

ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA DIPLOMÁTICA HISPANO-FRANCESA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE FRONTERIZO: UN BALANCE DEFICIENTE*

Por CARLOS FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI

SUMARIO: I. *Introducción*.—II. *Análisis material y sectorial*: 1. El problema competencial. 2. Medio ambiente aéreo: A) Contaminación atmosférica. 3. Medio ambiente marino. 4. Medio ambiente fluvial: A) Sector fronterizo occidental; B) Sectores fronterizos central y oriental. 5. Reservas y parques naturales: A) Sector fronterizo occidental; B) Sectores fronterizos central y oriental.—III. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCION

Conviene recordar que, desde la perspectiva del Derecho internacional público, la noción de frontera, en cuanto categoría jurídica, sirve para delimitar la porción de territorio en la cual cada Estado puede ejercer su propia autoridad y exigir a los demás Estados que se abstengan de penetrar y actuar en él¹. Es, por lo tanto, una consecuencia de la soberanía territorial que éstos ejercen de manera plena², exclusiva³ y oponible⁴ a los demás

* Este trabajo constituye en lo fundamental el resultado del Informe presentado por el autor en la Segunda Reunión Hispano-Francesa sobre Derecho del Medio Ambiente, celebrada en Madrid los días 8 y 9 de noviembre de 1984.

¹ Cf. GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M.^a P.: *Curso de Derecho Internacional Público*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1983, p. 400.

Desde el punto de vista jurisprudencial, el TIJ, en el *asunto del estrecho de Corfú*, afirmó que la soberanía territorial está integrada por «el conjunto de derechos y atribuciones que el Estado tiene sobre su territorio, con exclusión de todos los demás Estados, así como en sus relaciones con éstos» (CIJ, *Recueil* 1969, p. 43).

² En virtud de la cual el Estado no puede ver limitado en su territorio el ejercicio de su soberanía, siempre que en el mismo no se realicen actividades que repercutan negativamente fuera de él y que darían lugar a supuestos de responsabilidad internacional.

³ Así lo ha puesto de relieve la jurisprudencia internacional en numerosas ocasiones. Por ejemplo, en el *asunto del vapor Lotus*. «La limitación primordial que el Derecho internacional impone al Estado es la de excluir—salvo que exista una regla permisiva en contrario— todo ejercicio de su fuerza en el territorio de otro Estado» (CPJI, serie A, núm. 9, p. 18). También en el *asunto de la isla de Palmas* (cf. UN RIAA, vol. II, p. 839) y en el *asunto del derecho de paso por territorio indio* (CIJ, *Recueil* 1957, p. 176).

⁴ Y que implica que el Estado en cuestión posee un título jurídico suficiente sobre su territorio, ya que de lo contrario sus actos carecerían de validez.

Estados. Ahora bien, esto no significa que los Estados posean una soberanía absoluta, ya que su ejercicio no debe perjudicar a los demás Estados⁵. Por lo tanto, en la actualidad es posible distinguir dos aspectos diferentes en la soberanía territorial: uno, *positivo*, en virtud del cual todo Estado es libre de reglamentar sobre su territorio las actividades de sus nacionales y de los extranjeros que se encuentren en él, y otro *negativo*, en la medida en que fuera de su territorio el Estado no puede ejercitar las funciones estatales, puesto que sólo dentro de él tiene jurisdicción⁶. Así lo han puesto de manifiesto tanto la doctrina como la jurisprudencia internacional⁷.

La soberanía así concebida se ejerce dentro del territorio estatal, comprendiendo el mismo los espacios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo y subsuelo, y delimitando la frontera su ejercicio⁸. Sin embargo, ésta no tiene únicamente un carácter separador, pese a que tradicionalmente haya sido éste el dato más destacado⁹. En efecto, de ordinario los Estados limítrofes se ven obligados a cooperar para paliar los efectos negativos que como consecuencia de la existencia de una frontera se dan en las zonas fronterizas. Como señala acertadamente Kiss, «la frontera sirve cada vez más a menudo no sólo de

⁵ Como sostuvo en su día la doctrina Harmon: «El principio fundamental del Derecho Internacional es la soberanía absoluta de cada nación, dentro de su propio territorio, respecto de todas las demás» (*Official opinions of the Attorneys-General of the United States, advising the President and heads of Departments in relation to their official duties*, vol. XXI, 1895, p. 281), citado por BARBERIS, J. A.: *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 1979, p. 16, nota 2.

⁶ Con la excepción, claro está, de sus competencias extraterritoriales.

Otra vertiente de este aspecto negativo se concreta en la obligación que tiene todo Estado de no permitir que en su territorio se realicen actividades que puedan repercutir negativamente en el Estado o Estados vecinos. Como veremos más adelante, esta obligación es particularmente relevante en orden a prevenir la contaminación del medio ambiente en los espacios fronterizos.

⁷ En la doctrina española: GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M.^a P.: *Curso...*, op. cit., p. 400; DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo 1, 6.^a ed., Tecnos, Madrid, 1982, p. 277; PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*, vol. I, Madrid, 1983, p. 363. En la doctrina extranjera, vid. SCHWARZENBERGER, P. H. D.: *International Law*, 3.^a ed., vol. I, London, 1957, p. 310; BARBAGELATA, H. D.: *Frontières, contribution à l'étude de l'histoire du Droit International Americain*, Paris, 1911, p. 11; SERENI, A. P.: *Diritto Internazionale*, vol. II, Dott. A. Giuffrè ed., Milano, 1958, p. 612; BARDONNET, D.: «Les frontières terrestres et la relativité de leur tracé», *R. des C.*, t. 153 (1976-V), pp. 9-166. Desde el punto de vista jurisprudencial internacional, cabe citar el asunto de las pesquerías del Atlántico Norte, en el que el Tribunal Permanente de Arbitraje señaló que «uno de los elementos principales de la soberanía es el de ser ejercida dentro de los límites territoriales, y a falta de prueba en contrario, el territorio es contérmino con la soberanía» (TPA, *R. S. A.*, vol. XI, p. 180). También la sentencia del TIJ en el asunto de la plataforma continental del mar Egeo: «Establecer los límites entre Estados vecinos —es— trazar la línea exacta... de encuentro de los espacios en los que se ejercen respectivamente los poderes y derechos soberanos» (CIJ, *Recueil* 1978, p. 35).

⁸ Desde una perspectiva ecológica, señala BHATT que la soberanía estatal tendría un contenido distinto del mero control y jurisdicción exclusivos sobre un espacio territorial: «No sería entonces un concepto mutuamente exclusivo, como se le presenta a menudo, sino un componente cooperador de la vida ecológica global» (BHATT, S.: «Ecology and International Law», *Indian Journal of International Law*, 1982, 3/4, p. 423. Vid. también POP, I.: *Voisinage et Bon Voisinage en Droit International*, ed. A. Pedone, Paris, 1980).

⁹ Como afirma VIRALLY, «los problemas derivados de la vecindad en Derecho Internacional no son consecuencia únicamente de la proximidad. Nacen del hecho de que una frontera atraviesa, de manera más o menos artificial, un medio natural relativamente homogéneo, así como un grupo humano relativamente unificado... Hay que conciliar, por tanto, esta situación de hecho con la dualidad de situaciones políticas, de regímenes jurídicos y de autoridades político-administrativas que resulta de la dualidad de soberanías» (VIRALLY, M., en el prefacio a la obra de POP, I., ya citada, p. VI).

línea de demarcación, sino también de lugar en el que se desarrollan los intercambios y en el que se organiza una cooperación»¹⁰. Fruto de esta cooperación y consecuencia de las relaciones de vecindad existentes entre los Estados limítrofes, son los regímenes fronterizos que los Estados crean por vía convencional y que generalmente suponen una serie de facilidades para los respectivos fronterizos¹¹, así como la creación de Comisiones fronterizas para tratar las cuestiones que surjan en la frontera y para fomentar la cooperación en esas zonas. Esta cooperación, que en la frontera hispano-francesa se ha materializado en numerosos acuerdos internacionales¹², no ha sido capaz de cristalizar hasta la fecha en ningún convenio relativo a la protección del medio ambiente (incluidos flora y fauna) y de los espacios naturales fronterizos, pese a la degradación que padecen y a la situación en que se encuentran. Más lamentable resulta aún el hecho de que los escasos intentos realizados hasta el momento no hayan fructificado como consecuencia de la ausencia de un proyecto y de una política definitivos sobre esta materia por parte de ambos Estados¹³.

Asimismo resulta incomprensible que las Comisiones fronterizas existentes que se ocupan de estas cuestiones los hayan venido estudiando durante largos períodos de tiempo sin llegar nunca ni a acuerdos ni soluciones concretas¹⁴. Esta falta de efectividad en materia de medio ambiente fronterizo evidencia una ausencia de concienciación de las personas que integran los organismos fronterizos y el carácter primario de los contactos existentes entre ambos países sobre esta materia en la frontera pirenaica. Y, sin embargo, conviene insistir en el hecho de que si bien la cooperación fronteriza siempre es necesaria para resolver cuestiones y problemas que son comunes y que no admiten decisiones unilaterales, más necesaria y urgente lo es todavía para proteger los espacios naturales y el medio ambiente fronterizo. Efectivamente, si bien la frontera separa jurídicamente a los Estados, no rompe, sin embargo, la unidad y la continuidad física de la superficie que aquella atraviesa. De este

¹⁰ Kiss, A. CH.: «La frontière-coopération», en la obra colectiva *La frontière*. Colloque de Poitiers, SFPDI, ed. A. Pedone, París, 1980, p. 186.

¹¹ Así, por ejemplo, facilidades de paso al tráfico fronterizo, exenciones aduaneras, etc. No se trata de un régimen discriminatorio respecto del resto de los ciudadanos, sino de atenuar en lo posible los efectos negativos que la frontera tiene sobre los nacionales que viven en su proximidad. Sobre el tema de las relaciones de vecindad, *vid.* nuestro trabajo *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad. Especial referencia al sector fronterizo del País Vasco*. Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Lejona, 1985, así como la bibliografía en él citada.

¹² Relativos, por ejemplo, a los pastos, trabajadores fronterizos, controles nacionales yuxtapuestos, construcción de carreteras y puentes, asistencia mutua, suministro de agua, turismo de alta montaña, etc.

¹³ Basten a título de ejemplo: La contaminación del río Bidasoa [cuestión que viene siendo tratada por la Comisión Internacional de los Pirineos (CIP), por lo menos desde 1968]; el proyecto de convenio para la represión de la caza (en estudio desde 1968), y la creación de una estación depuradora conjunta entre los municipios de Puigcerdá y Bourg-Madame (en estudio desde 1972). No son, sin embargo, las únicas cuestiones aquejadas de este mal, que es su tratamiento, pero sin abocar a realidades concretas.

¹⁴ Como es el caso de los ejemplos citados en la nota anterior.

modo la contaminación producida en la zona fronteriza de un Estado repercute directamente en el Estado vecino¹⁵.

A este respecto cabe recordar también, si bien brevemente, la obligación que desde la perspectiva del Derecho internacional público tienen todos los Estados de evitar que se causen daños a otros Estados, consagrada por la jurisprudencia internacional en los *asuntos del estrecho de Corfú*¹⁶, y de la *fundición de Trail*¹⁷, siendo esta última la primera y única sentencia dictada hasta el momento en materia de medio ambiente fronterizo. En ella se proclama la misma obligación de no causar perjuicio a otros Estados como consecuencia de actividades realizadas en el territorio estatal¹⁸.

En esta misma línea cabe destacar también la evolución experimentada por el ordenamiento internacional. En efecto, frente a la perspectiva clásica que consideraba el daño como causa de responsabilidad, en la actualidad esa noción del daño ha sido superada por el deber de prevención que se encuentra recogido en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972¹⁹ y en el artículo 30 de la Declaración de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados²⁰. Esta misma idea se manifestó en la Conferencia de Helsinki sobre seguridad y cooperación en Europa y en la cual se declaró que la protección

¹⁵ Como bien afirma RAUSCHNING, «los problemas internacionales de la protección del medio ambiente deben ser resueltos mediante la cooperación internacional. El Derecho Internacional tiene por ello la función de fundamentar las responsabilidades mutuas de los Estados relativas al medio ambiente y de determinar con seguridad su observancia» («Umweltschutz als Problem des Völkerrechts», *Europa Archiv*, 1972, núm. 16, p. 568).

