

## Portugal 2021: un año para regresar a la “nueva normalidad” o una oportunidad para reforzar la protección ambiental

Amparo Sereno

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL “TELETRABAJO”, SU IMPACTO AMBIENTAL Y LA NUEVA LEGISLACIÓN PORTUGUESA SOBRE LA MATERIA. 3. UNA NUEVA LEY PARA EL CLIMA Y LA NEUTRALIDAD CARBÓNICA. CONTINUA LA FUERTE APUESTA POR LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y LA MOVILIDAD ELÉCTRICA. 4. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. 5. POLÍTICA DE AGUAS: EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y LOS REGADÍOS. 6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES 7. NOTAS FINALES: LAS “GRIETAS” DEL «SUPERFONDO AMBIENTAL», LA LEY DEL CLIMA Y LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE MINAS.

**RESUMEN:** En este trabajo se revisan los temas más importantes de las políticas públicas ambientales de Portugal durante el año 2021, así como la legislación más importante publicada durante ese mismo año, realizando una evaluación bastante positiva de los avances en determinadas materias, como son: la nueva ley sobre cambio climático y el régimen general de gestión de residuos. Sin embargo, existen otras en que se debería mejorar, como el aumento excesivo del regadío intensivo, o la deficiente aplicación de la compensación a los ciudadanos por el reciclaje de embalajes, así como la lentitud en el tratamiento apropiado para determinados flujos de residuos, como el textil, los productos eléctricos o electrónicos y los «biorresiduos».

**ABSTRACT:** This work deals with the most important issues of the environmental public policies of Portugal during the year 2021, as well as legislation published during that same year. A fairly positive evaluation of progress in certain subjects is made, such as: the new law on climate change and the general waste management regime. However, there are some areas in which it should be improved, such as the excessive increase in intensive irrigation, or the poor application of compensation to citizens for recycling packaging, as well as the slowness in the appropriate treatment for certain waste streams, such as textiles, electrical or electronic products and "bio-waste".

**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. INTRODUCCIÓN

Durante 2021, la política de medio ambiente, como tantas otras políticas públicas, ha estado marcada por la denominada “Crisis del Covid”. Sin embargo, el cansancio generalizado y la tentativa de fuga de una “realidad monotemática” – o sea, el hecho de que en muchos casos hayamos sido, involuntariamente, inundados por una cuestión (innegablemente parte de nuestra realidad), pero sobre la que ya no queremos o no podemos invertir más tiempo – ha llevado a la tentación de pasar página. Es decir, centrarnos en temas en los que podemos avanzar y, si posible, aprovechar lo que de positivo se puede sacar de la pandemia.

En este sentido me parece que hay reflexionar sobre dos factores propiciados o impulsados por la “Crisis del Covid” y que han venido para quedarse. O sea, que pueden servir para estimular la consecución de las metas ambientales relacionadas con la neutralidad carbónica y la economía circular. Estos dos factores son: la digitalización de los sectores públicos y privados y el “teletrabajo”. Estos factores – junto con el “confinamiento” generalizado – han contribuido para los buenos resultados de que (aunque dos años después) nos informa el “Relatório do Estado do Ambiente” (REA). Hay que recordar que el REA es un informe obligatorio en – exigido por la Ley de Bases del Ambiente – que debe ser publicado anualmente por el

Gobierno, o sea, por el Ministerio del Ambiente – que, em Portugal, es casi lo mismo que decir Agencia Portuguesa del Ambiente (APA) ya que esta entidad centraliza la mayor parte de las competencias en materia ambiental.

El año pasado, la APA estuvo “paralizada” y optó por no publicar el referido informe, pero, por el contrario, este año –para recuperar el año perdido – publicó el REA “en doblete”. Es decir, un único volumen sobre 2020 y 2021<sup>1</sup>. Pero, en realidad, el REA trata más de 2020 que de 2021 y, muy resumidamente, lo que viene a demostrar es que 2020 fue un excelente año ambiental porque: disminuyó la utilización de transportes y como consecuencia descendieron un 20,1% las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), y la calidad del aire en las ciudades mejoró sustancialmente. Además, bajó el consumo global de energía y subió la producción interna de energías renovables – un 58,3% de la energía producida en Portugal tuvo como origen fuentes renovables. Como resultado, la dependencia energética del exterior se redujo relativamente en relación con 2019, situándose en los 65,8% – sobre todo debido a la reducción de las importaciones de carbón de origen fósil, petróleo bruto y sus respectivos derivados.

