

## Portugal: ¿«Crecimiento verde» o retroceso ambiental?

AMPARO SERENO ROSADO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: LA CONTINUIDAD EN EL CAMBIO. 2.1. *Introducción*. 2.2. *El continuum de la centralización y la amputación de competencias y organismos*. 2.3. *El año en que el Ministerio de Medio Ambiente perdió el Mar*. 3. LA REVISIÓN DE LA LEY DE BASES DEL AMBIENTE: DE LA «LOCUCIÓN LEGISLATIVA» AL MINIMALISMO. 4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA LEY DE BASES DE LA POLÍTICA DE SUELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO. 5. ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO: LA LEY DE BASES DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO. 6. AGUAS: EL RETRASO DE LOS PLANES DE CUENCA DE «SEGUNDA GENERACIÓN» Y LA APÁTICA PARTICIPACIÓN PÚBLICA. 7. SERVICIOS DE AGUAS Y RESIDUOS: EL AÑO DE LA PRIVATIZACIÓN. 8. CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y CAMBIO CLIMÁTICO: EL FAVORITISMO SECTORIAL. 9. OTRAS CUESTIONES TRANSVERSALES. 10. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN

El año 2014 está marcado por la salida de la “troika” de Portugal, lo que tiene influencia en todas las áreas de gobernanza, incluidas las políticas públicas destinadas a la protección ambiental y calidad de vida.

Como se sabe, desde la eclosión de la crisis –primero financiera y después económica, esta última en 2011–, Portugal (junto con Irlanda y Grecia) fue uno de los países europeos objeto de rescate financiero por parte de los organismos internacionales vulgarmente conocidos como “troika”. Es

decir, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea (CE).

La aplicación del Programa de Asistencia Económica y Financiera (PAEF) –negociado entre el gobierno portugués y la troica a través de un *memorándum*–, se ha concretizado a través de una “política de cortes” en salarios, pensiones y empleos, que ha disminuido el nivel de vida de toda la ciudadanía en general, pero que ha incidido principalmente en la Administración Pública. En todos los ministerios se han reducido tanto el número de organismos como de recursos humanos y, precisamente, el Ministerio de Medio Ambiente ha sido uno de los más afectados.

Tras la conclusión del PAEF el Ministerio de Ambiente portugués se ha fijado como principal meta establecer y concretizar una visión “postroika” del desarrollo sostenible a largo plazo. Sin embargo, este desarrollo se basa casi exclusivamente en la llamada “Economía verde”. O sea, aquella cuya finalidad principal es promover crecimiento y empleos verdes. Pero la verdad es que, aunque lo haga de una forma sostenible, la protección ambiental queda relegada a un segundo plano, frente a los objetivos económicos prioritarios. Así, en el documento “Compromisso para o crescimento verde”<sup>1</sup> publicado en septiembre de 2014, el Ministerio de Medio Ambiente portugués señala que los objetivos del mismo son totalmente coherentes con los desafíos de la sociedad portuguesa: más empleo y calidad de vida, reducción de la dependencia exterior, fiscalidad inteligente –que consiste en tributar más lo que se degrada y contamina que lo que se produce y consume. Para alcanzar estas metas en 2020 el “Compromisso para o crescimento verde” formula 83 iniciativas, repartidas por 10 sectores y 6 ejes transversales: financiamiento; internacionalización; fiscalidad; innovación; información; contratación pública.

No obstante, a pesar de que se trata de un documento sintético y bien elaborado, resulta poco convincente si pensamos que muchas de las metas y objetivos trazados debían haber sido ya cumplidos y que, por el contrario, son prorrogados para 2020. Algo más realista resulta, en este sentido, otro documento del Ministerio de Medio Ambiente, el “Relatório do Estado do Ambiente (REA<sup>2</sup>)” que es elaborado anualmente, en virtud de lo que exige el artículo 23° de la Ley de Bases del Ambiente (“Lei nº 19/2014”, de 14

- 
1. “Compromisso para o crescimento verde, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE)” 15.09.2014.
  2. “Relatório do Estado do Ambiente 2014”, Ed. Agência Portuguesa do Ambiente, Lisboa, 2014.

de abril<sup>3</sup>) y tiene como objetivo evaluar y divulgar el desempeño ambiental de Portugal. En el REA, puede leerse que, en diferentes sectores de la política ambiental, los objetivos previstos para 2014 no fueron cumplidos, o sólo parcialmente, inclusive cuando se trataba de los exigidos por directivas comunitarias.

Por último, hay que decir que el “Compromisso para o crescimento verde” es omiso sobre los casos (muy frecuentes en la práctica) en que la creación de empleos y el desarrollo económico es incompatible con la protección ambiental. Por lo tanto, tenemos que concluir que se trata de un documento bien intencionado, pero poco realista, que –a pesar de haber sido objeto de consulta pública– ha tenido un impacto escaso, sino nulo, en la agenda mediática portuguesa. Esta última continúa dominada por las cuestiones económicas y financieras directa o indirectamente relacionadas con la “troica”.

## 2. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: LA CONTINUIDAD EN EL CAMBIO

### 2.1. INTRODUCCIÓN

EL “Decreto-Lei nº 17/2014, de 4 de fevereiro” estableció la “Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia” (MAOTE). *Grosso modo*, se puede afirmar que este Ministerio es el resultado de la división del extinto “Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território”(MAMAOT) en dos: el MAOTE y el “Ministério da Agricultura e do Mar” (MAM). Esta división, *a priori* merece una crítica positiva, ya que supone la separación entre actividades productivas (como son las agrícolas) y actividades reguladoras (como son las relativas a la protección de los recursos naturales). Además las mismas entran muchas veces en conflicto. Así, por dar un ejemplo, en el caso de los recursos hídricos, difícilmente los intereses de la agricultura (sector que consume aproximadamente 80% del agua) pueden coincidir con las metas de protección ambiental exigidas por la “Lei da Água” de 2005 –que realizó la transposición de la Directiva Marco del Agua. Tiene sentido que intereses contrapuestos sean tutelados por diferentes ministerios, especialmente a la hora de legislar, ya que en la práctica lo que suele suceder es que la normativa que se aprueba en el Consejo de Ministros es el resultado de la negociación

3. Cf. “Artigo 23º 1 Lei nº 19/2014”, de 14 de abril” (“Relatório e livro branco sobre o estado do ambiente”): 1– *O Governo apresenta à Assembleia da República, anualmente, um relatório sobre o estado do ambiente em Portugal, referente ao ano anterior*”.

entre los Ministros cuyas competencias inciden en una determinada área (en nuestro ejemplo, el agua). Si este recurso está tutelado por el mismo Ministerio que la Agricultura, resulta obvio que el proceso de negociación, que antes mencionamos, pierde toda o casi toda su transparencia.