¹⁶ En este asunto el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) declaró que «con arreglo a los principios del Derecho Internacional... ningún Estado tiene derecho a utilizar su territorio o a permitir su utilización de manera que se cause un daño al territorio de otros Estados o a las propiedades o personas que se encuentren en él» (CIJ, *Recueil* 1949, p. 22).

¹⁷ *UN RIAA*, 1949, vol. III, pp. 1965 y ss.

¹⁸ El Tribunal Arbitral afirmó que «de acuerdo con los principios del Derecho Internacional... ningún Estado tiene derecho a usar su territorio o permitir el uso del mismo de suerte que se cause daño por emanaciones en el territorio de otro Estado o en las propiedades de las personas que se encuentren en el mismo, siempre que se produzcan consecuencias serias y el daño resulte probado de forma clara y convincente».

Según RAUSCHNING, estas obligaciones se concretan en la de no causar daños ambientales transfronterizos (cf. «Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht», en la obra colectiva *Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer*. W. de Gruyter, Berlin, 1981, pp. 557-576).

¹⁹ Con arreglo al cual, los Estados tienen «la obligación de asegurarse que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional». *Vid.* el texto de esta declaración en KISS, A. CH., y SICHAULT, J. D.: «La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972)», *AFDI*, 1972, p. 613. También, *Declaration on the Human Environment*. Centre for Economic and Social Information of United Nations European Headquarters, Geneva, 1972.

²⁰ «La protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras es responsabilidad de todos los Estados. Todos los Estados deben tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo de conformidad con esa responsabilidad. Las políticas ambientales de todos los Estados deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países en desarrollo. Todos los Estados tienen la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Todos los Estados deben cooperar en la elaboración de normas y reglamentaciones internacionales en la esfera del medio ambiente». *Vid.* esta carta en CASANOVA y LA ROSA, O.: *Casos y textos de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 638-647.

del medio ambiente es considerada por los Estados como tarea principal para la prosperidad de los pueblos y reafirmando «el principio según el cual cada Estado participante debe, en su espíritu de cooperación, asegurarse de que las actividades realizadas en su territorio no degraden el medio ambiente de otro Estado o de las regiones situadas al otro lado de sus límites jurisdiccionales nacionales»²¹. En idéntico sentido cabe citar las actuaciones del Consejo de Europa²² y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que cabe destacar las recomendaciones relativas a los principios de intercambio de información, consulta e igualdad de acceso o igualdad de trato en materia de contaminación transfronteriza²³, que han sido recogidos en numerosos acuerdos internacionales²⁴.

Por lo que se refiere a la frontera hispano-francesa, ya hemos señalado que no existe, lamentablemente, ningún acuerdo internacional bilateral sobre medio ambiente, en nuestra opinión como consecuencia de incertidumbres competenciales y de la escasa eficacia e interés con que se ha actuado por ambas partes, como podrá constatar más adelante²⁵.

Vamos a analizar a continuación los intentos realizados a nivel gubernamental.

²¹ Cf. POP, I., *op. cit.*, p. 167.

²² Así, la Resolución 68(4), relativa a la contaminación del aire, de 8 de marzo de 1968. *Vid.* el texto en *Annuaire Européen*, vol. XVI, 1968, pp. 381-385.

²³ Así, las Recomendaciones C(74) 224, título E; C(77) 28 final y C(78) 77 final. *Vid.* estos textos en OCDE: *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, Paris, 1977, pp. 11-18. Según RAUSCHNING, estas obligaciones están estrechamente unidas a la utilización de espacios ambientales comunes (*Allgemeine Völkerrechtsregeln...*, *op. cit.*, página 575).

²⁴ Como, por ejemplo:

a) Ya en el siglo XIX, el *Acta adicional hispano-francesa* a los Tratados de Límites, de 26 de mayo de 1866, en su artículo 11: «Cuando uno de los dos Estados se proponga hacer trabajos o nuevas concesiones que puedan alterar el régimen o el caudal de una corriente, de cuyas aguas disfruten en la parte inferior u opuesta ribereños del otro país, se dará aviso anticipado a la autoridad superior administrativa de la provincia o departamento de quien éstos dependan, por la autoridad análoga en cuya jurisdicción se piense ejecutar el proyecto, para que si se ocasiona lesión en los derechos de los ribereños de la soberanía limitrofe se puedan reclamar con tiempo a quien corresponda y no se perjudiquen los intereses que pudieran verse comprometidos por una y otra parte. Si los trabajos o concesiones hubiesen de tener lugar en algún distrito municipal contiguo a la frontera, tendrán facultad de concurrir a la inspección local con los encargados de un Estado los ingenieros del otro, previo el correspondiente aviso que deberá dárseles con la anticipación oportuna». (*Vid.* el texto del Acta adicional en ARANZADI: *Nuevo Diccionario de Legislación*, vol. X, núm. 13.674.) Los subrayados son nuestros.

b) El *Convenio sobre la protección del medio ambiente, celebrado entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, de 19 de febrero de 1974*, en su artículo 3, párrafo 1: «Cualquier persona que sea afectada o pueda ser afectada por un daño causado por actividades nocivas para el medio ambiente realizadas en otro de los Estados contratantes tendrá el derecho de plantear la cuestión de la permisibilidad de tales actividades ante el tribunal o autoridad administrativa competente de ese Estado, incluida la cuestión relativa a las medidas para prevenir el daño, y de apelar contra la decisión del tribunal o autoridad administrativa en la misma medida y en los mismos términos que una entidad legal del Estado en el que se han realizado las actividades» (*vid.* el texto del Convenio en *ILM*, 1974, vol. 13, núm. 1, pp. 591-597).

c) El *Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá relativo a la contaminación aérea, de 5 de agosto de 1980*: artículos 2, c), 3 y 4 (*vid.* el texto en *ILM*, vol. XX, 3, 1981, pp. 690-695).

d) El *Acuerdo para la protección del lago Constanza contra la contaminación, de 27 de octubre de 1960, artículos 1.3 y 4* (*vid.* el texto en *OBGBL.* núm. 289, de 14 de diciembre de 1961).

e) El *Tratado entre la URSS y Polonia sobre los ríos fronterizos, de 17 de julio de 1964*, en su artículo 6 (*vid.* el texto en *UNTSO*, núm. 552, p. 174).

²⁵ *Vid.* el apartado siguiente y pp. 12 y ss.

mental en esta materia, fundamentalmente a partir de la práctica diplomática desarrollada por las diferentes Comisiones fronterizas existentes entre España y Francia²⁶.

II. ANALISIS MATERIAL Y SECTORIAL

1. El problema competencial.

Como ya hemos advertido antes, a diferencia de lo que ocurre en otros campos, puede afirmarse que la cooperación hispano-francesa en materia de medio ambiente es bastante deficiente, habiéndose traducido en la práctica en diversas consecuencias negativas, como trataremos de demostrar en los próximos apartados, pero siendo la principal la inexistencia de acuerdos internacionales bilaterales sobre el tema²⁷.

Uno de los principales problemas, desde el punto de vista español, reside en la determinación del organismo competente en esta materia: si las Comisiones fronterizas o la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA)²⁸. En efecto, por un lado nos encontramos con que existen diversas Comisiones fronterizas, algunas de las cuales se ocupan parcialmente de cuestiones medioambientales²⁹. Por otro, no deja de sorprender el hecho de que la propia Comisión Internacional de los Pirineos (CIP), que trata todas las cuestiones objeto de relaciones de vecindad en la frontera pirenaica, afirme que carece de competencia en materia de lucha contra la contaminación y

²⁶ Especialmente, por la Comisión Internacional de los Pirineos a través de dos de sus cuatro Subcomisiones: la III, «De los problemas relativos a la Agricultura, a la protección de la Naturaleza y Cuestiones Hidráulicas», y la IV, «De los problemas del Bidasoa». También analizaremos la labor desarrollada por la Comisión hispano-francesa para las cuestiones de medio ambiente, creada en 1978.

²⁷ Vid. nota 12. Como contraste a la variedad de cuestiones sobre las que versan las relaciones de vecindad hispano-francesas, y que se concreta en la existencia de numerosos convenios bilaterales, «llama la atención el vacío convencional existente respecto a la protección del medio ambiente y a la prevención de la contaminación en los sectores fronterizos, hecho singular si tenemos en cuenta los problemas provocados por los núcleos de alta concentración industrial existentes en la frontera con Francia» (GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, I. I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M.^a P., *Curso... op. cit.*, pp. 409 y ss. Vid. también nuestro trabajo *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad (especial referencia al sector fronterizo del País Vasco)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985. Sorprendentemente, este tema tampoco ha sido estudiado por los internacionalistas de ambos Estados.

²⁸ Dado que en Francia, a diferencia de nuestro país, existe un Ministerio del Medio Ambiente. En España, las competencias en materia de medio ambiente están excesivamente repartidas y las consecuencias negativas que se derivan de este hecho se han manifestado también en la frontera pirenaica. A esta disgregación hay que sumar el dato de la indeterminación del organismo competente para tratar y regular estas cuestiones en los espacios fronterizos, como puede constatar en el presente apartado.

²⁹ Así, la Comisión Internacional de los Pirineos (CIP) a través de sus Subcomisiones III, «De los problemas relativos a la Agricultura, a la protección de la Naturaleza y Cuestiones Hidráulicas», y IV, «De los problemas del Bidasoa»; y la Comisión Mixta para las Aguas Fronterizas, creada en 1976 y cuya competencia en materia de contaminación finaliza en el punto en el que el río Bidasoa se convierte en internacional para ocuparse entonces del mismo la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa (CTMB). Según se desprende del Acta de la sesión de la CIP de 1976, la Comisión Mixta para las Aguas Fronterizas «estudiará los problemas de utilización de las aguas pirenaicas, incluidos los relativos a la contaminación, si esto fuera necesario». (El autor posee copia del Acta.)

protección del medio ambiente por estar atribuida en España a la CIMA, máxime cuando desde la década de los años sesenta viene ocupándose de estas cuestiones³⁰.

Si nos remontamos a los orígenes de la CIP y examinamos sus textos constitutivos vemos que éstos no contienen una enumeración de competencias, sino que se limitan a señalar que esta Comisión «deberá estar encargada no solamente de procurar dirimir los casos especiales ocurridos ya o que ocurran en lo sucesivo, sino también de proponer a ambos Gobiernos las medidas que puedan contribuir más eficazmente a prevenirlos...»³¹. Como se puede comprobar, se le dota de una gran libertad de acción para afrontar todas las cuestiones fronterizas³². Este sombrío panorama se complica todavía más, ya que desde 1976 existe una Comisión Mixta para las Aguas Fronterizas que se ocupa del tema de la contaminación³³.

Pero con independencia de que la competencia en materia de medio ambiente fronterizo la tengan la CIP (sólo en lo que afecta a la frontera hispano-francesa) o la CIMA (en todo el Estado, incluida la frontera citada), el resultado ha sido hasta la fecha bastante negativo en el sentido de una

³⁰ Y cuando en ambas están representados todos los Departamentos ministeriales, si bien sólo la CIP se ocupa de las relaciones de vecindad hispano-francesas. Esa afirmación tan extraña tiene lugar en la sesión de 1982. Sin embargo, la cuestión surge en la reunión de la Comisión Internacional de los Pirineos celebrada en 1980. El 15 de abril del mismo año, y por encargo de la CIP, la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa (CTMB) —que es un organismo consultivo de la anterior— elaboró un proyecto de Ordenanza reglamentando la lucha contra la contaminación en las aguas franco-españolas del río Bidasoa y de la bahía de Higuier. Este texto fue aprobado por los alcaldes de los Ayuntamientos ribereños que participan en la CTMB. Pues bien, en su sesión de 1980, la Delegación española en la CIP afirmó que la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA) había reivindicado su competencia exclusiva sobre el tema. En la sesión de 1982 la Delegación española afirma que «carece de competencia para tratar esta cuestión por estar atribuida a la Comisión Interministerial del Medio Ambiente quien, al parecer, trata de la cuestión en el seno de la OCDE». Ante esta respuesta, es comprensible la actitud de la Delegación francesa que «rechaza que un problema bilateral de contaminación fronteriza pueda ser tratado en un marco multilateral, y pide a la parte española que se designe un interlocutor que tenga competencia para tratar esta cuestión. La Delegación española toma nota». (El autor posee copia de ambas Actas.)

