

Portugal: un año ambientalmente tranquilo

AMPARO SERENO ROSADO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. UN NUEVO MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: LO QUE HA CAMBIADO CON EL CAMBIO DE GOBIERNO. 3. LAS NOVEDADES LEGISLATIVAS: AGUAS, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL ESPACIO MARINO Y COMBATE A LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y AL CAMBIO CLIMÁTICO. 3.1. El atraso de los planes de cuenca de segunda generación. 3.2. Servicios de aguas y residuos. 3.3. Ordenación del territorio. 3.4. Ordenación del Espacio Marítimo. 3.5. Ordenación de la zona costera. 3.6. Combate a la contaminación del aire, cambio climático y eficiencia energética. 4. OTRAS CUESTIONES TRANSVERSALES. 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2015 puede considerarse “un año tranquilo” desde el punto de vista ambiental, una vez que, tratándose (como se trató), de un año de elecciones nacionales, el “foco político” estaba situado sobre éstas y el legislativo, básicamente, se limitó a desenvolver la numerosa e importante normativa ambiental que se había publicado el año anterior. Sobre esta última dimos cuenta en el Observatorio de Políticas Ambientales 2014¹. Por ejemplo, el documento “*Compromisso para o crescimento verde*” –

¹ Cf. SERENO, Amparo, “Portugal: ¿«Crecimiento verde» o retroceso ambiental? Capítulo do livro: *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Coord. Fernando López Ramón, Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), “Ministerio de Economía y Competitividad”, ed. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2015.

² “*Compromisso para o crescimento verde*, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE)” 15.09.2014.

elaborado en septiembre de 2014 por el Ministerio de Medio Ambiente portugués–, fue publicado en el “Diário da República” (homólogo al BOE español) a través de la “Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2015, de 30 de abril, que aprova o Compromisso para o Crescimento Verde.” Recordamos que en este documento se formulaban 83 iniciativas –repartidas por 10 sectores y 6 ejes transversales– con la finalidad de: crear más empleo y calidad de vida; reducir la dependencia exterior y aplicar la denominada “fiscalidad inteligente” –que consiste en tributar más lo que se degrada y contamina que lo que se produce y consume. Todas estas ambiciosas metas deberán ser alcanzadas en 2020. No obstante, como también referimos en el Observatorio de Políticas Ambientales 2014³, a pesar de tratarse de un documento sintético y bien elaborado, resultaba tan ambicioso como poco convincente –si pensamos que muchas de las metas y objetivos trazados debían haber sido ya cumplidos y, por el contrario, son prorrogados para 2020. Algo más realista resultaba, en este sentido, otro documento de Ministerio de Medio Ambiente, el “Relatório do Estado do Ambiente (REA⁴) 2014” que es elaborado anualmente, en virtud de lo que exige el artículo 23º de la Ley de Bases del Ambiente (“Lei n.º 19/2014”, de 14 de abril⁵) y que tiene como objetivo evaluar y divulgar el desempeño ambiental de Portugal. En el REA 2014, 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. Desafortunadamente, no podemos comparar este informe con el de 2015, porque a fecha de hoy todavía no fue publicado como se puede constatar en el *site*⁶ de la “Agência Portuguesa para o Ambiente, Água e Ação Climática” (en adelante APA⁷) –autoridad a la cual compete la elaboración del referido informe.

³ Cf. SERENO, Amparo, *ibidem*.

⁴ “Relatório do Estado do Ambiente 2014”, Ed. Agência Portuguesa do Ambiente, Lisboa, 2014.

⁵ Cf. “Artigo 23.º 1 Lei n.º 19/2014”, de 14 de abril” (“Relatório e livro branco sobre o estado do ambiente”): *I — O Governo apresenta à Assembleia da República, anualmente, um relatório sobre o estado do ambiente em Portugal, referente ao ano anterior*”.

⁶ Cf. <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=19&subref=139&sub2ref=460> [consultado en 19.02.2016]

⁷ Como referí en Portugal: ¿«Crecimiento verde» ...op. cit. pp.214-5: “...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, sedeada en Lisboa –con estatuto de instituto público autónomo tanto jurídica como financieramente– fue progresivamente concentrando competencias que antes pertenecían a otros organismos

Por último, y como antes referimos, el año 2015 ha servido principalmente para consolidar y desarrollar las novedades legislativas de 2014, especialmente en materia de ordenación del territorio –ley nº 31/2014, de 30 de mayo, (“Lei de Bases Gerais da Política pública de solos de ordenamento do território e do urbanismo”, LBSOTU)– y del espacio marítimo –ley 17/2014, de 10 de abril (“Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo”, LBOGEM).

