

O direito português da água do século XXI
Catorze anos de diretiva quadro da água

The portuguese water law of the XXI century
Fourteen years of the water framework directive

AMPARO SERENO

VOL. 1 Nº 2 JUNHO 2014

WWW.E-PUBLICA.PT

O DIREITO PORTUGUÊS DA ÁGUA DO SÉCULO XXI CATORZE ANOS DE DIRETIVA QUADRO DA ÁGUA¹

THE PORTUGUESE WATER LAW OF THE XXI CENTURY FOURTEEN YEARS OF THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE

AMPARO SERENO²

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade - Cidade Universitária
1649-014 Lisboa - Portugal
amparosereno@gmail.com

Resumo: Neste trabalho analisam-se os efeitos da transposição e aplicação da DQA no Direito da Água português. O ponto de partida é a titularidade dos usos da água, uma vez que – muito embora a DQA não aborde esta questão –, a transposição da Diretiva serviu também para sistematizar a matéria. Igualmente, estuda-se a influência da DQA em aspetos fundamentais como a gestão, o planeamento e o regime económico-financeiro da água. Com uma visão especialmente crítica analisam-se as alterações introduzidas nos últimos anos (de 2012 a 2013) na Administração Portuguesa da Água. Mudanças de rumo que poderão ter consequências negativas na implementação da DQA.

Palavras Chave: Diretiva Quadro da Água (DQA), Diretiva Quadro de Estratégia Marinha (DQEM), região hidrográfica (RH), “Administração de Região Hidrográfica” (ARH), “Agência Portuguesa para o Ambiente, Água e Ação Climática” (APA)

Abstract: This paper analyzes the effects of the transposition and implementation of the WFD in the Portuguese Water Rights. The starting point is the question of ownership of water uses, once the transposition of the Directive was also used to systematize the subject – although the WFD does not address this issue. Also, the paper analyzes the influence of the WFD in fundamental points, as management, planning and economic and financial system of the water. A particularly critical vision is poured over the changes introduced in 2012 and 2013 in the Portuguese Water Management. These changes may have negative consequences on the implementation of the WFD.

Key Words: Water Framework Directive (WFD), Marine Strategy Framework Directive (MSFD) Water District (WD), “Administração de Região Hidrográfica” (ARH), “Agência Portuguesa para o Ambiente, Água e Ação Climática” (APA)

1. Este artigo está baseado na comunicação apresentada nas X Jornadas Luso-Brasileiras de Direito do Ambiente, realizadas na Universidade Lusíada de Lisboa em 2013.

2. Professora de Direito do Ambiente e investigadora de pós-doutoramento no Centro de Estudos Jurídicos Económicos e Ambientais (CEJEA) Universidade Lusíada de Lisboa.

Sumário: I Titularidade dos recursos hídricos e usos da água, I.1 Introdução, I.2 Fases evolutivas do Direito da Água Português, I.2.1 Primeira fase: a dualidade Código Civil e Lei da Água, I.2.2 Segunda fase: dos direitos de proprietário aos de utilizador, I.2.3 Fase final: transposição da DQA, II Administração e Planeamento da Água, II. 1 Introdução. As exigências mínimas da DQA, II.2 A Autoridade de Região Hidrográfica, II.3 O âmbito territorial das Regiões Hidrográficas Portuguesas, II.4 Últimas alterações à Lei da Água de 2005, II.5 Planeamento da Água, II.5.1 Introdução, II.5.2 Planos de bacia de 1ª geração, III Conclusões.

I Titularidade dos recursos hídricos e usos da água

1.1 Introdução

Desde o ingresso de Portugal na UE, em 1986, tem-se vindo a verificar a progressiva transposição do Direito Comunitário em geral e do ambiente em particular. Poderíamos dizer que, relativamente à proteção dos recursos hídricos –especialmente em matéria de qualidade da água– o direito português iniciou um processo de harmonização com os restantes Estados-Membros –o que parte da doutrina tem vindo a denominar *europização* do Direito da Água– que culminou com a transposição da Diretiva Quadro da Água³ (DQA).

Ainda que tenham existido estudos prévios, realizados ou financiados pela Comissão Europeia (CE), com a finalidade de analisar o regime jurídico da água em cada um dos Estados-Membros –os seus elementos comuns e particularidades– a verdade é que a Diretiva afasta-se bastante da tradição jurídica dos mesmos e adota uma opção clara: a proteção das massas de água, independentemente da titularidade das mesmas. Ou seja, o legislador comunitário foge deliberadamente da questão da propriedade ou dominialidade das águas e, obviamente, dos terrenos associados a elas. Estes últimos, apenas se mencionam para efeitos da proteção das águas –caso das zonas sensíveis⁴ ou vulneráveis⁵ – ou então dos ecossistemas associados –zonas húmidas⁶. No entanto, resulta complexo proteger o conteúdo sem proteger o “continente”. Por outras palavras, as zonas terrestres que pela sua proximidade com a água estão diretamente relacionadas e dependem do líquido vital –como por exemplo, as margens dos rios e os seus leitos. Isto é, aquilo que na maioria dos Estados-Membros se denomina “terrenos do domínio hídrico”. Porém, o legislador comunitário –provavelmente desalentado pelas inúmeras peculiaridades das correspondentes legislações nacionais sobre a matéria– deixou a mesma para o legislador nacional. Visto de modo retrospectivo –após mais de uma dúzia de anos desde a entrada em vigor da DQA– conclui-se que a opção tomada foi a mais adequada. Ou seja, centrar-se nas metas a alcançar e na calendarização das mesmas. Isto por duas razões: Primeira, porque o cumprimento em prazo dos objetivos está a revelar-se muito mais complexa do inicialmente previsto, pelo que adicionar novas exigências não parece ser o mais prudente; Segunda, porque entrar em matéria de dominialidade seria dar mais argumentos aqueles que opinam que a DQA interfere nas competências exclusivas dos Estados-Membro.

Sem embargo, à hora de abordar a implementação da DQA em Portugal, parece-

3. Diretiva 2000/60/CE, de 23 de outubro, pela que se estabelece um quadro comunitário de atuação no âmbito da política da água.

4. As “zonas sensíveis” estão contempladas na Diretiva 91/271/CE, sobre águas residuais urbanas.

5. As “zonas vulneráveis” estão contempladas na Diretiva 91/676/CE sobre nitratos agrícolas.

6. As zonas húmidas estão contempladas na Diretiva Habitats 92/43/CE alterada pela Diretiva 97/62/CE.

me essencial analisar a questão da dominialidade e as mudanças legislativas produzidas como consequência da transposição da Diretiva. Com esta finalidade, realiza-se um breve percurso histórico da situação antes e depois da receção do direito europeu da água.

1.2 Fases evolutivas do Direito da Água Português

1.2.1 Primeira fase: a dualidade Código Civil e Lei da Água

Não se visa aqui o que na acertada expressão de S. Martín-Retortillo⁷ seria– “... ingresar en la sala de las momias de nuestro ordenamiento jurídico”, porém, para explicar o efeito da aplicação da DQA no Direito da Água temos de recuar no tempo. Isto é, começar por estudar a dualidade Código Civil e Lei da Água, apesar das inconveniências inerentes a este binómio, especificamente: casos de possível contradição e a sempre conflituosa relação entre lei especial e lei geral.

Em Portugal, esta dualidade esteve inicialmente plasmada no Código Civil de 1867 e no Decreto de 1892, sobre os Serviços Hidráulicos. Em virtude da tradição latina, o Código Civil de Seabra (1867) diferenciava entre águas públicas⁸, águas comuns⁹ e águas privadas¹⁰. Os dois fatores que constituíam a chave para integrar as águas no domínio público eram: ser navegáveis ou fluviáveis e estar associadas a terrenos públicos ou de vários proprietários. No entanto, tanto o Código Civil como o citado Decreto eram omissos relativamente à propriedade das correntes não fluviáveis nem navegáveis. O Código de Seabra, claramente inspirado na solução do Código napoleónico diferenciava entre o leito –propriedade dos prédios ribeirinhos– e as águas. Sobre estas últimas a opinião dominante é que pertenciam ao domínio público hídrico¹¹. Este divórcio entre as águas e o leito constitui uma das particularidades do direito português da água que o aproxima do francês e o afasta do espanhol –onde, tanto águas como leito são públicos.

Este “divórcio” subsiste hoje, ainda que com algumas nuances: o atual Código Civil (1966) elenca todas as águas privadas e terrenos associados¹² e remete as públicas para lei especial, o Decreto n.º 5787-IV de 1919 conhecido como a “Lei da Água” (atualmente revogado) e o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro¹³ (em vigor, ainda que parcialmente) sobre os terrenos do domínio público hídrico (incluídos terrenos marítimos). Junto destas duas peças essenciais, foi publicada durante o século XX inúmera legislação dispersa e destinada, principalmente, a

7. Cf. MARTÍN-RETORTILLO, S.(1997), *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, p.651

8. Código Civil de Seabra, Art. 380º n.º 2 e n.º 3

9. Código Civil de Seabra, Art. 381º n.º 2.

10. Código Civil de Seabra, Art. 453º (“Águas pluviais”) e 444º e ss. (“Fontes e nascentes”).

11. Assim consta do Decreto n.º 5787 – IV de 1919 conhecido como “Lei da Água”.

12. Cf. Capítulo IV do Título II do Livro III do Código Civil de 1996 “Propriedade das águas”

13. Este Decreto-Lei foi alterado em três ocasiões, a última foi a Lei n.º16/2003 de 4 de junho, terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, que revê, atualiza e unifica o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico. Finalmente, foi parcialmente revogado pela “Lei da Titularidade” (Lei 54/2005, de 15 de novembro).

estabelecer o regime dos novos usos da água. Esta etapa evolutiva do direito da água apresenta três características chave:

O permanente “divórcio” entre águas e leito no caso das correntes não navegáveis nem fluviáveis –algumas das quais têm uma dimensão relevante tanto do ponto de vista económico como do seu valor ambiental; a abordagem conjunta das águas continentais e marinhas, bem como dos terrenos associados; o desaparecimento progressivo das águas comuns, que a Lei da Água de 1919 acabou por incluir na categoria de águas públicas. Neste aspeto, o direito português aproxima-se bastante do espanhol e afasta-se da tradição francesa¹⁴, pois em ambos os casos optou-se pela extinção quase total das águas que os romanos denominavam *res communis omnium* (águas que nem são públicas nem são privadas: águas comuns) e a consequente supressão dos direitos ribeirinhos. Esta transcendental opção – assumida na fase compreendida entre finais do século XIX e princípios do século XX– permitiu reduzir os preços da água e aumentar a produção industrial, mas sobretudo agrícola –que era (e ainda hoje o é) a maior consumidora de água. Nos países do Sul da Europa, como Portugal –profundamente rurais na altura– esta opção originou o desaparecimento quase total das águas comuns.

Em síntese, pode-se dizer que, nesta primeira fase evolutiva, o direito português da água constitui um caso intermédio entre o francês –extremamente apegado à tradição romanística– e o espanhol –em progressiva rutura com ela e tendendo ao expansionismo do domínio público como resposta à maior carência de água face ao aumento das atividades económicas dependentes dos recursos hídricos.

1.2.2 Segunda fase: dos direitos de proprietário aos de utilizador

Esta fase surge a partir da década de 60, com a emergência do Direito do Ambiente e de um novo enfoque da água, não apenas como um bem económico, mas também como um valor ambiental digno de proteção jurídica. Como refere B. Barraqué¹⁵ dá-se o salto de “ownership to usership”.

A introdução da componente ambiental na legislação da água fundamenta-se na Constituição de 1976, que reconhece o direito a usufruir de um ambiente sadio¹⁶ –o mesmo foi desenvolvido na Lei de Bases do Ambiente de 1987¹⁷. No entanto, a dualidade Código Civil (para águas e terrenos privados), lei especial (para águas e terrenos do domínio público) manteve-se na revisão realizada –na minha opinião algo tardiamente–, em 22 de fevereiro de 1994, data de aprovação de um “pacote legislativo” integrado por três Decretos-Lei que vigoraram até 2005: o DL n.º 45/94, sobre planeamento da água; o DL n.º 46/94 sobre usos do domínio hídrico e o DL n.º 47/94, regime económico e financeiro.

14. Cf. GALLEGO ANABITARTE, A., MENENDEZ REXACH, A., DIAZ LEMA, J.M.: (1986), *Derecho de Aguas en España*, ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, p. 729.

15. BARRAQUÉ, B., “Water Rights and Administration in Europe”, EUROWATER, Volume II, *Selected Issues in Water Resources Management in Europe*, Ed. F. Nunes Correia, 1998.

