

Portugal: *ventos de mudança*

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA

Sumario

	<u>Página</u>
I. Introducción	155
II. Simplificación procedimental: el nuevo régimen de la prevención y el control integrado de la contaminación	157
III. Lucha contra la contaminación y cambio climático	158
IV. Protección de la biodiversidad y gestión de recursos naturales	161
V. Diversificación de la gama de instrumentos. Apuesta por nuevos instrumentos económicos, financieros y de mercado	165
VI. Gestión integrada del territorio y de los recursos naturales	167
VII. Nuevo régimen de responsabilidad ambiental	168
Bibliografía	169

* * *

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, en la política y el ordenamiento jurídico portugués en materia ambiental se aprecian ciertas tendencias y elementos especialmente destacados. En primer lugar, nos encontramos ante nuevas normas orientadas a *mejorar la eficacia* de las técnicas de intervención administrativa y a *simplificar* sus procedimientos, como se aprecia claramente en la nueva regulación del régimen de prevención y control integrado de la contaminación.

En segundo lugar, a lo largo de la anterior legislatura (2005-2009), se creó un *nuevo marco jurídico para los instrumentos de gestión ambiental y territorial*,

155

especialmente en materia de gestión territorial, gestión de los recursos hídricos, gestión de residuos, lucha contra el cambio climático, conservación de la naturaleza y de la biodiversidad, evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental de planes y programas y responsabilidad ambiental. Destacaremos en este informe las cuestiones más relevantes y recientes de esta legislación, y que no hayan sido tratadas ya en el informe sobre el «Derecho ambiental en Portugal» del año 2008.

Los ámbitos sectoriales en los que se ha percibido una actuación más intensa y continuada son fundamentalmente *aguas y residuos*. Además de en éstas dos áreas merecen mención las modificaciones jurídicas y organizativas en materia de la *conservación de la naturaleza*, así como el desarrollo de políticas en materia de *cambio climático*. Parte de estas normas surgen de la obligación de transponer las correspondientes obligaciones comunitarias, si bien es cierto que en algunos ámbitos, como en materia de protección de la diversidad, se aprecia un dinamismo organizativo y legislativo que no se corresponde con el segundo plano (frente al protagonismo casi pleno del cambio climático) que ocupan estas cuestiones actualmente en sede comunitaria.

En tercer lugar, han adquirido relevancia los *instrumentos económicos y financieros* en el marco de las políticas de energía y cambio climático, aguas y residuos. Así también han sido creados diversos fondos afectados a la financiación de actuaciones de protección ambiental o a facilitar el cumplimiento de compromisos ambientales internacionales, como la reducción de emisiones de CO₂. En cuarto lugar, destacan las modificaciones normativas en materia de *instrumentos de ordenación* del territorio y los nuevos mecanismos de planificación de los recursos hídricos. Finalmente, destaca la aprobación de una norma sobre *responsabilidad ambiental* que configura un régimen completo de responsabilidad destinado a reparar los daños causados al medio ambiente, dando cumplimiento así a las obligaciones comunitarias y cubriendo igualmente un vacío del ordenamiento jurídico portugués.

En la elaboración de este breve informe nos hemos centrado en las novedades más destacadas operadas en los años 2008 y 2009 en la Política y el Derecho Ambiental de Portugal. Para ello hemos analizado, desde una perspectiva general, los textos legales, así como diversos documentos y publicaciones oficiales –especialmente del informe del *Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR)*, «*Ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional, Balanço da Legislatura (2005-2009)*»–, y algunas de las recientes aportaciones de la doctrina ambientalista portuguesa.

II. SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL: EL NUEVO RÉGIMEN DE LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN

El *Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa*, denominado *Simplex*, constituye un conjunto de medidas que el XVII Governo Constitucional puso en marcha a partir de 2006, con el objetivo de combatir la burocracia, modernizar la Administración pública y facilitar la vida de los ciudadanos y de las empresas a través de la *simplificação* de procedimientos administrativos. Este plan ha tenido impacto en la simplificación de las organización administrativa ambiental y de los procedimientos autorizatorios que son competencia del MAOTDR. Asimismo, se han mejorado las vías de acceso a la información por parte de los ciudadanos, estableciendo recursos *on-line* y mejorando los sistemas de información existentes. En este orden de cosas, la *Agência Portuguesa do Ambiente* (<http://siddamb.apambiente.pt>) ha puesta en marcha una plataforma digital que permite a los promotores de proyectos realizar el seguimiento *on-line* de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Entre esta medidas de simplificación destaca especialmente la modificación del régimen de *Prevenção y Control Integrado de la contaminación* (*Decreto-Lei 173/2008*, de 26 de agosto). Esta regulación nace con el objetivo de acelerar el procedimiento de otorgamiento de *licença ambiental*, y de armonizarlo con otros regímenes autorizatorios que afectan a las instalaciones industriales, especialmente el régimen de ejercicio de la actividad industrial (REAI), «num esforço de simplificação legislativa e administrativa com vista à obtenção de ganhos de eficiência» (MAOTDR, 2009, a). No obstante, de su análisis se puede deducir que el objetivo de integración y de simplificación procedimental no ha sido plenamente alcanzado.

