

Política ambiental de Portugal*

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Introducción	250
2. Marco jurídico e institucional del Derecho ambiental portugués	251
2.1. Derecho constitucional del medio ambiente	251
2.2. Ley de bases del ambiente	254
2.3. Distribución de competencias y organización administrativa	255
3. Instrumentos jurídicos de protección ambiental	257
3.1. Prevención integral de la degradación ambiental	257
3.1.1. Evaluación de impacto ambiental	257
3.1.2. Prevención, gestión y control integrado de la contaminación	259
3.1.3. Mecanismos voluntarios y de mercado	259
3.2. Información, participación y acceso a la justicia	260
3.3. Represión y responsabilidad ambiental	261
3.3.1. Responsabilidad civil	261
3.3.2. Derecho sancionador ambiental	262
4. Prevención y control sectorial de la contaminación y gestión de recursos naturales	263
4.1. Atmósfera	264
4.2. Aguas	265
4.3. Residuos y suelos	267

* Este trabajo ha sido realizado en el marco de una breve estancia de investigación en el *Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente* (CEDOUA) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra.

5. Protección de biodiversidad	269
6. Bibliografía	271

* * *

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho ambiental portugués se ha desarrollado de forma notable desde mediados de los años ochenta, debido especialmente a la entrada en la Unión Europea que ha sido el acicate fundamental para su desarrollo. Esta mayor «densidad» progresiva del derecho ambiental, ha ido acompañada de un fortalecimiento de las estructuras administrativas encargadas de su aplicación y de una centralización, cada vez mayor, de las competencias ambientales. El estudio de la evolución y situación actual del Derecho portugués nos ofrece una perspectiva comparada que puede aportarnos nuevas perspectivas para el desarrollo de políticas y normativas propias. No obstante, antes de entrar a analizar las características, estructura e instrumentos básicos del Derecho ambiental portugués vamos a aportar algunos datos sobre el estado del medio ambiente y las principales preocupaciones ambientales en Portugal.

La península ibérica disfruta de uno de los mayores niveles de biodiversidad en Europa, de ahí la importancia de la colaboración mutua entre Portugal y España para desarrollar una gestión compartida sostenible. Muestra de ello son las recientes actuaciones de cooperación en materia de conservación de especies en peligro de extinción como las adoptadas en el ámbito de la preservación y repoblación del lince ibérico. La biodiversidad ibérica está sometida a diversas presiones. En el caso portugués resalta, por ejemplo, la situación de sobreexplotación de determinadas especies de pesca marítima, que requieren de medidas de protección y reconstitución. Se aprecian, de otra parte, ciertas tendencias positivas como el incremento de las masas forestales, aunque en los últimos años los incendios han tenido un impacto muy relevante (casi 22.000 en 2006), especialmente en las áreas protegidas. Se aprecian por otra parte tendencias positivas como el incremento de las explotaciones agrícolas integradas y biológicas.

Con relación a las problemáticas vinculadas a la contaminación, hemos de apuntar que el cambio climático tendrá, de acuerdo con los estudios más recientes, una elevada incidencia (en términos de disponibilidad de agua y productividad agrícola) en los países europeos del sur de Europa. Si bien las emisiones *per capita* en Portugal son reducidas, el incremento de emisiones desde el año 1900 es importante (45%, en el 2005), debido a las emisiones del sector energético y del transporte. En materia de contaminación atmosférica transfronteriza se aprecian tendencias positivas como la reducción significativa de las emisiones acidificantes y eutrofizantes (un 14% entre 1990-2005). Con relación a la de calidad del aire la

evolución de los niveles de contaminación es positiva, aunque sigue preocupando la contaminación por ozono troposférico o por partículas en suspensión.

Las aguas superficiales portuguesas cuentan con niveles de contaminación reseñables, por lo que una buena parte se encuentran en riesgo de no cumplir con los objetivos ambientales (en torno a un 40%). Esta situación exige mejorar entre otros asuntos la calidad de los sistemas de saneamiento de aguas residuales urbanas. Todo ello ha generado que los temas vinculados a las aguas se hayan convertido en una de las cuestiones centrales de la reciente política ambiental portuguesa.

Los residuos han aumentado, de forma progresiva, en cantidad y diversidad en la última década, debido al incremento del nivel de vida y de los niveles de consumo. En 2005, por ejemplo, la producción de residuos en Portugal era de 4,5 millones de toneladas, lo que equivale a 1,2 kg por habitante y día. Junto a la política de aguas, la política de residuos, guiada por el impulso comunitario, ha sido una de las más dinámicas e intensas, muestra de ello han sido las recientes modificaciones del marco normativo de la gestión de residuos y del sistema institucional encargado de su aplicación.

El presente estudio tiene un modesto objetivo: ofrecer una visión panorámica y fundamentalmente descriptiva del Derecho ambiental portugués. Queda para otro momento la profundización en aspectos interesantes del sistema normativo portugués, como el régimen de control integrado de la contaminación o el nuevo esquema organizativo y de gestión de las aguas. Por las limitaciones de espacio, nos hemos centrado en los aspectos ambientales más relevantes, dejando de lado la referencia a políticas y aspectos normativos específicos de gran interés, como las políticas de ordenación del territorio y gestión integrada del litoral.

Aunque no disponemos del conocimiento y de la perspectiva suficiente sobre el Derecho ambiental portugués para emitir una valoración definitiva, si podemos afirmar que, al igual que en el caso español, el retraso y la inadecuada transposición del derecho comunitario ha sido una tónica habitual. Esto nos muestra el problema esencial del Derecho ambiental actual, que no es la ausencia de políticas o normas reguladoras sino la falta de aplicación, motivada por la ausencia de una conciencia social ambiental sólida y, en consecuencia, de una voluntad política decidida.

2. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL DERECHO AMBIENTAL PORTUGUÉS

2.1. DERECHO CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

La *Constitución da República Portuguesa* del año 1976 (CRP) reconoce el «derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado» (artículo 66.1). Bajo la influencia de la Conferencia de Estocolmo de 1972, fue una de las primeras Constituciones europeas en recoger las incipientes preocupaciones políticas y sociales con relación a la degradación del medio ambiente.

La Constitución dispone, en primer lugar, que la protección del ambiente es una de las «tarefas fundamentais» del Estado. Éste está obligado a promover el bienestar y la calidad de vida del pueblo, así como la realización efectiva de los «Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales», mediante la transformación y modernización de las estructuras económicas y sociales (artículo 9, d). Esta referencia a los «derechos ambientales» (al lado de los ya mencionados derechos económicos, sociales y culturales) fue incluida en la reforma de 1997. Este objetivo y la relevancia que la constitución portuguesa atribuye a la preservación ambiental, configura lo que se ha dado en denominar como principio del «Estado de direito ambiental» o del «Estado constitucional ecológico» (CANOTILHO y MOREIRA, 2007). La carta magna establece también que el Estado debe proteger y valorizar el patrimonio cultural del pueblo portugués, defender la naturaleza y el ambiente, preservar los recursos naturales y asegurar una correcta ordenación del territorio (artículo 9, e). La preservación y el uso sostenible del medio adquieren carácter de objetivo constitucional, lo cual exige del Estado una posición activa en la conservación del ambiente y como garante de derechos prestacionales de carácter ambiental.

En segundo término, la CRP reconoce que todos tienen el derecho a un medio ambiente de vida humano, sano y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo (artículo 62.1). La carta magna configura un «derecho subjetivo de naturaleza económica, social y cultural» (CANOTILHO, 2005). Crea por un parte un derecho fundamental, que debe poder ser ejercido sin injerencias del Estado y de terceros que puedan tener incidencia perjudicial sobre el entorno. Además de ese carácter negativo, la Constitución crea un deber de protección del medio ambiente, conminando al ciudadano a abstenerse de cualquier acción que pueda perjudicar el interés ambiental colectivo, o a asumir activamente su cuota de responsabilidad en la gestión pública del medio ambiente.