16. Cf. Art. 66.º 1 da C.R.P. de 1976, donde consta: “*Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*”.

17. Cf. Art. 2.º da L.B.A.

Os usos privativos da água foram estabelecidos e desenvolvidos no DL n.º 46/94, que não define a propriedade das águas, apenas se limita aos usos e remete para outra legislação a determinação dos elementos integrantes do domínio hídrico. Especificamente: águas e terrenos privados¹⁸, águas públicas¹⁹, terrenos públicos²⁰ e domínio hídrico marítimo²¹.

A opção de não interferir na propriedade da água constitui uma das diferenças mais características da filosofia do DL 46/94, comparado com outros regimes próximos, como o espanhol ou o italiano. Desconhecemos até que ponto o legislador português terá ponderado a problemática espanhola sobre a titularidade das águas privadas – especialmente as subterrâneas – para decidir não trilhar esse caminho. Também em Portugal se revelou necessário intensificar a intervenção administrativa, visto que os problemas de escassez de recursos *versus* proteção do domínio hídrico são comuns a ambos países, mas a via escolhida não foi declarar todas as águas públicas – como fez o legislador espanhol na “Ley de Aguas” de 1985 –, optou-se antes por uma solução mais simples: sujeitar todos os usos do domínio hídrico (tanto público como privado) a título de utilização.

No entanto, esta aparente simplicidade esconde uma grande complexidade que foi criticada pela doutrina portuguesa. Neste sentido, R. Medeiros e outros²², apontam como causa principal da falta de segurança jurídica no direito de águas, a ausência de codificação da matéria, uma vez que o Decreto-Lei n.º 46/94 não definia diretamente o domínio público, antes remetia para outra legislação²³. Esta situação resultou ainda agravada pela utilização de fórmulas evasivas de derrogação.

Por último e relativamente às águas subterrâneas, nada alterou o referido Decreto. Em regra, as águas subterrâneas são públicas ou privadas dependendo dos terrenos em que se localizam. No que diz respeito às águas medicinais e mananciais, estas têm um regime especial – portanto não se aplica o DL n.º 46/94²⁴.

1.2.3 Fase final: transposição da DQA

Antes de iniciar-se o processo de transposição da DQA, existia já um impulso codificador, cuja finalidade era sistematizar uma matéria que, como antes ser referiu, estava muito fragmentada. No entanto, a codificação adiou-se, sendo mais custosa e azarada, do que o previsto – sobretudo considerando os prazos exigidos pela DQA –, prazos estes que levaram Portugal ao incumprimento e a

18. Código Civil português atual, de 1966, define “*águas particulares*”, Art. 1386º e ss.

19. Decreto n.º 5787 – IV, de 10 de maio, de 1919.

20. DL n.º 468/71, de 5 de novembro (remete para o Decreto-Lei n.º 46/94.)

21. DL n.º 201/92, de 29 de setembro.

22. Cf. MEDEIROS, R., CUNHAL SENDIM, J., ABALADA MATOS, I., MOREIRA, I., LOMBA, P., LORENA de SÈVES, A. CRUZ, B., “Anteprojeto de regime jurídico de proteção da água”, *RJUA*, n.º 17, Junho de 2002, p. 205; José de Sousa CUNHAL SENDIM. “O direito virtual. Notas sobre o *deficit* de execução do direito do ambiente português”, *RJUA*, n.º 17, Junho 2002.

23. O Decreto n.º 5787-III, de 10 de maio de 1919 – a denominada “Lei da Água” – e o Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro.

24. Cf. Art. 3.º 2 do DL n.º 46/94, de 22 de fevereiro, onde consta: “*O presente diploma não se aplica aos recursos hidrominerais, geotérmicos e águas de nascente a que se refere do Decreto-Lei 90/90, de 16 de Março*”.

condenação pelo TJUE²⁵.

O processo de transposição iniciou-se em 2000 através do Despacho²⁶ do Ministro do Ambiente que criou um grupo de trabalho para elaborar uma proposta legislativa. Projeto este que foi apresentado ao Conselho Nacional da Água (CNA) na sua 22^a reunião plenária, de 21 de março de 2002, “...com a indicação expressa de que se tratava de um trabalho incompleto, por limitações de vária ordem e fruto das circunstâncias da sua conclusão...”²⁷ Circunstâncias diretamente relacionadas com a repentina saída do “XIV Governo Constitucional”. A esta saída precedeu um período político conturbado, pelo menos assim o foi para o Ministério do Ambiente, uma vez que o “*dossier* do ambiente” mudou de mãos em quatro ocasiões em apenas três anos –entre abril de 2002 e abril de 2005 (ver **quadro 1**). Finalmente, o “XVII Governo Constitucional” apresentou a quarta e definitiva Proposta de Lei da Água (LA²⁸) e a Lei da titularidade do domínio hídrico” (LT²⁹). Esta duplicidade justifica-se no Preâmbulo da mesma, mencionando que, enquanto a primeira serve especialmente para a transposição da DQA, na segunda: “*Trata-se...de matéria qualitativamente diversa da que é objeto da Lei da Água...*” Sem embargo, a verdade é que a “Lei da Água” aborda também matérias diferentes das previstas na DQA. Pela sua parte, o Preâmbulo da LT refere que, como a titularidade do domínio hídrico é uma questão de capital importância, contemplada constitucionalmente, merece um tratamento autónomo da LA. Com efeito, a Constituição estabelece uma diferença entre as matérias objeto desta lei, que devem ser aprovadas de acordo com o Art.197º 1 d) (caso da LA) e as que requerem um procedimento especial por ser matéria reservada ao Parlamento português –como é o caso de algumas das matérias contidas na LT (Art. 165º 1.v da Constituição). Obviamente, trata-se de uma diferença puramente formal que não justifica a separação entre LA e LT, teria sido mais coerente abordar conjuntamente todas as matérias, desenvolvendo depois as mesmas mediante a correspondente legislação complementar. Só assim é que poderíamos falar num verdadeiro e único código português da água. Entendo, porém, que razões de oportunidade –relacionadas com a necessidade de cumprir os prazos de transposição da DQA–, levaram a esta opção que o legislador na altura, deveu pensar, seria o procedimento mais célere para o efeito. Na prática, e como antes se referiu, o prazo de transposição da DQA não se cumpriu, razão pela qual a Lei da Água e a Lei da Titularidade foram publicadas quase simultaneamente³⁰.

No que diz respeito às questões de fundo abordadas na LT, basicamente, o legislador seguiu a mesma técnica do revogado DL n.º 46/94. Isto é, intervenção administrativa através do título de uso privativo da água, independentemente

25. Cf. Acórdão do TJUE, de 12 de janeiro de 2006, no processo C118/05.

26. Despacho do Ministro do Ambiente n.º 13799/2000, de 7 de junho.

27. Cf. Documento n.º 01/CNA/2004, p.4.

28. Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho.

29. Lei 54/2005, de 15 de novembro, alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro.

30. A LT foi publicada através da Lei n.º 54/2005. DR 219 Série I-A de 15 de novembro de 2005, ao passo que a LA foi publicada a 29 de dezembro do mesmo ano.

de se a propriedade é pública ou privada. Assim, o Art 2º da LA refere que esta lei aplica-se aos recursos hídricos e terrenos associados “qualquer que seja o seu regime jurídico...”, excluindo as águas sujeitas a regime especial³¹ –águas medicinais e minerais. A principal diferença relativamente ao DL nº 46/94 é o fundamento jurídico da intervenção administrativa. Enquanto este diploma se baseava na noção “domínio hídrico [público ou privado] merecedor de proteção jurídica”, a LA optou³² por excluir o conceito “domínio hídrico privado”, fundamentando-se no “Princípio de necessidade de título de utilização” (Art. 2º conjugado com o Art. 54º). Com base neste princípio, a Administração exige aos administrados a obtenção de um título para usos³³ que tenham um impacto significativo ou o possam vir a ter, de acordo com os princípios da prevenção e da precaução.

Com diferença doutras legislações sobre águas, de países europeus do nosso entorno, como a Espanha ou a Itália, o legislador português deixa claro que a LT não tenciona que todas as águas, incluídas as subterrâneas, sejam públicas. Como antes se referiu, a via para garantir a intervenção administrativa é o título de utilização. Porém, pelo menos em dois casos a LT se desvia desta filosofia de fundo: a extensão do domínio público aos baldios municipais e paroquiais³⁴, e; os terrenos associados a águas marinhas. Neste último caso recorre-se a uma fórmula que lembra vagamente as das Disposições Transitórias 2ª e 3ª da “Ley de Aguas” espanhola, ainda que com um prazo mais curto (2014). Antes de transcorrido esse prazo, os proprietários poderão reivindicar os seus direitos através de uma ação judicial, recaindo sobre eles o ónus da prova. Esta fórmula materializa uma fuga para o juiz: por um lado, consubstancia uma presunção *iuris tantum* –presume-se que todos os terrenos são públicos salvo prova em contrário–, sendo que o ónus da prova recai sobre o particular; por outro lado, joga-se com o “temor reverencial” aos procedimentos judiciais –em regra, dispendiosos y demorados.

Mas, será que a Administração, submetida como está ao princípio de legalidade, pode ignorar qualquer outro meio de prova admitido em direito? E se, depois de 1 de janeiro de 2014 obtivesse o titular reconhecimento judicial da sua propriedade: Poderá esta mesma Administração ignorar uma sentença firme?

No passado mês de outubro a comunicação social³⁵ fez eco da problemática dos

31. Cf. Art. 2.2º, onde consta: “... não prejudica a aplicação dos regimes especiais relativos, nomeadamente, às águas para consumo humano, aos recursos hidrominerais geotécnicos e águas de nascente, às águas destinadas a fins terapêuticos e às águas que alimentem piscinas e outros recintos com diversões aquáticas.”

32. A definição de ambos os princípios está no Art 3º e) e f) da LA.

33. O Art 59º estabelece as atividades incluídas e determina o título que a mesmas requerem, bem como os casos de isenção. A questão da titularidade dos recursos hídricos, bem como as diferentes tipologias dos mesmos esta abordada com a devida profundidade em LEITÃO, Alexandra, “A utilização dos domínio hídrico público por particulares”, *Direito da água*, Ed. ERSAR e Faculdade de Direito da UL, Lisboa, 2013.

34. Cf. Art. 6º da LT.

35. Ver, por exemplo, “Donos em risco de perder direito as terras à beira da água”, *Diário de Notícias*, de 26.09.2013.

alegados proprietários que até 1 de janeiro de 2014 tinham que intentar uma ação para reconhecimento da sua propriedade. Ante a alarma social despertada e o desconhecimento geral da legislação por muitos dos visados, a solução encontrada foi alterar a LT³⁶, prorrogando o prazo até julho de 2014. Assim sendo, só no final deste prazo, iremos saber o que, na prática, acontecerá. Alguma doutrina³⁷ pensa que a imposição dum prazo (julho de 2014) para o reconhecimento da propriedade é inconstitucional, uma vez que o direito da propriedade não caduca. Porém, o Art. 15º da LT, não menciona –ou pelo menos não o faz de modo expresso– a tal caducidade da propriedade. Apenas diz que o ónus da prova recai sobre o alegado proprietário, que se não fizer nada antes de julho de 2014 se presume que o terreno é público e, nesse caso, entendemos que a Administração atuará em consequência. Na minha interpretação isto não impede ao alegado proprietário de fazer prova do seu direito depois de julho, por exemplo, casos de terrenos inscritos no registro da propriedade e sobre os quais o Estado cobra impostos. Em Espanha, este tipo de casos solucionaram-se maioritariamente através dos tribunais cíveis, alguns chegaram inclusive ao Supremo Tribunal Civil e, em regra, foram ganhos pelos particulares, como muito bem explica J.L. Moreu³⁸. Uma opção diferente foi a adotada pela “Ley de Costas” 22/1988³⁹, de 28 de julho. A mesma consistiu, não apenas em exigir prova sobre a titularidade dos terrenos, mas pura e simplesmente em transformar os proprietários em concessionários por um prazo de 30 anos, prorrogável por mais 30 –atualmente o prazo máximo pode estender-se até 75 anos, por efeito da recente alteração da “Ley de Costas⁴⁰”. Na minha opinião, este diploma materializa um “ataque” mais frontal ao direito de propriedade do que a LT portuguesa, já que, mesmo que o proprietário consiga provar o seu direito, este é-lhe arrebicado para, em compensação, outorgar um direito de uso muito mais débil, como é uma concessão, intransmissível *inter vivos* ou *mortis causa*. No entanto, o preceito conseguiu passar o teste de constitucionalidade de que foi objeto através da STC 149/1991⁴¹. A razão principal em que se baseia o TC é que, de acordo com a Constituição espanhola⁴², estes bens constituem domínio

36. Cf. Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro.

37. Neste sentido, MIRANDA, João, “A titularidade e a administração do domínio público hídrico por entidades públicas”, *Direito da água*, Ed. ERSAR e Faculdade de Direito da UL, Lisboa, 2013, p.172.

