

## XV. Portugal: la agencia portuguesa del ambiente y la operación influencer

AMPARO SERENO<sup>1</sup>

**SUMARIO.** 1. Valoración general.–2. «Teletrabajo» versus movilidad eléctrica.–3. Cambio climático y energías renovables. El precio de la sequía en la energía.–4. Política de Aguas y relaciones luso-españolas: Andalucía lanza su propuesta de «compra» de agua de Alqueva.–5. Residuos e economía circular.–6. Ordenación del territorio y prevención de incendios forestales.–7. Notas finales: «Simplex Ambiental», nuevo Aeropuerto de Lisboa y suelos contaminados.

### RESUMEN

*En este trabajo se revisan las principales políticas públicas ambientales de Portugal durante el año 2023, así como la legislación más importante publicada durante ese mismo periodo. Como en años anteriores, a Política Pública de Ambiente en Portugal se destaca positivamente en lo que toca al desarrollo de las energías renovables –que representan más del 30% «paquete energético»– y en lo que se refiere a la reducción de los gases con efecto invernadero (GEI), pero negativamente, en lo que toca a la gestión de los residuos. Otro tema preocupante es la disminución de agua disponible debido a la escasez estructural y a las sequías, de ciclos cada vez más cortos, provocadas por el cambio climático. Esta escasez de agua ha tenido también impacto en las relaciones bilaterales con España, especialmente en la cuenca internacional del Guadiana. Por último, hay que referir que 2023 será un año recordado por la denominada «operación influencer» y por el impacto que la misma ha tenido en la «Agência Portuguesa del Ambiente» (APA).*

### ABSTRACT

*This work deals with the most important issues of the environmental public policies of Portugal during the year 2023, as well as legislation published during that same year. As in previous years, the Public Environmental Policy in Portugal stands out positively when it comes to the development of renewable energy –which represents more than 30% of the «energy package»– and when it comes to the reduction of greenhouse gases. But, negatively, when it comes to waste management. Another worrying issue is the decrease in available water due to structural scarcity and droughts, from increasingly shorter cycles, caused by climate change. This water scarcity has also had an impact on bilateral relations with Spain, especially in the Guadiana international basin. Finally, it should be noted that 2023 will be a year remembered for the so-called «influencer opera-*

---

<sup>1</sup> Profesora del «Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa» (ISCAL) e investigadora integrada en el «Instituto Jurídico Portucalense» (IJP) y colaboradora en el *Observare* (UAL).

tion» and for the impact it has had on the «Agência Portuguesa del Ambiente» (APA).

### PALABRAS CLAVE

*Portugal. Cambio climático. Neutralidad carbónica. Movilidad eléctrica. Residuos. Plástico. Economía circular. Ordenación del territorio. Incendios forestales. Agua. Sequía.*

### KEYWORDS

*Portugal. Climate Change. Carbonic neutrality. Electric mobility. Waste. Plastic. Circular economy. Territory planning. Forest fires. Water. Drought.*

## 1. VALORACIÓN GENERAL

El año 2023 será recordado, desafortunadamente, por la denominada «operación *influencer*» cuya resolución está aún pendiente, pero que ha tenido como consecuencia inmediata la detención preventiva de diversos dirigentes (unos, vinculados al Gobierno, otros, a la Administración Local o a la gestión empresarial) y la investigación de otros –como el Presidente de la *Agência Portuguesa del Ambiente* (APA)–, e, incluso, la dimisión del Primer Ministro portugués. O sea, un auténtico «terremoto» que ha provocado la caída del Ejecutivo –que gobernaba hace poco menos de dos años con mayoría absoluta en el Parlamento– y la convocatoria de elecciones anticipadas el 10 marzo de 2024.

En el epicentro de este «terremoto» ha estado la *Agencia Portuguesa do Ambiente* (APA), lo que tiene consecuencias en la actuación pública ambiental. Efectivamente, la APA, debido a la posición central pero autónoma que ocupa en el Ministerio de Medio Ambiente y Acción Climática (MAAC) constituye –como ya hemos tenido ocasión de explicar en OPAM anteriores– una especie de «Ministerio dentro del MAAC». O sea, los Ministros cambian, pero la APA permanece. De hecho, el Presidente de la APA (Nuno Lacasta) que lleva casi doce años ejerciendo este cargo, es uno de los investigados en el ámbito de la denominada «Operación *Influencer*». Dado que el proceso está bajo el secreto del sumario, en éste como en otros casos de presunta corrupción debe aplicarse el *in dubio pro reo*. Sin embargo, la presunción de inocencia no impide de reiterar lo que ya he dicho en OPAM anteriores sobre el problema de carácter administrativo y organizacional que puede suponer concentrar demasiado poder en la misma autoridad.

En efecto, la APA tiene competencias en todas las áreas de la protección ambiental con excepción de la ordenación del territorio y de la biodiversidad. Además, es una autoridad autónoma y jerárquicamente superior a todas las otras administraciones con competencias ambientales. En política de aguas esta situación me parece flagrante. Mientras que, por ejemplo, en España los organismos de cuenca tienen una considerable autonomía en relación con la Dirección General de Aguas y constituyen la Autoridad –exigida por la Directiva Marco del Agua (DMA)– en la respectiva Demarcación Hidrográfica (DH), la APA es la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en todas las demarcaciones portuguesas. Claro que la UE no puede intervenir en la organización institucional interna de cada Estado miembro –competencia soberana de cada país. Pero la opción adoptada en Portugal, desvirtúa la filosofía de la Directiva Marco del Agua, según la cual la autoridad de cada DH debe ser competente y responsable de la buena o mala gestión del agua en la respectiva DH. Sin embargo, en Portugal todas las aguas son gestionadas desde Lisboa y la única responsable es la APA. Así, se pierde, en la práctica, la aplicación del principio de subsidiariedad en la actuación administrativa y la idea de gobernanza multinivel –cada vez más aconsejada para la buena gestión de los recursos naturales. Tan sólo las entidades locales portuguesas– unas son muy activas, otras no tanto –tienen (aunque de modo muy limitado) algunas competencias sobre los recursos naturales y aplican, con proximidad al ciudadano, la vieja idea de la ONU «pensar global, actuar local».