Con relación a la aplicación de la Directiva 96/61/CE de prevención y control integrados de la contaminación (actual Directiva 2008/1/CE de 15 de enero), destacamos que Portugal (junto con España y otros estado comunitarios) ha incumplido el plazo para que todas las instalaciones existentes dispusieran de autorización ambiental integrada (30 de octubre de 2007), lo que ha propiciado que la Comisión Europea haya iniciado en el año 2008 un procedimiento de infracción contra él.

El nuevo régimen de control integrado de la contaminación mantiene la integración de la *licença ambiental* en el procedimiento de autorización sustantivo de las instalaciones afectadas, particularmente el procedimiento de control previo del ejercicio de las actividades industriales y de las actividades agroalimentarias. Se adoptan igualmente medidas de *simplificação del procedimento* con la finalidad de reducir los plazos de ejecución. El promotor del proyecto tiene la posibilidad de recurrir a entidades acreditadas (por el *Insti-*

tuto Português da Qualidade) para la validación de la solicitud de *licença ambiental*, lo que permite la reducción de los plazos de resolución del procedimiento. En estos supuestos el plazo se reduce a la mitad, lo cual es especialmente llamativo si tenemos en cuenta la brevedad de los plazos de resolución previstos en el Decreto (entre 55 y 75 días, según si el proyecto ha sido sometido o no a EIA; bien lejos de los diez meses de la ley española). Asimismo se prevén otras actuaciones de reducción de las cargas para el titular de la actividad, como la posibilidad presentar un único informe con relación a las informaciones ambientales de obligada comunicación a la Administración. El *Decreto-Lei* 173/2008 recoge también medidas de coordinación de la licencia ambiental con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la normativa de seguridad industrial, concretamente tramitación simultánea del procedimientos y la previsión de un único trámite de información pública.

Como aspecto negativo más destacable de esta regulación es el reconocimiento de la regla del *silencio positivo* lo cual vulnera, a nuestro juicio, el efecto útil de la Directiva IPPC y contradice sin duda un reiterada jurisprudencia del TJCE (en la que se excluye el recurso a la técnica del silencio en el marco de procedimientos de evaluación ambiental). Una misma actividad puede superar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y licencia ambiental por acto presunto; llegándose incluso a prever la devolución de las tasas cobradas en el momento de la solicitud en caso de otorgamiento por silencio positivo (AMADO GOMES, 2010 a).

III. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO

1. Las *políticas de residuos* en Portugal se han centrado en la promoción de la valorización y el aprovechamiento de los residuos. El *Plan de Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos* (PERSU II, 2007-2016, *Portuaria* 187/2007, de 12 de febrero) tiene como finalidad la recogida selectiva de residuos para su valorización. En aplicación del citado Plan se están desarrollando múltiples instalaciones de valorización de residuos, con la perspectiva de que se encuentren en pleno funcionamiento entre 2011 y 2012. Asimismo y desde otra perspectiva, se está llevando a cabo una iniciativa para erradicar depósitos ilegales de residuos de vehículos (se estima que son más de 700 en todo Portugal).

En los últimos años se han dado pasos en el desarrollo del *Regime Geral da Gestão de Resíduos* (Decreto 178/2006, de 5 de septiembre). Cabe destacar, en este sentido, las siguientes actuaciones normativas. En primer término, se ha puesto en marcha el *Mercado Organizado dos Resíduos*, cuyo régimen de

gestión, constitución y funcionamiento ha sido desarrollado a través de la aprobación del Decreto-Lei núm. 210/2009, de 3 de septiembre. Esta norma articula una serie de incentivos económicos y administrativos a la implantación de estos mercados. En segundo lugar, se ha introducido una tasa en materia de residuos (Ley 64-A/2008, de 31 de diciembre, ley de presupuestos de 2009), afectada a la realización de objetivos y proyectos en materia de residuos y destinada fundamentalmente a incentivar el reciclaje de residuos.

En el ámbito de los residuos específicos, merece mención el *Decreto-Lei* 46/2008, de 12 de marzo, que establece las normas técnicas relativas a las operaciones de gestión de residuos de construcción y demolición. La norma responsabiliza de la gestión de los residuos a los dueños de las obras y a los contratistas, y a los ayuntamientos. Introduce medidas de planeamiento, de ordenación administrativa y de registro de información, con la finalidad de realizar una ordenación efectiva de las actividades generadoras de este tipo de residuos.