El aspecto más negativo, subrayado por el REA, fue la recaudación de “impuestos verdes” en 2020. Esta recaudación se redujo, aproximadamente, en 4.765 mil millones de euros. Este valor se corresponde con una reducción de un 12% en comparación con 2019 e interrumpió una serie de 7 años consecutivos de aumento de ingresos procedentes de estos impuestos, que puede ser explicada por la reducción de la movilidad y del consumo debido a las restricciones impuestas por la pandemia. Estas mismas restricciones llevaron a parar, provisionalmente, la actividad de algunos centros de gestión de residuos y pueden explicar que la tasa de preparación para reutilización y reciclaje haya sido de 38% – cuando en 2019 había sido superior (41%) –, lo que no permitió cumplir la meta de 50% prevista en el “Plano Estratégico para los Residuos Urbanos” (PERSU 2020). Por el mismo motivo, el depósito de residuos urbanos biodegradables en vertedero controlado aumentó hasta 53% (era de 45% en 2019), lo que tampoco permitió alcanzar la meta de 35% (también prevista en el PERSU 2020), que consistía en reducir hasta un 35% los residuos depositados en vertederos, de manera que se incrementase su reciclado hasta 65%. Pero sobre el tema de los residuos volveremos más adelante – especialmente cuando tratemos del nuevo régimen jurídico en la materia aprobado en 2021 –, para ahora centrarnos en una cuestión que – aunque de modo directo no se puede decir que sea una “Política de Medio Ambiente” –, ha tenido un impacto directo en sus resultados. Me refiero a un tema típicamente laboral, el teletrabajo, que, no

---

<sup>1</sup>Cf., en: [REA 2020 y 2021](#)

obstante, ha repercutido notablemente en la movilidad y en el consumo y, por consiguiente, ha tenido una fuerte contribución en la descarbonización de la Economía, por lo que, en mi opinión merece un tratamiento autónomo, que realizaré inmediatamente, en el siguiente apartado de este Capítulo.

## **2. EL “TELETRABAJO”, SU IMPACTO AMBIENTAL Y LA NUEVA LEGISLACIÓN PORTUGUESA SOBRE LA MATERIA**

La verdad es que el teletrabajo no se puede considerar algo innovador, teniendo en cuenta que ya estaba regulado en el Código Laboral portugués de 2003, como una modalidad contractual atípica y marginal. Sin embargo, desde 2020 pasó a ser impuesto por ley a todas las actividades y funciones que sean compatibles con el teletrabajo, como estrategia 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”. Para colmar las lagunas detectadas, fue aprobada la Ley nº 83/2021, de 3 de diciembre, que modifica el régimen del teletrabajo, modificando para ello el Código del Trabajo y la Ley n.º 98/2009, de 4 de septiembre sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Esta ley se ha hecho famosa por consagrar el derecho a desconectar, estableciendo que el trabajador no debe ser contactado en periodos de descanso, salvo en casos de fuerza mayor. Pero además, clarifica aspectos todavía ambiguos, como son los siguientes: primero, que el teletrabajo necesita ser acordado entre la empresa y el trabajador – salvo casos especiales; segundo, que es la empresa quien costea los gastos inherentes al teletrabajo, y, por último, que el teletrabajador se sitúa en pie de igualdad con el trabajador presencial, tiene los mismos derechos sindicales y las obligaciones propias de la actividad que desempeña – sin perjuicio de las medidas que las empresas deben adoptar para evitar o disminuir el aislamiento social de los teletrabajadores.

En principio, todo lo que hemos expuesto sobre la nueva ley del teletrabajo podría considerarse una cuestión del ámbito laboral que nada tiene que ver con el Derecho del Medio Ambiente. Sin embargo, lo que esta ley parece anticipar – preparando para ello a la sociedad –, es que lo virtual y lo digital ganarán cada vez más el terreno a lo real y a lo presencial. Lo más probable es que en el futuro laboral predominen los regímenes híbridos. Es decir, la alternancia entre el trabajo a distancia y el presencial. Y, siendo así, tenemos que pensar cual el impacto ambiental de esta nueva realidad.

¿Será más positivo o más negativo? Según constató el REA (citado en la Introducción a este Capítulo) durante la pandemia, el teletrabajo produjo, principalmente, impactos ambientales positivos: en primer lugar, debido a la disminución del tráfico en las ciudades y, por consiguiente, de las emisiones de CO<sup>2</sup> y otros gases que contaminan el aire y provocan el efecto invernadero, así como la contaminación acústica; en segundo lugar, debido a la disminución del consumo en el lugar de trabajo – asociado a productos textiles, calzado y otros accesorios relacionados. Sin embargo, aumentó el consumo de plástico descartable originado por el *take-away*, así como el consumo de energía en los hogares.

En síntesis, se puede decir que en una ponderación de los impactos ambientales positivos y negativos del teletrabajo, los primeros predominarían sobre los segundos. Además, como parece que el teletrabajo (aunque en una versión más híbrida) ha venido para quedarse, tal como la ley que lo regula, ésta debería ser valorada desde un punto de vista ambiental (y no sólo laboral). O sea, analizando los impactos ambientales de su aplicación.

### **3. UNA NUEVA LEY PARA EL CLIMA Y LA NEUTRALIDAD CARBÓNICA. CONTINUA LA FUERTE APUESTA POR LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y LA MOVILIDAD ELÉCTRICA**

Como expusimos en la contribución al OPAM 2020, la mejor noticia que nos trajo el año 2021 fue el cierre definitivo (ya anunciado en 2019) de las centrales termoeléctricas de carbón de “Pego” (situada en “Abrantes”) y de “Sines” (situada en el “Alentejo”) – que eran las dos principales fuentes de emisión de CO<sup>2</sup> a partir de carbón. Con el cierre de estas centrales, se calcula que las emisiones de CO<sup>2</sup> en 2022 serán de 12 millones de toneladas menos (en relación a 2017).

