

## Portugal 2020, el “efecto Covid” en el medio ambiente

AMPARO SERENO \*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL “EFECTO COVID” EN EL “PROTAGONISMO AMBIENTAL” DE LISBOA. 2.1. ¿Qué fue de Lisboa Capital Verde? 2.2. El nuevo aeropuerto de Lisboa y el mito de Sísifo. 3. LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, NEUTRALIDAD CARBÓNICA, ENERGÍA RENOVABLE Y MOVILIDAD ELÉCTRICA. 4. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. 5. POLÍTICA DE AGUAS: LA AMENAZA DEL OLIVAR INTENSIVO EN EL GUADIANA Y DE ALMARAZ EN EL TAJO. 6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES 7. NOTAS FINALES: EL «SUPERFONDO AMBIENTAL», SUELOS CONTAMINADOS Y LA PLATAFORMA «IFAMA».

RESUMEN: En este trabajo se pasa revista a los temas más importantes de las políticas públicas ambientales de Portugal durante el año 2020, así como la principal legislación publicada durante ese mismo año, realizando una evaluación bastante positiva de los avances en determinadas materias, como son: energías renovables, movilidad eléctrica y descarbonización de la economía. Sin embargo, existen algunas materias en que se debería mejorar, como el aumento excesivo del regadío intensivo, los suelos contaminados o el imparable aumento de los plásticos desechables debido a la generalización del *take away* como una de las secuelas de la denominada “crisis del covid”.

---

\* Investigadora en el “Observatório de Relações Internacionais” (*OBSERVARE*) de la “Universidade Autónoma de Lisboa” (UAL) y profesora del “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL).

**ABSTRACT:** This work deals with the most important issues of the environmental public policies of Portugal during the year 2019, as well as legislation published during that same year. A fairly positive evaluation of progress in certain subjects is made, such as: renewable energy, electric mobility and decarbonisation of the economy. However, there are some areas in which it should be improved, such as the excessive increase in intensive irrigation, contaminated soils or the unstoppable increase in disposable plastics due to the generalization of take away as one of the consequences of the so-called "covid crisis".

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

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

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante 2020, la Política de Ambiente, como tantas otras políticas públicas ha estado marcada por la denominada “Crisis del Covid”. Esta pandemia ha paralizado todas las actividades económicas –lo que, aparentemente, ha acelerado el proceso de descarbonización– pero también, aunque parcialmente, las actividades legislativas y judiciales, por lo que la normativa y la jurisprudencia han sido más escasas, más allá de los procedimientos que parten de 2019 y que concluyeron en el “año del Covid”.

Para empezar, hay que decir que la principal fuente oficial, el denominado “Relatório do Estado do Ambiente” (REA) no ha sido publicado todavía. El REA es un informe obligatorio que debe ser publicado anualmente por el Gobierno, esto es, por el Ministerio del Ambiente, que, en Portugal casi se confunde con la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA), dado que esta entidad centraliza la mayor parte de las competencias en materia ambiental. En la página oficial de la APA<sup>1</sup> aparece tan solo el REA de 2019 (y no el de 2020) que, según consta en el artículo 23º de la Ley de Bases del Ambiente (LBA), debe ser presentado a la *Assembleia da República* (Parlamento portugués) cada año. Es cierto que en este precepto

---

<sup>1</sup> Cf. [Relatório do Estado do Ambiente](#) (página web consultada en 30/03/2021)

no se establece ningún plazo, pero está implícito que deberá ser al finalizar el año correspondiente (2020) o, como mucho, al inicio do ano posterior (2021) – lo que, como regla general, ha ocurrido hasta ahora.

Por lo demás, hay que indicar que, al igual que en el resto de los Estados miembros de la UE que combaten el cambio climático y apoyan la protección ambiental y el desarrollo sostenible, las consecuencias del confinamiento domiciliario en el medio ambiente han sido todas, aparentemente, buenas: se ha reducido radicalmente el consumo de combustibles fósiles – petróleo y carbón – y por tanto han bajado considerablemente las emisiones de CO<sup>2</sup>, y el teletrabajo ha contribuido, inequívocamente, a la descarbonización, sí como a la disminución de la polución acústica, reduciéndose asimismo el consumo de papel, ropa y otros accesorios asociados a la imagen profesional. En síntesis, la huella ecológica ha disminuido substancialmente y, con ella, la producción de residuos sólidos urbanos, incluyendo el desperdicio de alimentos – de bares, restaurantes y hoteles en general – con la excepción de los embalajes del denominado *take away*. Por último, pero no menos importante: la biodiversidad “celebró su triunfo”. Es decir, nuestro barrios, calles y aldeas han recibido visitas frecuentes de aves, anfibios e incluso de grandes mamíferos que antes no se aproximaban a nosotros. El ruido del motor de los coches fue sustituido por el trinar de los pájaros.