En resumen, se puede decir que entre enero y septiembre de 2015 (y ante la inminencia de una posible alternancia gubernamental) el Ministerio del Ambiente ha aprovechado bastante bien el tiempo para concluir y publicar una serie de programas, medidas y normativa, cuyas piezas clave ya habían sido definidas, estratégicamente, en 2014, pero que carecían de concretización o desarrollo. El día 4 de octubre de 2015 se realizaron las elecciones nacionales. Como resultado de las mismas fue nombrado el “XX governo constitucional” y publicada en el “Diário de la República” (homólogo al BOE) la correspondiente ley orgánica⁸. Pero este gobierno tan sólo duró doce días, ya que –como fue ampliamente noticiado por los medios de comunicación–, la mayoría existente en el Parlamento no aprobó el Programa de Gobierno y, siguiendo los tramites constitucionalmente previstos, el Presidente de la Republica nombró un nuevo ejecutivo. La investidura del actual gobierno portugués tuvo lugar el 26 de noviembre de 2015 y su Ley orgánica⁹ (la del “XXI governo constitucional”) fue publicada en 17 de diciembre de 2015 en el “Diário da República”. Ésta incluye algunas alteraciones en la organización institucional y competencias del actual Ministerio de Medio Ambiente, que abordaremos en el siguiente punto.

2. UN NUEVO MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: LO QUE HA CAMBIADO CON EL CAMBIO DE GOBIERNO

La principal novedad que nos trae la orgánica del actual gobierno (“Decreto-Lei 251-A/2015, de 17 de dezembro”), en lo que toca al Ministerio de Ambiente, es que éste pierde una de las competencias que tenía anteriormente (la energía) –que transita para el Ministerio de

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 españolas)”.

⁸ “Decreto-Lei 249-A/2015, de 9 de novembro”.

⁹ “Decreto-Lei 251-A/2015, de 17 de dezembro”.

Economía¹⁰ – pero sin embargo, no recupera ninguna de las que había perdido con el Gobierno anterior.

Como referí en el Observatorio de Políticas Ambientales 2014¹¹, el año pasado el Ministerio de Medio Ambiente perdió su “hegemonía” sobre una de las áreas de competencias compartidas que tradicionalmente tutelaba –la protección del medio marino y su desarrollo sostenible– a favor del “Ministério da Agricultura e do Mar” (MAM). Este último (y ahora también extinto Ministerio) fue el resultado de los cambios y sustituciones en el equipo ministerial del anterior 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, pesca, ambiente, defensa, asuntos exteriores y protección civil. Con el actual gobierno se mantiene esta misma opción, pero, por lo menos, se asume de modo más claro y coherente. Es decir, se le retiran las competencias que el extinto MAN tenía en materia de agricultura, pues es obvio que carece de sentido “meter en el mismo saco” el mar y la agricultura. Para esta última actividad se crea un nuevo Ministerio de Agricultura¹².

Aunque, como dije anteriormente¹³, en mi opinión no es necesaria la existencia de un “Ministerio del Mar” para que todas las competencias dispersas con incidencia en el medio marino sean efectivamente coordinadas –bastaría, por ejemplo, que existiese una comisión interministerial sobre el mar y que ésta funcionase eficazmente. No obstante, menos sentido tiene reunir en un mismo ministerio materias como el mar y la agricultura.

¹⁰ En este sentido se establece en el artículo 25º (sobre el Ministerio de Economía) que pasan a integrar este ministerio organismos que antes dependían del Ministerio de Medio Ambiente: “*Transitam para o âmbito de competências do Ministro da Economia os seguintes serviços, organismos, entidades e estruturas, anteriormente no âmbito de competências do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia:*

a) *A Direção -Geral de Energia e Geologia;*

b) *O Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.;*

c) *A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos.*”

¹¹ Cf. Amparo SERENO, Portugal: ¿«Crecimiento verde»...op. cit. pp.215-6

¹² El nombre completo de este último en castellano sería “Ministerio de agricultura, bosques e desarrollo rural”

¹³ Cf., Amparo SERENO, *ibidem*.

