

## DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN PORTUGAL

(PRIMER SEMESTRE 2024)

AMPARO SERENO ROSADO

*Investigadora Integrada del Polo del ISCAL en el IJP*

*Investigadora asociada al Observare (UAL)*

*Profesora en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa”  
(ISCAL)*

[amparosereno@gmail.com](mailto:amparosereno@gmail.com)

**Sumario:** 1. Introducción. 2. *Habemus papa*: la localización del nuevo aeropuerto de Lisboa. 3. Energías renovables y combate al cambio climático. 4. Movilidad eléctrica, teletrabajo y semana de cuatro días. 5. Residuos y economía circular 6. Política de aguas 7. Notas finales: simplex ambiental y urbanístico, prevención de incendios forestales y suelos contaminados

### 1. INTRODUCCIÓN

Este primer semestre de 2024 ha estado marcado por el cambio gubernamental, tras las elecciones nacionales de 10 de marzo. Hasta la referida fecha, hemos asistido a una especie de *sprint* final para aprobar toda la legislación que estaba ya “cocinada” por el anterior gobierno y que el mismo, celeremente, ha conseguido enviar para publicación en el *Diário da República* antes de salir. En materia de ambiente, cabe destacar la publicación de los diversos planes sobre aguas – algunos de los cuales con más de dos años de retraso – la estrategia sobre pobreza energética y, finalmente, las alteraciones al régimen general de gestión de residuos y normativa de desarrollo.

El nuevo gobierno, como suele suceder tras la alternancia, ha cambiado el nombre de los diferentes ministerios, entre los cuales el del “*Ministério do Ambiente e da Ação Climática* (MAAC)”. Este, a partir de mayo se llamará

“*Ministério do Ambiente e da Energia*<sup>1</sup>” (MAE). Pero no hay grandes diferencias de fondo relativamente al extinto MAAC y se cae en el mismo error de siempre: demasiada concentración de competencias en la *Agência Portuguesa do Ambiente* (APA). Como mencionamos en las Crónicas de 2023 esta entidad constituye una especie de “Ministerio dentro del Ministerio de Medio Ambiente” – o sea, los ministros cambian, la APA permanece. Esta Agencia, dotada de una gran autonomía, constituye una autoridad en todas las materias ambientales, tanto sectoriales (aire, aguas, residuos etc) como transversales (EIA, licenciamiento ambiental etc). Las únicas excepciones son la energía y la ordenación del territorio (OT) competencias atribuidas otras entidades del nuevo MAE<sup>2</sup>. Aparentemente, el único cambio es que, por lo menos esta vez, la APA tendrá que cambiar de Presidente – todavía no se sabe quién será el “sucesor” – una vez que el anterior (Nuno Lacasta), tras un mandato ininterrumpido de más de 12 años tuvo que dimitir por que estaba siendo investigado judicialmente en el ámbito de la denominada “operación *influencer*”. Tampoco, hasta la fecha, se conocen los resultados de esta operación, por lo que hay que aplicar el principio de presunción de inocencia. Sin embargo, el *in dubio pro reo*, no nos debe inhibir de observar que la falta de limitación en la renovación del cargo de Presidente de la APA puede ser peligrosa, dada la fortísima concentración de tantas competencias ambientales en una sola institución.

Por su parte, el nuevo *Ministério das Infraestruturas e Habitação*<sup>3</sup>, estuvo muy rápido al decidir la localización del nuevo aeropuerto de Lisboa – bautizado como “Luis de Camões”, algo así como el “Cervantes” portugués. Un nombre que suscitó el consenso tal como la localización – lugar en que tanto el actual gobierno, como el anterior ya manifestaron su acuerdo. A lo que todo indica, esta vez es la vez. El nuevo ministro aprovechó también para anunciar un nuevo puente sobre el Tajo para Lisboa (será el tercero), y un tren de alta

---

<sup>1</sup> Cf. Art. 25º de la orgánica del actual gobierno portugués (*Decreto-Lei n.º 32/2024, de 10 de maio, que aprova o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional*).

<sup>2</sup> Concretamente la *Direção-Geral de Energia e Geologia, la Agência de la Energia (ADENE)* y el Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), en materia de conservación de la naturaleza y la biodiversidad.

<sup>3</sup> Cf. Art. 22º de la LO del actual gobierno português.

velocidad Lisboa-Madrid<sup>4</sup>. Todos estos proyectos están pendientes de la correspondiente declaración de evaluación ambiental (DEA) positiva que cabe a la APA emitir.