Sin embargo, también hemos podido comprobar que se trataba de una especie de espejismo pasajero. Es decir, desde el momento en que se terminó acaba el estado de emergencia casi todo vuelve a la normalidad “pre-covid” en lo que se refiere a nuestras conductas consumistas y poco “amigas del ambiente”. Sin embargo, hay dos elementos nuevos, que (de modo más o menos directo) juegan a favor del ambiente y que, en mi opinión, han venido para quedarse: uno, el teletrabajo; otro, las ciclovías y las bicicletas. De este segundo elemento hablaremos en el capítulo sobre movilidad eléctrica.

## **2. EL “EFECTO COVID” EN EL “PROTAGONISMO AMBIENTAL” DE LISBOA**

### **2.1. ¿QUÉ FUE DE LISBOA CAPITAL VERDE?**

Como explicamos en el [OPAM del año pasado](#), Lisboa fue galardonada con el premio “Capital Verde Europea 2020”. Por primera vez una capital del Sur de Europa conquistó esta distinción, generalmente atribuida a las ciudades del Norte – actualmente, Oslo. Pero, además Lisboa también se sumó al Grupo de Liderazgo Climático de las Grandes Ciudades

C40, siendo la primera capital europea que ha firmado el nuevo Pacto Global de los Alcaldes para el Clima y la Energía, lo que ha sido posible por haber reducido sustancialmente las emisiones de CO<sup>2</sup>, el consumo de energía y agua<sup>2</sup> y ha aumentado la movilidad urbana sostenible.

El problema de incremento exponencial, del turismo con los conocidos impactos ambientales que esta actividad económica conlleva<sup>3</sup> fue solucionado por la vía del Covid. Se redujo de modo tan considerable, que el problema cayó por su peso, o, dicho de otro modo: en 2020 pasó a ser un "no problema".

Por último, y también como consecuencia de la pandemia, fueron cancelados los numerosos e interesantes eventos (desde el punto de vista ambiental) destinados a celebrar y a mostrar los avances alcanzados en Lisboa tras su nombramiento como Capital Verde Europea: aumento exponencial de carril bicicleta, de las zonas verdes y huertos urbanos, sistemas dirigidos al ahorro de agua y a la reutilización de aguas residuales, incentivo a la eficiencia energética de los edificios etc. Estos eventos hubieran reunido a una sociedad civil cada vez más sensibilizada para los temas ambientales, pero lamentablemente fueron suspendidos o realizados *on line*. Queda la esperanza de que algunos de ellos puedan celebrarse en 2021, y la certeza de que Lisboa es, de hecho, una ciudad mucho más verde de lo que era antes. Así como la satisfacción de los ciudadanos de poder disfrutar de una mayor calidad de vida y contacto con la naturaleza sin salir de su ciudad y usando medios alternativos de locomoción como los cada vez más numerosos patinetes o bicicletas (eléctricos o no).

## **2.2. EL NUEVO AEROPUERTO DE LISBOA Y EL MITO DE SÍSIFO**

Como expusimos en el OPAM del año anterior, 2019 quedó marcado por la fuerte polémica en torno del proyecto de construir un segundo aeropuerto para Lisboa que se situaría en una antigua base aérea militar en Montijo<sup>4</sup>, a 25 Km de la capital portuguesa. La necesidad de ampliar el

---

<sup>2</sup> La Cámara de Lisboa prevé el ahorro de cerca de 75% del agua potable hasta 2025, a través de un plan de reutilización de agua con una inversión de 16 millones destinado a crear una nueva red de agua reciclada para consumo no potable. Esta nueva red se servirá del agua reciclada en las tres EDAR de Lisboa e incluye la construcción de 55 km de conductas aductoras principales, 16 nuevos sistemas de elevación y 12 reservorios.

<sup>3</sup> De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 58% de los 67 millones de estancias de turistas registradas en 2018 en Portugal se realizan en tres ciudades: Lisboa (13 millones), Oporto (4 millones), Cascais (1,5 millones).

<sup>4</sup> La Base Aérea n.º 6 está localizada en el distrito de Setúbal, entre Montijo y Alcochete (municipios situados justo en frente de Lisboa pero del lado sur del Estuario del Tajo en la salida del Puente Vasco de Gama).

aeropuerto de Lisboa surge porque el actual – conocido como “Aeroporto da Portela” – se encontraba con frecuencia (antes del confinamiento por el Covid) colapsado por la afluencia masiva de turistas – sobre todo a partir de 2013. Previamente a la crisis económica de la zona euro, existía un proyecto para construirlo en el campo de tiro de Alcochete. Pero este proyecto – que fue sujeto a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y obtuvo una declaración positiva – fue, sin embargo, abandonado, por ser demasiado oneroso<sup>5</sup> – esta decisión fue adoptada en el momento en que el Estado portugués tuvo que ser rescatado por la denominada “troika” (FMI, BCE y CE).

