

Portugal: el año de la “descentralización ambiental”

AMPARO SERENO ROSADO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. “DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL” O “MUNICIPALIZACIÓN AMBIENTAL”. 2. LAS NOVEDADES MÁS RELEVANTES DE 2016 POR MATERIAS SELECCIONADAS. 2.1 Aguas: El año en que fueron publicados todos los planes sobre recursos hídricos. 2.2 Relaciones hispano-lusas en materia de cooperación ambiental. El caso del almacén de residuos nucleares en Almaraz. 2.3 Servicios de aguas y residuos. 2.4 Ordenación del territorio: parques naturales y zonas protegidas 2.5 Ordenación del espacio marítimo: La apuesta en la acuicultura. 2.6 Ordenación de la zona costera. 2.7 Combate a la contaminación del aire, cambio climático y eficiencia energética. 3. OTRAS CUESTIONES TRANSVERSALES. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN. “DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL” O “MUNICIPALIZACIÓN AMBIENTAL”

Si el 2015 fue considerado “un año ambientalmente tranquilo” – como dije en el Observatorio de Políticas Públicas Ambientales 2015¹ (en adelante OPPA) –, pues fue un año de elecciones nacionales y el legislador, básicamente, se limitó a desenvolver la numerosa e importante normativa ambiental que se

¹ Cf. SERENO, Amparo, “Portugal: 2015 un año ambientalmente tranquilo”. Capítulo del libro: *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, 2016.

había publicado el año anterior (sobre la que dimos cuenta en el OPPA 2014²) –, el 2016 puede considerarse un año centrado en la “consolidación” y “descentralización ambiental”.

Decimos “consolidación” porque, el actual Ejecutivo, más que en publicar nueva legislación o iniciar nuevos programas y medidas, se ha centrado en la implementación de la normativa existente y en el control de su cumplimiento, bien como en “descentralizar”. Es decir, delegar tareas antes asumidas por el Ministerio del Ambiente – pero que en la práctica no se ejecutaban o no eran bien ejecutadas – a las entidades locales, especialmente a los municipios. No obstante, esta “descentralización” no constituye *stricto sensu* una descentralización de la Administración del Ambiente, sino una delegación de competencias de la Administración Central del Estado a la Administración Local, pero sin crear un “escalón intermedio” entre ambas. Por dar un ejemplo, en el caso de los parques e reservas naturales, en que la dirección de los mismos está a cargo de un funcionario del Ministerio de Medio Ambiente, se está estudiando – existe ya un proyecto piloto del que luego hablaremos – que pase a ser ejercida por los alcaldes de los municipios en cuyas circunscripciones se sitúa la zona en cuestión. No obstante, esta solución ha sido objeto de críticas tanto desde el Parlamento como desde las ONG y asociaciones ambientalistas. Con efecto, esta delegación de poderes puede tener algunos efectos perversos caso surjan conflictos de intereses dentro de la misma cámara municipal – o entre ellas. Por ejemplo, las ya típicas incompatibilidades entre los objetivos urbanísticos y la conservación de la naturaleza.

Una verdadera descentralización de la Administración Ambiental requeriría alterar la orgánica del Ministerio de Medio Ambiente para instituir organismos descentralizados, como lo fueron, hace tan sólo un par de años, las Administraciones de Región Hidrográficas (ARH) – creadas, entre otras finalidades, para aplicar la Directiva Marco del Agua (DMA) y homólogas a los organismos de cuenca españolas. Sin embargo, y aunque la orgánica del actual Ministerio de Medio Ambiente no fue todavía publicada, no parece que vaya a ser ésta la línea directriz de la misma, sino que, como mencioné antes, la filosofía parece ser mantener, *grosso modo*, la orgánica actual. O sea, continúa la contención de gastos en la administración estatal – lo que implica

² Cf. SERENO, Amparo, “Portugal: ¿«Crecimiento verde» o retroceso ambiental? Capítulo del libro: *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.

no crear nuevos organismos –, mientras que las transferencias de competencias para las entidades locales se hacen a “coste cero”. Es decir, los municipios asumen nuevas responsabilidades y hacen frente a las mismas con sus respectivos presupuestos. De hecho, nada se alteró en lo que se refiere a la más que evidente centralización de competencias en la “Agência Portuguesa para o Ambiente, Água e Ação Climática” (en adelante APA³), en cuanto que las ARH siguen siendo, tan sólo, organismos desconcentrados de la referida Agencia, cada vez más debilitados en sus recursos y competencias.

La única alteración que hubo en 2016, fue precisamente en la orgánica de la APA⁴, con la finalidad de atribuir más competencias a esta Agencia en materia de ordenación y gestión integrada de la zona costera. Ya en el OPPA 2015 referí que, como consecuencia de la creación del Ministerio del Mar, el del Ambiente había perdido muchas de sus competencias en materia de protección del medio marino y ahora, con la alteración de la orgánica de la APA, se opera el regreso de algunas de ellas. Si bien que apenas en la zona costera, debido a que ésta es una de las áreas más vulnerables a los efectos del cambio climático y el combate a este fenómeno es una de las responsabilidades de la Agencia.

Por último de referir que este año, la APA – encargada de realizar el “Relatório do Estado do Ambiente (REA⁵) 2016” – consiguió, finalmente, cumplir su cometido en plazo – ya que el REA 2015 sólo fue publicado en 2016. Recuerdo que este informe es elaborado anualmente, en virtud de lo exigido en el artículo 23º de la Ley de Bases del Ambiente (“Lei n.º19/2014”,

³ Como referí no OPPA 2016 “...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 financieramente– fue progresivamente concentrando competencias que antes pertenecían 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)”. Cf. A. SERENO, Portugal: ¿«Crecimiento verde» ...op. cit. pp.214-5:

⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 55/2016, de 26 de agosto.

⁵ “Relatório do Estado do Ambiente 2016”, Ed. Agência Portuguesa do Ambiente, Lisboa, 2016.

de 14 de abril⁶) y que tiene como objetivo evaluar y divulgar el desempeño ambiental de Portugal.