Finalmente, hay que concluir en que el Ministerio de Medio Ambiente no sólo ha resultado debilitado por el hecho de perder una competencia que anteriormente tenía, la energía –aunque ésta dependiendo de los vaivenes políticos unas veces estaba en el Ministerio de Ambiente otras en el de Economía– sino que continúa sin tener la tutela exclusiva sobre organismos tradicionalmente incluidos en su esfera competencial, como es el caso de: “O instituto da conservação da natureza” (ahora denominado “Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.”) y la “Inspeção do Ambiente” (ahora denominada “Inspeção -Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território”). Sin embargo, hay que decir que estos organismos no han sido creados *ex novo* a través de la vigente ley orgánica, sino que como explicamos el Observatorio de Políticas Ambientales 2014¹⁴, es el resultado de la concentración administrativa y la extinción de organismos y autoridades que se produjo tras el rescate financiero a Portugal y la entrada de la “troica” en el país. Sus efectos –en este caso perniciosos– permanecen hasta hoy y probablemente se sentirán durante mucho más tiempo. En mi opinión, merece una lectura negativa que un organismo –y en este caso uno tan importante para la protección del ambiente como es la inspección– sea tutelado por tres ministerios (los de Agricultura, Mar y Ambiente) cuyas directrices y orientaciones en determinadas materias pueden ser substancialmente diferentes y en algunos casos opuestas. El actual gobierno podía haber aprovechado la nueva ley orgánica para dividir la actual “super-inspección” en tres organismos de menor envergadura pero mayor especialización en el desempeño de las tareas propia de cada Ministerio (los de Agricultura, Mar e Ambiente) del cual pasarían a depender. Pero, desgraciadamente, ésta fue una oportunidad perdida. También lo fue en el caso del “Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.” que en mi opinión, por la naturaleza de sus atribuciones, es una entidad que debería depender (como tradicionalmente fue) del Ministerio de Medio Ambiente en exclusividad, y no compartiendo la tutela con el Ministerio de Agricultura.

Tendremos que esperar para ver cómo se desarrolla la estructura organizativa del actual Ministerio de Medio Ambiente, una vez que su ley orgánica no fue todavía publicada, la única información existente es la que consta del “Decreto-Lei 251-A/2015, de 17 de dezembro” (antes citado) y cuyos trazos principales acabamos de comentar aquí. No obstante, y en mi opinión, sería recomendable un cambio de rumbo en el sentido contrario a la excesiva centralización y concentración administrativa que se venía

¹⁴Cf. Amparo SERENO, Portugal: ¿«Crecimiento verde»...op. cit. pp.215-6.

observando desde la legislatura anterior y que por eso mismo fue objeto de crítica en el Observatorio de Políticas Ambientales 2014¹⁵.

3. LAS NOVEDADES LEGISLATIVAS: AGUAS, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL ESPACIO MARINO Y COMBATE A LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y AL CAMBIO CLIMÁTICO

3.1. EL ATRASO DE LOS PLANES DE CUENCA DE SEGUNDA GENERACIÓN

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. Como era de esperar, a finales del año pasado los planes de segunda generación no habían sido aprobados, pues debido al retraso de sus antecesores el proceso de planificación de este segundo ciclo comenzó con bastante retraso, lo que inviabilizó el cumplimiento del plazo límite exigido por la DMA y que, recuerdo, acabó en 2015.

De acuerdo con la página *web* de la APA, durante 2015 se concretizaron dos fases de participación pública exigidas por la DMA:

Una, la consulta pública sobre el esquema provisional de los temas importantes (el EPTI del artículo 14º 1 b) de la DMA) –que tuvo su inicio en 17 de noviembre de 2014 y concluyó en 17 de mayo de 2015;

Otra, una consulta sobre la versión provisional de los planes de cuenca realizada a través de cuestionarios *on line* disponibles en el *site* de la APA¹⁶, tuvo su inicio a 12 de junio de 2015, y concluyó 6 meses más tarde.

Hay que subrayar que en el *site* de la APA sólo se incluyeron los planes provisionales de las ocho demarcaciones hidrográficas de Portugal Continental, porque los planes de las “Regiões Autónomas” (homólogas a las comunidades autónomas españolas) de los archipiélagos de los Azores y de la Madeira (sobre todo de esta última) sufren todavía mayor retraso.

¹⁵ Cf. Cf., Amparo SERENO, *ibidem*.