Aunque en el caso del proyecto de la base aérea militar de Montijo el actual Gobierno dijo que no sería necesaria la realización de EIA– ya que las dimensiones eran muy inferiores a las del anterior–, al final este procedimiento se llevó a cabo. Como también expusimos en el OPAM 2019, tras un largo y controvertido procedimiento, el “Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)” emitió una declaración de impacto ambiental favorable, pero condicionada a una serie de medidas de compensación para minimizar sus impactos que ascenderían a €48 millones

Sin embargo, cuando todo indicaba que Lisboa iba a tener un nuevo aeropuerto en Montijo, el Gobierno decidió volver al punto de partida. Atendiendo a la reclamación de algunas ONG<sup>6</sup> de defensa del medio ambiente, consideró finalmente que era necesaria la realización de una evaluación ambiental estratégica (EAE) que evaluase a nivel de planificación la localización de la nueva infraestructura aeroportuaria. O sea, que a día de hoy no sabemos todavía ni dónde ni cómo será el aeropuerto de Lisboa, pues del resultado del EAE dependerá que se opte por el actual “Aeroporto da Portela” con el “anexo” de Montijo (denominado “Proyecto de Portela + 1”) o que se sustituya el actual Aeropuerto por otro (el “Proyecto de Alcochete”) de mayores dimensiones, mucho más oneroso, pero con posibilidades de ampliarse en el futuro y situado más lejos de Lisboa, que (según algunos), tendrá menos impactos ambientales. Eso lo dirá el EAE, cuyos resultados esperamos.

---

<sup>5</sup> Aunque menor que la del proyecto de Alcochete, en el actual proyecto la inversión prevista é superior a 1,15 mil millones de euros, lo que incluye también la construcción de un nuevo acceso ferroviario, que permitirá establecer la conexión del Aeropuerto do Montijo con la autopista A12 y la Terminal Fluvial del Seixalinho, bien como la construcción de una pista para bicicletas a lo largo de este acceso

<sup>6</sup> Ver: “APA aprova aeroporto do Montijo com contrapartidas de 48 milhões”, *Público* (31/10/2019)

Mientras tanto, ya pasaron cincuenta y dos años desde que comenzó el debate en torno a la localización del nuevo aeropuerto de Lisboa. El primer proyecto fue en el lugar de la "Ota" después vino "Alcochete" después "Portela +1" 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 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.

### **3. LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, NEUTRALIDAD CARBÓNICA, ENERGÍA RENOVABLE Y MOVILIDAD ELÉCTRICA**

Como expusimos en el OPAM 2019, en julio del año pasado fue aprobada la Resolución del Consejo de Ministros (RCM) n.º 107/2019, por la que se aprueba la "Hoja de Ruta para la Neutralidad Carbónica". De acuerdo con la misma<sup>7</sup>, para que Portugal sea neutro en carbono en 2050 tendrá que reducir, a partir de 2019, de 68 a 12 Megatoneladas las emisiones de CO<sup>2</sup>.

Con esta finalidad y, tras la divulgación por parte de Bruselas de los apoyos comunitarios del Fondo de Transición Justa, se calcula que Portugal podrá recibir hasta 1.058 millones de euros de financiación para proyectos de reconversión industrial y promoción de la economía circular. Este montante irá dirigido, en parte, a la reconversión de las unidades industriales con elevada intensidad de emisiones – como son las centrales termoeléctricas de "Pego" (situada en "Abrantes") y de "Sines" (situada en el "Alentejo") –, cuyo cierre está previsto para 2021 y 2023, respectivamente. Pero, además

---

<sup>7</sup> Lo que significará aumentar de 9 a 12 Megatoneladas la capacidad de secuestro forestal del país. En 2030, el 80% de la energía eléctrica producida deberá serlo a partir de fuentes renovables y en 2050 deberá ser el 100%. Así, la dependencia energética del exterior, que es hoy de 75%, en 2030 será de 65% y en 2050 de 17%. El uso de petróleo que hoy supera los 65 millones de barriles/año, no deberá de superar los 10 millones en 2050 y dejará de ser usado en la movilidad terrestre. El ahorro anual derivado de las importaciones de combustibles – que dejarán de ser necesarias – alcanzará los 4 mil millones de euros por año, lo que representa un valor acumulado (entre 2020 e 2050) de 128 mil millones de euros.

del cierre – ya anunciado el año pasado – de las referidas centrales, Portugal podrá ser candidato al Fondo de Transición Justa para la recualificación ambiental de las refinerías de “Sines” y “Matosinhos” (situada en la región Norte, cerca de Oporto).