De este modo se abortó el único intento serio que hasta la fecha se ha realizado para proteger el espacio citado de la contaminación. El proyecto de Ordenanza rechazado tenía el mérito de prohibir el vertido de basuras domésticas y de sólidos de cualquier naturaleza, la alteración del color de las aguas y el vaciado de las calas de las embarcaciones. Además, establecía las características que debía tener todo vertido líquido y establecía diferentes sanciones facilitando a las empresas un plazo de cinco años para adaptar sus instalaciones a las exigencias de esta Ordenanza.

³¹ Fue creada por Canje de Notas de 30 de mayo y 19 de julio de 1875. Sobre el tema de las Comisiones fronterizas hispano-francesas, *vid.* nuestros trabajos *La frontera hispano-francesa... op. cit.*, capítulo IX; «Las Comisiones fronterizas en las relaciones de vecindad hispano-francesas», IX Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, San Sebastián, 3-6 de junio de 1985; en prensa.

³² En 1887, por Canje de Notas de 16 de marzo y 7 y 12 de abril, se amplian los poderes de esta Comisión que, hasta esa fecha, se hallaban limitados al río Bidasoa y a la bahía de Higuier (en el sector fronterizo del País Vasco). Con arreglo al mismo, «Les pouvoirs actuellement limités au cours de la Bidassoa et à la baie du Figuier s'étendront à toute la frontière de terre et à la ligne de démarcation des eaux territoriales des deux Etats.

Par exception, les délégués qui composent la commission internationale pourront soumettre à son appréciation n'importe quel incident survenu sur la frontière, aussi que toute proposition relative aux travaux dont elle s'occupe; mais dans ce cas les Présidents des deux Delegations devront immédiatement donner connaissance à leurs Gouvernements respectifs de la proposition présentée et attendre d'être autorisés pour traiter l'affaire devant la Commission» (escrito del Embajador francés en Madrid al Ministro de Estado español, de 7 de abril de 1887, *Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Madrid*. Legajo R 1676 E 1).

³³ *Vid.* nota 29.

deficiente cooperación y no resolución de los problemas existentes, además de no existir una política global y firme sobre el tema ³⁴.

Por último, y antes de analizar material y sectorialmente los distintos problemas y las actuaciones realizadas, consideramos necesario advertir que la degradación del medio ambiente fronterizo tiene lugar principalmente en los sectores fronterizos occidental y oriental, debido sobre todo a la concentración de núcleos urbanos e industriales importantes, que dan origen a una contaminación de carácter aéreo, marítimo y fluvial.

2. Medio ambiente aéreo.

A) CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA.

Como ya hemos indicado, no existe ningún convenio hispano-francés relativo a este tema, siendo el único texto internacional aplicable a las relaciones hispano-francesas el *Convenio multilateral relativo a la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia*, hecho en Ginebra el 13 de noviembre de 1979 ³⁵. Con arreglo a este texto internacional, «las Partes Contratantes, teniendo en cuenta debidamente los hechos y problemas de que se trata, están decididos a proteger al hombre y su medio ambiente contra la contaminación atmosférica y se esforzarán por limitar y, en la medida de lo posible, reducir gradualmente e impedir la contaminación atmosférica, incluida la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia» ³⁶.

En la frontera pirenaica, que sepamos, únicamente en dos puntos se planteaban problemas de contaminación atmosférica: uno, en el sector fronterizo occidental ³⁷, y otro en el oriental ³⁸.

De ellos, el primero fue resuelto recientemente a través de la intervención

³⁴ La CIMA se crea por Decreto 1310/1977, de 23 de abril, teniendo a su cargo, «la formulación de la política para la ordenación, defensa y mejora del medio ambiente, mediante la coordinación de los organismos competentes y la preparación e impulso de una política integral y coherente orientada al cumplimiento de dichos objetivos» (en *Legislación sobre el Medio Ambiente Natural*, vol. I, ed. Civitas, Madrid, 1979, p. 24).

³⁵ Fue ratificado por España el 15 de junio de 1982 (*BOE* núm. 59, de 10 de marzo de 1983), y aprobado por Francia el 3 de noviembre de 1981. Como señala el artículo 1: «A los fines del presente Convenio:

a) Con la expresión "contaminación atmosférica" se designa la introducción en la atmósfera por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía que tengan una acción nociva de tal naturaleza que ponga en peligro la salud humana, dañe los recursos biológicos y los ecosistemas, deteriore los bienes materiales y afecte o dañe los valores recreativos y otros usos legítimos del medio ambiente, y la expresión "contaminantes atmosféricos" deberá entenderse en ese mismo sentido.

b) Con la expresión "contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia" se designa la contaminación atmosférica cuya fuente física esté situada totalmente en parte en una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado y que produzca efectos perjudiciales en una zona sometida a la jurisdicción de otro Estado a una distancia tal que generalmente no sea posible distinguir las aportaciones de las fuentes individuales o de grupos de fuentes de emisión.»

³⁶ *Ibid.*, artículo 2.

³⁷ Planteado por una empresa de fundición en el término municipal de Lezo (Guipúzcoa).

³⁸ Motivado por la incineración de basuras que por efecto del viento producían malos olores en el municipio de Llivia.

de las autoridades autonómicas, y el segundo, a través de un acuerdo entre los municipios de Bourg-Madame y Llivia³⁹. En ninguno de los dos supuestos intervinieron nunca ni la CIP ni la CIMA.

3. Medio ambiente marino.

Tampoco en este campo existe un convenio bilateral específico entre España y Francia, y ello pese a los problemas de contaminación que se presentan tanto en el golfo de Vizcaya como en el de Lyon, en el mar Mediterráneo. En ambos casos la situación es distinta por efecto de las corrientes⁴⁰. Solamente encontramos el Acuerdo de 11 de diciembre de 1975 relativo a la cooperación oceanográfica, aplicable tanto al golfo de Vizcaya como al Mediterráneo, en el que se señalan como objeto de dicha cooperación: «los estudios orientados a prevenir la contaminación del mar en las zonas a que se refiere el párrafo 1 —aquellos en los que los Estados ejercen derechos exclusivos— y, en su caso, a aminorar los efectos de cualquier contaminación accidental», y «los métodos de trabajo orientados a una ordenación racional del litoral con objeto de evitar la industrialización incontrolada del mismo en perjuicio de aquella ordenación»⁴¹.

Para llenar este vacío convencional bilateral cabría, sin embargo, recurrir al marco multilateral, en el cual tanto España como Francia son parte de diversos Convenios internacionales como, por ejemplo, el relativo a la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, firmado en París el 4 de junio de 1974⁴², aplicable al caso que nos ocupa. En efecto, según

³⁹ En el primer caso, se resolvió mediante la subvención, a la empresa, por parte del Gobierno vasco de las instalaciones de depuración. En el segundo, el acuerdo, celebrado en 1970, tuvo por objeto el cese de la incineración de basuras en Francia en el caso de que exista viento desfavorable hacia Llivia y con el fin de evitar a esta localidad los malos olores que se desprende de aquella y que, por acción del viento, le afectan.

⁴⁰ Que en el golfo de Vizcaya tienen lugar de España hacia Francia, mientras que en el Mediterráneo es a la inversa.

⁴¹ Vid. el texto de este Acuerdo en *BOE* núm. 52, de 2 de marzo de 1981. Las citas son del artículo 1.II.3 y 4. La cooperación se desarrollará a través del Instituto Español de Oceanografía y del «Centre National pour l'Exploitation des Océans» (CNEXO).

⁴² Vid. el texto en *BOE* núm. 18, de 21 de enero de 1981. Con independencia de este Convenio, tanto España como Francia son Parte, entre otros, en los textos internacionales siguientes relativos a la contaminación marina:

a) Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y Protocolos anejos, de 16 de febrero de 1976 (*BOE* núm. 44, de 21 de febrero de 1978);

b) Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, de 17 de mayo de 1980 (*BOE* núm. 30, de 4 de febrero de 1984);

c) Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos, hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969 (*BOE* núm. 58, de 8 de marzo de 1976), y Protocolo de 19 de noviembre de 1976 (*BOE* núm. 30, de 4 de febrero de 1982);

d) Convenio internacional de constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, hecho en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 (*BOE* núm. 60, de 11 de marzo de 1982);

e) Convenio sobre la prevención de la contaminación por vertimiento de desechos y otras materias, hecho en Londres, Méjico DF, Moscú y Washington el 29 de diciembre de 1972 (*BOE* núm. 269, de 10 de noviembre de 1975);

f) Protocolo de 17 de febrero de 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (*BOE* núm. 219, de 17 de octubre de 1984).

dispone su artículo 3, c), a los efectos del mismo se entiende por «contaminación terrestre» la contaminación de la zona marítima causada tanto por los cursos de agua como a partir de la costa, incluida la introducción por medio de canalizaciones submarinas y otras canalizaciones, así como a partir de estructuras artificiales⁴³.

Hemos dicho ya que el problema de la contaminación marina entre ambos países se presenta tanto en el golfo de Vizcaya como en el de Lyon. Sin embargo, es en el primero donde la situación es más grave debido al vertido directo que se realiza por los municipios españoles implantados en la costa sin ningún tipo de depuración previa. Por otro lado, esta cuestión tiene una gran actualidad, dado que existen proyectos de construcción de redes de colectores que sin ningún tratamiento de depuración verterían directamente al mar. Evidentemente, esta medida no serviría para paliar el problema.

A pesar de la antigüedad de este problema, la Comisión Internacional de los Pirineos no lo ha tratado nunca, fundamentalmente porque su competencia finaliza en las aguas interiores no alcanzando el mar territorial de ambos Estados⁴⁴.

En 1974 la Administración francesa, a impulsos del Servicio de Asuntos Generales de la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente, elaboró un proyecto de Convenio relativo a la creación de una Comisión franco-española destinada a proteger el medio ambiente de toda la frontera, incluidos los golfos de Vizcaya y de Lyon, que tenía en cuenta la contaminación fluvial⁴⁵, marina⁴⁶ y aérea⁴⁷. Este proyecto, que fue respondido con otro por parte española⁴⁸, fue sometido al Ministerio de Asuntos Exteriores español a través de la Embajada francesa en Madrid, pero no prosperó⁴⁹.

Hasta el año 1978 no se crea ningún organismo para estudiar este tema. En esa fecha se constituye una Comisión mixta hispano-francesa para las

⁴³ Vid. también los artículos 4, 5, 6 y 7 de este Convenio.

⁴⁴ Excepto en 1972. En este año su Tercera Subcomisión estudió la creación eventual de un Grupo de Trabajo.

⁴⁵ Con arreglo al artículo 2 de este proyecto, la Comisión tenía el objeto de establecer una colaboración «en vue de lutter contre la pollution qui trouve son origine sur le territoire ou dans la mer territoriale de l'un des deux Etats et qui a des effets sur le territoire ou dans la mer territoriale de l'autre Etat». (El autor posee copia de este proyecto).

⁴⁶ La Comisión «étudie tout problème d'intérêt commun relatif à la pollution ou à toute autre altération des eaux des cours d'eau traversant la frontière franco-espagnole et des littoraux des Golfs de Gascogne et du Lion et propose aux deux Gouvernements toute mesure de nature à protéger les dites eaux» (art. 4, a), del proyecto francés).

