

## DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN PORTUGAL

(PRIMER SEMESTRE 2023)

AMPARO SERENO ROSADO

*Investigadora Integrada del OBSERVARE*

*Profesora en el Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa*

*Universidade Autónoma de Lisboa*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Energías renovables y combate al cambio climático. 3. Movilidad eléctrica. 4. Residuos y economía circular. 5. Política de aguas. 6. Notas finales: Plan de turismo sostenible 20-23+, suelos contaminados y el “aeropuerto de nunca jamás”

### 1. INTRODUCCIÓN

Como referimos en la crónica del primer semestre de 2022, el 30 de enero de ese año fueron realizadas unas elecciones legislativas anticipadas y el nuevo Gobierno asumió su cargo el pasado 30 de marzo. De este Gobierno, que salió reforzado por una mayoría absoluta, se esperaban reformas de calado en varios sectores ministeriales, lo que hasta ahora no se ha verificado. En lo que se refiere al Medio Ambiente, se esperaba que fuera una oportunidad única para aplicar de modo sistemático la numerosa legislación ambiental publicada antes de las elecciones. Pero la verdad es que no ha sido así, sino que, al contrario, hemos asistido a una cierta inercia, sobre todo en dos importantes sectores ambientales como son: aguas y residuos.

Además, esta “inercia gubernamental” parece haber “contaminado” a la *Agência Portuguesa do Ambiente* (APA) – y esto a pesar de no haberse verificado cambios ni en su estructura ni en los actores principales de la referida Agencia. Ésta, debido a la posición central pero autónoma que ocupa no MAAC es, como ya tuvimos ocasión de explicar anteriores crónicas, una especie de “Ministerio dentro del *Ministério do Ambiente e da Ação Climática* (MAAC)” – o sea, los ministros cambian, la APA permanece. Pues bien, en

cuanto escribimos este capítulo, ya en abril de 2023, todavía la APA no publicó – como exige la Ley de Bases del Ambiente (LBA) – el *Relatorio del Estado Ambiental* (REA<sup>1</sup>) – informe que sirve para evaluar las metas ambientales alcanzadas (o no), por el país, en el año anterior. En suma, o el nuevo Sr. Ministro del Ambiente apremia a la APA para cumplir los plazos a que por ley está obligada, o altera la referida Ley – para evitar los, demasiado frecuentes, incumplimientos de la misma.

No obstante, la mejor noticia de 2023 fue la puesta en marcha del acuerdo político alcanzado entre Portugal<sup>2</sup>, España y Francia para el refuerzo de las interconexiones energéticas – el llamado “corredor verde”. Hasta ahora, Francia se había opuesto siempre a conectar esa “isla energética” que era la Península Ibérica con el resto de la UE. Esta oposición se basaba en la defensa a ultranza que los galos han hecho siempre de la energía nuclear como energía verde y – aunque de modo implícito –, en su expectativa de vender la misma al resto de los socios europeos – incluso a sus más claros opositores, como Alemania. Así, no había necesidad de construir “canales” que permitiesen abrir el Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL) al resto de Europa. Sin embargo, esta “necesidad” se tornó imperiosa cuando la UE decidió dejar de comprar gas ruso – como sanción económica por la invasión de Ucrania. La UE – especialmente países como Alemania e Italia – no podían ser “rehenes” de esta dependencia energética. Así, quedó demostrada la urgente necesidad de la construcción del “corredor verde” – que no sólo va a exportar la electricidad del MIBEL, sino también el biogás proveniente de hidrógeno verde.

## **2. ENERGÍAS RENOVABLES Y COMBATE AL CAMBIO CLIMÁTICO**

El nuevo “corredor de energía verde” (antes referido) prevé la finalización de las futuras interconexiones entre Portugal y España, concretamente entre “Celorico da Beira” y Zamora, el refuerzo de las interconexiones eléctricas y un gasoducto marítimo entre Barcelona y Marsella (BarMar) bien como la

---

<sup>1</sup> <<https://rea.apambiente.pt/content/ultimaedicao?language=pt-pt>> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>2</sup> LUSA 10/11/2022. Energía: “Não seremos apenas corredor de passagem”, mas exportadores de energia «verde»”.

adaptación de estas infraestructuras para el transporte de hidrógeno y biometano, es decir, gases renovables. La concretización de este proyecto asocia a Portugal y a España con la iniciativa *European Hydrogen Backbone*, que argumenta que los gasoductos de hidrógeno son la opción más eficiente, en términos de costes, para el transporte de grandes volúmenes en las distancias máximas esperadas a nivel de la UE, en relación con las demás opciones de transporte”.

Además, los gobiernos luso y español aprobaron el denominado “mecanismo ibérico<sup>3</sup>”, para proteger el precio de la electricidad en el mercado mayoristas de los efectos de eventuales disparos en el precio del gas natural. Este mecanismo ha conseguido que el precio de la electricidad haya bajado, en Portugal, hasta valores de 2013<sup>4</sup>, frente a la inflación generalizada del resto de los bienes esenciales – especialmente alimentación. El referido mecanismo ha funcionado tan bien que ha sido prorrogado hasta mayo de 2023.