2. En materia de *cambio climático*, ha sido adoptado el *Programa Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão* (PNALE) para 2008-2012, que impone reducción de emisiones al sector eléctrico e industrial, concretamente en un 8,4%, y establece un reserva para la nuevas instalaciones. Este plan reduce las cargas sobre las empresas de menor dimensión del sector cerámico, al excluirlas del mercado de emisiones. Se trata de un plan continuista en la medida en que parte de las mismas bases para cálculos de proyecciones de emisiones, asegurando una mayor coordinación con el *Programa Nacional de Alterações Climáticas* (2006) (MAOTDR, 2009).

El *Fundo Português de Carbono* (*Decreto-Lei* 71/2006, de 24 de marzo), fue creado con la finalidad de facilitar el cumplimiento de los objetivos de Kyoto, mediante la obtención de créditos de emisión a través del recurso a los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto. Este fondo recibirá hasta 2010, de acuerdo con las previsiones gubernamentales, una dotación de 354 millones de euros. Sin embargo, el Gobierno ha recibido críticas por la escasa capacidad económica del fondo, al no llevar a cabo de modo efectivo las dotaciones previstas. Hasta el año 2008, el Fondo invirtió en proyectos vinculados con el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el de Aplicación Conjunta mediante inversiones realizadas en otros fondos (*Carbon Fund for Europe* [CFE], *Luso Carbon Fund* [LCF], el *Asia Pacific Carbon Fund* [APCF] y el *Nat-CAP*). Los proyectos apoyados son de tipologías diversas, concretamente mejora de las soluciones de tratamiento de residuos sólidos urbanos, promoción de fuentes de energía renovables para la producción de electricidad, y mejora de los procesos industriales y de sustitución de combustibles. También ha financiado proyectos nacionales. En el año 2008, por ejemplo, se destina-

ron a esta finalidad 30 millones de euros, que sirvieron para dar cobertura a proyectos de diversos sectores (forestal, transportes, industria y agricultura) (MAOTDR, 2009). La cuantía para los programas nacionales ha disminuido en la actualidad hasta los 18 millones.

Finalmente, destaca la elaboración y aprobación, en el año 2009, de un estrategia de *Estratégia de Adaptação às Alterações Climáticas*, con la finalidad de establecer objetivos y medidas para la adaptación a los cambios climáticos en las distintas políticas sectoriales. Ante los importantes efectos ambientales, económicos y sociales previstos para Portugal, en el citado plan se prevén una serie de actuaciones como el diseño y aplicación de indicadores de seguimiento de las modificaciones climáticas y sus impactos, así como también la «evaluación climática» de planes, programas y proyectos, con la finalidad de garantizar que contengan previsiones de adaptación a este fenómeno. No obstante, la estrategia tiene un carácter fundamentalmente programático, como queda demostrado en el hecho de que carece de apoyo presupuestario específico para su desarrollo. Es una primera fase en el desarrollo efectivo de un estrategia de adaptación. Por el momento se articularán grupos de trabajo ministeriales para identificar impactos y definir medidas de adaptación.

3. En el marco del desarrollo de la Ley de *aguas* de 2005, fue adoptado el *Decreto-Lei* 208/2008, de 28 de Octubre, sobre el régimen de protección de las *aguas subterráneas* contra la contaminación y el deterioro, para dar cumplimiento así a las obligaciones de la Directiva 2006/118/CE, de 12 de diciembre, y al artículo 47º de la Ley da *aguas* de 2005, con relación a la evaluación del estado químico del agua subterránea.

Durante el año 2009, se ha publicado la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo adicional relativo al Acuerdo de cooperación para la *protección de las costas y de las aguas del Atlántico del Nordeste contra la polución* (COM[2009] 436 final). Se trata de un acuerdo de excepcional importancia para la protección del medio marino frente a la contaminación generada por buques. Este acuerdo ha sido promovido por Portugal en el año 1990 y ha permanecido durante años en estado de letargo por conflictos ajenos al convenio entre Marruecos y España (conflicto político por las fronteras del Sahara Occidental, que ha motivado que ninguno de los dos hubiera, hasta el momento, ratificado el convenio). Se trata de un mecanismo para asegurar la cooperación entre las partes contratantes en caso de accidentes que causen contaminación, y les obliga a establecer y aplicar sus propios planes y estructuras de emergencia. El ámbito de aplicación del convenio se extiende a la región

nororiental del océano Atlántico (Portugal, España, Francia, Marruecos). Este tipo de acuerdos se vienen aplicando desde hace décadas en otras latitudes como es el caso del *Acuerdo sobre la cooperación en materia de lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidrocarburos y otras sustancias peligrosas* («Acuerdo de Bonn»), particularmente exitoso en el control cooperativo de los vertidos de buques intencionados (conocidos como «sentinazos»). Tras llegarse a un acuerdo sobre un Protocolo adicional que modifica el artículo del Acuerdo de Lisboa (en torno al cuál se focalizaba el conflicto entre España y Marruecos), el Protocolo fue firmado por Portugal, España, Francia y Marruecos el 20 de mayo de 2008 en Lisboa, invitándose a la Comunidad a firmar el Protocolo junto con las demás partes contratantes (SPÓSITO PRADO).

