>

Tabla VI. Fuente: Plano de Gestão de Região Hidrográfica, Parte 2, *Caracterização e Diagnóstico*. Região Hidrográfica do Guadiana (RH7).

#### 7.7.- Tabla VII. Valoración del estado de las masas de agua fronterizas y transfronterizas.

Nombre de las masas fronterizas y transfronterizas		Valoración masas de agua		
PHG demarcación hidrológica española	PHG demarcación hidrológica portuguesa	Aguas muy modificadas según acuerdo de la CADC	Según PHG demarcación española	Según PHG demarcación portuguesa

Río Ardila III	Río Ardila		Peor que bueno	Peor que bueno (*)
Río Alcarrache II	Abufeira Alqueva (Braço Alcarrache)	Muy modificada	Peor que bueno	Peor que bueno (*)
Río Caya	Río Caia	Muy modificada	Peor que bueno	Peor que bueno (*)
Río Gévora I	Río Xévora		Peor que bueno	Peor que bueno (*)
	Ribeira de Soverete			Bueno o mejor (*)
	Río Xévora			Bueno o mejor (*)
Río Gévora II	Río Xévora (HMWB-Jusante B. Abrilongo)		Peor que bueno	Peor que bueno
Arroyo Tamujoso			Peor que bueno	
Río Abrilongo	Ribeira Abrilongo		Peor que bueno	Peor que bueno
Río Guadiana VIII	Río Guadiana (HMBWB-Jusante B. Caia e Açude Badajoz)		Peor que bueno	Peor que bueno
Arroyo Cuncos II	Ribeira de Cuncos		Bueno o mejor	Bueno o mejor (*)
Río Godolid II	Ribeira dos Saus		Peor que bueno	Peor que bueno
Río Ardila IV	Río Ardila		Peor que bueno	Peor que bueno
Río Múrtigas II	Ribeira de Murtega		Bueno o mejor	Bueno o mejor (*)
Río Salajera	Ribeira de Safareja		Peor que bueno	Peor que bueno
Rivera del Chanza III	Río Chança		Peor que bueno	Peor que bueno
Embalse del Chanza	Albufeira Chança	Muy modificada	Bueno o mejor	Peor que bueno (*)
Embalse de Alqueva (Principal)	Albufeira Alqueva (Principal)	Muy modificada	Peor que bueno	Peor que bueno
Embalse de Alqueva (Lucefécit)	Albufeira Alqueva (Entrada Ribeira de Lucefécit)	Muy modificada	Peor que bueno	Peor que bueno
Embalse de Alqueva (Rivera de Mures)	Albufeira Alqueva (Montante Ribeira de Mures)	Muy modificada	Peor que bueno	Peor que bueno
Embalse de Abrilongo	Albufeira Abrilongo	Muy modificada	Peor que bueno	Peor que bueno (*)
Pluma del Guadiana	Internacional		Peor que bueno (*)	Peor que bueno
Desembocadura del Guadiana (Ayamonte)	Guadiana-WB1		Peor que bueno (*)	Peor que bueno
Sanlúcar del Guadiana	Guadiana-WB2		Peor que bueno	Bueno o mejor
Puerto de Loja	Guadiana-WB3F		Bueno o mejor	Bueno o mejor
-----	Ribeira dos Marmeleiros		-----	Bueno o mejor
-----	Ribeira de São João		-----	Peor que bueno
-----	Ribeira do Arroio		-----	Peor que bueno
(*) Al no tener un seguimiento sobre esas masas de agua se asume como estado desconocido y valorado según "criterio de expertos".				

Tabla VII: Fuente: Elaboración propia a partir del anexo I del acta de la XVIII reunión de la CADIC, el PHG de la demarcación hidrológica de la parte de España y de la parte de Portugal.