Paralelamente, continúan el aumento del porcentaje de energías renovables (ER) en el total de consumo energético<sup>5</sup>. Porcentaje este que se prevé aumentará en los próximos años, sobre todo a través del avance de las plantas fotovoltaicas – ya que la producción de hidrógeno carece de un plazo más prolongado – y, aunque en menor medida, de las centrales de biomasa<sup>6</sup>. Con el objetivo de anticipar la meta nacional – un 80% de energías renovables en electricidad en 2026 y neutralidad climática en 2045 – fue publicado el año

---

<sup>3</sup> Cf. “Decreto-Lei n.º 33/2022, de 14 de mayo, que estabelece um mecanismo excecional e temporário de ajuste dos custos de produção de energia elétrica no âmbito do Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL)”.

<sup>4</sup> Los datos son del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) *apud* “Custo da electricidade das famílias em mínimos de nove anos”. Semanario *Expresso* (31/03/2023). También, según la Entidad Reguladora de los Servicios Eléctricos (ERSE) citada por la misma fuente, los mejores tarifarios eléctricos para las familias asientan en precios indexados al mercado mayorista – el mismo intervenido por el “Mecanismo Ibérico”.

<sup>5</sup> Según la Asociación Portuguesa de Energías Renovables (APREN): entre el 1 y el 28 de febrero de 2023, la incorporación renovable fue del 64,9%, en un total de 4.348 GWh [gigavatio-hora] producidos. El aumento del 14,1% respecto a febrero de 2022 se debe al aumento de la producción hidráulica y eólica, que aportaron a la producción de febrero 1.181 GWh y 1.176 GWh frente a los 221 GWh y 892 GWh, respectivamente, del mismo período del año pasado. APREN *apud* LUSA, Lisboa, 14/03/2023 – “La incorporación de renovables en la generación eléctrica aumentó un 14,1% en febrero, interanual, hasta el 64,9%”.

<sup>6</sup> Cf. “Portaria” n.º 267/2022 de 3 de noviembre, que establece los procedimientos administrativos a seguir para la obtención de licencia de producción y explotación de centrales de biomasa.

pasado el denominado “Simplex<sup>7</sup>” para las ER y, posteriormente, ampliado para la simplificación del licenciamiento ambiental en general<sup>8</sup>. La nueva normativa, que ha sido bastante polémica, ya que presenta la regulación ambiental como un impedimento para el desarrollo, coincidiendo con el discurso más retrógrado de una parte del tejido empresarial portugués – que sigue confundiendo las disfuncionalidades burocráticas con los valores que los procedimientos ambientales (como el EIA o el licenciamiento ambiental) buscan preservar – y promete compatibilizar los grandes parques solares y eólicos (tanto en tierra como en mar) con la conservación de valores naturales y áreas agrícolas o forestales.

Por último y en lo que refiera a la lucha contra el cambio climático, este semestre comenzó del desmantelamiento de las dos únicas centrales termoeléctricas a carbón existentes en Portugal: la central de “Pego” (situada en “Abrantes”) y la de “Sines” (situada en la zona del “Alentejo”). Una vez que las mismas eran las dos principales fuentes de emisión de CO<sup>2</sup> a partir de carbón, las emisiones contabilizadas, este año, fueron 12 millones de toneladas menos de CO<sup>2</sup>. Además, tras haber desmantelado la refinería de Matosinhos (en el Norte de Portugal) la mayor empresa petrolífera portuguesa (GALP) prepara-se para “descarbonizar” la refinería de Sines, adaptándola, de modo a producir biocombustible. Este proyecto y el de producción de hidrógeno verde (ambos en Sines) ya iniciaron el procedimiento de obtención de licencia ambiental.

### 3. MOVILIDAD ELÉCTRICA

Continúan los avances en movilidad eléctrica – tal como relatamos en las crónicas del año pasado. Existen actualmente 76 operadores y ha aumentado el número de kilómetros servidos por puestos de abastecimiento eléctrico – un

---

<sup>7</sup> Cf. “Decreto-Lei” n.º 30-A/2022 de 18 de abril, que aprueba medidas excepcionales para garantizar la simplificación de los procedimientos de producción de energía a partir de fuentes renovables.

<sup>8</sup> Cf. “Decreto-Lei” n.º 11/2023, de 10 de febrero, que procede a la reforma y simplificación de los procedimientos ambientales. Comentarios a esta normativa pueden encontrar-se en, SERENO, Amparo, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 30.03.2023. Disponible en:

<<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/?s=Amparo+Sereno>> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

Ver también: *Público* (27/02/2023) “Centro tem 41% da área do país apta para licenças rápidas de renováveis”.

total de 5.800 (más del 50% de 2021) ya presentes en la totalidad de los 308 municipios portugueses. De acuerdo con el Presidente<sup>9</sup> de Mobi-E: 2022 fue el mejor año de movilidad eléctrica en Portugal, con un aumento de consumos de 110% comparativamente con el año anterior y un crecimiento de 77% del número de utilizadores. Sin embargo, un estudio realizado por el *Automóvel Clube de Portugal* refiere que tan sólo un 2% de los portugueses tiene coche eléctrico, la mayoría son hombres y de clase alta<sup>10</sup>. Es decir, parece que en cuanto no disminuyan los costes de la batería, el coche eléctrico continuará a ser entendido como un producto de lujo para una cierta élite. Igualmente, ha aumentado el número de patinetes eléctricos y de bicicletas<sup>11</sup>.