Las principales conclusiones del referido informe son: Por un lado, la persistente continuación el objetivo “emancipación energética” del país con base en fuentes renovables, sobre todo la electricidad. En este sentido, se constató que la incorporación de renovables en el consumo final bruto de energía a nivel nacional fue de 52,1%, lo que representa la tercera tasa más alta de la UE, tan sólo superada por Suecia y Austria. Continúa también la fuerte apuesta en conseguir la casi total “descarbonización” de la sociedad y especialmente el sector económico, para tal, Portugal está comprometido con los objetivos de París de conseguir, en 2050, ser una economía “neutra” en lo que se refiere al uso de los combustibles fósiles. Esta meta ambiciosa, pero posible, está también facilitada por un buen estado, salvo excepciones, de la calidad del aire. Sin embargo el sector de los transportes privados continúa a ser uno de los mayores productores de CO² y existen problemas de movilidad relacionados con la ordenación del espacio urbano que continúan sin estar bien solucionados. Además y como consecuencia del aumento del precio del billete en los transportes públicos, ha disminuido el número de pasajeros y aumentado el uso de automóviles privados. Esto, a pesar de la subida de impuestos relacionados con los combustibles fósiles y, en general, de los impuestos con relevancia ambiental. De hecho, la contribución proveniente de los denominados impuestos verdes, ha aumentado consecutivamente en los tres últimos años. Éste constituye uno de los efectos de la crisis económica en las Políticas Públicas de Ambiente, pero también se refleja en sentido contrario. Es decir, en la disminución, por efecto de la caída de las actividades económicas, del número de proyectos sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Así, el número de estos proyectos cayó para menos de la mitad – de 202 en 2008 para unos 80 en 2016.

Por último y en lo que se refiere al medio hídrico, se concluye que, en general, ha mejorado la calidad de las aguas. La misma es buena casi en la totalidad de las masas subterráneas, pero en las superficiales subsisten varias en mal estado o fuertemente artificializadas – especialmente en el Tajo y en el Guadiana. También continúa sin solución estable un grave problema con efectos negativos, tanto para la denominada “descarbonización” de la sociedad, como para la protección de la naturaleza. Éste es el de los incendios forestales. De

⁶ 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*”.

acuerdo con los datos provisionales del REA, en 2016 ardiaron cerca de 160.490 hectáreas – más del doble que en 2015 (cuyo número fue de 64 412 hectáreas).

2. LAS NOVEDADES MÁS RELEVANTES DE 2016 POR MATERIAS SELECCIONADAS:

2.1. AGUAS: EL AÑO EN QUE FUERON PUBLICADOS TODOS LOS PLANES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS

El 2016 ha sido un año muy fructífero en lo que se refiere a la publicación de planes sobre recursos hídricos, pues han sido publicados consecutivamente: en primer lugar, los planes de gestión de demarcación hidrográfica⁷ – exigidos por la Directiva Marco del Agua (DMA), aunque fuera del plazo que concluyó en 2015 – los planes de gestión de riesgo de inundaciones⁸ – también exigidos por la Directiva 2007/60/CE – y, por último, el Plan Hidrológico Nacional⁹ – aunque no viene exigido por la normativa de la UE, su publicación estaba prevista en la Ley de Aguas portuguesa de 2005 en un plazo máximo de cinco años, que finalizó en 2010.

Relativamente a los primeros planes, de referir que todos ellos – un total de ocho demarcaciones hidrográficas – fueron publicados en el “Diário da República” (homólogo al BOE) mediante una “Resolução do Conselho de Ministros” de poco más de 30 páginas. En planes anteriores esta misma publicación podía ocupar centenas de páginas, pero con la técnica utilizada además del ahorro en papel – que siempre resulta ejemplar cuando la entidad emitente es el Ministerio de Medio Ambiente – facilita la consulta y, por consiguiente, la participación pública. Esto porque cada uno de los planes se remite al correspondiente *site*¹⁰ donde se puede encontrar toda la información estructurada de modo más accesible. La misma técnica de simplificación legislativa fue seguida para los Planes de Gestión de Riesgo de

⁷ Cf. “Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2016, de 20 de setembro”.

⁸ Cf. “Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2016, de 20 de setembro”.

⁹ Cf. “Decreto-Lei n.º 76/2016 de 9 de novembro”.

¹⁰ Los planes de gestión de las demarcaciones hidrográficas están disponibles en: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=848> del *site* de la “Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA, I. P.)”.

Inundaciones¹¹. Además una visión global y sintética de todos los planes – tanto los de demarcación como los de inundaciones – puede encontrarse en el Plan Hidrológico Nacional (PHN). Este sí, un documento más amplio que los anteriores (57 páginas) – pero mucho más sintético que su antecesor, el PHN de 2002 – y con un rango jerárquico superior: “Decreto-Lei”. El mismo se debe al lugar de supremacía que este plan ocupa sobre los planes de gestión de demarcación. Lo que quiere decir que en caso de conflicto entre éstos o los planes de inundaciones y el PHN prevalecerá lo dispuesto en este último. Si bien que, permanece un tanto obscura la cuestión de la prioridad en el tiempo de aquellos planes sobre el PHN y la “autointitulación” del PHN como plan estratégico que establece a nivel nacional las directrices a seguir por los otros planes. Esto porque entre el primer PHN de 2002 y el actual de 2016 transcurrieron ya dos ciclos de planificación de demarcación hidrográfica que siguieron tanto el calendario como las exigencias previstas en la Directiva Marco del Agua (DMA) y no las orientaciones estratégicas de un PHN obsoleto (el de 2002) y de otro inexistente (el de 2016) – que, como antes mencioné, debía haber sido publicado en 2010.

En suma, se puede concluir que, una vez que la DMA se centra en la escala de la demarcación hidrográfica (DH) – o sea: conseguir unos determinados objetivos de calidad del agua de las cuencas hidrográficas (a las que se adicionan aguas de transición y marinas hasta una milla náutica) –, poca margen de maniobra le resta a legislador nacional para, a través del PHN, desviarse de la estrategia seguida por los planes de gestión de DH que viene exigida por la Directiva. En rigor, más que un documento orientador, el actual PHN constituye un documento de síntesis de los planes de demarcación que transmite una visión genérica a nivel nacional del estado de los recursos hídricos en Portugal continental. De esta visión, resulta claro que mientras las aguas subterráneas están, en general, en buen estado, lo mismo no se puede decir de las masas de agua superficiales. Entre las últimas existen varios casos que no conseguirán alcanzar los objetivos de la DMA en 2021 y algunas de ellas ni siquiera después del tercer ciclo de planificación, en 2027. Éste es el caso de algunas masas de agua en el Guadiana y en el Tajo. Concretamente, en el caso del Tajo ha habido varias manifestaciones de protesta por parte das poblaciones ribereñas y fronterizas para denunciar el mal estado de sus aguas, bien como la alta mortalidad de algunas especies piscícolas. Hay que referir

¹¹ Cf “Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2016, de 20 de setembro tiene tan solo 24 páginas y se remite a los informes de cartografía pueden ser consultados en: <http://snirh.pt/index.php?idMain=2&idItem=5.4> e <http://sniamb.apambiente.pt/Diretiva60CE2007/>.

que en algunas de estas manifestaciones se han sumado ciudadanos españoles del Tajo medio.