Además, el año finaliza con la aprobación por el Parlamento y la rápida publicación, justo el último día (31 de diciembre de 2021) de la Ley de Bases del Clima<sup>2</sup>. Esta nueva normativa está claramente en sintonía y tiene como una de sus más importantes finalidades cumplir con el Reglamento de la UE sobre la materia<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ley n.º 98/2021, de 31 de diciembre, que establece la Ley de Bases del Clima.

<sup>3</sup> Este Reglamento fue aprobado por la UE para cumplir los compromisos asumidos por la Unión en el Tratado de París sobre cambio climático. Estoy refiriéndome al Reglamento 2021/1119, que establece el régimen para alcanzar la neutralidad climática – alterando los Reglamentos 401/2009 y 2018/1999 (es la conocida como: «Ley europea del clima»).

Como expusimos en el OPAM de 2020, antes de esta Ley de Bases del Clima ya habían sido aprobados varios documentos<sup>4</sup>, cuyos criterios y metas se reproducen con algunas modificaciones en la ley que, en cierto modo, realiza una codificación, síntesis y actualización de los mismos. No obstante, en algunos artículos, la Ley de Bases del Clima establece metas más ambiciosas de las ya marcadas por el Gobierno en los referidos documentos. En este sentido, podemos citar varios ejemplos<sup>5</sup>, como el artículo 18.º (“Política climática”), donde se obliga al Gobierno a estudiar, hasta 2025, la posibilidad de anticipar la meta de la neutralidad climática a 2045. Además, hay que hacer aquí una referencia al artículo 2º (“Emergencia climática”) donde se reconoce la existencia de una “situación de emergencia climática”, aunque no se desarrollan después las consecuencias jurídicas de la misma – más allá de la justificar la posible anticipación de algunas metas, como antes mencioné.

También es bastante novedoso el Capítulo II, ya que ensaya una especie de “carta de los derechos y deberes fundamentales climáticos de los ciudadanos”. En este sentido, en el artículo 5º se establece el “derecho al equilibrio climático” que consiste en el derecho de defensa contra los impactos del cambio climático, así como en el poder de exigir de las entidades públicas y privadas el cumplimiento de los deberes y las obligaciones que las vinculan en materia climática.

Cabe destacar también que (en el Capítulo siguiente, artículo 12º) se instituye un “Consejo para la Acción Climática” (CAC) que integra al Presidente de un organismo ya existente – el Consejo Nacional de Ambiente y Desarrollo Sostenible –, a un representante de una ONG ambiental y, por lo menos, a “un ciudadano joven residente en Portugal”. No se define, sin embargo, el concepto jurídicamente indeterminado de “ciudadano joven”, por lo que tendremos que esperar a los reglamentos que instituyen y desarrollan el Estatuto del CAC.

---

<sup>4</sup> Estoy refiriéndome, específicamente, a los siguientes documentos: “Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050”; “Plano Nacional Energia e Clima 2030”; “Estratégia Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas”; y “Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas”.

<sup>5</sup> Otros casos de anticipación de las metas ya establecidas por el Gobierno son: el artículo 14º, donde se establece un plazo de 24 meses a partir da entrada em vigor de la Ley de Base del Clima (1 de febrero de 2022), para aprobar un plan de acción climática municipal y otro regional, y; en el artículo 74º, se establece que hasta finales de 2023 deben ser aprobados planes sectoriales de mitigación y planes sectoriales de adaptación al cambio climático para los sectores considerados prioritarios.

Por su parte, el Capítulo V (sobre instrumentos económicos y financieros), contiene algunas novedades que hay que destacar como, por ejemplo el artículo 29º ("Programación presupuestaria") – que obliga a incluir en los Presupuestos Generales del Estado una dotación específica para conseguir los objetivos de la política climática – o el artículo 30º que crea el "IRPF Verde" – o sea, una categoría de deducciones fiscales que beneficia a los sujetos pasivos que adquieran, consuman o utilicen bienes y servicios ambientalmente sostenibles, con el fin de reducir la huella ecológica. Otro artículo interesante, es el 48º, que encontramos en la Sección 2ª relativa a los transportes, donde se establece que la fecha de referencia para el fin de la comercialización en Portugal de vehículos ligeros movidos exclusivamente por combustibles fósiles es 2035.