En la práctica, la movilidad eléctrica no ha conseguido “dar el salto” en 2023. O sea, la percepción de la ciudadanía es que el tráfico en las grandes ciudades ha vuelto a ser lo que era antes de la pandemia del covid. Esta especie de “desilusión” sobre los efectos del “confinamiento” en la recuperación ambiental se ha generalizado bastante, pues está demostrado que la disminución de las emisiones durante este periodo fue tan sólo coyuntural<sup>12</sup>.

De hecho, según algunos estudios, patinetes y bicicletas eléctricas no han conseguido librarnos de los atascos y caravanas en horas punta. La mayoría de los utilizadores son jóvenes, especialmente universitarios. Mas incluso entre estos últimos se esperaba una mayor adherencia de las nuevas formas de

---

9 Cf. Presidente de E-mobi: “2022 foi o melhor ano da mobilidade elétrica em Portugal. Segundo a MOBI.E, nos 308 municípios existem acima de 5.800 pontos de carregamento, mais 50% do que em 2021. A rede tem crescido e estão a nascer produtos inovadores”. Cf. <<https://www.jornaldenegocios.pt/negocios-em-rede/mobilidade-eletrica-e-hibrida/detalhe/2022-foi-o-melhor-ano-da-mobilidade-eletrica-em-portugal> [28/02/2023]> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>10</sup> Agência LUSA, Lisboa, 15 mar 2023. “Apenas 2% dos portugueses têm carro elétrico, sobretudo homens da região Centro e de classe alta, e a EDP e a Galp são os comercializadores mais usados para o carregamento, segundo um estudo do Automóvel Clube de Portugal”

<sup>11</sup> Relativamente a estas últimas fue aprobado un incentivo para la compra de una bicicleta nueva, en el que los consumidores portugueses pagarán solo el 6% de IVA a partir de 2023, lo que representa una disminución significativa frente al 23%.

<sup>12</sup> Es decir, si se alimentó una cierta esperanza en el confinamiento como oportunidad de “parar para pensar” entender que con otro estilo de vida – basado en menos viajes y menos consumo – podríamos “salvar el planeta”. La verdad es que está demostrado que no. El “confinamiento” fue forzado y el derecho a circular suspendido. Pero así que este período de excepción acabó y el miedo al covid también, volvimos a nuestro estilo de vida anterior, incluso con más ganas de consumir que antes – tal vez como consecuencia de la anterior privación. Cf. Semanario *Expresso* (21.03.2022). “Confinamento, afinal, não ‘salva’ o planeta. A quebra de emissões poluentes durante o lockdown é conjuntural e os planos de recuperação estão longe de apostar numa “transição verde”. Neste sentido, ver también Lipovetsky, Gilles - *A Sagração da Autenticidade*. Lisboa: Edições 70. 2022.

movilidad ligera en el trayecto casa-universidad-casa<sup>13</sup>. Lo que sí ha aumentado de modo alarmante son los accidentes, algunos muy graves, para utilizadores de patinetes eléctricas<sup>14</sup>. Nítidamente, falta regulación<sup>15</sup> vial para conducir estos vehículos, más control policial y reglas de urbanidad a la hora de aparcar el vehículo y de respetar a los restantes viajeros – incluyendo los peatones.

Así, algunos especialistas<sup>16</sup> en movilidad eléctrica han concluido que el teletrabajo ha hecho mucho más para evitar los problemas de tráfico en las ciudades que las bicicletas. El teletrabajo existía en la legislación laboral portuguesa desde 2003, pero como una modalidad contractual atípica y marginal. Sin embargo, desde 2020 pasó a ser impuesto por ley a todas las actividades y funciones compatibles con el mismo para combatir el contagio del Covid 19. Precisamente, la experiencia pandémica ha permitido evidenciar el grave déficit de la normativa vigente – elaborada en una época en la que el teletrabajo era prácticamente “ciencia ficción” – y, para colmar las lagunas

---

<sup>13</sup> Cf. “Estudo de mobilidade sustentável no ensino superior português”. “Relatório Global Análise dos resultados do inquérito Promovido pela Rede Campus Sustentável” (RCS). y realizado por “Grupo de Trabalho de Mobilidade Sustentável da RCS” diciembre de 2022. ISBN: 978-972-752-299-6