Para evaluar el estado de contaminación del Tajo fue creada, mediante Despacho del Ministro de Medio Ambiente¹², una Comisión integrada por organismos de este Ministerio (la APA, la Inspección de Ambiente y Agricultura, la Comisión de Desarrollo Regional del Centro y de Lisboa y Valle del Tajo) del Ministerio de Asuntos Interiores y por varias entidades intermunicipales situada en la cuenca hidrográfica. Esta Comisión publicó un informe (en noviembre de 2016), que puede ser consultado en el *site* de la APA, en el que llega a la conclusión de que, efectivamente, existen varias zonas del Tajo portugués que presentan altos índices de contaminación – en especial en la zona da “Vila Velha do Rodão” (situada a la entrada del Tajo en Portugal) e incluida dentro del área que fue clasificada como Reserva de la Biosfera por la UNESCO en marzo de 2016.

Para solucionar estos problemas, la Comisión presenta varias recomendaciones, entre las que cabe destacar: el refuerzo de la fiscalización e inspección mediante un plano integrado en que participen conjuntamente todas las entidades de los diferentes ministerios implicados, bien como una plataforma informática para el intercambio de información entre ellos; establecer un caudal ecológico para el Tajo en que se tenga no sólo en cuenta los volúmenes de agua garantizados por la Convención Hispano-Lusa sobre la materia – el Convenio de Albufeira de 1998 – como las necesidades de la fauna piscícola; también se aconseja evaluar la sostenibilidad de algunos títulos emitidos para el uso privativo de recursos hídricos, especialmente en años de escasez de lluvias, que podrían implicar la revisión de los mismos.

2.2. RELACIONES HISPANO-LUSAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN AMBIENTAL. EL CASO DEL ALMACÉN DE RESIDUOS NUCLEARES EN ALMARAZ

En 2016 se rompió la tradición de celebrar anualmente una Cumbre Hispano-Lusa. Estos eventos son muy relevantes desde el punto de vista ambiental, ya que además de las relaciones socio-económicas y políticas entre los dos vecinos ibéricos, muchos de los puntos de contacto se centran en la gestión de recurso naturales: zonas protegidas transfronterizas, cuencas hidrográficas internacionales, regiones marinas en las que los dos países son parte y problemas relacionados con los impactos ambientales transfronterizos – como

¹² “Despacho n.º 11/MAMB, de 19 de janeiro de 2016”

es el caso del proyecto de construir un almacén de residuos nucleares próximo de la actual Central Nuclear de Almaraz. La autorización a este proyecto fue emitida por el Ministerio de Medio Ambiente español sin ni siquiera comunicar la misma a su homólogo luso, lo que provocó una fuerte reacción negativa del Ministro portugués – que incluso llegó a amenazar con romper la relaciones con su colega la Ministra Isabel García Tejerina – bien como de los medios de comunicación lusos que noticiaron ampliamente la cuestión, dando énfasis a la clara violación de la legislación internacional – Convenio de Espoo – y a la Directiva comunitaria sobre evaluación de impacto ambiental. En este sentido, el Gobierno portugués llegó a presentar una queja a la Comisión Europea.

De referir que la Central Nuclear de Almaraz está situada a 100 Km de la frontera portuguesa y cerca del Tajo – cuyas aguas se usan para enfriar los motores de la central – el almacén de residuos nucleares sería construido cerca de la central pero no del río. No obstante, comenzó a ser discutida también la posibilidad de que fuese ampliado el plazo de la autorización de funcionamiento de la Central – cuyo término estaba previsto en 2020 – durante 20 años más. Esta cuestión fue debatida acaloradamente, tanto en la comunicación social, como en otros foros de la ciudadanía lusa. La opinión generalizada es que Portugal no debería tolerar ni la construcción del proyecto de almacén nuclear, ni la extensión del “periodo de vida” de la Central de Almaraz: una vez que las autoridades portuguesas renunciaron a la construcción de este tipo de centrales en territorio luso, optando por otras fuentes alternativas para la producción de energía, no deberían soportar por más tiempo el riesgo que implica el funcionamiento de una central obsoleta tan cerca de su frontera.

Los medios de comunicación social aprovecharon para recordar que ya había registros – que se mantuvieron secretos durante la época de Salazar y Franco – de pequeños accidentes en los reactores de Almaraz que provocaron escapes de material radioactivo detectado pelas autoridades portuguesas no Estuario del Tajo. Bajo el lema de: “la energía nuclear no es soberana, pues el riesgo no respeta fronteras”, fue iniciado un movimiento de lucha contra Almaraz, integrado por ambientalistas tanto portugueses como españoles, bien como la ciudadanía convocada por la Red ciudadana Tajo/Tejo – que reúne a la sociedad civil de diversas localidades de la cuenca tanto española como portuguesa – e incluso algunos diputados del Parlamento portugués del “Bloco Esquerda” y que culminó con la realización de una Conferencia sobre

Almaraz en Lisboa que tuvo bastante difusión en los medios de comunicación lusos.