## **2. HABEMUS PAPA: LA LOCALIZACIÓN DEL NUEVO AEROPUERTO DE LISBOA**

Como referí en la crónica anterior, ya pasaron 55 años desde que comenzó el debate en torno a la ubicación del nuevo aeropuerto de Lisboa. El primer proyecto fue en el lugar de la “Ota” después vino “Alcochete,” después “Portela +1(Montijo)” y ahora (otra vez) “Alcochete”. Como también explicamos en la crónica anterior, en 2022 la (APA) emitió una DEA positiva en relación al local de Montijo, pero esta fue impugnada ante el Tribunal de Lisboa por varias ONG. Así que, en 2023 volvimos al punto de partida. El asunto “localización nuevo aeropuerto de Lisboa” pasó para las manos de una Comisión Técnica Independiente (CTI) liderada por la Catedrática, *Rosário Partidario*, quien por tercera vez trabajó en el proyecto del aeropuerto de Lisboa – pues ya antes había participado en cuanto miembro de los equipos creados en el 90 y 2007 – cumpliendo su promesa de entregar resultados antes de Navidad de 2023 (justo antes de su jubilación). Ese año ya la CTI había seleccionado “Alcochete” como la mejor ubicación. Pero faltaba la decisión final, la política. Sin embargo, en aquel momento el Primer Ministro acababa de dimitir<sup>5</sup> y el Presidente de la República había marcado las elecciones anticipadas para el año siguiente. Así la decisión sobre la ubicación del nuevo aeropuerto quedó en manos del nuevo ejecutivo votado en 10 marzo de 2024. Quince años después, se volvió a un proyecto abandonado por ser demasiado oneroso: el “Proyecto Alcochete”. Pero ahora las obras serán todavía más dispendiosas y

---

4 Cf. [“Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2024, de 27/05, que define a localização e promove o desenvolvimento do Aeroporto Luís de Camões; Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2024, de 27/05, que prevê medidas para reforçar a capacidade do Aeroporto Humberto Delgado; e Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2024, de 27/05, que mandata a Infraestruturas de Portugal, S. A., para concluir os estudos da terceira travessia do Tejo e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid”](#).

<sup>5</sup> Esta dimisión está también relacionada con la “operación *influencer*” que fue mencionada en la introducción de esta crónica. Si bien que, a día de hoy, la Justicia portuguesa ya se ha pronunciado sobre el caso concreto del Primer Ministro, declarando que no existen pruebas para acusarlo.

la DEA caducó, por lo que será necesario iniciar un nuevo procedimiento de EIA. En síntesis, lo que de aquí se deduce es que la ejecución (o no) de las obras dependerá de la duración del actual gobierno.

Sobre si la ubicación del actual proyecto es mejor (o no) que la anterior, la polémica está servida. Los defensores de la actual localización alegan que se produce menos daños ambientales por lo que será más fácil el acceso a los fondos europeos – *Next Generation*, Cohesión, FEDER etc – y el investimento sólo parcialmente repercutirá en los presupuestos nacionales. Además, “Alcochete” está situado en un campo de tiro militar por lo que los terrenos son públicos y de ahí resultará un gran ahorro y grandes posibilidades de extensión del aeropuerto si fuera necesario – ya que en Montijo no había por donde crecer, pues se situaba en el medio de varias localidades municipales. Los detractores, por el contrario, piensan que – independientemente de si se consiguen fondos europeos (o no) – el actual proyecto, está situado mucho más lejos de Lisboa y por lo tanto resultará mucho más dispendioso. Además, también va a producir impactos ambientales muy negativos – como la contaminación de las aguas subterráneas existentes en la zona. Habrá que esperar para ver si la DEA emitida por la APA es positiva, negativa o condicionada. Aunque lo lógico será esperar que sea positiva, una vez que como antes se mencionó “Alcochete” ya tiene una DEA positiva, si bien que caducada.

### 3. ENERGÍAS RENOVABLES Y COMBATE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Continúa el crecimiento galopante de las energías renovables (ER). De acuerdo con la Pordata<sup>6</sup>, 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 ER batió un *record* en 2023, abasteciendo un 61% (el volumen más alto desde

---

<sup>6</sup> Cf. “Europa: Emissões de gases com efeito de estufa: total e por alguns setores de emissões de gases Pordata”

<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>

2018). Inclusive, en diciembre de este mismo año, el consumo registró un crecimiento del 6,9%, llegando a abastecerse con ER el 73% del consumo. Paralelamente la producción 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.