Por lo demás, la Administración ambiental portuguesa está demasiado centralizada en Lisboa y en la APA en un país, además, que, como establece su propia Constitución (Art. 6.º) tiene estructura unitaria. O sea, tan sólo existen dos regiones autónomas (homologables a las comunidades autónomas españolas) Azores y Madeira, lo que quiere decir, en la práctica, que las competencias en materia de ambiente todavía se concentran más en Lisboa y en la APA. Por último, hay que señalar que no está prevista la limitación de mandato para el Presidente de la Agencia y que su cargo tiene una naturaleza un tanto ambigua. Ello es así porque no es un funcionario público, pero tampoco es un cargo político, puede decirse que tiene naturaleza político-administrativa, ya que es designado por el Ministro del Ambiente. Así, sería aconsejable que su mandato no coincidiese en el tiempo con el de la entidad que lo nombra, por eso no debería ser superior a tres años y renovable no más de una vez. Una solución como ésta o similar impediría el «personalismo» en la administración de materias extremadamente

sensibles pues deciden cuestiones como, por ejemplo, donde se localiza el nuevo aeropuerto de Lisboa o si se construye (o no) un determinado proyecto o plano con impacto ambiental, pero también económico. O sea, cada vez está más claro, que las decisiones ambientales no son sólo una cuestión de medio ambiente sino también de Economía, por lo que no parece prudente que la misma persona concentre tantas competencias a nivel nacional durante casi doce años seguidos.

Por último, hay que referir que esta alternancia gubernamental, bastante inesperada, –ya que las elecciones se han adelantado casi dos años–, ha redundado, además, en una cierta paralización legislativa en materia de protección del medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a la urgente reforma del «Régimen General de Gestión de Residuos» (RGGR) y a la propuesta elaborada por el Grupo de Trabajo sobre reforma de la ley de la propiedad rural –que tenía como finalidad combatir los incendios forestales– o a la revisión de la Ley de Aguas. Sobre éstas y otras políticas ambientales pasamos a exponer a continuación los hechos y la legislación más relevante publicada em 2023<sup>2</sup>.

## 2. «TELETRABAJO» VERSUS MOVILIDAD ELÉCTRICA

En lo que se refiere al trabajo a distancia, la tendencia retratada el año pasado se confirma en 2023. O sea, que el teletrabajo ha venido para quedarse. De acuerdo con el «Libro Blanco sobre el teletrabajo» («*HomeWork: desigualdades de género na conciliação de teletrabalho e coabitação*»<sup>3</sup>) actualmente teletrabajan o siguen un modelo híbrido un 17,5% de los trabajadores. Aunque el Libro Blanco alerta sobre la necesidad de evitar el retroceso de la igualdad de género –pues en el caso de algunas trabajadoras ha tenido como efecto secundario el aumento de horas en las tareas del hogar y el cuidado de menores o dependientes–, la verdad es que la mayoría de los entrevistados (81%) manifiesta que prefiere el teletrabajo y que consigue una mejor conciliación de la vida personal y profesional. Recordemos que, después de la modificación

<sup>2</sup> Como exige la Ley de Bases del Ambiente (LBA), antes del fin da cada año, la APA debe publicar el «*Relatório do Estado Ambiental*» (REA), que es un informe que sirve para evaluar las metas ambientales alcanzadas (o no) por el país en el año anterior. En junio de 2023 fue publicado o REA 2022/23, con escasa información sobre 2023, por lo que ha sido de escas utilidad en la realización de este trabajo. <https://rea.apambiente.pt/content/ultimaedicao?language=pt-pt>

<sup>3</sup> <https://www.eeagrants.gov.pt/pt/programas/conciliacao-e-igualdade-de-genero/projetos/projetos/homework-desigualdades-de-genero-na-conciliacao-de-teletrabalho-e-coabitacao/>

del Código Laboral del año pasado, el teletrabajo en Portugal debe ser voluntario e ir acompañado del denominado «derecho a la desconexión». Además, en términos ambientales ha supuesto un avance, principalmente por dos razones: en primer lugar, por la disminución del denominado «tráfico pendular urbano» en horas punta y con él de una parte (aunque sea todavía poco expresiva) de las emisiones de CO<sup>2</sup>; y, en segundo lugar, por la reducción del consumo de productos relacionados con la vida laboral e, indirectamente, por la reducción proporcional de los residuos que generan.

En el ámbito de la movilidad eléctrica, se mantienen los progresos expuestos en el OPAM del año pasado. El «Fondo Ambiental», que desde 2017 ha impulsado este sector, ha destinado este año 10 millones de euros para apoyar la adquisición de vehículos eléctricos (automóviles y bicicletas), así como de cargadores instalados en zonas comunes de edificios privados. Estos incentivos fueron aprobados mediante el Despacho n.º 5126/2023, de 3 de mayo, y cuentan con su correspondiente reglamento. Cabe destacar que no se han producido cambios significativos en la normativa respecto a la aprobada en 2022 para la misma finalidad. A las ventajas mencionadas, se suman otras: los vehículos eléctricos siguen exentos del impuesto de matriculación y el Impuesto de Valor Añadido (IVA) es deducible, lo que supone un beneficio fiscal adicional. Esta combinación de medidas convierte a la adquisición de un vehículo eléctrico en una opción cada vez más atractiva y accesible, tanto para particulares como para empresas.