38. J.L. MOREU, *Aguas públicas y aguas privadas*, Bosch, Barcelona, 1996.

39. Cf. Disposição Transitória 1ª da “Ley de Costas” 22/1988.

40. Cf. Art. 2º da “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”, (“Prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior”).

41. No fundamento jurídico 8 da STC 149/1991 pode ler-se textualmente: “...*resulta difícil admitir la posibilidad de que el Estado haya podido desafectar unos bienes que siendo inalienables se encuentran fuera de su poder de disposición*. E incluso, dando un paso adelante y partiendo de que tales bienes por su propia naturaleza son res communis omnibus, en algunas ocasiones se ha concluido negando la legitimidad de los actos de disposición particulares que históricamente se produjeron de parcelas incluidas o enclavadas *en la ribera del mar sólo pudieron transmitir un «dominio degradado» o si se quiere un «derecho real atípico», que aun sin límite temporal, concedió algunas facultades propias de la titularidad dominical, pero no éstas....*”

42. O Art.132º 2 da constituição espanhola é muito claro no que se refere ao domínio público marítimo, pois a diferença doutros bens da titularidades do Estado –em que se remete

público pelas suas características naturais e não por assim serem qualificados pela lei. Uma vez que sempre foram *res extra commercium* por natureza, não podem ser objeto de desafetação, pelo que o Estado não podia transmitir a propriedade dos mesmos, mas apenas um direito de uso privativo e limitado. Em minha opinião, se a solução da “Ley de Costas” espanhola tivesse sido adotada pela LT portuguesa dificilmente passaria o teste de constitucionalidade. Com diferença à Constituição espanhola, a CRP não incluiu praias e zona marítimo-terrestre no número 1 do artigo 84º onde estão referidos os elementos que pertencem ao domínio público, pelo que a única interpretação possível é que só por lei (número 2 do artigo 84º) podem outros elementos ser definidos como tal. Com efeito, isso é o que estabelece o artigo 3º da LT. Entendo que a Lei da Titularidade não pode atuar retroativamente, ou seja não deveria aplicar-se a quem adquiriu a propriedade ao abrigo de lei anterior ou a quem consiga provar que é o legítimo proprietário por outros meios aceites em direito.

Para terminar, uma crítica positiva merece, no entanto, o facto de que –respeitando a tradição portuguesa, mas fazendo a ponte com a filosofia da DQA–, tanto a LA como a LT contemplam a gestão conjunta de águas doces e salgadas. Aliás, a LT⁴³ enumera e clarifica todos os elementos que integram o domínio hídrico, dando resposta à necessidade de sistematização, bem como revogando definitivamente a Lei da Água de 1919 e parcialmente (Cap.I e Cap.II) o Decreto-Lei nº 468/71 sobre os terrenos do domínio público.

De igual modo, a solução que encontra a LA portuguesa para controlar os usos não titulados e, portanto, ilegais, parece-me também mais eficaz que o da “Ley de Aguas” espanhola. Assim, o artigo 100º 4, estabelece que não se aplicará coima aos que, tendo utilizado sem título os recursos antes da entrada em vigor da LA, hajam iniciado, voluntariamente, o procedimento de regularização do correspondente aproveitamento. Seria muito positivo se, com o incentivo de librar-se da coima, os utilizadores não titulados declarassem os seus títulos, especialmente visando a atualização do Sistema Nacional de Informação sobre Títulos de Utilização de Recursos Hídricos⁴⁴, uma vez que, está informação é imprescindível para o adequado planeamento dos recursos. Infelizmente e de acordo com João Miranda⁴⁵, “...a obrigação imposta pelo legislador à Agência Portuguesa do Ambiente no sentido de organizar e de manter atualizado um registo das águas no domínio público...ainda não foi cumprida”.

Por último, no que diz respeito ao regime económico-financeiro, o DL nº 47/94 foi frequentemente citado pela doutrina como o melhor exemplo do denominado “direito virtual da água⁴⁶”: virtualmente existe, mas realmente não se aplica.

a legislação complementar– neste caso expressamente estabelece que são bens do domínio público estatal: “*la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y plataforma continental*”

43. Cf. Art. 5º a 14º de la LT.

44. Previsto no Art. 73º da LA.

45. Cf. Neste sentido, MIRANDA, João, “A titularidade e a administração do domínio...”, op. cit., p.173

46. CUNHAL SENDIM J. “O direito virtual. Notas sobre o *deficit* de execução... op. cit.

Na prática quase ninguém pagava as taxas de utilização dos recursos hídricos, nem era sancionado pelo incumprimento. O referido diploma foi revogado pela LA e substituído pelo DL n° 97/2008, de 11 de junho. Este último merece, na minha opinião, uma crítica positiva, visto que, de acordo com a filosofia da DQA, tem como principal finalidade internalizar todos os custos –incluídos os ambientais– originados pelo uso da água –leia-se a aplicação do princípio de *full cost recovery*–, bem como dissuadir os utilizadores de usar de modo ineficiente a água, mediante uma adequada política de preços. Para tal, o DL n° 97/2008 recorre a dois instrumentos: a taxa dos recursos hídricos –dirigida aos utilizadores de maior dimensão e cuja atividade causa um impacto mais negativo nas massas de água–, e as tarifas –dirigidas ao público em geral para a recuperação dos custos das infraestruturas destinadas à prestação de serviços relacionados com a água.

A base tributável da taxa dos recursos hídricos está constituída por cinco componentes e expressa-se mediante a fórmula: $Taxa = A + E + I + O + U$

Em que: A é a utilização das águas do domínio público do Estado; E é são as descargas de águas residuais; I é a extração de inertes dos terrenos do domínio público do Estado; O é a ocupação do domínio público do Estado; U é a utilização de águas sujeitas a planeamento e gestão pública.

Desta maneira o Estado cobra taxas, tanto pelo uso das águas públicas como das privadas, já que todas elas (salvo escassas exceções) estão sujeitas a planeamento e gestão. Aliás, estas taxas revertem em 50% a favor da Administração da água e o restante 50% para o Fundo de proteção dos recursos hídricos –criado pela LA para promover o uso racional dos recursos e a reparação dos mesmos– e que consagra a aplicação, embora indireta, do princípio de poluidor-pagador e recuperação dos danos ambientais.

II Administração e Planeamento da Água

II.1 Introdução. As exigências mínimas da DQA

À luz do princípio de autonomia institucional, o Direito Comunitário não pode interferir em competências da exclusiva soberania dos EM –como a organização administrativa interna de cada Estado. No entanto, a DQA estabelece uns requisitos mínimos que os EM devem cumprir para implementar a Diretiva e que incidem na administração e ordenamento dos recursos hídricos. Assim, a Diretiva exige que os EM agreguem bacias hidrográficas vizinhas e as correspondentes águas costeiras associadas de modo a criar uma Região Hidrográfica (RH). Poderíamos dizer que a RH é uma entidade de características administrativas e naturais. Isto é, as fronteiras da RH são definidas por cada Estado, mas com base em unidades naturais caprichosamente desenhadas pela mãe natureza: as bacias. A este respeito a DQA não introduz grandes novidades –exceto no que se refere às águas costeiras–, visto que a legislação portuguesa já tinha como âmbito de gestão e planeamento dos recursos hídricos a bacia hidrográfica. A única diferença de relevo é que a DQA coloca claramente a ênfase à escala

regional, pelo que não obriga a elaborar um Plano Nacional da Água (PNA), que sim é exigido pela legislação interna de alguns EM, como é o caso português.

Aliás, a Diretiva exige que haja uma autoridade por cada Região Hidrográfica, com competência para cumprir os objetivos ambientais previstos na DQA – alcançar o bom estado das massas de água– e que seja responsabilizada em caso de incumprimento. Com a finalidade de implementar a noção de RH, houve uma fase de consultas e reuniões entre os representantes das administrações dos EM imediatamente depois da publicação da DQA. Destes encontros surgiram alguns documentos interessantes, como o “Questionário de implementação da RH⁴⁷”: As respostas dadas pelos EM sobre *modus faciendi* na identificação da “autoridade de RH” foram, basicamente, três: A primeira, uma autoridade específica por cada RH, que depois se coordenaria com as autoridades responsáveis pela gestão das águas costeiras e outras unidades administrativas sediadas no território da RH com competência em incidentes na água; A segunda, uma espécie de comité de coordenação, integrando todas as autoridades com competências incidentes na água no âmbito de cada uma das RH; A terceira, uma autoridade única nacional responsável por todas as RH do Estado, sendo as RH relevantes apenas para efeitos de planeamento. Como o referido documento menciona, enquanto os EM mais descentralizados político-administrativamente optaram pela primeira das opções, os mais centralizados escolheram a terceira. Este foi o caso de Portugal.

II.2 A Autoridade de Região Hidrográfica

A LA 2005 prevê uma Autoridade Nacional da Água (ANA) –que desempenha o papel de autoridade de RH prevista na DMA e que é responsável pela implementação da mesma– e cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH). A estas duas entidades que podemos considerar gestoras dos recursos hídricos, há que somar os organismos de natureza consultiva canalizadores da participação pública: um atua a nível nacional, o Conselho Nacional da Água (CNA); outro a nível de RH, o Conselho de Região Hidrográfica (CRH), estando integrados, respetivamente na ANA e na ARH. Aliás, a LA contempla outras duas entidades que devem articular-se com a Autoridade Nacional da Água (ANA) e com a ARH, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e outras nas que deverá delegar competências de licenciamento e fiscalização, as “Administrações Portuárias”.

Com a LA de 2005, a ARH ganhou autonomia administrativa e financeira⁴⁸, exercendo outras competências que não as meramente executivas⁴⁹. O papel das ARH resultou reforçado em geral e em matéria de planeamento⁵⁰ em

47. *Informal Meeting of EU Water Directors. “Current State of the Water Framework Directive Implementation Process”*. Valencia 10 to 12 June 2002.

48. Cf. Art. 9º 3 da LA 2005, onde consta: “As Administrações das Regiões Hidrográficas são institutos públicos de âmbito regional, dotados de autonomia administrativa e financeira e património próprio...”

49. Cf. Art. 9º 6 d) da LA 2005, onde se enumeram as competências em matéria de planeamento das ARH

50. Cf. Art. 9º 6 b): “Elaborar e executar os Planos Específicos de Gestão das Águas;” y 7º b) donde consta: “A nível de região hidrográfica, as Administrações das Regiões Hidro-

particular. Mas a problemática relação ANA – ARH não foi, na minha opinião, bem solucionada. As ARH possuem o estatuto de institutos públicos de âmbito regional sujeitos à tutela do Ministro do Ambiente e não da Autoridade Nacional da Água (ANA), cujo estatuto é idêntico (instituto público). De facto, a ANA é uma segunda denominação do INAG, pois segundo o Art. 7º a): “A nível nacional, o Instituto da Água (designado abreviadamente INAG) que, como Autoridade Nacional da Água, representa o Estado como garante da política nacional das águas”.

Não me parece que este preceito vá ao encontro da filosofia da DQA, pois uma das previsões da Diretiva é que as Autoridades que operam a nível de RH se responsabilizem pela sua atuação nesse âmbito. Deste modo, a responsabilidade é transferida para a ANA, que representa o Estado internacionalmente, tanto como Autoridade de todas as RH, como nas relações bilaterais com Espanha –o que não significa que a ANA seja de *per si* uma autoridade hierarquicamente superior às ARH. Importa referir aqui que a LA também contempla a possibilidade de delegação⁵¹ nas ARH de algumas das competências do INAG/ANA, mas a materialização desta previsão está condicionada à capacidade demonstrada pelas ARH no exercício das suas competências.

Em resumo, pode dizer-se que o procedimento de desconcentração e descentralização administrativas –iniciado pela LA de 2005– favoreceu as ARH que ganharam autonomia jurídica e financeira e competências importantes em matéria de planeamento. Por sua parte, o INAG/ANA –com idêntico estatuto às ARH, instituto público –ficou responsável pela elaboração do Plano Nacional da Água (PNA) e por outras atribuições de coordenação estratégica da política nacional e internacional da água. Por último, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) –que nalguns momentos da sua história⁵² chegaram a ter competências sobre águas– deviam coordenar-se com as ARH em matéria de ordenamento do território e aplicação de fundos comunitários a projetos relacionados com a água e destinados ao desenvolvimento regional.