La parte de la ER importada, lo fue a través de Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL). Según la (REN<sup>7</sup>), fue el valor más alto jamás registrado y su mayor participación en el abastecimiento del consumo desde 1981<sup>8</sup>. Esto se debió fundamentalmente a la menor disponibilidad de agua que llevó a la menor producción de hidroelectricidad. 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 aumentar las importaciones a través del MIBEL. Esto provocó la subida de los precios de la electricidad. Pero, incluso así, continuaron a ser 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. No obstante, como el salario mínimo portugués continua abajo de la media europea, un estrato social relevante de consumidores vive en edificios mal acondicionada desde el punto de vista de la eficiencia energética y se muestra muy vulnerables a la subida de los costes de la electricidad. Esta problemática se intenta corregir a través de la Estrategia de combate a la pobreza energética, que fue publicada en enero de 2024<sup>9</sup> La misma se estructura en cuatro ejes de acción: i) promover la sostenibilidad energética y ambiental de la vivienda; ii) promover el acceso universal a servicios energéticos esenciales; iii) promover la acción territorial integrada y iv) promover el conocimiento y la acción informada.

De estos tres ejes, aunque todos ellos importantes porque promueven una transición justa, el primero nos interesa especialmente porque persigue la

---

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

<sup>8</sup> Con efecto, los algoritmos de asignación de generación del MIBEL conducen a optimizar el *mix* de producción más económico en cada momento, para tal recurre de modo preferencial a las fuentes de ER existentes en cada país y cuando no son suficientes a la importación

<sup>9</sup> Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024, de 08/01, que Aprova a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050.

implementación de la Ley de Bases del Clima<sup>10</sup>. El combate al cambio climático 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%). 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%.

Pero, a pesar de los buenos resultados, varias asociaciones ambientalistas portuguesas han recurrido al Tribunal Supremo contra el Estado portugués por incumplimiento de la Ley de Bases del Clima. Las ONG<sup>11</sup> alegan que Portugal no está cumpliendo los compromisos asumidos en la referida ley, lo que puede impedir que se alcancen las metas establecidas para 2030. Este es el primer caso de litigio climático ante el Tribunal Supremo portugués.

Por último, hay que referir que entró en vigor, a principios de enero de este año, el mercado voluntario de carbono<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Ley n.º 98/2021, de 31/12. Además para contribuir a la misma, fue publicado el Decreto-Lei n.º 18/2024, de 2 de fevereiro que cria um mecanismo de compensação aos municípios pelos projetos eléctricos estratégicos de grande impacto geradores de significativas externalidades locais

<sup>11</sup> Cf. LUSA 20/05/2024. Ambientalistas recorrem ao Supremo contra incumprimento da Lei do Clima em Portugal

<sup>12</sup> “Decreto-Lei” n.º 4/2024, de 5 de enero, que aprueba el mercado voluntario del carbono y sus reglas de funcionamiento. Más información sobre el funcionamiento del mismo, puede encontrarse en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/?s=amparo+sereno>

#### 4. MOVILIDAD ELÉCTRICA, TELETRABAJO Y SEMANA DE CUATRO DIAS

En lo que se refiere a la movilidad eléctrica, La MOBI.E<sup>13</sup> continua encargada de gestionar, en exclusividad, toda la red de carga única y universal, con acceso gratuito, a nivel nacional<sup>14</sup>. La misma comprende aproximadamente 27 proveedores de energía, 73 operadores de estaciones y más de 7.800 puntos de carga. Pero, según el Presidente de la MOBI.E el “secreto” de la red está en su “interoperabilidad”. O sea, en cuanto que en otros países un cliente de un determinado distribuidor no puede abastecerse en la red de otro distribuidor – lo que complica el acceso de los utilizadores –, en el sistema portugués basta tener una tarjeta o aplicación móvil para tener acceso a toda la red a nivel nacional (independientemente de quien sea el distribuidor). Esto explica que los modelos eléctricos matriculados representaran más del 11, 4 % del total – mientras que en España, por comparación, es de (aproximadamente), 3,8%. Los datos existentes, que son del año pasado, revelan que en 2023 se vendieron 364.000 vehículos 100% eléctricos, lo que representa un crecimiento de 101% sobre 2022 y sitúa a Portugal en el tercer puesto entre los países europeos (después de Noruega y Suecia) con la mejor cota de mercado.