Sin embargo, no todo fue positivo en este nuevo “diseño institucional” del MAOTE. Esto, por dos razones:

Primera, se desperdició la oportunidad para recuperar lo que se había perdido dos años antes. O sea, cuando se realizó la “fusión” entre ambiente y agricultura. Ésta originó una desproporcional disminución de los organismos del Ministerio de Medio Ambiente a la vez que una fuerte centralización en Lisboa. Ninguno de estos organismos fue recuperado;

Segunda, el Ministerio de Medio Ambiente perdió su “hegemonía” sobre un área de competencias compartidas que tradicionalmente se le había atribuido –la protección del medio marino– a favor del MAM.

## 2.2. EL CONTINUUM DE LA CENTRALIZACIÓN Y LA AMPUTACIÓN DE COMPETENCIAS Y ORGANISMOS

Si bien es verdad que la “cura de adelgazamiento” de la Administración Portuguesa en general había comenzado tres años antes –pues fue una de las exigencias de la “troika” plasmada en su “programa de rescate” – lo cierto es que la referida “cura” no se aplicó a todos por igual. Así, como analizo con más detalle en un trabajo anterior<sup>4</sup>, el Ministerio de Medio Ambiente fue uno de los que se quedó “más delgado” o prácticamente anoréxico –sobre todo si comparado con el Ministerio de Agricultura. En cuanto que, como resultado de la “fusión” entre los dos ministerios, el de Ambiente perdió 22 organismos, el de Agricultura tan sólo 10. Lo que es difícil de justificar si consideramos que la producción agrícola no representa más del 3% del PIB portugués. Además tales pérdidas fueron fatídicas en lo que se refiere a los organismos gestores de las demarcaciones hidrográficas y marinas.

Pero peor que estas pérdidas, fue la dramática centralización en Lisboa de todas las competencias típicamente destinadas a la protección ambiental –no incluyo aquí la ordenación del territorio (OT), aunque ésta sea crucial para la correcta aplicación de las políticas ambientales. Efectivamente, todo lo que no es OT, está hoy centralizado en la “Agência Portuguesa para o Ambiente, Água e Ação Climática” (APA). Esta Agencia, sedada en Lisboa –con estatuto de instituto público autónomo, tanto jurídica como

4. Amparo SERENO, “La aplicación del derecho europeo de aguas en Portugal”, *Justicia Administrativa*, vol. XIV, Extra. 2012.

financieramente– fue progresivamente concentrando competencias antes atribuidas a otros organismos autónomos centralizados –como es el caso del Instituto del Agua y del Instituto de los Residuos– y lo que es más grave, descentralizados –como es el caso de las “Administrações de Região Hidrográfica” (homólogas a los organismos de cuenca españoles). Así y en pleno siglo XXI, la APA parece dar fe de lo que decía uno de los más afamados dramaturgos portugueses de principios del siglo XIX: “*Portugal é Lisboa, o resto é paisagem*”. Esta frase de Eça de Queiroz se ajusta como un guante a lo que en este momento pasa en el Ministerio portugués de Medio Ambiente y que no es una cuestión baladí. Por el contrario, origina algunos problemas de orden práctico, una vez que la APA se convierte en una especie de “juez y parte” en algunas “causas”. Por dar un ejemplo que viene referido, expresamente, en el Plan de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana: en este texto se plantea la necesidad de crear un organismo que pase a evaluar el trabajo de planificación hidrológica realizado por la APA. Es decir, una vez que los planes de demarcación –antes eran competencia de los “organismos de cuenca” portugueses y evaluados por la APA– pasan a ser coordinados por la referida Agencia, cabe preguntarse: ¿Quién evalúa al evaluador?

### 2.3. EL AÑO EN QUE EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE PERDIÓ EL MAR

Otra consecuencia de la creación del MAOTE fue que el Ministerio de Medio Ambiente perdió su “hegemonía” sobre un área de competencias compartidas que tradicionalmente tutelaba –la protección del medio marino– a favor del “Ministério da Agricultura e do Mar” (MAM). Este último es el resultado de los cambios y sustituciones en el equipo ministerial del actual Gobierno, consistentes en incluir un nuevo “actor” para el ambiente y mantener el mismo para la agricultura y (no la pesca, como sería de esperar) sino el mar: todo el mar. O dicho de otro modo: todas las numerosas competencias incidentes en el mar. Ese, precisamente, fue el principal argumento para justificar la creación del MAM, era necesario un Ministerio que reuniese todas las competencias fragmentadas y dispersas por las diversas entidades de las diferentes áreas gubernamentales (economía, ambiente, defensa, asuntos exteriores y protección civil).

Como analizo con más detalle en un trabajo anterior<sup>5</sup>, Portugal ha emprendido un proceso ante la ONU para extender su plataforma continental, de modo a convertirse en uno de los países del mundo más relevantes

5. Ver, Amparo SERENO, “El nuevo mapa marítimo de Portugal y el caso de las Islas Salvajes”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 28, 2014.

en lo que se refiere a su patrimonio marino. Este proceso comenzó en 2010, con la presentación de una propuesta ante Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) y se prevé que acabe en 2016. Con esta finalidad, Portugal ha desarrollado los trabajos técnicos y científicos necesarios para proponer una “extensión” de su plataforma continental, de modo a ampliar el espacio marítimo jurisdiccional hasta casi cuatro millones de km<sup>2</sup> (unas 40 veces el territorio portugués<sup>6</sup>).

Las esperanzas depositadas en la capacidad de desarrollo económico y social del mar constituyen una de las escasas buenas noticias que el actual gobierno puede dar a la sociedad portuguesa, en el contexto de una agenda política y mediática dominada por el rescate a Portugal, la entrada de la “troica”<sup>7</sup> y los sucesivos cortes en salarios, pensiones, empleos y demás componentes del cada vez más precario Estado del bienestar. El nuevo Ministerio del Mar ha encarnado este papel de defensor a ultranza de la Economía del mar –también llamada “Economía azul”– que se concibe como una especie de “tabla de salvación” para salir de la actual crisis. Pero, el referido Ministerio no sólo tiene competencias en la promoción de las actividades económicas incidentes en el mar, sino que también ha pasado a liderar la aplicación de la normativa de carácter ambiental –proceso que antes lideraba la APA–, como es la Directiva Marco de Estrategia Marina. Paralelamente ha pasado a convertirse en el interlocutor único tanto con Bruselas (o sea, con la Comisión Europea) como con Madrid, en el ámbito de las regiones marinas compartidas por España y Portugal. Además, el mismo Ministerio se ha convertido en el motor de las últimas iniciativas legislativas relevantes enfocadas al desarrollo económico marítimo, pero susceptibles de causar un considerable impacto ambiental en el medio marino. Me estoy refiriendo, en concreto, a la “Estrategia Nacional del Mar” y a la “Ley de Bases de Ordenación y Gestión del Espacio Marítimo”. Ambas publicadas en 2014 y que abordo más adelante.