¹⁶ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=x188> [consultado a 22.02.2016]

Pero, todavía más grave que el incumplimiento de los plazos, es el grave retroceso tanto en cantidad como en calidad de la participación pública. Como se refirió en el Observatorio de Políticas Ambientales 2014¹⁷, tras la alteración de la orgánica de la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA) en 2012¹⁸ y la aprobación de sus estatutos en 2013¹⁹, las “Administrações de Região Hidrográfica” –organismos homólogos a las confederaciones españolas– pasaron a ser departamentos desconcentrados de la referida Agencia. 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 cuando los participantes se encuentran cerca de los centros de decisión²⁰. 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. Se puede decir que la misma fue escasa o nula, pues la verdad es que hasta febrero de 2015 no fueron aprobados los estatutos de estos órganos consultivos –por medio de la “Portaria n.º 37/2015, de 17 de fevereiro - Proceda à criação dos conselhos de região hidrográfica e regula o seu funcionamento”.

Relativamente al “Plano Nacional da Água” –homólogo al Plan Hidrológico Nacional– y aunque, de acuerdo con la Ley de Aguas portuguesa de 2005, su plazo de publicación finalizó en 2010, todavía hoy no fue publicado. No obstante, existe ya un documento provisional que fue objeto de consulta pública realizada a través de cuestionarios *on line* disponibles en el *site* de la APA²¹, tuvo su inicio 21 de julio 2015 (tras su presentación en la 56ª Reunión del Consejo Nacional del Agua), y concluyó un mes más tarde (en 21 de agosto de 2015).

Por otro lado, en el tema que desde el punto de vista de las relaciones bilaterales hispano-lusas puede ser considerado el más importante –expectativas para la gestión conjunta de las cuencas internacionales–, la verdad es que la versión para consulta pública del Plan Hidrológico Nacional portugués es muy parca en palabras y no añade nada de nuevo

¹⁷ Cf. Amparo SERENO, Portugal: ¿«Crecimiento verde»...op. cit., p.226.

¹⁸ “DL n.º 56/2012, de 12 de março”.

¹⁹ “Portaria n.º 108/2013, de 15 de março”.

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.

²¹ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=x188> y <http://participa.pt/consulta.jsp?loadP=501> [consultado a 22.02.2016]

sobre lo que se mencionó en el Observatorio de Políticas Ambientales 2014²² –en lo que toca al *status* de las referidas relaciones bilaterales. No obstante, en 2015 ha habido novedades relevantes en las mismas, ya que, el 21 de julio se celebró la III reunión de la Conferencia de las Partes (CoP²³) –un importantísimo evento si consideramos que la misma no se reunía desde hace casi siete años.

Como e mencionó en el Observatorio de Políticas Ambientales 2014²⁴, la CoP –organismo de cooperación que reúne a los Ministros de Medio Ambiente español y portugués– anunció, en 2008, que en las demarcaciones hidrográficas compartidas por España y Portugal –Miño y Limia, Duero, Tajo y Guadiana– los dos países trabajarían en conjunto para publicar un plan único para cada demarcación. 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, tanto en los planes de 1ª generación, como en los de 2ª, cada Estado ha elaborado el plan de la parte de la demarcación internacional incluida en su territorio soberano y después se ha coordinado con el otro Estado. Tal práctica está permitida por la Directiva Marco del Agua, pero está lejos de ser el ideal preconizado por el legislador comunitario, ya que impide que el trabajo se haga conjuntamente del principio al fin y conlleva la duplicación de estructuras administrativas, estudios y otras tareas que de ser realizadas conjuntamente podrían resultar más céleres y eficientes.

No obstante, la III CoP no ha servido para avanzar en esta materia, sino que, por el contrario, lo que se ha acordado es más bien un retroceso. Éste se concretiza mediante la aprobación por la CoP de un documentos denominado: “Elementos comunes a incluir en los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas internacionales para el período 2016-2021”. Estos “elementos comunes” no implican la realización de un plan común y único para cada demarcación hispano-portuguesa, sino tan sólo que se va a realizar una armonización de la información que se incluye en los planes de cada parte de las referidas demarcaciones para que la misma pueda ser presentada de modo homogéneo y comparable. Esta decisión tiene como principal objetivo evitar las críticas de la Comisión Europea ante algunas incongruencias detectadas en los planes de 1ª generación de la

²² Cf. Amparo SERENO, Portugal: ¿«Crecimiento verde»...op. cit. p.226.

²³ La III CoP, de 21 de julio de 2015, tuvo lugar en Oporto, donde se reunieron la actual ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente española, Isabel García Tejerina y su homólogo portugués, Jorge Moreira da Silva –que tres meses más tarde fue substituido por el actual ministro João Pedro Matos Fernandes.