Este derecho además tiene un vertiente positiva. El Estado debe garantizar el ejercicio de ese derecho «social» (CANOTILHO y MOREIRA, 2007), mediante la adopción de una serie de medidas y actuaciones dirigidas a la consecución del objetivo del Desarrollo sostenible. Este *macroconcepto*—que define de forma sintética los objetivos económicos, sociales y ambientales de un modelo de desarrollo basado en el principio de solidaridad *intra* e intergeneracional— tuvo acogida reciente en la Constitución portuguesa, tras su aparición en diversos documentos y normas internacionales y comunitarias. El Estado portugués esta obligado a promover un aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica, con respecto al principio de solidaridad entre generaciones (artículo 62.2, d). Además del objetivo ecológico, la carta magna da cabida, en el artículo 81, a los objetivos económicos y sociales que integran el concepto de desarrollo sostenible. Es función prioritaria del Estado promover el aumento del bienestar social y económico y de la calidad de vida de las personas, en especial de las más desfavorecidas, en el marco de una estrategia de desarrollo

sostenible (letra a). El Estado deberá promover igualmente la cohesión económica y social en todo el territorio nacional (letra d).

La carta magna portuguesa no se conforma con una mera declaración genérica indicativa del papel «proactivo» y garantista del Estado, sino que formula una serie de principios, objetivos e instrumentales específicos a través de las cuales el Estado debe garantizar el ejercicio del derecho a un ambiente de vida humano, sano y ecológicamente equilibrado. Esa función tuitiva atribuida por el norma suprema adquiere contornos más definidos en la *Lei 11/1987, de 7 de abril, de bases do ambiente* (en adelante LBA), que desarrolla y pretende dar carácter operativo a las previsiones de los artículos 9 y 66.

Una lectura sistemática de la carta magna portuguesa nos permite observar que esta norma integra, de modo ambicioso, los conceptos y principios básicos de referencia de un moderna política ambiental. En primer lugar, el artículo 66.2 además de identificar y definir el objetivo del desarrollo sostenible, alude a una serie de principios básicos en el desarrollo de las políticas ambientales: el principio de participación (párrafo inicial del artículo 66.2); el principio de prevención (letras a, d, c y e); y el principio de integración (letra f). Con relación a este último, el Estado debe promover la integración de objetivos ambientales en las políticas de ámbito sectorial, lo cual representa, sin duda, la única vía de realización efectiva del objetivo de desarrollo sostenible. Este principio fue introducido en el año 1997 por influencia del artículo 6 del TCE. La Constitución no se conforma con una formulación genérica del principio de integración como tarea y fin fundamental del Estado, ya por sí misma de gran fuerza jurídica. Las exigencias de integración se expresan de forma específica con relación a diferentes políticas en el propio artículo 66.2 y en los artículos 81 y 93. En el primer caso, la Constitución alude al papel de la política fiscal (letra h) y educativa (letra h) en la consecución del objetivo del desarrollo sostenible. El artículo 81, letra m, define los objetivos prioritarios del Estado en política económica, entre los que se encuentra la adopción de una política energética (letra m), compatible con la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, y de una política nacional de aguas, orientada a un aprovechamiento, planeamiento y gestión racional de los recursos hídricos (letra n). La política agrícola integra también la variable ambiental; entre sus objetivos se encuentra el de asegurar un uso y gestión racionales de los suelos y de los restantes recursos naturales, así como el mantenimiento de su capacidad de regeneración (artículo 93).

En segundo lugar el artículo 66.2 establece que el Estado debe adoptar una serie de medidas como la prevención y el control de la contaminación (letra a); la ordenación sostenible del territorio (letra b); la declaración de espacios naturales (letra c); la promoción de la calidad del medio ambiente urbano, en colaboración con las entidades locales (letra e); la adopción de medidas horizontales de apoyo, como la educación ambiental (letra g); y una política fiscal, que compatibilice desarrollo con la protección del medio ambiente y la calidad de vida (letra h). Los

planes de desarrollo económico y social son otra instrumento al servicio de los objetivos del «Estado ambiental» (artículo 90).

El artículo 66 configura un concepto de medio ambiente, en el que tienen cabida desde las condiciones físico-químicas que garantizan el desarrollo de la vida de los seres que habitan el planeta, hasta la ordenación socioeconómica del territorio, el patrimonio cultural y el paisaje. Integra tanto los factores puramente ecológicos, como los factores sociales, económicos y culturales. La Constitución acoge un concepto amplio, unitario y antropocéntrico de medio ambiente (CANOTILHO y MOREIRA, 2007).

El artículo 52.3 de la Constitución prevé el derecho de acción popular para las personas físicas o jurídicas con la finalidad de promover la prevención, la cesación o la persecución judicial de las infracciones contra la protección del ambiente. Incluye el Derecho a exigir una indemnización por parte de los afectados. Para dar eficacia a esta previsión constitucional, se aprobó la *Lei 83/1995, de 31 de agosto, de Direito de Participação Procedimental e de Acção Popular*.

2.2. LEY DE BASES DEL AMBIENTE

Bajo el manto de la Constitución, el sistema normativo ambiental se ha desarrollado sobre el sustrato de la *Lei 11/1987, de 7 de abril, de bases do ambiente*. Esta norma «madre» define los objetivos, principios y mecanismos básicos de protección del ambiente portugués. La aprobación de la Ley, supuso una apuesta importante por la protección ambiental en un momento en que el nivel de conciencia ambiental empezaba a desarrollarse. Ha supuesto, sin duda, un punto de inflexión esencial en el desarrollo del Derecho ambiental portugués. No obstante, pese a su carácter innovador, hemos de señalar que la norma fue objeto de críticas por la doctrina especializada debido a sus carencias técnicas, así como también lo fue por su escaso e insuficiente desarrollo normativo posterior (DÍAS, 2006).

La norma define los objetivos, principios e instrumentos de protección del Derecho ambiental portugués, además del sistema institucional que da cobertura y aplica sus previsiones. La LBA define las bases de la política del ambiente, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9 y 66 de la Constitución. En los años noventa el diseño de esta política ambiental fue acompañado de la aprobación del Plan Nacional de la Política de Medio Ambiente (*Resolução 38/1995, de 21 de abril*).

Señalamos a continuación el esquema y contenido genérico de la LBA. El Capítulo I define y desarrolla, de forma exhaustiva (y en algunas ocasiones de modo poco preciso y sistemático), los principios, objetivos, medidas y definiciones de la política ambiental. El concepto utilizado de medio ambiente es muy amplio, de acuerdo con el «campo de juego» marcado por la Constitución. Se define como el conjunto de los sistemas físicos, químicos, biológicos y sus relaciones y de los factores económicos, sociales y culturales con efecto directo o indirecto, mediato o inmediato, sobre los seres vivos y la calidad de vida del hombre. La norma entra

a definir en el Capítulo II y III cada uno de los elementos «ambientales naturales» (agua, aire, luz, suelo vivo y subsuelo, flora, fauna), y «ambientales humanos» (paisaje, patrimonio natural y construido y contaminación) que lo componen. Establece una serie de disposiciones básicas para el desarrollo de la legislación sectorial. Llama la atención el detalle con el que se regula cada uno de estos elementos, si tenemos en cuenta que se trata de una norma de carácter básico, con pretensión de establecer un marco normativo e institucional para el desarrollo posterior del Derecho ambiental.