II.3 O âmbito territorial das Regiões Hidrográficas Portuguesas

Antes da transposição da DQA, o organismo competente pela gestão da água em Portugal não tinha como âmbito territorial nem a bacia, nem a região hidrográfica –esta última, paradoxalmente, foi a circunscrição dos antigos *serviços hydrographicos* instituídos em 1884⁵³– senão que a sua base geográfica

gráficas...prosseguem atribuições de gestão das águas, incluindo o respetivo planeamento, licenciamento e fiscalização”.

51. Cf. Art. 8º 3 d), e) e f).

52. O percurso histórico e a relação, por vezes conflituosa, entre as atuais ARH e CCDR é analisado com mais pormenor em, SERENO, Amparo, (2012) *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, Ed. “Fundação Calouste Gulbenkian” (FCG) y “Fundação para a Ciência e para a Tecnologia” (FCT), Lisboa.

53. A Lei de 6 de março de 1884 aprovou o “...plano de organização dos serviços hydrographicos no continente de Portugal...” que autorizava o Governo (Art.15º), a aplicar as suas disposições a todas as bacias do país. Para esse efeito, o território continental foi dividido em quatro circunscrições hidráulicas e o “Regulamento dos Serviços Hidráulicos” (1892) deno-

coincidia com as CCDR.

Não irei debruçar-me aqui sobre o longo e tortuoso *iter* percorrido pela Administração portuguesa da água desde o século XIX até agora⁵⁴ – análise que já realizei num trabalho anterior para o qual me remeto⁵⁵. Importa porém esclarecer que as atuais ARH têm como antecessoras às antigas Direções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN) tuteladas pelo Ministério de Plano e da Administração do Território e subordinadas às Comissões de coordenação regional (CCR, atuais CCDR). A função destas últimas era, fundamentalmente, institucionalizar formas de cooperação e diálogo entre as autarquias locais e a administração central, bem como o desenvolvimento regional. Aliás, foram-lhes atribuídas também algumas funções em matéria de ambiente, ordenamento do território e gestão dos apoios financeiros europeus. De facto, a base geográfica das atuais CCDR⁵⁶ corresponde às «Nomenclatura de Unidades Técnicas» (NUT), divisão territorial que se estabeleceu quando Portugal ingressou na CEE para efeitos de distribuição de fundos comunitários.

Quando foi criado o Ministério do Ambiente, as DRARN passaram a ser tuteladas pelo novo Ministério, mas o âmbito territorial permaneceu inalterado. Apesar da Lei de Bases do Ambiente de 1987 e mais tarde a Conferência do Rio de 1992, proclamarem a bacia como unidade de gestão e planeamento, a delimitação da DRARN sempre coincidiu com a CCR (não com a bacia hidrográfica). Esta génese anómala das DRARN foi degenerando numa difícil relação com as CCR, às que estiveram subordinadas desde 1986 até à criação do Ministério do Ambiente. Como refere Nunes Correia⁵⁷ esta opção resultou de: “...um compromisso mal resolvido entre um modelo baseado na bacia hidrográfica e um modelo orientado para a criação de regiões administrativas que, pelas razões conhecidas, não chegou a concretizar-se...”

As DRARN mudaram de denominação em varias ocasiões antes da LA de 2005,

minou “Autoridade de Região Hidrográfica” (ARH), aos serviços encarregues da gestão tanto das bacias hidrográficas como das águas marinhas associadas. Curiosamente, “ARH” é a denominação que a LA de 2005 atribuiu as entidades competentes pela gestão das Regiões Hidrográficas. No entanto, a ARH de 1892 desapareceu no longo *iter* percorrido pela Administração portuguesa da água durante o século XX. Paradoxalmente, esta denominação foi recuperada, já no século XXI, pela mão da DMA. Assim, refere PNA de 2002, que: “...a ironia da «obrigatoriedade» imposta por uma diretiva comunitária de termos de definir regiões hidrográficas e, com elas, as autoridades competentes adequadas, nós que, desde 1884, já havíamos reconhecido a bacia hidrográfica como unidade de gestão, utilizando mesmo a expressão “região hidrográfica” ...no Regulamento dos Serviços Hidráulicos de 22 de Dezembro de 1892 e até considerando que «...os serviços hidráulicos do continente do reino...» incluíam «...estudos, projetos e execução de obras para o melhoramento e conservação das costas, estuários e portos marítimos...»”.

54. Um estudo mais pormenorizado sobre esta evolução pode encontrar-se em, SERENO, A. (2012) *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, Ed. “Fundação Calouste Gulbenkian” (FCG) y “Fundação para a Ciência e para a Tecnologia” (FCT), Lisboa.

55. Cf. SERENO, A., (2012) *O Regime jurídico das águas internacionais* ...op.cit., Cap. IV.

56. Cf. Atual orgânica das CCDR está no DL nº 228/2012, de 25 de outubro.

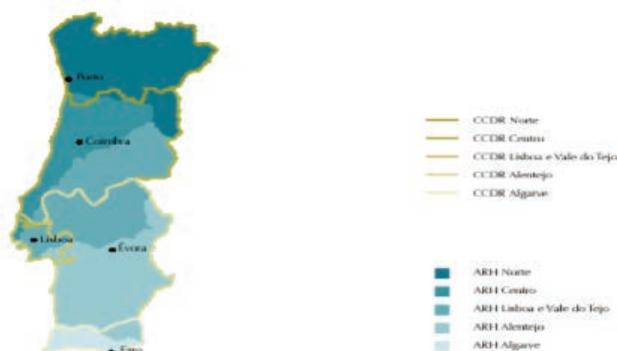
57. Cf. Francisco NUNES CORREIA. “O planeamento dos recursos hídricos como instrumento de política de gestão da água”, *Revista APRH*, Abril 2000. vol 21 nº1. P. 12.

acompanhando as diversas nomenclaturas do próprio Ministério do Ambiente e mantendo, paralelamente, uma espécie de “pulso” com as CCR, em que umas vezes ganhavam competências incidentes no OT, em detrimento das CCR, e outras eram absorvidas pelas CCR⁵⁸. Esta situação anómala foi corrigida por imperativo comunitário, através da transposição da DQA, que obrigou à criação das Autoridades de Região Hidrográfica (ARH), no âmbito geográfico das regiões hidrográficas. Assim, o Art. 6º da LA de 2005, cria cinco ARH⁵⁹, cujas sedes, curiosamente, coincidem com as das atuais CCDR –sucessoras das CCR– mas não na sua delimitação territorial, que se corresponde com as regiões hidrográficas (RH).

Como se pode ver no **mapa 1** –o território português foi dividido em dez RH. Destas, duas correspondem aos arquipélagos da Madeira e dos Açores e as oito restantes a Portugal continental. Estas últimas são geridas por cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH), de modo que as regiões hidrográficas (RH) 1, 2 e 3⁶⁰ constituem o âmbito territorial da ARH Norte e as RH 6 e 7⁶¹ da ARH Alentejo.

Em clara sintonia com a filosofia da DQA, realizou-se um esforço para agrupar as bacias de menor dimensão com as mais importantes na mesma região, bem como as correspondentes massas de água de transição e costeiras, seguindo uma lógica de *ecosystem based magagemant*. Isto é, gestão com base nas unidades naturais, ou seja as bacias e as águas costeiras diretamente influenciadas por elas –o que faz sentido, tendo em conta que, aproximadamente 80% da poluição marinha tem a sua origem em fontes terrestres, é a denominada *land based pollution*.

Mapa 1 – Delimitação das CCDRs e das ARHs⁶²



58. Ver SERENO, A., (2012) *O Regime jurídico das águas internacionais*....op. cit., Cap. IV.

59. Cf. Art. 9º da LA.

60. Cf. Art. 6º da LA.

61. Cf. Art. 6º da LA.

62. Fonte: BRITO, A.G., COSTA, S., R. NOGUEIRA, *River Basin District Administration: Management Model and Fundamentals*, Lisbon: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2008. Ver também BRITO, G., COSTA, S., ALMEIDA, J., NOGUEIRA, R. & L. RAMOS, “A Reforma Institucional para a Gestão da Água em Portugal: as Administrações de Região Hidrográfica”, 6º Congresso Ibérico sobre Gestão y Planificación del Agua. Vitoria Gasteiz, España, 4. - 7.12.2008.

Simultaneamente, visava-se ganhar eficiência, mediante a desconcentração e descentralização administrativa: Por um lado, agregaram-se várias regiões na mesma ARH para evitar a multiplicação de organismos administrativos e garantiu-se que, aproximadamente, dois terços do seu orçamento fosse originado pelas receitas das mesmas ARH –principalmente através das taxas de utilização dos recursos hídricos. Como referem A. Thiel e outros⁶³, aproveitaram-se inclusive as estruturas e recursos humanos das CCDR: “The ARH administrative bodies have their headquarters in the same town as the CCDR, and often in the same building. Thus, much of the administrative infrastructure remained the same, and many staff were transferred from the CCDR to the new ARH (or from INAG in the case of ARH Tejo)”. Por outro lado, e como antes se referiu, as ARH –que passaram a ser institutos– foram dotadas de maior capacidade jurídica e orçamento autónomo. Porém, como a seguir verificaremos, a “emancipação” das ARH deu apenas “uns primeiros passos”.

II.4 Últimas alterações à Lei da Água de 2005

Uma adequada leitura da Política pública da água carece da atenta observação dos ciclos políticos. Estes sucedem-se a uma velocidade de tal modo vertiginosa que poucos são os governos que tenham aguentado mais do que uma legislatura. Acresce que, cada vez que há uma alternância do governo e/ou remodelação governamental, ocupa a pasta do ambiente um novo titular que imprime o seu cunho pessoal ao organograma administrativo.

Ministro do Ambiente ⁶⁴	Período no cargo	Governo Constitucional (GC)	Primeiro Ministro
Luís Valente de Oliveira	6/11/85 a 17/8/87	X G.C.	Cavaco Silva (PSD)
	17/8/87 a 5/1/90		
Fernando Real	5/1/90 a 24/4/91	XI G.C.	
Carlos Borrego	24/4/91 a 31/10/91		
Teresa Gouveia	31/10/91 a 11/6/93	XII G.C.	
	11/6/93 a 28/10/95	XIII GC	
Elisa Ferreira	28/10/95 a 25/10/99		
José Sócrates	25/10/99 a 6/4/02	XIV GC	António Guterres (PS)
Isaltino de Moraes	6/4/02 a 5/4/03	XV GC	Durão Barroso (PSD)
Amílcar Theias	5/4/03 a 21/5/04		
Arlindo Cunha	21/5/04 a 17/7/04		
Luís Nobre Guedes	13/9/04 a 14/4/05	XVI GC	Santana Lopes (PSD/PP)
Francisco Nunes Correia	15/4/05 a 26/10/09	XVII GC	José Sócrates (PS)
Dulce Pássaro	26/12/09 a 05/06/2011	XVIII GC	Passos Coelho (PSD/PP)
Assunção Cristas	05/06/2011 a 24/07/2013	XIX GC	
Jorge Moreira da Silva	24/07/2013 a ././......		

63. Como também referem THIEL, A., SAMPEDRO, D., SCHRÖDER, C: “*The only effective opposition came from the Ministry of Finance which feared higher expenses after the foundation of 5 new water administrations. However, even the prime minister favored river basin management and new administration. Therefore, opposition from the Ministry of Finance was overcome by linking the reform to the introduction of water taxes and further means through which the newly founded ARHs could finance themselves. In addition, ARHs were to rely largely on established structures taken over from the CCDRs. That way transition costs (costs of establishing new institutional structures), were kept low...*” Cf. THIEL, A., SAMPEDRO, D., SCHRÖDER, C., “Explaining re-scaling and differentiation of water management on the Iberian Peninsula”, VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua “Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA, 16/19 de febrero de 2011, Talavera de la Reina”, pp. 3 y 4,

64. Fonte: elaboração própria.

Quadro 1⁶⁵: nome e período de duração dos mandatos dos titulares do Ambiente – 1985 / 2013

O XVIII Governo Constitucional interrompeu a segunda legislatura a “metade do caminho” ao mesmo tempo que avançou o resgate internacional a Portugal. Uma das exigências impostas pela “troika” foi a diminuição do aparelho administrativo em geral o que se repercutiu, em particular, no Ministério do Ambiente –o extinto Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR). Este fundiu-se com o extinto Ministério da Agricultura das Pescas e Desenvolvimento Rural (MAPDR), dando lugar ao MAMAOT (“Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território”).