⁴⁷ La Comisión «connait en outre de toutes autres questions et notamment de questions relatives à la pollution de l'air que les deux Gouvernements lui confient d'un commun accord» (art. 4 c), del proyecto francés).

⁴⁸ Relativo a la constitución de una Comisión para la protección contra la contaminación de las aguas de los ríos Bidasoa y Nivelle, y del litoral del golfo de Vizcaya. (El autor posee copia de este proyecto.)

⁴⁹ Previamente la Delegación española en la CIP se había opuesto al examen del proyecto francés por considerar que excedía de su competencia.

cuestiones de medio ambiente ⁵⁰, que se ha ocupado en sus últimas reuniones, por lo que al presente trabajo se refiere, de los temas que pasamos a analizar a continuación ⁵¹:

A) *Cooperación en Organismos internacionales que se ocupan de temas medioambientales y en especial en el Plan de Acción del Mediterráneo.*

Consistente fundamentalmente en la consecución de una concertación sistemática hispano-francesa antes de las reuniones internacionales, con el fin de conocer con anterioridad a las mismas los puntos de vista de cada delegación y centrada en un primer momento en los aspectos siguientes:

- a) respuesta a la petición por parte de Marruecos y otros países de la creación de un Fondo Regional de Garantía en caso de accidente;
- b) cooperación en el Plan Azul del Mediterráneo;
- c) posición ante la posible propuesta de adopción de normas de calidad del agua del mar.

B) *La contaminación en el golfo de Vizcaya.*

Este es uno de los temas principales de trabajo. En la sesión de 1983 se trató de la evaluación de los residuos sólidos procedentes de España en las costas francesas, resaltando la delegación francesa la gran importancia y preocupación que este tema tiene en su país así como el nulo avance conseguido hasta la fecha. La delegación española mostró también su preocupación recordando que la mayor parte de tales residuos se quedan en las costas y riberas españolas, y que la Dirección General del Medio Ambiente había invertido, en los últimos tres años, 1.500 millones de pesetas en subvencionar a los Ayuntamientos españoles la instalación de vertederos controlados para las basuras urbanas, y constituyendo esta subvención el 30 por 100 de la inversión realizada.

Por parte del representante del Gobierno vasco, se informó que en el litoral del país vasco español se han realizado o se están realizando varios planes directores para la gestión de residuos así como instalaciones de

⁵⁰ Esta Comisión está compuesta, por parte francesa, por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Medio Ambiente y Protección Civil. La Delegación española la integran representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Obras Públicas y Urbanismo, de los Departamentos de Medio Ambiente del Gobierno Vasco y de la Diputación regional de Cantabria y del Instituto Español de Oceanografía. Esta composición se amplía posteriormente en la reunión celebrada en 1983 (esta información nos ha sido amablemente facilitada por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco).

⁵¹ El autor posee copia del acta de las reuniones celebradas por esta Comisión en los años 1983 y 1984, amablemente facilitadas por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco y que constituyen la base sobre la que se ha elaborado este apartado.

incineración y eliminación de residuos que, en su opinión, han mejorado, y lo van a hacer mucho más en los próximos años, la contaminación de las costas y playas del país vasco y de Francia.

Por parte española, se señaló también el interés que tendría la creación de un grupo de trabajo con un mandato y calendario preciso en este tema. La delegación francesa se mostró de acuerdo aprobándose su creación y precisándose los puntos de trabajo siguientes:

- a) valorar las cantidades, origen y destino de los residuos sólidos tomando como base los estudios presentados por ambas delegaciones, y los que pudieran aportarse posteriormente;
- b) proceder al inventario de las medidas tomadas por los dos países para la gestión de los residuos sólidos en la zona considerada;
- c) establecer propuestas de recomendación al Comité mixto sobre las acciones a tomar para prevenir esta forma de contaminación.

Este grupo de trabajo hispano-francés elabora el informe que se le había encargado, siendo presentado a la Comisión mixta en la reunión que celebró esta última en Burdeos durante los días 17 y 18 de septiembre de 1984⁵², en el que se señala por parte española que un máximo de 150 Tm de plásticos pueden ser arrastrados anualmente hasta las costas de Francia e informando a la delegación francesa de la aprobación del plan general de gestión de residuos en las provincias de Guipúzcoa, Vizcaya y Alava y del inicio de un estudio similar en Santander. También se informó sobre la inversión realizada en 1984 en el país vasco —de 500 millones de pesetas en infraestructura— mostrándose esperanzada que en un futuro próximo la totalidad de los residuos sólidos urbanos estén controlados⁵³.

A propuesta del grupo de trabajo, la comisión hispano-francesa adoptó las resoluciones siguientes:

- a) proceder a lo largo de 1984 al seguimiento y evolución de los residuos sólidos en cinco playas llamadas «testigo», tres en Francia y dos en la costa española;
- b) favorecer la visita a las costas de técnicos y expertos en materia de residuos de uno y otro país con el fin de mantener contactos e

⁵² *Ibid.*

⁵³ La parte francesa presentó un estudio de los residuos en las playas de Aquitania, del que resulta que al año se recogen unos 100.000 metros cúbicos, de los que el 60 por 100 son residuos vegetales (maderas, etc.); el 20 por 100, varios (redes...), y un 20 por 100, en plásticos. De éstos, la tercera parte son identificables, siendo el 90 por 100 de origen español; con este porcentaje resulta que son de 5.000 a 10.000 metros cúbicos los de origen español. Asimismo la Delegación española expresó su interés por establecer una amplia colaboración con la francesa en el tema de residuos industriales, sobre todo para conocer los resultados de su experiencia, mostrándose la parte francesa de acuerdo. Por otro lado, la Delegación española en la Comisión Mixta manifestó su voluntad de realizar un estudio sobre la contaminación existente en el golfo de Lyon, por la incidencia que la misma tiene en las costas españolas.

información que permitan estar al día respecto a los trabajos en este sentido;

- c) un grupo de representantes políticos franceses —«*elus locaux*»— de las comunidades afectadas por la contaminación de las playas, visitará la zona norte de España el próximo año con el fin de comprobar las actividades realizadas en la lucha contra la contaminación⁵⁴.

4. Medio ambiente fluvial.

A) SECTOR FRONTERIZO OCCIDENTAL.

Conviene distinguir dos hechos distintos: uno, el aprovechamiento de los ríos fronterizos hispano-franceses (regulado por los Tratados de Límites⁵⁵ y en algunos supuestos como el del río Garona⁵⁶ y el lago Lanós⁵⁷, por convenios específicos) y, otro, el de la contaminación. Mientras el primer aspecto ha sido regulado por ambos Gobiernos, el relativo a la protección de la calidad de sus aguas y de su ecosistema sólo se contempla en un único supuesto: el del río Bidasoa, en el extremo occidental de esta frontera, pero sin que haya servido para evitar su contaminación:

En efecto, el Convenio vigente de 14 de julio de 1959, recogiendo una tradición procedente de acuerdos anteriores, en su artículo 20.10, párrafo primero, dispone: «Queda terminantemente prohibido... 10. Arrojar al río o en la bahía de Higue drogas, materias explosivas o cebos que por su carácter puedan emborrachar los peces o destruirlos. *En especial las fábricas que vierten sus aguas sucias en cualquier punto que sea del recorrido, tanto español como internacional, del Bidasoa habrán de estar provistas de un procedimiento de filtración que haga a estas aguas inofensivas para las diversas especies de peces*».⁵⁸

⁵⁴ A esta lista parcial de problemas estudiados en la sesión de 1983 se añadieron en la de 1984 las cuestiones siguientes:

a) Estudio de la viabilidad de un acuerdo bilateral relativo a la intervención en casos de accidentes marítimos que contaminan las aguas próximas tanto del Atlántico como del Mediterráneo.

b) Proyecto de Convenio de Cooperación Civil.

c) Vertidos contaminantes realizados por la Central Solar Termis y que repercuten en Llivia.

⁵⁵ De 2 de diciembre de 1856 y anejos de 28 de diciembre de 1858 (vid. el texto de este Tratado en la *Gaceta* de 4 de septiembre de 1857. También en *Aranzadi, Nuevo Diccionario de Legislación*, vol. X, núm. 13.670, pp. 760 y s. Fue ratificado el 12 de agosto de 1857. Los anejos, vid. también en *Aranzadi, op. cit.*, núm. 13.671, páginas 763 y ss., y en la *Gaceta* de 9 de abril de 1859. También en OLIVART, M.: *Tratados de España* (2.^a parte), 1849-1858, Madrid, p. 121. Fueron ratificados el 1 de abril de 1859); de 14 de abril de 1862 (fue ratificado el 12 de junio de 1862; vid. el texto en la *Gaceta* de 5 de mayo de 1863. También en *Aranzadi, op. cit.*, número 13.672, pp. 771 y ss.), y de 26 de mayo de 1866, así como las disposiciones adicionales de 11 de julio de 1868 (fue ratificado el 12 de junio de 1866; vid. su texto en la *Gaceta* de 22 de julio de 1866 y en *Aranzadi, op. cit.*, número 13.674, pp. 785 y ss.).

⁵⁶ Convenio de 29 de julio de 1963 (vid. el texto en *BOE* núm. 184, de 1 de agosto de 1964).

⁵⁷ Acuerdo de 12 de julio de 1958 (vid. el texto en *JORF* de 20 de julio de 1971).

⁵⁸ Vid. el texto en *BOE* núm. 28, de 2 de febrero de 1965. El subrayado es nuestro.

Frente a acuerdos anteriores⁵⁹ el Convenio vigente introducía la novedad de contemplar la contaminación industrial estableciendo la obligatoriedad de procedimientos de filtración y no sólo en el tramo internacional de este río sino también durante su curso por Navarra (y por tanto, únicamente por territorio español). Esta disposición, sin embargo, no ha servido para evitar la contaminación y ello por los motivos que exponemos a continuación.

En primer lugar, los organismos competentes en España (Comisaría de Aguas, etc.) concedían las autorizaciones correspondientes sin tener en cuenta no sólo la clasificación de este río como «vigilado» sino tampoco la exigencia del Convenio internacional citado⁶⁰.

En segundo término, la Comisión Internacional de los Pirineos (CIP), consideraba que eran los Comandantes Navales del Bidasoa los encargados de adoptar las medidas necesarias para luchar contra la contaminación, y éstos sostienen que su competencia termina cuando el río entra en la provincia de Navarra.

Para facilitar la comprensión de esta cuestión, nada mejor que exponer cronológicamente los pasos dados por la Comisión Internacional de los Pirineos⁶¹.

En la sesión de la III Subcomisión de la Comisión Internacional de los Pirineos, celebrada en París del 22 al 26 de abril de 1968, comienza a tratarse ya el tema de la contaminación del río Bidasoa y de la bahía de Higer. En ella se señala la existencia de un proyecto de creación de una estación depuradora en Hendaya (Francia) y de una red de colectores y otra estación depuradora para los desechos de los municipios españoles de Irún y Fuenterrabía, encargándose a una Comisión técnica mixta el estudio de estos proyectos.

Dos años más tarde, en 1970, la misma Subcomisión recomienda a los organismos competentes de ambos países que procedan regularmente a controlar la calidad de las aguas del río Bidasoa. La IV Subcomisión, por su parte, llama la atención de la CIP sobre la evolución preocupante de la situación en la zona fronteriza del Bidasoa y de la bahía de Higer. En este sentido, manifiesta el deseo de que las Administraciones de ambos países tomen ya las medidas necesarias para prevenir y evitar el agravamiento de la contaminación. Además propone a la CIP que recomiende a los dos

⁵⁹ Sobre este tema, *vid.* nuestro trabajo *La frontera hispano-francesa...* *op. cit.*, cap. VIII, sec. 1.^a B).

⁶⁰ Según Resolución de la Comisaría Central de Aguas de 12 de junio de 1961 (BOE de 17 de junio de 1961) en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 4 de septiembre de 1959 que reglamenta el vertido de aguas residuales y que establece que a los efectos de esta Orden los cauces se clasificarán en protegidos, vigilados, normales e industriales.

⁶¹ Que sepamos, la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA) no se ha preocupado nunca de este río.