IV. PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES

1. Durante los dos últimos años ha continuado la reestructuración y renovación de la *política de conservación de la naturaleza* iniciado en año 2005. Éste proceso ha afectado al marco normativo y a los modelos organizativos y de financiación.

Se ha procedido a la reestructuración orgánica y al reequilibrio financiero del *Instituto da Conservação da Naturaza e da Biodiversidade* (ICNB), labor que aún se encuentra en fase de desarrollo y consolidación. Destaca en este sentido, la organización del ICNB en cinco Departamentos das *Áreas Classificadas* (*Norte, Centro e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul e Zonas Húmidas*), que se encargan de la gestión de 25 áreas protegidas. Estos departamentos tienen atribuida la gestión de los espacios de la Rede Natura 2000. Esta modificación organizativa se realizó con la finalidad de reforzar las áreas protegidas y de mejorar la eficiencia en la gestión de los espacios protegidos.

En este legislatura se ha cumplido el objetivo de desarrollar todos los *Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas* de ámbito nacional, algunos de los cuáles se encuentran actualmente en proceso de revisión. Por otra parte, la Red Natura, que ocupa más del 20% del territorio portugués, se ha visto reforzada en los últimos años, mediante la aprobación de mecanismos de planificación y la ampliación de las zonas protegidas. Ha sido aprobado el *Plano Sectorial da Rede Natura 2000*, que tendrá una vigencia de 7 años y en cuyo marco se han creado 11 nuevas *Zonas de Protecção Especial* (entre ellas varias zonas para la protección de aves esteparias y de las zonas de *Monchique* y del *Caldeirão*), con una extensión de 178.000 ha, así como se han ampliado otras ya existentes (como *Castro Verde* y *Moura-Mourão-Barrancos*). No obstante, Portugal ha recibido, en 2009, un primer requerimiento por parte de la

Comisión Europea por no haber adoptado las medidas de protección de la naturaleza necesarias, al no haber designado algunos espacios como zonas especiales de conservación (ZEC), ni haber aplicado las medidas de conservación precisas en relación con una serie de zonas de las islas de Madeira y de las Azores. Portugal debería designar, a juicio de la Comisión, 36 espacios como ZEC en las islas citadas y adoptar medidas de protección adicionales.

En el plano de la cooperación transfronteriza nos es grato mencionar la presentación, en el año 2008, de una propuesta luso-española a la UNESCO para la designación de un *Reserva Transfronteiriça da Biosfera* entre el *Parque Nacional da Peneda Gerês* (Portugal) y el *Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xurés* (Galicia). Esta propuesta ha sido aprobada finalmente en mayo de 2009.

Para dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias, la Red Natura 2000 deberá también incluir *áreas marinas*. Para ello el MAOTDR ha realizado un trabajo de identificación de las áreas marinas susceptibles de protección y de inclusión en la mencionada red. A finales de 2008, se definieron, mediante un estudio financiado por el programa LIFE, las áreas con mayor relevancia para las aves marinas (*Aveiro, Berlengas, Lisboa e Ria Formosa*), y algunas otras áreas marinas (nueve en la *Região Autónoma dos Açores* y dos en la *Região Autónoma da Madeira*). El proceso de designación se ha iniciado en 2009. En este sentido el Gobierno portugués ha manifestado la voluntad de creación de la *Rede de Áreas Marinhas Protegidas*, que se ha plasmado en la elaboración de un Plan de Acción que ha sido presentado a la *Comissão Interministerial dos Assuntos do Mar* (CIAM). La red incluirá las áreas protegidas de la *Rede Nacional de Áreas Protegidas*, que ya incluye territorios costeros y marinos, y las áreas designadas para su integración en la Red Natura.

La *novedad más relevante en materia de protección de la biodiversidad*, ha sido la aprobación del Decreto 142/2008, de 24 de julio, que ha sido adoptado en ejecución de la Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad (*Resolução* 152/2001, de 11 de octubre). Esta norma pretende clarificar y redefinir la regulación en materia de protección de espacios naturales, para lo que ha reformado y revisado las orientaciones estratégicas y los instrumentos propios de la política de conservación.