Por último, hay que señalar que los plazos que el Parlamento portugués exige al Gobierno para que preste cuentas de su acción climática en las disposiciones finales y transitorias (último Capítulo de la Ley) no son menos rigurosos. Así, en el artículo 75º, se exige que, antes de febrero de 2023, el Gobierno presente un informe al Parlamento sobre toda la legislación nacional que diverge con las metas e instrumentos establecidos en la Ley de Bases del Clima<sup>6</sup>

Por último, y en lo que se refiere a la movilidad eléctrica, cabe referir que la "red Mobi.E", cuenta ya con más de 70 "Operadores de Pontos de Carregamento" y 20 comercializadores de electricidad para movilidad eléctrica. Esta red ha crecido, además, tanto en número de puntos de recarga, como en potencia disponible. Actualmente tiene 4.175 puntos de recarga en todo el territorio portugués, de los cuales, 800 son rápidos o ultrarrápidos (>50 kW). A finales de 2020, la red tenía 3.076 pontos y en 2021 aumentó a un ritmo de 31 nuevos puntos por semana. Según el más reciente estudio de la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles, Portugal es el 4.º país con más puntos de recarga por 100 km de carretera (14,9 puntos por cada 100 Km).

Por otra parte, en relación a las bicicletas eléctricas, el Gobierno reforzó en medio millón de euros el Fondo Ambiental para incentivar su compra. Desde que la edición de 2021 entró en vigor en marzo, fueron presentadas 4118 solicitudes para este incentivo, 1200 solicitudes más que el año pasado.

---

<sup>6</sup> Más información sobre la Ley portuguesa del clima puede encontrarse en: SERENO, Amparo, "[Comentarios a la Ley de Bases del Clima de Portugal](#)", *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, AJA 4/02/2022.

#### 4. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

Este año fue aprobado el “Decreto-Lei” 84/2021, de 18 de octubre, que realizó la transposición de las Directivas (UE) 2019/770 y 2019/771. Esta normativa (que entra en vigor el 1 de enero de 2022) extiende el período de garantía de los productos a tres años, lo que puede constituir un estímulo para la promoción de la durabilidad de los mismos, favoreciendo así la aplicación, práctica del concepto de Economía Circular.

En materia de residuos, la gran novedad fue la Ley n.º 52/2021, de 10 de agosto, que modifica el régimen general de la gestión de residuos (RGGR). Esta nueva normativa modifica el “Decreto-Lei” n.º 102-D/2020, de 10 de diciembre, que aprobó el RGGR<sup>7</sup>. Es importante subrayar que el citado “Decreto-Lei” había sido aprobado para simplificar y consolidar toda la legislación nacional dispersa sobre residuos, a fin de armonizar las normas comunes a los varios tipos de residuos y las específicas para cada uno de ellos, así como como para introducir el concepto de economía circular en las mismas. Sin embargo, el Parlamento portugués entendió que el Gobierno debería haber sido más ambicioso, por lo que aprobó la Ley actual con la finalidad de aumentar las exigencias del RGGR.

Entre las alteraciones incluidas por los diputados portugueses cabe señalar: la compensación a los sistemas municipales que realicen la recogida selectiva de residuos no incluidos en su ámbito de competencias; además, la tasa de gestión de residuos subió hasta €22 (en 2020 era de € 11) y deberá ser repercutida en las tarifas cobradas a los sujetos pasivos de toda la cadena de producción de residuos – aunque permitiendo una discriminación positiva para los residentes en los denominados «municipios de baja intensidad», o sea los más despoblados; también se refuerzan las acciones de sensibilización, comunicación y educación ambiental – debiéndose destinar a ellas parte de los ingresos obtenidos por las entidades gestoras de residuos, así como como por otras entidades participantes en la cadena de producción y distribución; también se extiende la responsabilidad de los productores de residuos a los aceites usados y a los productos textiles (entre otros), incluyendo a los participantes en el comercio electrónico; se privilegia la recogida de residuos más próxima de los consumidores, específicamente la realizada puerta a puerta, así como la red de centros de recogida selectiva – especialmente para los residuos urbanos considerados peligrosos; se intensifica la lucha contra al desperdicio de alimentos, obligando a los establecimientos de restauración y hostelería que producen más de nueve

---

<sup>7</sup> Este RGGR incluía también el régimen jurídico de depósito de residuos en vertederos controlados y el régimen de gestión de flujos específicos de residuos, realizando la transposición de las Directivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 y 2018/852.



toneladas por año a tomar las medidas necesarias para disminuir esta cantidad antes del 2024; se aumenta el control y la evaluación de los beneficios ambientales y de la mejora del desempeño del sector de los residuos – la misma deberá ser realizada por el Gobierno antes de 2023 y presentada en el Parlamento, así como una evaluación periódica de los diferentes planes sobre residuos.

Paralelamente – y a semejanza de lo que ya sucede con muchas de las compañías de abastecimiento de agua –, se exige la aplicación de una tarifa social a las facturas de residuos de familias numerosas o desfavorecidas, así como a otros grupos o individuos vulnerables. También, con el objetivo de reducir los residuos (botellas de plástico) y simultáneamente promover la aplicación del derecho humano al agua, se exige al sector de la restauración que sirva a sus clientes agua del grifo y vasos de cristal u otro material no desechable de forma gratuita. Dicho de otro modo, que no obliguen a sus clientes a consumir botellas de agua mineral – a menos que el cliente lo pida expresamente.