La LBA señala cuáles son los instrumentos de la política ambiental, sin diferenciar entre los mecanismos transversales, como la EIA, y los de carácter puramente sectorial, como la previsión de actuaciones de conservación del medio natural o el establecimiento de valores límite de emisión (Capítulo IV). En esa relación de medidas se incluyen los planes de ordenación del territorio y los instrumentos de intervención urbanística, de acuerdo con esa concepción amplia del derecho ambiental portugués, que interrelaciona urbanismo, ordenación del territorio y ambiente en sentido estricto. Destacar especialmente que la norma prevé un régimen jurídico básico para la evaluación de impacto ambiental (Capítulo IV) y las licencias ambientales (Capítulo V), resaltando su papel central en la prevención de la degradación ambiental. El Capítulo VI define los organismos responsables de la política y gestión ambiental portuguesa. El Capítulo VII regula los derechos y deberes ambientales de los ciudadanos desde una perspectiva funcional. Recoge entre otras previsiones el derecho del ciudadano, directamente amenazados o lesionados en su «derechos ambientales», a la cesación de las causas de violación y a obtener la correspondiente indemnización. El Capítulo VIII se refiere a las *penalizações*. Regula tanto previsiones generales sobre el derecho sancionador, como un derecho amplio de acceso a la justicia. En este último sentido, cabe señalar que una modificación de la LBA, operada en el año 2002, introdujo el derecho de cualquier persona (así como a las asociaciones o fundaciones defensoras de los intereses en causa y a los entes locales), independientemente de tener interés personal en la demanda, a acceder a procesos principales y cautelares destinados a defender el medio ambiente.

2.3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La *Assembleia da República* tiene la competencia legislativa exclusiva para legislar sobre las bases del sistema de protección de la naturaleza, del equilibrio ecológico y del patrimonio cultural [artículo 165.1, g), Constitución]. A salvo queda la posibilidad de que el Gobierno pueda legislar, bien mediante autorización expresa de la *Assembleia*, bien a través del desarrollo de las leyes de bases, mediante la aprobación de *Decretos-Lei* que en la práctica conforman el grueso normativo del Derecho ambiental portugués.

Con relación a la competencia ejecutiva, la LBA dedica su Capítulo VI a la determinación de los organismos *responsáveis*. Los órganos de Estado son compe-

tentes para aplicar controlar el cumplimiento de la legislación ambiental, en colaboración con los servicios de la administración regional o local. Las administraciones autónomas regionales de las *Açores* y de *Madeira* cuentan con competencias ejecutiva relevantes en materia ambiental. La LBA y la legislación sectorial atribuyen a la entidades locales (administración autónoma local) competencias ambientales importantes, en ámbitos como la gestión de residuos urbanos o el ruido.

El máximo órgano del Estado portugués es el *Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional* (en adelante *Ministerio do Ambiente*. Véase www.maotdr.gov.pt). Fue creado por la *Lei orgânica* del XVII Gobierno Constitucional, aprobada mediante *Decreto-Lei* 79/2005, de abril. Sus funciones y estructura orgánica están reguladas en la actualidad por *Decreto-Lei* 2007/2006, de 27 de octubre.

En el plano competencial, el Ministerio del ambiente ha ido recibiendo progresivamente competencias de diversos ministerios, reforzando así el papel político del ambiente y su capacidad de incidir en la configuración de políticas públicas con repercusión ambiental. Como manifestación organizativa de la perspectiva integradora y amplia de la CRP, en el Ministerio se integran no sólo las competencias puramente ambientales (conservación de la naturaleza y prevención de la contaminación), sino también las referidas a la ordenación y cohesión del territorio. Se puede deducirse claramente de su propia denominación que el *Ministério do Ambiente* cuenta con una estructura compleja y amplias competencias, lo cual es coherente con el vasto concepto de medio ambiente del sistema ambiental portugués y el objetivo constitucional del desarrollo sostenible (véase con relación a la organización administrativa DÍAS y MENDES, 2007).

El Ministro está auxiliado por tres secretarios de Estado: *Secretário de Estado do Ambiente*, *Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades*; y *Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional*. El Ministerio está integrado por una serie de órganos centrales, con relación a los cuales no procede hacer mayores precisiones, más allá de su pura mención, como la *Secretaria-Geral* o el *Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais*. En el año 2007 se creó la *Agência Portuguesa do Ambiente* (*Decreto-Regulamentar* 53/2007, de 27 de abril), con ánimo de mejorar la eficacia y la calidad de los servicios prestados, mediante la concentración de funciones. De hecho nace de la fusión del *Instituto do Medio Ambiente* y del *Instituto de Resíduos*. Tiene competencias amplias en materia de intervención preventiva, técnica, planificación, divulgación, información y formación. Es competente también para elaborar el informe anual sobre el Estado del medio ambiente y la evaluación de los resultados de la política ambiental. En el ámbito de los servicios centrales destacan también el papel de la *Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território*, que es el órgano encargado de la inspección ambiental, y los órganos de carácter consultivo, el *Conselho Nacional de Água* y el *Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentable*. En cuanto a los órganos periféricos nos encontramos con las cinco *Comissões de coordenação e desenvolvimento regional* (Norte, Centro, Lisboa e Val do Tejo, Alentejo, Algarve). En ellas se integran los *conselhos regionais*, órganos de participación social.

Existen también entidades dependientes del Ministerio do Ambiente (las denominadas *administración indirecta del Estado*): *Instituto da Conservação da Naturaza e da Biodiversidade*; *Instituto da Água*; *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos*. Señalar también la existencia de empresas públicas que desempeñan de funciones ambientales, como *Águas de Portugal* que tiene atribuciones en materia de infraestructuras de saneamiento, aguas residuales y gestión de residuos sólidos urbanos.

3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

3.1. PREVENCIÓN INTEGRAL DE LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL

3.1.1. Evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental es una manifestación del principio de prevención formulado en la LBA. Como no podía ser de otro modo, la LBA lo presenta como uno de los instrumentos preventivos básicos de la política ambiental portuguesa. No regula de forma precisa el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, limitándose a dar un contenido elemental a uno de sus elementos: el estudio de impacto ambiental. La técnica de la evaluación de impacto ambiental (EIA) ha sido regulada, de forma específica, por el *Decreto-Lei* 69/2000, de 3 de mayo (que fue modificado por el DL 69/2003, de 10 de abril, y el DL 197/2005, de 8 de noviembre, que traspone al ordenamiento interno las previsiones de la Directiva 2003/35, de 26 de mayo, sobre participación del público en la elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente).

El *Decreto-Lei* prevé un procedimiento de evaluación más claro, completo y participativo que el desarrollado inicialmente en los años noventa (DÍAS y MENDES, 2006). Desarrolla tanto las exigencias procedimentales, como la distribución de competencias entre los diferentes órganos y entidades. Prevé además un procedimiento simplificado de consulta a la autoridad ambiental por parte del promotor del proyecto, antes de la iniciación del procedimiento de evaluación propiamente dicho. Su finalidad, como es sabido, es asegurar la adecuación del EIA y ahorrar tiempo y dinero a los agentes implicados en el procedimiento.

El *Decreto-Lei* regula igualmente un procedimiento de «post-evaluación». Se trata de un procedimiento de seguimiento orientado a controlar que el proyecto o actividad cumple con el condicionado de la DIA y la normativa ambiental en todas sus fases de desarrollo (condiciones del proyecto en el momento previo a la autorización definitiva, construcción, funcionamiento y cierre). Esta vigilancia se realiza a través de un procedimiento de autocontrol, responsabilidad del titular de la actividad, y a través «auditorías» externas realizadas por la propia Administración.

El último capítulo de la norma establece un régimen de *fiscalização e sanções*. Éste recoge entre otras cuestiones el derecho de todo el público interesado y de las ONG en materia de medio ambiente de impugnar la legalidad de cualquier decisión, acto u omisión en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental. De otra parte, en la modificación de 2005 se introdujo una novedad de tipo organizativa: la creación del *Conselho Consultivo de AIA*. Desde su creación ha elaborado recomendaciones como la de la *AIA digital*, orientada a facilitar *on-line* los documentos básicos del procedimiento, o la de la elaboración de guías técnicas para determinados tipos de proyectos.