Los principales objetivos del Decreto son los siguientes: garantizar la preservación de los valores naturales, incluyendo la biodiversidad, así como otros recursos naturales, formaciones geológicas, geomorfológicas y paleontológicas; promover la integración de la política de conservación de la naturaleza y del principio de utilización sostenible de los recursos biológicos en la política de ordenamiento del territorio y en las diferentes políticas sectoriales; integrar los valores de la biodiversidad en los sistemas económicos y de

mercado; definir y delimitar una infraestructura básica de conservación de la naturaleza, la *Rede Fundamental de Conservação da Natureza* (RFCN).

La RFCN está integrada por las áreas que conforman el *Sistema Nacional de Áreas Classificadas* (SNAC, integrado por la Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), los espacios de la Red NATURA 2000 y el resto de espacios protegidos en aplicación de los compromisos internacionales adquiridos por Portugal), y por las siguientes áreas de continuidad: la Reserva Ecológica Nacional (REN), la Reserva Agrícola Nacional (cuyo régimen ha sido aprobado recientemente mediante *Decreto-Lei 73/2009*, de 31 de marzo, para mejorar los procedimientos de delimitación de las áreas y mejorar la articulación con los planes municipales de ordenación) y el dominio público hídrico. Por otra parte, el nuevo Decreto prevé, entre sus novedades, la creación de áreas privadas de protección ambiental, cuyo régimen y procedimiento de solicitud y declaración ha sido desarrollado normativamente (*Portaria 1181/2009*, de 7 de octubre). Se prevén ventajas para los propietarios privados de estas áreas, como la promoción del turismo o el acceso a financiación en el ámbito del *Quadro de Referência Estratégico Nacional* (se trata de la estrategia nacional para la aplicación de la política comunitaria de cohesión económica y social en Portugal, 2007-2013).

Este Decreto 142/2008 crea un nuevo régimen económico y financiero, partiendo del presupuesto de que la ejecución de la política de conservación de la naturaleza y de la biodiversidad se asienta en el reconocimiento público del valor de la biodiversidad. En primer lugar, la norma prevé la constitución de un *Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade*, que tiene como objetivo apoyar la gestión de las infraestructuras básicas de soporte a la preservación de la naturaleza, especialmente con relación a las áreas que componen la RFCN. En segundo término, establece el *cobro de tasas* para el acceso y visita de áreas integradas en el SNAC que sean de titularidad del Estado. En tercer lugar, prevé la financiación de las actuaciones de conservación mediante las *explotación comercial de las marcas* asociadas a la SNAC. En cuarto término, la norma recoge la participación de los entes locales, del sector privado, de las organizaciones representativas de la sociedad civil y de otras entidades públicas en el ejercicio de acciones de conservación activa y de soporte de la administración estatal en la financiación del *Sistema Nacional de Áreas Classificadas* (SNAC), a través de *convenios, acuerdos y contratos de gestión y de concesión*. Finalmente, prevé la adopción de medidas de *compensación ambiental*, a través de las actuaciones derivadas del régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental o del régimen jurídico de la Red Natura.

2. En materia de *aguas* se ha desarrollado de modo efectivo del nuevo marco organizativo creado por la *Lei 58/2005*, de 29 de diciembre, del agua.

La Ley creaba las *administrações de regiões hidrográficas* (Norte, Centro, Tejo, Alentejo y Algarve), con carácter de administraciones descentralizadas y especializadas para la gestión sostenible de este recurso. Estas entidades estaban en pleno funcionamiento en octubre de 2008.

Como ya hemos tenido oportunidad de señalar, el *Plan Estratégico de Abastecimento de Água y de Saneamento de Águas Residuais* (2007) prevé una serie de medidas de gestión y de carácter financiero, así como fija objetivos y plazos para su cumplimiento, entre los que podemos destacar la extensión de los sistemas de saneamiento al 90% de la población. Para dar cumplimiento a sus previsiones generales en el año 2006, el *Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional* (MAOTDR) ha constituido un grupo de trabajo para concretar los objetivos y medidas específicas del Plan. En el año 2008 este grupo ha presentado un informe en el que se precisan los objetivos estratégicos, las áreas temáticas de actuación (seguimiento y reconversión de infraestructuras del agua, sensibilización, información y educación, formación y apoyo técnico, regulación y normalización) y 23 medidas prioritarias, repartidas entre los sectores urbano, agrario e industrial.