<sup>14</sup> Cf. *Público*, (21/11/2022), “Número de acidentados com trotinetas nas urgências de Lisboa deverá aumentar em 2022”. De acuerdo con este diario: “*Só o Serviço de Urgência Polivalente do Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Central (CHULC) terá recebido este ano mais de 200 episódios de urgência motivados por acidentes com trotinetas eléctricas. Este centro realizou um estudo entre Outubro de 2018 e o mesmo mês de 2019, apurando que neste período foram a esta urgência 257 utilizadores adultos deste tipo de veículos*”. <<https://www.publico.pt/2022/11/21/local/noticia/numero-acidentados-trotinetas-urgencias-lisboa-devera-aumentar-2022-2028606>>([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>15</sup> De hecho, la Câmara Municipal de Lisboa está elaborando un “reglamento de movilidad compartida” que se espera que será publicado em 2023, a fin de permitir el estacionamiento tan sólo en los sitios indicados por el Município (*hotpots*), impedir que las viajes acaben fuera de los referidos locales, reducir la velocidad máxima actual (20km/h) y reducir el número actual (que en Lisboa es de 15.000) para la mitad. Si bien que este reglamento es un documento voluntariamente acordado con las compañías de patinetes que operan en Lisboa, por lo que este Município está en negociaciones con la Administración Central para que la competencia en materia de licenciamiento de patinetes sea transferida para las entidades locales. Cf. “Lisboa terá regulamento para bicicletas e trotinetas em janeiro de 2023. Circulação nos passeios será impedida automaticamente”. <<https://observador.pt/2022/06/22/lisboa-tera-regulamento-para-bicicletas-e-trotinetas-em-janeiro-de-2023-circulacao-nos-passeios-sera-impedida-automaticamente/>> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>16</sup> Uno de los especialistas más conocidos en esta materia Profesor de IST de la Universidad de Lisboa y exconcejal de la Câmara Municipal de Lisboa, Fernando Nunes da Silva. De acuerdo con el mismo, la utilización de la bicicleta es residual (tan sólo 2% en Lisboa y Oporto) el aumento que hubo de patinetes y bicicletas hizo disminuir, sobre todo, el uso del transporte colectivo, pero no el individual. El teletrabajo permite lo que este autor denomina un “urbanismo de proximidad” que ha hecho mucho más por la movilidad sostenible de lo que todas las medidas relacionadas coches, bicicletas o patinetes eléctricos. Cf. Semanario *Expresso*, 30/09/2022: “*Esta a ser feito o suficiente para melhorar a mobilidade em Portugal?*”

detectadas, fue aprobada la denominada “ley del teletrabajo<sup>17</sup>”. Esta norma volvió a ser alterada en la última reforma del Código de Trabalho – que entró en vigor el 1 de mayo<sup>18</sup> – precisamente para ampliar las situaciones en que los trabajadores tienen derecho a optar por el teletrabajo.

Como la misma “Agencia Portuguesa del Ambiente” (APA) reconoció en el REA del año pasado – ya mencionamos que el de este año todavía no fue publicado – durante la pandemia, el teletrabajo produjo, principalmente, impactos ambientales positivos, sobre todo los asociados a la disminución del tráfico en las ciudades.

Paralelamente, el gobierno está apostando fuertemente en la “semana de cuatro días” – prevista en la *Portaria* n.º 301/2022, de 20 de diciembre<sup>19</sup>. Mediante este reglamento administrativo, se aprueba el desarrollo del programa piloto que tiene como objetivo la adopción experimental, por parte de los empleadores y sus trabajadores, de una reducción de la semana laboral a cuatro días. De acuerdo con Pedro Gomes<sup>20</sup> – uno de los autores portugueses que más ha estudiado esta cuestión –, la “semana de 4 días” no deberá revertir en un aumento de consumo y huella ecológica, desde que las actividades de

---

<sup>17</sup> Ley n.º 83/2021, de 3 de diciembre, que modifica el Código del Trabajo y la Ley n.º 98/2009, de 4 de septiembre sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

<sup>18</sup> Cf. Ley 13/2023, de 23 de abril, que altera el Código Laboral. Esta Ley viene, entre otras finalidades, a dar respuesta al drama que muchos trabajadores viven cuando quieren continuar en teletrabajo, pero sus respectivas empresas no lo permiten – algunas aceptan el sistema híbrido, otras ni eso – alegando la pérdida de productividad. Paralelamente, por lo menos entre los trabajadores más jóvenes se critica mucho el fenómeno denominado *presenting* (que podría ser traducido “presentismo”). O sea, la obligación de estar presente, incluso cuando esa presencia no adiciona ningún valor a la ejecución de determinadas tareas y no deriva en un aumento de la productividad – en algunos casos es justo lo contrario. Ante lo que algunos consideran incompreensión por parte de la empresa, las respuestas han sido dos: las más radical, mudar de empleo e intentar negociar condiciones de teletrabajo o híbridas en el nuevo empleo; la más flexible, la opción por el denominado *quiet quitting* ou *loud quitting* (que podría ser traducido como desistencia silenciosa). O sea, recusa de los trabajadores a dedicar a la empresa más tiempo y esfuerzo de aquello que es el mínimo legal exigible.

<sup>19</sup> La OCDE afirma que el 72% de los portugueses trabajan más de 40 horas, lo que convierte a Portugal en el tercer país, después del Reino Unido e Irlanda, donde más horas se trabajan por día y donde la edad de la jubilación es también de las más tardía (si comparada con otros países de la UE). En este momento está em 66 años y 4 meses – después de haberse reducido em 7 meses, debido a que está indexada a la tasa de mortalidad, que aumentó como consecuencia del covid. Además, la inestabilidad económica y el aumento de la inflación ha empujado a muchos trabajadores a prorrogar la edad de la reforma. De acuerdo no los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) entre 2012 e 2022 o número de trabajadores entre 65 y 89 años que se mantuvo en funciones aumento un 88%. Aunque este grupo representa menos del 5% de la población activa, son en total 209.400 trabajadores. Cf. *Semanário Expresso*, (de 24/03/2023). “Número de profissionais com mais de 65 anos aumentou 88% em dez anos”.