Como consecuencia de esta claudicación, por parte del Ministerio de Medio Ambiente, en lo que se refiere a la protección del medio marino, sus

- 
6. En la “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020”, se señala que: *“En este processo, Portugal desenvolveu os trabalhos técnicos e científicos que levaram à proposta de extensão da sua plataforma continental para além das 200 milhas marítimas, a uma área de 2.100.000 km<sup>2</sup>, podendo estender a jurisdição nacional a caminho dos 4.000.000 km<sup>2</sup>, isto é, a cerca de 40 vezes a área terrestre de Portugal. A área em causa é aproximadamente equivalente, por comparação, ao território terrestre da UE, e corresponde a cerca de 1% da superfície líquida da Terra e a 4% da área do Oceano Atlântico”*.
  7. Se denomina “troica” al trio compuesto por los funcionarios del FMI del BCE y de la CE que negocian con el gobierno portugués el Memorandum de entendimiento sobre las medidas económicas que Portugal debe tomar para poner fin al rescate.

competencias quedaron prácticamente reducidas a la ordenación y gestión de la costa. En este ámbito y una vez que 2014 se caracterizó por ser un año de fuertes temporales y erosión costera, lo que causó una considerable alarma social, hubo dos medidas reactivas:

La primera: La “Resolução da Assembleia da República nº 26/2014, de 18 de março” que recomienda al Gobierno que, en una perspectiva de mitigación, estudie la posibilidad del recurso a medidas de urgencia para responder a las catástrofes provocadas por los temporales que asolaron la costa al inicio del año, y que simultáneamente promueva la revisión de la “Estrategia Nacional para la Gestión Integrada de la Zona Costera” (ENGIZC). En concreto, lo que ahora se recomienda es la revisión de la misma enfocada en la prevención y adaptación a los efectos del cambio climático en el litoral.

La segunda: “el Despacho nº 6574/2014 (2ª série), de 20 de maio, do Secretário de Estado do Ambiente” que crea un Grupo de Trabajo para el Litoral. Este grupo está integrado por especialista en cambio climático y que enfocan desde ese punto de vista las medidas para paliar los efectos del mismo y adaptarse a él en una de las zonas más vulnerables, como es la costa. Esta opción se debe: en primer lugar a que Portugal es un país con una amplia zona costera en la cual vive la mayor parte de la población; pero también a la prioridad que el actual Ministerio de Medio Ambiente ha conferido al combate al cambio climático.

Por último y también en esta misma zona, la costa, hay que hacer una mención a las dificultades de la Administración portuguesa a la hora de deslindar el dominio público tanto hídrico como marítimo, pero especialmente este último. Así la “Lei nº 54/2005, de 15 de novembro, da Titularidade dos Recursos Hídricos” que exigía a los propietarios privados con predios situados en el dominio público hídrico y marítimo que demostrasen su titularidad hasta 2014, fue ya alterada dos veces: la primera para ampliar este plazo hasta 1 de julio de 2014 (“Lei nº 78/2013, de 21 de novembro”), y; la segunda para ampliarlo hasta 1 de enero de 2016 (Lei nº 34/2014, 19 de junho). Pero, en esta última alteración, ese plazo se le impone a la Administración, que es la que debe delimitar la zona del dominio público hídrico y marítimo bajo su jurisdicción. Ya que en caso de controversia con los particulares serán los tribunales quienes, sino se llega a acuerdo, deberán decidir.

### **3. LA REVISIÓN DE LA LEY DE BASES DEL AMBIENTE: DE LA «LOCUCIÓN LEGISLATIVA» AL MINIMALISMO**

La actualización de la norma orientadora de la política ambiental portuguesa (a través de la “Lei nº 19/2014”, de 14 de abril), entró en vigor sin

gran entusiasmo por parte de la doctrina y con algunas críticas. Este texto viene a substituir la “mítica” Ley de Bases do Ambiente “Lei nº 11/1987” que en la práctica fue muy poco aplicada. Pues, concordando con Carla GOMES<sup>8</sup>: “...o Direito Ambiental português é direito ambiental da União Europeia concretizado, o que posiciona o «arranque» do Estado de Ambiente português na década de 1990”. En el mismo sentido, Vasco PEREIRA DA SILVA<sup>9</sup> señala que las políticas públicas de ambiente portuguesas están plasmadas en regímenes jurídicos que resultan de la transposición de directivas y aplicación de la normativa ambiental de la UE.

En 1987, cuando se publicó la pionera Ley de Bases del Ambiente, Portugal no tenía prácticamente ninguna legislación ambiental. Acababa de ingresar en la entonces CEE y había negociado una serie de prórrogas para la transposición de las directivas sobre medio ambiente. La referida Ley intentó colmar esta laguna, pero la verdad es que con poco éxito. Esto por varias razones:

En primer lugar, debido a su desmesurada ambición, excedió ampliamente lo que debe entenderse por una “ley de bases”. O sea, limitarse a sentar “las bases”, principios y conceptos jurídicos fundamentales, que luego otra legislación complementaria debe desarrollar. Al contrario, esta Ley desarrollaba ampliamente determinados aspectos. Pero además lo hacía de una manera un tanto anárquica, o sea, unos sí y otros no.

En segundo lugar, la previsión de que la materia no suficientemente desarrollada en la Ley de Bases del Ambiente de 1987 lo sería en legislación complementaria a publicar en el plazo de un año. Pero el mismo falló completamente. Todavía, hoy la mayoría de esos reglamentos no fueron aprobados y, algunos de ellos iban contra lo previsto en las directivas comunitarias que mientras tanto fueron transpuestas al derecho interno.

8. Cf. Carla AMADO GOMES, *Direito do Ambiente. Anotações Jurisprudenciais*, Ed. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013.

9. Assim Vasco PEREIRA DA SILVA señala que: “...a Lei de Bases, que pretendia dar início a estruturação jurídica das políticas públicas de ambiente, criando um documento enquadrador da legislação futura, acabou por não conseguir realizar esse objetivo. Ela foi importante, na altura e durante algum tempo, mas hoje em dia e praticamente «letra morta». Baszta verificar que, quando queremos estudar um qualquer regime jurídico ambiental, não começamos por consultar a lei de bases. Antes, consultamos primeiro o diploma legal que, normalmente por influência do Direito europeu, regula aquela matéria e, só depois vemos, quase que «a título de curiosidade histórica», se a lei de bases também tratava do problema e de que maneira”. Cf. Vasco PEREIRA DA SILVA, “O que deve conter uma Lei de Bases do Ambiente para o séc. XXI?”, *A Revisão da Lei de Bases do Ambiente*, Atas do Colóquio da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa Dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011.



Por último, hay que referir que esta Ley fue redactada de espaldas al Derecho de Medio Ambiente de la UE que, como la propia doctrina portuguesa<sup>10</sup> reconoce, es el que en la práctica se está aplicando. De ahí que parte de esta doctrina ni siquiera veía una gran ventaja en revisar la Ley de Bases del Ambiente, a menos que tal fuese entendido como un primer paso para codificar toda la materia y solucionar el problema de la multiplicidad de fuentes –internacionales, europeas e internas– del Derecho de Medio Ambiente.