El Estado portugués ha sido condenado por el *Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas*, mediante *sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de mayo de 2009, asunto C-530/07*, por incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber equipado con sistemas colectores, y al no haber sometido a un tratamiento secundario o proceso equivalente las aguas residuales de determinadas aglomeraciones urbanas. Por otra parte, *la sentencia del TJCE de 8 de mayo de 2008, asunto C-233/07*, ha declarado que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión 2001/720/CE de la Comisión, de 8 de octubre de 2001, por la que se concede a Portugal una exención relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas para la aglomeración de la Costa de Estoril, al no haber sometido, durante la temporada de baño, las aguas residuales urbanas procedentes de la aglomeración de la Costa de Estoril, antes de su evacuación al mar, al menos a un tratamiento primario avanzado y a una desinfección. También ha sido condenado por no haber sometido, fuera de la temporada de baño, las aguas residuales urbanas procedentes de la mencionada aglomeración a un tratamiento primario antes de su evacuación, y al haber permitido que la evacuación de las aguas residuales urbanas alterara el medio ambiente.

Para dar cumplimiento al referido Plan de aguas residuales, fue aprobado el *Decreto-Lei 90/2009*, de 9 de abril, que establece un *régimen de cooperación entre el Estado y los municipios para la explotación y gestión de los sistemas municipales de abastecimiento público de agua y de saneamiento de aguas residuales urbanas* (así como también para la gestión de residuos urbanos). Pre-

tende articular un sistema de gestión más flexible y económico mediante el recurso a entes instrumentales de colaboración entre la Administración general del estado y las Administraciones locales correspondientes.

En los últimos años se han producido avances en la gestión bilateral de las cuencas hispano-lusas, que se han plasmado en la firma y ratificación del *Convenio de Cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas Luso-españolas* (Albufeira, 1998, www.cadc-albufeira.org). El intenso trabajo de la conferencia de las partes ha puesto el acento sobre los mecanismos de cooperación en situaciones de sequía y en el impulso a la aplicación de la Directiva marco del agua. Tras dos conferencias de las partes (2005, 2008), el convenio ha acogido un régimen de caudales con valores mínimos trimestrales y semanales, como ya venía reclamando la República portuguesa desde el año 2000, mediante la firma, el 4 de abril de 2008, del Protocolo de revisión del Convenio y del Protocolo adicional al Convenio. Protocolos que fueron ratificados, por la República portuguesa, por Decreto 147/2008 de 14 de noviembre (el protocolo ha sido publicado en el BOE de 16 de enero de 2010, y entró en vigor el 5 de agosto de 2010).

V. DIVERSIFICACIÓN DE LA GAMA DE INSTRUMENTOS. APUESTA POR NUEVOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS, FINANCIEROS Y DE MERCADO

El *Ministério do Ambiente*, en colaboración con otros ministerios, especialmente con el *Ministério das Finanças e da Administração Pública*, se ha centrado en el desarrollo de *instrumentos económicos y financieros*. En este orden de cosas podemos destacar tres iniciativas:

– Modificación de la *fiscalidad del automóvil* llevada a cabo a través de la *Lei 22-A/2007*, de 29 de junio. Esta Ley realiza una reforma global de los impuestos ligados a la adquisición y a la propiedad de los vehículos, con la finalidad de primar a la compra de aquellos que generan menos emisiones de CO₂.

– Exenciones fiscales dirigidas a la promoción de los *bio-combustibles* (*Decretos-Lei 62/2006*, de 21 de marzo, y *66/2006*, de 22 de marzo). Asimismo, en aplicación de la *Resolução* del Consejo de Ministros 21/2008, de 5 de febrero, que prevé la imposición de cuotas mínimas de incorporación obligatoria de estas sustancias en el gasóleo, ha sido aprobada una regulación para la fijación y el control del cumplimiento de dichas cuotas (*Decreto-Lei 49/2009*, de 26 de febrero).

– Introducción de una *tasa sobre lámparas de baja eficiencia energética* (*Decreto-Lei* 108/2007, de 12 de abril, desarrollado por *Portaria* 54/2008, de 18 de enero), de acuerdo con el *Plano Nacional para as Alterações Climáticas*. Esta tasa ha contribuido a nutrir de recursos al *Fundo Português de Carbono*.

Han sido creados diversos fondos para el desarrollo de acciones ambientales en diferentes áreas. En primer lugar, el *Fundo de Intervenção Ambiental* (*Decreto-Lei* 150/2008, de 30 de junio) que se nutre de parte de la cuantía (50%) de las sanciones económicas impuestas por la Administración. Esta dirigido a prevenir y reparar daños derivados de las actividades lesivas del medio ambiente, especialmente en aquellos supuestos en que los responsables no puedan atender a sus obligaciones de reparación en el tiempo preciso. En segundo lugar, el *Fundo de Protecção de Recursos Hídricos* (*Decreto-Lei* 172/2009, de 3 de agosto) se basa en las tasas impuestas sobre los recursos hídricos y está afectado al desarrollo de actividades de protección y gestión del agua. En último término, el *Fundo de Conservação da Natureza e da Biodiversidade* (constituido, como hemos mencionado anteriormente, por Decreto 142/2008, de 24 de julio) se alimenta de las multas impuestas en materia de protección de la biodiversidad, cuyos recursos están destinados a apoyar la acción del *Instituto da Conservação da Naturaza e da Biodiversidade* (ICNB), especialmente en materia de gestión de áreas protegidas.