La empresa pública MOBI. E, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Acción Climática (MAAC), continúa gestionando en exclusividad la red de carga única y universal en todo el país, con acceso gratuito. El Estado y los municipios colaboran en el mantenimiento y control de la red, que cuenta con aproximadamente 27 proveedores de energía, 73 operadores de estaciones y más de 7.800 puntos de carga.

El «secreto del éxito de esta red reside en su interoperabilidad, según el Presidente de MOBI. E. A diferencia de otros países, donde los clientes de un distribuidor no pueden usar la red de otro, en Portugal basta con tener una tarjeta o una aplicación móvil para acceder a toda la red nacional, independientemente del proveedor.

Este factor ha sido clave para impulsar la adopción de vehículos eléctricos en Portugal. De hecho, los modelos eléctricos matriculados ya representan más del 11,4% del total, mientras que en España, por ejemplo, la cifra es de alrededor del 3,8%. En 2023 se vendieron 364.000 vehículos 100% eléctricos, lo que representa un crecimiento del 101% respecto a 2022 y sitúa a Portugal en el ter-

cer puesto entre los países europeos con mayor cuota de mercado, solo por detrás de Noruega y Suecia.

Estos resultados positivos se deben en gran medida a la red nacional de recarga, que elimina la preocupación por la autonomía del vehículo eléctrico. Como se mencionó en el OPAM del año pasado, el principal obstáculo sigue siendo el precio, que aún es considerablemente más alto que el de los vehículos que utilizan combustibles fósiles.

Sin embargo, este año se ha puesto de relieve «la otra cara de la moneda» de la movilidad eléctrica: el aumento de los accidentes con bicicletas y patinetes eléctricos. Según datos del Instituto Nacional de Emergencia Médica (INEM), en 2022 se registraron un total de 6.280 heridos, duplicando las cifras del año anterior, que fueron de 3.251. Para prevenir y regular el uso de estos vehículos en carretera, se está elaborando un reglamento que desarrolle el artículo 112° del Código de Circulación, equiparándolos a los velocípedos. Sin embargo, Lisboa ya se ha adelantado a esta normativa nacional mediante la firma de un Protocolo con las cinco empresas de movilidad eléctrica que operan en la ciudad, el 9 de enero de 2023. Si bien este Protocolo solo se aplica a los patinetes, establece medidas como la limitación de velocidad a 20 km/hora y la obligación de aparcar en lugares señalizados.

Otro aspecto que sigue por debajo de las expectativas es la cantidad exacta de «ciclovías» construidas en Portugal. Los datos se encuentran dispersos entre las entidades locales y no existe una autoridad competente que realice un inventario nacional. La única entidad que ofrece una estimación sobre el tema es la Federación Europea de Ciclistas (ECF)[1], una asociación que promueve el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano. Sus estimaciones apuntan a alrededor de 2.000 km de carriles bici a nivel nacional. Esta cifra se encuentra muy lejos de los objetivos establecidos en la «Estrategia Nacional de Movilidad Activa en Ciclismo 2020-2030», que pretendía alcanzar los 5.000 km en 2025 y 10.000 km en 2030. La falta de datos precisos dificulta la evaluación del progreso real en la creación de una red ciclista nacional adecuada. Esta situación también obstaculiza la planificación y asignación de recursos para alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional.

Para finalizar con una nota positiva, cabe destacar que este año el Municipio de Amadora, situado cerca de Lisboa, ha sido seleccionado por la Comisión Europea como uno de los tres finalistas al premio de la «Semana Europea de la Movilidad». El ganador se anunciará en marzo de 2024.

### 3. CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍAS RENOVABLES. EL PRECIO DE LA SEQUÍA EN LA ENERGÍA

En el ámbito de las emisiones de gases de efecto invernadero, y como ya expusimos en OPAM anteriores, las cifras indican que se continua con una evolución muy positiva. Portugal redujo sus emisiones en un 35% respecto a 2005, mientras que la Unión Europea registró una disminución del 24%. Por sectores de actividad económica, los más contaminantes son el transporte y la energía, ya que juntos son responsables de alrededor de la mitad de las emisiones nacionales. *Grosso modo* los resultados portugueses están en línea con el estándar global de la Unión Europea (UE) –con la excepción del sector de los residuos, que en Portugal contribuye con alrededor del 9% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), triplicando el actual estándar europeo (de alrededor de los 3%). Hay que señalar, no obstante, que la tendencia a la baja de las emisiones de GEI– que en la UE son calculadas por comparación a 2005 (año de referencia para el Objetivo de Desarrollo Sostenible) se constata de modo general en todos los sectores –la única excepción, en Portugal, es el sector agrícola, donde las emisiones crecieron un 4,7%.

Desde 2021, según la base de datos estadística Pordata<sup>4</sup>, más de la mitad del «mix energético» portugués estaba compuesto por energías fósiles: el 40,6% correspondía al petróleo y el 23,6% al gas natural. Pero una cuota del 31,6% ya procedía de fuentes renovables. «*En comparación con 2000, el peso del carbón cayó drásticamente del 15% a menos del 1%, el petróleo cayó más de 20 puntos porcentuales, el gas natural creció 16 puntos porcentuales y las energías renovables 17 puntos porcentuales*». No obstante, casi el 65% de la producción de energía eléctrica del país provino de fuentes renovables (ER) y en lo que se refiere al consumo, la energía renovable batió un *record* en 2023, abasteciendo un 61% del consumo (el volumen más alto desde 2018). Incluso, en diciembre de este mismo año el consumo registró un crecimiento del 6,9%, llegando a abastecerse con ER el 73% del

<sup>4</sup> Pordata es una base de datos con estadísticas oficiales y certificadas sobre Portugal y Europa: «Emissões de gases com efeito de estufa: total e por alguns setores de emissões de gases»

<https://www.pordata.pt/europa/emissoes+de+gases+com+efeito+de+estufa+per+capita-3360>

<https://www.pordata.pt/europa/consumo+de+energia+primaria+e+de+energia+final-3546>

<https://www.pordata.pt/Portugal/Consumo+de+energia+prim%C3%A1ria+total+e+por+tipo+de+fonte+de+energia-1130>

consumo. Al mismo tiempo, la producción de energía no renovable quedó limitada a un 11 %, mientras que el 16 % restante correspondió al saldo importador y en lo que toca al gas natural, en 2023 el consumo fue el más bajo desde 2014.