**7.8.- Tabla VIII. Cumplimiento de los objetivos medioambientales y exenciones de plazos.**

		CUMPLIMIENTO 2015	EXENCIONES DE PLAZO		
			2016-2021	2022-2027	MÁS DE 2027
ESPAÑA	SUPERFICIALES TOTALES	93	108	115	0
	SUPERFICIALES TRANSFRONTERIZAS Y FRONTERIZAS	4	18	1	0
	SUBTERRÁNEAS	4	4	9	3
	TOTAL DE MASAS QUE CONSIGUEN OBJETIVOS	97	112	124	3
	PORCENTAJE DE MASAS SUPERFICIALES QUE CONSIGUEN OBJETIVOS	29%	34%	36%	0
	PORCENTAJE DE MASAS FRONTERIZAS Y TRANSFRONTERIZAS QUE CONSIGUEN OBJETIVOS	17%	78%	4%	0
PORTUGAL	SUPERFICIALES TOTALES	103	89	76	0
	SUPERFICIALES TRANSFRONTERIZAS Y FRONTERIZAS	6	16	2	0
	SUBTERRÁNEAS	5	3	1	0
	TOTAL DE MASAS QUE CONSIGUEN OBJETIVOS	108	92	77	0
	PORCENTAJE DE MASAS SUPERFICIALES QUE CONSIGUEN OBJETIVOS	38%	33%	28%	0
	PORCENTAJE DE MASAS FRONTERIZAS Y TRANSFRONTERIZAS QUE CONSIGUEN OBJETIVOS	25%	67%	8%	0

(\*) Se preveía, en el primer ciclo de planificación, que 89 masas de agua alcanzarían los objetivos medioambientales en el segundo ciclo de planificación y 76 en el tercer ciclo. No obstante, 10 masas de agua no van a conseguir los objetivos en el plazo fijado, por lo que se esperan que sean conseguidos en el cuarto ciclo. Asimismo, 6 masas de agua, 4 superficiales y 2 subterráneas, consiguieron sus objetivos en 2015, antes de lo establecido en la planificación del primer ciclo.

Tabla VIII: Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Parte 5 del Plano de Gestão de Região Hidrográfica, Região Hidrográfica do Guadiana (RH7) y del Anejo 12 sobre los objetivos medioambientales y exenciones del Plan Hidrológico del Guadiana de la demarcación española.

**7.9.- Tabla IX. Proyección de la consecución de los objetivos medioambientales y motivos de exenciones para su prórroga.**

NOMBRE DE LA MASA	NATURALEZA	OBJETIVOS	HORIZONTE	EXENCIONES
-------------------	------------	-----------	-----------	------------

ESPAÑA	PORTUGAL	ESPAÑA	PORTUGAL	ESPAÑA	PORTUGAL	ESPAÑA	PORTUGAL	ESPAÑA	PORTUGAL
Río Ardila III	Río Ardila	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Río Alcarrache II	Albufeira Alqueva (Braço Alcarrache)	Natural	Muy modificada	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Río Caya	Río Caida (Jusante B. Caia)	Muy modificada	Muy modificada	Alcanzar buen potencial 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2022-2027	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica
Río Gévora I	Río Xévoira	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Mantener el buen estado	2016-2021	2015	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	----
	Ribeira de Soverete		Natural		Mantener el buen estado		2015		----
	Río Xévoira		Natural		Alcanzar buen estado		2016-2021		Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Río Gévora II	Río Xévoira (Jusante B. Abrilongo)	Natural	Muy modificada	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2022-2027	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica
Arroyo Tamujoso		Natural		Alcanzar buen estado en 2021		2016-2021		Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	
Río Abriolongo	Ribeira Abriolongo	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Río Guadiana VIII	Río Guadiana Jusante B. Caia e Açude	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales

	Badajoz)								naturales
Arroyo Cuncos II	Ribeira de Cuncos	Natural	Natural	Mantener el buen estado	Mantener el buen estado	2015	2015	-----	-----
Río Godolid II	Ribeira de Saus	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Río Ardila IV	Rio Ardila	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Río Murtigas II	Ribeira de Murtega	Natural	Natural	Mantener el buen estado	Mantener el buen estado	2015	2015	-----	-----
Río de Salajera	Ribeira de Safareja	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Rivera del Chanza III	Rio Chança	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Embalse del Chanza	Albufeira Chança	Muy modificada	Muy modificada	Mantener buen potencial	Mantener el buen estado	2015	2015	-----	-----
Embalse de Alqueva (Principal)	Albufeira Alqueva (Principal)	Muy modificada	Muy modificada	Alcanzar buen potencial en 2021	Mantener el buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Embalse de Alqueva (Luçefécit)	Albufeira alqueva (Entrada Rio Luçefécit)	Muy modificada	Muy modificada	Alcanzar buen potencial en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales

Embalse de Alqueva (Riveira de Mures)	Albufeira alqueva (Montante Ribeira de Mures)	Muy modificada	Muy modificada	Alcanzar buen potencial en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Embalse de Abrilongo	Albufeira Abrilongo	Muy modificada	Muy modificada	Alcanzar buen potencial en 2021	Alcanzar buen estado	2022-2027	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Pluma del Guadiana	Internacional	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Desembocadura del Guadiana	Guadiana-WB1	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Sanlúcar del Guadiana	Guadiana-WB2	Natural	Natural	Alcanzar buen estado en 2021	Alcanzar buen estado	2016-2021	2016-2021	Art. 4,4 a) i) Viabilidad técnica	Art. 4.4 a) iii) DMA Condiciones naturales
Puerto de la Loja	Guadiana-WB3F	Natural	Natural	Mantener el buen estado	Mantener el buen estado	2015	2015	-----	-----

Tabla IX: Fuente: Documento de coordinación internacional del proceso de planificación 2016-2021 en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal, versión 1.0 de 30 de junio de 2017.

7.10.- Tabla 10. Definiciones de las categorías de espacios naturales protegidos según la UICN.

la	Reserva Natural Estricta: área protegida manejada principalmente con fines científicos	Área terrestre y/o marina que posee algún ecosistema, rasgo geológico o fisiológico y/o especies destacados o representativos, destinada principalmente a actividades de investigación científica y/o monitoreo ambiental.
lb	Área Natural Silvestre: área protegida manejada principalmente con fines de protección de la naturaleza	Vasta superficie de tierra y/o mar no modificada o ligeramente modificada, que conserva su carácter e influencia natural, no está habitada de forma permanente o significativa, y se protege y maneja para preservar su condición natural.
II	Parque Nacional: área protegida manejada principalmente para la conservación de ecosistemas y con fines de recreación	Área terrestre y/o marina natural, designada para a) proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones actuales y futuras, b) excluir los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles al propósito con el cual fue designada el área, y c) proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, actividades que deben ser compatibles desde el punto de vista ecológico y cultural.
III	Monumento Natural: área protegida manejada principalmente para la conservación de características naturales específicas	Área que contiene una o más características naturales o naturales / culturales específicas de valor destacado o excepcional por su rareza implícita, sus calidades representativas o estéticas o por importancia cultural.
IV	Área de Manejo de Hábitat / Especies: área protegida manejada principalmente para la conservación, con intervención a nivel de gestión	Área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitat y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies.
V	Paisaje Terrestre y Marino Protegido: área protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos	Superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área.
VI	Área Protegida con Recursos Manejados: área protegida manejada principalmente para la utilización sostenible de los ecosistemas naturales	Área que contiene predominantemente sistemas naturales no modificados, que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, y proporcionar al mismo tiempo un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Tabla X: Definición de la categorías de manejo de la UICN. Fuente: EUROPARC-España<sup>162</sup>.

<sup>162</sup> EUROPARC-España: *Procedimiento de Asignación de las Categorías de Manejo UICN a los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español*. Oficina Técnica de EUROPARC-España, 2005, p. 6. Puede consultarse en: [http://www.redeuroparc.org/system/files/shared/categorias\\_uicn.pdf](http://www.redeuroparc.org/system/files/shared/categorias_uicn.pdf). (Última consulta: 06/09/2018)

**7.11.- Tabla XI. Criterios para la armonización de las distintas figuras existentes según las legislaciones nacionales.**

		Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
<b>CRITERIOS DE DESIGNACIÓN</b>								
1	El área ha sido designada por poseer, de forma predominante, ecosistemas <b>poco o nada alterados</b> por la explotación o la ocupación humana	1	1	1	2	2	-	1
2	El ha sido designada para la protección de uno mas <b>elementos singulares</b> , naturales / culturales	2	2	2	1	2	2	2
3	El área ha sido designada para protección de <b>determinadas especies o hábitats</b> de interés especial	2	2	2	2	1	2	2
4	El área ha sido designada por la <b>representatividad</b> de sus ecosistemas o especies	2	2	1	2	2	2	2
5	Área designada para la protección de <b>sistemas tradicionales de gestión de los recursos</b> , de interés cultural y asociados a <b>elevados valores naturales</b>	-	-	-	-	2	1	-