Entre el 2008 y 2009 se introdujeron novedades en el *régimen fiscal en materia de aguas* y de los residuos (cuestión que ya tuvimos ocasión de mencionar en el apartado referido a las novedades legislativas en materia de residuos). Uno de los principios básicos de la Ley del agua es el del *valor económico del agua*, que implica que los usuarios deben asumir los costes y beneficios del aprovechamiento de este recurso escaso. Para dar aplicación a este principio, fue aprobado el *Decreto-Lei* 97/2008, de 11 de junio. Aunque en el ordenamiento portugués ya existían tasas públicas para las diferentes formas de utilización y aprovechamiento, el Decreto mencionado sistematiza y reformula la *Taxa de Recursos Hídricos* y regula otros dos instrumentos: las tarifas de los servicios públicos y los contratos programa sobre las actividades de gestión de los recursos hídricos, que busca la concertación con los agentes privados y la colaboración entre administración estatal y local. Con esta nueva norma se ha querido dar un tratamiento global y coherente con la Directiva marco del agua (MAOTDR, 2009).

Para finalizar interesa destacar la aprobación de la *Estrategia de Compras Públicas Ecológicas* (*Resolução do Conselho de Ministros* 65/2007, de 7 de mayo), especialmente centrada en la consecución de objetivos vinculados con la lucha contra el cambio climático global. Su finalidad es fomentar que en el

2010 al menos el 50% de los contratos públicos vengan determinados por criterios ambientales. Un ejemplo de la aplicación normativa de esta estrategia es el *Decreto-Lei* 170/2008, de 26 de agosto, que establece reglas tendentes a la adquisición de vehículos del Estado, para que estas compras respondan a exigencias de rendimiento ambiental, como la eficiencia energética o la reducción de emisiones.

VI. GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES

En materia de ordenación del territorio, se ha *modificado el régimen jurídico de los instrumentos de gestión del territorio*, que introduce simplificación y celeridad en los procedimientos. Destacan, especialmente desde nuestra perspectiva, los esfuerzos de aplicación y desarrollo de la Ley 58/2005, de 29 de diciembre, de aguas. Esta norma prevé una serie de *instrumentos de ordenación y de planificación de los recursos hídricos* dirigidos, entre otros objetivos, a compatibilizar, de forma integrada, la utilización sostenible de los recursos con su protección y valorización.

En la Ley de aguas prevé entre los diferentes tipos de medidas de intervención, los planes especiales de ordenación del territorio para las *albufeiras*, que han sido recientemente aprobados (un total de 17 planes nuevos) y para los cuales se ha adoptado un régimen jurídico específico (*Decreto-Lei* 107/2009, de 15 de mayo de 2009). También se ha aprobado una regulación propia y novedosa para otros planes especiales de ordenamiento del territorio, los de los *estuários* (*Decreto-Lei* 129/2008, de 21 de julio), cuya finalidad es la de proteger y gestionar de forma integrada los ecosistemas y recursos naturales de estos entornos, así como valorizar ambiental, social, económica y culturalmente estas áreas. La elaboración de estos planes ha sido iniciada en 2009 por las *Administrações de Região Hidrográfica*. Estos nuevos tipos de planes pretenden dar continuidad a la labor de ordenación del litoral realizada por los *Planos de Ordenamento da Orla Costeira* (MAOTDR, 2009, a). Desde esta perspectiva interesa destacar que el Gobierno ha elaborado las *Bases la Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional*, que han servido de fundamento para la elaboración, en el primer semestre de 2009, de la *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira* (<http://engizc.inag.pt/>).

En el año 2008, se modificó el decreto regulador de la *Reserva Ecológica Nacional* (*Decreto-Lei* 166/2008, 22 de agosto), con la finalidad de mejorar su eficacia y la articulación de esta técnica con los instrumentos de gestión territorial y con la nueva filosofía introducida por la Ley de aguas de 2005.

Entra las medidas adoptadas en este sentido, destaca la inclusión en la Reserva de las áreas de protección del litoral.

Esta modificación ha sido objeto de crítica por el *Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*, órgano de carácter consultivo y que permite la participación de los agentes sociales en el diseño de las políticas ambientales, al considerar que se trata de una norma excesivamente flexible y poco garantista. Uno de los aspectos más criticados ha sido la posibilidad de desarrollo de actividades prohibidas en las Reservas Ecológicas Nacionales, previa declaración de interés público.