La Ley de Bases del Ambiente de 2014, más que una revisión de la anterior, supone un “pasar la página”. La misma está claramente embebida en el Derecho de la UE. Incluye conceptos, problemas e instrumentos actuales que no tenían la misma importancia en 1987, o que ni siquiera estaban contemplados. Este es el caso del cambio climático, la fiscalidad verde, la huella ecológica y los servicios de los ecosistemas. Lo mismo sucede con los principios de “quien contamina paga”, “quien usa paga” o con el principio de precaución. Además, la actual ley de bases es claramente “minimalista” si comparada con la anterior. Basta decir que tiene menos de mitad de los artículos (24 frente a los 52 de la ley del 87) y de las palabras (4033 frente a 9155). Obviamente esta “ley minimalista” tiene que ser desarrollada, pero esta vez el legislador no se arriesga a decir en qué plazo deberá ser aprobada la legislación complementaria, tan sólo refiere: “*a política de ambiente deve estabelecer legislação específica para cada um dos componentes identificados*” (entiéndase en la ley).

Finalmente, hay que dar algún destaque a la paradoja de que, tratándose de una Ley moderna, que recoge –entre otros principios antes referidos– el de participación pública, la verdad es que la intervención de la sociedad civil en la elaboración de la misma fue muy escasa. Las ONGA se quejaron de que no hubo una consulta pública completa y lo mismo pasó a nivel del Parlamento. A pesar de la promesa de que sería una ley “interpartidaria”, la propuesta del Gobierno suplantó a las de los grupos parlamentarios que ya habían avanzado antes con proyectos de ley.

#### 4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA LEY DE BASES DE LA POLÍTICA DE SUELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Esta Ley de Bases arranca con un proyecto realizado por una Comisión legislativa nombrada por el Gobierno anterior –que inició su andadura

10. Carla AMADO GOMES, *Direito do Ambiente. Anotações Jurisprudenciais... op. cit.*, VASCO PEREIRA DA SILVA, *ibidem*.

en diciembre de 2009 y la finalizó en junio de 2011. El actual gobierno retomó el proyecto, pero introduciendo su propia filosofía que, tal como nos da cuenta el Presidente de la Comisión legislativa (cuyos trabajos concluyeron en julio de 2012), Prof. Vasco PEREIRA DA SILVA<sup>11</sup>, resulto ser un tanto anodina. Esto porque, según el mismo, los diferentes gabinetes gubernamentales implicados en la elaboración de la Ley emitían orientaciones contradictorias. Por ejemplo, en lo que se refiere a la extensión de la Ley, para unos debía ser más extensa, para otros era preciso sintetizar la misma. Tal como en la Ley de Bases del Ambiente, acabó por predominar, aquí también, una cierta tendencia al “minimalismo”. Así, en cuanto el proyecto inicial tenía un total de 118 artículos, la “lei nº 31/2014, de 30 de maio” (“Lei de Bases Gerais da Política pública de solos de ordenamento do território e do urbanismo”, LBSOTU) se quedó en los 83°. La tendencia a la simplificación legislativa puede ser considerada meritoria si, acto seguido, se aprueba y publica la correspondiente normativa de desarrollo. Sin embargo, la experiencia demuestra que los plazos de publicación de la referida normativa rara vez son cumplidos, por lo que se corre el riesgo de tener una ley que en la práctica no se aplica o sólo parcialmente.

En lo que toca al contenido de la reforma realizada por medio de la LBSOTU, la misma, sin dejar de reconocer el importante papel que las políticas y los instrumentos de ordenación del territorio desempeñaron en las últimas décadas (tal como lo hiciera su antecesora de 1998<sup>12</sup>), incide especialmente en la regulación del suelo. Con esta finalidad integra y substituye la vieja e ineficaz Ley del Suelo de 1976<sup>13</sup>. Paralelamente, intenta paliar fenómenos como la progresiva destrucción del litoral –donde vive la mayor parte de la población portuguesa– en cuanto que el interior

- 
11. De acuerdo con el Prof. Vasco PEREIRA DA SILVA: “...*Na terceira fase do procedimento legislativo, a Comissão, muito embora tenha sido sempre chamada a pronunciar-se em todos os momentos das sucessivas alterações e modificações do projeto que apresentara, perdeu contudo o “controle” da produção normativa. Sucederam-se, então, múltiplos projetos de alteração e modificação, uns mais afastados, outros mais próximos das soluções apresentadas pela Comissão, elaborados ao nível dos gabinetes, em razão de diferentes e, por vezes, mesmo antagónicas orientações, determinadas, entre outras razões, pelas mudanças dos titulares dos cargos governativos (por exemplo, ora o “problema” era a demasiada extensão da lei ora, pelo contrário, ela deveria ser mais extensa e regular matérias remetidas para a legislação complementar; ora se dizia que o texto da Comissão era demasiado explícito, ora que ele não era suficientemente claro para ser entendido por não-juristas)*”. Cf. Vasco PEREIRA DA SILVA, “Nova Lei de Bases Gerais da Política pública de solos de ordenamento do território e do urbanismo”, *Revista E-Pública*, 2, 2014.
  12. “Lei 48/98, de 5 de novembro, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo”.
  13. “Decreto-Lei 794/76, de 5 de novembro”.

del país está cada vez más desertificado y la calidad de vida en las grandes urbes se degrada.

Sin embargo, y al contrario que su antecesora (La Ley del 98) la actual no incide tanto en los instrumentos de planificación, pues el hecho de que existan numerosísimos planos (nacionales, regionales, locales, generales, sectoriales etc.) no significa que haya habido una adecuada ordenación del territorio (OT). Esta es una idea consensual: tanto para los que consideran que la OT constituyó un coste de contexto para las actividades económica; como para los que lamentan la incompleta protección de los recursos naturales y patrimonio natural. En este sentido, las principales apuestas de la LBSOTU de 2014 son:

1. La clarificación del régimen del suelo, que pasa a ser clasificado tan sólo en dos tipologías –suelo rústico o urbano– y se elimina la categoría de suelo urbanizable. Así se limita la existencia de “terrenos expectantes” y al mismo tiempo se promueve la contención de los perímetros urbanos y la rehabilitación de las ciudades, generándose, por consiguiente, una mayor eficiencia energética y sostenibilidad ambiental.
2. Los Planes Municipales concentran todas las reglas vinculantes para los particulares. Los mismos deberán reunir e integrar, en el plazo máximo de 3 años, las reglas dispersas en una serie de planes y programa regionales, sectoriales y especiales relacionados.
3. Refuerzo de la cooperación intermunicipal. Los municipios ganan la opción de poder substituir su plan municipal por planos intermunicipales y se fomenta la cooperación entre municipios vecinos.
4. Mayor flexibilidad en la planificación territorial. La LBOTSU apuesta en un planificación dinámica y programática, capaz de responder a las necesidades de cada ciclo económico, que, en regla general, pueda ser alterada a través de planos urbanos pormenorizados y que no exija una revisión del plan municipal general.
5. Atribución a los municipios de nuevos mecanismos de gestión del territorio, tales como venta y arrendamiento forzosos y la transferencia de edificabilidad, de modo a contribuir para la regeneración y rehabilitación urbanas.
6. La transformación del suelo rústico en urbano se regula a través de un nuevo sistema económico y financiero, que la condiciona, obligándola a demostrar su viabilidad económica y financiera, a fin de promover inversiones sostenibles para el desarrollo territorial.