No obstante, no todos son luces en materia de movilidad eléctrica. Según el Instituto Nacional de Emergencia Médica (INEM<sup>15</sup>) entre 2022 y 2023 se duplicó el número de accidentes con bicicletas y patinetes eléctricos. Para prevenir y regular su uso en carretera se aguarda un reglamento que desarrolle el artículo 112º del Código de circulación que los equipara velocípedos<sup>16</sup>. Otra cuestión que continua por debajo de las expectativas es el número exacto de “ciclovías” construidas hoy en día en Portugal. Los datos están en manos de las entidades locales y no existe ninguna autoridad competente por realizar

---

<sup>13</sup> Empresa pública, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente <https://www.mobie.pt/en/quemsomos/a-mobie>

<sup>14</sup> Aunque, tanto el Estado como los municipios colaboran en el mantenimiento y control de la red

<sup>15</sup> En total se registraron un total de 6.280 heridos en 2022, mientras que el año anterior había sido de 3.251. Los municipios donde se producen más accidentes son: Lisboa, Oporto, Vila Nova de Gaia, Cascais y Coimbra. Datos aportados por Luís Meira, presidente do Instituto Nacional de Emergencia Médica (INEM), no seminário “Mobilidade Ativa: Futuro em Segurança”.

<sup>16</sup> Esto desde que tengan una potencia superior a 250 Watts e superen los 25 km/hora. Cf. <https://trotinetesportugal.com/legislacao/>

inventario del total de Km construidos. La única entidad que presenta una estimativa sobre esta cuestión es la Federación Europea de Ciclistas<sup>17</sup>, una asociación cuyo objetivo es Promover la bicicleta como medio de transporte en entornos urbanos. Las estimativas apuntan para alrededor 2.000 Km de carriles bici a nivel nacional. Una cifra muy alejada de los objetivos definidos en la “Estrategia Nacional Movilidad Activa en Ciclismo 2020-2030”: tener 5.000 mil km en 2025 y 10.000 km en 2030.

Sin embargo, este año, el Municipio de Lisboa ha anunciado el Plan de Acción de la Red Ciclista 2024-2025, a fin de incrementar un 50% la red ciclista. El objetivo es pasar de los 173 km actuales a 263 km a través de una inversión de alrededor de 13 millones de euros, de los cuales 1,7 se destinan al mantenimiento de la red existente, bien como a corregir los numerosos problemas detectados a nivel de inseguridad y discontinuidad de la misma. Lo que se pretende es que más lisboetas dejen el coche en casa y lleguen al centro de Lisboa o alrededores en bicicleta o patinete. Pero esto también requiere un cambio de mentalidad que todavía no se observa de modo generalizado, pues está siendo bastante lento. De hecho, el Presidente de la *Agência para a Energia* (ADENE<sup>18</sup>) refiere que, a pesar de todos los esfuerzos, el transporte individual (no eléctrico) aumentó 4% a nivel nacional los últimos tres años.

Lo que sí ha tenido bastante adherencia es el teletrabajo<sup>19</sup>. Actualmente están en el sistema de trabajo remoto (o en modelos híbridos), 17,5% de los trabajadores, la mayoría de los entrevistados (81%) relata que prefiere el teletrabajo y que consigue una mejor conciliación de la vida personal y profesional. Además, en términos ambientales ha supuesto un avance, principalmente por dos razones: primera disminución del denominado “tráfico

---

<sup>17</sup> <https://ecf.com/>

<sup>18</sup> Declarações de Nelson Lage (Presidente da ADENE) em Semanário Expresso (31/05/2024) “Anular emissões nos transportes é uma corrida de obstáculos”. La ADENE es una persona jurídica asociativa de utilidad pública (no confundir con la APA que es un instituto público tutelado por el Ministerio de Medio Ambiente) Ver <https://www.adene.pt/a-adene/>

<sup>19</sup>De acuerdo con el “Libro Blanco sobre el teletrabajo” (“*HomeWork: des/igualdades de género na conciliação de teletrabalho e coabitacão*”) <https://www.eeagrants.gov.pt/pt/programas/conciliacao-e-igualdade-de-genero/projetos/projetos/homework-desigualdades-de-genero-na-conciliacao-de-teletrabalho-e-coabitacao/>



pendular urbano” en horas punta y con él una parte (aunque sea todavía poco expresiva) de las emisiones de CO<sup>2</sup>; segunda, disminución del consumo de productos relacionados con la vida laboral e, indirectamente, una proporcional reducción de los residuos generados por los mismos.