Este año, que por las razones arriba enunciadas, hubiese sido especialmente relevante la celebración de la Cumbre Ibérica, la misma no se realizó por una razón de eminente carácter práctico: España estuvo sin gobierno durante gran parte del año pasado, por lo que las relaciones bilaterales con Portugal – como probablemente habrá sucedido con otros países vecinos – fueron prácticamente inexistentes. Lo mismo ha sucedido con los organismos creados por el Convenio de Albufeira de 1998 sobre cuencas hispano-lusas – la Conferencia de las Partes (CoP) y la Comisión de Acompañamiento y Desarrollo del Convenio (CADC). Ni la CoP ni la CADC se han reunido en 2016, lo que es de lamentar, especialmente, en el caso de la CADC. Ya que la CoP es un organismo de carácter político que sólo se reúne en momentos de crisis y para dinamizar el funcionamiento de la CADC. Como los Ministros de Ambiente – tanto la española (Isabel García Tejerina) como el ex-Ministro luso (Jorge Moreira da Silva) – se habían reunido, en el seno de la CoP, en Oporto (en 20 de julio de 2015), no era de esperar que una nueva reunión se celebrase este año – ya que la anterior había sido en 2008. O sea, las reuniones de la CoP se celebran esporádicamente y cuando ambos los gobiernos lo consideran pertinente, ya que no existe ninguna exigencia en el Convenio en este sentido. Sin embargo, en el caso de la CADC – Comisión de carácter técnico – el referido Acuerdo obliga a que, por lo menos, haya una reunión por año, lo que no sucedió en 2016, como se puede constatar en la página *web* de la CADC¹³

2.3. SERVICIOS DE AGUAS Y RESIDUOS

Como referí oportunamente en los OPPA de años anteriores: 2014,¹⁴ 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 ha había previsto – y se concretizó en 2015 – fue una concentración de los “servicios multimunicipales”. La idea era que los mismos – que distribuyen el agua en alta a los municipios y realizan

¹³ Cf. <http://www.cadc-albufeira.eu/pt/documentos/> [consultado en 25.03.2017]

¹⁴ 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”.

saneamiento público –, continuasen a cumplir su función, pero con una mayor eficiencia en la prestación del servicio, pues con la concentración de estos por determinadas zonas del país se pretendía ahorrar recursos a través de las denominadas “economías de escala”. Para esta finalidad, durante 2015 fueron publicados en el “Diário da República” tres decretos ley que permitían la fusión de los “servicios multimunicipales” de la zona Norte, Centro de Portugal y Lisboa y Valle del Tajo. Se concluyó así, en 2015, este proceso de concentración de las concesiones atribuidas a diversos municipios y que operaban mediante los correspondientes “servicios multimunicipales”.

No obstante, en 2016, el actual Gobierno, siguió una política de signo contrario consistente en desagregar las concesiones que previamente habían sido concentradas por el Gobierno anterior. Así, el actual Ministro de Medio Ambiente, a partir de marzo de 2016, inició una ronda de audiencias con los municipios y otros interesados con la finalidad de revertir las agregaciones de “sistemas multimunicipales” y correspondiente entidades gestoras, en los casos – y éstos fueron los más frecuentes – en que hubo desacuerdo entre Ministerio del Ambiente del anterior Gobierno y los municipios. Esto implicó alterar a legislación que confirió base legal a las concentraciones de “servicios multimunicipales”, lo que fue concretizado a través del “Decreto-Lei n.º 72/2016, de 4 de Novembro”, que ofrece a los municipios la posibilidad de creación de nuevas entidades gestoras, a partir de la cisión de sistemas “multimunicipales” de abastecimiento de agua y de saneamiento. En este momento se sabe que está en preparación la legislación que permitirá la división del sistema de “Aguas de Lisboa y Valle del Tajo” para la creación de dos nuevas empresas “Aguas del Tajo Atlántico” – para el saneamiento del área conocida como “Grande Lisboa” –, y la nueva SIMARSUL – para la Península de Setúbal. Lo mismo ocurre en la zona de Oporto donde la entidad gestora creada por el Gobierno anterior “Aguas del Norte” será dividida en dos: “Águas do Douro e Paiva” y “Simdouro”.

2.4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: PARQUES NATURALES Y ZONAS PROTEGIDAS

La gran reforma en materia de ordenación del territorio (OT) fue realizada en 2014, 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). En 2015, la ley de bases fue desarrollada a través de un decreto ley¹⁵ y un reglamento¹⁶, por lo que este año poco quedaba por hacer en esta

¹⁵ Cf. “Decreto-Lei n.º 80/2015, 14 de maio”.

materia. Así, en 2016, el actual gobierno se ha centrado en lo que la *vox populi* llama “remunicipalización de las áreas protegidas”.

En este sentido, en 2016, fue concebido lo que el Ministro de Medio Ambiente denomina “modelo de gestión de proximidad” de las áreas protegidas de ámbito nacional, que será iniciado en 2017 con la Reserva Natural del Tajo Internacional – integrada por tres municipios –, como proyecto piloto. Esta iniciativa tiene como finalidad aumentar la participación de los municipios en la gestión de las áreas protegidas, permitiendo el desarrollo de estrategias compartidas con el Ministerio para valorizar las áreas y revertir la disminución de la población de los territorios en cuestión, a través de la dinamización de actividades económicas compatibles con la conservación de la naturaleza.

Este modelo de gestión constituye una solución para mantener la gestión articulada del conjunto de áreas protegidas de ámbito nacional, de modo a potenciar el efecto de red. El mismo prevé la constitución de un órgano de Dirección del Área Protegida, presidido por los municipios, con la participación obligatoria del “Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas” (ICNF)¹⁶ que asume la dirección técnica, con poder de decisión reservado en materias que son estratégicas para la ejecución de las Políticas Nacionales e Internacionales en el dominio de la Conservación de la Naturaleza.

También con el propósito de potenciar el efecto de red que se pretende para las áreas protegidas, bien como implementar el modelo de gestión participativa, fue concretizada la Red Nacional de las Reservas de la Biosfera de la UNESCO, mediante un protocolo suscrito por las diez reservas existentes en Portugal (en 3 de Septiembre de 2016). Este mismo año y para las áreas protegidas, fue lanzado un Plan Piloto de Prevención de Incendios Forestales y de Recuperación de Habitats Naturales en el Parque Nacional (PN) de “Peneda-Gêres” – cuya continuación en tierras gallegas está constituida por el “Parque Natural da Baixa Limia-Serra do Xurés” y el conjunto de los dos parques fue designado por la UNESCO, en 2009, Reserva de la Biosfera Transfronteriza. Esto explica que el PN de “Peneda-Gêres” fuese el escogido para dar inicio al citado Plan que prevé restaurar áreas forestales relevantes para la conservación de la naturaleza, pero que fueron diezmadas por los incendios. El Plan tiene también como objetivo fomentar la prevención estructural y la ordenación forestal, implementar acciones de desarrollo socioeconómico y también informar, auscultar y promover la

¹⁶ Cf, “Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto”.

participación de la población residente y de los agentes locales en la aplicación del Plan.