7. Apuesta en la rehabilitación urbana. A fin de incentivar la regeneración de los aglomerados urbanos ya existentes se crean nuevos instrumentos de gestión del territorio y se asegura que la expansión urbana sólo se verificará cuando el aglomerado urbano se encuentre agotado frente a las nuevas necesidades. Así se intenta evitar que la expectativa de urbanizar impida la rehabilitación urbana.
8. Simplificación procedimental de los licenciamientos a través del nuevo régimen de comunicación previa<sup>14</sup>. El mismo se aplica cuando las condiciones de realización de la operación urbanística se encuentren suficientemente definidas por un plan más pormenorizado o en el ámbito de áreas urbanas consolidadas. Además, está prevista una reducción de los plazos de consultas entre servicios administrativos bien como facilitar y promover las actividades urbanísticas y turísticas destinadas a desarrollar la denominada “Economía del mar” o “Economía azul” (*blue growth*, en la expresión anglosajona) en sintonía con lo previsto en la “Estrategia Nacional para o Mar” (ENM) y en la “Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo” (LBO-GEM) y legislación complementar.

Sin embargo, la doctrina portuguesa<sup>15</sup> ha criticado el hecho de que las dos leyes (la LBOTSU y la LBOGEM) hayan sido publicadas por separado, cuando entre ambas tan sólo mediaba algo más de un mes –la primera fue publicada en 30 de mayo y la segunda en 10 de abril. En alternativa, se podría haber optado por una única ley que regulase tanto la ordenación del espacio terrestre como la del marino. El principal argumento para defender esta opción es que determinados planos, como los “Planos de ordenamento da orla costeira” (POOC) dependen de las actividades realizadas en el mar territorial y son, parcialmente, determinados por las mismas. Lo mismo sucede si consideramos la interacción de la Directiva Marco del

---

14. Esta mismo procedimiento está también previsto en la normativa sobre edificación, que fue aprobada también en 2014 (“Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação”).

15. En este sentido, João MIRANDA en “O papel do novo quadro legal do ordenamento do espaço marítimo”, Conferencia sobre “O mar no Direito Europeu e a política marítima europeia”, realizada en 29 de mayo de 2014, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa; También Sofia GALVÃO TELES, en cuya opinión: “Seria mais racional haver uma única lei de bases para todo o território: são mexidas legais que prometem mudar a forma de pensar o ordenamento do território em terra e no mar, mas a opção deveria ter sido por uma lei de bases comum...”, *Economia Lex*, 42, 28 de maio de 2014.

Agua con la Directiva Marco de Estrategia Marina en las aguas costeras. La opción adoptada por el legislador “separar las aguas” es, no obstante, coherente con la opción substraer la regulación sobre protección marina del Ministerio de Medio Ambiente. De hecho, en cuanto que la elaboración del proyecto de ley de bases del suelo y OT fue liderada por este Ministerio, la del espacio marino lo fue por el “Ministério da Agricultura e do Mar” (MAM).

## 5. ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO: LA LEY DE BASES DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO

Como antes referimos, el incentivo a toda las actividades integradas en la llamada “Economía del mar” han sido plasmadas, jurídicamente, en dos instrumentos principales, ambos aprobados por iniciativa del MAM: la “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (Resolução do Conselho de Ministros nº 12/2014, de 12 de fevereiro)” y la “Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo” (“Lei 17/2014, de 10 de abril”).

La “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020” se centra en los siguientes objetivos principales: recuperar la identidad marítima nacional, mediante el desarrollo del potencial económico, geoestratégico y geopolítico del mar de modo a atraer las inversiones y promover el “crecimiento azul”; aumentar, hasta 2020, la contribución directa del sector mar en un 50% del PIB; reforzar la capacidad científica y tecnológica nacional, y; consagrar Portugal, a nivel global, como una nación marítima y un miembro crucial en el desarrollo de la Política Marítima Integrada y de la Estrategia Marítima de la UE.

Por último y en lo que se refiere a la componente financiera para la aplicación de la “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020”, ésta se basa en la complementariedad y articulación de diversos fondos, especialmente los comunitarios. Entre los mismos cabe destacar: los Fondos Europeos Estructurales 2014-2020, el Fondo Europeo para los Asuntos Marítimos y las Pescas y el Fondo de Cohesión.

Para alcanzar objetivos estratégicos antes enumerados era fundamental aprobar la normativa que ordenase las actividades, a veces concurrentes, en el espacio marítimo. Este es el papel que cumple la “Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo” (LBOGEM), que: por un lado, define los principios generales aplicables; por otro, el régimen jurídico para los usos del espacio marítimo nacional. Con esta ley el legislador portugués se adelanta incluso al comunitario, ya que unos meses más tarde fue adoptada la Directiva

2014/89/UE, de 28 de agosto, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. No se entiende la urgencia en publicar la LBOGEM cuando: en primer lugar, se corre el riesgo de no haber realizado una transposición completa de la referida Directiva, y; en segundo lugar, se remite a, por lo menos, una docena de reglamentos imprescindibles para su aplicación. Esta legislación, según el artículo 30º, deberá ser aprobada en el plazo de seis meses. Pero como bien sabemos, estos calendarios rara vez se cumplen. Una vez más, se nota en la LBOGEM la tendencia al minimalismo ya detectada en la Ley de Bases del Ambiente y en la Ley de Bases sobre suelo y OT, pues se trata de una ley de tan sólo 34 artículos, pero totalmente dependiente de la legislación de desarrollo para su aplicación. En lo tocante a su contenido, a pesar de usar toda la “retórica ambiental”, –es decir, recoge muchos de los principios y conceptos provenientes del Derecho de Medio Ambiente– la LBOGEM es, en el fondo, una ley bastante economicista. O sea, que da prioridad al llamado “crecimiento azul” y a la creación de empleos relacionados con las actividades marítimas sobre la protección del medio marino. No encontramos en ella referencia alguna a la Directiva Marco de Estrategia Marina y sobre la cooperación internacional tan sólo un artículo. Esta cuestión es relevante si pensamos que los planos portugueses en el mar podrían, por lo menos en teoría, incidir en los españoles en el ámbito de las subregiones marinas compartidas por los dos países. Estoy refiriéndome a la Subregión de la Costa Ibérica y a la Macaronesia –situada en los archipiélagos de Canarias, Madeira y Azores.