MAOTDR	Organismo extinto / fundido	organismo MAMAOT
Direção-geral (6 extintos/ 5 novos ou resultantes da fusão)	1. Agência Portuguesa do Ambiente 2. Autoridade Florestal Nacional 3. Departamento de Prospeção e Planeamento e Relações Internacionais 4. Direção-Geral das Pescas e Aquicultura 5. Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano 6. Instituto Geográfico Português I	1. Agência Portuguesa para o Ambiente, Água e Ação Climática 2. Direção-Geral da Conservação da Natureza e Florestas 3. Direção-Geral de Ordenamento do Território e Cartografia 4. Direção-Geral de Política do Mar 5. Direção-Geral de Recursos Naturais e Serviços Marítimos
Estrutura atípica (2 extintos)	7. Controlador financeiro MAOT 8. Controlador financeiro MAPDR	
Estrutura de Missão (8 extintos / 1 novo)	9. Autoridade de Gestão do PROMAR 10. Centro Internacional de Luta contra a Poluição Marítima do Atlântico Norte 11. Centro para a prevenção da poluição 12. Comissão para as Alterações Climáticas 13. Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 14. Programa de Rede Rural Nacional 15. Programa Polis - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades 16. Estratégia Nacional para os Efluentes Agropecuários e Agroindustriais	Autoridade Única de gestão dos programas para a agricultura
Inspecção-geral (1 fusão)	17. Inspecção-geral da Agricultura e Pescas 18. Inspecção-geral do Ambiente e do Ordenamento do Território	Inspecção-geral da Agricultura, Pescas, Ambiente e Orden. do Território
Instituto Público (7 extintos e 1 novo)	19. Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, I. P. 20. Administração da Região Hidrográfica do Algarve, I. P. 21. Administração da Região Hidrográfica do Centro, I. P. 22. Administração da Região Hidrográfica do Norte, I. P. 23. Administração da Região Hidrográfica do Tejo, I. P. 24. Instituto da Água, I. P. 25. Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P.	Instituto Português do Mar e da Atmosfera, IP
Órgão consultivo (5 extintos)	26. Comité Executivo para as Alterações Climáticas 27. Conselho Consultivo para a Fitossanidade Florestal 28. Comissão de Acompanhamento do Licenciamento das Explorações Pecuárias 29. Comissão para a Internacionalização 30. Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos	
Secretaria-geral (1 fusão)	31. Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas 32. Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	Secretaria-Geral do MAMAOT

Quadro 2⁶⁶: Extinção, fusão e criação de novos organismos do MAMAOT

Como se pode observar no **quadro 2**, quase metade dos organismos foram extintos. Um total de 32 organismos dos antigos MAOTDR e MAPDR, dos quais a maior parte (22) pertenciam ao Ministério do Ambiente. A fusão de alguns organismos que estavam “em duplicado” –caso das secretárias-gerais ou a inspeção– é uma consequência lógica da junção dos dois ministérios. Também se pode entender a extinção de alguns dos organismos consultivos ou das denominadas “estruturas atípicas ou de missão” –que foram criadas para uma missão em concreto, a qual, ou foi concluída, ou então, foi atribuída a outro organismo do MAMAOT. O que

65. Fonte: elaboração própria.

66. Fonte: elaboração própria com base no “Relatório de Execução do Programa de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado”, “Secretaria de Estado da Administração Pública” (“Ministério das Finanças”) de 15.09.2011.

custa mais a entender é a “penalização” que sofrem algumas áreas do ambiente –como a política da água–, em comparação com o lugar de destaque conferido a outras –como a política do mar.

Já antes mencionámos que a atual Lei da Água (LA) teve um prolongado período de gestação, uma vez que passou “pelas mãos” de sete Ministros do Ambiente diferentes – até à sua publicação em 2005 (ver **quadro 1**). Eis que, o primeiro que fez o atual governo (o XIX GC) foi alterar a LA para a adaptar à sua nova orgânica⁶⁷ –através do Decreto-Lei 130/2012, de 22 de junho⁶⁸. Assim, acabou de vez com a autonomia jurídica e financeira que as ARH tinham ganho depois de anos a “batalhar entre a espada (as CCDRs) e a parede (o INAG)”. Custa a entender como num país tão centralizado como Portugal se tenha optado por uma solução que redundará no aumento da centralização, enquanto a nova Agência Portuguesa para o Ambiente, Água e Ação Climática⁶⁹ (APA) se convertia numa espécie de Ministério do Ambiente, dentro do MAMAOT –concentrando todas as competências em matéria de ambiente, exceto a proteção do meio marinho–, as ARHs ficaram relegadas a meros departamentos desconcentrados da APA e o INAG extinto e absorvido pela mesma Agência. Além disso, as competências que as ARH exerciam (coordenadas pelo INAG) sobre as águas costeiras e marinhas –o que fazia sentido à luz da DQA– foram atribuídas a um novo organismo do MAMAOT, mas exógeno à APA: a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos⁷⁰ (DGRM).

Como se isto não bastasse, em julho de 2013 produz-se uma remodelação do atual do governo, que levou à excisão do MAMAOT em dois novos Ministérios: o Ministério de Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE) e o Ministério de Agricultura e do Mar (MAM). Com esta nova e profunda mexida das orgânicas ministeriais parece que voltamos ao ponto de partida (o que é de saudar): ambiente por um lado, agricultura e pesca por outro. Mas não é bem assim no que se refere às águas: com a excisão produz-se um “divórcio irreparável” entre águas doces e salgadas. A proteção das águas continentais é da competência do MAOTE e a das águas marinhas do MAM. Isto rompendo com a uma tradição jurídica portuguesa já antiga –lembrámos aqui os serviços hidráulicos de 1884– mas que vinha ao encontro da filosofia da DQA e da DQEM. Por outras palavras, a integração da gestão das águas continentais, de transição e marinhas. De facto, o diploma que realiza a transposição da DQEM⁷¹ já foi

67. Cf. Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro.

68. A LA (“Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro”) já tinha sido alterada uma vez –pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro–, mas foi apenas para revogar o n.º 3 do Art. 95º da LA, visando permitir a adaptação ao previsto no novo regime jurídico de responsabilidade por danos ambientais (Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, que realizou a transposição da Diretiva n.º 2004/35/CE).

69. Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março, que estabelece a orgânica da APA.

70. Cf. DL n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, alterada pelo n.º DL 237/2012, de 31 de outubro e portaria n.º 394/2012, de 29 de novembro.

71. Cf. “Decreto-Lei n.º 201/2012, de 27 de agosto que procede à primeira alteração ao Decreto-lei n.º 108/2008, de 13 de outubro, que realiza a transposição da Diretiva Quadro de Estratégia Marina (DQEM)” com as alterações introduzidas pelo DL n.º 201/2012, de 27 de

alterado em duas ocasiões, sendo que a primeira serviu, principalmente, para retirar ao INAG o papel de entidade coordenadora da implementação da DQEM e atribuir o mesmo à DGRM, organismo do Ministério da Agricultura e do Mar.

Na minha opinião, pode aceitar-se que o INAG seja absorvido pela nova APA – que passa a ser a “Autoridade Nacional da Água” e interlocutor único com a CE e com Espanha – como já tinha acontecido com outros institutos que atuavam a nível nacional⁷². Mas a opção de integrar as cinco ARHs na APA é contrária tanto aos princípios clássicos do Direito Administrativo (eficácia e eficiência administrativa, desconcentração e descentralização) como contra os “modernos princípios” da governança ambiental e da subsidiariedade.

II.5 Planeamento da Água

II.5.1 Introdução

Já antes da publicação da DQA, o planeamento da água estava previsto na legislação interna portuguesa, especificamente, no DL n.º 45/94. De acordo com este decreto –ainda que bastante mais tarde do previsto⁷³– foram aprovados os planos das diferentes bacias hidrográficas (PBH), consecutivamente durante o ano 2001 e o Plano Nacional da Água (PNA) em 2002. Sobre a polémica questão da prioridade dos planos no tempo –o PNA sobre os PBH e vice-versa–, o DL n.º 45/94 era muito claro quando referia que, após a aprovação do PNA, os PBH adaptar-se-iam ao previsto no primeiro, especialmente: “...*naqueles em que há transferências de água para outras bacias...*”⁷⁴.

Também do Preâmbulo do PNA de 2002 constava que o seu objetivo era: “... *promover a síntese e a integração de todos os planos já aprovados, por forma a concretizar uma política coerente, eficaz e consequente de recursos hídricos para o início do século XXI*”. O PNA é, portanto, um documento estratégico –ou de articulação entre os PBH previamente aprovados– setorial –destinado a estabelecer a política pública da água– e vinculativo apenas para a Administração –mas não para os administrados. Apesar da natureza jurídica deste plano ser bastante nítida, subsistia, porém, uma certa ambiguidade acerca da relação entre o PNA e outros planos nacionais de ordenamento do território (OT)⁷⁵. De facto, esta era uma questão silenciada no DL n.º 45/94, que só uma década mais tarde, com a Lei da Água (LA) de 2005 viria ser abordada frontalmente. Assim, no

agosto e pelo DL n.º 136/2013, de 7 de outubro.

72. Este é o caso do extinto Instituto dos Resíduos e do extinto Instituto de Promoção Ambiental.

73. O DL n.º 45/95 estabelecia que os planos de bacia deviam ser elaborados no prazo de dois anos e o PNA em três anos a contar da publicação do referido diploma.

74. Cf. Art. 5.º 4 do DL n.º 45/94.

75. Especificamente: Plano Nacional de Política do Ambiente (PNPA); e Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES), bem como com os instrumentos de OT previstos na Lei 48/98, especialmente o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

Capítulo III desta lei, estabelece-se a articulação entre planeamento da água e OT⁷⁶. A Lei da Água poderia ter esclarecido melhor a questão da prioridade entre os diversos instrumentos de ordenamento territorial e planeamento da água, contudo merece na minha opinião uma crítica positiva por ser o primeiro diploma em matéria de recursos hídricos que aborda abertamente esta importante questão apesar da mesma não estar contemplada na DQA –como não podia deixar de ser, visto que esta diretiva foi aprovada por maioria e todas as questões relacionadas com OT requerem unanimidade⁷⁷.

Outra novidade introduzida pela LA de 2005 são os planos de estuário⁷⁸ (POE) e os planos de ordenamento da orla costeira (POOC). Como o seu nome indica, estes instrumentos visam o planeamento das zonas estuarinas e costeiras integradas nas regiões hidrográficas (RH), uma solução em clara sintonia com a filosofia integradora da DQA que inclui nas RH tanto as águas de transição (ou estuarinas) como as águas costeiras –até uma milha náutica. Todos estes planos –que antes eram elaborados pelo INAG em colaboração com as ARH–, passam a ser responsabilidade da APA desde 2012. De acordo com a atual lei orgânica desta Agência⁷⁹ é da sua competência: assegurar a proteção, o planeamento e o ordenamento dos recursos hídricos (o que inclui os POE e os POOC); elaborar e executar a estratégia de gestão integrada da zona costeira (GIZC), bem como garantir a sua aplicação a nível regional. Sobre esta questão –esclarecem os estatutos da APA, aprovados um ano mais tarde⁸⁰–, as ARH são competentes pela elaboração e implementação destes planos nas respetivas regiões hidrográficas. Causa, porém, alguma estranheza que, nem na orgânica da APA de 2012, nem nos seus estatutos de 2013, encontremos qualquer referência explícita entre a articulação, –que pelo menos em teoria devia existir–, em matéria de planeamento e gestão da orla costeira e o ordenamento do espaço marinho (OEM). Isto é, entre as competências da APA/ARH na orla costeira e as da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM⁸¹) no mar.

Como antes referimos, quando se realizou a transposição da Diretiva Quadro de Estratégia Marinha (DQEM) o extinto INAG (atual APA) era a entidade

76. Muito relevante neste sentido é o Art. 17º, onde se estabelece que o PNPOT e o PNA devem compatibilizar-se, assim como os planos de bacia e os instrumentos de OT subordinados ao PNPOT.

77. A controvérsia a volta da base jurídica da DQA é analisada com o devido pormenor em SERENO, A., (2012) *O Regime jurídico das águas internacionais...* op.cit., Cap. II.