Gobiernos la creación de una Comisión binacional competente para estudiar el problema de la contaminación del río ⁶².

En 1974, la delegación francesa retira un proyecto de Convenio (que debía sustituir al vigente de 1959) en el que se contemplaban los aspectos siguientes:

- a) prohibición del depósito o vertido de aguas negras en las zonas del río;
- b) prohibición del vertido de hidrocarburos (debido a las numerosas embarcaciones que navegan en el curso inferior del río y en la bahía de Higuier);
- c) definición exacta de los dispositivos que son obligatorios para el vertido de aguas negras (ya sean urbanas o industriales) determinando los niveles de salubridad de las aguas;
- d) disposiciones complementarias que podrían adoptar las autoridades municipales ribereñas ⁶³.

Como consecuencia de la retirada de este proyecto, se señala la necesidad de aplicar el artículo 20.10 citado ⁶⁴ y las recomendaciones siguientes de la Comisión Internacional de los Pirineos que tienen por objeto:

- a) que los servicios competentes de ambos países realicen con regularidad controles de calidad de las aguas;
- b) confirmar a los Comandantes Navales en la carga de adoptar las medidas necesarias para luchar contra la contaminación;
- c) Recomendar que los proyectos de saneamiento y depuración de las aguas vertidas al río Bidasoa sean realizados lo antes posible.

En 1976, la III Subcomisión de la Comisión Internacional de los Pirineos trata el tema de la protección del medio ambiente y se le informa de un proyecto de Convenio hispano-francés relativo a la prevención contra la contaminación de las aguas, aprobando el principio de este proyecto y manifestando el deseo de que los dos Gobiernos continúen activamente la negociación sobre el mismo.

Asimismo, manifiesta que no considera necesaria la creación de una Comisión mixta especial para los problemas de medio ambiente.

Llegamos así al momento que pudo ser clave para resolver este tema o, por lo menos, para establecer unas bases de protección más efectiva del río Bidasoa. En efecto, en 1980, la Comisión Internacional de los Pirineos a través de su IV Subcomisión «De los problemas del Bidasoa» estudia un

⁶² El autor posee copia de las actas citadas. Lamentablemente, esta Comisión binacional no llegó nunca a constituirse.

⁶³ El autor posee copia del acta. En 1972 no se trató el tema.

⁶⁴ Vid. p. 12 del presente trabajo.

proyecto de Ordenanza que había sido elaborado por la Comisión técnica mixta del Bidasoa y que contaba con la aprobación de los alcaldes ribereños en el que se establecía:

- a) la prohibición de verter basuras urbanas, sólidos, sustancias y también las alteraciones del color de las aguas, así como el vaciado de las calas de las embarcaciones (arts. 1 y 2);
- b) regulaba las características que debía tener todo vertido líquido al curso internacional del río y a la bahía de Higuier (art. 3);
- c) la denuncia de toda contaminación de las aguas del río en su recorrido por Navarra (art. 4);
- d) multas a imponer como sanción y cuya cuantía era la menor de las vigentes en ese momento en las legislaciones de ambos países (art. 5);
- e) la concesión a las industrias de la zona fronteriza de un plazo de cinco años para adaptar sus instalaciones a los requisitos que debían tener los vertidos (disposición transitoria) ⁶⁵.

Pues bien, en relación a este proyecto que venía a cubrir un vacío legislativo, la delegación española en la CIP manifestó que la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA) había reivindicado en España la competencia exclusiva para tratar estos problemas de medio ambiente.

En 1982, en el seno de la IV Subcomisión, vuelve a abordarse el tema. La delegación española vuelve a declarar que carece de competencia por estar atribuida a la CIMA, quien —citamos textualmente— «al parecer, trata de la cuestión en el seno de la OCDE». La delegación francesa manifestó su rechazo a que un problema bilateral de contaminación fronteriza pudiera ser tratado en un marco multilateral, y pidió a la parte española que se designe un interlocutor con competencia para tratar esta cuestión. La delegación española se limitó a «tomar nota» ⁶⁶.

De lo expuesto hasta el momento se desprenden dos conclusiones de carácter provisional. En primer término la necesidad de determinar por parte de España, y de una vez por todas, el organismo competente en materia de medio ambiente en las zonas fronterizas. No se entiende que la CIP lo trate desde 1968 y cuando se llega a la elaboración de un proyecto regulador afirme que carece de competencia. Además, si carece realmente de competencia ¿por qué se atribuye, a lo largo del proceso expuesto, a los Comandantes Navales la tarea de adoptar las medidas necesarias para luchar contra la contaminación (en la sesión de 1974)? Por otro lado, resulta difícil comprender qué medidas van a tomar unos organismos que carecen de medios para ello y cuya

⁶⁵ El autor posee copia de este proyecto de Ordenanza.

⁶⁶ Nos parece que sobra todo comentario al respecto. El autor posee copia del acta.

función principal es la vigilancia de la pesca ⁶⁷. En segundo lugar, la actuación de la delegación española en la CIP no ha aportado nada positivo para proteger el medio ambiente fluvial, ha imposibilitado la cooperación hispano-francesa en esta materia convirtiendo, además, en letra muerta el artículo 20.10 del Convenio vigente de 1959 ya citado ⁶⁸.

Paralelamente a la exposición realizada conviene resaltar una serie de cuestiones para obtener una visión más completa del problema de la contaminación en el sector fronterizo vasco que, a diferencia de los demás sectores fronterizos, es el que padece un grado de contaminación más importante:

- a) Desde hace ya varios años, los municipios franceses poseen una estación depuradora por lo que las aguas son vertidas al mar tras haber sido tratadas. Pudo haberse aprovechado la ocasión para crear una estación depuradora conjunta de todos los municipios ribereños costeando proporcionalmente los gastos (como se ha hecho en otras fronteras europeas), pero no se hizo. Que nosotros sepamos, en este tema no hubo ni consultas, ni intercambios de información, ni estudios conjuntos entre los municipios fronterizos. Tampoco en la CIP ni en la CIMA ⁶⁹.
- b) Los municipios españoles de Irún y Fuenterrabía vierten directamente sus aguas negras al río y a la bahía sin someterlas previamente a procedimientos de depuración (como exige el Convenio de 1959) ⁷⁰.

⁶⁷ Es evidente que los Comandantes navales no son los más adecuados para luchar contra la contaminación. Además de las innumerables tareas que poseen, carecen de los medios necesarios para ello.

⁶⁸ Se ha incumplido y se está incumpliendo una obligación internacional aceptada por ambas partes al concluir el Convenio.

⁶⁹ A diferencia de lo que es corriente en la práctica fronteriza de otros Estados europeos. Así cabe citar, a título de ejemplo:

A) *Sobre recogidas de basuras:*

1.^o El contrato de 5 de septiembre de 1973, entre el Syndicat intercommunal à vocations multiples Beaucourt-Delle-Fèche-l'Eglise (Francia) y el municipio de Boncourt (Suiza).

2.^o El contrato de 10 de junio y 14 de julio de 1970 entre al cantón de Basel-Stadt (Suiza) y el municipio de Weil am Rhein (Alemania Federal).

3.^o El contrato de 19 de febrero y 6 de marzo de 1974 entre la Communauté Urbaine de Strasbourg (Francia) y el Ortenaukreis (Alemania Federal).

B) *Sobre depuración de aguas residuales*

1.^o El contrato de 27 de septiembre de 1971 entre los municipios de Konstanz (Suiza) y Kreuzlingen (Alemania Federal).

2.^o El contrato de 18 de diciembre de 1970 entre los municipios de Bibertal (Suiza) y Hegau-Süd (Alemania Federal).

3.^o El contrato de 23 de agosto de 1976 entre el municipio de Säckingen (Suiza) y el Abwasserverband Stein/Munchwillen (Alemania Federal).

(Estos datos han sido extraídos de la encuesta que realizamos durante los meses de mayo y junio de 1983 con motivo de la elaboración de nuestra tesis doctoral. Para mayor abundamiento, ver de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa el documento CONG-TFP (79) 22 Rev., de 25 de febrero de 1980, y la obra de SCHLOEGEL, B.: *Greuzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit*, E. Schmidt Verlag, Berlin, 1982.)

⁷⁰ Existe el proyecto de crear una estación depuradora (que, en pura lógica, debería ser conjunta a ambos municipios), pero también la posibilidad de verterlos en el mar a través de emisarios sin ninguna depuración (con lo que el problema continuaría existiendo).

- c) Según informe encargado por el Ayuntamiento de Irún el 4 de junio de 1981, la contaminación existente puede calificarse como «muy importante»⁷¹.
- d) Cabe señalar también que debido al grado de contaminación existente en este río la Diputación Foral de Navarra realizó, en 1977, un amplio estudio sobre su saneamiento que abarcó únicamente el recorrido del río por Navarra. De este estudio se desprendieron las conclusiones siguientes:
- 1.º la necesidad de construir dos grandes estaciones depuradoras en los términos municipales navarros de Elizondo y Lesaca;
 - 2.º reflejar como parámetros indicadores límites admisibles para las aguas del Bidasoa aquellos que hacen posible la vida del salmón;
 - 3.º los efectos nocivos que para el salmón tiene, además de la contaminación, la existencia de presas y centrales hidroeléctricas⁷².

Sin embargo, pese a todos los estudios realizados, a la clasificación del río Bidasoa con arreglo a la legislación española como río «vigilado» y a la existencia de Comisiones fronterizas, en los últimos años se han registrado solicitudes de nuevas actividades industriales posiblemente contaminantes que en la actualidad se hallan pendientes de autorización por la Comisaría de Aguas del Norte de España.

Esta gestión tan poco afortunada ha repercutido en perjuicio del ecosistema del río que ha visto cómo una de sus especies, el salmón, está desapareciendo de sus aguas.

⁷¹ Pudiendo ser dividida en los tipos siguientes:

a) Contaminación debida a las industrias en el tramo del río que discurre por Navarra. Estas industrias, a pesar de que tienen algunas instaladas depuradoras, vierten esporádicamente y por causas desconocidas importantes cantidades de productos tóxicos de composición muy diversa, habiendo provocado repetidas veces la muerte de miles de peces.

b) Las aguas negras de origen doméstico de la ciudad de Irún, que forman un volumen normal para una ciudad de 55.000 habitantes. Estas aguas, sin ningún tratamiento previo de depuración —mezcladas con las del grupo siguiente—, son evacuadas directamente al río Bidasoa o a alguno de sus afluentes. El volumen y calidad del vertido es constante, variando sólo estacionalmente.

c) Contaminación procedente de la industria de Irún. Se trata de una contaminación química procedente, casi exclusivamente de industrias con baños electrolíticos (evacuación de sales de cromo, etc., cianuros, ácidos fuertes, etcétera). Hay unas 15 industrias de este tipo. Además del vertido normal de aguas residuales, se producen fuertes vertidos ocasionales y muy irregulares.

d) Contaminación debida a los vertidos de mataderos y granjas porcinas, ovinas, bovinas y avícolas. Se trata de contaminación por materias orgánicas casi exclusivamente y puede evaluarse de una importancia de potencia contaminante equivalente a una población de más de 60.000 habitantes.

e) Contaminación debida al vertedero de basuras que a través de diversas regatas y afluentes desemboca en el río Bidasoa (el autor posee copia de este informe).

⁷² Con anterioridad a esta fecha la Diputación Foral de Navarra realizó diversos informes entre los que cabe citar:

a) En 1965, sobre «Posible regulación del río Bidasoa con fines de repoblación salmonera».

b) En 1967, sobre «Estudio comparado de diversos apartados de la legislación vigente en el tramo internacional y nacional del Bidasoa».

c) También en 1967, sobre «Posibles causas de la escasez del salmón en las aguas del Bidasoa».

B) SECTORES FRONTERIZOS CENTRAL Y ORIENTAL.