1. Criterio prioritario de la declaración / criterio clave
2. Criterio accesorio de declaración / criterio opcional
- No aplicable

		Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
<b>GESTIÓN PARA LA CONSERVACIÓN</b>								
1	Mantener la <b>integridad</b> de los ecosistemas; respetar los procesos ecológicos y el régimen de perturbación naturales; reducir al mínimo la intervención humana	1	3	-	-	-	-	-
2	<b>Actividades de gestión</b> dirigidas a preservar los hábitat, ecosistemas y especies en el <b>estado más natural posible</b> o a recuperar esta condición (restauración)	3	2	1	3	-	-	2
3	Mantenimiento de <b>servicios ambientales</b>	2	1	1	-	3	2	2
4	Conservar características <b>singulares naturales / culturales</b>	-	-	2	1	3	2	-
5	Intervención activa para mantener el hábitat en las condiciones necesarias para proteger a <b>espacios concretas</b> , mediante manipulación humana	-	-	3	-	1	2	-
6	Preservar el mantenimiento de <b>prácticas tradicionales</b> que mantienen elevados valores naturales	-	-	-	-	3	1	3
<b>GESTIÓN DEL USO PÚBLICO</b>								
7	Prohibir el acceso del público.	1	-	-	-	-	-	-
8	Permitir el acceso restringido del público, de forma que se preserven los atributos naturales de la zona	-	1	-	-	-	-	-
10	Fomentar y gestionar el uso público, con fines de inspiración, educativos, culturales y recreativos	-	-	1	2	2	2	3
11	Promover las actividades de recreo y turismo que estén en consonancia con las calidades esenciales de estas áreas	-	-	1	2	3	1	3
<b>DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y USO DE LOS RECURSOS NATURALES</b>								
12	Excluir el uso de los recursos naturales	1	-	-	-	-	-	-
13	Permitir el uso <b>sostenible</b> de los recursos naturales mediante el suministro de productos naturales y la prestación de servicios	-	3	3	-	2	1	1
14	Promover el desarrollo socioeconómico y aportar beneficios a las poblaciones locales	-	-	2	2	2	1	1
15	Promover el mantenimiento de <b>prácticas tradicionales / culturales</b> de manejo de los recursos naturales	-	-	3	-	3	1	2
<b>INVESTIGACIÓN Y SEGUIMIENTO</b>								
17	Facilitar la realización de estudios científicos y actividades de seguimiento ambiental	1	3	2	2	2	2	3

1. Objetivo prioritario
2. Objetivo secundario, condicionado al prioritario
3. Objetivo accesorio u opcional
- Objetivo no aplicable

Tabla XI: Criterios de designación y de gestión de cada una de las categorías de la UICN. Fuente: EUROPARC-España<sup>163</sup>

<sup>163</sup> Ibidem. p. 15

**7.12.- Tabla XII. Aplicación de los criterios de armonización para el Parque Natural y Sierra de Aracena y Picos de Aroche y el Parque Natural do Vale do Guadiana.**

	CATEGORÍAS UICN						ESPAÑA	PORTUGAL	
	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI	PARQUE NATURAL SIERRA ARACENA Y PICOS DE AROCHE	PARQUE NATURAL DO VALE DO GUADIANA
CRITERIOS DE DESIGNACIÓN									
1 El área ha sido designada por poseer, de forma predominante, ecosistemas poco o nada alterados por la explotación o la ocupación humana	1	1	1	2	2		1		
2 El área ha sido designada para la protección de uno o más elementos singulares, naturales/culturales	2	2	2	1	2	2	2		
3 El área ha sido designada para la protección de determinadas especies o hábitats de interés especial	2	2	2	2	1	2	2	Es objetivo del PORN mantener y mejorar el estado de las poblaciones de fauna y flora con especial atención a las que están amenazadas. También es objetivo conservar aquellos ecosistemas y hábitats en los que se encuentren las especies de fauna y flora de mayor interés, en particular, los hábitats y especies catalogadas de interés comunitario	Asegurar la conservación y valorización de la fauna, flora y hábitats naturales y semi-naturales
4 El área ha sido designada por la representatividad de sus ecosistemas o especies	2	2	1	2	2	2	2	Garantizar en el tiempo (,,,) como por ejemplo el paisaje representativo	Según el Plan de Ordenación es objetivo general asegurar la conservación y valorización de la fauna, flora y hábitats naturales y semi-naturales
5 El área ha sido designada para la protección de sistemas tradicionales de gestión de los recursos, de interés cultural y					2	1		Es objetivo del PORN garantizar el aprovechamiento tradicional de la tierra en la zona, la dehesa (...) fruto de una forma	Según el artículo 3 del Decreto Regulamentar 28/95, de 18 de noviembre por el que se crea el Parque Natural do Vale do Guadiana, es