Este año, además, con el fin de dar continuidad al documento: “Hoja de Ruta para la Neutralidad Carbónica” (antes referido) fue aprobado, a través de la RCM 53/2020, de 7 de julio, el Plan Nacional Energía y Clima 2021-2030 (PNEC 2030). En el PNEC se prevé expresamente el fin de la producción de electricidad a partir del carbón (con el cierre de las centrales termoeléctricas de Pego y Sines) y la apuesta por las energías renovables, mediante la duplicación de la producción de energía renovable solar, promovida a través de subastas y por la producción e incorporación de gases renovables, como el hidrógeno. En relación a este último aspecto, la RCM 63/2020, de 14 de agosto, aprobó la Estrategia Nacional para el Hidrógeno (EN-H2), con el fin de incorporar gases renovables, principalmente hidrógeno verde, promoviendo la sustitución de combustibles fósiles en sectores donde la electrificación no es eficaz. En concreto, está prevista la creación de un proyecto principal en Sines (justamente en el mismo lugar donde se va a cerrar la Central Termoeléctrica y la Refinería), donde se espera producir más de 1 GW de hidrógeno verde hasta 2030. Además, se espera descarbonizar: el sector de los transportes pesados y la industria nacional (en los subsectores: químico, extractivo, del vidrio y de la cerámica y cemento).

Simultáneamente, está prevista la creación de un laboratorio colaborativo para el Hidrógeno y la presentación de una candidatura a IPCEI (Proyecto Importante de Interés Europeo Común) para el Hidrógeno. A tal fin, será necesario en el horizonte 2030 una inversión de entre 7 mil a 9 mil millones de euros y ello supondrá una reducción de las importaciones de gas natural de entre 380 y los 740 millones de euros y de amoniaco de cerca de 180 millones de euros, estimándose que pueda contribuir a la creación de hasta 12.000 nuevos empleos directos e indirectos

Por el otro lado, es decir por el lado del ahorro energético y del combate a la pobreza energética, se ha aprobado el “Decreto-Lei” n.º 64/2020, de 10 de septiembre, con la finalidad de promover la eficiencia energética de los edificios y de transponer la Directiva 2018/2002. El incentivo a las obras en viviendas particulares con fin de ahorrar energía se hará con cargo al Fondo Ambiental<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. Este fondo fue creado por el “Decreto-Lei” n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, que instituye el “Fondo Ambiental”.

Finalmente, hay que indicar que, al igual que en 2019, continúa la tendencia de aumento del mercado de vehículos ligeros eléctricos (aunque un tanto ralentizada por los efectos de la Crisis del Covid en la Economía) y la instalación de nuevos puntos de recarga rápidos. De acuerdo con los datos divulgados, el 8 de enero, por la Federación Europea de Transportes y Ambiente<sup>9</sup>. Portugal precisa de 40 mil nuevos puestos de recarga para vehículos eléctricos hasta 2030. Si la UE pretende alcanzar la meta de la neutralidad carbónica en 2050, uno de los pasos a seguir es la garantía de cerca de tres millones de puntos de recarga públicos para coches eléctricos – un número quince veces superior al existente. Entre los países de la UE, Portugal está en el séptimo lugar de los que más tendrán que invertir. El Ministro de Ambiente dijo que sería una desilusión si al final de cada año, según el ritmo actual, sólo se consiguieran 643 puestos, por lo que habrá que invertir mucho más. Paralelamente, ha sido publicada por la APA la “3.ª Fase do Programa de Apoio à Mobilidade Elétrica na Administração Pública”. Este programa de incentivo, lanzado por el Fondo Ambiental, cuenta con una dotación de 5,3 millones de euros, y se destina a promover la substitución de vehículos convencionales del Estado (con más de 10 años) por vehículos eléctricos, contribuyendo a la reducción das emisiones en un 20%. La posibilidad de presentarse a este concurso se hizo extensiva a los organismos de entidades municipales, junto con la posibilidad de adquirir también puestos de abastecimiento. El periodo para la recepción de propuestas se amplió hasta el 31 de marzo de 2020. Además, está previsto que se incentive la [instalación de puntos de recarga domésticos para vehículos eléctricos](#) y abre la posibilidad de que en el futuro sean obligatorios en todos los edificios nuevos. En la práctica, el problema radica en los edificios ya existentes, en donde las propias comunidades de vecinos – aquellos que no poseen ni piensan adquirir coche eléctrico – se oponen a pagar su parte en los gastos asociados a la instalación del equipamiento necesario.