Cabe destacar, además, que en este momento Portugal es uno de los diez Estados de la UE<sup>5</sup> que lideran el desarrollo de la energía eólica, cumpliendo así con los objetivos del Acuerdo de París para 2030<sup>6</sup>. El objetivo actual es alcanzar los 10 gigavatios (GW) de energía eólica marina a través de subastas públicas. Para ello, se prevé la instalación de alrededor de 650 aerogeneradores a lo largo de la costa portuguesa, con una distancia mínima de 2 kilómetros entre ellos y una potencia individual de cerca de 15 megavatios (MW). De aquí a 2030, se licitarán 8 zonas de norte a sur del país, abarcando aproximadamente 3.200 kilómetros cuadrados. Dos de estas zonas estarán destinadas a la instalación de aerogeneradores con bases fijadas al fondo marino, en lugar de plataformas flotantes.

Las nuevas áreas para subasta de energías renovables marinas (frente a Viana do Castelo, Leixões, Figueira da Foz, Ericeira-Cascais y Sines), comenzaron el 30 de enero y finalizaron el 30 de marzo de 2023. Sin embargo hay que señalar que las ONG ambientales portuguesas –como GEOTA– critican el objetivo de instalar 10 GW, que supone casi el doble de la energía eólica instalada en tierra, y defienden que hay alternativas al excesivo sobredimensionamiento de los sistemas eléctricos renovables centralizados, que pasan por la eficiencia energética, energías renovables descentralizadas y flexibilidad en el consumo. Muy polémica y criticada por las ONG ambientales fue la tala de 1.821 alcornoques en una superficie de 32,22 hectáreas, en los municipios de Sines y Santiago do Cacém, donde se ubicará el Parque Eólico de Morgavel.

Por último, es importante hacer aquí una referencia al impacto de la sequía en la producción de ER hidroeléctrica y eólica, bien como en el precio de la misma. Como resultado de la grave sequía de 2022 y de la correlación que frecuentemente se constata entre lluvia y viento, la falta de precipitaciones condujo no sólo a la baja producción hidroeléctrica, sino también a la eólica. La incertidumbre causada en el sistema por la energía renovable eólica e hidroeléctrica debería ser compensada por la contribución de la energía solar –de ahí las varias «megaplantas» solares en construc-

<sup>5</sup> Estos 10 Estados son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal y Suecia.

<sup>6</sup> En este momento, la UE tiene más de 200 Gigavatios (GW) de capacidad instalada de energía eólica terrestre y marina, que cubren el 16% de la demanda eléctrica del bloque, pero considera «necesario más que duplicar esta capacidad de aquí a 2030 para cumplir el nuevo objetivo del 42,5% de ER»

ción, a pesar del coste en «desarbolización» que en muchos casos conllevan— pero la energía renovable solar instalada no es suficiente para compensar el efecto de la sequía. Así, el año pasado una quinta parte del consumo eléctrico nacional se aseguró mediante importaciones a través de interconexiones con España por vía del Mercado Ibérico de Electricidad (MIBEL). Según la Red Eléctrica Nacional (REN<sup>7</sup>), fue el valor de importación más alto jamás registrado y su mayor participación en el abastecimiento del consumo desde 1981. En efecto, los algoritmos de asignación de generación del MIBEL conducen a optimizar el *mix* de producción más económico en cada momento y para ello se priorizan las fuentes de energía renovables existentes en cada país y, cuando no son suficientes, se recurre a la importación. El análisis de los datos del año pasado demostró que el sistema portugués está todavía algo desequilibrado, ya que se muestra vulnerable a la intermitencia del viento y a la sequía, casos en los que debe recurrir a importaciones a través del MIBEL, lo que provocó la subida de los precios de la electricidad. Pero, incluso así, siguieron siendo mejores que la mayoría de los Estados miembros de la UE y en torno a la mitad de los registrados en Francia, Italia o Alemania. Además, se intentan implementar soluciones innovadoras, maximizando el potencial de la red existente y continuando con la investigación en el área de almacenamiento eléctrico —por ejemplo, a través del Laboratorio Ibérico de Nanotecnología, en Braga, o del Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento de Energía, en Cáceres.

Por último, cabe destacar que las protestas por la inacción percibida de las autoridades portuguesas frente al cambio climático han tomado un tono violento de la mano de «Climáximo», una ONG ambiental de reciente creación. Esta organización ha llevado a cabo acciones de protesta como arrojar pintura verde contra edificios y, en un acto más radical, contra personas, incluyendo al Ministro del Medio Ambiente y al Ministro de Hacienda durante eventos públicos. De modo menos violento, pero creo que más eficaz, seis jóvenes portugueses (entre los 11 y los 24 años) comparecieron ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) el 26 de septiembre de 2023<sup>8</sup>. Este proceso fue interpuesto por los mismos jóvenes en 2020 contra treinta y dos Estados miembros de la Convención Europea de los Derechos Humanos (CEDH) por violación de derechos fundamentales, como el derecho a la salud o un medio ambiente sano y equilibrado, que, argumentan los deman-

<sup>7</sup> <https://www.ren.pt/pt-pt/media>

<sup>8</sup> <https://www.publico.pt/2023/09/26/azul/noticia/seis-jovens-portugueses-acusam-32-paises-inacao-climatica-caso-2064687>

dantes, está en riesgo debido a la insuficiente acción de estos Estados en la lucha contra el cambio climático.