<sup>20</sup> Cf. GOMES, Pedro, *Sexta-Feira É o Novo Sábado - Como Uma Semana de Trabalho de Quatro Dias Poderá Salvar a Economia*, Lisboa: Relógio D'Água. 2022.

tiempo libre sean bien canalizadas, pudiendo revertir en la tan deseada conciliación de la vida personal o familiar y la laboral.

Por último, hay que decir que teletrabajo y movilidad eléctrica no son propiamente enemigos, antes deberían complementar-se para conseguir minimizar el tráfico en las ciudades. No obstante, lo que se ha podido observar, comparando 2021 con 2023, es que una situación de teletrabajo generalizada – obviamente en régimen voluntario por parte de los trabajadores y adoptada por empresas cuya actividad (o parte de ella) es susceptible de ser realizada a distancia – consigue una disminución radical del tráfico y de las emisiones. La movilidad eléctrica, comparativamente, es más progresiva y lenta. Es decir, lo ideal sería combinar ambas “herramientas”.

#### **4. RESIDUOS Y ECONOMIA CIRCULAR**

Si el año pasado relatamos la “avalancha legislativa” en materia de residuos e economía circular. Este año tenemos que constatar el retraso o falta aplicación de la misma. En la práctica, es lo que ha pasado con el sistema de depósito, devolución y retorno de envases de bebidas que estaba previsto que comenzaría en enero de 2022, pero que todavía no ha empezado. Como consecuencia, seguirán desperdiciándose, aproximadamente, 4 millones de embalajes por día hasta que este sistema, finalmente, se ponga en marcha a nivel nacional – y no sólo en proyectos piloto como hasta ahora. Igualmente, no parece que haya suficiente preparación para cumplir la meta prevista para finales de 2023 en lo que se refiere a la separación en el origen los “bioresiduos”. Un gran desafío ya que representa alrededor del 37% de los residuos urbanos producidos en Portugal<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Para ello, estas entidades deberían haber comenzado a adoptar en 2022 las medidas necesarias para: posibilitar la separación y el reciclaje en origen de los biorresiduos, mediante el compostaje doméstico o comunitario y otras soluciones locales de reciclaje; y/o garantizar la recogida selectiva y su posterior transporte a las instalaciones de reciclaje, concretamente para el compostaje y la digestión anaerobia, evitando su mezcla en el tratamiento con otros residuos, en particular con la fracción orgánica de los residuos indiferenciados. Por ello es importante profundizar las acciones para que se hagan realidad, extendiendo el alcance a la fase de proyecto y su posterior seguimiento para la construcción de sistemas de tratamiento de biorresiduos efectivos y de calidad, lo que implica un conocimiento aplicado con mayor coherencia entre diversas áreas, protocolos y procedimientos.



Según la evaluación de la política medioambiental nacional realizada por la CE<sup>22</sup>: el 48% de los residuos urbanos portugueses acaban en vertederos. Peor aún, el 59% se deposita sin ningún tratamiento previo. La generación de residuos empezó a aumentar durante la última década y alcanzó los 513 kg anuales por habitante en 2020 (ligeramente por encima de la media de la UE, que es de 505 kg) y gran parte acaba en los vertederos: el 48 %, cuando la media de la UE es del 29 %. Además, un número importante de vertederos en Portugal funcionan en condiciones irregulares y sin respetar las normas aplicables (es decir, carecen de pretratamiento de residuos o no tratan la fracción orgánica). La CE inició un procedimiento de infracción contra Portugal por incumplimiento de la Directiva sobre vertederos y la Directiva marco sobre residuos. Se necesitan esfuerzos significativos para aumentar la reducción, separación, reutilización y reciclaje de desechos, a fin de desviarlos de los vertederos o incineradores. Además, Portugal es uno de los que presenta peor comportamiento en la recogida de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, sin que exista una intervención clara del Gobierno para mejorar la actual situación – a pesar de que algunos municipios, como Lisboa, hayan arrancado ya con proyectos piloto, caso del “Electrão”.

## 5. POLÍTICA DE AGUAS

A pesar del buen entendimiento ibérico cuando se trata del MIBEL, o de exportar “energía verde” – especialmente biogás – al resto de Europa, lo mismo no sucede cuando se trata de compartir los recursos hídricos de las cuencas hispano-lusas. Situación que se agrava cuando las sequías, cada vez más frecuentes, disminuyen la disponibilidad de agua y aumentan la demanda.

El 2022, con algunas excepciones, fue un año de sequía en casi todo el territorio de Portugal continental, hasta bien adentrado el otoño. Sin embargo, pasamos de un extremo a otro: en noviembre llovió tanto que hubo inundaciones en varias localidades, provocando graves daños materiales y, lamentablemente, una víctima mortal en el área metropolitana de Lisboa. Pero, de nuevo, en abril de 2023 ya había un 80% del territorio de Portugal

---

<sup>22</sup> Cf. SWD/2022/270 final, 08.09.2022. *Ibidem*.

continental bajo los efectos de la sequía<sup>23</sup>. La misma está siendo “gestionada” por la “Comisión Permanente de Prevención, Monitorización y Seguimiento de los Efectos de la Sequía”. Esta Comisión – que fue creada en 2017<sup>24</sup> para implementar el “Programa para o Uso Eficiente da Água (PNUEA)” – hasta ahora sólo ha aplicado medidas avulsas adoptadas en las 13 reuniones que celebró en los últimos seis años. Y esto, a pesar de ser cada vez más evidentes que lo que antes eran sequías cíclicas (cada una o dos décadas) se ha transformado en una sequía casi permanente desde 2017 – aunque acompañada de periodos intermitentes de lluvias – es lo que algunos especialistas<sup>25</sup> denominan: “el nuevo normal”.