Paralelamente, continua la apuesta en la “semana de cuatro días” – prevista en la *Portaria* n.º 301/2022, de 20 de diciembre. Mediante este reglamento administrativo, se aprueba el desarrollo del programa piloto que tiene como objetivo la adopción experimental, por parte de las empresas y sus trabajadores, de una reducción de la semana laboral a cuatro días. Este proyecto se ha desarrollado durante el último semestre de 2023, e implementado en 95 empresas portuguesas que, voluntariamente, quisieron participar, con el apoyo administrativo y técnico Ministerio del Trabajo – pero sin recurso a la subvención económica. Los resultados del proyecto, que fueron anunciados en enero de 2024 han sido muy positivos<sup>20</sup>. EL 95% de las empresas que se sumaron valoran positivamente la experiencia e igualmente los trabajadores<sup>21</sup> que testimoniaron un aumento de cualidad de vida.

De acuerdo con Pedro Gomes<sup>22</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, incluso tenderá a disminuirla, desde que las actividades de tiempo libre sean bien canalizadas, pudiendo revertir en la tan deseada conciliación de la vida personal o familiar y la laboral.

---

<sup>20</sup> Cf. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=95-das-empresas-avaliam-positivamente-experiencia-da-semana-de-quatro-dias>

<sup>21</sup> En concreto, por parte de los trabajadores encuestados destaca la ganancia en cuanto a conciliación de la vida profesional, personal y familiar. Si antes de incorporarse al proyecto esta armonización era difícil o muy difícil para el 46% de los implicados, el porcentaje descendió al 8% tras casi seis meses de experiencia. El 65% de los trabajadores afirma haber pasado más tiempo con su familia tras el inicio de la reducción horaria. Esto también se refleja en la reducción del 19% de los síntomas de agotamiento relacionado con el trabajo. La frecuencia de otros signos negativos en materia de salud mental también registró una reducción: el índice de ansiedad disminuyó un 21%; fatiga en un 23%; insomnio o problemas para dormir en un 19%.

<sup>22</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.

## 5. RESIDUOS E ECONOMIA CIRCULAR

Portugal es uno de los países da UE27 donde menos se recicla<sup>23</sup>. Aunque la producción de residuos por persona y día está dentro de la media europea (1,4 kg /día), la tendencia (desde 1995) es al aumento – con la excepción de los años de recesión económica (de 2010 a 2013) – que en Portugal<sup>24</sup> fue de 46%, mientras que en la UE fue de sólo 12%. Además, otra diferencia de peso es el destino que se le da a estos residuos: en Portugal 56% de los residuos urbanos se depositaron en vertederos, más del doble de la media europea (23%) – así, la meta establecida por la UE (10% en 2035) parece inalcanzable. Otro dato relevante 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<sup>25</sup>”. Para disminuir los precios de la vivienda urbana, una de las soluciones es aumentar la construcción. Con este fin fue aprobado el denominado “Simplex urbanístico” – que analizamos en las notas finales de esta crónica. El aumento construcción civil será proporcional al aumento de los residuos de minerales no metálicos, pero el “Simplex urbanístico” ni siquiera menciona los mismos, ni la urgencia en cumplir las metas de la Directiva Marco sobre la materia (por lo cual la CE ya había amonestado a Portugal). Esta cuestión quedo relegada para la reforma del régimen general de los residuos que fue anunciado en 2023, pero que sólo fue publicado a través del “Decreto-Lei” n.º 24/2024, de 26 de marzo<sup>26</sup>. Este fue complementado por diversa normativa de desarrollo<sup>27</sup>, entre la que cabe

---

<sup>23</sup> Aunque el volumen de residuos reciclado aumentó tanto en la UE (con una media aproximada de un 30%), Portugal (con, aproximadamente, un 15%) Cf. [www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)

<sup>24</sup> De acuerdo con la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente (APA) en 2022 se produjeron 5.323 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. [www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)

<sup>25</sup> Ley n.º 50/2023, de 28 de agosto, a fin de simplificar la atribución de licencias en el ámbito urbanismo para acelerar la construcción y disminuir los costes de licenciamiento de nuevas viviendas y fue desarrollada por el “Decreto-Ley” conocido como “Simplex urbanístico”.

<sup>26</sup> Esta normativa altera los regímenes da gestión de residuos, de deposición de los mismos en vertedero y de gestión de flujos específicos de residuos sujetos al principio de responsabilidad ampliada del productor.