La EIA se configura como un procedimiento integrado en el procedimiento principal para autorizar el proyecto. Pese a la inserción en el procedimiento sustantivo, los trámites de participación pública y las exigencias de información ambiental son responsabilidad de la autoridad ambiental. El procedimiento finaliza con la emisión de una declaración de impacto ambiental (DIA). La naturaleza de la DIA es la de una *decisão*, es decir, una manifestación de voluntad de la Administración ambiental. Ha sido denominada en este sentido por la doctrina como *acto final parcial de un procedimiento especial* (A TUNES, 1998). Tiene por tanto carácter vinculante. El órgano sustantivo sólo puede autorizar el proyecto cuando la DIA es positiva, sin o con condiciones. Las autorizaciones emitidas sin previa procedimiento de la AIA son declaradas expresamente nulas de pleno derecho. La anterior regulación no otorgaba esa fuerza a la DIA, lo cual representa un reforzamiento político importante de las cuestiones ambientales (DÍAS y MENDES, 2006).

Por otra parte es preciso destacar que en caso de no emisión de la DIA, el *Decreto-Lei* establece la desafortunada regla do *deferimento tácito* (DÍAS y MENDES, 2006). En caso de que no sea comunicada en plazo al órgano autorizador, este podrá proceder a autorizar el proyecto con una serie de débiles cautelas ambientales. Este plazo se ve reducido en el caso de que el proyecto esté sujeto a autorización industrial o sea declarado como «estructurante para a economía nacional», lo que indica una cierta subordinación de los intereses ambientales a determinados objetivos de interés económico. Esta previsión de una regla de silencio positivo no parece respetar la exigencia comunitaria de evaluación de los proyectos con repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

En el procedimiento de evaluación, intervienen la autoridad de AIA (*Agência Portuguesa do Ambiente* o una *comissão de coordenação e desenvolvimento regional*), una comisión de evaluación y la entidad coordinadora y de apoyo técnico. Pese a que algunos autores han abogado por una descentralización competencial, en la actualidad la competencia exclusiva para emitir la DIA es del Ministro de Medio Ambiente. Las competencias de vigilancia e inspección están atribuidas a la *Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território*.

Para finalizar este epígrafe debemos destacar la reciente aprobación del *Decreto-Lei* 232/2007, de 15 de junio, sobre evaluación ambiental de planes y progra-

mas de entidades públicas, que traspone de forma tardía la Directiva 2001/42, de 27 de junio.

3.1.2. Prevención, gestión y control integrado de la contaminación

La LBA establece que la construcción, ampliación, instalación y funcionamiento de establecimientos y el ejercicio de las actividades «efectivamente» contaminadoras estarán cometidas a la exigencia de licencia previa. Esta obligación básica ha sido modulada por las exigencias del Derecho comunitario, tras la aprobación de la Directiva 96/61 sobre prevención y el control integrado de la contaminación industrial. Esta técnica ha sido incorporada mediante el *Decreto-Lei* 194/2000, de 21 de agosto (modificada por *Decreto-Lei* 130/2005, de 16 de agosto, para incluir las exigencias comunitarias en materia de participación).

El *Decreto-Lei* 194/2000 tiene como objeto evitar y, en su caso, reducir la contaminación emitida a los diferentes medios (aire, agua, suelo) y su transferencia, mediante la incorporación de las mejores técnicas disponibles a los sectores productivos afectados, así como simplificar el procedimiento autorizatorio mediante la integración de las exigencias de la legislación sectoriales. La «IPPC portuguesa» crea con esta finalidad una única autorización ambiental, la denominada *licença ambiental*, cuya decisión de otorgamiento es competencia de la *Agência Portuguesa do Ambiente*.

El ordenamiento jurídico portugués ha dado un paso más en el esfuerzo de integración de todas las licencias y medidas de intervención que inciden en la puesta en funcionamiento de las actividades industriales. La aprobación del Decreto 69/2003, de 10 de abril, representa un esfuerzo de integración de todas las instrumentos de intervención industrial en una única autorización (la licencia de instalación o de modificación). Asimismo desarrolla la figura de la entidad coordinadora (que actúa a modo de ventanilla única, como único interlocutor administrativo en el procedimiento interado de autorización). Las diferentes autorizaciones y exigencias, incluida la licencia ambiental (IPPC), se integran en esa «macroautorización», que acoge las condiciones referidas al ámbito industrial, ambiental, higiénico-sanitario y de la salud e higiene en el trabajo. La entidad coordinadora solicita parecer a los diferentes órganos con competencias, y emite la decisión definitiva sobre el otorgamiento de la licencia de instalación, que integra entre otras las consideraciones ambientales.

3.1.3. Mecanismos voluntarios y de mercado

Además de la regulación de la EIA y de la IPPC, procede incluir en este apartado la regulación referida al sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría (el denominado EMAS), ya que pese a su carácter voluntario ofrece una perspectiva integrada del control de la incidencia ambiental de las organizaciones. En el Derecho portugués, la regulación comunitaria del Reglamento 761/2001, de 19 de marzo, se ha completado y hecho operativa a través del *Decreto-Lei* 142/2002, que

identifica los órganos con competencia en el *Sistema Português de Ecogestão e Auditoria*. Este sistema es gestionado por el *Agência Portuguesa do Ambiente*, mientras que las específicas competencias de acreditación de verificadores corresponden al *Organismo Nacional de Acreditação* (ONA), y las de fiscalización son de la *Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território* (DÍAS y MENDES, 2006). En el año 2006, Portugal disponía de 54 organizaciones certificadas de acuerdo con el EMAS.

La LBA prevé asimismo la posibilidad de que el Gobierno pueda firmar acuerdos con las empresas para la reducción gradual de las emisiones, denominados «contratos-programa», siempre que ello no suponga «riesgos significativos» para el hombre o la naturaleza. Para finalizar nos gustaría comentar la reciente aprobación del primer sistema para asegurar una política de compras públicas ecológicas. Pretende alcanzar el objetivo de que al menos el 50% de los contratos vengan determinados por criterios ambientales, en el marco temporal marcado por el año 2010.

3.2. INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA

El Convenio Aarhus sobre acceso a la información, participación pública en los procedimientos de toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (1998), ha reconocido, en sede internacional, el derecho procedimental a la protección del medio ambiente en sus diferentes vertientes (acceso a la información, participación y acceso a la justicia). Portugal ha firmado y ratificado este Convenio mediante Resolución de la *Assembleia da República* de 25 de febrero de 2003. Aun así la LBA ya identificaba el principio de participación como uno de los ejes entorno a los que gira la política ambiental y el desarrollo de derecho ambiental.

En el momento de la ratificación de tan relevante convenio, el sistema normativo ambiental ya contaba con dos importantes normas orientadas a democratizar la gestión pública del medio ambiente, implicando en su tutela a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales: *Lei 83/1995, de 31 de agosto, de Direito de Participação Procedimental e de Acção Popular*, y la *Lei 35/1998 das organizações não governamentais de ambiente*.

Como ya hemos visto, la *Lei 83/1995* surgió para dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 52.3 CRP, que reconoce la acción popular en materia de medio ambiente. Esta Ley define los casos y los términos en que son conferidos y pueden ser ejercidos el derecho de participación popular en procedimientos administrativos, y el derecho de acción popular para la prevención, cese y persecución judicial de las infracciones ambientales. Esta norma supuso el reconocimiento a cualquier ciudadano (así como las organizaciones de defensa del medio ambiente y las entidades locales) de los derechos a la participación en los procedimientos administrativos de toma de decisiones, a recurrir los actos administrativos lesivos del ambiente y a interponer acciones judiciales. Abre vías jurisdiccionales civiles y administrativas para la acción popular (CONDESSO, 2001). Hace desaparecer asimismo la exigencia de un «interés directo y personal» para interponer recursos

contenciosos. Pese a su relevancia esta Ley ha tenido una relevancia práctica limitada (DÍAS y MENDES, 2006).