Así se puede concluir que la sequía ha sido gestionada con medidas puntuales y sin una estrategia clara capaz de responder a los desafíos del cambio climático<sup>26</sup>. A pesar de que sus nefastos efectos en la disponibilidad de los recursos hídricos son de sobra conocidos por la propia APA<sup>27</sup>. Esta situación es especialmente dramática en las cuencas internacionales situadas más al Sur: Tajo y Guadiana. En ellas existen una tensión latente que debido: por un lado, a la inercia de los organismos de cooperación credos por la Convención de Albufeira; por otro lado, al imparable desarrollo del regadío, tanto del lado

---

<sup>23</sup> Público, 21/04/2023. “Quase 80% do território de Portugal continental já está em situação de seca”, onde se refere: “...Apenas 21,8% do território se encontra em condições normais, ou seja, sem falta de água. IPMA prevê que, mesmo que a precipitação regresse em níveis normais, Sul do país continuará em “seca fraca””.

<sup>24</sup> La Resolución del Consejo de Ministros n.º 80/2017, prevé la creación de esta Comisión y establece que una de las funciones de la misma es, precisamente: “promover la implementación de las medidas recomendadas por el Programa para el Uso Eficiente de Agua [PNUEA] que se puedan realizar de manera inmediata y preparar las medidas a adoptar en el medio y largo plazo, con miras a prepararse para una mayor resiliencia ante eventos de sequía”.

<sup>25</sup> Cf. Joaquim Poças Martins, Profesor da Facultad de Ingeniería de la Universidad de Oporto y Presidente del Consejo Nacional del Agua, declaraciones en *Público* (07/05/2023), “Portugal «não tem estratégia para a água», mas usa-a “à vontade””. Ver también: Semanario *Expresso* (12/05/2023), “Sete em cada dez anos podem vir a ser de seca”, onde se refere que: Temos vivido duas a três secas severas por década, mas as projeções dos estudos complementares ao “Roteiro Nacional para a Adaptação 2100” indicam que, no final deste século, podemos vir a ter seis a sete secas por cada dez anos no sul no cenário mais gravoso projetado. Ou seja, “teremos mais de metade de uma década em seca, no período 2071-2100”, adianta ao *Expresso* Pedro Matos Soares, coordenador da equipa da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (FCUL) que está a trabalhar neste roteiro.

<sup>26</sup> *Público* 07/05/2023, “Portugal «não tem estratégia para a água», mas usa-a “à vontade””.

<sup>27</sup> Cf. “Avaliação das disponibilidades hídricas atuais e futuras e aplicação do índice de escassez WEI+”, en los últimos 20 años la precipitación en Portugal y España disminuyó cerca de 15% (y se prevé que disminuya entre 10% a 25% más hasta finales de este siglo) y, como consecuencia, en los últimos 20 años la disponibilidad de agua se redujo a cerca de 20%. Cf. <www.apambiente.pt> ([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

portugués<sup>28</sup>, como del español<sup>29</sup>. Esta situación es especialmente tensa en el Guadiana donde se ha suscitado un conflicto latente en el punto de fronterizo de Pomarão<sup>30</sup>, sobre el que hasta ahora ninguno de los gobiernos español y lusos de las dos últimas décadas ha conseguido llegar a un acuerdo aceptado por las dos Partes. Como si esto fuese poco, la sequía fue de tal orden, que hasta los agricultores del Duero<sup>31</sup> se han quejado de la “crueldad” del Convenio de Albufeira (CA). Portugal ha respondido, cediendo. O sea, permitiendo que España retuviese más caudal del acordado, lo que en la práctica significa incumplir el CA. Para justificar este incumplimiento y a la luz de la letra del CA, España tendría que haber declarado estado de excepción (provocado por la sequía) pero no parece que lo haya hecho. O si lo ha hecho, no es posible saberlo, una vez que la página web de la Comisión en este momento ni siquiera está en funcionamiento<sup>32</sup>. El año pasado estaba *on line*, pero no constaban las actas de las reuniones de los últimos cuatro años. Como para “mostrar un botón”, basta esta prueba de desdén por la participación pública – imposible sin el previo acceso a la información – para concluir que los gobiernos (tanto el portugués como el español) conceden poca importancia a la CADC (Comisión para Acompañamiento y Desarrollo del Convenio de Albufeira).

---

<sup>28</sup> El Ministerio de Agricultura portugués publicó el estudio “Regadio 2030 – Levantamento do Potencial de Desenvolvimento do Regadio de Iniciativa Pública no Horizonte de Uma Década”. Este informe fue presentado por la “Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas de Alqueva (EDIA)” en el que se prevé que antes de 2030 llevará a cabo: por un lado, la ampliación de 134.000 hectáreas de nuevos regadíos, y; por otro lado, la modernización de 72.000 hectáreas de regadíos con más de 50 años. Para ello, será necesario invertir 588 millones de euros en la modernización de los regadíos existentes y 199 en la construcción de nuevas infraestructuras de riego. La mayor beneficiaria será la región del Alentejo (304 millones) donde se sitúa Alqueva – el hasta hoy mayor lago artificial de la UE.