2.5. ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO: LA APUESTA EN LA ACUICULTURA

Tal como en materia de OT, también en ordenación del espacio marino la reforma comenzó en 2014 y por iniciativa del extinto Ministerio de Agricultura y del Mar (MAM) – actual Ministerio del Mar. Con efecto, ese año, la planificación futura de todas las actividades integradas en la llamada “Economía del mar” fue plasmadas, jurídicamente, en dos instrumentos principales: la “Estrategia Nacional para el Mar 2013-2020” y la “Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo”. En 2015, la referida Ley fue desarrollada a través de un decreto¹⁷, por el que también se realizó la transposición de la Directiva 2014/89/UE, de 28 de agosto, sobre ordenación del espacio marítimo.

En 2016 el referido Ministerio ha publicado numerosísima legislación para el desarrollo e incentivo de las actividades marítimas y otras relacionadas (ocho normativas diferentes en total¹⁸) y, por último, en 30 de diciembre de 2016 publicó la “Portaria” n.º 344/2016, que desarrolla el “Fondo Azul”. Mediante esta normativa se establece el reglamento de gestión del referido Fondo – previamente creado por el “Decreto-lei” n.º 16/2016, de 9 de marzo. La finalidad del mismo es incentivar inversiones y negocios en todas las actividades relacionadas con la “Economía del mar” – entre las cuales, la acuicultura –, al mismo tiempo que apoyar la investigación científica y

¹⁷ Cf. “Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março”.

¹⁸ La normativa publicada entre 15 e 16 de marzo de 2016, fue la siguiente: “Portaria 44-A/2016”, sobre pesca de arte de cerco; Resolución del Consejo de Ministros n.º 11/2016 que creó el Grupo de Trabajo dirigido por la Ministra del Mar, con la misión de evaluar y preparar un plan de acción de promoción del transporte marítimo y de apoyo al desarrollo de la marina mercante nacional; Resolución del Consejo de Ministros n.º 12/2016, que determina la creación de la Factura Única Portuaria por Escala de Navío; Resolución del Consejo de Ministros n.º 13/2016, que concretiza la implementación del “Programa Mar 2020”, a través del establecimiento de plazos para proceder a la publicación de los reglamentos específicos de las medidas de apoyo previstas en el «Programa Mar 2020» y determina la apertura de concursos para los DLBC - desarrollo local de base comunitaria en las Regiones Autónomas; Resolución del Consejo de Ministros n.º 14/2016, que establece las condiciones de funcionamiento de la Comisión Interministerial de los Asuntos del Mar; Resolución del Consejo de Ministros n.º 15/2016, que crea el Grupo de Trabajo interministerial «Energía no Mar».

tecnológica, bien como la protección ambiental del medio marino y la mejora de la seguridad marítima. A partir de 2017, el Fondo Azul financiará entidades, proyectos o actividades que tengan como finalidad el desarrollo de la “Economía del Mar” – tales como, las *start-ups* tecnológicas, pequeñas y medianas empresas del sector marítimo o de las energías renovables marítimas (que son los principales beneficiarios). Además, en el ámbito del monitoreo y protección del ambiente marino, son elegibles proyectos destinados a: garantizar el buen estado ambiental del dominio público marítimo; prevenir y combatir la contaminación del medio marino; proteger o recuperar los ecosistemas y biodiversidad marina.

Este año, no obstante, el interés del Ministerio del Mar se ha centrado, especialmente, en desarrollar la acuicultura, sector en que el país es claramente deficitario – una vez que el consumo de pescado en Portugal (*per capita* el más alto de la UE a 28, y el más alto a nivel mundial en determinadas especies como el bacalao y la sardina) es muy superior a su capacidad de pesca y de producción a través de la acuicultura. Así, uno de los objetivos del actual gobierno es disminuir las importaciones de especies que puedan ser cultivadas sistemas acuícolas. Para esta finalidad fue aprobada la Ley n.º 37/2016 de 15 de diciembre, que autoriza al Gobierno a aprobar el régimen jurídico relativo a la instalación y exploración de establecimientos de culturas en aguas marinas, incluyendo las aguas de transición y las aguas interiores, o sea, situadas tanto en el dominio público hidráulico, como en el espacio marítimo nacional. Además, con la finalidad de simplificar los procedimientos administrativos, se permite a los futuros operadores de la referida actividad acuícola que los títulos privativos para establecimiento de las instalaciones y uso de los correspondientes recursos hídricos y marinos sean agregados. Es decir, que el mismo título sirva para operar en dominio público hidráulico y marítimo simultáneamente.

El plazo de los referidos títulos será de 25 años prorrogable hasta los 50, estableciendo así un régimen especial en relación al previsto en la Ley de Aguas. Esta Ley realizó la transposición de la Directiva Marco del Agua (DMA) y en su artículo 67º establece que el plazo máximo para las licencias sobre usos privativos del dominio público hidráulico es de 10 años.

Por último, esta autorización permite al Gobierno que, en el caso de ser exigible un procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA) y de control urbanístico previo a la instalación acuícola, los plazos aplicados sean los previstos en la normativa relativa al sistema de seguimiento de proyectos de inversión que crea la Comisión Permanente de Apoyo al Inversor. Estos

plazos son más céleres que los previstos en la legislación de EIA y de control urbanístico previo, por lo que favorecen la agilización del procedimiento administrativo necesario para obtener un título privativo dominio público, tanto hidráulico como marítimo. Además, previamente a esta importante Ley, había sido publicado el “Decreto-Lei” n.º 46/2016, de 18 de agosto, que establece el régimen transitorio de los títulos de uso privativo de los recursos hídricos para fines acuícolas en aguas de transición. La referida norma, es un decreto conjunto elaborado por el Ministerio del Mar y el de Medio Ambiente, con la finalidad prorrogar las licencias de las instalaciones existentes que habían sido emitidas por este último Ministerio hasta la fecha en que las mismas pasarán a ser emitidas por el Ministerio del Mar. Esto se aplica incluso a aquellas instalaciones que ocupan las que la DMA denomina “aguas de transición”. O sea, aquellas aguas salobres situadas donde acaba el dominio público hidráulico y comienza el marítimo, por lo que, en parte, están fuera del ámbito territorial del Ministerio del Mar, una vez que la gestión del dominio público hidráulico es de la competencia del Ministerio de Medio Ambiente.