## **6. AGUAS: EL RETRASO DE LOS PLANES DE CUENCA DE «SEGUNDA GENERACIÓN» Y LA APÁTICA PARTICIPACIÓN PÚBLICA**

La terminología «planes de cuenca de primera y segunda generación» tiene su origen en lo previsto en los números 6 y 7 del artículo 13º de la Directiva Marco del Agua (DMA). De acuerdo con estos preceptos, los planes hidrológicos de cuenca debían publicarse en 2009 (“planes de primera generación”) y se revisarán y actualizarán en 2015 (“planes de segunda generación”) y posteriormente cada seis años.

La verdad es que en Portugal, al igual que en España, pero a diferencia de la mayoría de los Estados miembros de la UE, ya antes de la DMA había legislación (el “Decreto-Lei 45/94, de 22 de fevereiro”) que exigía la elaboración tanto de los planes de cuenca como del plan hidrológico nacional (PHN). De acuerdo con este decreto –aunque bastante más tarde de lo previsto<sup>16</sup>– fueron aprobados los Planos de cuenca, consecutivamente

16. El DL 45/95 establecía que los Planes de Cuenca serían elaborados en el plazo de dos años y el PHN en tres años.

en 2001 y el PHN en 2002. Por lo tanto, en buen rigor, no se puede considerar que los planes exigidos por la DMA sean “de primera generación”. No obstante y porque los requisitos exigidos por la Directiva para estos planes no son los mismos que los de la legislación portuguesa (derogada por la “Lei da Água de 2005” que realizó la transposición de la misma), vamos a seguir la terminología usada a nivel europeo.

En lo que se refiere a los “planes de segunda generación”, éstos arrastran el retraso con que se aprobaron los de “primera generación”. Es decir, si los primeros, que debían haber sido aprobados en 2009, sólo fueron publicados en el “Diário da República” (homólogo al BOE) en 22 de marzo de 2013, los segundos que ya deberían haber pasado la fase de consulta pública, hace tan sólo unos meses que la iniciaron. De acuerdo con la página *web* de la APA, los documentos para consulta pública, podrán ser objeto de la misma entre 17 de noviembre de 2014 y 17 de mayo de 2015. Sin embargo, como establece el artículo 14º 1 b) de la DMA (“información y consulta pública”), deben ser puestos a disposición del público para recabar observaciones: *“un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan”*. Así siendo, sólo caben dos posibilidades: o no se cumple el plazo de los dos años exigido en el anterior precepto para poder cumplir lo previsto en el artículo 13º de la DMA –o sea, aprobación de los planes hasta finales de 2015; o, como pasó con los planes de “primera generación”, los de “segunda” también van a ser aprobados mucho más tarde, lo que puede implicar una segunda condena del TJUE<sup>17</sup> por la misma causa.

Pero, todavía más grave que el incumplimiento de los plazos, es el grave retroceso tanto en la cantidad como en la calidad de la participación pública en los planes de cuenca. Como se mencionó previamente, tras la alteración de la orgánica de la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA) en 2012<sup>18</sup> y la aprobación de sus estatutos en 2013<sup>19</sup>, las “Administrações de Região Hidrográfica” –organismos homólogos a las confederaciones españolas– pasaron a ser organismos desconcentrados de la APA. Una de las consecuencias de la centralización en la APA de las competencias en materia de planificación fue el distanciamiento entre el público interesado en el ámbito de la cuenca hidrográfica y la Administración. Tal situación no favorece la participación pública, una vez que la misma gana eficacia

17. La República portuguesa ya fue condenada por el incumplimiento de este plazo mediante la STJUE de 21 de junio de 2012, en el proceso C223/11.

18. “DL nº 56/2012, de 12 de março”.

19. “Portaria nº 108/2013, de 15 de março”.

cuando los participantes se encuentran cerca de los centros de decisión<sup>20</sup>. Pero es que, además, la participación a través del “Conselho de Região Hidrográfica” –homólogo al Consejo de Cuenca español– tampoco ha funcionado bien en los últimos años.

La participación pública institucionalizada no está prevista en la Directiva Marco del Agua, pero sí en la legislación portuguesa sobre aguas desde 1994. La misma creó dos organismos de participación: Uno, a nivel nacional que viene funcionando regularmente –el Consejo Nacional del Agua (CNA)– y otro a nivel de cada una de las cuencas hidrográficas. Estos últimos nunca funcionaron tan bien como el CNA, pero en los tres últimos años las reuniones han sido muy escasas o prácticamente nulas. Además, el artículo 12º de la “Lei da Água” de 2005 que establecía, de modo sumario, su composición y funcionamiento y remitía al estatuto de las “Administrações de Região Hidrográfica (ARH)” para su desarrollo, fue derogado en 2012, cuando se alteró la Ley de Aguas. En esta revisión también se derogó el artículo sobre las ARH y se estableció que los Consejos pasaban a ser órganos consultivos de la “Agência Portuguesa do Ambiente” (APA) –antes lo eran de la correspondiente ARH–. Sin embargo, ni la orgánica de la referida Agencia de 2012, ni sus estatutos aprobados en 2013, mencionan nada sobre el funcionamiento de estos Consejos, tan sólo remiten para legislación posterior, sin indicar el plazo en que deberá ser publicada. Consecuentemente hasta la fecha no ha sido publicado nada, con lo cual existe un gran vacío legal sobre este tema, lo que perjudica enormemente la participación pública en una materia tan delicada como son los recursos hídricos.

Pero más grave es lo que sucede con el “Plano Nacional da Água (PNA)” –homólogo al Plan Hidrológico Nacional–. Para este plan la Ley de aguas portuguesa establecía claramente un plazo para su publicación: hasta el final de 2010. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido publicado.

Por último y en lo que se refiere a las cuencas internacionales compartidas por España y Portugal, el anuncio realizado en 2008 por la Conferencia de las Partes –organismo de cooperación que reúne a los Ministros de Medio Ambiente español y portugués– dudamos que pueda ser concretizado en 2015 con los «planes de segunda generación». Los Ministros, reunidos en la Conferencia de las Partes, anunciaron que en las demarcaciones hidrográficas internacionales compartidas por España y Portugal –Miño y

20. Sobre esta cuestión ver Amparo SERENO, “Participação pública e o paradoxo do interesse desinteressado”, comunicação apresentada no “V Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água”, organizado por la FNCA en Faro, 2006.