Por su parte, y en lo que se refiere a bicicletas eléctricas, la meta fijada es alcanzar en 2030 la media europea. Actualmente, de acuerdo con la Federación Europea de Ciclismo, Portugal ocupa la última posición, entre los 27 países con “condiciones para pedalear”. Pero, una vez más, está previsto un fuerte incentivo económico, con cargo al Fondo Ambiental, para la adquisición de bicicletas (eléctricas o no) cuyas compras se han disparado em 2020.

---

<sup>9</sup> Cf. [Transport & environment](#)



#### 4. RESIDUOS Y ECONOMIA CIRCULAR

En 2020, la gran novedad en materia de residuos fue la publicación del “Decreto-Lei” 102-D/2020, de 10 de diciembre. Este Decreto-Lei lleva a cabo una refundición y actualización de toda la normativa dispersa, codificando el régimen general de los residuos y transponiendo cuatro directivas sobre gestión de residuos publicadas el 30 de mayo de 2018 [Directiva (UE) 2018/849, Directiva (UE) 2018/850, Directiva (UE) 2018/851 y Directiva (UE) 2018/852]. Con esta normativa europea que ahora se ha incorporado al derecho portugués, se promueve la economía circular, dando prioridad a los productos reutilizables y a los sistemas de reutilización sostenible y no tóxicos – en vez de los productos de un solo uso – con el fin de reducir los residuos.

Ello no obstante, y en lo que se refiere al capítulo de los plásticos, aunque el Ministerio del Ambiente pretendía avanzar con una nueva medida: prohibir, hasta finales de 2020 los plásticos no reutilizables (como platos, vasos, cubiertos de plástico o pajitas), anticipando en un año la aplicación de la directiva europea sobre la materia, la anticipación del plazo no ha sido posible debido a la Crisis del Covid que provocó el aumento exponencial de los embalajes *take away*. Esta crisis ha venido también a paralizar el procedimiento que estaba en marcha para la compensación por el depósito de embalajes de bebidas, al que el Fondo Ambiental nacional había atribuido 665 mil euros<sup>10</sup>.

Sin embargo, merecen una crítica positiva las medidas para aplicación del Plan Estratégico para los Residuos Urbanos 2020+ (PERSU 2020+). Este Plan se ha visto reforzado en su implantación por la aprobación del “Decreto-Lei” 92/2020, de 23 de octubre. Esta nueva normativa incluye un incremento sustancial de la tasa de gestión de residuos (TGR) que había ido aumentando un euro por año (de media) desde 2015 (cuando comenzó a ser aplicada) hasta 2020. Actualmente, su valor es de once euros por cada tonelada de

---

<sup>10</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 el MAAC 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 del Portugal continental, pero aunque no existen de momento datos sobre sus resultados, parece que se habían visto afectados por la crisis del Covid 19.

residuos tratados. A partir de 2021 será de veintidós euros. Es decir, el doble que este año. Esta duplicación de la referida tasa tiene como objetivo, según consta en el preámbulo de la normativa: por un lado, la reducción de la producción de residuos, y, por otro, su tratamiento más eficiente, con el fin de alcanzar las metas nacionales sobre la materia establecidas en el PERSU 2020+. Además, en los últimos cinco años se ha producido un aumento de la cantidad de residuos que tienen como destino los vertederos controlados, una tendencia que este "Decreto-Lei" tiene como finalidad revertir. En este sentido, la TGR, que se paga anualmente, incidirá sobre la cantidad y el destino final de los residuos gestionados por las correspondientes entidades en los siguientes porcentajes: el 100% en cada tonelada de residuos que tenga como destino un vertedero controlado; el 85% en cada tonelada de residuos que vaya a ser incinerada en tierra, y; el 25% en cada tonelada de residuos que tenga como objetivo la producción energética.

## **5. POLITICA DE AGUAS: LA AMENAZA DEL OLIVAR INTENSIVO EN EL GUADIANA Y DE ALMARAZ EN EL TAJO**

Este año, salvo algunas quejas puntuales de contaminación en el Rio Tajo, no hay que señalar acontecimientos tan graves como los apuntados en años anteriores cuando que, debido a la gestión del agua realizada en los embalses de Cedillo y Alcántara por Iberdrola, algunos tramos del rio en territorio portugués se quedaron sin agua durante varios días, causando un grave daño a los ecosistemas acuáticos y a quienes de ellos dependen. Sin embargo, la noticia de la extensión hasta 2028 de la explotación de la Central Nuclear de Almaraz <sup>11</sup> no ha caído nada bien de este lado de la frontera. Tanto es así, que la *Assamblea da República* (Parlamento portugués) a través de una Resolución de 2020<sup>12</sup> en la que recomienda que se realice una revisión del Convenio de Albufeira sobre cuencas hidrográficas hispano-lusas, pide – además del aumento y la regularidad del caudal que debe llegar a Portugal procedente de España –, que se comiencen a controlar los posibles residuos radioactivos en el Tajo.