²⁴ Cf. Amparo SERENO, *ibidem*.

parte portuguesa y española de la misma demarcación internacional. Sin embargo y “de cara a la galería” –o sea, para efectos de información y participación pública– la Conferencia de las Partes decidió encomendar a la CADC la elaboración de un documento conjunto sobre los Planes Hidrológicos de las demarcaciones internacionales compartidas, con el fin de informar al público interesado y a la Comisión Europea sobre los progresos alcanzados por España y Portugal en esta materia.

De hecho, sí que merece una crítica positiva el que la última CoP haya servido para dar impulso a algunas cuestiones que se arrastraban desde hace años en el seno de la comisión técnica (la CADC) pero que no acababan de ser concretizadas. Así, en materia de sistemas de información, España y Portugal decidieron mejorar las redes de medida de las masas de agua transfronterizas, con la finalidad de optimizar la información sobre su estado para dar respuesta a las obligaciones derivadas del Convenio y también para cumplir los objetivos ambientales que persigue la Directiva Marco del Agua. En este sentido, y para poder contar con recursos económicos suficientes para acometer esta tarea, ambas partes han acordado valorar la posibilidad de desarrollar un proyecto común que buscaría la financiación comunitaria a través del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal.

Para finalizar, una breve nota sobre la participación pública transfronteriza que en estos planos de 2ª generación ha seguido la tradición de realizar sesiones conjuntas en ciudades situadas cerca de la frontera hispano-lusa y donde pueden participar ciudadanos de los dos Estados. Las sesiones se realizaron entre el 5 de mayo y el 16 de junio de 2015, en el marco de la evaluación ambiental estratégica de los Planes Hidrológicos 2016-2021, de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación y del Estudio Ambiental Estratégico correspondiente a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño, Duero, Tajo y Guadiana.

En concreto las jornadas se celebraran en las fechas y lugares siguientes:

- Demarcación Hidrográfica del Miño y Limia: 22 de junio de 2015, en O Rosal (Pontevedra, España)
- Demarcación Hidrográfica del Duero: 17 de junio de 2015, en Peso da Régua (Portugal)
- Demarcación Hidrográfica del Tajo: 16 de junio de 2015, en Cáceres (España)

- Demarcación Hidrográfica del Guadiana: 18 de junio de 2015, en Évora (Portugal)

Esta iniciativa de participación conjunta de la ciudadanía española y portuguesa que me parece muy positiva es, sin embargo, esporádica. Es decir se realiza tan sólo cada seis años, coincidiendo con los fases cíclicas de presentación de los planes de las demarcaciones. Por lo tanto, no podemos confundirla con la participación pública institucionalizada que se practica de modo permanente en las Comisiones de las grandes demarcaciones internacionales del Norte de Europa –como es el caso de la Comisión del Rin y la del Danubio.

En conclusión, se puede decir que la última reunión de la CoP, en 2015, fue importante para dinamizar las actividades de la CADC e incluso para poner de nuevo *on line* el *site* de la misma²⁵ –que hacía ya casi tres años que no funcionaba, con lo cual era muy difícil obtener información fidedigna sobre la cooperación hispano-lusa en esta materia. No obstante, el momento en que se celebra esta última reunión de la CoP es algo inoportuno, si consideramos la CADC es una Comisión totalmente carente de autonomía y, por eso mismo, totalmente dependiente de las directrices gubernamentales. Una vez que, tanto en Portugal como en España se realizaron elecciones nacionales pocos meses después de la reunión de la última CoP, el ministro de ambiente portugués que se reunió con la actual ministra española (Isabel García Tejerina) ya no ocupa el cargo y esta última, sólo sabremos si lo mantiene (o no) cuando finalmente se consiga formar gobierno en España –después de las últimas elecciones generales de 20 de diciembre de 2015. Consecuentemente, los acuerdos alcanzados en la última CoP –recuerdo que no se reunía desde 2008– pueden ser objeto de alteraciones en corto espacio de tiempo.

3.2. SERVICIOS DE AGUAS Y RESIDUOS

El año 2014, como explicamos oportunamente²⁶ fue el año de la privatización, sobre todo para el sector de los residuos, en cuanto que en el de las aguas lo que se planeó y fue concretizado en 2015 fue una concentración de los “servicios multimunicipales”. Éstos –que distribuían

²⁵ <http://www.cadc-albufeira.eu/pt/actualidad/noticias-din.aspx?tem=tcm:43-391109-16>