Por otra parte, la *Lei 35/1998 das organizações não governamentais de ambiente* deroga a la pionera Ley 10/1987, de 4 de abril sobre asociaciones de defensa del ambiente, aunque no supuso en ningún caso un punto de ruptura con esta regulación previa. Sigue otorgando importantes derechos de participación en la gestión pública del ambiente (DÍAS y MENDES, 2006). La norma desarrolla el estatuto de las ONG (Capítulo II) y un régimen de fiscalización y control (Capítulo III).

La norma regula una serie de derechos propios de las ONGA: el Derecho a la consulta e información sobre los documentos o decisiones administrativas con incidencia en el ambiente; el derecho de participar en la definición de la política y el desarrollo legislativo y en los procedimientos administrativos de toma de decisiones; el derecho de representación en los órganos administrativos de consulta y concertación; y el derecho de acceso a la justicia, de carácter amplio, que se extiende a las acciones para la exigencia de responsabilidad penal y civil, y frente a los actos y normas administrativas en la vía contenciosa; el derecho al apoyo técnico y financiero del Estado, y el *direito de antena* en radio y televisión.

Finalmente, mencionamos por su importancia la más reciente *Lei 19/2006, de 12 de junio, do acesso à informação sobre ambiente*. Es una novedad importante ya que es la primera norma que regula el derecho de acceso a la información ambiental en Portugal. Hasta el momento el reconocimiento, implícito y genérico, de este derecho encontraba cabida en la *Lei 65/1993*, de 26 de agosto, sobre acceso a los documentos de la administración (que acaba de ser derogada por la *Lei 46/2007*, de 24 de agosto). La norma incorpora al ordenamiento las obligaciones de la Directiva 2003/4 sobre este mismo asunto, por lo que incluye sus más reciente novedades como el acceso a la información a través de medios telemáticos o la asunción de un papel activo de la administración en la creación y divulgación de informaciones ambientales.

3.3. REPRESIÓN Y RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

3.3.1. Responsabilidad civil

La exigencia de responsabilidades civiles en materia ambiental encuentra cabida en las reglas de la responsabilidad civil extracontractual (artículo 486) y de las relaciones de vecindad (artículos 1346 y ss.) del Código Civil portugués. La limitación de las reglas civiles clásicas para atender a las exigencias de protección del bien jurídico medio ambiente, ha ido acompañada de un esfuerzo interpretativo destinado a ampliar la aplicación de las reglas de vecindad en materia ambiental; mediante por ejemplo una interpretación amplia del concepto de vecino que incluye a todos los posibles afectados por emisiones prohibidas (DÍAS, 2006). Con todo, la aplicación de las reglas de vecindad a los daños al medio ambiente plantea las dificultades ya conocidas en el ordenamiento jurídico español (nexo de causalidad, dificultades probatorias, legitimación, identificación del responsable, etc.). En

estos momentos se está elaborando un anteproyecto sobre el régimen de responsabilidad civil en materia de medio ambiente, para dar cumplimiento a las exigencias comunitarias.

3.3.2. Derecho sancionador ambiental

La LBA dispone que las sanciones por incumplimiento de las obligaciones y exigencias del derecho ambiental, son uno de los instrumentos centrales de la política del medio ambiente. Esta referencia daría lugar a que Código Penal portugués fuera modificado en el año 1995 (mediante el DL 48/1995, de 15 de marzo) para introducir los delitos de daños contra la naturaleza (artículo 278) y de contaminación (artículo 279). Ambos delitos se han configurado como *crímenes de desobediência*, de los cuales se derive un daño ecológico o contaminación. Se configuran como normas penales en blanco, remitiendo en todo caso al incumplimiento de los disposiciones jurídico-administrativas. Las penas previstas son tres años o una pena de multa de 600 días, o de un año o pena de multa, cuando el delito fuera cometido por negligencia. Destaca el hecho de que las personas jurídicas pueden ser sujetos penalmente responsables con relación a los delitos ambientales mencionados, para las cuales se prevén penas específicas adaptadas a su propia naturaleza.

El delito de daños contra la naturaleza se deriva de un incumplimiento de las disposiciones administrativas, que elimine ejemplares de fauna o flora o destruya hábitats naturales o agote recursos del subsuelo, de forma grave. El Código facilita una serie de criterio interpretativos para la determinación del concepto «grave»: hacer desaparecer o contribuir decisivamente para hacer desaparecer una o más especies animales o vegetales de cierta región; que de la destrucción se deriven pérdidas importantes en las poblaciones de especies de fauna y flora salvajes legalmente protegidas; o agotar o impedir la renovación de los recursos del subsuelo en toda un área regional.

El delito de contaminación se produce cuando se genera una polución *inadmisível* de determinados medios (aguas, suelo, aire, ruido). Se entenderá que concurre el carácter inadmisível de la contaminación, cuando la naturaleza o los valores de las emisiones o de las inmisiones contaminantes vulneren las limitaciones impuestas por la autoridad competente, de acuerdo con las disposiciones legales o reglamentarias, y previo requerimiento de aplicación de las penas previstas para este delito. La posibilidad de incurrir en la comisión de un delito ecológico viene condicionada por un acción de requerimiento administrativa. La eficacia disuasoria y represiva de este tipo está condicionada a la existencia de una Administración activa y con suficientes recursos. En la práctica, la vigencia del requerimiento previo y la inacción de la Administración parecen haber limitado la eficacia del derecho penal en materia ambiental (CANOTILHO, 2005).

La existencia de un regulación penal que reprima los incumplimientos normativos de carácter más graves e inadmisibles, no ha ido acompañada de un número relevante de condenas. Un porcentaje muy elevado de delitos conocidos por el

Ministerio Público acaban siendo archivados, debido a la omisión o inacción de la Administración ambiental (CANOTILHO, 2005).

El poder jurisdiccional no ostenta el monopolio represivo. Como en el caso español, las normas administrativas ambientales tipifican infracciones y sanciones, atribuyendo competencia sancionadora a la Administración. En el año 2006, fue adoptada la *Lei 50/2006*, de 29 agosto, que aprueba la Ley marco de *contra-ordenações* ambientales. Esta norma establece el régimen administrativo disciplinario frente a las infracciones ambientales. Ofrece, por primera vez, un marco general a lo que antes se había desarrollado únicamente a través de leyes sectoriales.

Esta norma contiene algunas particularidades reseñables. Crea el *cadastro nacional*, que tiene por objeto registrar y tratar las sanciones principales y accesorias, así como las medidas provisionales en el marco de procedimientos administrativos y judiciales. Se trata de un registro administrativo central (gestionado por el *Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território*) en el que se contienen todas las decisiones administrativas y judiciales en materia sancionadora. Otra de las novedades introducidas por la ley es la creación de un Fondo de Intervención Ambiental, que se nutrirá de parte de la cuantía (50%) de las multas impuestas. Estará destinado 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. Esta norma da cabida también a la responsabilidad de las personas jurídicas.

4. PREVENCIÓN Y CONTROL SECTORIAL DE LA CONTAMINACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES

La Constitución dispone que son tareas del estado, en un marco de responsabilidad compartida, prevenir y controlar la contaminación y sus efectos, así como las formas perjudiciales de erosión (artículo 66.2, a). Con relación a esos efectos genéricos, el Estado debe promover particularmente, en colaboración con las entidades locales, la calidad ambiental de las poblaciones y de la vida urbana (artículo 66.2, e). El concepto constitucional de contaminación tiene un sentido amplio, lo cual queda claramente evidenciado en la regulación de la LBA. Se refiere a todas las formas de contaminación que alteran las condiciones físico-químicas de los diferentes vectores ambientales (atmósfera, agua, suelo), que puede tener repercusión en la salud o calidad de vida de los seres humanos o al equilibrio de los ecosistemas.

Como en toda estrategia clásica mixta de lucha contra la contaminación, la política y el derecho ambiental portugués se centran en la prevención y el control de las emisiones industriales, así como en la evaluación y gestión de la calidad del medio ambiente, mostrando especial preocupación por las condiciones ambientales del medio urbano, sometido a mayores presiones y factores de degradación. Vemos a continuación las referencias y estructura básica de la parte sectorial del Derecho ambiental sectorial.