#### 4. **POLÍTICA DE AGUAS Y RELACIONES LUSO-ESPAÑOLAS: ANDALUCÍA LANZA SU PROPUESTA DE COMPRA DE AGUA DE ALQUEVA**

Si 2022, con algunas excepciones, fue un año de sequía en casi todo el territorio hasta bien adentrado el otoño, en 2023 y pasado el invierno volvió la sequía. La escasez de agua se sintió con especial virulencia en la costa del Alentejo y el oeste del Algarve. Es decir, al Sur del país, pero fuera del perímetro de regadío del Embalse de Alqueva. El 13 de abril de 2023 tuvo lugar la 13.<sup>a</sup> Reunión de la Comisión Permanente de Prevención, Monitoreo y Acompañamiento de los Efectos de la Sequía (CPPMAES) presidida por el Ministro de Medio Ambiente y la Ministra de Agricultura. Ya en aquel momento, y según el último boletín del Instituto Portugués del Mar y de la Atmósfera (IPMA), la situación de sequía se había agravado tanto durante el mes de marzo, que el 48% del territorio de se encontraba en sequía meteorológica, mientras que el último día de febrero era del 28%.

Si el año pasado, como dijimos, la sequía fue gestionada con medidas puntuales y sin una estrategia clara capaz de responder a los desafíos del cambio climático –más allá de los proyectos de desalinización y reutilización a largo plazo– este año la novedad ha sido la propuesta de modificación de la Ley de Aguas<sup>9</sup>. Esta propuesta normativa surge en el contexto de grave sequía antes citado y debido a la incapacidad de limitar el consumo de agua demostrado por el sector agrícola y urbano de las regiones más expuestas. El objetivo a partir de 2024 es intensificar el control sobre las captaciones de agua, tanto para usos urbanos como agrícolas. Además, se busca reducir las fugas en las redes de abastecimiento, que en muchas zonas tienen entre 30 y 50 años de antigüedad y nunca han sido reparadas.

Otro grave problema es el agua subterránea, que de acuerdo con la Ley de titularidad del dominio hídrico es privada, aunque sujeta a control administrativo. Sin embargo, tanto el otorgamiento de licencias por la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA) como la fiscalización –en que participa tanto esta Agencia, como el «Servicio

---

<sup>9</sup> Por lo demás, la única legislación relevante sobre agua fue el «Decreto-Lei» n.º 69/2023, 21 de agosto, que establece el régimen jurídico de la calidad del agua destinada al consumo humano, transponiendo varias directivas.

de Protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente» (SEPNA) de la GNR<sup>10</sup> –no han sido suficientemente eficaces. Además, existe un número incalculable de captaciones subterráneas ilegales, pero no se sabe, exactamente, el volumen de agua subterránea consumida– se calcula que un 70% del agua dulce consumida pueda ser subterránea, de la cual 89% destinada a regadío. Por dar un ejemplo, en el Acuífero del Sado (situado cerca de Setúbal) la situación es tan grave que la APA suspendió la mayoría de las licencias de captación atribuidas para 2023. Como nota positiva, no podemos dejar de señalar aquí que, finalmente, este año fue aprobado el Plan Regional de Eficiencia Hídrica para el Alentejo (PREHA), el homólogo para el Algarve fue publicado en julio de 2020 con base en dos órdenes ministeriales publicadas en la misma fecha: el «Despacho n.º 443/2020 (para el Algarve), y el «Despacho n.º 444/2020» (para el Alentejo), ambas de 14 de enero.

La implementación de estos dos planes –que esperamos que sea rápido– es importante debido a dos razones: primera, como antes referimos, Alentejo y Algarve son las dos regiones más al Sur y por tanto más fustigadas por la pertinaz sequía; segundo, Alqueva se sitúa en el Alentejo y en lo que podríamos denominar «zona de influencia del Algarve». Precisamente, esta zona fue el principal centro de atención en 2023 debido a la noticia sobre una presunta propuesta de «compra» de agua de Alqueva por el Gobierno de Andalucía.

Como explicamos pormenorizadamente en el OPAM del año pasado, existe un conflicto latente en las relaciones hispano-lusas originada por el reparto del caudal de la Cuenca del Guadiana debido: por un lado, a la inercia de los organismos de cooperación creados por el Convenio de Albufeira (CA); por otro lado, al imparable desarrollo del regadío, tanto del lado portugués, como del español. Esta situación es especialmente tensa en el punto de fronterizo de *Pomarão*, sobre el que hasta ahora ninguno de los gobiernos español o portugués de las dos últimas décadas ha conseguido llegar a un consenso sobre el caudal mínimo –que fue fijado unilateralmente por Portugal en 2002.

Curiosamente, el 30 de noviembre de 2023, se cumplió el veinticinco aniversario de la firma del CA. Un Convenio moderno y equilibrado, sobre todo teniendo en cuenta la situación geográfica portuguesa, muy dependiente de las afluencias de agua provenientes de España. Esta situación se constata en todos los puntos de la «frontera hídrica» –es decir, la trazada por los ríos internacionales y

---

<sup>10</sup> La «Guarda Nacional Republicana» (GNR) sería el homólogo a la Guardia civil española.