²⁶ Cf. “Decreto-Lei n.º 92/2015, de 29 de maio - Cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Centro Litoral de Portugal; Decreto-Lei n.º 93/2015, de 29 de maio - Cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Norte de Portugal. Declaração de Retificação n.º 35/2015, de 27 de julho; y Decreto-Lei n.º 94/2015, de 29 de maio – Cria o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento de Lisboa e Vale do Tejo. Declaração de Retificação n.º 34/2015, de 27 de julho”.

el agua en alta a los municipios—, van a continuar a realizar esta función, pero ahora con una mayor eficiencia en la prestación de servicio, pues con la concentración de los mismos por determinadas zonas del país se pretende ahorrar recursos a través de las denominadas “economías de escala”. Para esta finalidad, este año fueron publicados en el “Diário da República” tres decretos ley para la fusión de los “servicios multimunicipales” de la zona Norte, Centro de Portugal y Lisboa y valle del Tajo. Se concluye así este proceso de concentración de las concesiones –atribuidas a diversos municipios que operaban mediante los correspondientes “servicios multimunicipales” –y que tuvo su inicio en 2014.

También este año fue publicado en el “Diário da República” el PENSAAR 2020 (“Plano Estratégico para o Setor de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais²⁷”), que había sido aprobado en 2014 y que, de hecho, ya estaba siendo parcialmente aplicado. Su publicación fue un mero trámite formal, tal como lo fue el del Plan Nacional de Resíduos²⁸ (conocido como PERSU -“Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos 2020”).

3.3. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Como antes se mencionó, la gran reforma en materia de ordenación del territorio (OT) fue realizada el año pasado, mediante la “Lei n.º 31/2014, de 30 de maio – Lei de Bases Gerais da Política pública de solos de ordenamento do território e do urbanismo” (LBSOTU). Este año, la ley de bases fue desarrollada a través de un decreto ley²⁹ y un reglamento³⁰. Este último, especialmente relevante ya que establece los criterios de clasificación y reclasificación del suelo como rústico o urbano en todo el territorio nacional.

3.4. ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO

Tal como en OT, también en ordenación del espacio marino la reforma se había realizado el año pasado y por iniciativa del extinto Ministerio de Agricultura y del Mar (MAM) –actual Ministerio del Mar. Con efecto, en 2014, el incentivo a toda las actividades integradas en la llamada “Economía del mar” fueron plasmadas, jurídicamente, en dos instrumentos principales: la “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020

²⁷ Cf. “Despacho n.º 4385/2015, (2ª série) de 30 de abril”.

²⁸ Cf. “Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-C/2015, (2º Suplemento) de 16 de março”.

²⁹ Cf. “Decreto-Lei n.º 80/2015, 14 de maio”.

³⁰ Cf. “Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto”.

(Resolução do Conselho de Ministros n.º 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). Este año lo que se hizo fue el desarrollo de la materia a través de un decreto ley³¹, que se aprovecha también para realizar la transposición de la Directiva 2014/89/UE, de 28 de agosto, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

Como novedad importante en materia de ordenación del espacio marino, hay que referir la publicación de una ley³² que establece el régimen jurídico de prospección y extracción de recursos geológicos (entre los cuales el petróleo) en territorio nacional y en la plataforma continental portuguesa. Recuerdo que la extensión de la misma es de cuatro millones de Km² (unas 40 veces el territorio portugués emergido, lo que es equiparable en dimensión a todo el territorio de la UE).

3.5. ORDENACIÓN DE LA ZONA COSTERA

Como se mencionó el año pasado³³, aunque la mayor parte de las competencias sobre protección del medio marino del Ministerio de Medio Ambiente transitaron para el actual Ministerio del Mar (antiguo MAM), todo lo relacionado con el ordenamiento de la zona costera siguió “bajo la alzada” del Ministerio de Medio Ambiente. Sin embargo, no existen ni en la *web* del referido Ministerio, ni en la de la “todopoderosa” APA, información sobre el estado actual de la “Estrategia Nacional para la Gestión Integrada de la Zona Costera” (ENGIZC) –cuya revisión fue recomendada al gobierno portugués por el Parlamento en 2014³⁴ ni sobre los resultados del Grupo de Trabajo (GT) para el Litoral³⁵ – formado ese mismo año. Tanto la creación de este GT, como la revisión de la ENGIZ, tenían como finalidad proponer medidas para paliar los efectos del cambio climático y adaptarse a él en una de las zonas más vulnerables del territorio como es la costa.

³¹ Cf “Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março”

³² Cf “Lei n.º 54/2015, de 22 de junho”.

³³ Cf. Amparo SERENO, Portugal: ¿«Crecimiento verde»...op. cit. p.215.

³⁴ Cf. “Resolução da Assembleia da República n.º 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.