Limia, Duero, Tajo y Guadiana– los dos países trabajarían en conjunto para publicar un plan único para cada una de las demarcaciones citadas. Esto es lo que ha sucedido, ya en los «planes de primera generación» con las demarcaciones internacionales del centro y norte de Europa, como es el caso del Danubio, Rin o Elba entre otras muchas. Sin embargo, en la Península Ibérica cada Estado elabora el plano de la parte de la demarcación internacional y después se coordinan. Tal práctica está permitida por la Directiva Marco del Agua, pero puede ser apuntada como una de las causas del retraso en la aprobación de los planes de las demarcaciones internacionales.

## 7. SERVICIOS DE AGUAS Y RESIDUOS: EL AÑO DE LA PRIVATIZACIÓN

En lo que se refiere a los servicios de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales, en este momento está en aplicación el PENSAAR 2020 (“Plano Estratégico para o Setor de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais”). Este plano ha sido aprobado en 2013 para substituir el anterior (2007-2013). Mediante este último ya se había conseguido extender el servicio público de agua y saneamiento a casi la totalidad de la población portuguesa, por lo que el desafío actual es la gestión eficiente de los activos. Dicho de otro modo, aumentar la calidad ambiental del servicio que se presta y solucionar el desequilibrio económico y financiero del mismo. Éste ha sido provocado, principalmente, por el crecimiento cumulativo del déficit tarifario de los sistemas municipales de agua y las deudas de los municipios a los “sistemas multimunicipales” cuyas entidades gestoras son, esencialmente, públicas. El capital de las mismas es parcialmente público y gestionado a través de la  *Holding Águas de Portugal*, pero la insuficiente recuperación de los costes del servicio vía tarifario perjudica la realización de las inversiones necesarias para prestar un servicio de calidad. Las soluciones apuntadas iban desde la privatización de la  *Holding Águas de Portugal*, hasta la reestructuración de la misma, dejando que el capital privado entrase principalmente en la prestación del servicio a nivel del municipio, como ya venía sucediendo antes del PENSAAR 2020. Esta última ha sido la solución adoptada. O sea, no se privatiza el grupo de empresas públicas que prestan el servicio, sobre todo, en alta, pero se realizan fusiones entre las mismas, de modo a reducir su peso en el mercado y se permite la entrada de más capital privado. Paralelamente, se refuerza el poder y la independencia de la entidad reguladora que actúa a nivel nacional: la “Entidade Reguladora de los Serviços de Águas e Resíduos” (ERSAR). El estatuto de la ERSAR fue aprobado por la Ley nº 10/2014, de 6 de marzo.

A diferencia de los servicios de abastecimiento y saneamiento, el sector de los residuos urbanos no escapó a la privatización. La misma se concretizó con la reciente venta de la  *Holding* pública “Empresa Geral de Fomento” (vehiculada a través del “Decreto-Lei nº 45/2014, de 21 de março”) que estaba integrada en el Grupo “Águas de Portugal” y constituía una especie de  *Sub-Holding* del referido Grupo para los residuos. Hay que subrayar que las empresas incluidas en esta  *Sub-Holding* estaban entre las más lucrativas del Grupo. La entrada de capital privado en las mismas fue permitida por medio del “Decreto-Lei nº 96/2014, de 25 de junho”, que establece el régimen jurídico de concesión de la gestión, en régimen de servicio público, de los “sistemas multimunicipales” de tratamiento y recogida selectiva de residuos urbanos, atribuida a entidades de capitales exclusiva o mayoritariamente privados.

No obstante, también hay que referir que el proceso que culminó con la venta de la “Empresa Geral de Fomento” fue precedido por la imposición de objetivos ambientales más exigentes. Los mismos fueron establecidos a través del “Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos 2020” (PERSU 2020, aprobado mediante la “Portaria nº 187/2014, de 17 de setembro”). Específicamente, los más importantes son: Reducción de los residuos urbanos biodegradables destinados a aterro de 63% para 35% de la cantidad total, en peso, en relación a 1995; Revisión del reglamento tarifario, de forma que las tarifas serán, en media y hasta 2020, 25% inferiores al valor que estaba previsto en el anterior modelo tarifario; Refuerzo de los objetivos de servicio público, fijados en las bases de concesión de los sistemas “multimunicipales”, a nivel de la calidad, de la accesibilidad y de la universalidad; y, por último, como antes mencioné, el refuerzo del poder e independencia de la “Entidade Reguladora de los Serviços de Águas e Resíduos”, a través de la alteración de sus Estatutos, antes citados, en marzo de 2014.

## 8. CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y CAMBIO CLIMÁTICO: EL FAVORITISMO SECTORIAL

El combate al cambio climático parece ser el sector “favorito” de la Agencia Portuguesa del Ambiente teniendo en cuenta la atención y esfuerzos dirigidos a hacer frente a este desafío, sin duda uno de los más importantes no sólo para Portugal sino para toda el Planeta.

La principal arma para trabar este “combate” ha sido la clara apuesta en las energías renovables. Apuesta que no es nada nueva, sino que viene de atrás. Por lo menos desde 2010 uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Medio Ambiente y del país en general era reducir la dependencia

energética del exterior. Ésta, aunque todavía demasiado elevada, alcanzó su valor más bajo en la última décadas. En 2014 la dependencia energética de Portugal fue de un 71,5% (cuando, en 2005, era de un 89%) y un 27% del consumo final de energía se debe a la producción nacional de energías renovables (de las que un 58% es eléctrica). Así, es razonable pensar que existe una expectativa fundamentada de alcanzar la ambiciosa meta de que un 31% de la energía usada en Portugal sea a través de fuentes renovables en 2020 e incluso de superar los 60% de renovables en el consumo final de electricidad.

Igualmente, hay que destacar el hecho de que los objetivos del Protocolo de Kioto para 2012 hayan sido cumplidos, lo que facilita la posibilidad de alcanzar las metas previstas de reducción de CO<sub>2</sub> en 2020. De hecho, Portugal fue clasificado, en 2013, como el tercer mejor país del mundo en lo que se refiere a política climática. En gran medida, esto se debió a que, a pesar de la crisis económica y financiera, ha continuado el incentivo a las energías renovables y, obviamente, a la disminución de la actividad económica, con la consecuente reducción de la emisión de gases con efecto invernadero.

Paralelamente, el Ministerio de Medio Ambiente continua a promover fórmulas alternativas a la utilización del automóvil y, en coordinación con el Ministerio de Economía (que tiene las competencias en materia de transporte colectivo), se ha conseguido gradualmente mejorar el funcionamiento de las redes de transporte. Sin embargo, este progreso en lo que se refiere a las redes, ha venido acompañado de un aumento considerable del precio de los transportes, lo que acabó por disminuir el efecto pretendido. Además algunas de las medidas de fiscalidad verde –que analizaremos en el siguiente apartado– destinadas a reducir el consumo de combustibles fósiles son aprobadas en un momento en que la llamada “fatiga fiscal” del contribuyente es de tal orden, que la ciudadanía no ve en ellas más que un impuesto más a sumarse a los ya muchos existente. De modo que, una finalidad positiva para el ambiente: reducir los gases con efecto invernadero, resulta infravalorada ante la carga fiscal adicional que significa.