Hay que referir aquí que existe una contradicción entre el REA 2016 – documento, que como antes referí, es elaborado anualmente por el Ministerio de Medio Ambiente portugués – y donde se menciona que la acuicultura es una actividad económica marginal en Portugal y sin grandes condiciones de desarrollo y la decidida apuesta del Ministerio del Mar en el futuro de la misma. Sin embargo, esta nueva asunción de competencias del referido Ministerio en la esfera estatal ha chocado con los intereses de las regiones autónomas. De ahí, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Región Autónoma de los Azores. A pesar de que la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional (STC) de Portugal, de 30 de marzo de 2016 no dio la razón a los Azores, sino que declaró la constitucionalidad y legalidad de los siguientes preceptos del “Decreto-Lei” n.º 38/2015, de 12 de marzo: 5.º, n.º 3, 12.º, 15.º, n.º 2, 18.º, 22.º, 24.º, n.º 5, 26.º, 35.º, 97.º, 98.º e 107.º, y, en consecuencia, de todas las demás disposiciones de la referida norma relacionadas con los mismos. Como antes referimos, este “Decreto-lei” desarrolla la Ley de Bases sobre la política de ordenación y gestión del espacio marítimo nacional (Ley 17/2014, de 10 de abril, también conocida como LBPOEMN), realizando la transposición para el ordenamiento jurídico portugués de la Directiva 2014/89/UE, de 23 de julio de 2014.

Hay que tener en cuenta que Portugal es un país de estructura unitaria, por lo que, en regla general, no existen instituciones homólogas a las Comunidades

Autónomas españolas. Sin embargo, la Constitución portuguesa admite dos excepciones para esta regla: el Archipiélago de los Azores y el de la Madeira.

En este caso, el Gobierno Regional (GR) de los Azores interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el “Decreto-lei” antes mencionado, alegando que el mismo invadía la esfera de competencias de la Región Autónoma de los Azores (RAA) en materia de ordenación y gestión del dominio público marítimo. En concreto, el GR de los Azores argumenta que aunque el Estado sea el titular de los bienes del dominio público marítimo, esto no significa que las Regiones Autónomas no tengan derechos y prerrogativas relativamente a esos mismos bienes, tal como está subyacente en los n.ºs 1 e 3 del artículo 8.º del Estatuto de los Azores (en adelante EPARAA). Así: el n.º 1, establece que los poderes del Estado sobre los bienes que integran el dominio público marítimo estatal deben ser ejercidos conjuntamente con la RAA; el n.º 3, instituye un principio de gestión compartida entre Estado y la RAA. Además, el n.º 2 del artículo 8.º del EPARAA atribuye expresamente a la RAA poderes exclusivos de licenciamiento del uso privativo del dominio público marítimo, para actividades de extracción de áridos, pesca y energías renovables.

Sin embargo el TC entiende que el “Decreto-Lei” n.º 38/2015 no viola lo establecido en el EPARAA y que por lo tanto no hay ilegalidad y mucho menos inconstitucionalidad. Ya que la inconstitucionalidad alegada pelo GR de los Azores se fundamentaba en la ilegalidad del “Decreto-lei” por violación del EPARAA, que, por su vez, implicaría la violación de lo dispuesto en la línea a), del n.º 1, del artículo 227.º y del n.º 1 do artículo 228.º de la Constitución de la República Portuguesa (en adelante CRP).

Esta STC sigue las directrices marcadas por los anteriores precedentes jurisprudenciales sentados por el TC portugués en materia de división de competencias entre el Estado y las Regiones Autónomas de la Madeira y de los Azores en el ámbito marítimo. No obstante, la misma tiene la particularidad de diferenciar entre los siguientes conceptos: zonas marítimas bajo la soberanía o de jurisdicción nacional (de acuerdo con la Convención de las UN sobre Derecho del Mar); dominio público marítimo (Ley n.º 54/2005, de 15 de noviembre), y; espacio marítimo (Directiva n.º 2014/89/EU, de 23 de julio). Precisamente, la transposición de esta Directiva al derecho interno portugués fue realizada por el “Decreto-Lei” 38/2015 cuya inconstitucionalidad fue suscitada por el GR de los Azores.

Sin embargo, el TC llega a la conclusión de que lo relevante para este caso, – como para casos anteriores juzgados por este Tribunal –, es el concepto de

dominio público marítimo. Una vez que la titularidad del mismo pertenece al Estado, caben a éste las principales competencias en materia de ordenación y gestión del mismo. Deja claro que todos los planes marítimos relacionados con defensa nacional, o la denominada “autoridad marítima nacional” tienen prioridad absoluta sobre los demás – o sea, sobre los de carácter económico. Pero es que, inclusivamente sobre estos últimos, la Región Autónoma de los Azores no tiene un poder de decisión unilateral y ni siquiera de codecisión con el Estado, una vez que no puede vetar las decisiones de éste. Tan sólo puede ejercer el derecho de participación en la elaboración de los referidos planes que viene asegurada por diferentes procedimientos previstos en el “Decreto-Lei” 38/2015. Esta concertación basta, según el TC, para interpretar que está asegurada la “gestión compartida” entre Estado y RAA – establecida en los Estatutos de la Región Autónoma –, una vez que se respetan las competencias de la misma en materia de licenciamiento de las actividades económicas previstas en sus Estatutos.

En particular y relativamente a la acuicultura realizada en “aguas de transición”, el TC refiere que el concepto “aguas de transición” remite para el de “aguas interiores” y aunque el mismo no es unívoco – ya que viene definido de diferentes modos en las diversas fuentes jurídicas citadas –, está claro para el Tribunal que las aguas interiores pertenecen al dominio público marítimo y, por lo tanto, se aplica el mismo razonamiento que para los planes en otras zonas y para otras actividades situadas en el dominio público marítimo.

Sobre esta última cuestión, hay que referir que el TC admite que las aguas interiores – y por lo tanto las aguas de transición – escapan al ámbito de aplicación del “Decreto-Lei” 38/2015 (que es el mismo que el de la Directiva 2014/89/UE, de 23 de julio) una vez que las aguas de transición constituyen recursos hídricos – cuyos planes son regulados por la Ley de Aguas (que realizó la transposición de la Directiva Marco del Agua). Sin embargo, el TC no entra en la cuestión – y el recurrente (la RAA) tampoco suscita la misma – de si puede, eventualmente, existir alguna contradicción entre la Ley de Aguas (de 2005) y el “Decreto-Lei” 38/2015. El Tribunal se limita a referir que, de acuerdo con el principio de integración entre los planes territoriales (entre ellos los relativos a recursos hídricos) y los planes marítimos, cabe, una vez más, al legislador nacional garantizar que esta integración es realizada de modo adecuado en la zona de interfaz constituida por las “aguas interiores” (que para el TC es casi lo mismo que decir “aguas de transición”).