4.1. ATMÓSFERA

Las previsiones básicas de la LBA en materia de protección del aire ambiente fueron desarrolladas inicialmente por el Decreto 352/1990, de 9 de noviembre. Tras la modificación y reestructuración del marco normativo atmosférico en el ámbito comunitario (operada por la Directiva 96/62 de evaluación y gestión de la calidad del aire), el Derecho portugués ha regulado esta cuestión a través del *Decreto-Lei* 276/1999, que deroga parcialmente el *Decreto-Lei* del año 90.

Esta norma ha establecido el marco general para la evaluación y planificación de la calidad del aire, que se ha visto completado mediante la aprobación de normas de transposición de las directivas «hijas» de la Directiva 96/62. Se ha aprobado en este sentido el *Decreto-Lei* 111/2002, de 16 de abril, sobre dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de azufre, partículas en suspensión, plomo, benceno y monóxido de carbono, que ha transpuesto al ordenamiento portugués las Directivas 1999/30, de 22 de abril, y la Directiva 2000/69, de 16 de noviembre; el *Decreto-Lei* 320/2003, de 20 de diciembre, sobre ozono troposférico, que adapta las previsiones de la Directiva 2002/3, de 12 de febrero. Esta pendiente de transposición la Directiva 2004/107 sobre hidrocarburos policíclicos aromáticos y metales pesados.

Desde la perspectiva del derecho de prevención y control de la contaminación de focos fijos, el Derecho portugués ha adoptado las obligaciones del derecho comunitario mediante el ya mencionado *Decreto-Lei* 194/2000 de control integrado de la contaminación. En el ámbito específico de las emisiones a la atmósfera, destaca el *Decreto-Lei* 233/2004, de 14 de diciembre, que establece el régimen del comercio de *licenças* de emisión de gases con efecto *de estufa*, que traspone la ya conocida Directiva 2003/87, de 13 de octubre. Para su aplicación se ha adoptado el Plan Nacional de Atribución de Licencias de Emisión (2005-2007) (*Resolução* 53/2005, de 3 de mayo). En el año 2005 se ha creado el *Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos*, mediante Resolución 68/2005, de 17 de marzo.

Para dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias, se han aprobado una serie de disposiciones relativas a instalaciones específicas: instalaciones de combustión (DL 178/2003, de 5 de agosto); actividades que emiten compuestos orgánico volátiles (*Portaria* 646/1997, de 11 de agosto; DL 242/2001, de 31 de agosto; DL 236/2005, de 30 de diciembre); incineración (DL 85/2005, de 28 de abril); y otras instalaciones potencialmente contaminantes (DL 78/2004, de 3 de abril, modificado por el DL 126/2006).

En atención a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado portugués, merece mención el régimen sobre los techos nacionales de emisión de contaminantes de carácter transfronterizo (DL 193/2003, de 22 de agosto). En materia de cambio climático, se ha aprobado el *Programa Nacional para la Alteraciones Climáticas* de 2006 (2008-2012, *Resolução* 104/2006), que pretende dar cumplimiento a los objetivos de Kyoto (un incremento contenido de un 27% para Portugal, con relación a 1990). En este sentido destaca el ambicioso objetivo del Gobierno portugués, que se ha propuesto que en el 2010 el 45% de la energía consumida tenga como base las energías renovables. El *Decreto-Lei* 71/2006, de 24 de marzo, creó el

Fundo Português de Carbono, dirigido a 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.

La contaminación del aire ambiente no sólo se produce por las emisiones de sustancias y partículas, sino que también por la producción de formas de energía, como el ruido. Por su inmediatez e incidencia directa en la calidad de vida urbana, esta problemática es una de las que genera un mayor nivel de contestación en la sociedad portuguesa. La norma de referencia es el Reglamento General del Ruido (*Decret-Lei* 9/2007, de 17 de enero). Adapta las nuevas exigencias técnicas comunitarias, y articula el régimen general del ruido con los instrumentos de planificación territorial e intervención preventiva de actividades. La aprobación de la Directiva 2002/49, de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiente, dio lugar a la aprobación del *Decreto-Lei* 146/2006, de 31 de junio. Esta norma incorpora al ordenamiento portugués las novedades comunitarias, como la obligación de aprobar mapas de ruido y planes de acción.

Otra forma de contaminación por formas de energía es la contaminación lumínica, lo que podríamos denominar el «derecho a la oscuridad». La LBA reconoce el derecho a un nivel de luminosidad conveniente para la salud, bienestar y comodidad en el domicilio, los lugares de trabajo y los espacios públicos de recreo, ocio y circulación. Con la finalidad de proteger este derecho y el «equilibrio lumínico» de los ecosistemas, se prevén reglas básicas referidas a los anuncios luminosos, tamaño de las edificaciones o la conservación de los bosques de ribera.

4.2. AGUAS

La *Lei* 58/2005, de 29 de diciembre, del agua ha adaptado al ordenamiento jurídico portugués las obligaciones de la Directiva 2000/60, de 23 de octubre. Esta norma es el marco para la gestión integrada de las aguas superficiales (interiores, de transición y las costeras) y subterráneas. Tiene como objetivo promover un desarrollo sostenible del medio acuático, mediante la protección adecuada de su calidad y el control global de la utilización de los recursos hídricos. Como veremos a continuación, lo más destacado es que supone la creación de un nuevo modelo organizativo de gestión de los recursos hídricos.

Esta Ley ha ido acompañada de la *Lei* 54/2005, de 15 de noviembre, sobre titularidad de los recursos hídricos, que ha sido adoptada con el objetivo de poner freno a la complejidad y dispersión de las normas referidas al régimen de la propiedad de las aguas públicas. Persigue crear un inventario riguroso del dominio público hídrico para facilitar la aplicación de la Ley de aguas.

La *Lei* 58/ 2005 ha sido desarrollada por el Decreto 77/2006, de 30 de mayo, que recoge una serie de especificaciones técnicas (como las características del estado de calidad de las aguas o el potencial ecológico que debe ser alcanzado), las medidas de protección del medio hídrico que tendrán que ser incluidas en los planes de gestión, la lista de sustancias contaminantes y las normas relativas a la definición de los valores límite de emisión y de inmisión. Sigue en vigor el *Decreto-Lei* 236/98, de 1 de agosto (modificado por *Decreto-Lei* 243/2001, de 5 de septiembre), que establece las

normas, criterios y objetivos de calidad del agua. La Ley debe ser desarrollada mediante la aprobación de los *Decretos-Lei* que regulen el régimen de utilización de los recursos hídricos y de los recursos económico-financieros. Esto supondrá la sustitución de los *Decreto-Lei* vigentes sobre estas materias.

La Ley 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. Se prevén tres tipos de medidas de intervención: los planes especiales de ordenación del territorio (de las *albufeiras*, de la costa, de los estuarios); los planes de recursos hídricos (nacional del agua; de gestión de las cuencas hidrográficas; específicos de gestión de las aguas, para las sub-cuencas, un sector o problema determinado, un tipo de agua o un sistema de acuíferos); y las medidas de protección y valorización de los recursos hídricos, complementarias a las ya previstas en los programas de medidas de los planes de gestión de cuencas. Esta doble perspectiva de ordenación territorial y de las cuencas puede dar lugar a desfases. La Ley es consciente de ello. Así la articulación de los instrumentos de ordenación del territorio y de los instrumentos de planificación (así como la integración de la política de aguas en el resto de las políticas ambientales) será asegurada por las *Comissões de coordenação e desenvolvimento regional*.