³⁵ Cf. “Despacho n.º 6574/2014 (2ª série), de 20 de maio”.

La única novedad de 2015, en lo que se refiere a la zona costera, es la publicación de un decreto ley³⁶ sobre elaboración y aplicación de los “Planos de Ordenamento da Orla Costeira” (POOC) que establece, además, el régimen sancionatorio sobre las infracciones específicas cometidas en esta zona por los particulares.

3.6. COMBATE A LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE, CAMBIO CLIMÁTICO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

El combate al cambio climático es posiblemente el sector ambiental donde la apuesta del Ministerio de Medio Ambiente portugués ha sido más fuerte. De hecho, Portugal fue clasificado, en 2013, como el tercer mejor país del mundo en lo que se refiere a política climática. Esto se debió en parte al considerable aumento de la producción nacional de energías renovables –27% del consumo final de energía se debe a la producción nacional de estas energías, de las que un 58% es eléctrica– y a la incipiente apuesta en la eficiencia energética de los edificios. En esta materia, fue publicado en 2015 un decreto ley³⁷ que realiza la transposición de la Directiva nº 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, sobre eficiencia energética.

Otra novedad fue la creación de una Comisión Interministerial, cuya finalidad es dirigir el combate contra el cambio climático y al mismo tiempo prevenir la contaminación del aire. En la Resolución del Consejo de Ministros³⁸, que instituye esta Comisión, fue también publicado el Programa Nacional sobre Cambio Climático.

4. OTRAS CUESTIONES TRANSVERSALES

En lo que se refiere a los instrumentos transversales de las políticas públicas ambientales, las novedades más relevantes de 2015 las encontramos en materia de evaluación de impacto ambiental (EIA), del denominado “Licenciamiento único ambiental” (LUA) y las novedades del “Sistema de industria responsable” (SIR).

Sobre EIA, fue publicado un decreto ley³⁹ que altera por segunda vez al anterior, de 2013 – el cual había realizado la transposición de la Directiva 20 11/92/EU, de 13 de diciembre. Esta alteración viene

³⁶ “Decreto-Lei n.º 132/2015, de 9 de julho”.

³⁷ Decreto-Lei n.º 68-A/2015, (1º Suplemento) de 30 de abril”.

³⁸ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 29 de julho”.

³⁹ Cf. “Decreto-Lei n.º 179/2015, de 27 de agosto”.

acompañada por una serie de reglamentos⁴⁰ que desarrollan elementos que en la opinión del legislador no estaban adecuadamente contemplados no decreto ley alterado, como son, las tasas a cobrar por la autoridad de EIA, los requisitos de determinados procedimientos, bien como los exigibles a los técnicos que trabajan en evaluación ex-post. Toda esta legislación va en el sentido de desburocratizar el procedimiento, pero sin que esto pueda suponer una disminución de las tasas a cobrar por la correspondiente entidad administrativa.

También en el sentido de desburocratizar los procedimientos viene el decreto ley⁴¹ sobre “Licenciamiento único ambiental” (LUA) y la serie de reglamentos que lo desarrollan⁴² e que contienen normas específicas para determinadas actividades industriales o agropecuarias, bien como para la llamada “tasa única” del LUA. Este régimen enarbola el lema “un pedido, un título, una tasa” y tiene como finalidad la emisión de un “Título Único Ambiental” (TUA), que constituye el único título emitido por la administración para los actos de licenciamiento en materia de ambiente y que reúne toda la información relativa a los requisitos aplicables al establecimiento o actividad que pretenda obtener el TUA. Así, este título se articula con todos los regímenes ambientales sobre EIA, IPPC, accidente graves, comercio de emisiones etc que obligan a quien pretende iniciar una determinada actividad económica o proyectar a sujetarse a determinados procedimientos en el ámbito de las diferentes entidades y organismos administrativos tutelados por el Ministerio del Ambiente. Además el LUA se articula también con todos los diversos regímenes de licenciamiento dependientes del Ministerio de Economía, como son: el régimen de ejercicio de las actividades agropecuarias, el Reglamento de Licencias para las Instalaciones Eléctricas (RLIE) y el Sistema de Industria Responsable (SIR).