Sin embargo, como expusimos en el OPAM del año pasado, la “Crisis del Covid” provocó el aumento exponencial del *take away* y – aunque la nueva ley permite que los clientes lleven sus propios recipientes para la compra de comida – el plástico no ha dejado de aumentar. Además, y lo que es peor, esta misma crisis ha paralizado la puesta en marcha del sistema de depósito, devolución y retorno de envases de bebidas, al que el Fondo Ambiental nacional había atribuido 665 mil euros<sup>8</sup>. Estaba previsto que este sistema comenzaría a funcionar en enero de 2022 en todo el territorio nacional, pero claramente no existe la suficiente preparación para que ello se cumpla. 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.

---

<sup>8</sup> El 24 de enero de 2020 fue firmado el contrato del proyecto piloto para la adquisición e instalación de equipamientos de recogida de embalajes de bebidas de plástico no reutilizables entre la APA y un consorcio liderado por la “Associação Portuguesa dos Industriais de Águas Minerais Naturais e de Nascente (APIAM)”. El objetivo es reciclar los embalajes e incorporarlos a la producción de nuevas botellas, promoviendo la circularidad de los materiales. El sistema de incentivo consiste en la atribución de un premio al consumidor final por la devolución de los embalajes. Este puede ser materializado en un talón de descuento en compras, descuentos en tiendas, actividades o servicios, participación en sorteos o donativos a instituciones de solidaridad social. El proyecto piloto arrancó el 13 de marzo de 2020 en 23 grandes superficies comerciales de Portugal continental, pero los resultados del mismo, sobre los que no existen, hasta el momento, datos, se habrán visto afectados por la crisis del Covid 19.

Para acabar, hay que decir que la economía circular no sólo se aplica en el sector de residuos, sino en todos los sectores, incluidos en el del agua del que hablaremos en el siguiente título

## 5. POLÍTICA DE AGUAS: EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y LOS REGADÍOS

La economía circular, de la que tratamos en el apartado anterior, no se aplica tan sólo a los residuos – aunque tal vez sea en este sector donde se ha notado más su efecto – sino también a otros sectores, como el agua. Así, proyectos y medidas relacionadas con la reutilización y desalinización han entrado, finalmente, en el sector hídrico portugués que hasta ahora los había rechazado taxativamente por considerarlos demasiado onerosos.

Así, la APA está más comprometida que nunca en la reutilización del agua, especialmente en las regiones del Sur del país, donde la escasez de recursos hídricos va en aumento y la exposición a sequías cíclicas es más frecuente. Además, y por primera vez, se ha planificado la construcción en el Algarve de una planta de desalinización pública. Hasta ahora existían dos plantas de pequeña dimensión: una privada (la de un Hotel en el Algarve para regar su campo de golf) o en la pequeña Isla de Porto Santo (Archipiélago de la Madeira), donde resultaba excesivamente costoso abastecer con agua potable. A estas – que son, mayoritariamente consideraras inversiones sostenibles –, se juntan los proyectos de nuevos embalses para regadío – como el ya aprobado Embalse de “Pisão-Crato” – en la región del Alentejo u otros proyectos pendientes de Evaluación de Impacto Ambiente (EIA) destinados al regadío tanto en la Cuenca del Tajo, como en la del Guadiana. Todos estos proyectos – tanto los más ambientalmente sostenibles, como los menos –, se espera que sean financiados a través de los que se han dado en denominar “Fondos *Next Generation*” – previstos en el Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) de Portugal. La propia APA ya ha encontrado un “argumento infalible” para justificarlos. De acuerdo con el estudio<sup>9</sup> en fase de consulta pública hasta junio de 2022, denominado, “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<sup>10</sup> disminuyó cerca de 15% (y se prevé que disminuya entre 10% a 25% más hasta finales de este siglo) y, como

---

<sup>9</sup> Este estudio fue presentado por la APA públicamente el 7 de diciembre de 2021 y abierto para consulta pública entre 2021-12-11 e 2022-06-30.

<sup>10</sup> El estudio está enfocado en la parte de las Demarcaciones Hispano-Portuguesas situadas en territorio español, pues realiza el cálculo de la disminución de las afluencias provenientes de estas cuencas internacionales.

consecuencia, en los últimos 20 años la disponibilidad de agua se redujo a cerca de 20%. De hecho, el año hidrológico de 2020/2021 terminó con las cuencas al Sur del Tejo en situación de sequía hidrológica, siendo la región más afectada la del Algarve, por estar situada más al Sur, fuertemente presionada por el sector agrícola y – sobre todo durante los meses de verano –, por el turismo.

Paralelamente, el Ministerio de Agricultura 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)” el 15 de diciembre de 2021 y en el 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.

Por último, y en lo que se refiere a las relaciones hispano-lusas, continua la dificultad de articulación en la zona fronteriza de “Pomarão” (en Mértola). 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.