Las cuestiones medioambientales que se presentan en el sector fronterizo oriental están relacionadas con la construcción de una estación depuradora entre los municipios de Bourg-Madame y Puigcerdá ⁷³. Respecto a este tema cabe recordar que su origen se remonta a la sesión de 1972, en la que la III Subcomisión de la CIP toma nota del deseo del municipio francés de Bourg-Madame de asociarse al municipio de Puigcerdá para la depuración de sus aguas residuales. La Administración francesa de Agricultura apoya esta iniciativa y la española afirma que toma nota de este deseo y la transmitirá a las autoridades españolas competentes. Ambas delegaciones consideran que este proyecto contribuirá a disminuir los riesgos de contaminación.

En 1976, se vuelve a insistir sobre el tema acordando su inclusión en el orden del día de la Comisión mixta encargada de las aguas pirenaicas fronterizas.

En 1978, se acuerda que el comisario Jefe de Aguas del Ebro y el ingeniero del Servicio de Aguas de la Región Lanquedoc-Rousillon estudien el proyecto y lo transmitan a las autoridades competentes para que emitan su opinión. Sin embargo, todavía en la sesión de 1982, la III Subcomisión de la CIP señala que la Comisión hispano-francesa de aguas fronterizas, ¡deberá ocuparse lo más rápidamente posible de esta cuestión así como de otras relativas a las aguas residuales de los pueblos de Cerdeña! ⁷⁴.

5. Reservas y parques naturales.

A) SECTOR FRONTERIZO OCCIDENTAL ⁷⁵.

A diferencia de lo ocurrido en los sectores fronterizos central y oriental que examinaremos después, en el sector correspondiente al país vasco no ha habido ninguna actuación conjunta para proteger el ecosistema en él existente a pesar de las características que presenta. A este respecto conviene tener en cuenta que la desembocadura del río Bidasoa, a través de las bahías de Txingudí y de Higuier (cuyas aguas se hallan divididas en tres zonas: una española, otra francesa y una tercera común a ambos países ⁷⁶), es lugar de paso de aves migratorias ⁷⁷. Por este motivo, y como consecuencia de la

⁷³ Y que al igual que sucede con el río Bidasoa viene siendo tratada por la CIP desde hace mucho tiempo (1972) sin haberse llegado todavía a nada concreto.

⁷⁴ Ya han transcurrido trece años desde que se trató por vez primera el tema.

⁷⁵ Al igual que el apartado anterior, vamos a proceder al estudio del presente a partir de un análisis cronológico que nos permita ver la evolución experimentada en este tema.

⁷⁶ Vid. el título I del Convenio de 14 de julio de 1959 ya citado en nota (58).

⁷⁷ Lo que no impidió, pese al carácter común de sus aguas, la realización por el Ayuntamiento francés de Hendaya de obras que alteraron el estado natural de la bahía de Txingudí. Respecto al carácter común de las aguas,

preocupación ecológica a desarrollar en las áreas húmedas citadas, se realizaron diversos estudios⁷⁸, culminando esta labor por parte de los Ayuntamientos fronterizos españoles mediante la solicitud al Gobierno vasco de la declaración de las citadas áreas húmedas como «vedado de caza»⁷⁹.

Por otro lado, mediante Ordenanza número 2/1973, de 31 de enero, los Comandantes Navales del Bidasoa prohibieron la caza en todo tiempo en las aguas hispano-francesas del Bidasoa y de la bahía de Higer⁸⁰.

En cuanto a la labor realizada a este respecto por las Comisiones fronterizas, cabe señalar que hasta el momento únicamente han servido como foro para comunicar como hecho consumado la adopción de medidas unilaterales por cada parte⁸¹. La gestión conjunta de la zona nunca se ha planteado a pesar de aparecer como la medida más razonable⁸².

Además, conviene tener en cuenta que el río Bidasoa es el único del país vasco y el único río fronterizo hispano-francés que posee salmónidos en sus aguas. Esta especie, que en este río se encuentra en peligro de desaparición, no ha sido objeto de ninguna protección especial por parte de España y Francia. En este sentido, ambos Estados deberían seguir la pauta marcada por

el artículo 12 del Tratado de Límites de 2 de diciembre de 1856, ya citado, señala: «Como quiera que la línea divisoria consignada en los artículos anteriores sigue en algunas partes el curso de las aguas y la dirección de caminos, y toda a algunas fuentes, se ha concertado que estas aguas, caminos y fuentes hayan de ser comunes, y libre su uso para los ganados y habitantes de ambos lados de la frontera» [Vid. nota (55)]. De las citadas obras no se informó nunca a los municipios fronterizos españoles.

⁷⁸ Fueron encargados por el Ayuntamiento de Irún los siguientes:

- a) «Estudios sobre el medio físico de la zona, Jaizquibel, bahía de Txingudi, Peñas de Aya», S.C.N. Aranzadi, CEOTMA y Gobierno Vasco, 1983.
- b) «Establecimiento de una estación de anillamiento en las islas del Bidasoa», S.C.N. Aranzadi, 1980.
- c) «Introducción al estudio de la flora y vegetación morfoclimática del tramo final de la ribera del Bidasoa», CATALÁN, PILAR, San Sebastian, 1981.
- d) «Informe sobre Txingudy», FAOS YURRITA, JOSÉ MARÍA, S.C.N. Aranzadi, 1979, a solicitud de la entonces Comisión Municipal de Sanidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Irún.

⁷⁹ Establecida científicamente la importancia naturalística de las áreas húmedas del Bidasoa y sus bahías, por parte de los Ayuntamientos españoles de Irún y Fuenterrabía se acordó solicitar al Consejo Territorial de Caza y al Servicio Forestal de Conservación de la Naturaleza (SEFOCONA, antiguo ICONA) del Gobierno Vasco, la declaración de las áreas húmedas de ambos municipios como «Vedado de caza» como paso previo a su declaración como «Refugio de caza», de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970 y el artículo 11 de la propia Ley. Y así se acordó por el SEFOCONA (vid. *Boletín Oficial de Guipúzcoa*, número 90, de 27 de julio de 1984).

⁸⁰ El autor posee copia.

⁸¹ Así, en la sesión de 1978, de la IV Subcomisión de la CIP «De los problemas del Bidasoa», la delegación francesa informó a la española que por disposición del Ministerio francés del Medio Ambiente, de 23 de agosto de 1977, se había creado una reserva de caza marítima en la bahía de Higer, declarando a este respecto la delegación española que hacía una reserva formal de los derechos que pudiera invocar España de conformidad con los acuerdos vigentes. La delegación francesa recordó a este respecto que el texto aplicable era la Ordenanza número 2/1973, de 31 de enero antes citada. (El autor posee copia del acta.)

⁸² Más bien ha ocurrido todo lo contrario ya que no se respetan las disposiciones de los tratados de límites que prohíben la realización de obras que afecten al lecho del río (y esto por ambas partes).

Únicamente en la reunión de la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa (CTMB), Organismo consultivo de la CIP, de 12 de marzo de 1984, se pidió por parte del municipio de Irún el establecimiento de las bases para una futura ordenación ecológica, por considerar la desembocadura del Bidasoa como zona húmeda de máximo interés. (El autor posee copia del acta.)

otros Estados que han celebrado acuerdos internacionales con el único objeto de proteger esta especie ⁸³.

De todo ello se desprende que la CIP no ha prestado una atención eficaz a este espacio fronterizo, máxime cuando existen en su seno Subcomisiones que deberían haberlo hecho, siendo urgente un cambio radical en este tema.

B) SECTORES FRONTERIZOS CENTRAL Y ORIENTAL.

Los contactos a nivel gubernamental se han realizado a través de la III Subcomisión de la CIP, titulada «De las cuestiones económicas y agrícolas» que en las sesiones de 1964 y 1966 solicita la creación de una Comisión Mixta de Expertos. A partir de esta fecha los principales temas de trabajo han sido los siguientes:

- a) Creación de un grupo de trabajo franco-español especializado en materia de caza y pesca, que reúna a los expertos de las Administraciones y personalidades locales de ambos países.
- b) Establecimiento sobre la vertiente española, a lo largo de la frontera, a la altura del Parque Nacional de los Pirineos Occidentales de una banda de territorio, a ser posible continua, clasificada como reserva integral de caza.
- c) Sugerir que las otras reservas integrales que pudieran crear las autoridades españolas se implanten igualmente al borde de la frontera.
- d) Instituir una colaboración estrecha entre las autoridades de ambos países encargadas de la reglamentación y policía de la caza y de la pesca ⁸⁴.

⁸³ Entre ellos, cabe citar:

a) El Convenio para la conservación del salmón del Atlántico Norte, de 2 de marzo de 1982, celebrado por Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia y la Comunidad Económica Europea (en *Beiträge zur Umweltgestaltung*, de MUECKE, R., 1974, vol. IV, p. 928: 17/1).

b) El acuerdo para la protección del salmón en el mar Báltico, de 20 de diciembre de 1962, celebrado por Dinamarca, República Federal de Alemania, Polonia y Suecia (*Ibid.* vol. II, p. 962: 95/1).

c) El primer acuerdo en este sentido, que fue el tratado relativo a la reglamentación de la pesca del salmón en la cuenca del Rin, de 30 de junio de 1885, celebrado por la República Federal de Alemania, Luxemburgo, Holanda y Suiza (*Ibid.*, vol. I, p. 885: 48/1).

En esta misma línea de actuación cabe situar el estudio de saneamiento del río Bidasoa elaborado por la Diputación Foral de Navarra en 1977, en el que se contemplaron como parámetros indicadores límites admisibles para las aguas del Bidasoa aquellos que hacen posible la vida del salmón.

Por otro lado, conviene tener en cuenta la existencia —por parte del Gobierno Vasco— de un proyecto consistente en la creación de un puerto deportivo, en terrenos del municipio de Irún, que podría afectar gravemente al ecosistema que por otra parte se pretende proteger. Este tema se lleva en la más estricta confidencialidad.

⁸⁴ La delegación española manifiesta su acuerdo sobre los puntos a) y d). Sostiene que la Comisión mixta de caza y pesca examine las distintas cuestiones fronterizas con el fin de conciliarlas y, en su caso, precisar las disposiciones que, en esta materia, pudieran ser objeto de un acuerdo entre los dos Gobiernos. Con este fin, esta Comisión podrá incluir los expertos y representantes locales que sean necesarios.

En cuanto a los puntos b) y c), relativos a las reservas, la delegación española señala que no puede manifestarse dado que no han sido finalizados todavía los estudios e investigaciones que son indispensables para ello. Sin embargo, indica que no existe ninguna objeción de principio a que se creen, si hubiera lugar a ello, a título

Sin embargo, esta enumeración puede reducirse a dos cuestiones centrales: elaboración de un Convenio bilateral para perseguir las infracciones en materia de caza⁸⁵, y coordinación en materia de creación de parques nacionales y reservas naturales.

Por lo que se refiere a la *caza*, desde 1970 se plantea la necesidad del citado Convenio sin que hasta el momento se haya llegado a ningún resultado concreto.

Por parte francesa se solicitó en esa fecha que las autoridades españolas prohibieran totalmente el ejercicio de la caza en una banda estrecha de territorio español a lo largo de la frontera que bordea los parques nacionales españoles y franceses, a lo que se respondió por parte española que las reservas de caza que en España limitan con los parques nacionales franceses son administrados de manera autónoma e independiente en estrecho contacto con los municipios interesados. Por todo ello, ambas delegaciones insistieron sobre la necesidad de proceder a una concertación regular entre los responsables locales franceses y españoles recomendando a las Administraciones competentes de ambos países que den instrucciones en este sentido a sus responsables. Además, evocaron la posibilidad de establecer, en un futuro próximo, planes conjuntos de caza sobre todo para el caso en que se dieran migraciones importantes de algunas especies en las zonas fronterizas y, en especial, de la gamuza pirenaica⁸⁶.

Un hecho positivo fue la creación de un grupo de trabajo específico para todo lo relativo a la protección de la naturaleza, parques nacionales, reservas naturales, caza y pesca, que tiene lugar en 1976, pero que sólo se ha reunido en tres ocasiones: 1977, 1978 y 1980⁸⁷. Por lo que se refiere a la elaboración del proyecto de Convenio relativo a la caza, la III Subcomisión señaló que el tema debía ser abordado por el grupo de trabajo teniendo en cuenta que la

experimental, reservas integrales en territorio español a lo largo de la frontera y en particular a la altura del parque nacional francés de los Pirineos Occidentales.