Para finalizar merece mención el programa «*Polis Litoral. Operaciones Integradas de Recuperación y Valorización de la Franja Costera*», aprobado mediante Resolución del Consejo de ministros 90/2008, de 3 de junio. Esta actuación está orientada a la realización de obras de recuperación y valorización de las zonas degradadas del litoral, para cuya coordinación y ejecución se han constituido sociedades de capital exclusivamente público para diversas áreas de ejecución. Se desarrolla por áreas, lo que ha motivado la aprobación de los *Polis* del Litoral Norte, de la ría de Aveiro y de la ría de Formosa, y se están llevando a cabo en el Sudoeste Alentejano y en la Costa Vicentina. La sociedades citadas presentan amplios poderes de intervención para la ejecución de los planes estratégicos aplicables a cada área y para la protección de las zonas costeras (ALVES CORREIA).

VII. NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La legislatura 2005-2009 ha dado lugar a la aprobación y modificación de diferentes regímenes de responsabilidad. Como ya tuvimos ocasión de analizar en el informe de 2008, el régimen administrativo sancionador fue configurado mediante la aprobación de la *Lei* 50/2006, de 29 agosto, que aprueba la Ley marco de *contra-ordenações* ambientales. Con relación a esta nueva regulación debemos señalar que ha representado un punto de inflexión importante en el incremento del número de sanciones y, especialmente, en el aumento de su cuantía. No obstante, el Consejo de Ministros portugués ha aprobado en 2009 un anteproyecto de modificación del la *Ley* 50/2006, con la finalidad de reducir la cuantía de las sanciones previstas, con la finalidad de que no supongan un factor de presión añadido a las pequeñas y medianas empresas en el contexto de la actual crisis económica.

No obstante, la novedad más relevante en este ámbito ha sido la aprobación de la norma sobre responsabilidad ambiental (*Decreto-Lei* 147/2008, de 29 de julio), para dar cumplimiento –aunque fuera del plazo de transposición; 30 de abril de 2007– a las obligaciones comunitarias surgidas de la

Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales.

Esta norma establece un régimen completo de responsabilidad ambiental destinado a reparar los daños causados al medio ambiente. El Decreto introduce cierta confusión al establecer una innecesaria dualidad entre «Responsabilidad civil» y «Responsabilidad administrativa», que parece esconder una cierta imprecisión técnica en su elaboración (AMADO GOMES, 2010 b). La norma diseña básicamente un régimen administrativo de potestades administrativas para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades que prevé la norma. Además, la norma clarifica la legitimidad para reclamar la reparación; fija criterios de evaluación del daño; establece un concepto amplio de daños ecológicos; indica las formas de reparación; determina los supuestos de inexigibilidad de sufragar los costes; y dispone la obligatoriedad de constituir garantía financiera. El Decreto plantea dificultades similares a las propias del ordenamiento español, como es por ejemplo la aplicación precisa del concepto de operador (AMADO GOMES, 2009 a).

BIBLIOGRAFÍA

ALVES CORREIA, Fernando, «Líneas generales de la ordenación y gestión de la zona costera en Portugal», en SANZ LARRUGA, Francisco Javier (Dir.), GARCÍA PÉREZ, Marta (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, Coruña, 2009.

AMADO GOMES, Carla, «A responsabilidade civil por dano ecológico: Primeiras reflexões sobre o regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho», *O que há de novo no Direito do Ambiente?*, *Actas das Jornadas de Direito do Ambiente, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 15 de Outubro de 2008*, Lisboa, 2009, a.

— *O que há de novo no Direito do Ambiente?*, *Actas das Jornadas de Direito do Ambiente, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 15 de Outubro de 2008*, Lisboa, 2009, b.

— «Procedimento de licenciamento ambiental revisitado», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2010 a (en prensa).

— «De que falamos quando falamos de dano ambiental? Direito, mentiras e crítica», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Lisboa, 2010 b (en prensa).

De Lege Agraria Nova, publicación *on-line* portuguesa sobre Derecho agrario y ambiental, <http://delegeagraria.blogspot.com>.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DE ORDENAMENTO DO TERRITORIO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL,

Ambiente, ordenamento do territorio e desenvolvimento regional, Balanço da Legislatura (2005-2009).

SIDDAMB, Base de datos *on-line* de Derecho ambiental portugués del *Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Territorio e Desenvolvimento Regional*, <http://siddamb.apambiente.pt>.

SPÓSITO PRADO, J., Notas de Actualidad y Legislación al día, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 17 de julio de 2009, 14 de septiembre de 2009, 21 de enero de 2010.