Entre los instrumentos estructurales en materia de aguas destaca el *Plan Nacional de Água* (aprobado mediante *Decreto-Lei* 112/2002, y será objeto de revisión en el año 2010). Para hacer frente a los problemas de sequía registrados en estos últimos años se ha adoptado un Programa Nacional para el Uso Eficiente del Agua (*Resolução* 113/2005, de 30 de junio). En el plano específico de la lucha contra la contaminación, se ha publicado reciente el *Plan Estratégico de Abastecimento de Água y de Saneamento de Águas Residuais* (2007). Este plan 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. Ha sido aprobado también una estrategia nacional para hacer frente a la contaminación por purines generados por la agricultura (2007), en un marco de colaboración entre los ministerios competentes en materia de agricultura, desarrollo rural y pesca.

Además de los instrumentos de planificación territorial y de gestión, la norma prevé una serie de reglas fundamentales sobre la utilización de los recursos hídricos. Las actividades con impacto sobre el medio hídrico están sometidas a la exigencia de título habilitante, es decir, autorización (en determinados supuestos es suficiente la mera comunicación), licencia (de tracto continuo) o concesión. La Ley establece igualmente algunas disposiciones sobre el régimen económico y financiero, orientadas a la utilización sostenible de los recursos hídricos, mediante la internalización de los costes ambientales, y la recuperación de los costes de las prestaciones públicas. Se establece la aplicación de una tasa de recursos hídricos. Finalmente y en la línea de la más reciente normativa comunitaria, la norma dedica un capítulo a regular la participación del público en la gestión del agua y la elaboración de los planes de gestión, así como el acceso a la información ambiental en esta materia. Se crea el sistema nacional de información de las aguas.

Por otra parte, destaca especialmente la creación de un nuevo marco organizativo, destinado a promover una gestión sostenible de las aguas y a garantizar una adecuada aplicación de la Ley. Se crea, con esta finalidad, unas administraciones descentralizadas y especializadas: la *administrações de regiões hidrográficas* (Norte, Centro, Tejo, Alentejo y Algarve). Son *personas colectivas* de ámbito regional dotadas de autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. Son entes instrumentales que dependen del *Ministro do Ambiente e de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional*. Elaboran los planes de gestión de las cuencas hidrográficas y los planes específicos de gestión de las aguas, así como ordenan la utilización de los recursos hídricos. Tienen atribuidas las competencias ejecutivas referidas la evaluación y gestión de la calidad de las aguas, y a la prevención y el control de los vertidos. Otro aspecto destacado de la Ley es la inclusión de las autoridades portuarias en la organización administrativa relativa a la protección de las aguas (DÍAS y MENDES, 2006). Las competencias de ordenación de las *administrações de regiões hidrográficas* se consideran delegadas en la administración portuaria, que las ejercerá en las áreas de dominio público bajo su competencia. No podemos olvidar en este sistema institucional, el papel del *Instituto de Água*, que es la máxima autoridad nacional y garante de la política nacional del agua.

Para finalizar, es preciso llamar la atención sobre la importancia de la cooperación transfronteniza entre Portugal y España en la gestión de los recursos hídricos compartidos, especialmente ante situaciones de sequía. Con esta finalidad, fue adoptado el Convenio de Cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas Luso-españolas (Albufeira, 1998) (que ha sido objeto de un completo análisis monográfico en la revista del CEDOUA, núm. 15/16, 2006).

4.3. RESIDUOS Y SUELOS

La norma de referencia en el Derecho portugués es el Decreto 178/2006, de 5 de septiembre, que ha transpuesto las obligaciones de la Directiva 2006/12, de 5 de abril. Fija las reglas de gestión de residuos, dotando al sector de normas en materia de autorización y control con relación a la recogida, transporte, almacenamiento, tratamiento, valorización y eliminación. Simplifica y articula el régimen de autorización de actividades de gestión. Configura también una *Mercado Organizado de Resíduos*, con la finalidad de fomentar su intercambio comercial para potenciar su reutilización como subproductos, así como el *Sistema Integrado de Registro Electrónico de Resíduos*, que es un mecanismo de registro y acceso a datos sobre todo tipo de residuos. En materia de planificación, el *Decreto-Lei* prevé la aprobación en 2008 del *Plan Nacional de Gestão de Resíduos*, que recogerá las orientaciones nacionales en esta materia y las reglas para el desarrollo de planes específicos y constituirá una red nacional de instalaciones de tratamiento de residuos.

La política portuguesa de residuos ha estado marcada en los últimos años por la polémica vinculada con la incineración de residuos industriales, que ha contado

con una amplia contestación social. Esta cuestión fue inicialmente cerrada por el XV gobierno constitucional mediante la adopción de una nueva estrategia de tratamiento de este tipo de residuos: la creación de centros integrados de reducción, valorización y eliminación de residuos peligrosos (CIRVER, DL 3/2004, de 3 de enero). Estos centros tratan los residuos para recuperarlos con el objetivo de que sean utilizados como materia prima, lo cual es una de las premisas destacadas de la reciente política ambiental portuguesa.

La opción de la incineración acaba de ser nuevamente retomada por el XVII gobierno constitucional (2005). Los CIRVER y la incineración forman un sistema integrado y complementario de gestión de residuos. Estas actuaciones se enmarcan en la política ambiental definida por el Plan Estratégico de Gestión de Residuos Industriales (DL 516/1999, de 2 de diciembre, modificado por DL 89/2002, de 9 de abril) y, en el marco de este último, por el Plan Nacional de Prevención de los Residuos Industriales. Este Plan Nacional prevé objetivos y plazos para la reducción de estos residuos (20% para el 2015), y una serie de medidas de fomento, información e incentivación dirigidas a los sectores industriales (DÍAS y MENDES, 2006).

Más allá de los residuos industriales tienen cabida en la legislación portuguesa, las normas que regulan el control de los residuos de envases (DL 366-A/1997, modificado por DL 162/2000, de 27 de julio) y los vertederos de residuos (DL 152/2002, de 23 de mayo). La gestión de residuos sólidos urbanos está condicionada por la reciente *Plan de Estratégico de Residuos Sólidos Urbanos* (2007-2016, *Portuaria* 187/2007, de 12 de febrero). Este plan establece las prioridades, los objetivos y los principios y reglas orientadoras para la definición de los planes de acción *multimunicipais*, intermunicipales y municipales. Entre sus finalidades esta la resolución de los problemas de agotamiento de los vertederos y de la recogida selectiva de residuos para su valorización.

En aplicación de la normativa comunitaria, existen normas que establecen regímenes específicos para determinados tipos de residuos: sustancias peligrosas (*Portuaria* 732-A/1996, modificada en múltiples ocasiones para su adaptación al Derecho comunitario); residuos hospitalarios (*Portuaria* 174/1997. Para éstos ha sido aprobado además un plan estratégico (200-2005); PCB (DL 277/1999, de 23 de junio); pilas y acumuladores (DL 62/2001, de 19 de febrero); los derivados de las actividades extractivas (DL 544/99, de 13 de diciembre); neumáticos (DL, 111/2001, de 6 de abril, modificado por DL 43/2004); contaminantes orgánicos persistentes (DL 65/2006, de 22 de marzo); residuos electrónicos (DL 230/2004, de 10 de diciembre); aceites usados (DL 153/2003, de 11 de julio), residuos portuarios (DL 165/2003, de 24 de julio), residuos de vehículos (DL 196/2003); transportes de mercancías peligrosas (DL 267-A/2003, de 27 de octubre, y DL 124-A/2004, de 26 de mayo); y fitosanitarios (DL 173/2005, de 21 de octubre, DL 187/2006, de 19 de septiembre).

En cuanto a la protección de los suelos, llama la atención el vacío normativo con relación a la gestión de los suelos contaminados, aunque las autoridades ambientales han puesto en marcha diferentes estudios sobre la situación de los suelos o sobre las soluciones de derecho comparado a esta cuestión. A pesar de ello, la LBA realiza una regulación básica del suelo como elemento ambiental objeto de

protección. La utilización del suelo debe estar sujeto a limitaciones frente a actividades como el uso de productos fitosanitarios, la creación de infraestructuras y edificaciones o los aprovechamientos agrícolas. La norma se centra, del mismo modo, en la protección del subsuelo, frente a actividades como las de carácter extractivo o de exploración de aguas termales o minerales. Entre las normas concretas que están orientadas a la protección del suelo y subsuelo, destacan las adoptadas en materia de regeneración de explotaciones mineras (DL 198-A/2001) o reutilización de lodos de depuradoras (DL 118/2006, de 21 de junio).