2.6. ORDENACIÓN DE LA ZONA COSTERA

Como se mencionó el año pasado¹⁹, aunque la mayor parte de las competencias sobre protección del medio marino del Ministerio de Medio Ambiente transitaron para el actual Ministerio del Mar, 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 Agencia Portuguesa del Ambiente (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 2014²⁰ ni sobre los resultados del Grupo de Trabajo (GT) para el Litoral²¹ – 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. La única novedad de 2015, en lo que se refiere a esta materia, fue la publicación de un decreto ley²² 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. Además, también en 2016, el 19 de octubre, fueron aprobadas las alteraciones de dos POOC para dos importantes zonas costeras portuguesas²³:

Pero, como antes mencioné, la alteración más importante de 2016, fue, precisamente, la de orgánica de la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA)²⁴, con la finalidad de atribuir más competencias a esta Agencia en materia de

¹⁹ Cf. Amparo SERENO, Portugal: ¿«Crecimiento verde»...op. cit. p.215.

²⁰ 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.

²¹ Cf. “Despacho n.º 6574/2014 (2ª série), de 20 de maio”.

²² Cf. “Decreto-Lei n.º 132/2015, de 9 de julho”.

²³ Cf. “Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2016, de 19 de outubro - Aprova a segunda alteração ao Plano de Ordenamento da Orla Costeira Cidadela-Forte de São Julião da Barra”, y; “Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2016, de 19 de outubro - Aprova a alteração do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Vilamoura - Vila Real de Santo António, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2005, de 27 de junho”.

²⁴ Cf. Decreto-Lei n.º 55/2016, de 26 de agosto.

ordenación y gestión integrada de la zona costera. Ya en el OPPA 2015 referí que, como consecuencia de la creación del Ministerio del Mar, el de Medio Ambiente había perdido muchas de sus competencias en materia de protección del medio marino y ahora, con la alteración de la orgánica de la APA, se opera el regreso de algunas de ellas. Si bien que apenas en la zona costera, debido a que ésta es una de las áreas más vulnerables a los efectos del cambio climático y el combate a este fenómeno es una de las responsabilidades de la APA.

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 hidráulico como marítimo, pero especialmente este último. Como mencioné en el OPPA de 2015, la “Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, da Titularidade dos Recursos Hídricos” exigía a los propietarios privados con predios situados en el dominio público hidráulico y marítimo que demostrasen su titularidad hasta 2014. Esta ley había sido alterada dos veces: la primera para ampliar este plazo hasta 1 de julio de 2014 (“Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro”), y; la segunda, para ampliarlo hasta 1 de enero de 2016 (Lei n.º 34/2014, 19 de junho). Si bien que, en esta última alteración, el plazo se le imponía a la Administración, que es la que debía haber delimitado la zona del dominio público hídrico y marítimo bajo su jurisdicción hasta enero de este año – ya que en caso de controversia con los particulares serían los tribunales quienes deberán decidir. Pues llegados a 2016, el gobierno ha vuelto a alterar esta ley²⁵ (ya por tercera vez) ahora para que en las dos regiones autónomas portuguesas – como antes mencioné, el Archipiélago de la Madeira y el Archipiélago de los Azores – sean declarados automáticamente como siendo propiedad privada todos los terrenos junto a las arribas, acantilados y orillas del mar – sin necesidad de ninguna formalidad adicional ni por parte de la Administración ni de los particulares. Se puede decir que ésta ha sido la principal alteración debido al valor económico, urbanístico y ambiental de los terrenos situados junto al mar de islas, cuya actividad principal es el turismo. Pero además, la tercera alteración de esta Ley ha servido para contribuir a la que antes llamamos “descentralización ambiental”, al reconocer la titularidad de una importante parte de dominio público (tanto hidráulico, como marítimo), antes perteneciente al Estado, a los municipios y a las “freguesias” – división territorial político-administrativa inferior al municipio.

²⁵ Cf. “Lei n.º 31/2016, de 23 de agosto - Terceira alteração à Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos”.

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

Tal como en años anteriores, 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 – un 27% del consumo final de energía se debe a la producción nacional de estas energías (en cuanto que la media de la UE es de un 16,7%) 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 ley²⁶ que realiza la transposición de la Directiva nº 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, sobre eficiencia energética de los edificios y este año el Ministerio de Medio Ambiente ha promovido profusamente la rehabilitación urbana aprovechando para exigir que los predios rehabilitados sean también eficientes desde el punto de vista energético.

Por otra parte, el actual Ministerio ha apostado fuertemente en la movilidad eléctrica, seleccionada como el principal instrumento para alcanzar las metas europeas de “descarbonización” de la economía y de las áreas urbanas. Así y a fin de incentivar la adquisición de vehículos eléctricos, tanto por parte de los particulares, como de empresas de transporte en áreas urbanas, se ha creado un programa de apoyos financieros públicos. De hecho este año, en el mercado de vehículos ligeros eléctricos se ha evidenciado un crecimiento notable y constituyen ya una opción competitiva y racional, tanto a nivel privado como empresarial. También con el objetivo de acelerar la adopción de esta tecnología, ha sido finalizada la reglamentación del régimen de Movilidad Eléctrica y para tal se han establecido nuevos puntos de abastecimiento en espacios públicos y privados y se ha iniciado la comercialización de energía asociada a la movilidad eléctrica.

La red piloto será concluida con la instalación de 124 nuevos puntos de abastecimiento normales y 50 puntos rápidos, y rehabilitada para ofrecer un total de 1350 puntos, con los que se dará por concluida la 1ª fase de la red piloto «MOBI.E.» La misma es fundamental para que Portugal pueda alcanzar las metas a las que se comprometió en la COP21 y en la COP22, bien como para dar respuesta a los objetivos de política de transportes de la UE y nacional, por lo que está ya previsto completar la 2ª fase de la red piloto

²⁶ Cf. “Decreto-Lei n.º 68-A/2015, (1º Suplemento) de 30 de abril”.