sus afluentes–, a excepción del tramo aguas abajo del Alqueva, donde el Guadiana traza una grácil curva que se adentra en territorio portugués hasta *Pomarão*, en donde el río demarca nuevamente la frontera antes de su desembocadura en el Atlántico. Toda esta descripción geográfica podría ser substituida por un «vistazo» en el mapa, que nos permitiría comprender que *Pomarão* es (*de facto*) el único punto fronterizo donde Portugal podría «cortar el agua» a España. Este «corte» sería doloroso, ya que proviene un «caudal garantizado», que se encuentra «depositado» en Alqueva –el hasta hoy mayor lago artificial de Europa. Pero es precisamente en *Pomarão* donde los vecinos ibéricos no consiguen llegar a un acuerdo. Los caudales (2 m<sup>3</sup>/segundo) fueron establecidos unilateralmente por Portugal– aplazando la fijación de un valor definitivo y consensuado a la conclusión de los estudios sobre el estado ecológico de las aguas abajo de *Pomarão* en el tramo internacional y en el Estuario del Guadiana. Pero, los estudios nunca fueron públicos ni publicados, ni, al parecer, concluyentes. Esto, a pesar de que el Protocolo Adicional al Convenio de 1998 establecía expresamente que el estudio sobre la situación ambiental del Guadiana debía estar concluido antes de la entrada en funcionamiento de Alqueva –cuyas compuertas se cerraron en 2002 y cuya central hidroeléctrica fue inaugurada en 2004. Pues bien, a falta de estudios concluyentes, el Gobierno Andaluz avanzó una propuesta de «compra» de agua Alqueva, en total 100 Hm<sup>3</sup>/año. Es decir, lo que se pide es que Portugal deje pasar un caudal superior al actual en *Pomarão* para que Andalucía pueda captar más agua (hasta 100 Hm<sup>3</sup>/año) aguas arriba de *Pomarão* en el punto de «Bocachanza» –donde el Chanza (afluente del Guadiana se en su margen izquierda) se une al río antes de su tramo internacional previo a la desembocadura en el mar. Estos 100 Hm<sup>3</sup>/año se destinan al trasvase para las cuencas internas andaluzas de «Tinto-Odiel-Piedras» y, fundamentalmente, para regadío. De hecho, vienen siendo tolerados por Portugal desde antes de la aprobación del CA (1998), pero con volúmenes de caudal bastante inferiores al que ahora se pide y, presuntamente, destinados al abastecimiento de la población de Huelva.

Al mismo tiempo, Portugal también proyecta construir un canal a partir de *Pomarão* para captar y transferir agua con destino a las cuencas internas del Algarve<sup>11</sup> –destinada tanto a usos domésticos como agrícolas.

---

<sup>11</sup> En este sentido, un tímido primer paso fue dado en agosto, con el anuncio, por parte del Ministro de Medio Ambiente, de una inversión de 5 millones de euros para el Embalse de *Odelouca* (Algarve) a ejecutar en un año, con el fin aumentar su capacidad para recibir nuevos caudales en 25 Hm<sup>3</sup>.

El espíritu de cooperación entre España y Portugal para llevar a cabo un reparto equilibrado y sostenible de las aguas internacionales fue clave cuando el Convenio de Albufeira (CA) se firmó hace ya veinticinco años. Pero este espíritu, que debería ser potenciado por los organismos de cooperación instituidos para el efecto por el propio CA, parece estar tan anestesiado que la Comisión ni siquiera se pronunció sobre la solicitud del Gobierno Andaluz, del que hemos tenido conocimiento a través de los medios de comunicación. La APA fue la única institución portuguesa que se refirió públicamente a esta cuestión, afirmando que, oficialmente no había recibido ninguna solicitud. Pero, ante la actual situación, la APA debía haber sido más rápida en la publicación de los Planes de Gestión de Demarcación Hidrográfica 2022-2027 exigidos por la DMA<sup>12</sup> y cuyo plazo de aprobación no consiguió cumplir. Estos planes, especialmente el del Guadiana, son fundamentales para analizar la disponibilidad real de agua en cada cuenca, bien como las presentes y futuras necesidades frente a los efectos, ya bastantes conocidos, del cambio climáticos.

Así, aunque reconociendo que la APA merece una nota positiva en los que se refiere al cumplimiento de las metas de neutralidad carbónica, lucha contra el cambio climático y expansión de las energías renovables, no merece esta misma nota en lo que se atañe a la gestión del agua y, como vamos a ver a seguir, tampoco la merece en materia de residuos.

## 5. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

Como se expuso en anteriores Anuarios, si bien en 2021 se experimentó una oleada legislativa en materia de gestión de residuos, su implementación en 2022 resultó ser escasa. Esto se evidencia particularmente en los casos de los biorresiduos y el sistema de depósito, devolución y retorno (DDR) de envases desechables de bebidas. Aunque su inicio estaba previsto para 2022, su implementación generalizada aún no ha comenzado en 2023, limitándose a algunos proyectos piloto puntuales. Se estima que el sistema DDR no estará plenamente operativo hasta 2025. Como consecuencia, alrededor de 4 millones de envases de bebidas de plástico, vidrio y metal se

---

<sup>12</sup> Lo mismo podemos decir sobre los Planes de Gestión del Riesgo de Inundaciones (2022-2027), fundamentales para la prevención y mitigación de inundaciones, así como la falta de un Programa para el Uso Eficiente del Agua, a pesar de señales claras de que la disponibilidad de agua será uno de los desafíos más complejos que afrontará Portugal tendremos que responder en los próximos años.

siguen desechando diariamente, terminando en vertederos o incineradoras. Una situación similar se observa en el sector de residuos eléctricos y electrónicos, donde Electrão, el principal actor, no alcanza el 15% de cumplimiento de sus objetivos.