5. PROTECCIÓN DE BIODIVERSIDAD

La CRP establece que incumbe al Estado «crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como clasificar y proteger paisajes y sitios, para garantizar la conservación de la naturaleza» (artículo 66.2, c). Por su parte, la LBA realiza una regulación bastante extensa, teniendo en cuenta su naturaleza básica, de la protección de la fauna y de la flora, así como de sus hábitats, conminando al legislador a la aprobación de disposiciones normativas «especiales» para su preservación.

En cumplimiento de este mandato constitucional y de la LBA, el Estado creó la red nacional de áreas protegidas (DL 19/1993, de 23 de enero, modificado por los *Decretos-Lei* 213/1997 y 221/220), que a su vez se ha integrado en la Red Natura 2000. En este último sentido es preciso destacar el *Decreto-Lei* 140/1999, de 24 de abril, que traspone las obligaciones comunitarias previstas en la Directiva 92/43 y 79/409. En estos momentos se encuentra en proceso de elaboración un plan sectorial de la Red Natura 2000, para compatibilizar los instrumentos de ordenación del territorio y de protección de los Lugares de Interés Comunitario y las Zonas de Especial Protección.

Las figuras de protección propias del Derecho ambiental portugués son los parques nacionales (*Serras da Peneda e do Gerês*, que es el único y que completa su unidad con el Parque Natural de la *Serra do Xures* en Galicia), las reservas naturales (como las de *Paúl de Arzila* o *Dunas de São Jacinto*), los parques naturales (como los de *Sintra-Cascais*, *Val do Guadiana*, *Serra da Estrela*, *Douro internacional* o *Montezinho*), los monumentos nacionales, los paisajes protegidos y los sitios de interés biológico. En relación con éstas existen las reservas integrales, que son zonas de protección reforzada en el interior de áreas protegidas. Además debemos mencionar, por su relevancia ambiental, las reservas agrícolas nacionales, destinadas a proteger los terrenos con elevado potencial agrícola (DL 196/1989, de 1 de junio, modificado por DL 274/1992), y las reservas ecológicas nacionales, destinadas a proteger y ordenar el uso de espacios con características ecológicas específicas por su incidencia en el equilibrio de los ecosistemas (DL 93/1990, de 19 de marzo, modificado por los *Decretos-Lei* 316/1990, 213/1992, 79/95, 203/2002 y 180/2006).

La LBA destaca como uno de los instrumentos centrales la elaboración y aplicación de una Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad (*Resolução* 152/2001, de 11 de octubre), que ha sido puesta en cuestión

por las asociaciones ecologistas debido a su falta de consistencia y su carácter indeterminado (DÍAS y MENDES, 2006). Cabe mencionar también la existencia de una Estrategia Nacional para los Bosques (*Resolução 114/2006*).

En el plano organizativo, el *Instituto da Conservação da Naturaza e da Biodiversidade*, responsable de las políticas ambientales en este ámbito, ha sido objeto de un reciente proceso de reorganización con la finalidad de dotarle de un papel más activo y eficaz. Este reestructuración se enmarca en el proceso de revisión global de la política de conservación de la naturaleza, que se está llevando a cabo en la actualidad. Este proceso afectará al marco normativo básico y a los modelos de financiación, y estará orientada a fomentar una mayor corresponsabilización de los agentes sociales implicados en la conservación de la biodiversidad.

Con relación a la protección de diversidad genética y los riesgos derivados de la creación de organismos modificados genéticamente, destaca el *Decreto-Lei 72/2003*, de 10 de abril (traspone las obligaciones de la Directiva 2001/18, de 12 de marzo), que garantiza la evaluación previa de los riesgos asociados a estos organismos antes de su liberación en el ambiente o puesta en el mercado. Por otra parte, el *Agência Portuguesa do Ambiente* es la responsable de la aplicación del Reglamento 1946/2003, sobre movimiento transfronterizo de OMG.

Desde una perspectiva estética y cultural, hemos visto que el Estado tiene el deber constitucional, ineludible, de clasificar, proteger y valorizar el paisaje mediante los instrumentos de protección de la naturaleza y de ordenación del territorio (artículo 62.2, b) y c, CRP). Este deber ha sido concretado por la LBA. Para atender al objetivo constitucional de protección del paisaje, las administraciones territoriales tendrán que establecer condiciones a la implantación de construcciones, infraestructuras viarias, núcleos urbanos y otras construcciones, así como a las explotaciones mineras, la gestión de residuos y las explotaciones forestales. La Ley de bases prevé una serie de instrumentos de gestión sostenible del paisaje (definición de criterios para determinar prioridades de intervención, incentivos financieros o fiscales, apoyo técnico y social, inventario y evaluación de los tipos de paisaje, identificación y cartografía). Hemos de señalar igualmente que una de las figuras de protección de espacios naturales del derecho portugués es el paisaje protegido. Sobre esta base han sido protegidos diversos entornos naturales (*Albufeira do Azibo, Serra de Montejunto, Litoral de Esposende, Lagoas de Bertandos e São Pedro de Arcos, Corno do Bico*).

La «plaga» de incendios que ha asolado Portugal durante estos últimos años ha generado una respuesta normativa importante. Se han adoptado una serie de medidas preventivas y organizativas. En el plano organizativo, destaca la creación, por la *Lei 14/2004*, de 8 de mayo, de las *comissões municipais de defesa da floresta*, así como de una *Direcção dos Assuntos Florestais*, mediante *Decreto-Lei 80/2004*. El Gobierno ha adoptado medidas en el marco del *Sistema Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios* (DL 156/2004), así como actuaciones para la recuperación de los espacios degradados (*Resolução 5/2006*, de 18 de enero). La reciente

aprobación del Plan Nacional de Defensa de los Bosques contra los incendios (*Resolução* 65/2006, de 26 de mayo), prevé objetivos y plazos concretos, como la reducción de la superficie ardida a 100.000 hectáreas en 2012. La *Lei* 12/2006, de 4 de abril, autoriza al gobierno a desarrollar el régimen de infracciones de las normas establecidas en el sistema nacional de defensa de los bosques contra incendios.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, *Relatorio do Estado do Ambiente en Portugal*, 2007.
- AMARAL, FREITAS, y ALMEIDA, MARTA TAVARES DE, *Direito do ambiente*, INA, Lisboa, 1994.
- CANOTILHO, J. J. GOMES, «O Direito ao ambiente como direito subjectivo», en VVAA, *A tutela jurídica do medio ambiente: presente e futuro*, Coimbra Editora, Universidade de Coimbra, 2005.
- CANOTILHO, J. J. GOMES, MOREIRA, Vital, *Constituição da República portuguesa, anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- ANTUNES, LUIS FILIPE COLAÇO, *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental*, Almedina, Coimbra, 1998
- CONDESSO, FERNANDO DOS REIS, *Direito do ambiente*, Almedina, Coimbra, 2001.
- DÍAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, «A tutela jurídico-penal do ambiente: um ponto de vista português», en VV AA, *A tutela jurídica do medio ambiente: presente e futuro*, Coimbra Editora, Universidade de Coimbra, 2005.
- DÍAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, y MENDES, JOANA MARIA PEREIRA, *Legislação ambiental*, 5ª edición, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
- ROCHA, MARIO DE MELO, *Estudos de Direito do ambiente*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2003.
- SILVA, VASCO PEREIRA DA, *Verde cor de direito. Lições de Direito do ambiente*, Almedina, Oeiras, 2002.
- XVII Governo Constitucional, *MAOTDR: balanço de dois anos (2005-2007)*, Ministério do Ambiente e de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, Lisboa, 2007.