Pero no sólo en el Tajo internacional hay problemas, también en el Guadiana la situación comienza a ser preocupante como consecuencia del "insaciable" regadío que se extiende, de modo legal, dentro del perímetro

---

<sup>11</sup> Cf. "Central nuclear espanhola de Almaraz autorizada a funcionar até 2028.O Conselho de Segurança Nuclear espanhol impôs, no entanto, uma série de limites para que a central se possa manter em funcionamento". LUSA 08/05/2020.

<sup>12</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 28/2020, de 16 de junho, que "Recomenda ao Governo a revisão da Convenção de Albufeira, para defesa do rio Tejo e demais bacias hidrográficas dos rios internacionais e seus afluentes".

inicialmente previsto para "Alqueva", pero también, ilegalmente, fuera de él. Más de 200.000 hectáreas, sobre todo del olivar intensivo<sup>13</sup> están presionando al que se considera el mayor lago artificial de Europa (Alqueva). Esto puede explicar algunas de las dificultades de Portugal para llegar a un acuerdo con España en "Pomarão". En este punto, situado en el Guadiana en territorio portugués (distrito de Mértola) antes de la confluencia con el Chanza, el propio Ministro de Ambiente portugués<sup>14</sup> reconoció (en 2017) que Portugal no había cumplido el mínimo establecido. No obstante, "Pomarão" es bastante más conflictivo porque desde 2008 está pendiente la conclusión de un estudio que determine el volumen exacto de los caudales que deben ser aportados en este tramo del Guadiana<sup>15</sup>. Los actualmente previstos (5m<sup>3</sup>/segundo) fueron establecidos unilateralmente por Portugal, teniendo en cuenta las disponibilidades del "Sistema Alqueva-Pedrogão (SAP)". Sin embargo, hoy en día, Alqueva no sirve sólo a la Cuenca del Guadiana, sino también otras a cuencas internas portuguesas, como la del Sado. Como hemos dicho, esto puede explicar algunas de las dificultades de Portugal para llegar a acuerdo con España en "Pomarão", pero también ayuda a entender, al menos en parte, la "tolerancia" portuguesa ante los incumplimientos españoles en el Tajo y ante las captaciones ilegales por parte de regantes españoles en la zona conocida como "Boca-Chanza II"<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Ha habido frecuentes quejas de la ciudadanía sobre la recolección de aceitunas durante la noche, lo que provoca una fuerte mortalidad de las aves que duermen en la copa de los olivos. Con base en el "Estudo técnico para a avaliação de impacto na avifauna resultante da colheita mecânica noturna" (ordenado por el "Despacho nº 18/2019", de 19 de septiembre y realizado por el ICNF y la "Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo" durante la campaña de 2019/2020, se concluyó que esta la recolección mecánica de aceitunas durante la noche causaba la muerte de 70.000 a 100.000 aves protegidas cada año en Portugal). Esta práctica, que constituye una infracción legislación administrativa ("Decreto-Lei" nº 316/89, de 22 de septiembre) y en sus formas más graves un delito ambiental (Código Penal, "Decreto-Lei" nº 140/99, de 24 de abril) comenzó a controlada con mayor intensidad en 2020 por el ICNF y en este mismo año fue suspendida por varias confederaciones y asociaciones de agricultores portuguesas.

<sup>14</sup> Información divulgada por la Agencia LUSA a 27.11.2017. Sobre esta cuestión, ver también: A. SERENO "A Convenção de Albufeira 20 anos depois. Rever já ou esperar que os Tribunais façam o que a Comissão não faz?" A água e o rios no futuro, a publicar brevemente en el libro del Conselho Nacional da Água (CNA) 2021.

<sup>15</sup> Como consta do Art. 8 ° 2 b) do Protocolo de Revisión del CA de 2008.

<sup>16</sup> Ver, Público (24.03. 2021) "Captações no Pomarão para o Algarve e Huelva alimentam uma "guerra" pela água". En este sentido, véanse también las declaraciones del "Diretor-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural", Gonçalo de Freitas Leal en el 15º Congresso da Água da Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos (APRH) en 24.03.2021.

Por último, hay que señalar que, tras la divulgación por parte de Bruselas de los apoyos comunitarios del Fondo de Transición Justa (antes mencionados), se calcula que Portugal podrá recibir hasta 1058 millones de euros en financiamiento para proyectos de reconversión industrial y promoción de la economía circular. Precisamente, una parte de estos fondos irán destinados a la promoción de la economía circular en la reutilización del agua y en nuevos sistemas de regadío que realicen un uso más eficiente del agua en las zonas agrícolas del Sur del país – las más castigadas por la sequía. Pero esperemos que no sólo sirva para la expansión del regadío en tierras que, tradicionalmente, han sido siempre de secano, sino también para invertir más en la recuperación ambiental de ríos, riberas y otras masas de agua en las que según, la APA, fueron tan sólo invertidos – datos de 2019 ahora divulgados – 11,4 millones de euros en 57 municipios<sup>17</sup>.