<sup>29</sup> A partir del Chanza (afluente del Guadiana del lado español de la frontera) se está transfiriendo agua para el regadío de Huelva, no se descarta incluso que tenga que servir también la maltratada zona del Parque Natural de Doñana cuyo nivel freático de agua no para de disminuir como consecuencia de los numerosísimos pozos ilegales que las autoridades andaluzas no consiguen controlar. Cf. *Semanario Expresso* (05/05/2023). “Seca está a matar parque de Doñana. Luta pela água causou danos irreparáveis no maior parque natural da Península Ibérica. Há danos para Portugal”.

<sup>30</sup> Esta tensión podrá aumentar si Portugal lleva adelante su proyecto de realizar una nueva captación de agua en esta zona y la construcción de un canal con 36 km de que transportará, como mínimo, cerca de 30 Hm<sup>3</sup>/año hasta el embalse “Odeleite” en el Algarve. O sea, justo “en frente” de la captación española situada del otro lado de la frontera y a partir de la cual se trasvasa agua del Chanza (afluente del Guadiana) a las cuencas del Tinto, Odiel y Piedras – situadas en la zona de Huelva y destinadas, principalmente, al cultivo de frutos rojos.

<sup>31</sup> Cf. *Jornal de Notícias* 19/09/2022, “Milhares de agricultores espanhóis querem impedir envio de água para Portugal”

<sup>32</sup> Cf. <[www.cadc-albufeira.eu/pt/](http://www.cadc-albufeira.eu/pt/)>([Última consulta, 4 de abril de 2023]).

Por último, como notas positivas, resta por decir que, aunque un poco tarde – más vale tarde que nunca – el Ministerio del Ambiente portugués, finalmente ha despertado para la reutilización y desalinización. Si el año pasado dijimos que había el proyecto de construir una planta desalinizadora en el Algarve, este año se ha anunciado otro para Sines. Aunque eso no impide que siga habiendo proyectos de nuevos embalses – tanto en el Guadiana como en el Tajo, donde se acabó de aprobar el de “Pisão-Crato<sup>33</sup>” – a pesar de que, según la CE<sup>34</sup>, la “asignatura pendiente” portuguesa no es la capacidad para reservar agua, sino su uso eficiente. En contraste con las obras fundamentalmente dirigidas a extender el regadío, está la llamada “megabateria” del “Tâmega<sup>35</sup>” que fue inaugurada este año y que funciona – mediante tres centrales hidroeléctricas (e respectivas presas construidas en un afluente del Duero (el Tâmega) – en ciclo cerrado. Es decir, posibilitan el almacenamiento del agua cuando hay superproducción de hidroelectricidad, permitiendo el *buckup* de otras energías renovables intermitentes (como eólica o solar).

## 6. NOTAS FINALES: PLAN DE TURISMO SOSTENIBLE 20-23+, SUELOS CONTAMINADOS Y EL “AEROPUERTO DE NUNCA JAMÁS”

---

<sup>33</sup> Para construir este embalse se desmatarán 600 hectáreas de bosques de alcornoques y varios hábitats protegidos. El Gobierno calificó el compromiso como de “interés público nacional” para pretender garantizar la asignación de los 120 millones de euros previstos en la medida del Plan de Recuperación y Resiliencia.

<sup>34</sup> De acuerdo con o informe da CE sobre ...: “Se necesitan más esfuerzos de infraestructura para mejorar la gestión del agua, como la recolección y el tratamiento de aguas residuales, la reducción de fugas en las redes y el suministro general de agua, un mejor monitoreo (calidad y cantidad), así como soluciones basadas en la naturaleza y restauración de ríos”. Cf. Commission Staff Working Document: “Environmental Implementation Review 2022 Country Report - PORTUGAL Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Environmental Implementation Review 2022: Turning the tide through environmental compliance” (SWD/2022/270 final, 08.09.2022) <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat%3ASWD\\_2022\\_0270\\_FIN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat%3ASWD_2022_0270_FIN)>([Última consulta, 1 de junio de 2023]).

<sup>35</sup> Esta “megabateria” funciona del siguiente modo: cuando hay mucha electricidad en el sistema el agua se bombea de la Presa de “Daivões” para “Guvães” con un desnivel de 650 metros de altura y al contrario cuando se necesita electricidad – se aprovecha el desnivel para turbinar el agua en camino inverso, produciendo energía. esta tecnología es la única hasta ahora capaz de almacenar energía de forma masiva – aunque en realidad lo que consigue es almacenar agua y bombearla en una especie de círculo que permite turbinar cuando es necesario sin causar impactos ambientales relevantes (fuera los causados por la construcción de la obra hidráulica). por lo menos es una solución sostenible hasta que la “megabaterías” de litio u otro material sean inventadas. Cf. Semanario Visão 30/03/2023. “Sistema electroproductor del Tâmega. Uma gigabateria para a transição energética”.