78. Cf. Art. 18º da LA.

79. Cf. Art. 3.3. b) e i) da orgânica da APA (DL nº 56/2012, de 12 de março).

80. Cf. Portaria n.º 108/2013, de 15 de março, Art. 15º (“Administrações de Região Hidrográfica”).

81. Na orgânica da DGRM (DL nº 49-A/2012, de 29 de fevereiro, desenvolvido pela Portaria 394/2012 de 29 de novembro) também não encontramos qualquer referência expressa a articulação com a APA. Apenas se refere no artigo 4º da Portaria que a Direção de Serviços de Ambiente Marinho e Sustentabilidade entre outras tarefas não relacionadas com a matéria aqui abordada) deverá: “b) Participar no processo da gestão integrada da zona costeira e no acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial com reflexo nas zonas costeiras, estuarinas e espaço marítimo; c) Participar na gestão do planeamento e ordenamento do espaço marítimo, em articulação com a DGPM; d) Propor, em articulação com a autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade, a criação de áreas marinhas protegidas...”

coordenadora das estratégias marinhas exigidas por aquela Diretiva, mas também do planeamento das regiões hidrográficas exigido pela DQA –que como sabemos inclui águas de transição e costeiras. O facto da mesma entidade coordenar a implementação de ambas as diretivas (DQA/DQEM) fazia sentido se pensássemos que existe uma relação intrínseca entre ambas (as águas de transição e costeiras e as águas marinhas) e de que, em certa medida, da boa aplicação de uma (a DQA) depende o cumprimento da outra (a DQEM). Contudo, com a alteração em 2012⁸² do DL n.º 108/2010, de 13 de outubro, que realizou a transposição da DQEM, a DGRM ficou a coordenar este processo, substituindo a liderança do INAG, atual APA, que passou a ser coordenada pela DGRM.

Esta excisão consubstancia, na prática, uma espécie de *divortio aquarum* entre a gestão das águas doces e salgadas em dissonância com a filosofia holística e integradora comum e inerente tanto à DQA como à DQEM. Acresce que, como acima mencionamos, uma das consequências da última remodelação governamental⁸³ foi a separação do Ministério de Agricultura e o Mar (MAM) e o atual Ministério do Ambiente (MAOTE) –cujas orgânicas não foram publicadas a data de hoje⁸⁴. Assim, aprofundou-se ainda mais esta “separação de águas”.

II.5.2 Planos de bacia de 1ª geração

A DQA exige que, até finais de 2009, cada EM tem de apresentar os planos das bacias incluídas no seu território. Estes documentos são revistos cada seis anos até 2027, data em que se espera todas as bacias da UE terão atingido o objetivo ambiental bom estado da água⁸⁵. A doutrina tem vindo a denominar os Planos de 2009 “Planos de bacia de 1ª geração”, apesar de que, em alguns EM, como Portugal não são os primeiros a realizar-se –já antes referimos que os primeiros foram os elaborados ao abrigo do DL n.º 45/94. Sem embargo e pese a experiência adquirida, Portugal foi condenado pelo TJUE⁸⁶ em 2012 porque nenhum dos seus planos tinha sido apresentado. Só em 2013 foram publicados, conjuntamente, todos os planos das RH do território continental –no Diário da República (DR) 1.ª série, N.º 58, de 22 de março. Neste número do DR publicou-se apenas a versão sintética de cada um dos planos, remetendo-se em cada caso para a página *web* da APA, onde podemos encontrar a versão para consulta pública, a versão completa final e o correspondente estudo de avaliação ambiental estratégica que

82. Cf. DL n.º 237/2012, de 31 de outubro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 136/2013, de 13 de outubro.

83. A referida remodelação governamental foi concretizada a 26 de julho, aprovada no Conselho de Ministros de dia 1 de agosto e publicada no Diário da República a 21 de agosto de 2013.

84. A data em que escrevemos o presente artigo (22.01. 2014), desconhecemos se nas orgânicas do MAOTE e do MAM está previsto algum mecanismo de articulação que facilite a implementação conjunta DQA/DQEM.

85. A DQA admite que o objetivo ambiental, bom estado da água, em determinados casos, como massa de água artificiais ou fortemente modificadas pode carecer de prazos mais prolongados para ser atingido. De modo que se exige aos EM que identifiquem estas massas de água, avaliem o seu estado, e prognostiquem quando é que poderão alcançar o bom estado dentro do calendário previsto na DQA: 2015 – 2021 – 2027, justificando as causas do adiamento (Art. 4.º, 4, 5 e 7 da DQA). Inclusive, embora de modo muito excecional, os EM poderão para determinadas massas de água solicitar uma prorrogação do prazo para além de 2027 (Art. 4.º.4 c da DQA).

86. Cf. Acórdão do TJUE de 21 de junho de 2012, no processo C223/11.

acompanha cada plano.

Todavia, basta olhar para a versão sintética do DR para perceber de imediato a disparidade entre uns planos e outros, do que se pode indizar que cada ARH interpretou de maneira diferente os numerosos requisitos exigidos pela DQA, variando a metodologia de elaboração dos planos em cada caso —com a exceção dos planos de bacia incluídos em regiões hidrográficas administradas pela mesma ARH, como por exemplo, os planos do Minho e do Douro, ambos elaborados pela ARH Norte.

no **quadro 3** se reproduz, sinteticamente, os principais aspetos focados nos planos das quatro regiões hidrográficas portuguesas internacionais, usando exclusivamente os dados publicados no DR⁸⁷ e visando explicar as semelhanças e diferenças entre eles.

Quadro 3⁸⁸. Planos de Bacias Hidrográficas Internacionais (parte portuguesa)

	Minho/Lima (RH1) RCM n.º 36-B/2013	Douro (RH5) RCM n.º 16-C/2013	Tejo (RH5) RCM n.º 36-F/2013	Guadiana (RH7) RCM n.º 36-G/2013
Tipologias das massas de água	SUPERFICIAIS: 71 • Rios: 54 • Albufeiras: 8 • Transição: 10 • Costeiras: 2	SUPERFICIAIS: 203 • Rios: 161 • Albufeiras: 15 • Transição: 8 • Costeiras: 2	SUPERFICIAIS: 425 • Rios: 286 • Albufeiras: 24 • Transição: 4 • Costeiras: 2	SUPERFICIAIS: 246 • Rios: 192 • Albufeiras: 10 • Transição: 1 • Costeiras: 1
	SUBTERRÂNEAS: 7 Parqueamento modificadas: 2 troços de rios, 3 albufeiras e 4 transição Artificiais: 0	SUBTERRÂNEAS: 7 Parqueamento modificadas: 4 troços de rios, 17 albufeiras e 2 transição Artificiais: 2	SUBTERRÂNEAS: 16 Parqueamento modificadas: 26 troços de rios, 12 albufeiras e todas as de transição Artificiais: 1	SUBTERRÂNEAS: 8 Parqueamento modificadas: troços de rios e albufeiras Artificiais: 6
Classificação do estado das massas de água	Bom estado: aprox. 99% Inferior a bom: aprox. 25% Indeterminado: todas as de transição e as costeiras	Bom estado: aprox. 99% Inferior a bom: aprox. 16% Indeterminado: todas as de transição e as costeiras	Bom estado: aprox. 99% Inferior a bom: aprox. 40% Indeterminado: 71 massas de água superficiais e todas as de transição	Bom estado: aprox. 99% Inferior a bom: aprox. 50% Indeterminado: 2 troços de rios, 8 massas de água artificiais e uma talvegueira
Objetivo ambiental (bom estado) 2015	Estima-se que 24 das 71 massas de água superficiais da não atinjam o objetivo	Estima-se que 104 das 203 massas de água superficiais não atinjam o objetivo	Estima-se que 187 das 425 massas de água superficiais não atinjam o objetivo	Estima-se que 4 das 8 massas de água subterrâneas e 96 das 216 superficiais não atinjam o objetivo
Tipologias das medidas a adotar para melhorar o estado atual	TOT AL: 141 De base: 80 Suplementares: 40 Adicionais: 6 Complementares: 1	TOT AL: 126 De base: 129 Suplementares: 83 Adicionais: 13 Complementares: 1	TOT AL: 187 De base: 80 Suplementares: 25 Complementares: 27 Adicionais: 8	TOT AL: 48 De base: 17 Suplementares: 25 Outros: 4 Adicionais: 1
Financiamento das medidas	• QREN (2014-2020); • Fundo de Proteção dos Rios • Outros fundos nacionais.	• FADRM (2012-2013); • QREN (2014-2020); • Fundo de Proteção dos Rios	Fundo de Proteção dos Rios	Fundo de Proteção dos Rios
Implementação Plano RH, avaliação e responsabilidade	APA, LP.	APA, LP.	APA, LP. Conselho da RH5	APA, LP. com a condição de que se crie uma Estrutura de Coordenação e Acompanhamento (ECA) e uma entidade externa de avaliação
Participação Pública	Conselho da RH1	Conselho da RH5	Conselho da RH5	Conselho da RH7 em colaboração com a ECA

Como se pode ver no **quadro 3**, apesar da estrutura que apresentam os planos não ser idêntica, encontramos pontos comuns que todos eles focalizam, como sejam: o inventário das massas de água existentes na correspondente região hidrográfica; a classificação das mesmas; as expectativas de atingirem o objetivo ambiental (bom estado da água) em 2015; as medidas propostas para tal finalidade e o financiamento e execução das mesmas. Alguns planos, como os do Minho/Lima e Douro centram-se no tema do financiamento, outros dão mais importância à

87. O facto de faltarem os dados em algumas bacias, como é o caso do Guadiana, não quer dizer que os mesmos não existam, podem encontrar-se nos correspondentes documentos colocados na página web da APA, apenas significa que estes dados não foram explicitados na versão sintética publicada no DR 1.ª série, Nº 58, de 22 de março.

88. Fonte: elaboração própria, com base, exclusivamente, nos dados do DR 1.ª série, Nº 58, de 22 de março.

implementação das medidas, as questões organizativas e de participação pública – como é o caso do Guadiana.

Um primeiro comentário sobre os planos de 1ª geração é que por meio deles conseguimos ter uma visão global do número e categoria das massas de água de cada uma das RH. Visão esta que pode ser ampliada com a informação *on line* que existe no *site* da APA e ainda complementada e comparada com instrumentos de informação geográfica da CE também *on line* como os do *Water Information System for Europe* (WISE⁸⁹). De facto, pode afirmar-se que nunca antes houve tanta informação e de tão fácil acesso sobre os nossos rios, estuários, águas costeiras e subterrâneas. Porém, pelo facto de haver tanta informação, chega-se imediatamente a duas conclusões:

Uma, que muitas massas de água não alcançarão o objetivo bom estado, em 2015. Como se pode ver no **quadro 3** varia de bacia para bacia, piorando nas do Sul –Tejo e Guadiana. Acresce que, à percentagem de massas de água que já se sabe que não alcançarão o objetivo ambiental poderá ser ainda adicionado: por um lado, aquelas que por estarem classificadas como tendo um estado “indeterminado”, não foi possível marcar uma data para o cumprimento do objetivo; por outro lado, muitas das massas de água artificiais ou fortemente modificadas, para as quais os EM podem solicitar uma prorroga à CE⁹⁰, visando cumprir o objetivo ambiental após 2015, mas que, em muitos casos, sabe-se já que estão em mal estado.

Outra, que frequentemente se repete nos planos, é que muitas das águas em mau estado são albufeiras ou troços dos rios a seguir às albufeiras. Quer isto dizer que, em muitos casos, a falta de qualidade da água não se deve ao estado químico das mesmas, o qual poderia ser solucionado mediante tratamento adequado –ou seja, contruir mais estações de tratamento de águas residuais (ETAR). A falta de qualidade deve-se antes a pressões antropogénicas derivadas da excessiva captação de água e a fatores hidromorfológicos que alteram as funções ecológicas do rio, como sejam a construção de obras nas margens e leitos dos rios, urbanização em zonas inundáveis ou outras alterações semelhantes. Isto é, tudo nos leva a pensar que em muitos casos o mau estado da água tem como origem a existência de barragens, problemática esta que resulta muito mais preocupante que a das ETAR, porque a sua solução seria muito mais custosa e conflituosa.

No documento da CE conhecido como *Blueprint*,⁹¹ realiza-se uma avaliação da aplicação da DQA, ao mesmo tempo que se recomendam várias medidas a adotar para melhorar a situação atual –ainda que sem propor a revisão da Diretiva– e, relativamente às pressões hidromorfológicas, menciona: “*Existem métodos reconhecidos para resolver essas pressões, que deverão ser aplicados.*”

89. Ver site do Water Information System for Europe (WISE) <http://water.europa.eu/>

90. Cf. Art. 4.4 c), 5 e 7 da DQA

91. Documento COM (2012) 673 final, de 14 de novembro, “Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa”. Este documento está previsto no Art. 18º da DQA, que estabelece que a Comissão deve apresentar um relatório de execução da Diretiva em 2012, tendo como base, entre outros elementos, os planos de bacia apresentados pelos EM.