<sup>27</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 34/2024, de 17 de maio, que altera o regime de licenciamento do sistema de depósito e reembolso de embalagens de bebidas não reutilizáveis, alterando o Decreto-Lei

destacar la relativa al sistema de depósito y reembolso de embalajes de bebidas no reutilizables. La misma arrancó en 2021, como proyecto piloto, pero su implementación generalizada todavía hoy no se ha conseguido – lo que supone el desperdicio de millones de embalajes que acaban en vertederos de residuos indiferenciados.

Para finalizar con una buena noticia, hay que referir que, finalmente, la normativa sobre eliminación de bolsas de plástico leves, a lo que todo indica<sup>28</sup>, comenzará a aplicarse este año. También en 2024 ha abierto el primer restaurante de la UE certificado como “Residuo Cero” (en Guimarães) – “A Cozinha”.

## 6. POLÍTICA DE AGUAS

El *spring* final del que hablamos en relación a otras políticas, también se constató en materia de aguas. Así, en los primeros cuatro meses fueron aprobados todos los planes sobre gestión de demarcaciones hidrográficas (PGDH) y de riesgo de inundaciones. Si bien es verdad que llegan con más de dos años de atraso, ya que los planes del tercer ciclo de la Directiva Marco del Agua (DMA) 2022-2027 sólo fueron publicados el pasado 3 de abril<sup>29</sup>. Poco

---

n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, e o Decreto- -Lei n.º 24/2024, de 26 de março; Portaria n.º 150/2024/1, de 8 de abril, que estabelece os critérios para diferenciação das prestações financeiras no âmbito dos sistemas integrados de gestão dos fluxos específicos de resíduos abrangidos pela responsabilidade alargada do produtor; Portaria n.º 85/2024/1, de 7 de março, que alteração à Portaria n.º 262/2021, de 23 de novembro, que aprova o Regulamento do Sistema de Incentivos às Empresas «Promoção da Bioeconomia Sustentável»

<sup>28</sup> La decisión de gravar las bolsas de plástico ligeras y muy ligeras utilizadas en las compras a granel de productos de panadería, frutas y hortalizas frescas (las más pesadas desde 2021 que cuestan 10 céntimos al consumidor) estaba prevista en la Ley nº 82/2023 establece que: “a contribuição sobre os sacos de plástico leves e muito leves constitui encargo do adquirente, devendo os agentes económicos inseridos na cadeia comercial repercutir o encargo económico da contribuição, para o seu adquirente, a título de preço”. Esta es la Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2024, por lo debería haber entrado en vigor el 1 de enero, pero aún no está regulada. Sin embargo, la nueva Ministra del Ambiente ya ha referido que la APA y la Autoridad Tributaria están ultimando sus trabajos sobre la materia, por lo que la nueva normativa se espera para breve y esta tipología de bolsas pasarán a costar 4 céntimos. Cf. Público (31/05/ 2024). “Falta de informação sobre taxa de sacos de plástico leves preocupa empresas”.

<sup>29</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2024, que aprova os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas.

después, y con el mismo retraso, los planes sobre riesgos de inundaciones<sup>30</sup> en aplicación de la Directiva 2007/60/CE. Pero es que, además, en febrero<sup>31</sup> se había ya publicado el plano sobre abastecimiento y gestión de aguas residuales que este año, además, contiene la novedad de incluir también las aguas pluviales, lo que merece una evaluación bastante positiva.

Sin embargo, la gran ausencia en todos estos planos es el proyecto de un “mini-transvase” (“el canal de Pomarão”) entre el Guadiana y una cuenca interna del Algarve – una referencia a el mismo se puede encontrar en otros planos anteriores<sup>32</sup>. Este asunto fue tema de debate en varios eventos técnicos y científicos, pero no era objeto de gran atención por la opinión pública e publicada portuguesa. Sin embargo, el año pasado, pasó a ser noticia debido una presunta propuesta de “compra” de agua de Alqueva por el Gobierno de Andalucía (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) en el punto de “Bocachanza<sup>33</sup>”. Paralelamente y como ya se mencionó, Portugal también proyecta construir un canal a partir de Pomarão para captar y transferir agua con destino a las cuencas internas del Algarve<sup>34</sup> – destinadas tanto a usos domésticos como agrícolas. O sea, tanto España como Portugal pretenden transvasar más agua del Guadiana (en el punto de Pomarão) sin que se sepa, hasta el momento, los efectos de estos proyectos en los ecosistemas ribereños aguas abajo y, especialmente, en el Estuario del Guadiana.

---

<sup>30</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2024, que aprova os Planos de Gestão dos Riscos de Inundações.

<sup>31</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2024, que aprova o Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030 (PENSAARP 2030).