«MOBI.E» hasta finales de 2018, extendiendo la red piloto de abastecimiento de vehículos eléctricos de acceso público a todo el territorio nacional. Paralelamente, el Ministerio de Medio Ambiente de forma concertada con los municipios, ha incentivado a estos últimos para que adopten medidas de discriminación positivas a fin de facilitar la utilización de vehículos eléctricos.

En resumen, se puede concluir que las principales medidas en materia de movilidad eléctrica durante 2016 fueron: primera, la publicación de la normativa que faltaba para concluir el régimen jurídico de movilidad eléctrica. La misma ha regulado seguros, puntos de abastecimiento en dominio público, requisitos técnicos de los mismos, bien como las condiciones para los nuevos emprendimientos urbanísticos; segunda, la inclusión en la propuesta de Presupuestos Generales del Estado de 2017 de un incentivo para la adquisición de vehículos eléctricos de 2250€ para los primeros mil vehículos adquiridos, e; la instalación de los 50 puntos de abastecimiento rápido previstos en el proyecto piloto «MOBI.E».

Por último, hay que referir, en lo que se refiere a la calidad del aire, que este año fue publicada la Resolución del Consejo de Ministros nº 46/2016, de 26 de agosto, por la que se aprobó la Estrategia Nacional para el Aire (ENAR 2020) destinada a mejorar la calidad del aire para la protección de la salud humana, de la calidad de vida de los ciudadanos y de la preservación de los ecosistemas.

3. OTRAS CUESTIONES TRANSVERSALES

En la misma senda de la edificación eficiente que promueve el ahorro energético y el cumplimiento de las metas europeas en materia de combate al cambio climático, el actual gobierno ha apostado fuertemente en la rehabilitación urbana, para mantener la vivienda en los grandes centros urbanos a la vez que incentivar el uso de transportes públicos. Muchos de ellos, que previamente habían sido privatizados, han pasado nuevamente a manos de los municipios previéndose la agrupación de los mismos para mejorar la movilidad, a través del denominado “billete único”, bien como la reducción del precio del mismo.

Otra medida relevante fue la publicación de la Ley n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprueba el régimen de acceso a información administrativa y ambiental y de reutilización de los documentos administrativos. Con esta

normativa se completa la transposición de la Directiva 2003/4/CE y de la Directiva 2003/98/CE.

Por último, con la publicación del “Decreto-Lei” n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, se ha instituido un nuevo instrumento financiero para el Ministerio de Ambiente portugués, el “Fondo Ambiental”. Éste es el resultado de la extinción y fusión de cuatro fondos anteriormente gestionados por el referido Ministerio: el “Fondo Portugués del Carbono”, el “Fondo de Intervención Ambiental”, el “Fondo de Protección de los Recursos Hídricos” y el “Fondo para la Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad”. El objetivo es la simplificación administrativa y el refuerzo de la eficacia en la aplicación de las políticas del Ministerio de Ambiente que se obtiene mediante la concentración en un solo Fondo de los recursos financieros de todos los anteriormente extintos. La mayor capacidad financiera del referido Fondo se destinará a la preservación de los recursos naturales, a la prevención de riesgos ambientales y a la restauración de daños ecológicos.

El “Fondo Ambiental” se destinará también al cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, adoptada por la ONU en septiembre de 2015 y que vincula a Portugal en los siguientes sectores ambientales: «6. Agua Potable y Saneamiento», «11. Ciudades y Comunidades Sostenibles», «12. Producción y Consumo Sostenibles» y «13. Acción Climática».

El “Fondo Ambiental” está dirigido por un director asistido por un subdirector, que ocupan, respectivamente, los cargos de Secretario General y Secretario General Adjunto del Ministerio de Ambiente. Los referidos altos cargos tienen, entre otras, la competencia de ejecutar las orientaciones del Ministro de Ambiente. El referido Fondo es controlado por un auditor externo (“fiscal único”) y cuenta también con un sistema de control interno.

4. CONCLUSIONES

El año 2016 ha sido un año de continuidad pero también de fuertes rupturas. Continuidad en el sentido de que se ha mantenido la tendencia – que ya se constató en años anteriores – a la 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 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”. Especialmente esta última, pues la expectativa del anterior Ministerio de la Agricultura y del Mar era que la misma alcanzase el 50% del PIB del país. El nuevo Ministerio del Mar, a pesar de pertenecer a un gobierno cuya “familia política” es completamente diferente al anterior, ha recogido el testimonio y ha continuado plenamente las funciones y compromisos asumidos por el anterior Gobierno en lo que se refiere a la promoción de la “Economía del mar”, inclusive cuando la misma implicaba el sacrificio de las expectativas en materia de protección ambiental y la cesión de competencias en algunas materias antes atribuidas al Ministerio de Medio Ambiente – como es el caso de la autorización de establecimientos y usos privativos de las aguas de transición para acuicultura.

Sim embargo, en lo que se refiere a las políticas públicas seguidas por el Ministerio de Medio Ambiente, hemos podido observar un rumbo más “zigzagueante”. Es decir: por un lado, ha continuado la apuesta clara en la “descarbonización” de la Economía y de la Sociedad que ya venía de años anteriores y que casi con toda probabilidad permitirá que Portugal alcance las metas exigidas por la UE en lo que se refiere al combate al cambio climático y al uso de energías renovables en 2020; por otro lado, se ha roto completamente con la tendencia a la privatización y a la concentración de servicios públicos ambientales, especialmente los municipales. En algunos sectores ya fue tarde para volver atrás en el camino andado – me estoy refiriendo al caso concreto de la empresa pública de residuos (EGF, la mayor *holding* portuguesa del sector) que fue privatizada en 2015 –, pero en el caso de los servicios “multimunicipales” de abastecimiento y saneamiento público – que el año pasado habían sido agregados contra la voluntad de algunos municipios – este año están siendo desagregados y ya fue publicada legislación para ese fin – como referimos previamente – y será publicada más en el mismo sentido en 2017.

Pero sin duda que la gran novedad de 2016 ha sido la que aquí denominamos “descentralización ambiental” consistente en transferir competencias de la Administración Central del Estado a los municipios en varios sectores, como áreas protegidas y conservación de la naturaleza, transportes públicos y movilidad urbana y servicios públicos de abastecimiento y saneamiento.