## 9. OTRAS CUESTIONES TRANSVERSALES

En el último día del año 2014 fue publicada la llamada “reforma de la fiscalidad verde”: la “Lei nº 82-D/2014 (2º Suplemento), de 31 de dezembro” Esta ley altera las normas fiscales ambientales en los sectores de la energía y emisiones, transportes, agua, residuos, ordenación del territorio, bosques y biodiversidad. Además, introduce un régimen de incentivo para gestión de vehículos en fin de vida y un régimen de tributación para las bolsas

de plástico. Este último ha sido complementado por la “Portaria n° 286-B/2014, (3° suplemento) de 31 de dezembro – Regulamenta a contribuição sobre os sacos de plástico leves”.

Cuando la referida reforma fue anunciada, se dijo que la principal virtud de la misma era su neutralidad fiscal. Sin embargo, el propio presidente de la Comisión para la “reforma de la fiscalidad verde”, cuando fue al Parlamento (en 24 de septiembre de 2014) para presentar la propuesta realizada por la Comisión que lideró, dijo que la neutralidad al final era sólo relativa. Es decir, la reforma sólo tendría efectos positivos en la economía si, paralelamente, existiese una reducción de impuestos que compensase los que son aumentados o creados con esta reforma. En caso contrario, podría tener efectos negativos en el PIB e incluso en la deuda pública a largo plazo. Por ejemplo, la aplicación de las propuestas de la Comisión para la tributación del carbono podría tener un efecto negativo en el PIB de aproximadamente un 0,34% en 2030, y en la deuda pública de un 0,78% para ese mismo año.

Otra normativa aprobada en 2014 que hay que destacar, ya que va dirigida a permitir la aplicación de una legislación tan relevante como es la de licenciamiento ambiental (aunque la transposición de las mismas se realizó en 2013<sup>21</sup>), es el “Despacho n° 11188/2014, de 4 de setembro”. Esta norma crea un grupo de trabajo para la elaboración de diversos “títulos estandarizados” o “requisitos técnicos estandarizados” para diferentes sectores de actividad industrial. Esta documentación que antes sólo podía ser emitida a pedido del administrado por la correspondiente Administración Pública es dispensada y substituida por una declaración en que el solicitante se compromete a cumplir todas las condiciones técnicas estándar. El objetivo de los llamados “títulos estandarizados” es descargar el excesivo trabajo de la Administración que cuenta con cada vez menos funcionarios y acelerar y simplificar los procedimientos. En este sentido van también las medidas relacionadas con la administración electrónica<sup>22</sup> (la denominada “E-administración”) y otra de las novedades incluidas tanto en la normativa de licenciamiento ambiental, como en la evaluación de impacto ambiental<sup>23</sup> (EIA): las entidades acreditadas. Estas entidades –que son acreditadas por el “Organismo Nacional de Acreditación”<sup>24</sup> desempeñan funciones en la instrucción de los procedimientos administrativos de EIA

21. “Decreto-Lei n° 127/2013, de 30 de agosto”.

22. Art. 13 do “Decreto-Lei n° 127/2013, de 30 de agosto”.

23. “Decreto-Lei n° 151-B/2013, de 31 de outubro”.

24. El “Organismo Nacional de Acreditación” fue creado en virtud del Reglamento (UE) n° 765/2008, de 9 de julio.

y licenciamiento ambiental antes realizados por los correspondientes organismos administrativos.

## 10. CONCLUSIONES

El año 2014 puede considerarse bastante generoso en lo que se refiere a producción legislativa relacionada con medio ambiente y ordenación del territorio. Entre la abundante legislación previamente citada cabe destacar la publicación de tres leyes de bases, lo que constituye el culminar de un proceso de largo plazo que concluyó el año pasado. Además ninguna de ellas corresponde a la transposición de directivas comunitarias, por lo que se puede decir que constituyen una iniciativa nacional de sistematizar la materia y sentar las bases para el posterior desarrollo de la misma. Además se ha hecho con la técnica que aquí denominamos “minimalismo” formal, o sea, recurriendo a un número muy restringido de artículos. Este estilo minimalista sería meritorio si no fuese porque da pie a uno de los principales problemas de estas leyes de base: con demasiada frecuencia los plazos previstos para la publicación de la legislación complementaria no se cumplen y, consecuentemente, tenemos leyes que durante mucho tiempo no se aplican o sólo parcialmente.

Otro denominador común en toda esta legislación es la tendencia a la simplificación y economía procesal. Mediante varios instrumentos se busca facilitar y agilizar los procedimientos cara al administrado, que en muchos casos es el promotor de un proyecto o actividad económica. El objetivo es “desburocratizar” y simultáneamente favorecer la llamada “Economía Verde o Azul” –conforme las actividades en cuestión se realicen en tierra o en mar. Pero el principio de economía procesal que merece ser elogiado, puede llevar a veces resultados perversos o no deseados, como la pérdida del control por parte de la Administración del procedimiento administrativo o la disminución del nivel de rigor del mismo. En efecto, algunos de los instrumentos utilizados para “desburocratizar” merecen ser bien recibidos, como es el caso del cada vez mayor número de procedimientos que pueden ser realizados electrónicamente mediante la denominada “E-administración”, pero otros nos ofrecen mayores dudas en lo que se refiere a su aplicación práctica. Tal es el caso de los diversos “títulos estandarizados” o “requisitos técnicos estandarizados” bien como el de las “entidades acreditadas” que sustituyen a la propia Administración en determinadas fases de instrucción de los procesos administrativos. Estas últimas además introducen una tendencia que podríamos denominar a la “privatización” de algunos servicios administrativos. Tendencia a la que se

suma, además, los servicios públicos de aguas residuos, estos últimos ya totalmente privados.

Por último hay que subrayar la pérdida de influencia del Ministerio del Ambiente en comparación con otros ministerios –especialmente el “Ministério da Agricultura y del Mar”– y la mayor relevancia que se concede en gran parte de esta legislación al crecimiento económico –sea éste verde o azul–, y a la creación de empleos, –que se intenta promover por vía de la facilitación de procedimientos al promotor de proyectos y actividades económicas– sobre la protección ambiental. Así mismo, a algunas áreas sectoriales de la gobernanza ambiental, como es el caso del cambio climático, se le confiere cada vez más importancia respecto a otras como, por ejemplo, la protección de los recursos hídricos, humedales y biodiversidad. De hecho se ha avanzado bastante en materia de cambio climático en cuanto que en lo que se refiere a política de agua ha habido un claro retroceso. También hay que considerar que el aumento de energías renovables, en especial la electricidad, se ha conseguido, en parte, mediante la construcción de obras hidráulicas de gran envergadura y eólicas que han causado un considerable impacto en zonas con gran valor desde el punto de vista de la biodiversidad que albergan.