Por último y como consecuencia de la “Crisis del Covid”, el Ministerio del Ambiente inició, el 20 de abril de 2020, un proyecto de investigación COVIDTECT, cuyo objetivo es crear un sistema de alerta precoz de la presencia del virus SARS-CoV-2, agente etiológico del COVID-19, a través del análisis de las aguas residuales, contribuyendo a mejorar la respuesta ante eventuales nuevos brotes de esta epidemia. Otra de las consecuencias de la referida crisis fue la publicación de la Ley n.º 11/2020, de 7 de mayo, que permite la reestructuración de las deudas contraídas por los municipios con las entidades gestoras que realizan el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales. Tal como consta en su artículo 4º, la ley produce efectos retroactivos a partir de 30 de abril de 2020 y caduca de modo expreso el 31 de diciembre del mismo año. Es decir, que todas las deudas contraídas por los municipios entre 30 de abril y 30 de junio (artículo 2º) podrán ser reestructuradas hasta el final de 2020. Por lo tanto, este régimen es

---

<sup>17</sup> El día 14 de abril de 2020 se hizo público por la Agencia Portuguesa del Ambiente ([www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)) el informe final de ejecución de las intervenciones prioritarias para la protección de los recursos hídricos en 57 municipios. La “Resolução do Conselho de Ministros” n.º 11-A, de enero de 2018, preveía la inversión de 12 millones de euros del Fondo Ambiental para los municipios de las zonas Norte y Centro, Tajo y Oeste, con el objetivo de permitir la continuidad fluvial, reducir la erosión y mitigar el efecto de las inundaciones. Fueron realizadas intervenciones en 975 kilómetros de riberas y arroyos y aplicadas técnicas de ingeniería natural en más de 131 mil metros lineares, en concreto se crearon 16 espacios Lab.Rios+ (espacios sostenibles, de acceso libre y de aprendizaje demostrativos de buenas prácticas de rehabilitación fluvial). En estos laboratorios se promueve y valoriza la biodiversidad fluvial natural incluyendo técnicos y propietarios a escala municipal. Con base en los mismos, fueron realizadas 66 sesiones de participación pública y acciones de sensibilización de los propietarios sobre la importancia de la conservación de la galería ribereña original como barrera de protección de incendios.

transitorio y solamente aplicable durante 2020, con la finalidad de mitigar los efectos provocados por la crisis de Covid 19 en el creciente endeudamiento de las entidades locales.

## **6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO E POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS**

Como se refirió en el OPAM de 2019, tras los graves incendios sucedidos a finales de 2017, Portugal inició una profunda reforma forestal, teniendo como meta una mayor resiliencia mediante el aumento del área de bosques y especies más adaptadas al territorio. Con este objetivo y con el de incentivar los sumideros forestales y otras actividades silvícolas y agroforestales que promuevan el secuestro de carbono, se aprobaron varios textos legislativos que mencioné el año pasado. Este año ha continuado esta actividad normativa, con la aprobación un paquete normativo sobre la materia en el Consejo de Ministros de 8 de mayo de 2020. Algunas de estas normas ya han sido publicadas en el "Diário da República" (homólogo al BOE), específicamente: la "Resolução do Conselho de Ministros" (RCM) 49/2020, de 24 de junio, que crea el Programa de Transformación del Paisaje (PTP) o el "Decreto-Lei" 28-A/2020, de 26 de junio, que concreta el Programa previsto en al RCM antes citada.

Además, durante 2021 se aprobarán normas relacionadas con las anteriores, como un nuevo régimen sobre la corta de árboles y el monitoreo del material leñoso – que tiene como objetivo la adopción de mecanismos adicionales de obtención de información sobre el destino de este material, dando aplicación al REUM (Reglamento UE n.º 995/2010, de 20 de octubre) – o, el nuevo régimen jurídico sobre los agentes forestales. Este régimen, que alterará el "Decreto-Lei" 8/2017 de 9 de enero, tiene como finalidad reforzar la función de los equipos de atentes forestales, de modo a que haya coherencia entre la actividad que ejercen y las medidas y acciones de protección y defensa de los bosques – tal como dispone la Estrategia del Plan Nacional de Gestión Integrada de Fuegos Rurales.