*Quando as estruturas construídas para a produção de energia hidroelétrica, navegação e outros fins interrompem a continuidade do rio e, frequentemente, a migração dos peixes, deverá ser prática habitual prever medidas de atenuação, nomeadamente **passagens e elevadores para peixes**. Isso já acontece, sobretudo para as novas construções, por via dos requisitos da DQA (artigo 4.º, n.º 7), mas será importante ir modernizando progressivamente as estruturas existentes a fim de melhorar o estado da água*". Esta solução, porém, afigura-se demasiado tímida para um problema de tamanha dimensão e que *a priori* pode afetar mais os países do Sul, uma vez que não existem apenas albufeiras com fins hidroelétricos ou como reservatórios de águas para consumo humano, mas também muitos empreendimentos com fins hidroagrícolas. Além disso, as barragens não interrompem apenas a passagem dos peixes, também do caudal sólido que deve circular pelo rio até à sua desembocadura e, em último termo, até ao litoral. De facto, muitos especialistas⁹² estão a relacionar os problemas da erosão costeira não apenas com a subida do nível do mar causado pelas alterações climáticas, mas também com a falta de reposição de areias que deveria ser aportada pelo caudal sólido que os rios, em condições naturais, deveriam transportar até às zonas estuarinas e costeiras.

Acresce que esta questão deve ser contrastada com outra não menos preocupante, o estado indeterminado que apresentam, maioritariamente, as massas de água de transição. Ou seja, estuários e zonas de desembocadura dos rios em geral. Estas zonas constituem áreas de interface entre as águas doce e salgadas, muito importantes do ponto de vista da biodiversidade que albergam, mas também extremamente vulneráveis. O bom estado destas águas é essencial tanto para o cumprimento da DQA como da DQEM. Neste sentido, o *Blueprint* recomenda que, uma vez que esta última Diretiva também exige a elaboração de programas de medidas em 2015, os mesmos deveriam ser coordenados com os programas de medidas dos planos de bacia. Daí, como antes se referiu, a necessidade de um profundo entendimento entre as autoridades responsáveis pela aplicação da DQA e da DQEM.

Por último e ainda no que se refere ao estado global das massas de água, temos de concluir que Portugal não só cumpre a média europeia como, em alguns casos – Minho/Lima e Douro – claramente a supera. Isto pode ser lido como uma boa notícia e vice-versa, considerando que, afinal, o *Blueprint* é portador de uma má notícia: apesar dos esforços para implementar a DQA reconhece-se que os seus objetivos para 2015 só serão atingidos por metade das massas de água europeias (53%). O que não menciona o *Blueprint*, ou pelo menos não expressamente, é que o investimento em melhorar as massas de água que continuarão em mau estado a partir de 2015 será cada vez mais dispendioso e em alguns casos não bastarão soluções tecnológicas – como as técnicas cada vez mais avançadas para tratamento e poupança da água. Porém, chegará um momento (esperemos que

92. Ver, por exemplo, as opiniões de J. ALVEIRINHO DIAS, "Erosão da zona costeira. Todos se queixam do mar e a culpa é 90% do homem", Diário i, de 17.01.2014; F. VELOSO GOMES, "De onde saíram estas ondas destruidoras?", Diário Público, de 08.01.2014, e; F. DUARTE SANTOS "As boas intenções na gestão da costa perdem-se na teia burocrática" Diário i, de 26.12.2013.

seja mais cedo que tarde) em que estejam construídas e modernizadas todas as ETAR necessárias e que se usem as técnicas mais avançadas tanto em poupança de água para consumo humano, como para usos agrícolas –se bem que a poupança destas últimas pode ser anulada pelo aumento da superfície irrigada. Chegado este momento, só me ocorrem duas soluções: ou se altera a DQA para metas menos exigentes; ou se alteram outras políticas europeias que estão a prejudicar a implementação da DQA –nomeadamente, a PAC (lembro aqui que a agricultura de regadio é responsável por aproximadamente 80% da água consumida), políticas de desenvolvimento regional e OT e política energética. O *Blueprint* aponta neste sentido.

Para finalizar com o comentário ao **quadro 3**, importa ainda referir que, além de disparidades de menor relevância⁹³ –como as diferentes denominações atribuídas as medidas a aplicar, ou, por exemplo, a maior atenção que se presta às fontes de financiamento em uns planos em contraste com os outros–, há uma diferença de monta no caso do Guadiana, que merece um comentário à parte. É que se todos os planos coincidem em que a autoridade que deve implementar o plano é a APA, no Guadiana coloca-se como condição indispensável a criação de uma “Estrutura de Coordenação e Acompanhamento” (ECA⁹⁴) e ainda de uma entidade externa de avaliação⁹⁵ que garanta a independência da APA. Esta é uma originalidade do Plano do Guadiana que não carece de fundamento. Senão vejamos:

Por um lado, tal como refere o *Blueprint*, a solidez do processo de planeamento e a idoneidade e fiabilidade do mesmo depende não apenas da aprovação e revisão

93. Algumas não estão no quadro, como por exemplo a metodologia usadas para medir os indicadores ambientais no Tejo é diferente à utilizada no Guadiana (no Plano do Minho/Lima e no Plano do Douro não encontrei referências sobre este tema nas correspondentes RCM). Assim no caso do Tejo (RCM n.º 16-F/2013) se refere que: “Pela natureza do exercício de planeamento que constitui o PGBH do Tejo optou-se por adotar o modelo DPSIR: Força Motriz – Pressão – Estado – Impacte – Resposta, desenvolvido pela APA, I.P., existindo, no entanto, exemplos de outros modelos de indicadores...”. Pela sua parte o Plano do Guadiana (RCM n.º 16-G /2013) refere-se que: “A grande diversidade de sistemas de indicadores ambientais descritos na literatura aconselha a focagem e organização dos mesmos em torno de um modelo conceptual coerente e de fácil compreensão. A classificação dos indicadores segundo o modelo Pressão -Estado -Resposta (PSR – *Pressure -State -Reponse*) foi inicialmente desenvolvida pela OCDE...para estruturar o seu trabalho sobre as políticas ambientais e de comunicação...”

94. A RCM n.º 16-G /2013 sobre a ECA refere que, “...Uma condição essencial para garantir uma eficiente implementação do sistema de acompanhamento e avaliação será a designação de uma Estrutura de Coordenação e Acompanhamento (ECA) no seio da APA, I.P., com responsabilidades bem definidas ao nível da gestão e articulação do processo. A ECA terá assim como atribuições fundamentais: • Assegurar o acompanhamento do PGBH do Guadiana, através da monitorização, avaliação e controlo da implementação das medidas previstas, recorrendo fundamentalmente ao sistema de indicadores definido...• Promover as iniciativas de avaliação periódica do grau de implementação do PGBH do Guadiana; • Promover o envolvimento do público e das entidades do setor da água nos processos de avaliação, revisão e tomada de decisão...”

95. A RCM n.º 16-G /2013 reconhece que a criação da não será suficiente para garantir a independência da APA, de modo que: “...A avaliação externa periódica ou avaliação intercalar, será realizada no prazo de três anos a contar da publicação do PGBH e servirá para fazer um balanço mais aprofundado do seu estado de implementação. De forma a garantir a independência desta avaliação a mesma será efetuada por uma entidade externa à APA, I.P., embora sob sua coordenação...”

do plano cada 6 anos, mas também da sua aplicação na fase intermédia. Ou seja, se, por exemplo, se omite uma pressão significativa durante a análise das pressões e impactes, provavelmente na fase de acompanhamento não se poderá avaliar esse incidente e o programa de medidas não contemplará soluções para esse efeito;

Por outro lado, o Plano do Guadiana reflete a perplexidade das ARH aquando da alteração da orgânica da APA, ocorrida na fase final de elaboração dos planos. Nas entrelinhas do Plano de Guadiana pode ler-se que, os autores do mesmo pensam ser inviável que essa autoridade, por mais que seja a única legalmente responsável, esteja em condições de implementar e acompanhar a avaliação de todos os planos do país. Aliás, aflora um conflito adicional, é que a APA vai converter-se numa espécie de “juiz em causa própria”, daí a recomendação de que seja também designada uma entidade externa de avaliação. De facto, relegadas que foram as ARH a meros departamentos desconcentrados da APA, a única entidade descentralizada e exógena à Agência é o Conselho de Região Hidrográfica (CRH), órgão de carácter consultivo. Além disso, estes Conselhos –à diferença do Conselho Nacional da Água– sempre funcionaram mal e inclusive têm permanecido inoperantes durante largos anos em que nem sequer se convocavam reuniões dos mesmos. Basta conhecer o dado que, à data de hoje⁹⁶, nem sequer foi publicado o estatuto dos mesmos –previsto na Lei da Água de 2005. Não é, portanto, de estranhar que, no Plano do Guadiana se refira que a ECA deve prestar também apoio ao CRH⁹⁷. O problema é que o lugar adequado para criar estas estruturas de apoio, não será, com certeza, o Plano do Guadiana, mas sim a própria orgânica da APA que até hoje permanece inalterada.

Tem sido criticado o trabalho realizado pelas ARH precisamente por esta grande ausência de homogeneização entre os planos –disparidade esta que também encontramos nos planos de outros Estados-Membros– mas a verdade é que, a nível interno, responsável em último termo será a entidade encarregue pela coordenação dos planos a nível nacional –competência que pertencia ao INAG (atual APA). Neste sentido vai também a opinião de A. Thiel e A. Guerreiro de Brito⁹⁸. Para estes autores o INAG não apenas fracassou na sua função de entidade coordenadora a nível nacional, mas ainda chegou, em alguns casos, a obstaculizar as tarefas das ARH –por exemplo impedindo ou dificultando o acesso a determinadas bases de dados. Na prática, as ARH acabaram por intercambiar informação entre elas de modo informal.

96. Data em que concluímos este artigo: 28 de janeiro de 2014.

97. Sobre a colaboração entre a ECA e o Conselho da RH7, a RCM n.º 16-G /2013 refere que, “...A ECA ficará responsável por, em função das avaliações periódicas efetuadas, delinear propostas de alteração, adaptação e de introdução de correções ao processo, de modo dinâmico, de forma a garantir uma eficiência e eficácia máximas, mediante a adequação das medidas à evolução dos indicadores de pressão, de estado e de resposta ao nível de cada região hidrográfica. Iniciativas deste género serão apresentadas à APA, I.P., e também ao Conselho de Região Hidrográfica (CRH) para discussão e validação...”

98. Cf. A. THIEL e A. GUERREIRO de BRITO, “Emergence, performance and transformation of Portuguese water institutions in the age of River Basin Organisations”, novembro de 2013, trabalho a publicar brevemente pelos autores.

Porém, a interpretação da APA terá ido em sentido contrário, já que segundo a opinião expressa por representantes desta Agência na última reunião do Conselho Nacional da Água⁹⁹ (CNA) a intenção da APA é que nos “Planos de bacia de 2ª geração” –cujo prazo de entrega finaliza em 2015– se realize uma espécie de “renacionalização dos planos de bacia”. Subjacente à intenção está a crise financeira e as despesas originadas pelas ARH na elaboração dos planos. Para superar a situação, a resposta é a criação de “economias de escalas” que permitam a poupança de recursos, tanto humanos como financeiros –resposta esta, que de modo recorrente se dá não apenas no setor da água mas também em muitos outros. Esta nova nomenclatura económica descodificada para a linguagem jurídica significa maior centralização e concentração das competências, em detrimento dos “velhos” princípios do Direito Administrativo (descentralização e desconcentração) e de um “novo”, proveniente do Direito Comunitário: a subsidiariedade. Com efeito, estes princípios estavam já a ser aplicados com sucesso no curto período de “vida emancipada” que tiveram as ARH, visto que, segundo A. Thiel e A. Guerreiro de Brito¹⁰⁰ existiu uma maior aproximação entre as entidades municipais e a respetiva ARH, maior colaboração à hora de identificar os utilizadores da água, cobrar taxas e fiscalizar as atividades, bem como a promoção da participação pública institucionalizada nos correspondentes Conselhos de Região Hidrográfica. Comparativamente, no tempo do INAG –entre 1994 e 2008 (data do início de funcionamento das ARH)– a participação pública efetiva apenas foi adequadamente desenvolvida no Conselho Nacional da Água (CNA).