<sup>32</sup> La referencia a este proyecto puede encontrarse 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), ambos de 14 de enero.

<sup>33</sup> “Bocachanza” se localiza en punto donde el Chanza (afluente del Guadiana se en su margen izquierda) se une al cauce principal 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, destinado al consumo urbano de Huelva.

<sup>34</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 (hasta 25 Hm<sup>3</sup>).

Tras el cambio de gobierno – producido el pasado 10 de marzo –, la nueva Ministra del Ambiente<sup>35</sup> no perdió mucho tiempo en declarar que no habrá cesión de agua de Alqueva para España – es decir denegación al pedido andaluz de 100 Hm<sup>3</sup>/año –, que el proyecto de “Canal de Pomarão” se mantiene y que constará expresamente en el próximo Plan Nacional del Agua (PNA). Poco después, el Presidente de la EDIA – empresa pública tutelada por el Ministerio de Agricultura y que gestiona Alqueva – vino a recordar que existen múltiples captaciones españolas irregulares en este embalse. Es decir, para construir Alqueva fue necesario inundar terrenos españoles fronterizos, ya que las aguas del este Embalse traspasan la frontera a lo largo de, aproximadamente, 90 Km de la misma. Cuando se negoció el Convenio de Albufeira, se acordó que serían permitidas 40 captaciones del lado español a los agricultores locales hasta un máximo de 50 Hm<sup>3</sup>/año. Sin embargo, no fue fijada la tarifa que los mismos deberían pagar. En la práctica no pagan nada. Las autoridades portuguesas no pueden controlar o real volumen consumido, inspeccionar, cobrar la correspondiente tarifa (4 céntimos/m<sup>3</sup>) o aplicar multas porque ese territorio está fuera de su jurisdicción y las españolas tampoco actúan – probablemente porque entienden que no pueden cobrar una tarifa no destinada a sus propios “cofres”. En suma, los agricultores portugueses pagan y los españoles no. Hace muchos años<sup>36</sup> que se conoce esta situación, pero el Presidente de la EDIA entendió que éste era el momento más oportuno para recordarlo públicamente<sup>37</sup>, refiriendo que según los cálculos de la EDIA (entidad que cobra las tarifas) se deben aproximadamente €2.000.000/año en concepto del volumen de caudal captado y no facturado durante los últimos 20 años.

---

<sup>35</sup> Cf. Público (26/05/2024). *Entrevista à Ministra do Ambiente e Energia*; y Observador (26/05/2024) “Ministra do Ambiente estuda novas barragens no Algarve e avança com captação de água do rio Guadiana para combater falta de água. Graça Carvalho diz que “não está em cima da mesa” a cedência de água do Alqueva a Espanha e explica levantamento parcial das restrições no Algarve com aumento da capacidade das albufeiras” <https://observador.pt/2024/05/26/ministra-do-ambiente-estuda-novas-barragens-no-algarve-e-avanca-com-captacao-de-agua-do-rio-guadiana-para-combater-falta-de-agua/>

<sup>36</sup> Cf. <https://diariodoalentejo.pt/pt/noticias/11940/ha-20-anos-que-espanhois-nao-pagam-agua-de-alqueva.aspx>

<sup>37</sup> Cf. <https://www.msn.com/pt-pt/noticias/ultimas/guerra-%C3%A1gua-do-alqueva-espanha-desviou-caudal-para-regi%C3%A3o-de-huelva/vi-BB1n0BJ4>

## 7. NOTAS FINALES: SIMPLEX AMBIENTAL Y URBANÍSTICO, PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES Y SUELOS CONTAMINADOS

Este año, a través del “Decreto-Lei” n.º 22/2024, de 19 de marzo, fueron prorrogadas hasta 2025 las medidas excepcionales de simplificación de los procedimientos de producción de energías renovables (ER). Estos procedimientos simplificados configuran el denominado “simplex ambiental” que, con base en un “paquete legislativo<sup>38</sup>” aprobado en 2023, tiene como finalidad acelerar los procedimientos ambientales y que fue muy polémico – especialmente en lo que se refiere a parques eólicos y solares, cuya instalación significó la tala de miles de árboles, incluso de especies protegidas. Este año, además se ha creado una comisión para impulsar el licenciamiento de proyectos de producción de ER<sup>39</sup> y en el ámbito de la ordenación del territorio (OT) y la urbanización se ha aprobado el “simplex urbanístico” – Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de enero<sup>40</sup>. A través del mismo, se “eliminan licencias, autorizaciones y requisitos administrativos considerados desproporcionados que generan costes de transacción [excesivos]”. En una lógica de “licencia cero”, este “Decreto-Lei” también implementa uno de los ejes del programa “Más Vivienda”: poner a disposición más suelo para viviendas asequibles. De hecho, como se puede leer en su preámbulo: *“la simplificación de estos procedimientos contribuye a aumentar el suelo disponible, permitiendo también que los costes de creación de nuevas viviendas sean menores [bien como]... el tiempo necesario para completar los proyectos inmobiliarios...”* Así, una de las consecuencias del “Simplex urbanístico” será el aumento de la construcción y con ella de los residuos de minerales no metálicos – como ya se mencionó, Portugal tiene muchas dificultades en cumplir las metas de la Directiva Marco