## **7. NOTAS FINALES: EL «SUPERFONDO AMBIENTAL», SUELOS CONTAMINADOS Y LA PLATAFORMA «IFAMA»**

Entre los asuntos que merecen una nota final porque durante 2019 fueron objeto de fuerte controversia, cabe destacar los siguientes:

En primer lugar, hay que referir la progresiva expansión del Fondo Ambiental, que fue creado en 2016 (por medio del "Decreto-Lei" n.º 42-A/2016, de 12 de agosto) y que hoy en día es un auténtico *SUPERFUND* (inspirado en un instrumento homólogo dos Estados Unidos). Es decir, sirve para financiar absolutamente todo lo que tiene que ver como promoción de actividades ambientales (con la excepción de las forestales que tienen su propio fondo – el Fondo Forestal Permanente<sup>18</sup> – y que son gestionada por el "Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas" (ICFN). Este "Superfondo ambiental" está gestionado por la APA, que como ya referimos en los OPAM anteriores centraliza todas las competencias en materia de ambiente – salvo las del ICFN, o sea las que tienen que ver con áreas protegidas y la conservación de los correspondientes hábitats y especies asociadas. Este "Superfondo" es un fondo nacional que se nutre de tasas, multas y otros emolumentos que recibe la Administración Pública del Ambiente (con la excepción del ICFN). Sin perjuicio de las ventajas del fondo para beneficiar algunas áreas de la política ambiental (como eficiencia energética, movilidad eléctrica y combate al cambio climático) – la verdad es que no se puede afirmar lo mismo en relación a los recursos hídricos (RH). La fusión del Fondo de los RH con el Fondo Ambiental no facilita el control del origen y destino de los ingresos, ya que no se puede saber si las tasas de los RH se aplican para la mejora de la gestión y protección de las masas de agua (o no).

En segundo lugar, continua sin aprobarse la legislación sobre prevención y mitigación de los suelos contaminados, cuya elaboración se inició hace varios años y que resulta esencial para asegurar responsabilidades futuras y tratar convenientemente el pasivo ambiental que todavía persiste en diversas áreas del país. En Lisboa, continuaron las quejas que mencioné el año por el descubrimiento de suelos contaminados durante las obras del Hospital Champalimaud (situado en la zona de Belén). Precisamente, en el local donde se pretendía construir el "Centro para la Investigación del Cáncer de Páncreas", la obra tuvo que ser paralizada porque se descubrieron hidrocarbonatos. Estos residuos peligrosos fueron causados por una gasolinera que estaba situada en el referido local, pero el concejal de urbanismo de la Cámara de Lisboa alegó que no disponía de esa información en el momento en que se otorgó la licencia<sup>19</sup>. También ha habido protestas de los residentes en la zona de la antigua EXPO 98 (actual "Parque das

---

<sup>18</sup> Cf. "Resolução do Conselho de Ministros" (RCM) 49/2020, de 24 de junio, que crea el Programa de Transformación del Paisaje (PTP)

<sup>19</sup> Cf. Público (10/08/2020), "Estudo aponta para resíduos perigosos em novas obras no Parque das Nações"

Nações”) a raíz de nuevas obras que están en curso (un hotel, residencias y una escuela). Aunque las autoridades competentes dicen que las cantidades de residuos peligrosos encontrados son tan insignificantes que no representan ningún peligro para la salud pública, los residentes dicen haber realizado análisis a título particular que demostraban justamente lo contrario.

En tercer lugar, hay que hacer una referencia a la denominada “plataforma iFAMA<sup>20</sup>” (Plataforma Única de Inspección y Fiscalización de Agricultura, Mar y Ambiente) – Portal Único de Reclamaciones y Denuncias, Accidentes e Incidentes. Este Portal fue creado en el ámbito de la medida #209 do Programa Simplex+ (del Ministerio para la Modernización Administrativa) y ofrece a los ciudadanos la posibilidad de formalizar quejas y denuncias en las áreas de agricultura (Ministerio de Agricultura), del mar (Ministerio del Mar) y del ambiente (Ministerio del Ambiente) garantizando que llegan a su destino.

No existen, por consiguiente, excusas para que la numerosísima (y en mi opinión bastante actualizada) legislación sobre medio ambiente que ya existe en Portugal no sea implementada. El déficit de aplicación hay que buscarlo en primer lugar en la falta de quejas y denuncias por parte de los ciudadanos, pero también en el número insuficiente de inspectores y de fiscales – por parte de la «Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território» (IGAMAOT<sup>21</sup>)

---

<sup>20</sup> [iFAMA – Plataforma Única de Inspeção e Fiscalização da Agricultura, Mar e Ambiente](#)

<sup>21</sup> (IGAMAOT) é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, em que a sua direção é exercida conjuntamente pela Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, Ministro do Ambiente e da Ação Climática, Ministra da Agricultura e Ministro do Mar.