asociados a elevados valores naturales								singular y tradicional de manejo del medio natural	un objetivo específico la salvaguarda del patrimonio histórico y tradicional de la región
GESTIÓN PARA LA CONSERVACIÓN									
1 Mantener la integridad de los ecosistemas; respetar los procesos ecológicos y el régimen de perturbaciones naturales; reducir al mínimo la intervención humana	1	3							
2 Actividades de gestión dirigidas a preservar los hábitats, ecosistemas y especies en el estado más natural posible o a recuperar esta condición	3	2	1	3			2		
3 Mantenimiento de servicios ambientales	2	1	1		3	2	2		
4 Conservar características singulares naturales/culturales			2	1	3	2			
5 Intervención activa para mantener el hábitat en las condiciones necesarias para proteger a especies concretas, mediante manipulación humana			3		1	2			
6 Preservar el mantenimiento de prácticas tradicionales que mantienen elevados valores naturales					3	1	3	Garantizar la continuidad del aprovechamiento tradicional de la tierra en la zona, la dehesa (...) fruto de una forma singular y tradicional de manejo del medio natural	La declaración de este Parque Natural , según establece el preámbulo de la Resolução do Conselho de Ministros 161/2004, es motivada por la amenaza de desaparición de los sistemas tradicionales de utilización del suelo, cuestión importante para salvaguardar los valores naturales, paisajísticos y culturales existentes al mismo tiempo que se promueve el desarrollo sostenible de la región.

GESTIÓN DEL USO PÚBLICO										
7 Prohibir el acceso del público	1									
8 Permitir el acceso restringido del público, de forma que se preserven los atributos naturales de la zona	1									
9 Fomentar y gestionar el uso público, con fines de inspiración, educativos, culturales y recreativos			1	2	2	2	3	Garantizar el papel del espacio como lugar de esparcimiento, acercando la población al conocimiento y disfrute de sus valores naturales y culturales, mediante el adecuado desarrollo de las actividades de uso público y educación	Según la Resolução de Conselho de Ministros 161/2004, de 10 de novembro, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Parque Natural, es objetivo el garantizar actividades de recreo y turismo para promover simultáneamente el desarrollo económico y el bien estar de las poblaciones de forma sostenible	
10 Promover las actividades de recreo y turismo que estén en consonancia con las calidades esenciales de estas áreas			1	2	3	1	3	Garantizar el papel del espacio como lugar de esparcimiento, acercando la población al conocimiento y disfrute de sus valores naturales y culturales, mediante el adecuado desarrollo de las actividades de uso público y educación	Según la Resolução de Conselho de Ministros 161/2004, de 10 de novembro, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Parque Natural, es objetivo el garantizar actividades de recreo y turismo para promover simultáneamente el desarrollo económico y el bien estar de las poblaciones de forma sostenible	
DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y USO DE LOS RECURSOS NATURALES										
11 Excluir el uso de los recursos naturales	1									
12 Permitir el uso sostenible de los recursos naturales mediante el suministro de productos naturales y prestación de servicios								Garantizar la continuidad del aprovechamiento tradicional de la tierra en la zona, la dehesa (...) fruto de una forma singular y tradicional de manejo del medio natural	Según la Resolução de Conselho de Ministros 161/2004, de 10 de novembro, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Parque Natural, es objetivo el garantizar actividades de recreo y turismo para	



	conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos	terrestres y marinos y con fines recreativos
--	---	--

Fuente: EUROPARC-España y elaboración propia<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> EUROPARC: *Procedimiento para la asignación de las categorías internacionales de manejo de áreas protegidas de la UICN*. Ed. Fundación González Bernáldez. Madrid, 2008, pp. 74-78.