Uno de los problemas, como puso de manifiesto la Comisión Europea (CE)<sup>13</sup>, en su último informe es que consumo per cápita de residuos en Portugal es de 513 kg/año, superior a la media europea (505 kg/año) y aún lejos del objetivo de la Unión de 410 kg/año para 2035. Sin embargo, la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente (APA) ofrece datos ligeramente diferentes en su Informe REA 2022/2023, indicando que en 2021 se generaron 5,3 millones de toneladas de residuos urbanos, con una producción per cápita de 1,4 kg/día, similar a la media de la UE27. Ambos informes coinciden en la tendencia al aumento de la generación de residuos desde 1995, excepto durante la recesión económica de 2010 a 2013. En Portugal<sup>14</sup>, este aumento ha sido del 46%, mientras que en la UE ha sido del 12%. Una diferencia significativa radica en el destino final de los residuos: en Portugal, el 56% se deposita en vertederos, más del doble de la media europea (23%). Este dato es preocupante, ya que la Unión Europea ha establecido el objetivo de reducir la tasa de depósito en vertederos a solo el 10% para 2035. En cuanto al reciclaje, si bien el volumen de residuos reciclados ha aumentado en la UE (con una media aproximada del 30%), Portugal (con un 15% aproximadamente) sigue siendo uno de los dos países europeos con menor tasa de reciclaje.

Otra cuestión en que los referidos informes coinciden es que más de la mitad del consumo total de residuos procede de escombros y otros desechos: los minerales no metálicos, típicos de la construcción representan el 63% del consumo total. Pero lo peor es que esto no parece que vaya a mejorar próximamente debido a la nueva «Política de Habitación Accesible». Con el objetivo de frenar el imparable aumento del precio de la vivienda urbana en Portugal, especialmente acuciante en Lisboa y Oporto durante la última década, se promulgó la Ley nº 50/2023, de 28 de agosto. Esta nueva normativa faculta al Gobierno para reformar y simplificar la concesión de licencias en materia de urbanismo y ordenación territorial, con el fin de agilizar la construcción y reducir los costes de licencia para nuevas viviendas. Como resultado, se espera un

<sup>13</sup> Cf. *Reexame da aplicação da política ambiental de 2022 Relatório por país - PORTUGAL SWD/2022/270 final*, 08.09.2022.

<sup>14</sup> De acuerdo con la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente (APA) en 2022 se produjeron 5.323 en Portugal millones de toneladas de residuos urbanos, un 0,24% más respecto a 2021. De ellos, el 10,21% son de plástico, 38,77% son biorresiduos, 8,84% papel/cartón y 7,15% vidrio. No están todavía consolidados los datos relativos a 2023.

aumento significativo del número de viviendas que se construirán en los próximos años, tanto en el sector privado como en terrenos públicos cedidos por los ayuntamientos para tal fin. Sin embargo, la nueva Ley omite por completo la cuestión de los residuos de construcción y demolición (RCD) y la posibilidad de promover su economía circular.

Quizás esta cuestión sea considerada en la próxima reforma de la legislación sobre residuos –Régimen General de Gestão de Resíduos (RGGR)– que fue ya anunciada por el «Ministerio de Ambiente e Ação Climática» (MAAC), pero que todavía no fue promulgada por el Presidente de la República (PR). Parece que no se entendió en el «Palacio de Belem» (sede del PR) la urgencia de esta reforma que se puede quedar en el tintero, pues a la vista de elecciones anticipadas, el nuevo gobierno probablemente necesitará más tiempo para estudiarla. Mientras tanto, la Comisión Europea amenaza con acciones por incumplimiento de diversos preceptos y metas de la Directiva Marco de Residuos.

De cualquier modo, parece que una mejor y mayor apuesta por el mercado de alquiler y las denominadas «rentas accesibles» –en un país donde el índice de casas de segunda residencia que permanecen vacías es elevadísimo– hubiera sido más sostenible que incentivar la construcción civil. Pero el «Ministério das Infraestruturas e da Habitação» entendió que las medidas tomadas en el mercado de alquiler no iban a ser suficientes si no iban acompañadas también por el aumento de la construcción de nuevas casas.

Finalmente, y para acabar con el tema de los residuos y la economía circular, quiero señalar una nota positiva, en lo que se refiere al consumo sostenible –por lo menos a nivel de la Administración General del Estado– con la publicación, en 10 de febrero de 2023 de la Resolución del Consejo de Ministros n.º 13/2023 que Aprueba la Estrategia Nacional de Compra Pública Ecológica 2030 (ECO360). También es una buena noticia la certificación del primer restaurante «Residuo Cero» de Europa en Guimarães: «A Cozinha».

## **6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES**

Tal como expuse en anteriores Anuarios, Portugal tiene una superficie terrestre protegida correspondiente a 21.000 Km<sup>2</sup>. Este valor representa casi una cuarta parte (22,4%) del territorio nacional y sitúa al país en la posición 16 en relación con el resto de los países europeos (pero por debajo de la media de la Unión Europea,

que se sitúa en el 26%). Sin embargo, en lo que se refiere al área marina protegida, la superficie se quintuplicó con creces entre 2012 y 2021, pasando de 14.196 a 76.975 kilómetros cuadrados. Actualmente, cuenta con la tercera área marina protegida más extensa de la UE detrás de Francia (23%) y España (21%). Esta superficie aumentó tras la aprobación este año, por la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de las Azores, de la revisión de la legislación vigente desde 2011 sobre el Parque Marino de las Azores, con el objetivo de proteger el 30% del Mar de las Azores. También fue aprobada la creación del Parque Natural Marino de Recife do Algarve –*Pedra do Valado*, de 156 km<sup>2</sup> y que cubre la costa de *Albufeira*, *Lagoa* y *Silves*.

En lo que se refiere al el «gran flagelo» de las áreas protegidas –los incendios forestales– este año la intensidad fue menor que en 2022. Entre los mayores incendios de 2023 cabe destacar el ocurrido, en agosto, en el municipio de *Odemira* –donde ardieron más de 8 mil hectáreas. Este incendio afectó a varios hábitats clasificados en la Zona de Especial Conservación de *Monchique* de la Red Natura 2000 y a una parte del *Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina*, hasta la zona de *Odeceixe*, en el municipio de *Aljezur*, y también a amplias zonas de eucaliptos gestionados por una de las grandes empresas privadas de celulosa, «*The Navigator Company*». A pesar del refuerzo de los medios de combate –que superaron los 1.100 operativos, 340 vehículos y hasta 15 medios aéreos–, el incendio de *Odemira* puso de manifiesto que el monocultivo de eucaliptos aumenta la vulnerabilidad del territorio ante el cambio climático, especialmente en zonas como ésta situadas en el Sur del país.