Asimismo, ambas delegaciones manifiestan nuevamente el deseo de que se desarrolle, a uno y otro lado de los Pirineos, la armonización de las políticas en materia de parques nacionales, caza y pesca. (Todo ello en la sesión de 1968. El autor posee copia del acta.)

⁸⁵ Similar al existente entre Suiza y Francia, de 31 de octubre de 1884 (*Bundessammlung der Eidgenossischen Gesetze*, número 14, 1848-1947, pp. 208-210).

⁸⁶ Por lo que respecta a la *pesca*, ambas delegaciones se mostraron de acuerdo en reconocer la conveniencia de una colaboración entre los servicios españoles y franceses. La delegación española, recogiendo el deseo de la Delegación francesa en el sentido de obtener ayuda en material genético con el fin de repoblar las zonas altas de los ríos de la región pirenaica, le ofreció la posibilidad de asociar a los servicios franceses interesados a las experiencias en curso para la selección y aclimatación de especies correspondientes a las necesidades de esta región. (El autor posee copia del acta.)

⁸⁷ Está compuesto por:

- a) Los directores de los Parques y Reservas Naturales limítrofes.
- b) Los veterinarios dependientes de la Administración central o departamental.
- c) Por parte española, los jefes provinciales de ICONA de Llivia, Navarra, Huesca, Gerona y Barcelona.
- d) Por parte francesa, los encargados de Misión para los problemas de medio ambiente (Prefectura, «Direction de la Protection de la Nature», «Parc National des Pyrénées Occidentales») y el vicepresidente de la «Fédération départementales des chasseurs des Hautes Pyrénées».

única medida verdaderamente eficaz para sancionar estas infracciones es la persecución del delincuente delante de los Tribunales de su país ya que las sanciones pronunciadas en el otro no son ejecutivas. Por otro lado, debía tenerse en cuenta también que la legislación española, a diferencia de la francesa, distingue entre faltas administrativas (de competencia del ICONA), y delitos (de competencia de los Tribunales) ⁸⁸.

Vamos a proceder, a continuación, a un breve análisis de las reuniones celebradas por este grupo de trabajo hasta el momento. A este fin, cabe indicar que en 1977 trató otros puntos además de los relativos a la caza y el establecimiento de reservas, como son:

- a) la problemática sobre la contaminación del río Segre y afluentes en Cerdeña;
- b) trabajos hidrológico-forestales en la cabecera del río Garona: resultados obtenidos en relación a la erosión y corrección de torrentes y aludes, y conveniencia de realizar estudios semejantes en las zonas pirenaicas con peligros de erosión que afecten a ambos países;
- c) intercambio de información sobre las medidas tomadas en Francia de control y avance de la rabia: censo realizado en España en su zona fronteriza de la población vulpina, principal propagador de dicha enfermedad ⁸⁹.

Por lo que se refiere a los parques y reservas naturales, en la reunión de 1978, la Delegación española en el Grupo Mixto de Trabajo propuso que la resolución 34 (76) adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 21 de mayo de 1976 -relativa a la carta ecológica de las regiones de montaña en Europa- fuera seguida, en la recomendación de su punto 19 y para el espacio pirenaico, mediante un acuerdo de cooperación para la gestión conjunta de los parques y reservas naturales de fauna y flora ⁹⁰. Con arreglo a este punto, las regiones de montaña pueden formar unidades naturales pero divididas por las fronteras debiendo ser gestionadas, en la medida de lo posible, en común por los países interesados según los principios ecológicos ⁹¹.

⁸⁸ A este Grupo de Trabajo se le asignaron, como otras tareas, la coordinación de las fechas de apertura y cierre de la caza en las diferentes circunscripciones de la zona fronteriza y el intercambio de información, sobre los inventarios de fauna.

⁸⁹ El autor posee copia del Acta.

⁹⁰ Vid. el texto en *Annuaire Européen*, 1976, pp. 278-290.

⁹¹ A este fin se señala que: «Certains zones montagneuses constituent un ensemble naturel englobant des territoires qui relèvent de plusieurs Etats ou provinces. L'unité fondamentale de telles régions impose une recherche et une gestion communes, quels que soient les Etats ou les subdivisions administratives dont relèvent leurs parties. De même, toute mesure de planification concernant ces zones devrait être élaborée en commun ou, du moins, après concertation entre les autorités territorialement compétentes.

Toute initiative allant dans le sens d'une plus grande coopération et coordination dans ce domaine entre organisations internationales et institutions non gouvernementales ainsi qu'entre personnalités scientifiques, instituts

La III Subcomisión de la CIP, de la que depende este grupo mixto de trabajo, hizo suya esta propuesta y elevó su recomendación a la CIP. Al mismo tiempo, aprobó la sugerencia de la delegación francesa en el sentido de que, en su próxima reunión el grupo de trabajo estudiara desde este ángulo la gestión común de determinado número de espacios pirenaicos, estudios de cooperación que serían realizados por el Ministerio de Medio Ambiente francés y el de Agricultura español. A propuesta de la delegación española, se acordó que los espacios pirenaicos objeto de estudio fueran, en un primer momento, el Parque Nacional de Ordesa que limita con el Parque Nacional de los Pirineos Occidentales, mientras que, en una segunda fase, se estudiaría el Parque Nacional de Aigües Tortes (de España, cuya ampliación se encontraba en estudio en 1978), que podría ser limítrofe del Parque Nacional del Ariège, también en estudio por parte francesa.

Sobre este tema, en su reunión de 1980, el grupo de trabajo manifestó en primer lugar que la elaboración de un programa de este tipo implica por un lado una protección especial, general o particular en la que deben tomarse en cuenta otros objetivos distintos de la protección como son los de apertura social, los científicos y los educativos. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que una verdadera gestión debe contemplar los medios reglamentarios y económicos que permitan remunerar al personal de vigilancia así como, en su caso, inversiones en adquisición de bienes inmuebles.

En segundo término, consideró esencial la definición de los componentes de la gestión objeto de un programa concertado franco-español.

Por último señaló que el Parque Nacional de los Pirineos Occidentales y el Parque Nacional de Ordesa (cuya extensión se contempla con el fin de continuar con el parque francés), constituye una oportunidad para comenzar un programa de este tipo que abarcaría los puntos siguientes:

- a) concertación permanente sobre las reglamentaciones, límites y modalidades de vigilancia;
- b) coordinación de actividades científicas mediante intercambios de información y puesta a punto de métodos de investigación comunes (inventarios, indicadores de estados y resultados, etc.), así como de acciones particulares que tendrían por objeto cualquier especie particularmente amenazada (osos, lince, rebecos, etc.);
- c) definición de intervenciones de carácter sanitario sobre la fauna salvaje existente en los dos parques nacionales;

de recherche ou administrations de différents pays doit être encouragée, à quelque niveau qu'elle se situe» (*Ibid.*, p. 290).

El Grupo de Trabajo aprobó unánimemente esta propuesta señalando además que esta Resolución estaba hecha a la medida del Pirineo, región montañosa de gran valor ecológico, humano y de paisaje y características históricas, sociales y biológicas comunes pero que a pesar de ello pertenece a dos Estados.

- d) coordinación de estudios y de acciones de regulación relativas al acceso del público a los parques;
- e) definición de acciones educativas concertadas (establecimiento de senderos pedagógicos, publicaciones, señalización, etc.);
- f) concertación en materia de equipamiento, definición y gestión (senderos, refugios, centros de acogida e información)⁹².

En cuanto a las *infracciones de caza*, debido a los estudios realizados por los expertos jurídicos de ambas delegaciones y dadas las dificultades surgidas por las diferentes legislaciones en materia de caza junto a la complejidad de competencias y jurisdicciones, el grupo mixto de trabajo aconsejó se acordara una ampliación de los estudios realizados y que los expertos jurídicos citados establecieran contactos directos, al objeto de proponer al grupo mixto una posible solución en orden a los problemas siguientes:

- a) listas de infracciones de caza y sanciones de las mismas;
- b) delimitación del territorio donde han de intervenir los agentes habilitados para ello;
- c) lista de los agentes que puedan ser habilitados por cada país;
- d) competencias y jurisdicciones para conocer las infracciones en las zonas protegidas y consecuencias civiles.

También se señaló que, como prueba de cooperación inmediata, ya se habían establecido contactos directos entre los guardas de caza de ambos países y en esta línea de actuación aquéllos habían efectuado recorridos de vigilancia conjuntamente en la línea fronteriza de las provincias de Lérida y Huesca. De éstos contactos las referencias que se tienen son resultados eficientes contra el furtivismo, lo que constituye ya un primer paso de colaboración para una mejor protección y defensa de la fauna de la zona pirenaica⁹³.

Respecto a la elaboración del proyecto de Convenio relativo a este tema, en un primer momento se había previsto que el objeto del Convenio sería únicamente el de uniformizar el procedimiento de comprobación y persecución de las infracciones en materia de caza en una zona delimitada. Sin embargo, pronto se comprobó por las partes que no era difícil tener en cuenta,

⁹² Con relación a este punto la CIP, en su sesión de 1980, adoptó las conclusiones relativas a la elaboración de un programa de gestión común de las zonas fronterizas protegidas y a petición de la Delegación española solicitó a los directores de los Parques Nacionales pirenaicos que, en el plazo de seis meses, se pusieran en contacto para intercambiar sus puntos de vista sobre el informe presentado. (El autor posee copia del Acta.)

⁹³ Todo ello en la sesión de 1978. En relación a los periodos hábiles de caza (fechas anuales de apertura y cierre) cuya reglamentación se publica mediante Orden ministerial de forma análoga en Francia y España la III Subcomisión, recogiendo las sugerencias de los Consejos Provinciales de Caza en España y de los Departamentos en Francia, recomienda que se establezcan contactos anuales a últimos de febrero o primeros de marzo con objeto de proponer una posible coincidencia de fechas de apertura y cierre de la caza en la zona fronteriza. Este contacto informativo debería efectuarse entre las autoridades del Ministerio del Medio Ambiente francés y del Ministerio de Agricultura español, como organismos encargados de la caza, siendo la convocatoria a iniciativa de Francia.

de un modo más general, las infracciones a la protección de la naturaleza y que figurarán en un anejo y serán objeto de una lista que deberá ser lo suficientemente precisa en el enunciado de las infracciones de manera que, teniendo en cuenta las disposiciones penales que regulan la materia en ambos Estados, los elementos constitutivos de la infracción sean lo suficientemente precisos so pena de inconstitucionalidad.

Además se planteó también la cuestión de saber si era posible ir más allá de los principios de persecución de las infracciones previendo la extensión de la competencia territorial de los Tribunales de una y otra parte de la frontera, al conjunto de la zona contemplada por el Convenio. El grupo de trabajo consideró que se trataba de un asunto importante que cuestionaba el principio tradicional de Derecho Internacional de la soberanía estatal ⁹⁴.

Con relación a este punto la CIP, en la sesión de 1980, insistió en la necesidad de que los expertos que estudien el proyecto de Convenio bilateral citado expongan en un plazo breve de tiempo sus conclusiones después de que hayan sido consultados, como ya lo han sido en Francia los servicios jurídicos de los Ministerios correspondientes. A esas conclusiones deberán adjuntarse los anejos complementarios con la lista de las infracciones y precisando la extensión de la zona afectada por el proyecto de Convenio ⁹⁵.