---

<sup>38</sup> Mediante el “DL n.º 11/2023, 10 de febrero, que reforma y simplifica la atribución de licencias ambientales, entró en vigor el denominado “Simplex Ambiental”. Este vino acompañado de otra normativa también para facilitar el licenciamiento en diferentes sectores. Concretamente: el “Decreto-Lei” (“DL”) n.º 30-A/2022, de 18 de abril, que aprueba medidas excepcionales para garantizar la simplificación de procedimientos administrativos y acelerar la producción de ER; el “DL” n.º 26/2023, 10 de abril, que establece el régimen de EIA aplicable a los planes de asignación del espacio marítimo hídrico, el “DL” n.º 87/2023, 10 de octubre, que altera el régimen de uso de los recursos hídricos y el régimen jurídico de EIA y para dominio marítimo y el “DL” n.º 83/2023, de 25 de septiembre, que altera el régimen jurídico relativo a la instalación y operación de establecimientos de cultivos en aguas marinas.

<sup>39</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2024, que crea a Estrutura de Missão para o Licenciamiento de Projetos de Energias Renováveis 2030.

<sup>40</sup> Más información sobre esta normativa puede consultarse en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/?s=amparo+sereno>

sobre la materia. Además, con el cambio de gobierno ha sido aprobada en el Consejo de Ministros, de 27 de mayo<sup>41</sup>, ha tenido lugar la revocación de algunas de las medidas alternativas a la construcción. Específicamente, el arrendamiento forzoso de casas abandonadas y las limitaciones al alojamiento local. En suma, hoy en día no se sabe si efectivamente se van a conseguir viviendas a precios asequibles, pero sí que la masificación turística en ciudades como Lisboa y Oporto crecerá dramáticamente, con el aumento de la segunda habitación y del alojamiento local.

En lo que se refiere a los cada vez más frecuentes incendios forestales y con la finalidad de disminuir su número, este año se ha incidido nuevamente en la responsabilidad de los propietarios de terrenos rústicos. El año pasado había sido publicada la Ley nº 49/2023, 24 de agosto, que crea el Banco de Tierras y el Fondo de Movilización de Tierras. Por su parte, el Grupo de Trabajo de la Propiedad Rústica presentó, en julio de 2023, su informe sobre la actual situación, concluyendo que 30% de las fincas rústicas están a nombre de difuntos<sup>42</sup>. Este informe se espera que sea transformado en proyecto de ley para la reforma de la propiedad rústica en 2024, bien como medidas incentivo, a través del “*Programa Emparcelar*”, que permitan la compra de propiedades indivisas.

Para acabar y en lo que toca a los suelos contaminados, el proyecto de «decreto-lei» conocido como el «PROSOLOS<sup>43</sup>» – anunciado hace ya más de 10 años, pero cuya aprobación se esperaba para 2023 – hasta hoy no fue publicado. En las próximas crónicas volveremos a este asunto, a ver si (finalmente) se puede dar una noticia positiva a este respecto.

---

<sup>41</sup> Cf. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/governo/comunicado-do-conselho-de-ministros?i=614>

<sup>42</sup> O sea, 4 de los 11 millones de parcelas rústicas tiene como titulares a dueños fallecidos entre 2003 y 2016. En su informe, El Grupo de Trabajo (GT) propone como medidas de combate a los incendios: disminuir la pulverización 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” e impedir el fraccionamiento de la propiedad en extensiones inferiores a la unidad mínima establecida en cada región del país y en el caso de herencias no reclamadas, se propone establecer un plazo de 2 años para la aceptación o repudio de la propiedad rústica (la media actualmente está en 10 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.

<sup>43</sup> Cf. Público 02/10/2021, “Lei dos solos contaminados sai da gaveta, mas só entra em vigor em 2023”.