Además, para garantizar el caudal ecológico en el tramo internacional del Guadiana aguas abajo de Pomarão, está prevista la construcción de otro embalse, pero con la particularidad de que no se nutrirá con las aguas de Alqueva. O sea, básicamente el Ministerio de Agricultura pretende garantizar que las aguas del mayor embalse portugués se destinan al perímetro de regadío de Alqueva y a su zona de influencia – la cuenca interna portuguesa del Sado<sup>11</sup> también está incluida – y para cubrir las crecientes necesidades del Algarve se utilizarán las aguas de afluentes del Guadiana en

---

<sup>11</sup> La cuenca del Sado, junto con otra cuenca interna portuguesa vecina (la del Rio Mira) son las dos más deficitarias y que podrán tener más problemas de stress hídrico en el futuro. Cf. “[Avaliação das disponibilidades hídricas atuais e futuras e aplicação do índice de escassez WEI+](#)” (2021).

territorio portugués, pero aguas abajo de “Pomarão” (que a su vez está situado aguas abajo de Alqueva). Así el caudal ecológico del tramo internacional del Guadiana y de su Estuario – aunque sobre este último no exista todavía ningún estudio conclusivo – será garantizado a través del nuevo embalse proyectado al Sur de Alqueva e con recurso a las aguas de otros afluentes de la margen derecha del Guadiana – que según la EDIA serán los Rios Carreiras, Oeiras, Cobres-Terges. o, en alternativa, el Rio Ardila (todos ellos integralmente incluidos dentro de la frontera lusa).

Mientras tanto, continua la presión sobre las aguas subterránea. De acuerdo con la APA cada año se autorizan unos 20.000 pozos<sup>12</sup> – y las solicitudes de autorización aumentan en años de sequía – sin que se sepa el estado actual de muchos acuíferos debido a la falta de datos de monitoreo.

Sin embargo, “año nuevo, vida nueva”, las lluvias volvieron en 2022. El “abril aguas mil” es una realidad a la luz de la cual los problemas de escasez de recursos hídricos quedan frecuentemente “sumergidos” hasta la próxima sequía.

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

Como se refirió en el OPAM de 2021, tras los graves incendios sucedidos a finales de 2017, Portugal inició una profunda reforma forestal, con el objetivo de lograr una mayor resiliencia mediante el aumento del área de bosques y especies más adaptadas al territorio. Con este objetivo y el de incentivar los sumideros forestales y otras actividades silvícolas y agroforestales que promuevan el secuestro de carbono, se publicó un “paquete” textos legislativos. Este año se sumó al mismo el régimen jurídico del arrendamiento forzoso de fincas rústicas que sean objeto de una operación integrada de gestión del paisaje (RAFOIGP<sup>13</sup>), un instrumento de intervención administrativa para la ejecución de la Política de reconversión y gestión de áreas privadas territorialmente delimitadas. La finalidad de esta normativa es prevenir los riesgos asociados al cambio climático, así como adaptarse al mismo – más concretamente, evitar los grandes incendios.

---

<sup>12</sup> Cf. Declaraciones del Vice-Presidente de la APA en Jornal Público 22/04/2022 «Portugal está “bem preparado para gerir a seca”, mas estado dos aquíferos “é muito preocupante”».

<sup>13</sup> Cf. “Decreto-Lei” n.º 52/2021, de 15 de junio.

Durante décadas, en áreas bastantes extensas del territorio portugués – sobre todo en aquellas en las que predomina el minifundio –, el despoblamiento y el abandono de las actividades agrícolas tradicionales causaron un progresivo predominio del uso forestal – muchas veces de modo espontáneo y desregulado –, que derivó en extensas áreas continuas de bosques en “monocultura” muy expuestas al peligro de incendio. Se demostró, además, que las políticas de desarrollo rural y regional, de ordenación del territorio y forestal no fueron suficientes para estimular el uso sostenible de los bosques, ni para garantizar los diversos usos de los territorios y la implantación de modelos de gestión más resilientes al fuego.

Además, la Comisión Técnica Independiente, creada por la Ley n.º 49 -A/2017, de 10 de julio, identificó como problemática asociada a la causa de los incendios o de la dimensión de sus daños, el abandono de la tierra, un fenómeno contra el que se debe luchar en el marco de la reforma de la legislación forestal, con medidas como el arrendamiento forzoso. De hecho, éste estaba ya previsto en la Ley n.º 31/2014, de 30 de mayo, para los casos en que el propietario – o los demás titulares de derechos reales sobre el terreno en cuestión y sus representantes –, no manifiesten la intención de ejecutar, de forma voluntaria, las intervenciones previstas en la OIGP. En estos casos, el Estado puede recurrir al arrendamiento forzoso, en la medida de lo estrictamente necesario y proporcional a los intereses públicos en causa, de manera que se permita la ejecución coercitiva de las actuaciones necesarias. La utilidad pública<sup>14</sup> de los correspondientes terrenos privados, tiene que ser declarada por decisión conjunta de los miembros del Gobierno competentes en materia de protección civil y municipios (actualmente el Ministro de Asuntos Interiores), de ordenación del territorio (Ministro del Ambiente) y de desarrollo rural (Ministro de Agricultura).