De lo expuesto hasta el momento respecto de los temas que se plantean en estos sectores fronterizos, consideramos relevante destacar dos hechos: en primer lugar, al igual que sucede en el sector fronterizo occidental, y a diferencia de otras fronteras europeas, en la hispano-francesa los contactos mantenidos hasta la fecha no han conseguido cristalizar en ningún Convenio bilateral no ya en el tema de la caza sino tampoco para crear parques naturales conjuntos ⁹⁶. Por otro lado, y a pesar de los contactos en el seno de las Comisiones fronterizas correspondientes, la existencia de proyectos que amenazan gravemente el ecosistema pirenaico como el tendente a la instalación de una nueva línea de alta tensión entre España y Francia pese a la

⁹⁴ Todo ello en la sesión de 1980. En nuestra opinión, no habría ningún problema en extender la competencia territorial de los tribunales siempre que los dos Estados consientan en obligarse en ese sentido. La soberanía estatal no supone ningún obstáculo, ya que en virtud de esa misma soberanía los Estados pueden consentir en que se amplíe la competencia territorial de sus tribunales a través de un Acuerdo como el que se proyecta. Sería una modalidad más de los Acuerdos que, sobre relaciones de vecindad, celebran los Estados con el objeto de facilitar la mutua colaboración (como, por ejemplo, los de asistencia mutua o los de facilidades al tráfico fronterizo). Por otro lado, ésta es la solución adoptada por el Acuerdo franco-helético de 31 de octubre de 1884, ya citado (*vid. nota 85*).

⁹⁵ A diferencia del acuerdo franco-helético de 1884, que prevé una zona de 10 kilómetros de extensión a cada lado de la frontera (en su art. 1), los delegados franceses y españoles parecen manejar una distancia comprendida entre 500 metros y tres kilómetros.

Otro tema tratado en 1980 fue el relativo a la armonización de las fechas de apertura y cierre de la caza de montaña. En 1984, el CIP, estudió otros problemas como la protección del oso pirenaico, el estado sanitario de los animales salvajes, la varroasis de las abejas, etc.

⁹⁶ Por ejemplo, entre Luxemburgo y el Land de Renania-Palatinado por Acuerdo de 17 de abril de 1984 [*Conseil de l'Europe. Transfront/Office* (85) 1]; entre Holanda y la República Federal de Alemania, de 10 de noviembre de 1984 (*Tractatenblad*, 1984, núm. 118); entre Bélgica, Luxemburgo y Holanda, de 8 de junio de 1982 (*M.B.*, núm. 203, de 20 de octubre de 1983).

oposición de los fronterizos y con las nefastas consecuencias que, desde el punto de vista ecológico, ello conlleva ⁹⁷.

Pero la ausencia de convenios entre España y Francia sobre protección de la naturaleza entendida ésta en un sentido amplio ⁹⁸, sorprende todavía más por cuanto ambos países son parte en diversos convenios multilaterales sobre el tema ⁹⁹. La inexistencia de una política fronteriza global con proyectos a corto, medio y largo plazo que incluyera actuaciones para proteger el entorno y el medio ambiente pirenaico puedan explicar esta situación anómala que exige ser corregida urgentemente ¹⁰⁰.

III. CONCLUSIONES

El problema principal a la hora de abordar la protección del medio ambiente en la frontera pirenaica, por lo que a España se refiere, reside en la necesidad de determinar el organismo competente: la CIP o la CIMA y en particular una coordinación entre ambos. La falta de claridad en este tema impide abordar con eficacia, mediante una planificación global, la protección del medio ambiente en el espacio citado.

Mientras que en otras materias (trabajadores fronterizos, comunicaciones, controles nacionales yuxtapuestos, aprovechamiento de aguas y pastos, etc.), la cooperación hispano-francesa ha cristalizado en acuerdos internacionales,

⁹⁷ Y motivada únicamente por la necesidad francesa de exportar la energía que le sobra. A este respecto, conviene tener en cuenta que, en la actualidad «cinq lignes haute tension (une à 150.000 volts, deux à 200.000 et deux à 400.000) franchissent les Pyrénées. Elles suffisent à faire transiter 5 milliards de kilowatts/heure par an. EDF pense qu'on pourrait faire mieux, notamment en expédiant du courant vers le Portugal. 3 milliards de kilowatts/heure peut-être. De toute manière, pour les électriciens, il est toujours bon que les réseaux soient interconnectés. C'est une question de sécurité. Si ça saute d'un côté de la frontière, le voisin dépanne.

EDF et son homologue espagnol, une société de transport électrique récemment nationalisée, se sont mis d'accord pour lancer une nouvelle ligne à haute tension au centre même de la chaîne pyrénéenne. 50 kilomètres du côté français, 150 sur le versant ibérique. Devis: 200 millions de francs pour nous, 600 millions pour eux.

Mais ce sont les français qui sont les plus pressés. Le retard pris par l'Espagne dans son équipement électro-nucléaire nous donne une dizaine d'années de ventes potentielles, ensuite nos voisins, qui tiennent autant que nous à leur indépendance énergétique, combleront leur handicap» (*Le Monde*, del 20 de agosto de 1985. EDF = «Electricité de France»).

⁹⁸ Fauna, flora, espacios y recursos naturales, etc.

⁹⁹ Antes hemos citado los relativos al medio ambiente marino. *Vid.* nota (42). Sobre fauna, flora y espacios naturales, cabe citar:

a) El Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, de 2 de diciembre de 1961 y el acta adicional de 10 de noviembre de 1972 (*BOE*, número 138, de 9 de junio de 1980).

b) El Convenio sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, de 23 de noviembre de 1972 (*BOE* número 156, de 1 de julio de 1982);

c) El Convenio de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979 (*BOE*, en trámite).

De los siguientes, únicamente España es parte:

a) Convenio internacional para la protección de los pájaros, de 18 de octubre de 1950 (*BOE*, de 13 de septiembre de 1955. En vigor: 17 de enero de 1963);

b) Convenio sobre las marismas de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, de 2 de febrero de 1971 (*BOE*, de 20 de agosto de 1982. En vigor: 15 de julio de 1975).

¹⁰⁰ *Vid.* pp. 1-3 del presente trabajo.

en el campo del medio ambiente y de protección de la naturaleza está todo por hacer, ya que no existe ningún convenio específico destinado a protegerlos y las acciones realizadas por la CIP han sido muy limitadas. Así, mientras que en lo relativo a reservas y parques naturales ha habido ciertos avances (consultas e intercambios de información recíprocas, elaboración de un proyecto de convenio sobre caza, creación de un grupo mixto de trabajo y elaboración de un programa de gestión común), pero limitados al sector central de la frontera pirenaica, respecto del medio ambiente aéreo, fluvial y marítimo (éste por no entrar dentro de su competencia) no se ha hecho nada (salvo los acuerdos multilaterales de los que son parte ambos Estados en materia de contaminación atmosférica, cooperación oceanográfica y los relativos a la protección del Mediterráneo). Que se sepa, por parte de la CIMA, no ha habido tampoco ninguna actuación.

Es particularmente grave el trato que se ha dado al medio ambiente fluvial en el sector fronterizo occidental, con la consiguiente inobservancia del Convenio vigente de 14 de julio de 1959 por parte de España. Debe exigirse a las autoridades encargadas de velar por su aplicación, la observancia del artículo 20.10, párrafo primero, ya citado ¹⁰¹, y difundir su existencia entre los organismos nacionales situados en la proximidad de la frontera, que (lo hemos constatado) lo desconocen. La protección del ecosistema, representado por el río Bidasoa y sus bahías, exige una planificación global que tenga en cuenta sus características de espacio internacional y nacional (durante el curso del río por Navarra) y de una especie en vías de desaparición: el salmón. En este sentido es necesario modificar el Convenio vigente, teniendo en cuenta los distintos organismos con competencia en España. Hasta la actualidad, la labor realizada por las Comisiones existentes (CTMB, IV Subcomisión de la CIP) ha sido muy deficiente. Por otro lado, la competencia otorgada a los Comandantes Navales del Bidasoa para controlar y sancionar las actividades contaminantes debe ser transferida a los organismos que tienen los medios y el poder para ello, si se quiere lograr cierta efectividad.

Si se pretende realmente proteger el medio ambiente en la frontera hispano-francesa sería conveniente reestructurar la CIP, desgajando de la misma las Subcomisiones III y IV, relativas a reservas, parques naturales y a los problemas del Bidasoa, o fundirlas en una nueva que goce de autonomía respecto de la CIP. Ello permitiría tratar de modo global la problemática medioambiental de toda la frontera. Esta acción, para ser eficaz, debería ir acompañada de reuniones periódicas y no como hasta ahora, que tiene lugar cada dos años. Esta Comisión debería estar en estrecho contacto con las autoridades locales y regionales de los sectores fronterizos afectados por un problema concreto. En este sentido cabe señalar que si la cooperación

¹⁰¹ Vid. p. 13.

hispano-francesa en materia de medio ambiente ha sido deficiente a nivel gubernamental, a los niveles regional y local no ha existido.

Es urgente la elaboración de una política global de medio ambiente específica para la frontera hispano-francesa que tenga en cuenta los espacios aéreo, marítimo, fluvial y ordenación del territorio (reservas y parques naturales) y los problemas concretos existentes en cada sector fronterizo. Hasta el momento se actúa con el sentimiento de la provisionalidad y en función del interés que en este tema tienen personas aisladas, no existiendo programas de actuación a corto, medio y largo plazo.

Por el momento es necesario coordinar los distintos organismos que actúan en la frontera hispano-francesa: CIP (con sus Subcomisiones III y IV), CIMA, el Grupo de Trabajo de la Conferencia de las Regiones Pirenaicas y la Comisión Hispano-Francesa de Medio Ambiente (competente en contaminación marina), para no disgregar su actuación, evitar la pasividad y lentitud actuales y facilitar la toma de decisiones por el organismo competente. Desde la perspectiva de una posible elaboración de un convenio bilateral sobre medio ambiente fronterizo, esta coordinación debe ser prevista, pues de lo contrario se convertiría en un texto con buenas intenciones y sin aplicación práctica.

La posible elaboración de este Convenio debería tener en cuenta, además, la necesidad de dotar de medios económicos a los municipios fronterizos que les permitan la creación de instalaciones de depuración. Establecer la prohibición de contaminar sin tener en cuenta ese dato no sería eficaz.

En nuestra opinión la elaboración de un convenio sobre este tema es muy necesario y urgente, debiendo prever el mismo los distintos principios y regímenes existentes en materia de medio ambiente fronterizo.

Es importante informar a los municipios fronterizos de las posibilidades que les ofrecen los tratados de límites hispano-franceses de celebrar contratos que sean beneficiosos a sus relaciones de vecindad, entre los que se encuentran, por ejemplo, los relativos al tratamiento de desechos y creación de instalaciones depuradoras. Asimismo se debería sugerir a estos municipios que lleven a la práctica en sus relaciones los principios de intercambio de información y consulta antes citados. En todo caso, es evidente que no basta con la actuación de los organismos con competencia en materia de medio ambiente, sino que son también los municipios fronterizos los que deben tener la iniciativa a la hora de promover la protección de espacios comunes. Lo contrario evidenciaría su desinterés y consolidaría la situación actual de acciones unilaterales.

Es necesario que por parte de la Dirección General de Medio Ambiente, en España, en coordinación con la CIP y la CIMA, se elabore un programa de actuación en esta materia a nivel nacional que contemple los aspectos siguientes:

- a) cooperación medioambiental en los espacios fronterizos, teniendo en cuenta las características de cada uno de ellos y elaboración de los convenios internacionales que con este fin fueran necesarios, previendo los medios correspondientes para llevarlos a la práctica;
- b) coordinación de las distintas comisiones fronterizas existentes en la actualidad, tanto gubernamentales como regionales y locales;
- c) promover la concienciación y actuación de los municipios fronterizos con problemas de contaminación o con espacios naturales necesitados de protección, facilitando acciones concertadas con los del Estado vecino;
- d) facilitar los medios económicos indispensables para paliar los problemas de contaminación;
- e) considerar la especial situación de los espacios fronterizos, que por este hecho ven cómo sus problemas tardan en solucionarse;
- f) la declaración de determinados espacios como protegidos, promoviendo este tipo de actuaciones.

Por último, señalaremos que toda esta labor exige una decidida voluntad política en favor de la protección de la naturaleza y del medio ambiente fronterizo y la potenciación de los organismos existentes. Sin ella no es posible mejorar una situación como la actual, en la que domina la improvisación.