Entre os asuntos que merecen una nota final porque fueron, últimamente, objeto de fuerte controversia, cabe destacar los siguientes:

Primero, el 2023 como último año (y última oportunidad) para la implementación del “Plan de Turismo Sostenible 20-23+” – que tiene como objetivo posicionar a Portugal como uno de los destinos turísticos más sostenibles del mundo, mediante la planificación y el desarrollo sostenible de las actividades turísticas, desde el punto de vista económico, social y medioambiental. Este plan – que remite para los documentos internacionales más relevantes sobre la materia<sup>36</sup> – ha recibido, por parte de “Turismo de Portugal. IP”, un gran impulso en lo que toca a la formación en todos los agentes de la industria del turismo. Pero los resultados que existen son incipientes para el tamaño del sector y no hay evidencia de que toda esta industria haya aceptado el desafío y la responsabilidad de seguir el camino de la sostenibilidad efectiva.

Segundo, el proyecto de «decreto-lei» conocido como el «PROSOLOS<sup>37</sup>» – anunciado hace ya más de 10 años, pero que el Gobierno dice que sólo en 2023 podrá ser, finalmente, publicado. Hasta el momento en que cerramos estas crónicas no lo fue, esperaremos que llegue antes de Navidad.

Por último y en lo que se refiere al proyecto de construir un nuevo aeropuerto en Lisboa, como referí en una crónica anterior, ya pasaron 54 años desde que comenzó el debate en torno a la localización del mismo. El primer proyecto fue en el lugar de la “Ota” después vino “Alcochete,” después “Portela +1(Montijo)” y ahora (otra vez) “Alcochete”. Es imposible calcular los millares de páginas y los millones de euros que se habrán gastado en estudios y debates en torno a este proyecto. La situación recuerda al mito de Sísifo: cuando la piedra está cerca pico de la montaña, Sísifo tiene que regresar al punto de partida para subirla de nuevo. Si el mito sirve para ilustrar el absurdo da condición humana, no deja de ilustrar también el absurdo de este debate sobre la localización de un aeropuerto que – aunque encubierto por el velo verde de las

---

<sup>36</sup> Específicamente: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Pacto Ecológico Europeo, la Estrategia Nacional para la Conservación de la Naturaleza y la Biodiversidad para 2030, la Estrategia Nacional para la Adaptación al Cambio Climático 2020 y el Plan de Acción para la Economía Circular en Portugal.

<sup>37</sup> Cf. Público 02/10/2021, “Lei dos solos contaminados sai da gaveta, mas só entra em vigor em 2023”.

preocupaciones ambientales –, tiene en el trasfondo un pulso político entre quien gobernaba antes y quien gobierna ahora y entre el poder central y el poder local. Como explicamos en la crónica anterior, el año pasado la “Agência Portuguesa do Ambiente” (APA) emitió una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) positiva en relación al local de Montijo. Pero esta DIA positiva fue impugnada ante el Tribunal de Lisboa por varias ONGA y otras asociaciones, entre otras razones porque defendían que era necesaria un EAE (y no sólo un EIA). Así que, en 2023 volvimos al punto de partida. Este año el asunto “nuevo aeropuerto de Lisboa” pasó para las manos de una Comisión creada *ex novo* para solucionar la cuestión. La Comisión Técnica Independiente (CTI) liderada pela Catedrática de Ingeniería Civil del Instituto Superior Técnico (Universidad de Lisboa), Rosário Partidario, quien por tercera vez trabajar en el proyecto del aeropuerto de Lisboa – pues ya antes había participado en cuanto miembro de los equipos creados en el 90 y 2007. Así, declaró cuando aceptó el cargo: “*Se não for desta vez, acabou, até porque me irei reformar*<sup>38</sup>”.

Su andadura como Presidenta de la CTI comenzó con un pedido de participación pública global dirigido a toda la ciudadanía portuguesa. El pedido fue concretizado a través de un mapa interactivo, donde cualquier ciudadano podía proponer una sugerencia para la ubicación del nuevo aeropuerto de Lisboa. Esta consulta pública acabó recibiendo más de 700 sugerencias. Al principio, la iniciativa de la CTI fue motivo para varios chistes y anécdotas divertidas, pero (como dice el refrán), “el que ríe el último ríe mejor” y la CTI consiguió demostrar que, tras exprimir debidamente las 700 sugerencias, las mismas se redujeron a 17 posibilidades. Éstas, tras ser estudiadas bajo 10 criterios análisis – tres de los cuales son: proximidad al centro de Lisboa, existencia de planificación de infraestructuras viarias o ferroviarias y un área mínima de descanso de 1000 hectáreas –, dio lugar a las 9 opciones. Las mismas están ahora siendo estudiadas con mayor profundidad por la CTI, cuyo objetivo es entregar su propuesta a finales de este año. Así que también esperaremos hasta Navidad – como en para la publicación de la normativa sobre suelos contaminados (antes referida) – para ver si la maldición de un

---

<sup>38</sup> Declaraciones de Rosário Partidário em Semanário *Expresso* (05/05/2023), “25 estudos à espera de autorização do Governo”.

país que por más de 50 años no ha sido capaz de decidir sobre la ubicación de su aeropuerto más importante, finalmente, llega a una conclusión – aunque ésta sea tan sólo técnica, pues la decisión final será política.