Asimismo, en materia de ordenación del territorio, pero en este caso centrada en la gestión de las áreas protegidas fue, finalmente, publicada la normativa<sup>15</sup> que desarrolla el modelo de cogestión de las mismas y que

---

<sup>14</sup> Más información sobre el procedimiento a seguir puede encontrarse en: SERENO, Amparo - “[Comentarios al «Decreto-Lei» n.º 52/2021, de 15 de junio, que aprueba el régimen jurídico del arrendamiento forzoso de predios rústicos que sean objeto de una operación integrada de gestión del paisaje \(RAFOIGP\)](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, N.º. 115 (septiembre), 2021.

<sup>15</sup> Cf. “Portaria” n.º 67/2021, de 17 de marzo. Más información sobre la misma en: SERENO, Amparo - “[Comentarios a la «Portaria» n.º 67/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos obligatorios que deben ser incluidos en los planes de cogestión de áreas protegidas](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, N.º. 110 (Marzo), 2021.

estaba ya previsto en 2018<sup>16</sup> con la finalidad de establecer acuerdos de colaboración para la gestión con las entidades presentes en el territorio de las referidas áreas protegidas. De acuerdo con este modelo de cogestión, las asociaciones de municipios ya constituidas, o que vayan a constituirse en el futuro, pueden participar en la gestión de áreas protegidas de ámbito nacional, siendo reconocidas como grupos de acción locales con capacidad para gestionar fondos europeos para el desarrollo local. Así, se pretende crear una dinámica de gestión de proximidad en las áreas protegidas, así como aplicar los principios de subsidiariedad, descentralización administrativa y participación de los órganos municipales en la respectiva gestión, en virtud de lo previsto en el artículo 20º c) de la Ley n.º 50/2018, de 16 de agosto.

En el ámbito de aplicación de este "Decreto-lei" están incluidas todas las áreas protegidas portuguesas integradas en la Red Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) aprobada por el "Decreto-lei" 142/2008, de 24 de julio, pudiendo estar también integradas las zonas que rodean las AP, circunscritas a los límites administrativos de los municipios que estén incluidos, con la condición de que esté debidamente justificado porque sea necesario para la ejecución de las medidas y acciones previstas en la actual normativa.

Las entidades competentes por la cogestión del área protegida son: la Comisión de cogestión del área protegida y su respectivo presidente; así como el Consejo estratégico<sup>17</sup>. La principal competencia de esta Comisión es la elaboración del Plan de cogestión del área protegida. En este Plan, se deben integrar un conjunto de indicadores mínimos que deben ser susceptibles de medición y control, con el fin de permitir la comparación entre el momento en que se realiza el monitoreo y la situación de referencia anterior de cada AP, bien como la comparación entre diferentes AP. Entre el conjunto de indicadores mínimos y obligatorios que han de integrar el Plan de cada AP, se incluyen criterios de carácter predominantemente cuantitativo, como son: número de visitantes da AP, medios de información de los valores ambientales a preservar, número de infraestructuras de turismo y ocio em buen estado (como pasadizos, miradores, observatorios etc.), señalización, material de divulgación, rutas turísticas y paseos interpretativos, nuevos productos y servicios relacionados con la valoración ambiental de la AP y

---

16 Cf. Resolución del Consejo de Ministros n.º 55/2018, de 7 de mayo, que aprobó la Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad 2030 y "Decreto-Lei" n.º 116/2019, de 21 de agosto.

17 Previsto en la línea c) del artículo 9º del "Decreto-Lei" nº 43/2019. La referida Comisión está compuesta por un representante de cada uno de los municipios integrados en el área protegida, un representante del "Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público" (ICNF, I.P.), un representante de instituciones universitarias, un representante de la ONG de medio ambiente y hasta tres representantes de otras entidades relevantes por su intervención en el área protegida

acciones de educación ambiental y sensibilización. Otros indicadores de carácter más cualitativo están relacionados con la aplicación de proyectos de innovación ambiental en la AP o la evaluación del Plan de cogestión y la participación pública en este procedimiento.

## **7. NOTAS FINALES: LAS “GRIETAS” DEL «SUPERFONDO AMBIENTAL», LA LEY DEL CLIMA Y LA LEGISLACIÓN SOBRE MINAS**

En 2021 continuó la expansión y el incremento de recursos del Fondo Ambiental. Como mencionamos en los OPAM de años anteriores, este fondo fue creado en 2016<sup>18</sup> y es actualmente un auténtico «*Superfund*» (inspirado en un instrumento homólogo de los EEUU). Es decir, sirve para financiar prácticamente todo lo que tiene que ver con la promoción de actividades ambientales – con la excepción de las forestales que tienen su propio fondo, el Fondo Forestal Permanente<sup>19</sup>. Este “Superfondo ambiental” está gestionado por la APA y es un fondo nacional que se nutre de tasas, multas y otros emolumentos que recibe la Administración Pública del Ambiente. Sin perjuicio de sus beneficios en algunas áreas de la protección ambiental (como eficiencia energética, movilidad eléctrica y combate al cambio climático) – la verdad es que no se puede afirmar lo mismo en relación a otros recursos naturales, como son los recursos hídricos (RH). La fusión del Fondo de los RH con el Fondo Ambiental no facilita el escrutinio del origen y destino de los ingresos, ya que no se puede saber si las tasas de los RH se aplican a mejor gestión y protección de las masas de agua (o no).