Sobre a polémica à volta do novo Plano Nacional da Água (PNA), importa referir que este instrumento estratégico –da competência exclusiva do INAG (atual APA)– não só não foi ainda aprovado, como nem sequer se conhece uma versão para consulta pública do mesmo. Do ponto de vista estritamente económico, a dilação não será grave, visto que, a DQA –focada como está no nível regional– não exige a realização de qualquer plano a nível nacional, pelo que não existe pressão nem penalização pelos organismos comunitários –leia-se CE e TJUE. Porém, a elaboração do PNA está prevista na Lei da Água para finais de 2010¹⁰¹, pelo que resulta estranho que, estando já no início de 2014 ainda não se tenha realizado. Outro dilema à volta do PNA é como deveria ser executado o mesmo. Isto é, se deveria seguir o modelo do PNA de 2002 –um documento quilométrico e excessivamente descritivo– ou pelo contrário, deveria ser um documento que remetesse para a informação constante dos planos de bacia já publicados e se limitasse, de modo sintético, a resumir as grandes opções da política nacional da água –tal como está implícito no artigo 28º da LA. Na minha opinião a opção a adotar deveria ser claramente a segunda, mas a demora na apresentação do PNA leva-me a pensar que opção tomada será antes a primeira.

Para finalizar, resta apenas fazer o ponto de situação dos planos de bacia, *grosso modo*, pode-se dizer que Portugal está já reta final de conclusão dos “planos de

99. Esta intenção foi expressa na 50ª reunião do CNA, realizada a 1 de outubro de 2013.

100. Cf. A. THIEL e A. GUERREIRO de BRITO, “Emergence, performance...op.cit.

101. Cf. Art. 28º da LA.

1ª geração” – embora o país apareça em vermelho no mapa da página *web* da DG Ambiente da CE¹⁰², visto que não foi ainda elaborado o Plano da Madeira– e simultaneamente se está trabalhar nos “planos de 2ª geração”. Se os prazos da DQA e da LA tivessem sido respeitados os planos de 1ª geração deveriam ter sido concluídos em 2009, o PNA em 2010 e haveria ainda cinco anos para elaborar os de 2ª geração cujo prazo de apresentação finaliza em 2015. Assim sendo, restam dois anos (2014 e 2015) para fazer com evitar uma nova condena do TJUE. Este deveria ser o objetivo principal, de modo que, num momento de crise financeira como o que atravessamos, as verbas dos Orçamentos do Estado sejam destinadas a pagar multas. Nesse sentido pareceria lógico que, visto que as ARH têm já uma experiência adquirida nos “planos de 1ª geração” fossem instadas a realizar os “planos de 2ª geração” –ainda que com menos tempo e recursos–, ficando a APA a realizar um esforço –maior do que o extinto INAG– na harmonização das metodologias a aplicar, bem como de articulação com Espanha nas bacias internacionais.

III Conclusões

Em Portugal, a transposição da DQA foi aproveitada para codificar e rever a legislação sobre águas que estava muito dispersa e não conferia segurança jurídica. Ainda que sem cumprir o prazo de transposição –o que originou a primeira condenação do TJUE¹⁰³–, a LA de 2005 realizou uma adequada transposição da Diretiva, bem como da sistematização e desenvolvimento da matéria. Portanto, o **ponto de partida** era uma **sólida base jurídico-administrativa** e isto pelas seguintes **razões**:

A **primeira**, o uso das águas, tanto públicas como privadas –estas últimas minoritárias em relação às primeiras– e tanto continentais como costeiras, está sujeito a intervenção administrativa, facilitando assim a proteção das mesmas. Aliás o novo regime económico-financeiro dos recursos hídricos vai ao encontro da filosofia da DQA, constituindo um instrumento dissuasor de condutas ineficientes no uso da água e em prol da proteção do recurso;

A **segunda**, embora já antes da DQA se realizasse a gestão e planeamento da água com base na bacia hidrográfica, a LA recebeu um novo conceito da Diretiva: a Região Hidrográfica (RH). A aplicação prática desta noção –como previamente estudámos– originou uma reestruturação da Administração da água, pois foi necessário alterar o âmbito espacial da mesma a nível regional, visto que a sua delimitação geográfica não coincidia com a RH;

A **terceira**, com a criação das Administrações de Região Hidrográfica (ARH) –entidades com autonomia jurídica e financeira com base nas RH–, veio a corrigir-se, pelo menos parcialmente, o excesso de centralização de que adoeceia

102. http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm (consultado a 28 de janeiro de 2014)

103. Cf. Acórdão do TJUE de 12 de janeiro de 2006, no processo C118/05.

a administração da água antes da LA de 2005. Importa referir, porém, que a LA atribuiu ao INAG o estatuto de Autoridade Nacional da Água, responsável em todas as RH portuguesas perante a CE e principal interlocutor com Espanha nas RH internacionais, obscurecendo o papel das ARH junto das suas homólogas espanholas, as “Confederaciones”;

A **quarta**, nas bacias internacionais, a Convenção de Albufeira de 1998, constitui também uma sólida base jurídica, uma vez que, embora aprovada dois anos antes da DQA, foi redigida à luz desta diretiva e pensando já no cumprimento dos objetivos ambientais exigidos pela mesma em águas internacionais. Embora os organismos de cooperação criados pela Convenção sejam de natureza claramente intergovernamental e muito centralizados em Lisboa-Madrid, cada vez mais as “Confederaciones” espanholas e as ARH portuguesas das bacias internacionais, estavam já a dialogar quer no seio da Comissão Luso-Espanhola –as ARH a convite do INAG– e em muitos casos existia um diálogo informal tendente a melhorar a cooperação nas respetivas bacias internacionais, bem como a coordenação dos correspondentes planos.

Todavia, apesar destas quatro premissas prévias da tradição jurídico-administrativa portuguesa que favoreciam a aplicação da DQA, o processo está a ser bastante mais demorado e custoso do que inicialmente esperado. Como antes referimos, Portugal já foi condenado pelo TJUE em duas ocasiões devido ao incumprimento de prazos da DQA: um, o da transposição da Diretiva; outro, o da apresentação dos planos de bacia. Ainda que falte por publicar o Plano da Madeira, o conteúdo dos vigentes antes analisado e as dificuldades no cumprimento da Diretiva sobre águas residuais¹⁰⁴, levam a augurar que dificilmente poderão ser alcançados os objetivos de “bom estado da água” exigidos pela DQA para 2015. Não me parece que deva servir de consolo o facto da média europeia ser igual ou pior que a prevista para as bacias portuguesas.

No que se refere às RH Internacionais, apesar de contar já com uma Convenção em clara sintonia com a DQA, tanto Portugal, como Espanha optaram por aplicar a Diretiva de modo minimalista. Ou seja, limitando-se a fazer o mínimo que esta exigia: cada qual elaborou o seu plano na parte da bacia internacional incluída no seu território e depois coordenar-se-iam os correspondentes planos. Existia, porém, uma outra alternativa preconizada pela DQA e já aplicada em muitas das grandes bacias europeias –como o Danúbio, o Reno ou o Elba. Esta era trabalhar desde o início conjuntamente num documento único para cada bacia. Resulta óbvio que, a necessidade de haver um processo de coordenação na sequência da elaboração dos planos de bacia internacionais, terá contribuído também para a demora na aprovação dos mesmos. Assim, revela-se urgente melhorar a cooperação luso-espanhola para que desta vez consiga cumprir o prazo dos “planos de 2ª geração” que concluirá em 2015 –não falta muito tempo. Tanto Portugal como Espanha estão já a trabalhar nestes planos, mas em

104. Ver Acórdão do TJUE de 8 de maio de 2008, no processo C-233/07, que condena Portugal pelo incumprimento da Diretiva sobre águas residuais.

Espanha¹⁰⁵, mais atrasada ainda que Portugal, faltam vários planos de 1ª geração por publicar –entre eles o do Tejo– e outros já publicados devem ser alterados por não cumprir alguns dos requisitos técnicos da DQA. Resta saber, porém, se os organismos de cooperação luso-espanhola –que durante os últimos anos têm permanecido quase que em estado de hibernação¹⁰⁶– são convenientemente reativados pelos governos, de cuja vontade dependem totalmente. Neste sentido foi já anunciada¹⁰⁷ uma convocatória da Conferência das Partes pelo Ministério do Ambiente português.

Para finalizar, resta fazer uma breve referência ao que poderíamos denominar “fatores extrajurídicos”, mas que estão a ter uma influência determinante na Administração portuguesa da água e, concomitantemente, na implementação da DQA:

O primeiro, alternância dos governos se produz a um ritmo alucinante e, nesta convulsiva mudança de nomes e ministérios a “taxa de mortalidade” dos ministros do ambiente é especialmente dramática (como se pode observar no **quadro 1**). Em claro contraste com esta realidade, as políticas públicas da água necessitam de continuidade –talvez esta afirmação seja também certa para outras políticas de ambiente, que não são objeto do nosso estudo. Basta pensar no prazo de vigência dos planos de bacia que de acordo com a DQA¹⁰⁸ deveria ser cada seis anos, porém, em meia dúzia de anos as mudanças na pasta do ambiente sucederam-se a uma velocidade de tal modo vertiginosa que as estruturas administrativas não resistem, são alteradas ao sabor das ondas políticas sem ter a oportunidade de demonstrar, na prática, o mérito (ou demérito) da atuação das mesmas. Refiro-me ao caso das ARH –atrás analisado– que quando estavam a dar os seus “primeiros passos” como entidades autónomas foram imediatamente “engolidas” pela APA.

105. Em Espanha, de acordo com as declarações do Secretario de Estado do Medio Ambiente no “Congreso de los Diputados” (Agência EFE, 10.12.2013) só no primeiro semestre de 2014 serão publicados os três planos de bacia que faltam: Tejo, Segura e Júcar. Mas além do atraso nos planos de bacia que são da responsabilidade do Estado, está o incumprimento nas denominadas bacias “intracomunitarias” cujo território está integralmente incluído em apenas uma Comunidade Autónoma –casos em que a responsabilidade pela elaboração do plano corresponde a essa Comunidade. O TJUE considerou que determinados aspetos técnicos da Diretivas relacionados com os sistemas de controlo da água não estavam garantidos nos planos de treze bacias “intracomunitarias”: Galicia-Costa, Tinto-Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate, Cuencas mediterrâneas andaluzas, Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, Islas Baleares, Gran Canaria, Tenerife, Fuerteventura, Lanzarote, Gomera, Hierro y La Palma (Europapres 24.10.13). Pelo incumprimento da DQA Espanha está a pagar uma multa de aproximadamente sete milhões de euros mensais, 200.000 euros diários por cada dia atraso (segundo o diário digital IAgua, de 23.06.2013)

106. O ponto de situação da cooperação luso-espanhola é abordado com mais pormenor em outro trabalho, A. SERENO, “Trayectoria reciente, situación actual y perspectivas de la gestión transfronteriza de los ríos ibéricos”, publicado no e-book do VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, realizado na Fundação Gulbenkian (Lisboa) entre os dias 5 a 7 de dezembro de 2013 <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/8cigpa>

107. O anúncio foi feito pelo Secretário de Estado do Ambiente no VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, realizado na Fundação Gulbenkian (Lisboa) entre os dias 5 e 6 de dezembro de 2013 <http://8cigpa.lis.ulusiada.pt/pt-pt/in%C3%ADcio.aspx>

108. Cf. Art. 15º da DQA.

O segundo dos “fatores extrajurídicos”, que não podemos deixar de aqui referir, é a crise económica que atravessamos. Esta é a maior e, por vezes, única justificação do atual modelo administrativo –o que poderíamos denominar o “modelo dos cortes”. Corta-se tentando não atingir órgãos vitais e considera-se que todos eles estão situados no “coração” do corpo administrativo, tende-se por isso à centralização e à concentração. Mas se o coração continua a bater –e de facto bate–, é porque está a bombear sangue para o resto do corpo (ou para o que resta do corpo)? Pois sim, restam ainda alguns organismos periféricos para os quais o coração continua a enviar sangue. Basta comparar as diferenças entre uns Ministérios e outros (ver, por exemplo, o **quadro 2**) para compreender a desigualdade nos cortes. Desigualdades estas que continuam a favorecer claramente o atual Ministério da Agricultura e do Mar (MAM). Isto é: justifica-se que exista um Ministério para apenas duas atividades económicas (agricultura e pesca) que não representam mais do que 3% do PIB português e uma atividade reguladora –a proteção do meio marinho– que nunca deveria ter saído do Ministério do Ambiente?