Además de la reforma legislativa relatada en Anuarios anteriores con la finalidad de disminuir el número de incendios –relacionada, por ejemplo, con la gestión forestal y con la actividad y carrera profesional de los bomberos –, este año se ha incidido nuevamente en la responsabilidad de los propietarios de terrenos rústicos. Con este objetivo fue publicada la Ley n.º 49/2023, 24 de agosto, que crea el Banco de Tierras y el Fondo de Movilización de Tierras, derogando la Ley n.º 62/2012, de 10 de diciembre, y el «Decreto-Lei» n.º 21/2014, de 11 de febrero. Por su parte, el Grupo de Trabajo (GT) de la Propiedad Rústica presentó, en julio de 2023, su informe sobre la situación actual, concluyendo que 30% de las fincas rústicas están a nombre de difuntos –o sea, 4 de los 11 millones de parcelas rústicas tiene como titulares a dueños fallecidos entre 2003 y 2016. En su informe– que será transformado en proyecto de ley para la reforma de la propiedad rústica por el Gobier-

no, a fin de presentarlo en el Parlamento en 2024 –el GT propone como medidas de lucha contra los incendios disminuir el fraccionamiento de la propiedad y aumentar la rentabilidad de los terrenos rústicos. Para ello será necesario solucionar los problemas derivados de las herencias indivisas o no reclamadas por los herederos. En el primer caso, se recomienda nombrar un «gestor de la herencia», impedir el fraccionamiento de la propiedad en extensiones inferiores a la unidad mínima establecida en cada región del país e incentivar, a través del «Programa Emparcelar», la compra de este tipo de propiedades indivisas. En el caso de herencias no reclamadas, se propone establecer un plazo de dos años para la aceptación o repudio de la propiedad rústica (la media actualmente está en diez años). Con las medidas antes mencionadas, el GT concluye que será posible evitar, o por lo menos minimizar, los incendios rurales que, de modo muy frecuente, comienzan en terrenos dejados al abandono por sus legítimos herederos.

## 7. NOTAS FINALES: «SIMPLEX AMBIENTAL», NUEVO AEROPUERTO DE LISBOA Y SUELOS CONTAMINADOS

Mediante el «Decreto-Lei» n° 11/2023, 10 de febrero, que reforma y simplifica la atribución de licencias ambientales, entró en vigor el denominado «Simplex Ambiental», precedido de una gran polémica sobre la paradoja de la tala de árboles como respuesta a la transición energética. Sin embargo, como en el resto de la UE, no se vislumbra otro medio más rápido de cortar con la dependencia de la energía rusa. Como se expuso en el Anuario del año pasado, la producción de energías renovables (ER) no es sólo uno de los principales instrumentos de lucha contra el cambio climático (CC) sino también de la nueva geoestrategia emergente tras el inicio de la Guerra de Ucrania. El avance de unidades centralizadas de producción fotovoltaica y otras infraestructuras, como el parque eólico de Morgavel-Sines (antes mencionado) con un procedimiento de EIA mucho más acelerado de lo habitual, se ha conseguido con el sacrificio de miles de árboles e, incluso, de especies protegidas (como el alcornoque). Pero también en los parques eólicos *offshore*, la autorización fue simplificada por medio del «Decreto-Lei» n° 26/2023, 10 de abril, que establece el régimen de evaluación ambiental aplicable a los planes de asignación del espacio marítimo. Por su parte, y en lo que se refiere a proyectos localizados en el dominio público fueron publicados: por un lado y para

dominio público hídrico, el «Decreto-Ley» n° 87/2023, 10 de octubre, que altera el régimen de uso de los recursos hídricos y el régimen jurídico de evaluación impacto ambiental (EIA) de proyectos públicos y privados que puedan producir efectos significativo en el medio ambiente; por otro lado y para dominio marítimo, el «Decreto-Ley» n° 83/2023, de 25 de septiembre, que altera el régimen jurídico relativo a la instalación y operación de establecimientos de cultivos en aguas marinas. En definitiva, el denominado «Simple Ambiental» no ha sido solo un «Decreto-Ley» –el primero de los citados y que se conoce con ese nombre– sino un «paquete legislativo» compuesto por los varios «decretos leyes» y que en conjunto simplificaron y aceleraron los plazos de la autorización ambiental y del procedimiento de EIA con potencial impacto en diferentes recursos naturales. Si el efecto será tan sólo la desburocratización del sistema jurídico-administrativo, o un retroceso en la protección ambiental, sólo el tiempo lo dirá.

Por su parte, el nada sencillo procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) sobre la futura ubicación del aeropuerto de Lisboa, concluyó en diciembre de 2023, recogiendo una amplia participación pública durante todo el proceso. Independientemente de las conclusiones, que todavía no son públicas, lo cierto es que haber avanzado con esta metodología garantizará un mayor rigor en la toma de decisiones que se esperan sean adoptadas, sin más dilación, en 2024, aunque por un gobierno diferente al que encargó la realización del Estudio de EAE del nuevo aeropuerto.

Por último, me quedaba en el tintero mencionar que, lamentablemente, no se publicó la ley de suelos contaminados. A pesar de que ya se había anunciado el año pasado, el MAAC ha comunicado que su promulgación se pospone hasta 2024. En el próximo Anuario espero poder dar alguna noticia positiva sobre este importantísimo tema.