Hasta ahora la excepción más importante al Fondo Ambiental era el “Instituto de Conservação da Floresta e da Natureza” (ICFN), que además de ser un instituto independiente de la APA, tenía su propio Fondo, antes mencionado, para financiar actividades relacionadas con la gestión de áreas protegidas. Pero en 2021 dos normativas nuevas vinieron a poner en evidencia las “grietas” del Fondo Ambiental: una, la nueva ley del clima (que antes comenté), y; otra, la nueva legislación sobre minas, destinada, especialmente, a la extracción del litio.

---

18 Cf. Decreto-Lei” n.º 42-A/2016, de 12 de agosto

19 Cf. “Resolução do Conselho de Ministros” (RCM) 49/2020, de 24 de junio, que crea el Programa de Transformación del Paisaje (PTP), estableciendo que a las actividades forestales son gestionada por el “Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas” (ICFN).

En relación a la primera, esta Ley<sup>20</sup>, crea un nuevo instrumento financiero que se nutrirá con los ingresos provenientes de las subastas de las licencias de emisión de gases con efecto invernadero del sector de la aviación y de la tasa del carbono – que, obviamente, ya no serán recaudadas por el Fondo Ambiental.

Por lo que respecta a la nueva legislación sobre minas<sup>21</sup>, establece que el valor anual de las contrapartidas financieras para los municipios por la explotación de las minas debe tener como tipo de referencia mínimo de negociación un 3% del valor del mineral al precio al que sea vendido en aquel año. Pero ese porcentaje puede ser reducido a un 2% cuando el concesionario mantenga una “relación duradera” con la empresa que promueva el tratamiento y transformación industrial del mineral en territorio portugués. De esta forma se logra, jurídicamente, el objetivo – previsto en el preámbulo de la nueva normativa sobre minas –, de fomentar, en la explotación de los recursos geológicos en general (aunque pensando en litio en particular), la instalación de una cadena industrial en territorio portugués y no sólo la extracción de la materia prima.

En síntesis, la nueva normativa sobre minas tiene como principales finalidades: por un lado, hacer la actividad minera más sostenible mediante la minimización de sus impactos ambientales, incluso se prohíbe la extracción de hidrocarburos en territorio nacional – aunque no se incluye la extensísima plataforma continental portuguesa<sup>22</sup>; por otro lado, se compensa

---

<sup>20</sup> Cf. Art. 33º de la Ley n.º 98/2021, de 31 de diciembre, que establece la Ley de Bases del Clima.

<sup>21</sup> “Decreto-lei” n.º 30/2021, de 7 de mayo, desarrolla la denominada ley de minas (Ley n.º 54/2015, de 22 de junio) colocando fin a una ley obsoleta que ni siquiera contemplaba el litio como recurso geológico. Más información sobre esta normativa puede encontrarse en: SERENO, Amparo “[Comentarios al «Decreto-Lei» n.º 30/2021, de 7 de mayo, que desarrolla la Ley n.º 54/2015, de 22 de junho, que establece el régimen general de los depósitos minerales](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, N.º. 115 (Septiembre),2021

<sup>22</sup> De acuerdo con el Art. 46º del “Decreto-lei” n.º 30/2021, de 7 de mayo, el Gobierno deberá proceder a la reglamentación de la extracción minera en zonas marítimas, aunque siempre garantizando la protección del medio marino. Además, en el artículo 79º se establece que hasta febrero de 2023, el Gobierno debe presentar en el Parlamento portugués una propuesta de revisión del régimen de prospección y extracción de hidrocarburos. Por su parte, y en lo que se refiere a la plataforma continental de las Regiones Autónomas de La Madeira y Los Azores, las competencias en esta materia fueron transferidas para las mismas. Cf. Ley n.º 1/2021, de 11 de enero. Comentarios a esta ley, pueden encontrarse en SERENO, Amparo - “[Comentarios a la Ley n.º 1/2021, de 11 de enero, que modifica, por primera vez, la Ley n.º 17/2014, de 10 de abril, que establece las bases de la política de ordenación y de gestión del espacio marítimo nacional, mediante la que se transfieren a los Azores e a la Madeira competencias de la](#)



específicamente a los municipios donde se realiza la extracción de los recursos geológicos (especialmente el litio) y que, de hecho, son los que padecen de modo más directo las consecuencias de la actividad minera. Pero esto, no obstante, constituye una especie de "tasa" a pagar por las empresas mineras, que queda en manos de las entidades locales y escapa, de esta forma, del Fondo Ambiental gestionado por la APA.