Por su vez, el SIR establece los procedimientos necesarios para la instalación y ejercicio de una determinada actividad económica en las denominadas Zonas Empresariales Responsables (ZER) con el fin de evitar riesgos e inconvenientes resultantes de la explotación de determinados establecimientos industriales, proteger la salud pública y la calidad ambiental, bien como una apropiada ordenación del territorio y, una vez más, la simplificación de los procedimientos administrativos para los emprendedores. Este sistema funciona desde 2012, pero en 2015 ha sido

⁴⁰ Cf. “Portaria n.º 326/2015, de 2 de outubro; Portaria n.º 368/2015, de 19 de outubro; y Portaria n.º 395/2015, de 4 de novembro”.

⁴¹ Cf. “Decreto-Lei n.º 75/2015, de 11 de maio”.

⁴² Cf. “Portaria n.º 332-B/2015, (2º suplemento) de 5 de outubro; Portaria n.º 398/2015, de 5 de novembro; e Portaria n.º 399/2015, de 5 de novembro”.

objeto de una revisión con el objetivo de mejorar algunas cuestiones que no habían funcionado adecuadamente durante sus ya más de dos años de “vida”. Así en mayo de 2015 fue publicado un decreto ley⁴³ y posteriormente una serie de reglamentos específicos⁴⁴.

5. CONCLUSIONES

Como mencioné al inicio de este informe, 2015 fue un año de elecciones generales lo cual tiene influencia sobre todas las políticas públicas y producción legislativa, incluyendo las de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y del espacio marítimo. Ésta última fue bastante abundante, sobre todo si tenemos en cuenta que, a partir del 4 de octubre de 2015 –fecha de las elecciones nacionales– e incluso se puede decir que antes, la producción legislativa tanto en Ambiente, como en las restantes áreas ministeriales, prácticamente se quedó paralizada.

No obstante, hay que destacar que fueron complementadas y desarrolladas las reformas que arrancaron en 2014 en materia de ordenación tanto del territorio como del espacio marino y que continuó la tendencia de simplificación de los procedimientos administrativos –tanto de regímenes ambientales como económicos con la finalidad de facilitar la vida de los promotores de proyectos y actividades económicas. El objetivo de esta tendencia, que ya se constató en 2014, pero que se inició por hace cuatro años es crear los llamados “empleos verdes o azules” (conforme se realicen en tierra o en mar) a partir de la “desburocratización” de los procedimientos administrativos que, en opinión del legislador portugués, están a impedir un crecimiento más rápido de la llamada “Economía verde o azul”. Recuerdo que la expectativa del anterior gobierno portugués es que esta última –o sea, la Economía azul o basada en la explotación del medio marino– alcance el 50% del PIB del país. En este sentido –es decir, simplificación de los procedimientos– va la legislación sobre ordenación del espacio marino, pero también la acompaña la de instrumentos transversales típicamente ambientales, como son: los reglamente sobre EIA aprobados en 2015, el denominado “licenciamiento único ambiental” (LUA) –que viene a simplificar lo previsto en la última Directiva IPPC e a extenderlo a actividades no IPPC– y el Sistema de la Industria Responsable (SIR) que antes describimos brevemente.

⁴³ Cf. “Decreto-Lei n.º 73/2015, de 11 de maio”.

⁴⁴ Cf. “Portaria n.º 279/2015, de 14 de setembro; Portaria n.º 280/2015, de 15 de setembro; Portaria n.º 281/2015, de 15 de setembro”.

Por último, hay que hacer una breve mención a la ley orgánica del nuevo gobierno portugués (el actual) en la cual se verifica la tendencia, que ya venía del anterior gobierno, de pérdida de influencia del Ministerio de Medio Ambiente –con el anterior, se perdieron competencias en materia de protección del medio marino, con el actual en materia de energía. También se mantiene lo que podríamos llamar organismos de “servicios compartidos” por dos o más ministerios, como por ejemplo la inspección que presta servicios a tres ministerios (el de Ambiente, el de Agricultura y el del Mar). Esta es una manera de ahorrar recursos que, sin embargo, no revierte en las mejores prácticas desde el punto de vista de la protección ambiental. Se entiende que este proceso de concentración es fruto de la imposición que tras el recate financiero “la troica” hizo a Portugal: reducir el aparato administrativo. Pero el “régimen de adelgazamiento” fue mucho más doloroso en el Ministerio de Medio Ambiente que en otros, por lo que cabe preguntarse si esta solución se mantendrá (o no) con el nuevo gobierno. Sin embargo, ni la Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente, ni la de los demás ministerios fueron publicadas en 2015 –como es normal, ya que el actual gobierno entró en funciones el 26 de noviembre. Por lo tanto, tendremos que esperar al Observatorio de Políticas Ambientales de 2016 para saber la respuesta a nuestra pregunta.